

Schemm-Gregory, Reto

Book

Europa als ein Club voller Clubs: Eine clubtheoretische Betrachtung des politischen Systems der Europäischen Union

Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, No. 41

Provided in Cooperation with:

Peter Lang International Academic Publishers

Suggested Citation: Schemm-Gregory, Reto (2011) : Europa als ein Club voller Clubs: Eine clubtheoretische Betrachtung des politischen Systems der Europäischen Union, Schriften zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, No. 41, ISBN 978-3-653-00349-9, Peter Lang International Academic Publishers, Frankfurt a. M., <https://doi.org/10.3726/978-3-653-00349-9>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/178433>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

SCHRIFTEN ZUR WIRTSCHAFTSTHEORIE UND WIRTSCHAFTSPOLITIK

41

Reto Schemm-Gregory

Europa als ein Club voller Clubs

Eine clubtheoretische Betrachtung
des politischen Systems
der Europäischen Union



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Aus moderner wirtschaftswissenschaftlicher Sicht leistet die ökonomische Clubtheorie einen wichtigen Beitrag zu einer effizienten Gestaltung von Integrationsprozessen, insbesondere der Europäischen Union. Um aber das Pareto-Optimum einer Welt voller Clubs bestimmen zu können, spielt die Unterscheidung zwischen einer clubinternen und einer gesamtwirtschaftlichen Sichtweise eine entscheidende Rolle. Weitere clubtheoretische Einflussfaktoren wie das vorhandene Clubgüterangebot und dessen Eigenschaften, die Anzahl der Unversorgten, die Kosten der Heterogenität der Clubmitgliedschaft und insbesondere Principal-Agent-Probleme bei der Clubführung erschweren die Realisierung von optimalen Clubbedingungen. Im politischen System der Europäischen Union lassen sich zahlreiche Clubsituationen finden, die durch supranationale Institutionen, politische Regime oder sonstige freie Formen grenzüberschreitender Zusammenarbeit privater Akteure entstehen. Auf Grundlage der im Einzelfall angewandten Elemente der Clubtheorie werden in dieser Arbeit in insgesamt sechs Fallstudien (EU, Eurozone, Schengen, Großregion SaarLorLux, Arge Alp, Euregionale Academie) aussagekräftige Rückschlüsse auf Effizienzpotentiale und zukünftige Weiterentwicklungen im europäischen Integrationsprozess gezogen. Dabei zeigt sich, dass es durch das Einsetzen eines Clubmanagements eine Tendenz zum Clubwachstum gibt. Gleichzeitig entwickeln sich neue Clubführungsstrukturen, um die damit verbundenen Ineffizienzen auszugleichen.

Reto Schemm-Gregory, Dr. rer. pol., geboren 1978, ist seit 1999 Offizier in der Bundeswehr. Er studierte Volkswirtschaftslehre an der Helmut-Schmidt-Universität Hamburg. Die Promotion erfolgte im Jahr 2009 im Fachgebiet Finanzwissenschaft.

Europa als ein Club voller Clubs

SCHRIFTEN ZUR WIRTSCHAFTSTHEORIE UND WIRTSCHAFTSPOLITIK

Herausgegeben von
Klaus Beckmann, Michael Berlemann, Rolf Hasse,
Jörn Kruse, Franco Reither, Wolf Schäfer,
Thomas Straubhaar und Klaus W. Zimmermann

Band 41



PETER LANG

Frankfurt am Main · Berlin · Bern · Bruxelles · New York · Oxford · Wien

Reto Schemm-Gregory

Europa als ein Club voller Clubs

Eine clubtheoretische Betrachtung
des politischen Systems
der Europäischen Union



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

The Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data is available in the internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Open Access: Die Online-Version dieser Publikation ist unter der internationalen Creative Commons Lizenz CC-BY 4.0 auf www.peterlang.com und www.econstor.eu veröffentlicht. Erfahren Sie mehr dazu, wie Sie dieses Werk nutzen können: <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.



Dieses Buch ist Open Access verfügbar aufgrund der freundlichen Unterstützung der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft.

Gedruckt mit Unterstützung
der Helmut-Schmidt-Universität/Universität
der Bundeswehr Hamburg.

Gedruckt auf alterungsbeständigem,
säurefreiem Papier.

D 705
ISSN 1433-1519
ISBN 978-3-653-00349-9
© Peter Lang GmbH
Internationaler Verlag der Wissenschaften
Frankfurt am Main 2010

www.peterlang.de

Danksagung

Ich danke meinen militärischen Vorgesetzten, Herrn Fregattenkapitän Schrumpf und Herrn Korvettenkapitän Berghaus, dass sie mir den organisatorischen Rahmen zur Verfügung gestellt haben, um die vorliegende Arbeit zu erstellen. Gleichfalls bedanke ich mich bei meinen Eltern und Frau Julia Petersen, die mir im privaten Bereich stets ihre volle Unterstützung und Rücksichtnahme gegeben haben.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. K. W. Zimmermann. Als innovativer Forscher und leidenschaftlicher Hochschullehrer entwickelt er bei seinen Studenten, wie auch bei mir geschehen, seit Jahren Begeisterung für die Wirtschaftswissenschaften. Inspiriert von zahllosen Ideen bietet er zudem unermüdlich die Chancen für eigenständige Forschungsarbeiten an. Seine Betreuung ist durch beispielhaftes persönliches Engagement, umfassende Beratung und hohes Vertrauen geprägt. Ich danke Herrn Professor Dr. K. W. Zimmermann für diese wunderbare Zusammenarbeit und seine Unterstützung für diese Arbeit.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungs- und Symbolverzeichnis.....	11
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	15
I. Einleitung.....	19
II. Die Clubtheorie – Grundlagen.....	23
II.1. Öffentliche Güter – private Güter – Clubgüter.....	23
II.2. Das Buchanan-Grundmodell (within-club point of view).....	26
II.2.1. Formale und graphische Darstellung.....	26
II.2.2. Erweiterungen des Clubmodells.....	32
II.2.2.1. Variable Nutzung des Clubgutes.....	32
II.2.2.2. Bereitstellung durch Unternehmen.....	35
II.2.2.3. Das Personenteilbarkeitsproblem.....	37
II.3. Gesamtwirtschaftliche Effizienz (total economy point of view).....	39
II.4. Weiterführende Ansätze in der Clubtheorie.....	45
II.4.1. Heterogene Clubmitglieder.....	46
II.4.2. Clubs mit Monopolmacht.....	48
II.4.3. Club of clubs.....	50
II.4.4. Multiproduct Clubs.....	52
II.4.5. Generationen übergreifende Clubs.....	55
II.4.6. Clubs und Unsicherheit.....	57
II.4.7. Clubs und die Principal-Agent-Problematik.....	60
II.4.8. Die Idee der FOCJ.....	64
II.5. Ein Modell einer Welt voller Clubs.....	73
II.5.1. Das Modell.....	73
II.5.2. Exkurs: Vereinfachte Darstellung durch Linearisierung.....	79
II.5.3. Effizienzverlust durch Entscheidungsdelegation.....	84
II.5.4. Effizienz in einer Welt voller Clubs.....	88
II.5.4.1. Das Personen- und Clubteilbarkeitsproblem.....	88
II.5.4.2 Versorgungsoptionen und Effizienz.....	92
II.5.5. Zusammenfassung und Fazit.....	105
II.6. Exkurs: Verwandte ökonomische Ansätze.....	107
II.7. Zusammenfassung.....	119

III. Das politische System der Europäischen Union	125
III.1. Integrationstheorien als Ansatz- und Ausgangspunkt.....	125
III.2. Exkurs: Multi-Level Governance.....	133
III.3. Formelle Clubs in Europa.....	138
III.3.1. Die Europäische Union.....	138
III.3.1.1. Das Europäische Parlament.....	141
III.3.1.2. Der Europäische Rat.....	148
III.3.1.3. Der Rat der Europäischen Union (Ministerrat).....	153
III.3.1.4. Die Europäische Kommission.....	159
III.3.1.5. Weitere Mitspieler in Europa.....	165
III.3.1.6. Zusammenfassung.....	179
III.3.2. Die Eurozone.....	182
III.3.2.1. Die Schritte zur Verwirklichung der EWWU.....	182
III.3.2.2. Die Wirtschaftsunion.....	186
III.3.2.3. Die Währungsunion.....	190
III.3.2.4. Die Analyse der Eurogruppe.....	200
III.3.2.5. Zusammenfassung und Ausblick.....	209
III.3.3. Das Schengener Abkommen und seine Entwicklung.....	210
III.3.3.1. Die Entstehung des Schengener Abkommens.....	214
III.3.3.2. Parallele Entwicklungen in Europa.....	222
III.3.3.3. Kooperationszwang und Souveränitätsansprüche.....	228
III.3.3.4. Der heutige RFSR.....	231
III.3.3.5. Zusammenfassung und Fazit.....	236
III.4. Informelle Clubs in Europa.....	237
III.4.1. Die „top-down“- und „bottom-up“-Perspektiven.....	237
III.4.2. Die Großregion SaarLorLux.....	250
III.4.2.1. Beschreibung des Raums der Großregion.....	250
III.4.2.2. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit.....	254
III.4.2.3. Die Institutionen der Großregion.....	260
III.4.2.4. Hindernisse und Herausforderungen.....	267
III.4.2.5. Projektbeispiele aus der Praxis.....	273
III.4.2.6. Zusammenfassung und Fazit.....	276
III.4.3. Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp).....	278
III.4.3.1. Gründung – Entwicklung – Zielsetzung.....	278
III.4.3.2. Rechtsgrundlagen und Institutionen.....	283
III.4.3.3. Vernetzung der Arge Alp in Europa.....	288
III.4.3.4. Konzentration auf bestimmte Handlungsfelder.....	291
III.4.3.5. Projektbeispiele aus der Praxis.....	298
III.4.3.6. Zusammenfassung und Fazit.....	306
III.4.4. Die Euregionale Academie.....	308
III.4.4.1. Das politische Umfeld: Die EMR.....	308
III.4.4.2. Organisationsstruktur und Institutionalisierung.....	313

III.4.4.3. Erwachsenenbildung in den Regionen der EMR.....	316
III.4.4.4. Der Weg zur Euregionalen Academie.....	319
III.4.4.5. Die Konzeption der Euregionalen Academie.....	324
III.4.4.6. Zusammenfassung und Fazit.....	329
III.5. Schlussbemerkungen zum politischen System der EU.....	331
IV. Mögliche Anwendungen der Clubtheorie.....	343
IV.1. Einführung: Kritikpunkte an der Clubtheorie.....	343
IV.2. Clubtheoretische Betrachtungen der formellen Clubs.....	351
IV.2.1. Zur Anwendung auf die Europäische Union.....	351
IV.2.1.1. Die allgemeinen Clubbedingungen.....	351
IV.2.1.2. Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft.....	359
IV.2.1.3. Ansatzpunkte zum Clubmanagement.....	369
IV.2.1.4. Zusammenfassung.....	376
IV.2.2. Zur Anwendung auf die Eurozone.....	378
IV.2.2.1. Die allgemeinen Clubbedingungen.....	378
IV.2.2.2. Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft.....	384
IV.2.2.3. Ansatzpunkte zum Clubmanagement.....	390
IV.2.2.4. Zusammenfassung.....	395
IV.2.3. Zur Anwendung auf den Schengen-Besitzstand.....	396
IV.2.3.1. Die allgemeinen Clubbedingungen.....	396
IV.2.3.2. Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft.....	402
IV.2.3.3. Ansatzpunkte zum Clubmanagement.....	406
IV.2.3.4. Zusammenfassung.....	410
IV.3. Clubtheoretische Betrachtungen der informellen Clubs.....	412
IV.3.1. Zur Anwendung auf die Großregion SaarLorLux.....	412
IV.3.1.1. Die allgemeinen Clubbedingungen.....	412
IV.3.1.2. Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft.....	419
IV.3.1.3. Ansatzpunkte zum Clubmanagement.....	424
IV.3.1.4. Zusammenfassung.....	428
IV.3.2. Zur Anwendung auf die Arge Alp.....	430
IV.3.2.1. Die allgemeinen Clubbedingungen.....	430
IV.3.2.2. Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft.....	437
IV.3.2.3. Ansatzpunkte zum Clubmanagement.....	442
IV.3.2.4. Zusammenfassung.....	446
IV.3.3. Zur Anwendung auf die Euregionale Academie.....	447
IV.3.3.1. Die allgemeinen Clubbedingungen.....	447
IV.3.3.2. Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft.....	453
IV.3.3.3. Ansatzpunkte zum Clubmanagement.....	458
IV.3.3.4. Zusammenfassung.....	460

V. Schlussbetrachtung	463
V.1. Zusammenfassung.....	463
V.2. Fazit.....	472
Anhang 1.....	493
Anhang 2.....	495
Anhang 3.....	497
Glossar Clubtheorie.....	501
Literaturverzeichnis.....	509

Abkürzungs- und Symbolverzeichnis

a	individueller Grundnutzen
A	Allokationsoption
AdR	Ausschuss der Regionen
AFSJ	Area of freedom, security and justice
AHE	Ad-hoc-Gruppe Einwanderung
ANB	durchschnittliche Nettonutzen
Arge Alp	Arbeitsgemeinschaft Alpenländer
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
b(.)	Congestion-Funktion
B	Bevölkerungszahl
BGL	Banque Générale du Luxembourg
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVNU	Bond van Nederlandse Volksuniversiteiten
bzw.	beziehungsweise
C	Kosten der Clubgutbereitstellung
C(.)	Kostenfunktion; Kostenkurve
C_i	Kosten eines Clubmitglieds
C_x	partielle Ableitung von C nach X
CEDEFOP	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung
CELAD	Europäisches Komitee zur Drogenbekämpfung
CEPOL	Europäische Polizeiakademie
CIREA	Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen
CIREFI	Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung
COREPER	Ausschuss der Ständigen Vertreter
COTRAO	Arbeitsgemeinschaft der Kantone und Regionen der Westalpen
D	Nachfragekurve
DCA	Don't-Care-About-Option
DDR	Deutsche Demokratische Republik
€	Euro
EASA	Europäische Agentur für Flugsicherheit
EAWI	Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation
Ecofin	Rat der Wirtschafts- und Finanzminister
ECU	European Currency Unit
EDA	Europäische Verteidigungsagentur
EDV	Elektronische Datenverarbeitung

EEA	Einheitlich Europäische Akte
EFSA	Europäische Behörde für Lebensmittelrecht
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIB	Europäische Investitionsbank
EMCDA	Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht
EMR	Euregio Maas-Rhein
EMSA	Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs
EP	Europäisches Parlament
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUMC	Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Ausländerfeindlichkeit
EURES	European Employment Services
EURES-T	European Employment Services in Grenzregionen
EuRH	Europäischer Rechnungshof
EURODAC	Europäisches System zur Speicherung von Fingerabdrücken Asylsuchender
Eurojust	Einheit für die justizielle Zusammenarbeit der EU
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUSC	Satellitenzentrum der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVTZ	Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWSA	Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss
EWU	Europäische Wirtschafts- und Währungsunion
EZB	Europäische Zentralbank
FOCJ	Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions
G	„privates“ Gut, welches nur von den Bürgern eines Landes konsumiert werden kann
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
I	Einkommen eines Individuums
IBA	Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle
IHK	Industrie- und Handelskammer
IGR	Interregionaler Gewerkschaftsrat
insb.	insbesondere
IPI	Interregionale Presse
IPR	Interregionaler Parlamentarierrat
IR	Interregionaler Rat

IRH	Interregionaler Rat der Handwerkskammern
ISS	Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudien
IWSA	Interregionaler Wirtschafts- und Sozialausschuss
JHA	Justice and Home Affairs
LAU	local administrative units
M	Managerclubs
MC	Grenzkosten
MEC	marginale externe Kosten
MLG	Multi-Level-Governance
MNB	marginale Nettonutzen
MPC	marginale private Kosten
MR	Grenzerlös
MRS	Grenzrate der Substitution
MRT	Grenzrate der Transformation
MSB	marginale soziale Nutzen
MSC	marginale soziale Kosten
MV	Managerverwaltung
N	Nachfrage; Nachfragekurve
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NN(.)	Nettonutzen; Nettonutzenkurve
NN ^C	Nettonutzen aus der „total economy“-Perspektive (MV)
NN ⁱ	Nettonutzen aus der „within-club“-Perspektive (SV)
N _i	Nutzen eines Individuums
NN _i	individueller Nettonutzen eines Clubmitglieds
NN _m	Nettonutzen eines Clubs insgesamt aus Managementsicht
NN _{si}	sozialer Nettonutzen aus individueller Sicht
NN _{sm}	sozialer Nettonutzen aus Managementsicht
NUTS	nomenclature des unités territoriales statistiques (System der Gebietseinheiten für die Statistik)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OHIM	Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
OMK	Offene Methode der Koordinierung
OSHA	Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz
P	Preis
P _M	Monopolpreis
P _W	Wettbewerbspreis
p _v	Clubgebühr pro Besuch
PAPEG	Pre-accession Pact Experts Group
PHEA	Exekutivagentur für das europäische Gesundheitsprogramm
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Q	Menge an öffentlichen Gütern
QM	Qualifizierte Mehrheit
R	Redistributionsoption
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
ROC	Regional Opleidings Centra
s	Clubmitgliederzahl
s^*	optimale Clubmitgliederzahl
s^N	Clubmitgliederzahl unter Nash-Bedingungen
s_i	optimale Clubmitgliederzahl aus individueller Sicht
s_m	optimale Clubmitgliederzahl aus Managementsicht
–	
s	Gesamtbevölkerung
SADE	Société Alsaciennes de Développement de l'Expansion
SCIFA	Strategic Committee on Immigration, Frontiers & Asylum
SDÜ	Schengener Durchführungsübereinkommen
SIR	Sekretariat des Interregionalen Rates
SIS	Schengener Informationssystem
SV	Selbstverwaltung
SWP	Stabilitäts- und Wachstumspakt
T	Clubgebühr; Steuereinnahmen
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence International
U	Nutzen
$U(.)$	Nutzenfunktion; Nutzenkurve
U_s	partielle Ableitung von U nach s
U_X	partielle Ableitung von U nach X
U_y	partielle Ableitung von U nach y
v	Nutzungsintensität des Clubgutes
v^*	optimale Besuchszahl eines Clubmitglieds
vgl.	vergleiche
VRE	Versammlung der Regionen Europas
VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
WbG	Weiterbildungsgesetz
WP	working parties
WSAGR	Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion
X	Bereitstellungsmenge des Clubgutes
X^*	optimale Bereitstellungsmenge des Clubgutes
x^N	Clubgutmenge unter Nash-Bedingungen
y	privates Gut
Y	Ausstattung eines Individuums mit y Einheiten des privaten Gutes
ZVG	Zentrale Verhandlungsgruppe

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abb. 1: Klassifikation anhand des Ausschluss- und Rivalitätsprinzips.....	24
Abb. 2: Graphische Darstellung des Buchanan-Modells.....	30
Abb. 2*: Graphische Darstellung des Ohr-Modells.....	116
Abb. 3: Aussagegehalt der Congestion-Funktion.....	32
Abb. 4: Die Besuchs-/Gebührenbedingung eines Clubs.....	35
Abb. 5: Das Personenteilbarkeitsproblem.....	38
Abb. 6: Der „total economy point of view“.....	40
Abb. 7: Durchschnittliche und marginale Nettonutzen.....	44
Abb. 8: Strukturelemente in der Clubtheorie.....	45
Abb. 9: Vergleich Pareto- und Nash-Optimum (bei $T = 0$).....	51
Abb. 10: Das Dezentralisierungstheorem.....	65
Abb. 11: Relative Nettonutzenverluste (C konstant).....	85
Abb. 12: Relative Nettonutzenverluste (a konstant).....	86
Abb. 13: Vergleich Verteidigung und öffentliche schulische Bildung.....	87
Abb. 14: Zyklen bei der Versorgungsoption „Redistribution“.....	97
Abb. 15: Zyklen bei der Versorgungsoption „Allokation“.....	100
Abb. 16: Zyklenvergleich der Versorgungsoptionen.....	100
Abb. 17: Sozialer Nettonutzen der Versorgungsoptionen.....	497
Abb. 18: Standardabfolgen der Versorgungsoptionen.....	103
Abb. 19: Zusammenfassung der Aspekte der Clubtheorie.....	121
Abb. 20: Integrationstheorien im Überblick.....	127
Abb. 21: Strömungen der (politik-)wissenschaftliche Theoriebildung.....	129
Abb. 22: Fusionsleiter nach Wessels (2008).....	131
Abb. 23: Die zwei Typen der Multi-Level Governance.....	136
Abb. 24: Tempelkonstruktion der EU nach dem Vertrag von Nizza.....	140
Abb. 25: Institutioneller Steckbrief Europäisches Parlament.....	142
Abb. 26: Ständige Ausschüsse des Europäischen Parlaments.....	146
Abb. 27: Institutioneller Steckbrief Europäischer Rat.....	149
Abb. 28: Institutioneller Steckbrief Rat der Europäischen Union.....	157
Abb. 29: Institutioneller Steckbrief Europäische Kommission.....	161
Abb. 30: Institutioneller Steckbrief Europäischer Gerichtshof.....	165
Abb. 31: Institutioneller Steckbrief Europäischer Rechnungshof.....	168
Abb. 32: Institutioneller Steckbrief EWSA.....	171
Abb. 33: Institutioneller Steckbrief Ausschuss der Regionen.....	174
Abb. 34: Überblick über die Institutionen der Europäischen Union.....	498
Abb. 35: Institutioneller Steckbrief Europäische Zentralbank.....	194
Abb. 36: Die Beteiligung der EZB im politischen System Europas.....	198
Abb. 37: Die Struktur der EWWU.....	202
Abb. 38: Die Kommunikation innerhalb der Eurogruppe.....	207

Abb. 39: Übersicht über die Schengen-Mitgliedschaft.....	499
Abb. 40: Die Führungsstruktur nach Schengen I und II.....	220
Abb. 41: Arbeitsstrukturen vor dem Maastrichter Vertrag.....	225
Abb. 42: Arbeitsstrukturen innerhalb der 3. Säule nach Maastricht.....	226
Abb. 43: Aktuelle Organisationsstruktur 1. und 3. Säule.....	234
Abb. 44: Kompetenzen der Institutionen Europas im RSFR.....	500
Abb. 45: Projektträger der INTERREG/Ziel-3-Förderung 2007-2013.....	239
Abb. 46: Überblick über die „NUTS-Systematik“ der EU.....	239
Abb. 47: Die Perspektiven Government und Governance.....	244
Abb. 48: Regionstypen.....	245
Abb. 49: Bestimmende Einflussgrößen bei Kooperationsentscheidungen.....	249
Abb. 50: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen (Einheit 1000 €).....	251
Abb. 51: Bevölkerungsdichte innerhalb der Großregion.....	252
Abb. 52: Grenzgänger innerhalb der Großregion.....	253
Abb. 53: Verwaltungsgliederung in den Teilregionen der Großregion.....	253
Abb. 54: Meilensteine der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.....	256
Abb. 55: Programme INTERREG III A innerhalb der Großregion.....	259
Abb. 56: Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.....	261
Abb. 57: Die Gipfel der Großregion.....	262
Abb. 58: Merkmale französischer und deutscher Verwaltungskultur.....	270
Abb. 59: Die neue Architektur der Großregion.....	272
Abb. 60: Die Mitglieder der Arge Alp.....	281
Abb. 61: Die Organisationsstruktur der Arge Alp.....	284
Abb. 62: Kriterienkatalog für Projekte der Arge Alp.....	298
Abb. 63: Kriterienkatalog des Projekts „Großraubtiere in den Alpen“.....	300
Abb. 64: Projektkosten „Großraubtiere in den Alpen“.....	301
Abb. 65: Projektzeitplan des Geodatenverbundes.....	303
Abb. 66: Länderwertung 2007/2008 Arge Alp Sport.....	305
Abb. 67: Agierende Ebenen in unterschiedlichen Politikfeldern.....	333
Abb. 68: Tätigkeitsfelder der Europäischen Union.....	352
Abb. 69: Entwicklungspfade bei „multiproduct clubs“.....	473
Abb. 70: Entwicklungspfade bei „Club of Clubs“.....	475
Abb. 71: Entwicklungspfade bei „Monopolmacht“.....	476
Abb. 72: Entwicklungspfade bei „Heterogenität“.....	479
Abb. 73: Entwicklungspfade bei „wechselnden Clubmitgliedern“.....	481
Abb. 74: Entwicklungspfade bei der Wahl des „Clubmanagements“.....	484
Abb. 75: Entwicklungstendenz der Clubgröße bei Managerclubs.....	487
Abb. 76: interner Strukturierungsprozess bei Managerclubs.....	489
Abb. 77: Aussagefähigkeit der Clubtheorie.....	490
Tab. 1: Clubgröße und Nettonutzen.....	43
Tab. 2: Vergleich selbstverwaltete Clubs und Managerclubs.....	78

Tab. 3: Nettonutzen bei Teilbarkeitsrestriktionen.....	89
Tab. 4: Verteilung und soziale NN bei der Option „DCA“.....	93
Tab. 5: Verteilung und soziale NN bei der Option „Redistribution“.....	94
Tab. 6: Verteilung und soziale NN bei der Option „Allokation“.....	98
Tab. 7: Vergleich der sozialen NN je Versorgungsoption.....	99

I. Einleitung

Die Politik der heutigen Zeit wird entscheidend durch den Prozess der Globalisierung geprägt. „Globalisierung bedeutet Abbau von Marktsegmentierungen im Weltmaßstab. Sie impliziert eine zunehmende Vernetzung von Märkten und repräsentiert damit eine Entwicklung vom Zustand der geschlossenen über den der offenen Volkswirtschaft bis hin zur vollständig integrierten Weltwirtschaft“ (Schäfer 1999, S. 9).¹ Diese Entwicklung geht zum einen auf den Abbau ökonomischer Barrieren an den politischen Grenzen der Länder dieser Welt zurück (Schäfer 1999, S. 9). Zum anderen sind in den letzten Jahrzehnten insbesondere durch die technischen Fortschritte in der Informationsübertragung die Raumüberwindungskosten erheblich gesunken (Straubhaar 1996, S. 222). Besonders innerhalb der Europäischen Union (EU) ist heute ein hohes Maß an wirtschaftlicher Integration bereits erreicht. So sind im EU-Binnenmarkt für alle Mitgliedsstaaten die vier „Grundfreiheiten“ (freier Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehr) gegeben (Ohr/Gruber 2001, S. 20). Diese sind zusätzlich mit dem Ursprungslandprinzip verankert worden, so dass insgesamt ein freier Wettbewerb gegeben ist (Theurl/Meyer 2001, S. 78).² Die innerhalb der EU erreichte ökonomische Freiheit führt in ihrer Konsequenz zu System- bzw. Standortwettbewerb. Dies bedeutet, dass immobile Standortfaktoren um die mobilen Ressourcen dieser Welt im Wettbewerb stehen (Straubhaar 1996, S. 219). Sowohl Staaten als auch Standorte treten mit den von ihnen angebotenen institutionellen Arrangements zueinander in Konkurrenz (Giersch 1998, S. 317). Somit hat die ökonomische Integration den tendenziellen Effekt einer Entmonopolisierung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik, da die Staaten und Institutionen dem Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind und nicht mehr ein abgeschlossenes Gebiet mit maximaler Regulierungskompetenz darstellen.³ Vielmehr gewinnen diejenigen Akteure bei der Gestaltung institutioneller Reglements an Macht, deren internationale Mobilität glaubhaft hoch ist, da sie jederzeit mit Abwanderung drohen können.⁴ Ökonomisch betrachtet sind die Wahlentscheidungen der mobilen Wirtschaftssubjekte zwischen den immobilien Faktoren als Arbitragebewegungen zu verstehen, da die Wirtschaftssubjekte Renditeunter-

1 Als vollständig integriert lässt sich die Weltwirtschaft dann beschreiben, wenn die nationale und internationale Mobilität von Gütern und Produktionsfaktoren völlig ungehindert ist.

2 Das Ursprungslandprinzip besagt, dass jedes in der EU durch ein Mitglied der EU legal produzierte Gut in allen Ländern der EU frei handelbar sein muss.

3 Schäfer (1999, S. 11) spricht hier von einem „Schwund an traditioneller Staatlichkeit“.

4 Insgesamt führt die Kostensenkung bei der Exit-Option zu einer höheren Wirksamkeit der Voice-Option und stärkt die Verhandlungsmacht gegenüber Partnern, deren Optionen sich nicht vermehrt haben (Schäfer 1999, 2003). Siehe auch Hirschman (1993).

schiede zwischen institutionellen Arrangements für sich ausnutzen. Als Konsequenz müssen die Staaten, die ja immobile Faktoren darstellen, kritisch zu sich selbst auf Distanz gehen und insbesondere ihre bisherigen sozial- und wohlfahrtsstaatlichen Neigungen in Frage stellen (Schüller 1996, S. 113). Kein Land und keine Institution können sich dem ökonomischen Gesetz des globalen Wettbewerbs dauerhaft entziehen, ohne selbst Schaden zu nehmen. Damit sind aus ökonomischer Sicht auch politische Harmonisierungs- und Kooperationsabsprachen nicht zu rechtfertigen (Schäfer 1999, 2003). Diese bedeuten, dass institutionelle Arrangements eine Vereinheitlichung von einzelstaatlichen Regelangeboten aushandeln. „Aus der Perspektive des Systemwettbewerbs entspricht Harmonisierung einer Wettbewerbsbeschränkung analog der Kartellvereinbarung“ (Streit 1996, S. 234). Auf diese Weise geht aber die Stärke des wettbewerblich organisierten Marktes, die in der Präferenzvermittlung zwischen Anbieter und Nachfrager liegt, verloren, so dass „integrationstheoretisch die Harmonisierung dem Systemwettbewerb prinzipiell unterlegen ist“ (Schäfer 1998, S. 290). Die beschriebene ökonomische Freiheit grenzt also einerseits die politische Macht ein und fordert andererseits wirtschaftlich effizientes Handeln heraus. Betrachtet man die Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union im Besonderen, so muss festgestellt werden, dass gerade in diesem Integrationsraum die dargestellten Bedingungen zahlreich anzufinden sind und sowohl auf politischer als auch gesellschaftlicher Ebene entscheidend wirken und das Handeln der Menschen beeinflussen. Die Europäische Union muss somit in diesem Umfeld bestehen, wenn sie langfristig Bestand und im globalen Wettbewerb Erfolg haben will. Hierbei fällt vor allem auf, dass die EU eine Staatenverbindung von besonderer Art und Qualität ist, die sich in kein herkömmliches Schema einordnen lässt. Das markante Charakteristikum liegt darin, dass sich die souveränen Mitgliedstaaten eine zwischen- und suprastaatliche Doppelstruktur auferlegt haben, die den jeweiligen Vertragsparteien und deren Bürgern Restriktionen vorgeben kann. Das Ausmaß dieser Möglichkeit wird aus den drei Gründungsverträgen und den zahlreichen Änderungs- und Ergänzungsverträgen bestimmt. Vertragsinhalte sind die Ziele, die Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane und die Entscheidungsregeln für die gemeinsame Politik. Es ist ein weiteres Merkmal der EU, dass aus diesen Strukturen zwangsläufig ein Spannungsverhältnis zwischen National- und Gemeinschaftsinteresse hervorgerufen wird (Leipold 1994, S. 1). Stellt man die in den Europäischen Verträgen beinhalteten politischen Ziele und Aufgaben anhand des bekannten 3-Säulen-Modells von Maastricht dar, so umschreibt die Säule I (Wirtschafts- und Währungsunion) den vorrangigen Zuständigkeitsbereich der europäischen Institutionen (Rat der EU, Europäischer Rat, Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Europäischer Gerichtshof). Hier liegt der Kern der EU, der „europäische Staat“, so dass die EU sich haupt-

sächlich als ein Wirtschaftsstaat darstellt.⁵ Es ist jedoch festzustellen, dass selbst hier die EU eine eher „flache“ Staatlichkeit aufweist. Sie begnügt sich mit politischen Regulierungen und überlässt es größtenteils den Mitgliedsstaaten bzw. dem Markt, mit den Problemen zurechtzukommen. Obwohl sich die EU-Staaten verpflichtet haben, die Integration ihrer Politik kontinuierlich zu vertiefen, haben in den wichtigen Staatsbereichen der Sicherheits- und Ordnungspolitik nach wie vor die Nationalstaaten die entscheidenden Kompetenzen. So muss konstatiert werden, dass die Politikbereiche der Säulen II und III (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit) als politische Regime organisiert worden sind. Grundlage hierfür bildet die Einsicht, dass internationales Handeln die Resultate innerpolitische Prozesse mehr und mehr beeinflusst und somit der innenpolitischen Absicherung bedarf. Insgesamt verkörpert die EU somit eine Gemengelage zwischen ihrer Funktion als „europäischer Staat“ und einer Vielfalt von politischen Regimen (Hartmann 2001, S. 40). Aus politikwissenschaftlicher Perspektive stellen die angesprochenen Regime intergouvernementale Kooperationen dar, d.h. Regime stehen für die enge Zusammenarbeit von Staaten, die sich durch folgende Merkmale auszeichnen: Regime fußen auf Erwartungen und Regeln und sind stets auf einen bestimmten gemeinsamen Zweck gerichtet. Sie werden dort von Regierungen gegründet und auch „in Schwung“ gehalten, wo die zwischenstaatliche Zusammenarbeit einen erkennbaren Vorteil vor einem potentiellen Alleingang eines Landes bietet. „Die Hauptsache ist dabei, dass auch der letzte Staat, der sich daran beteiligt, noch ein Plus realisiert“ (Hartmann 2001, S. 27). Während innerhalb der Säule I eine europastaatliche Lösung für die Bearbeitung fest umrissener Aufgaben gewählt wurde, stellen die Säulen II und III lediglich eine Art Europäisierung der Politik in den „harten“ Politikbereichen dar. Die Staaten bevorzugen hier im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen Regimelösungen. Die Mitgliedstaaten der EU lassen die Regulation des Marktgeschehens durch den „europäischen Staat“ geschehen. Auf diese Weise lassen sich die Kosten dieser Politik leicht externalisieren. Je wichtiger die gewählte Politik jedoch für die Legitimation der nationalen Politik ist, desto stärker fällt die Präferenz für Regimelösungen aus.

Diese Deutung der EU als Staat auf der einen und als Ansammlung von Regimen auf der anderen Seite führen auch zur ökonomischen Theorie der Clubs, wenn Clubs dabei als Institutionen verstanden werden, die nur ihren Mitgliedern ein Clubgut bereitstellen. Aus dieser Sicht ist Europa als ein Integrationsraum beschreibbar, der eine Vielzahl von Clubs repräsentiert, die unterschiedliche Clubgüter im Wettbewerb anbieten.⁶ Dabei haben die Wirtschaftssubjekte die Wahl zwischen verschiedenen internationalen Clubmitgliedschaften und können durch ihre jeweilige Mitgliedschaftsentscheidung ihre Präferenzen bekunden.

5 Vgl. Hartmann (2001, Kapitel 1).

6 Diese Vorstellung geht auf Casella/Frey (1992) zurück.

„Als ‚Manager‘ ihrer Clubs bzw. Jurisdiktionen stehen die nationalen Regierungen international begrenzten diskretionären Politikspielräumen gegenüber, aber stets müssen sie sich bemühen, dass die einzelnen Jurisdiktionen innerhalb dieser Spielräume unterschiedliche Abgaben-Leistungspakete anbieten, die Vorsprungsgewinne realisieren können. Erfolgreich vortretende Jurisdiktionen werden durch den Zufluss von mobilen Ressourcen positiv sanktioniert, zurückbleibende Jurisdiktionen registrieren einen Ressourcenabfluss“ (Schäfer 1999, S. 18). Da die Individuen freiwillig entscheiden, unter welchen Clubregeln sie leben wollen, stellt der Wettbewerb zwischen den Clubs einen Selektionsprozess dar, der zu Ordnungen führt, die die Präferenzen der Individuen möglichst gut befriedigen. Auf diese Weise entsteht ein Gesellschaftsmodell „freier individueller Ordnungswahl“ (Schäfer 1999, S. 18). Die ökonomische Theorie der Clubs kann aus dieser Perspektive gerade für die EU eine bedeutende Rolle spielen. Sie fördert das Verständnis und die Analyse der politischen Vorgänge innerhalb der Europäischen Union, indem sie die bei den jeweiligen politischen Problemfeldern wirkenden ökonomischen Kräfte eindeutig aufgezeigt und umfassend beschreibt. Daher ist es das Ziel dieser Arbeit, auf diese Weise das Verstehen und Bewerten der Entwicklung der Europäischen Union anhand der ökonomischen Clubtheorie möglich zu machen und die Anwendungsmöglichkeiten der Clubtheorie zu beleuchten. Dazu werden im zweiten Teil die ökonomischen Analysemethoden dargestellt und ihre potentiellen Anwendungen bzw. Erweiterungen insbesondere im Hinblick auf die Anwendung auf die EU gezeigt. Im dritten Abschnitt wird die EU vor dem Hintergrund ihres politischen Integrationsprozesses beschrieben. Dies erfolgt anhand von sechs Fallstudien, die jeweils eine Clubsituation in Europa beschreiben und in ihrer Gesamtheit die Vorstellung Europas als eine Welt voller Clubs unterstreichen sollen. Im vierten Kapitel wird das zu Beginn dargelegte clubtheoretische Analyseinstrumentarium auf die beschriebenen Clubsituationen angewandt, so dass letztlich das Ziel dieser Arbeit umgesetzt werden kann. Im fünften und letzten Kapitel folgen eine kurze Zusammenfassung sowie ein abschließendes Fazit über die Anwendungsmöglichkeiten der Clubtheorie in Bezug auf das politische System der Europäischen Union.

II. Die Clubtheorie - Grundlagen

II.1. Öffentliche Güter - private Güter – Clubgüter

Samuelson (1954, 1955) unterscheidet zwischen rein öffentlichen und rein privaten Gütern. Dabei handelt es sich um die Betrachtung zweier Grenzfälle, die Samuelson selbst als „two extreme polar cases“ (Samuelson 1955, S. 350) bezeichnet. Diese sind jedoch am besten geeignet, die Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Gütern zu verdeutlichen. Bei einem rein öffentlichen Gut treten zwischen den Nutzern dieses Gutes keine gegenseitigen Beeinträchtigungen auf. Musgrave (1969) spricht in diesem Zusammenhang von „non-rivalness in consumption“ (Musgrave 1969, S. 126). Darüber hinaus kann niemand von der Nutzung des Gutes ausgeschlossen werden. Diese Eigenschaft wird von Musgrave als „non-excludability from consumption“ (Musgrave 1969, S. 127) bezeichnet. Bei rein privaten Gütern hingegen ist Rivalität im Konsum gegeben. Die Nutzung eines Gutes durch ein Wirtschaftssubjekt schließt die gleichzeitige Nutzung dieses Gutes durch alle anderen Wirtschaftssubjekte aus. Zudem ist das Ausschlussprinzip anwendbar, d.h. zahlungsunwillige Wirtschaftssubjekte können vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden (Brümmerhoff 2001, S. 94). Aus diesen beiden Kriterien, Rivalität und Ausschließbarkeit, ergeben sich nach Blankart (2001) vier mögliche Güterkombinationen⁷, die in Abb.1 zusammengefasst sind. Sind Ausschließbarkeit und Rivalität gegeben, so liegen private Güter vor. Trifft nur eines der beiden Kriterien zu, so spricht man von Maut- oder Allmendegütern.⁸ Bei rein öffentlichen Gütern sind weder Ausschließbarkeit noch Rivalität gegeben (Blankart 2001, S. 66). Dabei weist Blankart ausdrücklich darauf hin, dass die von ihm genannten Beispiele nicht naturgegeben für alle Zeiten in den gleichen Feldern verbleiben müssen. So kann beispielsweise die Zunahme der Nachfrage ein bisher der Nichtrivalität unterworfenen öffentliches Gut in ein Allmendegut verwandeln. Die Klassifikation nach Abb. 1 ist somit grundsätzlich auch eine graduelle Frage.

Um ein Clubgut im Sinne der Clubgütertheorie definieren zu können, muss beachtet werden, dass in der Realität die wenigsten Güter den polaren Fällen vollständiger Rivalität bzw. vollständiger Nichtrivalität entsprechen. Vielmehr sind die meisten Güter von mehreren Wirtschaftssubjekten – wenn auch nicht gleichzeitig, so doch abwechselnd - nutzbar.⁹ Der Nutzen eines Wirtschaftssub-

7 Grosseckler (1999, S. 535) entwickelt dieses Schema weiter, in dem er zusätzlich betrachtet, ob die Anwendung des Ausschlussprinzips wirtschaftlich ist oder nicht.

8 Zu den weiteren Eigenschaften von Maut- und Allmendegütern siehe Blankart (2001, S. 60 – 66).

9 Vgl. Buchanan (1965, S. 1 – 3). Buchanan verdeutlicht seine These anhand von Beispielen aus dem alltäglichen Leben. So erklärt er seinen Ansatz anhand folgender Güter:

jektes an einem Gut wird dabei jedoch durch die Mitbenutzung dieses Gutes durch ein anderes Wirtschaftssubjekt zwar nicht bis auf Null gesenkt, aber er wird durch die gemeinsame Nutzung doch zumindest geschmälert: „...the utility that an individual receives from its consumption depends upon the number of other persons with whom he must share its benefits“ (Buchanan 1965, S. 3). Dieser Effekt wird in der Literatur mit „congestion“ oder auch „crowding“ beschrieben.¹⁰

		Rivalität	
		Ja	Nein
Ausschluss	Ja	Private Güter z.B. Brot, Wohnen	Mautgüter z.B. Kabelfernsehen, Autobahn
	Nein	Allmendegüter z.B. Hochseefischgründe, Innenstadtstraßen	Reine öffentliche Güter z.B. Außenpolitik, öffentl. Kunstdenkmäler

Abb. 1: Klassifikation anhand des Ausschluss- und Rivalitätsprinzips

Zur Verdeutlichung der Unterschiede zwischen öffentlichen, privaten und Clubgütern wählt Apolte (1995) folgendes Beispiel zweier Wirtschaftswissenschaftler A und W, die in einem Büro sitzen. „Jeder trinkt für sich eine gewisse Menge Kaffee pro Tag, beide genießen gleichzeitig und ohne gegenseitige Beeinträchtigung ein und dasselbe Bürobild, und sie benutzen abwechselnd einen Laserdrucker. Im ersten Fall handelt es sich um ein privates Gut, weil der von A getrunkene Kaffee nicht auch von W getrunken werden kann. Im zweiten Fall handelt es sich um ein öffentliches Gut, weil A das Bild auch dann im vollen Umfang genießen kann, wenn W dies ebenfalls tut. Im letzteren Fall schließlich handelt es sich um ein Clubgut, denn beide können zwar den Laserdrucker benutzen, weil dieser auch nach den möglicherweise langen Ausdrucken des einen im Gegensatz zum Kaffee nicht verbraucht ist; doch wird der Nutzen des anderen aus dem Drucker durch die anfallenden Wartezeiten mehr oder weniger erheblich eingeschränkt, ein Effekt, der auch bei intensiver Betrachtung des Bildes nicht eintritt“ (Apolte 1995, S. 610). Des Weiteren verdeutlicht dieses Beispiel, dass es für ein Clubgut notwendig ist, dass das Ausschlussprinzip angewendet wer-

Schwimmbad, gemeinsame Baderäume für mehrere Gäste eines Hotels, Nutzung von Schuhen und Friseurbesuche.

10 Zur englischsprachigen Literatur siehe Boadway/Wildasin (1984, S. 58 – 59). Auf den Congestion-Effekt wird detaillierter in Kap.II.2.1 eingegangen.

den kann. Insgesamt liegt folglich ein Clubgut vor, „wenn eine beschränkte Rivalität im Konsum besteht und das Ausschlussprinzip anwendbar ist“ (Apolte 1995, S. 610).

In seinen Arbeiten geht Samuelson (1954, 1955) ebenfalls auf das optimale Angebot von öffentlichen und privaten Gütern ein. Dabei weist er auf die Unmöglichkeit eines privaten Angebots öffentlicher Güter hin. Dies ist eben durch die Eigenschaften eines öffentlichen Gutes begründet.¹¹ Bei Nichtrivalität im Konsum ist es ineffizient, den Ausschluss vorzunehmen, selbst wenn dieser ohne weiteres möglich wäre. Eine effiziente Ressourcenverwendung verlangt, dass die Preise den Grenzkosten entsprechen, aber die Grenzkosten eines zusätzlichen Nutzers sind in diesem Fall Null, und der Preis sollte daher auch gleich Null sein.¹² Eine Bereitstellung über den Markt funktioniert nicht, da der Markt auf diese Weise nicht zu einer effizienten Kostendeckung und zu keiner effizienten Entscheidung über den Umfang der Bereitstellung des öffentlichen Gutes führt. Ebenfalls kommt es zu Marktversagen, wenn das Ausschlussprinzip nicht anwendbar ist. Würde ein solches Gut privat gegen Entgelt angeboten, so fände sich niemand, der freiwillig bezahlen würde. Jeder potentielle Nutzer würde nämlich darauf hoffen, in der Rolle eines „Trittbrettfahrers“ (free-rider-Verhalten)¹³ unentgeltlich in den Genuss des Gutes zu kommen. Aufgrund der fehlenden Ausschlussmöglichkeit sind die privaten Anbieter nicht in der Lage, ihre Preisforderungen durchzusetzen (Peffekoven 1986, S. 35). Buchanan (1968) zeigt jedoch, dass eine private Bereitstellung rein öffentlicher Güter dann möglich ist, wenn die das Gut nachfragenden Individuen miteinander kooperieren. Seiner Idee nach beginnt ein Individuum mit der Produktion des öffentlichen Gutes, bis sein Grenznutzen aus diesem Gut gleich den Grenzkosten der Produktion dieses Gutes ist. Ein zweites Individuum kann nun diese Menge, die das erste Individuum zur eigenen Bedürfnisbefriedigung produziert hat, aufgrund der Charaktereigenschaft eines rein öffentlichen Gutes ebenfalls als free-rider konsumieren. Fragt das zweite Individuum aber eine höhere Menge des Gutes als das produzierende Individuum nach, so besteht die Möglichkeit, den Produzenten durch Transferzahlungen dazu zu bewegen, die Produktion des rein öffentlichen Gutes auszuweiten. Diese gezahlten Transfers müssen dabei die dem produzierenden Individuum entstehenden Kosten mindestens ausgleichen. Ins-

11 Aufgrund der Eigenschaften rein öffentlicher Güter definiert Stiglitz (1989) diese anhand zweier Aspekte: „Erstens ist es nicht möglich, ihren Verbrauch zu rationieren. Zweitens ist es auch nicht wünschenswert, ihren Verbrauch zu rationieren“ (Stiglitz/Schönfelder 1989, S. 114).

12 Vgl. Musgrave/Musgrave (1989, S. 43), die dies am Beispiel einer Brücke detaillierter erläutern.

13 Altruismus (Collard 1978, Andreoni (1989, 1990) und gesellschaftliche bzw. moralische Zwänge (Sugden 1984, 1985, Holländer 1990) können Menschen jedoch daran hindern, ausschließlich eigene Interessen zu verfolgen und die free-rider-Position auszunutzen.

gesamt wird die Bereitstellung solange ausgeweitet, bis die Nachfrage des bereitstellenden Individuums nach Transfers dem Transferangebot des zweiten Individuums entspricht.¹⁴ Da im Gegensatz zum Grenzfall rein öffentlicher Güter die Clubgüter durch die Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips gekennzeichnet sind, können diese grundsätzlich privatwirtschaftlich bereitgestellt werden (Apolte 1995, S. 610). Die Clubtheorie analysiert, wie im Weiteren erläutert, die dazu notwendigen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Bedingungen.

II.2. Das Buchanan-Grundmodell (within-club point of view)

II.2.1 Formale und graphische Darstellung

Die Ursprünge der Clubtheorie gehen auf Pigou (1920) und Knight (1924) zurück.¹⁵ In ihren Arbeiten unterscheiden sie zwischen einer engen, stark befahrenen Straße von guter Qualität und einer breiten, wenig genutzten Straße von schlechter Qualität. Dabei tritt auf der engen guten Straße „congestion“ auf. „In determining the tolls on the congested road, Pigou and Knight were essentially solving a club problem, since the toll would restrict users and, thereby, determine ‘membership size’ for the congested highway” (Sandler/Tschirhart 1980, S. 1481). Ein weiteres Club-Modell entwarf Tiebout (1956). Er zeigt anhand seiner „voting-with-the-feet“-Hypothese, wie die Bürger im Vergleich zu den jeweils anfallenden Kosten bei freier Mobilität bzw. freier Mitgliedsentscheidung über die beispielsweise von Gebietskörperschaften angebotenen Pakete an öffentlichen Gütern abstimmen und somit auch entscheiden können. Wiseman (1957) erarbeitete darüber hinaus das Prinzip der Kostenteilung zwischen Konsumenten eines nichtrivalen Gutes, z.B. Elektrizität. „Tiebout and Wiseman were the first researchers to focus on a cost-sharing rationale for clubs in which cost per user fell over some range of membership size” (Sandler/Tschirhart 1980, S. 1482). Die beiden bedeutendsten Ansätze der frühen Clubtheorie stammen jedoch von Olson (1965) und Buchanan (1965). So erkannte Olson, dass sich Clubs bilden, um Economies of Scale auszunutzen und um öffentliche Güter bereitzustellen und zu konsumieren.¹⁶ Im Rahmen der Clubtheorie erreichte Olsons Arbeit je-

14 Die auf diese Weise entstehenden Gleichgewichte sind jedoch instabil, da die Kooperationslösungen zu sehr unterschiedlichen Verteilungen der jeweiligen Konsumentenrenten zwischen den Individuen führen. Daher entstehen für die Individuen starke Anreize zu strategischem Verhalten (Buchanan 1968, S. 92 – 95).

15 Zur Geschichte der Clubtheorie siehe Cornes/Sandler (1999, S. 351 – 354).

16 Olson unterscheidet inklusive und exklusive Gruppen bzw. Clubs. Inklusive Gruppen konsumieren reine öffentliche Güter, so dass ihre Gruppengröße keinen Restriktionen unterliegt, da es zu keinen gegenseitigen Nutzenbeeinträchtigungen kommt. Exklusive Gruppen konsumieren Clubgüter. Hier ist die Mitgliederzahl begrenzt, da es zu „crowding“ kommen kann (Olson 1965, S. 34 – 44).

doch nicht den Einfluss des Buchanan-Aufsatzes.¹⁷ So steht die Analyse eines Clubs in der „Logic“ Olsons nicht im Vordergrund. Darüber hinaus benutzt Olson nicht den Ausdruck „Club“ für eine Gruppe von Konsumenten, die sich ein Clubgut teilen. Insbesondere Sandler (1992) wirft Olson zudem vor, dass dessen Club-Modell (Olson 1965, S. 22 – 36) im Vergleich zu Buchanan weniger klar und vor allem in der Relevanz und Bedeutung unverständlich geblieben sei (Sandler 1992, S. 22 – 27).

Das Buchanan-Modell¹⁸ selbst basiert auf folgenden Überlegungen: Für Konsumenten ist es interessant, sich in Clubs zusammenzuschließen, um ein Gut kollektiv bereitzustellen und zu nutzen, da die Kosten der Bereitstellung des Gutes bei gegebener Menge mit wachsender Clubmitgliederzahl auf immer mehr Köpfe verteilt werden können. Dabei wird die Zahl der Clubmitglieder aber insgesamt geringer sein als die Gesamtbevölkerung, da mit wachsender Inanspruchnahme des Gutes die gegenseitigen Beeinträchtigungen ansteigen und diese wiederum die zuerst angeführten Vorteile einer Vergrößerung der Clubmitgliederzahl überkompensieren. Somit gilt für Clubgüter: „The range of ‚publicness‘ is finite“ (Buchanan 1965, S. 2). Das Trittbrettfahrerverhalten ist jedoch nicht zu befürchten, da jeder, der einen Beitrag zur Finanzierung des Clubs bzw. des Clubgutes nicht leisten will, von dem Club bzw. von der Nutzung des Gutes ausgeschlossen werden kann (Arnold 1992, S. 263). „This construction allows us to move one step forward in closing the awesome Samuelson gap between the purely private and the purely public good“ (Buchanan 1965, S. 1), was das Ziel von Buchanans Ansatz darstellt. Das Modell betrachtet identische Individuen, die die zur Verfügung stehende Menge eines Clubgutes individuell in gleichem Maß in Anspruch nehmen. Zudem sind die Kosten der Bereitstellung des Clubgutes zwischen den Individuen gleich verteilt und alle Nichtmitglieder des Clubs können kostenfrei ausgeschlossen werden. Auf diese Weise kommt es zu keinen Diskriminierungen der Clubmitglieder untereinander. Insgesamt stellt der Club somit eine dezentrale freiwillige Organisation¹⁹ dar, die im Buchanan-

17 Zu einem Vergleich von Olson und Buchanan siehe Cornes/Sandler (1999, S. 352 – 353).

18 In der Literatur findet sich eine Vielzahl von Club-Modellen, die auf dem Buchanan-Grundmodell aufbauen: Siehe beispielsweise Adams/Royer (1977), Allen/Amacher/Tollison (1974), Anderson/Porter/Maurice (1979), Berglas (1976a), Färe/Grosskopf (1979), Heavey/Gunzenhauser (1978), Litvack/Oates (1970), McGuire (1972, 1974a, 1974b), Mueller (1976), Musgrave/Musgrave (1989), Polinsky (1974), Porter (1978), Sandler/Tschirhart (1984), Scotchmer (1985a, 1985b), Silva/Kahn (1993), Sterbenz/Sandler (1992) und Stiglitz (1977).

19 Buchanan (1965, S. 1) definiert Clubs als „consumption ownership-membership arrangement.“ In der Literatur finden sich vielfältige Club-Definitionen, die sich jeweils dadurch ergeben, welches Merkmal des Clubs im Vordergrund der Analyse steht. „In an attempt to provide a unifying definition, we define a club as a voluntary group deriving mutual benefit from sharing one or more of the following: production costs, the mem-

Grundmodell ohne Transaktionskosten operiert.²⁰ Da alle Individuen identisch sind, wird innerhalb des Clubs keine zentrale Kontrolle benötigt. Alle Clubmitglieder verfolgen dieselben Absichten und Ziele. „Only a representative member’s standpoint is considered when optimal conditions are derived for the club; hence a within-club point of view characterizes Buchanan’s approach” (Sandler/Tschirhart 1980, S. 1483 – 1484).

Zur formalen Darstellung des Buchanan-Modells muss der traditionelle Ansatz der Nutzenmaximierung unter einer Budgetrestriktion nach den obigen Überlegungen in zweierlei Hinsicht modifiziert werden: „Einerseits muss in der Nutzenfunktion neben der Menge des Clubgutes auch der (in der Regel negative) Einfluss der übrigen Clubmitglieder (durch Ballung) und andererseits in der Budgetbeschränkung der (positive) Effekt der Kostenteilung erfasst werden“ (Munduch/Nitschke 1988, S. 318). Konkret wird eine Wirtschaft betrachtet, in der ein Clubgut X und ein privates Gut y existieren.²¹ Die Nutzenfunktion eines repräsentativen Individuums hängt von der konsumierten Menge von y , der Menge von X und der Anzahl der Clubmitglieder s ab:

$$(1) U = U(y, X, s).$$

Dabei sei jedes Individuum mit Y Einheiten des privaten Gutes ausgestattet.²² Nach Buchanan soll nun ein Club zur Nutzung des Clubgutes derart gebildet werden, dass der Nutzen des repräsentativen Clubmitgliedes maximiert wird, wobei die Produktionskosten des Clubgutes $C(X)$ in Einheiten des privaten Gutes zu gleichen Anteilen getragen werden. Folglich gilt:

$$(2) \text{Max}_{(y, X, s)} U(y, X, s)$$

unter der Bedingung

$$(3) Y = y + \frac{C(X)}{s}.$$

Bei gegebener Ausstattung von Y kann die Nebenbedingung (3) als individuelle

bers’ characteristics, or a good characterized by excludable benefits“ (Sandler/Tschirhart 1980, S. 1482). Insbesondere Ng (1973, S. 297) stellt dabei heraus, dass der Konsum eines Clubgutes immer freiwillig ist, während rein öffentliche Güter im Konsum „non-rejectable“ sein können.

20 Zu den Annahmen des Buchanan-Modells vgl. Sandler/Tschirhart (1980, S. 1483). Wie im weiteren Verlauf der Arbeit deutlich wird, spielen die jeweils gewählten Annahmen in der Clubtheorie eine entscheidende Rolle.

21 Zur formalen Darstellung des Buchanan-Modells vgl. Apolte (1995, S. 610 – 612), Arnold (1992, S. 263 – 269), Berglas (1976a, S. 116 – 118), Buchanan (1965, S. 2 – 6), Cornes/Sandler (1999, S. 356 – 360), Munduch/Nitschke (1988, S. 318 – 319), Ng (1973, S. 291), Sandler (1992, S. 64 – 68), Sandler/Tschirhart (1980, S. 1483 – 1485), Tollison (1972, S. 277 – 278).

22 Das private Gut wird dabei als „numeraire“-Gut definiert, z.B. Geld (Buchanan 1965, S. 4). Daher kann Y als das verfügbare Einkommen des Individuums verstanden werden. Siehe auch Kap.II.2.2.

Transformationskurve des repräsentativen Individuums zwischen X und y aufgefasst werden. Nach Differentiation der Lagrangefunktion nach den Optimierungsvariablen ergeben sich folgende notwendige Bedingungen für ein Maximum:

$$(4) \text{MRS}_{X,y} = \frac{U_X}{U_y} = \frac{C_X}{s} = \text{MRT}_{X,y} \quad [\text{Bereitstellungsbedingung}]$$

$$(5) \text{MRS}_{s,y} = \frac{U_s}{U_y} = \frac{-C(X)}{s} = \text{MRT}_{s,y} \quad [\text{Mitgliedschaftsbedingung}]$$

MRS bezeichnet die Grenzrate der Substitution, MRT die Grenzrate der Transformation und U_X , U_y , U_s , C_X die partiellen Ableitungen von U und C. Die Bereitstellungsbedingung (4) besagt, dass im Optimum für jedes Mitglied die MRS zwischen Clubgut und privatem Gut gleich der MRT sein muss. Die optimale Menge des Clubgutes wird also durch die Gleichheit von Grenznutzen und Grenzkosten, die hier als Opportunitätskosten in Einheiten Grenznutzen des privaten Gutes angegeben werden, bestimmt. Die Mitgliedschaftsbedingung (5) besagt, dass die Anzahl der Clubmitglieder im Optimum soweit gesteigert werden soll, bis die Kostenreduktion durch ein neues Mitglied vom negativen Grenznutzen des Congestion-Effekts kompensiert wird. Die Gleichungen (4) und (5) bestimmen simultan die optimale Clubgutmenge und die optimale Anzahl der Clubmitglieder. Dabei sind beide Maximierungskalküle interdependent, weil die optimale Clubausstattung von der Zahl der Clubmitglieder abhängt und die optimale Clubgröße nicht unabhängig von der Clubausstattung bestimmt werden kann (Breuer 1998, S. 139). „There are two crucial aspects of the Buchanan model to remember. First, the provision and membership conditions must be simultaneously determined, since the MRS and MRT expressions in (4) and (5) depend upon the same variables. Second, utility is maximized for the representative member; i.e., average net benefits are maximized” (Sandler/Tschirhart 1980, S. 1485).

Anhand einer graphischen Analyse zeigt Buchanan (1965, S. 6 – 12), wie die beiden Gleichgewichtsbedingungen zusammenwirken. In der Literatur wird dies in einer Darstellung wie folgt zusammengefasst:²³ Im Quadranten I der Abb. 2 wird die optimale Bereitstellungsmenge des Clubgutes X festgelegt. Die Menge von X ist auf der Abszisse abgetragen, während die Ordinate die Gesamtkosten und Gesamtnutzen pro Clubmitglied zeigt. Der Verlauf der Nutzenkurve U ergibt sich dabei aus dem ersten Gossenschen Gesetz²⁴, die Kostenkur-

23 Zur graphischen Darstellung des Buchanan-Modells vgl. Apolte (1995, S. 612), Breuer (1998, S. 139), Cornes/Sandler (1999, S. 364), Munduch/Nitschke (1988, S. 319), Sandler (1992, S. 69 – 71), Sandler/Tschirhart (1980, S. 1486).

24 Zum ersten Gossenschen Gesetz siehe Schumann/Meyer/Ströbele (1999, S. 44 – 47).

sprechend ist X^* die optimale Clubgutmenge für eine Clubmitgliederanzahl von s^* . Die einzelnen Optima können in Form der Kurve X_{opt} in den Quadranten IV übertragen werden. X_{opt} zeigt die jeweiligen optimalen Werte von X für jeden gegebenen Wert von s . Analog wird im II. Quadranten bei gegebenem X die optimale Mitgliederanzahl s bestimmt, die den Gesamtnutzen pro Mitglied maximiert. Im Quadranten II wird somit die Mitgliedschaftsbedingung (5) erfüllt. Die Nutzenkurven zeigen hier die jeweiligen Gesamtnutzen pro Mitglied, wenn das Clubgut X in Höhe von X_1 , X_2 bzw. X^* bereitgestellt wird. Je weiter man sich auf der Abszisse, auf der s abgetragen ist, nach links bewegt, desto stärker wirkt der Congestion-Effekt. Dieser bestimmt den anfangs steigenden, aber mit immer höherem s fallenden Verlauf der Nutzenkurve. Wie es die Kostenkurve wiederum darstellt, sinken die Gesamtkosten pro Mitglied bei jeweils gegebenem X , falls s steigt. Erhöht sich die Menge des Clubgutes X (beispielsweise von X_1 auf X_2), so steigen ebenfalls die Nutzen- und Kostenniveaus. Die optimale Menge von s ergibt sich wiederum, wenn der jeweilige Anstieg der Nutzen- und Kostenkurve bei gegebenem X identisch ist. Für X_1 ist s_1 , für X_2 ist s_2 und für X^* ist s^* optimal. Die sich jeweils ergebenden Optima können in Form der Kurve s_{opt} in den IV. Quadranten übertragen werden. Die Übertragung erfolgt, wie in Abb. 2 dargestellt, durch eine Spiegelung der optimalen Punkte an einer 45° -Linie im III. Quadranten. s_{opt} zeigt für jede gegebene Menge von X den jeweils optimalen Wert für s . Der Schnittpunkt E von X_{opt} und s_{opt} im IV. Quadranten bestimmt schließlich die optimalen Werte von X und s , die sowohl die Bereitstellungsbedingung (4) als auch die Mitgliedschaftsbedingung (5) erfüllen. Dabei verdeutlicht die rot eingezeichnete Linie die Interdependenz dieser beiden Maximierungskalküle. Beträgt die Clubgutmenge X_1 , so realisiert der Club eine Mitgliederzahl von s_1 , welche wiederum eine Erhöhung der Clubgutmenge auf X_2 verlangt. Dieser Anpassungsprozess entlang der Linie X_1 TSJDF... führt letztlich zum Gleichgewicht E .²⁵ In den Quadranten I und II ist die gleichgewichtige Situation durch die blauen Nutzen- und Kostenkurven dargestellt.

Befindet sich der Club unter den speziellen Annahmen des Buchanan-Modells im Optimum, so weist Berglas (1976a) nach, dass die Clubgutmenge durch den Club dann auch effizient angeboten wird. Der durch jedes Mitglied gezahlte Pauschbetrag ($C(X)/s^*$) ist identisch mit den jeweils marginalen sozialen Kosten: „[...] if the size of the group is optimal, per capita payment [...] should equal the marginal social cost (where marginal social cost is the sum of marginal maintenance cost and marginal congestion cost)” (Berglas 1976a, S. 117).²⁶ Die marginalen sozialen Kosten werden also dadurch internalisiert, dass

25 Dieses Gleichgewicht ist nur stabil, wenn die X_{opt} -Kurve steiler als die s_{opt} -Kurve verläuft. Andernfalls entstehen immer instabile Gleichgewichte (Sandler/Tschirhart 1980, S. 1487).

26 Cornes/Sandler (1999, S. 359 – 360) belegen dieses Ergebnis mit Hilfe eines von Berglas leicht abgewandelten Modells: „Tolls or membership fees will equal the cost of

Auf der Abszisse der Abb. 3 sind die Clubmitglieder s abgetragen. Dabei betrachtet Oakland (1972) eine Volkswirtschaft, die insgesamt aus \bar{s} Individuen besteht. Die Ordinate zeigt darüber hinaus die durchschnittlichen Congestion-Kosten, die entstehen, wenn mehrere Individuen ein Gut gemeinsam konsumieren. Im Fall eines rein privaten Gutes (im Beispiel von Apolte (1995)²⁸ der Kaffee) steigen auf Grund der extremen Rivalität die Congestion-Kosten ins Unendliche, sobald ein Individuum dieses Gut nutzt ($s = 1$). Rein öffentliche Güter (das Bürobild) werden hingegen auf der horizontalen Achse dargestellt, da bei ihnen Nichtrivalität im Konsum vorliegt. Die gestrichelte Linie zeigt dementsprechend die auftretenden steigenden Congestion-Kosten für Clubgüter (der Laserdrucker) bei steigender Clubmitgliederzahl. Die Congestion-Funktion²⁹ ist insgesamt eine steigende Funktion der Nutzung der Mitglieder sv , aber auch eine sinkende Funktion der Clubgutmenge X (Oakland 1972, S. 341 – 342).³⁰ Analog zu der bisherigen Vorgehensweise lautet das Entscheidungsmodell eines repräsentativen Clubmitgliedes wie folgt:³¹

$$(6) \quad \underset{(y, X, s, v)}{\text{Max}} \quad U(y, v, b(sv, X))$$

unter der Bedingung (vgl. (3))

$$(7) \quad Y = y + \frac{C(X)}{sv} v.$$

Da die zusätzliche Variable v ins Modell eingeführt worden ist, sind im Optimum nun folgende drei Gleichungen zu erfüllen (Munduch/Nitschke 1988, S. 319 – 320):

$$(8) \quad b_2 MRS_{b, y} = MRT_{X, y} \quad [\text{Bereitstellungsbedingung}]$$

$$(9) \quad MRS_{v, y} + sb_1 MRS_{b, y} = 0 \quad [\text{Besuchsbedingung}]$$

$$(10) \quad MRS_{s, y} = b_1 v MRS_{b, y} = \frac{-C(X)}{s^2} = MRT_{s, y} \quad [\text{Mitgliedschaftsbedingung}]$$

Die Bereitstellungsbedingung des Grundmodells (4) fordert, dass der direkte Nutzenzuwachs einer Steigerung von X gleich den individuellen Grenzkosten ist. Nach (8) jedoch ist die optimale Clubmenge nun an dem Punkt erreicht, an

28 Vgl. Kap.II.1.

29 „Congestion may take the form of longer waits, slower service, reduced traffic flows, more encounters on nature trails, longer publication delays, higher bacteria counts in swimming pools, higher accident rates (i.e., a more extreme form of encounters), increased noise levels at public performances, interrupted services, or obstructed views“ (Sandler 1992, S. 64). Vgl. auch Ebrill/Slutsky (1982).

30 Zur Messung des auftretenden Congestion-Effekts siehe Reiter/Weichenrieder (1999).

31 Vgl. Oakland (1972, S. 342) zur formalen Darstellung.

welchem der marginale Nutzenzuwachs infolge des verringerten Congestion-Effekts von den marginalen Kosten pro Mitglied ausgeglichen wird. „Die wesentliche Neuerung des Buchanan-Modells wird aber durch die Besuchsbedingung (9) repräsentiert“ (Munduch/ Nitschke 1988, S. 320). Sie sagt aus, dass im Optimum der Club von einem Mitglied so stark in Anspruch genommen wird (so oft besucht wird), dass der marginale Nutzenzuwachs eines Mitglieds durch eine Besuchssteigerung gerade von dem zusätzlichen Congestion-Effekt kompensiert wird, falls alle Mitglieder den Besuch in gleicher Weise erhöhen. Berglas (1976a) zeigt in seiner Arbeit weiterhin, dass unter der Annahme verschiedener Nutzungsintensitäten des Clubgutes durch die Clubmitglieder eine effiziente Lösung für den Club nicht mehr erreichbar ist, wenn alle Clubmitglieder einen pauschalen Clubbeitrag zahlen. Auch eine Kombination aus einem pauschalen Clubbeitrag und einer Nutzungsgebühr pro Besuch des Clubs führt zu einer ineffizienten Lösung (Berglas 1976a, S. 119). Insgesamt tritt hier ein „Instabilitätsproblem individueller Incentives“ (Munduch/Nitschke 1988, S. 320) auf, da sich einseitiges Abweichen vom Pareto-Optimum lohnt. Da jedes einzelne Clubmitglied einen Anreiz hat, seine eigenen Besuche auszuweiten, falls sich die anderen Mitglieder nach der Gleichgewichtsbedingung richten, besteht die Gefahr, dass die Mitglieder den allgemeinen Congestion-Effekt vernachlässigen und ihre Besuche zu stark ausweiten.³² Nur über eine Besuchskontingentierung oder über eine individuelle Besuchsgebühr in Höhe der durch die Nutzung verursachten marginalen sozialen Kosten ist der Club nach Berglas in der Lage, das Optimum sichern zu können. „Thus the congestion externality becomes internalized“ (Cornes/Sandler 1999, S. 374).³³ Daher wird die Besuchsbedingung auch als Gebührenbedingung bezeichnet. Zudem sichert die Mitgliedschaftsbedingung im Optimum, dass die durchschnittlichen Kosten pro Besuch (C/sv) den marginalen Kosten pro Besuch entsprechen. Dies bedeutet, dass die durchschnittlichen Kosten pro Besuch im Optimum minimiert sind (Cornes/Sandler 1999, S. 368). Der Inhalt der Besuchs- bzw. Gebührenbedingung (9) kann auch graphisch dargestellt werden (Cornes/Sandler 1999, S. 375 – 376): Abb. 4 stellt die optimale Besuchsbedingung (9) für einen Club dar, der die optimale Mitgliedergröße s^* und die optimale Clubgutmenge X^* realisiert. Die Abszisse zeigt die Besuche

32 „Dies erklärt die verbreitete Praxis etwa in Sportvereinen, neben einem Mitgliedsbeitrag auch Gebühren in Abhängigkeit von der Inanspruchnahme des Clubs einzuheben“ (Munduch/Nitschke 1988, S. 320). Diese nach Berglas jedoch ineffiziente Praxis kann erklärt werden, wenn man die Kosten der Erhebung und Eintreibung einer individuellen Besuchsgebühr (Ausschlusskosten) berücksichtigt (vgl. Kap. II.4.2). „If these exclusion costs exceed the loss in efficiency associated with collecting membership fees, then the membership fee approach is best“ (Cornes/Sandler 1999, S. 397.)

33 „When an inclusive collective good is not a pure public good, however, those in the group enjoying the good would not welcome additional members who failed to pay adequate dues. Dues would not be adequate unless they were at least equal in value to the reduction in the consumption of the new entrant“ (Olson 1965, S. 40).

pro Mitglied, während die Ordinate die marginale Wertschätzung in Einheiten des privaten Gutes darstellt. Die $MRS_{v,y}$ -Kurve kann als Nachfragekurve für Besuche verstanden werden. Sie zeigt somit den Grenznutzen und verläuft fallend. Da die $-s^*b_1MRS_{b,y}$ -Kurve die Grenzkosten pro Besuch darstellt, ist ihre Steigung hier positiv. Im Schnittpunkt E ist die Besuchsbedingung (9) erfüllt. Die sich durch das Gleichgewicht ergebende Gebühr pro Besuch beträgt p_v . Jedes Clubmitglied zahlt insgesamt den Betrag v^*p_v und erhält dadurch eine Konsumentenrente in Höhe der schattierten Fläche, die durch die $MRS_{v,y}$ -Kurve und p_vE aufgespannt wird. Durch einen Anstieg der Clubgutmenge bewegt sich die $MRS_{v,y}$ -Kurve nach rechts oben, die $-s^*b_1MRS_{b,y}$ -Kurve wird nach rechts unten geschoben, so dass es insgesamt zu einem Anstieg der optimalen Besuchsanzahl v^* pro Clubmitglied kommt.

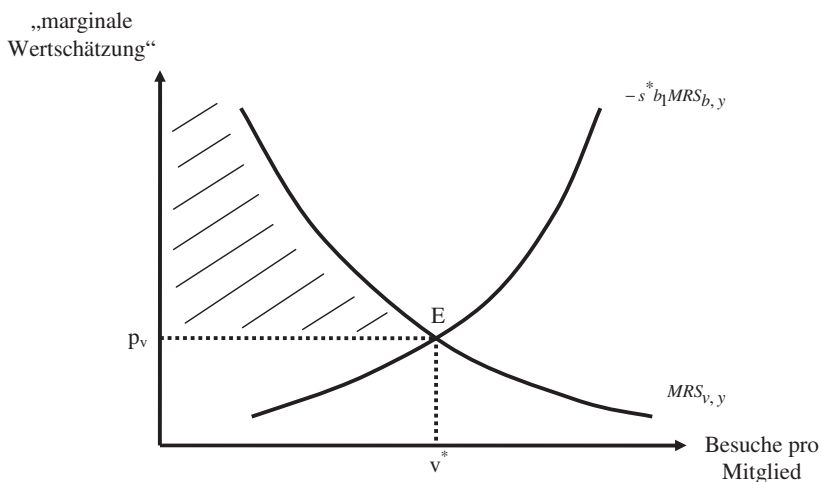


Abb. 4: Die Besuchs-/Gebührenbedingung eines Clubs

II.2.2.2. Bereitstellung durch Unternehmen

Buchanans Intention war es zu zeigen, dass Clubgüter nicht notwendigerweise durch den Staat bereitgestellt werden müssen (Apolte 1995, S. 614). Durch „consumption sharing arrangements“ werden sich in seinen Augen die Individuen zusammenfinden, um solche Güter gemeinsam zu produzieren. Dabei deutet Buchanan (1965, S. 7) selbst bereits an, dass es auch möglich sei, dass Clubgüter durch gewinnmaximierende Unternehmen auf dem Markt angeboten werden. Berglas (1976a, 1981), Boadway (1980) sowie Berglas/Pines (1980, 1981) wei-

sen in ihren Arbeiten schließlich nach, dass Unternehmen auf vollkommenen Märkten Clubgüter ebenso effizient bereitstellen können wie Clubs. „In this case competitive markets will optimally provide both the correct size of s^* and the right service levels of v^* . Notice that a single price p_v is sufficient here. No license or membership fee need be charged” (Boadway 1980, S. 137). Dies kann wiederum mit Hilfe des bereits bekannten Entscheidungsmodells eines repräsentativen Individuums gezeigt werden. Es gilt:

$$(11) = (6) \quad \underset{(y, X, s, v)}{\text{Max}} \quad U(y, v, b(sv, X)).$$

Die Nebenbedingung des Entscheidungsmodells ist bisher durch die jeweils gegebene Ausstattung eines jeden Individuums mit Y Einheiten des privaten Gutes angegeben worden. Nach der allgemein verwendeten Darstellung von Berglas (1976a, S. 116) ergibt sich nun die Nebenbedingung durch das Einkommen I des betrachteten Individuums, so dass sich die Nebenbedingung durch folgende Bilanzrestriktion ausdrücken lässt:³⁴

$$(12) \quad I = y + \frac{C(sv, X)}{s}.$$

Soll das Clubgut X durch ein gewinnmaximierendes Unternehmen angeboten werden, müssen folgende Aspekte berücksichtigt werden: Da die Unternehmen nach Gewinnmaximierung streben, werden sie das jeweils günstigste Verfahren zur Herstellung der Clubgüter anwenden. Daher ist es auch im Folgenden genügend, nur ein Entscheidungskalkül eines repräsentativen Unternehmens zu betrachten (Arnold 1992, S. 269). Unter der Bedingung des vollkommenen Marktes gilt für den einzelnen Unternehmer, dass der Nutzen, den er den potentiellen Konsumenten durch sein Clubgutangebot stiften will, mindestens so groß sein muss wie der Nutzen U^* bei einer alternativen Beschaffung des Clubgutes. Andernfalls könnten sich die Konsumenten selbst im Sinne Buchanans zu einem Club zusammenschließen (Berglas 1976a, S. 118). Das Unternehmen steht folglich vor folgendem Entscheidungsproblem³⁵:

$$(13) \quad \underset{(s, v, X, p_v)}{\text{Max}} \quad (p_v sv - C(sv, X))$$

unter der Bedingung

$$(14) \quad U(I - vp_v, v, b(sv, X)) \geq U^*.$$

Dabei stellt p_v den Preis pro Besuch bzw. Inanspruchnahme des Clubs dar. Dementsprechend sind $p_v sv$ die Einkünfte des Unternehmens aus den Besuchsgebühren.

34 Zu der zusammenfassenden formalen Darstellung der Bereitstellung eines Clubgutes durch private Unternehmen bei vollkommenen Märkten vgl. Cornes/Sandler (1999, S. 395 – 396).

35 Dieses Entscheidungsmodell eines Unternehmens wird analog auch von Sandler/Tschirhart (1981) in ihrer Analyse eines Wettbewerbsgleichgewichts für „consumer-managed firms“ verwendet.

ren. Es kann nun formal gezeigt werden (Cornes/Sandler 1999, S. 396), dass die sich ergebenden Bereitstellungs-, Gebühren- und Mitgliedschaftsbedingungen in beiden Entscheidungsproblemen (11) und (13) identisch sind. Unabhängig davon, ob ein Unternehmen oder ein von den Konsumenten kooperativ gegründeter Club das Clubgut bereitstellt, in beiden Fällen trägt die zu zahlende Gebühr des Clubbesuchs die Höhe der marginal anfallenden sozialen Kosten (Berglas/Pines 1980, S. 365). Bei vollkommenem Wettbewerb gilt im langfristigen Gleichgewicht: $p_v \cdot s_v = C(\cdot)$, so dass ebenfalls gilt: $p_v = C(\cdot)/s_v$. Jedes Mitglied zahlt also eine Gebühr in Höhe der durchschnittlichen Kosten pro Besuch. Im langfristigen Gleichgewicht entspricht diese Gebühr ebenfalls den marginalen Kosten pro Besuch. „Hence, a competitive industry is capable of running the various clubs, and there is no need for a nonmarket structure“ (Cornes/Sandler 1999, S. 397).³⁶ Dabei stellte Boadway (1980, S. 134 – 137) in seiner Analyse fest, dass Unternehmen das Clubgut nicht effizient bereitstellen können, wenn in der Produktion des Clubgutes steigende Skalenerträge vorliegen. Diese These ist jedoch durch Berglas (1981, S. 390 - 393) widerlegt worden: „The new element introduced is that increasing returns in the provision of club services, e.g. swimming pool services, are compatible with competitive equilibrium. That is we permit the situation in which doubling the size of a pool will less than double the costs, but we require the assumption that doubling the number of pools of a given size will at least double the cost“ (Berglas 1981, S. 390).

II.2.2.3. Das Personenteilbarkeitsproblem

Letztlich soll noch ein Aspekt erläutert werden, der im Weiteren eine bedeutende Rolle spielen wird³⁷: „An efficient allocation must be feasible“ (Scotchmer 1985a, S. 29). In dem „with-in club point of view“ des Buchanan-Grundmodells kann für den einzelnen Club das Problem entstehen, dass die für den Club jeweiligen optimalen Mitgliederzahlen nicht ganzzahlig sind. „Since by assumption a whole member must be added (or removed) from the club, the membership condition may not be satisfied as an equality“ (Sandler/Tschirhart 1980, S. 1484). So kann eine Erhöhung der Mitgliederzahl von s auf $s + 1$, beim Versuch s^* zu realisieren, dazu führen, dass das Ungleichgewicht zwischen den beiden Seiten der Mitgliedschaftsbedingung (5) umgekehrt wird. Insgesamt liegt hier ein „discreteness problem“ (Cornes/Sandler 1999, S. 358) vor. Neue Mitglieder sollten durch den Club nur dann aufgenommen werden, wenn die marginalen Nutzen die marginalen Kosten der Aufnahme übersteigen. Dabei gilt für die Mitgliedschaftsbedingung (5): „The membership size prior to the reversal of the

36 Hierbei muss beachtet werden, dass dieses Ergebnis nur unter sehr restriktiven Bedingungen (homogene Clubs, keine Ausschlusskosten, vollständige Information, vollkommene Märkte) Gültigkeit besitzt. Vgl. dazu Kap.II.2.1.

37 Zum Personenteilbarkeitsproblem siehe Kap.II.5.4.1.

inequality is optimal“ (Cornes/Sandler 1999, S. 358). Scotchmer (1985a, S. 29 – 30) verdeutlicht das Personenteilbarkeitsproblem wie folgt: Auf der Abszisse in Abb. 5 ist die Clubmitgliederanzahl s und auf der Ordinate der Nutzen U abgetragen. Die Nutzenkurve $U(s)$ zeigt den jeweils maximalen Nutzen in Abhängigkeit von s . Wenn die für den Club optimale Clubmitgliederanzahl s^* keine ganze Zahl ist, so kann eine effiziente Allokation nicht realisiert werden. Vielmehr gilt jetzt für das zu suchende Optimum: „The best feasible utility is, for example, $U(\hat{s})$ “ (Scotchmer 1985a, S. 29). Berglas/Helpman/Pines (1982, S. 345) weisen darauf hin, dass das Personenteilbarkeitsproblem auch für die Bereitstellung von Clubgütern durch Unternehmen zu beachten ist: Im Wettbewerbsgleichgewicht zwischen den Unternehmen ist nur dann allokativer Effizienz erreicht, wenn das Personenteilbarkeitsproblem nicht auftritt und die optimalen Größen realisiert werden können.³⁸

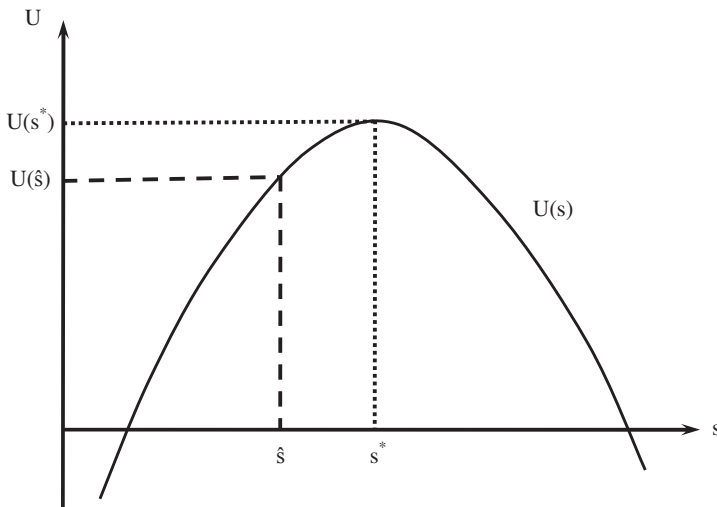


Abb. 5: Das Personenteilbarkeitsproblem

38 Die Auswirkungen des Personenteilbarkeitsproblems auf die Situation der Unternehmen werden durch Scotchmer (1985a, S. 31) ebenfalls graphisch aufgezeigt.

II.3. Gesamtwirtschaftliche Effizienz (total economy point of view)

Diese wie viele weitere Verfeinerungen des Buchanan-Modells betreffen allerdings nicht einen sehr bedeutenden Aspekt, der im Folgenden im Vordergrund stehen soll³⁹: Die auf der Basis des „within-club point of view“ des Grundmodells entwickelten Erweiterungen garantieren die Effizienz nur für die Clubmitglieder, nicht aber für die Gesamtwirtschaft und -gesellschaft. „Sollten Clubs aber eine Alternative für die staatliche Bereitstellung der betreffenden Güter darstellen, so wird man zumindest die Bedingungen für eine gesamtwirtschaftliche Effizienz angeben müssen“ (Apolte 1995, S. 613). Die Analyse des Buchanan-Grundmodells hat bereits erkennen lassen, dass sich die Gesamtbevölkerung einer Volkswirtschaft nicht unbedingt vollständig in Clubs aufteilen lässt. Wenn jeder Club seine Clubgutmenge und seine Mitgliederanzahl optimiert, so kann es sein, dass manche Individuen von Clubs ausgeschlossen bleiben und somit nicht in den Genuss des Clubgutes kommen. Neben das bereits beschriebene Problem der Personenteilbarkeit innerhalb eines Clubs tritt somit zusätzlich das Clubteilbarkeitsproblem auf der Ebene der Gesamtbevölkerung auf. Artle/Averous (1973) und Ng (1973) haben erstmals darauf verwiesen, dass sowohl die jeweilige Situation der Clubmitglieder als auch die jeweilige Situation der Nicht-Clubmitglieder betrachtet werden müssen, um gesamtwirtschaftliche Effizienz zu erreichen. „Such a representation is termed a total-economy viewpoint, since everyone’s well-being is included. In contrast, the within-club models present only the viewpoint of members; hence, either a representative member’s utility is maximized, as in the case of homogeneous clubs, or a social welfare function including only the members’ utility levels is maximized, as in the case of mixed clubs” (Cornes/Sandler 1999, S. 371).⁴⁰ Gesamtwirtschaftliche Effizienz ist dann erreicht, wenn innerhalb einer Volkswirtschaft die Clubgrößen pareto-optimal sind. Ein Zustand wird als pareto-optimal bezeichnet, falls der Nutzen eines Individuums nicht gesteigert werden kann, ohne gleichzeitig den Nutzen wenigstens eines Individuums zu reduzieren (Woll 2000, S. 640). Ng (1973) wirft Buchanan (1965) vor, keine pareto-optimalen Bedingungen aufzustellen, da Buchanan in seiner Analyse die durchschnittlichen Nettonutzen je Clubmitglied maximiert.⁴¹ Von einem „total-economy point of view“ aus müssen jedoch die Gesamtnettonutzen der Volkswirtschaft insgesamt maximiert werden: „However, it can be seen clearly that the number of persons, s , maximizes the net benefit per person, but not necessarily the total net benefit. If we increase the number of persons by one, the net benefit per person will be decreased slightly, but the in-

39 Siehe insbesondere auch Kapitel II.5.

40 Clubs werden als „mixed clubs“ bezeichnet, wenn die Clubmitglieder heterogen sind. Vgl. Kap. II.4.

41 Buchanan (1965, S. 2 – 6) wählt diesen Ansatz, da er von identischen Individuen ausgeht und nur ein repräsentatives Individuum betrachtet. Vgl. Kap. II.2.1.

crease in benefit to this new consumer may outweigh this aggregate decrease” (Ng 1973, S. 294). Somit bedeutet eine Maximierung der durchschnittlichen Nettonutzen je Clubmitglied nicht unbedingt die gleichzeitige Optimierung des Gesamtnettonutzens.

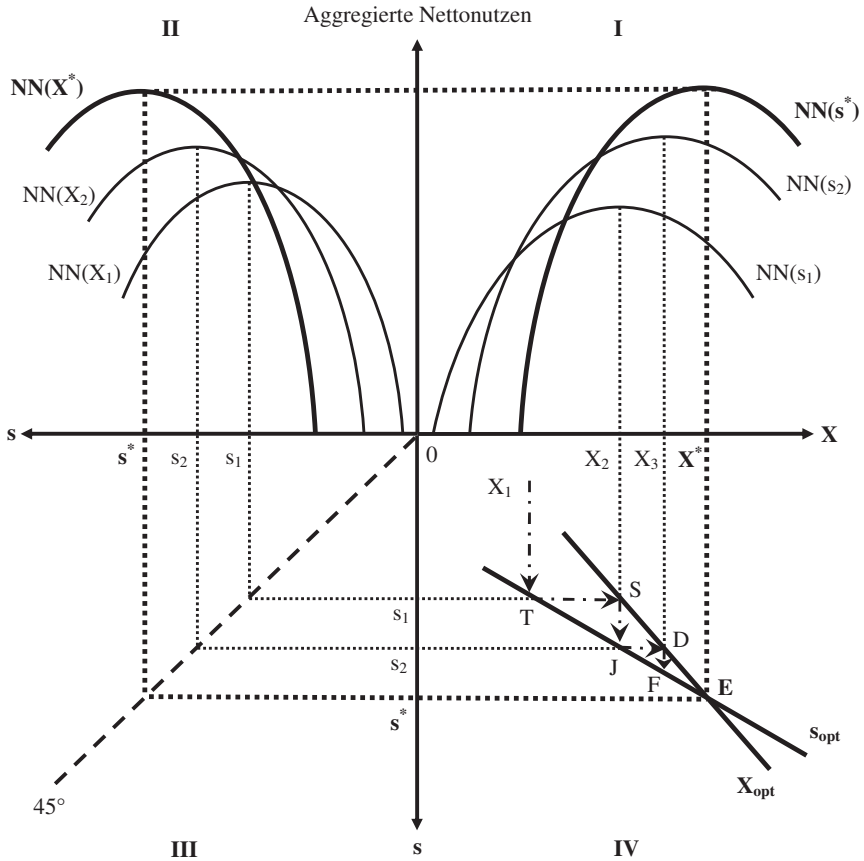


Abb. 6: Der „total economy point of view“

Cornes/Sandler (1999, S. 371 – 372) machen dies am folgenden Beispiel in Tab. 1 deutlich: Ein einzelner Club in einer Welt mit sechs identischen Individuen realisiert einen Gesamtnettonutzen von 16 €, wenn er aus vier Mitgliedern besteht und somit zwei unversorgt bleiben. Der Gesamtnettonutzen erhöht sich auf 18 €, wenn die Mitgliederzahl auf sechs erhöht wird. Die vier Clubmitglieder im

ersten Fall erreichen folglich einen durchschnittlichen Nettonutzen von 4 € pro Mitglied, während die sechs Mitglieder im zweiten Fall nur einen durchschnittlichen Nettonutzen von 3 € erhalten. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sollte sich somit ein Club bestehend aus sechs Mitgliedern bilden. Aus der „within-club“-Perspektive wird sich aber ein Club mit nur vier Mitgliedern formieren. Die Sichtweise des „total economy point of view“ lässt sich auch mit Hilfe der Abb. 6 darstellen, deren Aufbau an die Abb. 2 des Buchanan-Grundmodells angelehnt ist.⁴² Es wird vorausgesetzt, dass jedes Clubmitglied das Clubgut voll in Anspruch nimmt. Die Ordinate in den Quadranten I und II zeigt den aggregierten Nettonutzen⁴³, die Abszisse nach rechts die Clubgutmenge X und nach links die Clubmitgliederanzahl s . Die Nettonutzenkurve NN im I. Quadranten zeigt den aggregierten Nettonutzen bei jeweils gegebenem s und steigendem X . Der Verlauf der NN -Kurve sagt aus, dass mit steigendem X der Nettonutzen steigt, aber ab einem bestimmten Punkt aufgrund der steigenden Bereitstellungskosten auch wieder sinkt. Dort, wo die NN -Kurve ihr Maximum erreicht, liegt die optimale Menge von X . So ist beispielsweise X_3 die optimale Menge für $NN(s_2)$. Der II. Quadrant zeigt die NN -Kurve bei jeweils gegebenem X und hier steigendem s . Der aggregierte Nettonutzen sinkt nach einem Maximum aufgrund des Congestion-Effekts, wenn X konstant gehalten wird. So ist beispielsweise s_2 optimal für $NN(X_2)$. Analog zu Abb. 2 werden die optimalen Punkte im I. Quadranten durch die X_{opt} -Kurve und die optimalen Punkte im II. Quadranten durch die s_{opt} -Kurve dargestellt. Das Gleichgewicht des „total economy point of view“ liegt im Schnittpunkt E dieser beiden Kurven. Entlang des Pfades X_1T SJDF... E ist wiederum die Interdependenz der beiden Variablen erkennbar.

In der Literatur hat es eine intensive Diskussion darüber gegeben, ob nun der „within-club point of view“ oder der „total economy point of view“ zu einem Pareto-Optimum führt.⁴⁴ Helpman/Hillman (1977) weisen jedoch darauf hin, dass Buchanan (1965) und Ng (1973) in ihren Arbeiten von unterschiedlichen Problemstellungen ausgehen. Die „within-club“-Lösung ist der beste Ansatz, wenn kein Clubteilbarkeitsproblem vorliegt.⁴⁵ Dies ist dann der Fall, wenn die Gesamtbevölkerung einer Volkswirtschaft \bar{s} ohne Rest in die optimalen Clubmitgliederzahlen s^* der Clubs, die die durchschnittlichen Nettonutzen je Clubmitglied maximieren, aufgeteilt werden kann, so dass jedes Individuum mit

42 Die graphische Darstellung geht auf Ng (1973, S. 294 – 297) zurück. Sandler/Tschirhart (1980, S. 1494) fassen diese, wie in Abb. 6 gezeigt, in einer Graphik zusammen.

43 Der aggregierte Nettonutzen ergibt sich aus dem aggregierten Gesamtnutzen abzüglich der totalen Kosten (Ng 1973, S. 295).

44 Insbesondere Berglas (1976a, S. 117) behauptet, dass die Analyse von Ng (1973) inkorrekt ist. Zur Diskussion siehe außerdem Helpman/Hillman (1976, 1977), Ng (1978) und Hillman/Swan (1979). Eine Zusammenfassung bietet Takekuma (1999, S. 29 – 30).

45 Das Clubteilbarkeitsproblem wird in der Literatur auch als Integer-Problem bezeichnet (Scotchmer/Wooders 1987, S. 162). Zum Integer-Problem und dessen Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Effizienz siehe insbesondere Kap. III.5.

einem Clubgut versorgt und niemand ausgeschlossen ist.⁴⁶ Des Weiteren muss unterschieden werden, ob die Anzahl der Clubs in einer Volkswirtschaft variabel oder ob die Clubanzahl vorbestimmt bzw. festgelegt ist. Unter der Voraussetzung, dass \bar{s} ein Vielfaches von s^* ist⁴⁷, führt bei einer variablen Clubanzahl der „within-club“-Ansatz zur besten Lösung. „The point of Ng’s exercise is valid if the number of clubs is fixed or if there is an integer problem. In either case there may be an excluded remainder and then the mutual-gain motives that underly the formation of a Buchanan club are not consistent with the attainment of efficient club membership. Berglas shows that the Buchanan solution is pareto-efficient if the number of clubs is variable and there is no integer problem” (Helpman/Hillman 1977, S. 295). Zur Verdeutlichung soll nochmals das Cornes/Sandler-Beispiel betrachtet werden (Tab. 1). Im oben beschriebenen Fall ist nur ein Club betrachtet worden und somit der „total economy“-Ansatz vorteilhafter gewesen. Geht man aber von einer Gesamtbevölkerung von zwölf identischen Individuen bei einer variablen Clubzahl aus, so werden sich nach dem „total economy point of view“ zwei Clubs mit je sechs und nach dem „within-club point of view“ drei Clubs mit je vier Mitgliedern bilden. Die „total economy“-Lösung realisiert einen Gesamtnettonutzen von 36 € mit einem durchschnittlichen Nettonutzen von 3 € pro Mitglied. Die „within-club“-Lösung jedoch führt zu einem Gesamtnettonutzen von 48 € mit einem durchschnittlichen Nettonutzen von 4 € pro Clubmitglied. Der „within-club“-Ansatz ist nun folglich vorzuziehen. Es bildet sich ein effizientes Gleichgewicht, das mit dem eines wettbewerblichen Angebots des Clubgutes durch Unternehmen auf dem freien Markt identisch ist. Die Clubgebühr und die Clubgröße sind effizient. Darüber hinaus werden die Bereitstellungskosten gedeckt (Glazer/Niskanen/Scotchmer 1997, S. 4 – 5). Zu diesem Ergebnis kommen auch Hillman/Swan (1983). Sie zeigen in ihrem Ansatz, der auf der Zahlungswilligkeit der Individuen für ein Clubgut beruht, dass der zu zahlende Clubbeitrag im Buchanan-Grundmodell unter den oben genannten Voraussetzungen zur Pareto-Effizienz führt.

Die Spieltheorie, ursprünglich durch von Neumann/Morgenstern (1944) entwickelt, liefert in diesem Zusammenhang viele Erkenntnisse, um die optimale Anzahl von Clubs und deren Stabilität zu bestimmen.⁴⁸ „The concept of the

46 Das Integer-Problem in der Clubtheorie lässt sich auf das Problem optimaler Betriebsgrößen in einer bestimmten Branche übertragen. Teilt man den Branchenoutput, der sich im langfristigen Gleichgewicht ergibt, durch die effiziente Unternehmensgröße, so muss sich keineswegs eine ganzzahlige Unternehmenszahl für die Branche einstellen. Vgl. Apolte (1995, S. 614), Arnold (1992, S. 262), Breuer (1998, S. 140) sowie Starrett (1988, S. 48).

47 Somit ist der Quotient \bar{s} / s^* eine ganze Zahl. Vgl. Arnold (1992, S. 262).

48 Pauly (1967, 1970) wendet in seinen grundlegenden Arbeiten die Methodik der Spieltheorie auf die Clubgüter-Problematik an. Viele Aspekte werden durch die Spieltheorie aber auch in den Hintergrund gedrängt. So werden bspw. die Bereitstellungsbedingungen des Clubgutes nicht weiter betrachtet. Zur Bedeutung der Spieltheorie siehe Sand-

core is used to examine the stability of the various partitions" (Sandler/Tschirhart 1980, S. 1498). Ein „core“-Gleichgewicht ist dann gegeben, wenn kein Individuum seine Situation durch einen Wechsel der Clubmitgliedschaft mehr verbessern kann, weder durch Eintritt, Austritt oder eigene Clubgründung (Pauly 1967, S. 314 – 317). Somit herrscht Stabilität. Zu beachten ist, dass eine Aufteilung der Individuen in Clubs zwar im Pareto-Optimum, aber nicht unbedingt im „core“-Gleichgewicht liegen muss, während eine „core“-Situation auch pareto-optimal ist (Cornes/Sandler 1999, S. 417). Die Ergebnisse von Pauly (1967, 1970) fassen Sandler/Tschirhart (1980, S. 1500) in einem Zahlenbeispiel zusammen.⁴⁹ Unter der Annahme, dass kein Integer-Problem existiert, verdeutlicht die Tab. 1 die Anreize für Individuen, überbesetzte Clubs zu verlassen und in unterbesetzte Clubs einzutreten. Es wird bspw. eine Gesamtbevölkerung von acht identischen Individuen angenommen, in der sich zwei Clubs, einmal mit drei und einmal mit fünf Mitgliedern, formieren (Sandler/Tschirhart 1980, S. 1500). Wenn nun ein Mitglied aus dem Fünfer-Club in den Dreier-Club wechselt, so werden die durchschnittlichen Nettonutzen in beiden Clubs auf vier erhöht und sowohl eine „core“-Situation als auch ein Pareto-Optimum sind gefunden (Sandler/Tschirhart 1997, S. 338 – 339).

Clubmitgliederanzahl s	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	...
Gesamtnettonutzen	0,4	1,5	9	16	17,5	18	14	8	0	0	...
Durchschnittliche Nettonutzen	0,4	0,75	3	4	3,5	3	2	1	0	0	...

Tab. 1: Clubgröße und Nettonutzen

Die für den „within-club point of view“ notwendige Annahme einer variablen Anzahl von Clubs, die jeweils ein homogenes Clubgut anbieten, ist jedoch in vielen Fällen unrealistisch. Dies ist unmittelbar einleuchtend, wenn man die einzigartige Landschaft einer Küste oder eines Parks als Clubgut betrachtet

ler/Tschirhart (1980, S. 1498 – 1504) und Cornes/Sandler (1999, S. 415 – 434). Einen weiteren Überblick über die Literatur und Ansätze der Spieltheorie im Zusammenhang mit Clubs bieten Kurz (1997) und Scotchmer (2002).

49 Dieses Zahlenbeispiel hat in der Literatur häufig Verwendung gefunden. Siehe dazu Apolte (1995, S. 614), Cornes/Sandler (1999, S. 420) und Kapitel II.5.

(Berlgas/Helpman/Pines 1982, S. 346). Somit ist eher von einer fest vorgegebenen Anzahl von Clubs auszugehen, was als Konsequenz die Wahrscheinlichkeit eines Integer-Problems erhöht. Das bereits beschriebene Beispiel eines einzigen Clubs in einer Welt mit sechs Individuen zeigt, dass aufgrund des Integer-Problems kein „core“-Gleichgewicht entsteht.⁵⁰ Wird der Gesamtnettonutzen maximiert, führt dies zu einem pareto-optimalen Club mit sechs Mitgliedern. Durch die Maximierung der durchschnittlichen Nettonutzen entsteht aber ein Club von vier Mitgliedern, der nicht pareto-optimal ist, da zwei Individuen unversorgt bleiben. Hebt man die Bedingung der gleichmäßigen Nutzungsintensität des Clubgutes zwischen den Individuen auf, so kann ein Außenstehender aufgenommen werden, indem er bereit ist, einen höheren Clubbeitrag oder einen geringeren Nutzen als ein aktuelles Clubmitglied zu akzeptieren. Wird dieses nun durch die Aufnahme des bisher Unversorgten vom Clubgut ausgeschlossen, so kann es sich selbst wiederum um eine Aufnahme in einem anderen Club bemühen (Sandler/Tschirhart 1980, S. 1501). Insgesamt bleibt festzuhalten: „For pareto optimality, an integer problem may require the club to go beyond the membership that will maximize the average benefit“ (Cornes/Sandler 1999, S. 426).⁵¹ Dies zeigen Cornes/Sandler (1999, S. 426 – 427) anhand der Abb. 7.

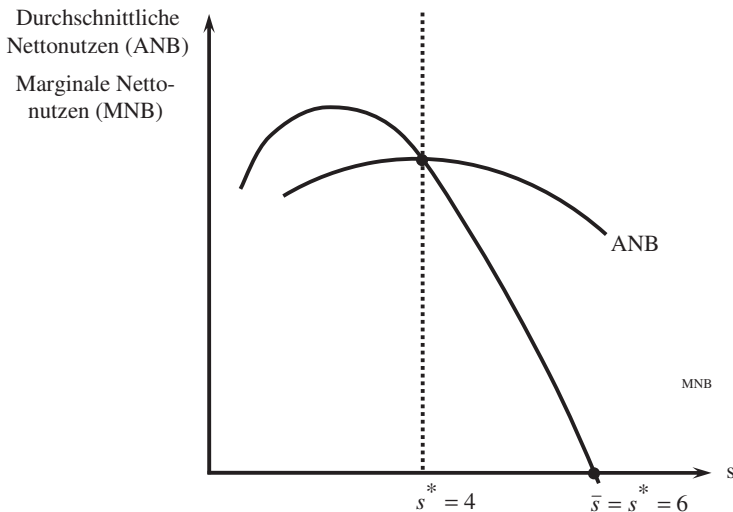


Abb. 7: Durchschnittliche und marginale Nettonutzen

50 Cornes/Sandler (1999, S. 421 – 422) verdeutlichen dies an einem weiteren Zahlenbeispiel.

51 Diese Überlegung geht auf Ng (1973, S. 298) zurück.

Die Anzahl der Clubmitglieder ist auf der Abszisse abgetragen, während die Ordinate die durchschnittlichen Nettonutzen (ANB) und die marginalen Nettonutzen (MNB) pro Mitglied misst. Bei einer Gesamtbevölkerung von sechs Individuen bedeutet die Maximierung der ANB: $s^* = 4$. Die Maximierung der Nettogesamtnutzen führt zu $s^* = 6$ und es gilt: $MNB = 0$. „Thus, the integer problem is shown to push the club beyond the membership size associated with maximizing ANB“ (Cornes/Sandler 1999, S. 426).

Aus der gesamtwirtschaftlichen Sichtweise wird die optimale Clubmitgliederanzahl somit im Allgemeinen größer sein als aus der clubinternen (Munduch/Nitschke 1988, S. 320). Ein Pareto-Optimum aus der „within-club“-Perspektive lässt sich, wie bereits dargestellt, nur erreichen, wenn die Clubanzahl variabel ist. Die Spieltheorie verdeutlicht zudem, dass alle möglichen alternativen Aufteilungen der Individuen in die Clubs untereinander verglichen werden müssen, um gleichzeitig ein Pareto-Optimum und eine „core“-Situation zu realisieren (Ellickson 1973).⁵² „When this is done and the core exists, maximizing total and maximizing average net benefits converge to the same result: a pareto-optimum solution in the core“ (Sandler/Tschirhart 1980, S. 1504).

II.4. Weiterführende Ansätze in der Clubtheorie

Clubmitgliederschaft	Nutzungsintensität	
	fest	variabel
Homogen (kein Integer-Problem)	1_A	1_B
Homogen (Integer-Problem)	1_C	1_D
Heterogen (kein Integer-Problem, anonymer Congestion-Effekt)	2_A	2_B
Heterogen (kein Integer-Problem, nichtanonymer Congestion-Effekt)	2_C	2_D
Heterogen (Integer-Problem, anonymer Congestion-Effekt)	2_E	2_F
Heterogen (Integer-Problem, nichtanonymer Congestion-Effekt)	2_G	2_H

Abb. 8: Strukturelemente in der Clubtheorie

Seit der grundlegenden Arbeit von Buchanan (1965) sind bis zur Jahrtausendwende mehr als über 300 wissenschaftliche Beiträge zur Clubtheorie erschienen

52 Dies ist eine spieltheoretische Notwendigkeit. Vgl. Fußnote 54.

(Cornes/Sandler 1999, S. 353). Aufbauend auf den Darstellungen von Berglas/Helpman/Pines (1982, S. 345) und Cornes/Sandler (1999, S. 355) zeigt die Abb. 8 einen Überblick, aus welchen alternativen Elementen bzw. Annahmen die Modelle der Clubtheorie bestehen können. Dabei könnte die Abb. 8 im Sinne von Berglas/Helpman/Pines (1982) zusätzlich verfeinert werden, indem man noch die Unterscheidung zwischen Modellen einer variablen und einer fest vorgegebenen Clubanzahl einfügt. Bisher sind nur Modelle der Arten 1_A, 1_B, 1_C und 1_D betrachtet worden. Im Folgenden sollen jedoch die darüber hinausgehenden Analysen kurz aufgezeigt werden, um anschließend die clubtheoretischen Weiterentwicklungen darzulegen, die für die Analyse des Integrationsraums der Europäischen Union von entscheidender Bedeutung sind.

II.4.1. Heterogene Clubmitglieder

Die Annahme heterogener Präferenzen und die in manchen Modellen zusätzliche Annahme heterogener Fähigkeiten bzw. Einkommen zwischen den Clubmitgliedern bedeutet eine erhebliche Komplizierung der Modellanalyse.⁵³ Insbesondere Freeman/Haveman (1977, S. 226) stellen heraus, dass es notwendig ist, die heterogenen Individuen auf der Basis ihrer Zahlungsfähigkeit für das Clubgut zu ordnen. Nur so kann vermieden werden⁵⁴, alle möglichen Kombinationen der Clubzusammensetzung durchspielen zu müssen, um das Optimum zu finden. Des Weiteren ist festzuhalten, dass auch im gemischten Club bei variabler Nutzung eine einheitliche Besuchsgebühr pro Besuch vorteilhaft ist. Die Gesamtsumme der Zahlungen an den Club ist jedoch individuell unterschiedlich, da sie von den individuellen Präferenzen jedes Individuums abhängt (Sandler 1984, S. 65). Sind die Präferenzen homogen und unterscheiden sich die Individuen nur durch ihr Einkommen, so werden diejenigen mit höherem Einkommen das Clubgut stärker nachfragen (Fraser/Hollander 1990).

Ob bei gemischten Clubs eine variable Clubanzahl angenommen und ein Pareto-Optimum gefunden werden kann, ist in der Literatur intensiv diskutiert worden.⁵⁵ Scotchmer/Wooders (1987) bieten einen wichtigen Beitrag zur Lösung dieser Frage, indem sie zeigen, dass prinzipiell typ-optimale Clubs paretoeffizient sind.⁵⁶ Typ-optimale Clubs weisen eine homogene Mitgliedschaft auf,

53 Modelle, die Heterogenität berücksichtigen, sind beispielsweise Berglas (1976a, 1976b), DeSerpa (1977, 1978a, 1978b), Fraser/Hollander (1990), Freeman/Haveman (1977), Hillman/Swan (1983), Kamien/Schwartz/Roberts (1973), Loehr/Sandler (1978), Ng (1973, 1974, 1978, 1980), Ng/Tollison (1974), Rothenberg (1970a, 1970b), Sandler (1975, 1982), Sandler/Cauley (1976) und Tollison (1972).

54 Die Spieltheorie erfordert dies. Vgl. Fußnote 52.

55 Zur Diskussion siehe Berglas/Pines (1981, 1984), Berglas (1984), DeSerpa (1977), Helpman (1979) und Sandler/Tschirhart (1984).

56 Einen ähnlichen Ansatz wählt Pauly (1970), in dem er eine heterogene Bevölkerung in homogene Gruppen aufteilt.

die ihren Mitgliedern jeweils den maximalen Nutzen stiften (Scotchmer/Wooders 1987, S. 161). Gemischte Clubs dagegen können ihren Mitgliedern allenfalls das gleiche Nutzenniveau wie typ-optimale Clubs bieten. Dies geschieht aber nur dann, wenn sich die heterogenen Mitglieder in den für den Club relevanten Aspekten einig sind. Damit solche Clubs zustande kommen, ist es notwendig, dass sie ihre jeweilige optimale Größe auch erreichen. Lassen sich die potentiellen Mitglieder nicht auf bestehende Clubs mit optimaler Größe aufteilen, entstehen für die unterbesetzten Clubs Anreize, Mitglieder aus anderen Clubs zu einem Wechsel zu bewegen, um selbst die optimale Größe zu realisieren. Ein Gleichgewicht wird auf diese Weise dann erreicht, wenn die Kosten des Clubwechsels die möglichen Gewinne für den Einzelnen überwiegen (Scotchmer/Wooders 1987, S. 167 – 171). Ein auf diese Weise durch Wettbewerb entstandenes stabiles Gleichgewicht zwischen den Clubs ist unter den getroffenen Annahmen effizient (Cornes/Sandler 1999, S. 382 – 385).⁵⁷

Heterogenität unter den Clubmitgliedern eröffnet natürlich auch die Möglichkeit der gegenseitigen Beeinträchtigung und Diskriminierung. In diskriminierenden Clubs werden nicht nur die Clubeinrichtungen und die Anzahl der Clubmitglieder, sondern zusätzlich auch die persönlichen Charakteristika (Herkunft, Religion, Erscheinungsbild etc.) der anderen Clubmitglieder wahrgenommen.⁵⁸ Diese weiterführende Modellannahme wird als nichtanonymer Congestion-Effekt bezeichnet (Scotchmer 1997, S. 75 – 76).⁵⁹ Im grundlegenden Modell von DeSerpa (1977) wird ein Vektor für jedes Clubmitglied eingeführt, der die jeweiligen Charakteristika beinhaltet. Bei variabler Nutzungsintensität des Clubs wird die Mitgliedschaftsentscheidung eines Individuums sowohl durch das angebotene Clubgut als auch durch die Intensität der jeweiligen Charaktere innerhalb des Clubs bestimmt.⁶⁰ Auf diese Weise konsumiert jedes Clubmitglied ein „club package“ (DeSerpa 1977, S. 34). Dabei können die jeweiligen Charakteristika das Nutzenniveau der anderen Mitglieder sowohl positiv (Intelligenz, Schönheit, Geistesverwandtschaft etc.) als auch negativ (Grobheit, Aggressivität, Raucher etc.) beeinflussen, so dass „desirable members“ und

57 Sowohl Scotchmer/Wooders (1987, S. 164 – 165) als auch Cornes/Sandler (1999, S. 384) legen das Zustandekommen der typ-optimale Clubs auch graphisch dar.

58 Siehe Arnott/Rowse (1987), Arrow (1972), Basu (1989), Becker (1957), Borjas (1982), Brueckner (1994), Brueckner/Lee (1989), de Bartolome (1990), DeSerpa (1977), DeSerpa/Happel (1978), Frank (1985), McGuire (1974a), Ng/Tollison (1974), Scotchmer (1994), Sorenson/Tschirhart/Whinston (1978), Tollison (1972) und Wooders (1978, 1989).

59 Der bisher betrachtete Congestion-Effekt, der auf Grund der Clubgröße und der Mitgliederanzahl entsteht, wird daher als anonymer Congestion-Effekt definiert.

60 Häufige Besucher des Clubs (z.B. „Stammkunden“) bestimmen durch den stärksten Einfluss ihrer Merkmale das Erscheinungsbild des Clubs insgesamt mehr als Clubmitglieder, die das Clubgut nur selten in Anspruch nehmen. Vgl. DeSerpa (1977, S. 37).

„undesirable members“ unterschieden werden (Cornes/Sandler 1999, S. 386).⁶¹ Es kann gezeigt werden, dass im Optimum nun unterschiedliche Gebühren in Abhängigkeit von den persönlichen Attributen vom Club verlangt werden. Ebenso ist es möglich, dass ein Mitglied so positive Eigenschaften für den Club mit sich bringt, dass der gesamte Congestion-Effekt allein durch die Präsenz dieses Individuums aufgehoben wird. „Im Extrem erhält ein ‚Star‘ sogar ein Entgelt für die Teilnahme am Club“ (Munduch/Nitschke 1988, S. 321). Unabhängig von der Heterogenität der Clubmitglieder kann auch Preisdiskriminierung unter den Individuen erfolgen. So geht Pauly (1967, S. 319) von einer organisierten Mitglieder Mehrheit in einem Club aus, die sich zum Ziel setzt, den „Profit“ aus der Preisdiskriminierung zu maximieren. Ob neue Mitglieder in den Club aufgenommen werden, ist dann nicht sicher und hängt von den Entscheidungsfindungen innerhalb des Clubs ab (Hillman/Swan 1983, Roberts 1999).⁶² Sandler/Tschirhart (1980) verdeutlichen diese Überlegungen anhand ihres Zahlenbeispiels aus Tab. 1. Geht man von einem Club mit insgesamt vier Mitgliedern aus, so verteilen sich, wenn Mitglied eins diskriminiert wird, die jeweiligen Nettonutzen NN beispielsweise wie folgt: $NN = (0,4; 5,2; 5,2; 5,2)$. Mitglied eins könnte in dieser Situation durch Verlassen des Clubs seine Situation nicht verbessern, da es auch allein nur einen Nettonutzen von $NN = (0,4)$ realisieren kann. „Nor could he persuade any other member or two members to join him in a club of two or three because their net benefits would be less than they currently receive. These payoffs are in the core“ (Sandler/ Tschirhart 1980, S. 1500).⁶³

II.4.2. Clubs mit Monopolmacht

Neben diesen in Abb. 8 aufgezeigten Forschungsgebieten werden auch die unterschiedlichen institutionellen Formen der Clubs untersucht. Neben der wettbewerblichen Bereitstellung von Clubgütern⁶⁴ ist es gerade bei einer fest vorgegebenen Anzahl von Clubs möglich, dass diese Monopolmacht besitzen. Dies führt zu besonderen Bereitstellungsbedingungen des Clubgutes (Scotchmer 1985a, 1985b). Eine zu starke Monopolmacht (Oakland 1972), verfassungs-

61 Tollison (1972, S. 280 -288) verdeutlicht diese Zusammenhänge auch graphisch.

62 Zu den Auswirkungen bei unsicherem Clubbeitritt siehe Cole/Prescott (1994).

63 Anders stellt sich die Situation dar, falls zwei Mitglieder in folgender Weise diskriminiert würden: $NN = (0,4; 0,4; 7,6; 7,6)$. Mitglieder eins und zwei könnten nun den Club verlassen und nun einen Zweier-Club gründen oder zusammen mit Mitglied drei oder vier einen Dreier-Club aufstellen, ohne dass Mitglied drei oder vier von ihrem bisherigen Nettonutzenniveau abweichen. Beide Möglichkeiten führen zu einer Erhöhung der Nettonutzen von eins und zwei. Insgesamt gilt, dass bei einer variablen Clubanzahl die Diskriminierungsmöglichkeiten der Clubs eingeschränkt sind (Pauly 1970, S. 59).

64 Ein umfassendes Modell über die Aufstellung und Stabilität von Clubs auf freien Märkten entwerfen Ellickson/Grodal/Scotchmer/Zame (1999).

rechtliche Vorgaben (Cornes/Sandler 1999, S. 400) und zu hohe Ausschlusskosten (Berglas 1982) können jedoch begründen, dass nur eine staatliche Bereitstellung von Clubgütern möglich ist. Fehlender Wettbewerbsdruck und ein Mangel an Informationen, die sonst über den freien Markt erfahren werden können⁶⁵, sowie eine kurzfristige Sichtweise der Politik⁶⁶ (Sandler 1982, S. 202 – 203) führen dann aber ebenfalls zu Ineffizienzen. Darüber hinaus können nun bestimmte Machtverhältnisse die Bereitstellung des Clubgutes in ihrem Interesse bestimmen (Brueckner 1989, Glazer/Niskanen 1997). Insgesamt gilt: „To choose among alternative institutional arrangements requires an explicit comparison of transaction costs and the welfare levels implied by different institutional structures“ (Cornes/Sandler 1999, S. 402).⁶⁷ Eine besondere Form der Transaktionskosten eines Clubs sind die Ausschlusskosten (Exklusionskosten).⁶⁸ In der Literatur existieren verschiedene Ansätze darüber, wie die Kosten des Ausschlussmechanismus die Clubkonstruktion und das Verhalten der Mitglieder beeinflussen (Cornes/Sandler 1999). So betont Feldmann (1978), dass zu den Kosten, die durch den Ausschlussmechanismus entstehen, auch die Wartezeiten von denjenigen gezählt werden müssen, die durch den Ausschluss vom Konsum des Clubgutes (zunächst) abgehalten werden. Durch den Ausschlussmechanismus werden somit Opportunitätskosten hervorgerufen, die als „preutilization crowding“ (Cornes/Sandler 1999, S. 387) bezeichnet werden können und ebenfalls von der Anzahl der Clubgutkonsumenten abhängen. Die Höhe dieser Art des crowding-Effekts hängt dann davon ab, wie viele Clubmitglieder gleichzeitig im gewünschten Maße das Clubgut konsumieren können. Je größer die Nutzungskapazität des Clubgutes ist, umso geringer wirkt sich das preutilization crowding aus. Ebenfalls spielen auch das Verhalten der Clubmitglieder selbst sowie die Art des Clubgutes eine entscheidende Rolle. Je kürzer sich die Verweildauer „im Club“ darstellt, umso geringer ist grundsätzlich die Notwendigkeit, den Ausschluss von Clubmitgliedern sicherstellen zu müssen (vgl. auch Oakland 1972). Es ist leicht erkennbar, dass hier im Vergleich zur der Situation eines Clubs mit Monopolmacht eine Wettbewerbssituation bei der Bereitstellung von Clubgütern

65 Dies gilt insbesondere in dynamischer Sicht. Vgl. Cornes/Sandler (1999, S. 401).

66 Unabhängig von der staatlichen Bereitstellung kann es auch bei selbst- und managergeführten Clubs bzw. Unternehmen zu Ineffizienzen kommen, wenn die „Führung“ des Clubs nicht (mehr) den Interessen der Clubmitglieder entspricht. Hier liegt ein Principal-Agent-Problem vor (Cornes/Sandler 1999, S. 411). Siehe Kap.II.4.7. Dies gilt besonders dann, wenn asymmetrische Information angenommen wird (Silva/Kahn 1993, Lee 1991). Zur Höhe des Effizienzverlustes vgl. Kap. II.5.

67 Die Bereitstellung eines Clubgutes bringt Transaktionskosten mit sich, wie bspw. die Kosten der Verwaltung oder die Kosten der Organisation einer Mitgliederversammlung.

68 Vgl. beispielsweise Barzel (1974), Davis/Whinston (1967), Helsley/Strange (1991, 1994), Kamien/ Schwartz/Roberts (1973), Lee (1991), Millward (1970), Nichols/Smolensky/Tideman (1971), Oakland (1972), Sandler/Cauley (1976) sowie Silva/Kahn (1993).

kostensenkend wirkt. Unabhängig von diesen Faktoren verweisen Lee (1991) und Helsley/Strange (1991) darauf, dass pauschale Mitgliedschaftsbeiträge dann vorteilhaft sind, wenn die Kosten der Gebührenerhebung bzw. Gebührenermittlung pro Clubbesuch zu hoch sind.⁶⁹ Dass es aus spieltheoretischer Sicht dennoch – trotz einer bestehenden Exklusionsmöglichkeit – auf Grund sozialer Normen zu einer Überfüllung von Clubs kommen kann, haben Manzini/Mariotti (2002) als „tragedy of the clubs“ bezeichnet. Dieser Effekt existiert besonders dann, wenn kein breites Angebot an Clubs besteht und das ersehnte Gut nur durch einen Club bereitgestellt wird. Der Zwang, mehr Clubmitglieder als die effiziente Menge aufzunehmen, kann dann insbesondere durch gesellschaftlichen Druck entstehen. Zusätzlich ist in dieser Situation zu erwarten, dass sowohl durch den Zugangsdruck von außen als auch durch die Notwendigkeit, „harte“ Ausschlussmaßnahmen durchzusetzen, die Exklusionskosten erheblich steigen.

II.4.3. Club of clubs

Oftmals sind in der Realität Situationen aufzufinden, in denen durch zwei oder mehrere nebeneinander bestehende Clubs vergleichbare Güter angeboten werden, deren jeweilige Nutzenproduktionen nicht unmittelbar voneinander abhängig bzw. aufeinander angewiesen sind, aber die zur jeweiligen Nutzenherstellung gleiche oder mindestens ähnliche Produktionsschritte benötigen. Vorstellbar sind hier beispielsweise Bibliotheken, die untereinander Bücher austauschen. Ein weiteres Beispiel sind auch gegenseitige Unterstützungsleistungen zwischen Gemeinden im Rahmen der Brandbekämpfung. Tritt ein Brand in einer Gemeinde auf, so führt die dafür zuständige Feuerwehr die entsprechende Arbeit aus. Entsteht jedoch in dieser Zeit ein weiterer Brandherd in derselben Gemeinde, so wird die Feuerwehr der nächstliegenden Gemeinde für den zweiten Brand alarmiert. Ebenso tritt diese Konstellation bei Kooperationen zwischen nationalen Streitkräften auf, die im Rahmen internationaler Kooperation zusammenschließen, um ein gemeinsames Ziel wie etwa Terrorismusbekämpfung zu verfolgen. So stellen Sterbenz/Sandler (1992, S. 1) die Überlegung auf: „If another club with similar facilities is already available and if the utilization patterns of the two clubs are not highly positively correlated, then the memberships of both clubs could be better off by sharing one another’s facilities so as to even out crowding“. In derartigen Situationen entsteht also ein Club, der aus Clubs besteht, um in Zeiten der Spitzennachfrage durch die Clubmitglieder die Kosten des Congestion-Effekts zu minimieren. Wie das kurz angeführte Beispiel der gemeinsamen Terrorismusabwehr bereits zeigt, findet man solche Club-of-clubs-Situationen gerade im Rahmen internationaler Zusammenarbeit, um die Bedürf-

69 „It also agrees with real-world observation, where many clubs charge only a membership fee on a periodic basis“ (Cornes/Sandler 1999, S. 403). Siehe auch Kap. II.2.2.

nisse der eigenen Bürger bei extremer Nachfrage nach einem Gut besser bedienen zu können. Theoretisch betrachtet entstehen somit Clubbedingungen (Größe und Clubgebühr) in den einzelnen Clubs, die in Zeiten geringer Nachfrage Überkapazitäten ergeben, die durch die Mitglieder bezahlt werden müssen. Diese Nachteile werden allerdings nur in dem Umfang auftreten, wie Nutzengewinne durch die gemeinsame Bereitstellung des Clubgutes bei extrem hoher Nachfrage entstehen.⁷⁰

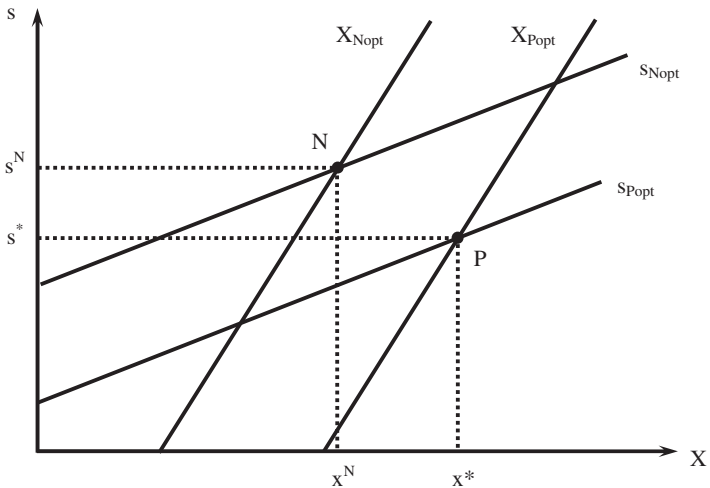


Abb. 9: Vergleich Pareto- und Nash-Optimum (bei $T=0$)

Dabei stellen Sterbenz/Sandler (1992) jedoch ebenfalls deutlich heraus, dass sowohl historische als auch machtpolitische Faktoren oftmals die gemeinsame Herstellung eines Clubgutes verhindern, um die nationale Autonomie zu bewahren bzw. zu schützen.⁷¹ Auch aus ökonomischer Sicht muss hier das Verhalten der einzelnen Clubs des Clubs näher betrachtet werden. Dabei ist festzustellen, dass in der Realität wohl kaum ein Pareto-Optimum zustande kommen kann. Vielmehr entsteht ein Nash-Gleichgewicht bzw. free-rider-Verhalten, da jeder Club versuchen wird, bei der Bereitstellung seiner Clubgütermenge und der Bil-

70 Sowohl der Zeitpunkt, die Dauer und die Höhe der extremen Nachfrage sind den Wirtschaftssubjekten in der Realität jedoch nahezu unbekannt. Dies kann zu erheblichen Effizienzverlusten führen. Zum weiteren Einfluss von Unsicherheit bei Clubbildungen siehe Sandler/Tschirhart (1985).

71 Gerade im Rahmen der Terrorismusbekämpfung und aufgrund der fortschreitenden Globalisierung kann jedoch auch festgestellt werden, dass die Bereitschaft zur Bildung von „Clubs of clubs“ zugenommen hat.

zung seiner Clubgröße Vorteile aus dem Zusammenschluss mit anderen Clubs zu ziehen. So entsteht die Tendenz, die eigene Clubmitgliederzahl zu erhöhen, da man auf die Clubkapazitäten der anderen Clubs zurückgreifen kann. Gleichzeitig wird aus demselben Grund die eigene Clubgröße reduziert, so dass die Kosten pro Mitglied sinken. Insgesamt ergibt sich eine suboptimale Clubgütermenge: „... the Pareto optimal provision is larger than the Nash level” (Sterbenz/Sandler 1992, S. 13).

Diese Situation kann anhand der Abb. 9 verdeutlicht werden, in der x^* die pareto-optimale Clubgütermenge und s^* die pareto-optimale Clubmitgliederzahl darstellt (vgl. Sterbenz/Sandler 1992, S. 14). Im Schnittpunkt der beiden Geraden S_{Popt} und X_{Popt} , die die jeweils relativ optimalen Punkte für s und x aufzeigen, liegt somit das Pareto-Optimum P. x^N und s^N beschreiben dagegen den Schnittpunkt der jeweiligen Geraden unter Nash-Bedingungen, so dass N das Nash-Gleichgewicht ergibt. Man erkennt leicht die hier im Vergleich zum Pareto-Optimum höhere Mitgliederzahl und die geringere Clubgröße. Aus Sicht von Sterbenz/Sandler (1992) kann – entsprechend der Clubtheorie – eine Gebühr T auf das gegenseitige Nutzen von Clubkapazitäten die Ineffizienzen des Nash-Gleichgewichts verringern. Durch die Gebühr T ergeben sich andere Anreizkonstellationen für die Mitgliederclubs: Die möglichen Einnahmen durch das Anbieten des Clubgutes bieten einen Anreiz, die eigene Clubgröße zu erhöhen. Gleichzeitig sinkt die eigene Clubmitgliederzahl, da in Zeiten von hoher Nachfrage die Angst vor Zahlungen von Nutzungsgebühren an andere Clubs besteht. Die Gebühr T führt somit zu einer Senkung von s^N und einer Steigerung von x^N , so dass sich insgesamt dem Optimum P genähert wird. Dabei muss herausgestellt werden, dass neben der Integer-Problematik auch Transaktionskosten bei der Erhebung einer Gebühr T entstehen. Somit kann auch mit einer Gebühr T das Pareto-Optimum nicht erreicht werden, da die gegenseitige Nutzung von Clubkapazitäten der Clubs untereinander kaum im pareto-optimalen Umfang erfolgen kann: „The problem appears to be too few instruments for the number of objectives – proper x , s , and sharing levels. A trade-off exists. With $T = 0$, sharing is optimal, but the clubs’ Nash equilibrium choice variables are not. If, however, we increase T , we can improve the club choice variables but at the expense of having too little sharing.” (Sterbenz/Sandler 1992, S. 15).

II.4.4. Multiproduct Clubs

Grosskopf/Yaisawarng (1990) stellen deutlich heraus, dass in der Realität viele Clubs mehrere Güter gleichzeitig bereitstellen, wobei die Mitglieder bei einem Clubbesuch nicht alle Güter gleichzeitig konsumieren. Ein Museum etwa stellt Seminarräume, Filmsäle und Ausstellungsräume bereit. Ein Nationalpark bietet gleichzeitig Campingplätze, Klettersteige, Spielplätze oder Liegewiesen an. Auf die Politik bezogen kann gesagt werden, dass die Vereinten Nationen beispiels-

weise die Güter Umweltschutz, Entwicklungshilfe, friedenserhaltende Maßnahmen und humanitäre Hilfe produzieren. Zu multiproduct Clubs, also Clubs, die mehrere Güter bereitstellen, kommt es dann, wenn bei der Güterproduktion Economies of Scope⁷² vorliegen. Brueckner/Lee (1991) verdeutlichen, dass in diesem Fall der multiproduct Club durch das Ausnutzen von Economies of Scope effizienter ist, als wenn die Güter durch jeweils einen Club angeboten werden. Verbundvorteile innerhalb von Clubs können beispielsweise durch eine gemeinsame Administration für die einzelnen Clubgüter, durch ein gemeinsames Marketing, durch den Aufbau eines gemeinsamen Kommunikationsnetzwerks oder sonstige infrastrukturelle Maßnahmen entstehen. Verallgemeinert werden Verbundvorteile somit durch solche Kosten verursacht, „that cannot be unarbitrarily assigned to any one facility, and, therefore, is not a direct cost“ (Sandler/Tschirhart 1993). Neben dem Aspekt der Economies of Scope muss bei multiproduct Clubs auch der Congestion-Effekt differenzierter betrachtet werden. So führen Sandler/Tschirhart (1993, S. 157) den Begriff des „cross-crowding“ ein: „Crowding in a multiproduct club requires a distinction between crowding and cross-crowding. The former applies to the usual notion – a crowded swimming pool, public park, and so on. Cross-crowding refers to the situation where users of one facility may detract from the enjoyment derived by users of another.“ Cross-crowding beschreibt somit den Effekt, dass innerhalb eines Clubs der entstehende Nutzen beim Konsum eines Clubgutes durch ein Clubmitglied gleichzeitig den Nutzen eines weiteren Clubmitglieds beim Konsum eines weiteren Clubgutes beeinträchtigt. Am Beispiel der Vereinten Nationen dargestellt kann Cross-crowding zwischen industrieller Entwicklungshilfe und Umweltschutzprogrammen auftreten. Ebenso können gegenseitige Beeinträchtigungen beim Durchsetzen friedensschaffender bzw. friedenserhaltender Maßnahmen und humanitärer Hilfeleistungen entstehen. Bei einem Club, der sowohl Tennisplätze als auch eine Schwimmhalle anbietet, kann die Nutzung des gemeinsamen Parkplatzes zu Cross-crowding führen. Grundsätzlich kann der Effekt des Cross-crowding auch zwischen einzelnen Clubs auftreten, die unabhängig voneinander ein einzelnes Clubgut anbieten. „Unlike single-product clubs, mulitproduct clubs are apt to internalize any cross-crowding to achieve efficiency“ (Sandler/Tschirhart 1993, S. 157).⁷³ Bei der Betrachtung von multiproduct Clubs arbeiten Sandler/Tschirhart (1993) jedoch auch folgende Prob-

72 Economies of Scope sind Verbundvorteile bei der gleichzeitigen Produktion mehrerer Güter innerhalb eines Unternehmers/Anbieters. Falls Economies of Scope vorliegen, ist es kostengünstiger, wenn ein einziger Anbieter alle Produkte zusammen bereitstellt, als wenn mehrere Anbieter einzelne Produkte produzieren (vgl. Knieps 2001).

73 Grundsätzlich muss die Möglichkeit betrachtet werden, dass der Effekt des cross-crowding höhere Kosten verursacht, als die Economies of Scope Kostenvorteile bringen. In diesem Fall sind aus der Clubperspektive wiederum voneinander getrennte Clubs von Vorteil, die nur ein Clubgut anbieten (vgl. Sandler/Tschirhart 1993).

lemfelder heraus: Erstens wird dargestellt, dass die Bereitstellung der Clubgüter nicht kostenminimal erfolgt, wenn angenommen wird, dass die Individuen nur jeweils einem multiproduct Club angehören können. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn man eine Gemeinde, in der ein Individuum lebt, als Club betrachtet.⁷⁴ Zur Verdeutlichung der Problematik bei der Annahme, nur einem Club zugehören zu können, sei ein einfaches Beispiel genannt: Eine Gemeinde bzw. ein multiproduct Club kann insgesamt drei Güter anbieten und besitzt folgende Kostenstruktur:

$$\begin{aligned} C(i) &= 20 \text{ €} && \text{mit } i = 1, 2, 3 \\ C(i, j) &= 35 \text{ €} && \text{mit } i, j = 1, 2, 3, i \neq j \\ C(1, 2, 3) &= 54 \text{ €} \end{aligned}$$

Des Weiteren wird angenommen, dass die Gesamtbevölkerung der Gemeinde aus sechs Individuen besteht. Diese sind in zwei Clubs aufgeteilt, die jeweils alle drei Güter anbieten. Zur Bereitstellung dieser Güter entstehen somit Gesamtkosten in Höhe von 108 €.

Dieselbe Gütermenge könnte jedoch durch drei Clubs, die jeweils zwei Güter anbieten, kostenminimaler zur Verfügung gestellt werden. Es ergibt sich in diesem Falle folgende Kostenstruktur:

$$C(1, 2) + C(2, 3) + C(1, 3) = 105 \text{ €}$$

In diesem kleinen Beispiel ergibt sich jedoch folgende Situation: „Assuming the three-product club is not mutually exclusive and members consume all three products, these members cannot be enticed to join a two-product club that offers a lower average price for two products, because this would entail losing the third product completely. Consequently, the two three-product clubs will prevail despite the lower production costs afforded by three two-product clubs” (Sandler/Tschirhart 1993, S. 168). Zweitens wird als zusätzliche Schwierigkeit betont, dass bei multiproduct Clubs neben der Bestimmung der optimalen Mitgliederzahl und der optimalen Clubgutmenge auch die optimale Anzahl der angebotenen Clubgüter gefunden werden muss. Das obige Zahlenbeispiel zeigt, dass bei der Herstellung von drei Clubgütern Economies of Scope gegeben sind. Die durchschnittlichen Produktionskosten je Clubgut sind jedoch bei zwei Clubgütern minimal. „However, unlike the single-product case, we cannot fall back to two facilities and replicate the clubs to achieve optimality. To do so would omit one facility from all clubs. Facilities simply do not replicate like homogeneous members” (Sandler/Tschirhart 1993, S. 168). Drittens verschärft sich bei der Betrachtung von multiproduct clubs das Integer-Problem. Dies ist vor allem in dann der Fall, wenn die optimalen Mitgliederzahlen je Angebot eines multiproduct Clubs unterschiedlich groß sind. Variieren also die optimalen Mitgliedschaftsgrößen bereits innerhalb eines Clubs in Abhängigkeit von den jeweils

74 Die Annahme, nur einem Club angehören zu können, wird in weiterführenden Modellen der Clubtheorie, insbesondere im Konzept der FOCJ, aufgehoben. Vgl. Kap. II.4.8 und II.5.

durch den Club angebotenen Leistungen, so steigt die Schwierigkeit, die Gesamtbevölkerung in optimale Clubmitgliedschaften aufzuteilen.

II.4.5. Generationen übergreifende Clubs

Die Analyse von ökonomischen Clubs muss auch hinsichtlich des Aspekts differenziert betrachtet werden, dass die Dauer der Bereitstellung des Clubgutes die Dauer einer Clubmitgliedschaft eines Individuums übersteigt. Immer neue Mitgliedergenerationen nutzen das durch den Club produzierte Gut, bis dieses schließlich vollständig verbraucht worden ist.⁷⁵ Es wird schnell offensichtlich, dass zahlreiche Clubsituationen dadurch charakterisiert sind, dass eben mehrere Mitgliedergenerationen diesen Club nutzen. Als Beispiele seien religiöse Gruppen, Staaten, Städte, Universitäten, Verbände, Straßen, Schulen etc. genannt. Unter Berücksichtigung dieser Tatsache müssen die Clubbedingungen näher analysiert werden. So weist Sandler (1982) darauf hin, dass bei der Festlegung der optimalen Clubgrößen und -gebühren nicht nur der bereits beschriebene Congestion-Effekt, sondern auch entsprechende Abnutzungen des Clubgutes durch den gegenwärtigen Konsum berücksichtigt werden müssen. Durch die Nutzung des Clubgutes durch eine Generation treten Verschleißerscheinungen am Clubgut auf, die den Konsum der nächsten Generation beeinträchtigen können. Dabei spielt auch der Wechsel der Clubmitglieder eine Rolle, also die Höhe der Sequenz, in der neue Generationen in den Club eintreten, während die älteren Mitglieder ausscheiden. Die Bestimmung der optimalen Clubgrößen ist insbesondere dann schwierig, wenn sich die Mitgliedergenerationen überschneiden, d.h. die neue Generation erfährt neben der Abnutzung des Clubgutes noch direkt den Congestion-Effekt durch die älteren Generation.⁷⁶ Eine eindeutige Schnittstelle reduziert hingegen die Rivalität im Konsum, da hier die neue Generation nur die negativen Folgen der Vorbesitzer des Clubgutes erfährt. Zur Veranschaulichung wählt Sandler (1982, S. 200) das Beispiel eines Nationalparks, in dem eine Generation von Parkgästen erhebliche Schäden an der Natur verursacht hat, die die neuen Parkgäste negativ beeinflussen. Um die Schnittstelle zwischen den Generationen klar festlegen zu können, schlägt er zeitlich limitierte Mitgliedschaften vor (bspw. ein Mitgliedspass über zehn Jahre), die sogar unter den Individuen übertragbar und damit handelbar sind. Es muss dann zusätzlich die Option betrachtet werden, dass eine Clubmitgliedschaft auch in den Erhalt bzw. in die Instandsetzung eines Clubgutes investieren kann. Auf diese Weise ist es

75 Es werden natürlich auch Clubgüter angeboten, die grundsätzlich nicht vollständig aufgebraucht werden können bzw. sollen, z.B. ein Nationalpark.

76 Neben der reinen Abnutzung ist auch zu erwarten, dass die Heterogenität unter den Clubmitgliedern steigt, wenn sich mehrere Generationen innerhalb eines Clubs überschneiden. Dies kann beispielsweise innerhalb einer Gemeinde bei politischen Fragestellungen die Clubsituation erheblich verändern.

möglich, durch investive Maßnahmen die Beeinträchtigungen, die das Clubgut durch Abnutzung erfährt, aufzufangen oder gar ganz zu beseitigen. Letztlich kann der Club durch Investitionen auch soweit modernisiert werden, dass sich das Produkt im Vergleich zur Zeit der Clubgründung deutlich verbessert oder im Wesen verändert. Beispielsweise kann eine einfache Landstraße immer wieder ausgebessert aber auch zu einer mehrspurigen Autobahn ausgebaut werden. Die Kosten der Instandhaltung müssen dem Nutzengewinn durch Verhinderung der Abnutzung des Gutes entsprechen. Dabei entsteht die Komplikation, dass die ältere Clubgeneration bis zum endgültigen Ausscheiden aus dem Club neben Zahlung der Instandhaltungskosten auch Nutzengewinne aus diesen Zahlungen realisiert, während die neue Generation von den Investitionen zunächst ohne Eigenleistung profitiert.⁷⁷ Sandler (1982, S. 201) erkennt das somit auftretende Problem: „Maintenance poses a novel dilemma for clubs, since maintenance is purely public within the club”. Ein Club kann Individuen durch Ausschluss an der Nutzung des Clubgutes hindern. Ein Club kann aber seine Mitglieder nicht von dem Nutzengewinn der Modernisierungsmaßnahmen ausschließen. Das Problem verschärft sich, wenn zusätzlich wechselnde Generationen der Clubmitgliedschaft angenommen werden. Dabei muss man zusätzlich berücksichtigen, dass der Nutzengewinn eines Mitglieds durch Investitionen in den Clubs umso größer ist, je häufiger das Mitglied das Clubgut konsumiert. „Unlike provision, the maintenance condition does not have an associated toll by which preference revelation can achieve self-financing. Instead, the club must try to estimate each member’s share of maintenance costs based upon maintenance benefits received. One ‘possible’ scheme would be to assign a fixed maintenance charge per unit of utilization so that heavier users would pay more maintenance costs. [...] Nevertheless, this collection procedure will not achieve efficiency, because the costs and benefits of the toll condition are different than those of the maintenance condition and, consequently, cannot serve as precise proxies. The per-unit maintenance charge will also move utilization rates away from the efficient outcome” (Sandler 1982, S. 201).

Die realitätsnahe Berücksichtigung mehrerer Mitgliedschaftsgenerationen verdeutlicht die Schwierigkeiten, die optimalen Bedingungen innerhalb eines Clubs festlegen zu können. Das Dilemma der Nichtausschließbarkeit beim Nutzengewinn durch Investitionen in die Bereitstellung des Clubgutes verhindert das Erreichen der höchstmöglichen Effizienz. Die Analyse Generationen übergreifender Clubs kann zusätzlich erweitert werden, wenn man neben den beschriebenen Aspekten die institutionelle Form des Clubs hinzuzieht. So stellt Sandler (1982) heraus, dass es bei Clubs, die durch die Mitglieder selbst verwaltet werden, zu weniger Effizienzverlusten kommt als bei Clubs, die durch Manager

77 Es besteht auch die Möglichkeit, dass die Instandhaltungsmaßnahmen derart ausfallen, dass während der Instandhaltung die Nutzung des Clubgutes erheblich eingeschränkt bzw. unmöglich ist. Nutzengewinne entfallen dann für diese Zeit.

geführt werden. Dies spielt gerade im Hinblick auf die Europäische Union eine bedeutende Rolle, da Politiker als Manager verstanden werden können, die ihre Clubs führen. Zwar zeigt Sandler (1982), dass es auch bei selbstverwalteten Clubs aufgrund der Eigeninteressen der Clubmitglieder Anreize gibt, Probleme und Nutzeneinschränkungen auf die nächste Generation abzuschieben. Um diesen entgegen zu wirken, führt er die Möglichkeit von Finanzierungsmodellen für Clubs aus, in denen sich weitsichtiges Handeln und investive Maßnahmen positiv auf die aktuelle Clubgeneration auswirken. Diese beruhen alle auf der Vorstellung, dass der Wert des Clubs, z.B. in Form von Wertpapieren, von Generation zu Generation durch ein Kaufgeschäft übergeben werden kann. Instandhaltungsmaßnahmen zahlen sich dann positiv für die ausscheidende Generation aus (vgl. Sandler 1982, S. 204). Bei managergeführten Clubs stellen sich jedoch andere Anreizkonstellationen heraus: Erstens sind die in Verantwortung stehenden Manager bzw. Politiker durch eine kurzfristige Sichtweise geprägt, da sie nur mit Unterstützung und Zustimmung der aktuellen Generation ihre Macht erhalten können. So besteht die Tendenz, dass langfristige investive Maßnahmen nicht in ausreichendem Maß stattfinden und entsprechend zu geringe Clubgebühren erhoben werden oder das Clubgut zu exzessiv angeboten wird. Dies erhöht den gegenwärtigen Nutzen, schädigt jedoch auf lange Sicht. Zweitens sind Politiker an großen Clubs interessiert, da dies für sie mehr Macht und Einfluss bedeutet. Es kann auch sein, dass Politiker nahezu gezwungen sind, mehr Clubmitglieder aufzunehmen, da der Ausschluss von Individuen rechtlich nicht möglich oder unpopulär ist. Insgesamt kommt es zu Effizienzverlusten durch zu hohe Mitgliedszahlen.⁷⁸ Drittens ist auch vorstellbar, dass Clubmanager zu hohe Clubgebühren verlangen, um hohe Einnahmen zu erzielen. Dies ist insbesondere dann möglich, wenn zwischen den Managerclubs kein entsprechender Wettbewerb besteht. Lediglich altruistisches Verhalten einzelner Mitglieder der Gesellschaft oder entsprechender Lobbyismus organisierter Gruppen können hier den Managern im Sinne des Machterhalts gegenläufige Tendenzen aufzeigen. Trotzdem stellt Sandler (1982, S. 203) fest: „A tendency toward myopia is, however, predicted, since the government’s inducements toward farsightedness must come indirectly from intervening groups which may be a subset of the electorate and which may not know future tastes. Moreover, these groups face significant transaction costs when organizing. Finally, these farsighted voters may not be an effective political force.”

II.4.6. Clubs und Unsicherheit

Die ökonomische Theorie geht in ihrer Analyse sehr oft von der Bedingung der „vollständigen Information“ aus, die beinhaltet, dass sowohl alle Nachfrager als

78 Vgl. Kap. II.5.

auch alle Anbieter beide Marktseiten und deren Bedingungen im vollen Umfang kennen. Dies dient der klareren Darstellung der auf einem Markt herrschenden Kräfte und ihrer Wirkungsweisen. Auch in den bisher präsentierten clubtheoretischen Modellen war vollkommene Information gegeben. In der Realität sind die Präferenzen bzw. die Verhaltensweisen der Akteure der jeweiligen Marktseite nie vollständig bekannt. Dieser Umstand – in der Theorie allgemein als Unsicherheit benannt – ist auch in der Clubtheorie berücksichtigt worden.⁷⁹ Insgesamt fassen Sandler/Sterbenz/Tschirhart (1985) folgende fünf Unsicherheitsfaktoren in Clubsituationen zusammen: Erstens kann für ein potentielles Clubmitglied Unsicherheit darüber bestehen, ob er überhaupt in den Club aufgenommen werden kann. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Clubmitgliedschaftsgröße begrenzt ist bzw. der Zugang in den Club nur begrenzte Kapazitäten aufweist. Zweitens besteht eine Unklarheit darin, dass sich ein Clubmitglied nicht sicher sein kann, auch alle Einrichtungen des Clubs bei jedem Besuch nutzen zu können. Dieses Risiko tritt ein, wenn gewisse Clubleistungen Kapazitätsgrenzen aufweisen. Drittens kann Unsicherheit über die Höhe der Club- bzw. Beitrittsgebühr bestehen, und zwar gerade dann, wenn sie flexibel gestaltet ist. Viertens weiß ein einzelnes Clubmitglied oftmals nicht, wie hoch die Nutzungsrate des Clubgutes durch andere Clubmitglieder während der Zeit seiner Nutzung gerade ist. Die Höhe des Congestion-Effekts ist eben vor dem Clubeintritt bzw. vor dem Clubbesuch oftmals unklar. Fünftens besteht natürlich auch Unsicherheit auf der Clubgüterangebotsseite. Dies betrifft die Festlegung der Clubkapazität aber auch die Entscheidungen bezüglich der optimalen Investitionshöhen und deren Zeitpunkt. All diese Aspekte führen zu Unsicherheit auf Seiten der Clubgutanbieter und auf Seiten der Nachfrager. Unter Berücksichtigung dieser Arten von Unsicherheit verkompliziert sich die Darstellung einer Clubanalyse: Ein potentielles Clubmitglied erhofft sich nach wie vor durch den Eintritt in einen Club einen Nutzengewinn. Diesen erwarteten Nutzen zieht er aus der Analyse der ihm bekannten Clubmitgliedschaftsgröße, der ihm bekannten Höhe der Clubgebühren und der ihm bekannten Einrichtungen des Clubs. Für das Clubmitglied bedeutet eine hohe Clubmitgliederanzahl eine Senkung der Pro-Kopf-Kosten. Viele Clubmitglieder reduzieren aber ebenso die Wahrscheinlichkeit, dass das Clubmitglied jederzeit den Club besuchen bzw. jederzeit den Club nutzen kann. Der grundsätzliche Congestion-Effekt wird als durch die Unsicherheit über den Zeitpunkt der Nutzung verschärft. Ähnlich ergeht es der Anbieterseite. Legt sie eine feste Mitgliederanzahl fest, die gleichzeitig den Club besuchen darf, so müssen folgende Überlegungen beachtet werden: Eine hohe Zulassungszahl von Mitgliedern, die das Clubgut gleichzeitig nutzen können, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass viele Clubmitglieder jederzeit den Club besuchen können. Gleichzeitig entstehen natürlich Staueffekte, die diesen Nutzengewinn eventuell sogar

79 Vgl. u.a. Hillman/Swan (1979a, 1983) sowie De Vany/Saving (1977, 1980).

übersteigen. Ebenfalls steigt dann auch der Bedarf an weiteren Bereitstellungs- bzw. Wartungskosten. Dies wiederum führt zu höheren Clubgebühren, die wiederum die Clubeintrittsentscheidung potentieller Mitglieder betreffen. Zusammenfassend wird bereits nach dieser kurzen Analyse einsichtig, dass es Unsicherheit kaum ermöglicht, optimale Clubbedingungen herbeizuführen. Während in der Analyse bei vollkommener Information Veränderungen der Clubsituation eindeutige Konsequenzen hervorrufen, können bei der Analyse unter der Annahme unvollständiger Information nur Wahrscheinlichkeiten benannt werden, da das Verhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte eben nicht vollkommen bekannt ist und diese nur über eingeschränkte Informationen verfügen.⁸⁰ Bei Berücksichtigung der Unsicherheit ist somit das theoretische Pareto-Optimum bei der Bereitstellung eines Clubgutes, in dem Individuen in den Club eintreten, bis die Nutzen ihres Clubeintritts genau der Höhe ihrer dadurch entstehenden Kosten entsprechen, nicht mehr erreichbar. In der Realität werden Individuen immer dann in einen Club eintreten, wenn sie davon ausgehen, dadurch einen Nutzen Gewinn zu erzielen. Dabei bleiben Irrtümer möglich: „Yet, one can imagine real-world situations where visitors are allowed admittance to the point where members are indifferent, to, or perhaps even worse off by, visiting. For example, consider the mass transit rider who hops on a bus or train to find standing room only: he may very well wish that he had waited for a later ride. Or consider a country club member who visits the swimming pool facilities only to find such an overwhelming crowd that he wishes he had stayed home” (Sandler/Sterbenz/Tschirhart 1985, S. 472).

Die Auswirkungen von Unsicherheit hängen neben der Art der Unsicherheit zusätzlich von der Risikoeinstellung der jeweiligen Wirtschaftssubjekte ab. Grundsätzlich lassen sich hier drei Gruppen unterscheiden: risikofreudige, risikoneutrale und risikoaverse Wirtschaftssubjekte. Alle drei Gruppen zeigen je nach ihrer Einstellung unterschiedliche Verhaltensweisen und führen somit zu unterschiedlichen Auswirkungen auf die Clubgutmenge, zu unterschiedlichen Reaktionen auf den potentiellen Congestion-Effekt und damit auch zu unterschiedlichen Mitgliederanzahlen und Clubgebühren. Letztlich spielt auch das Clubgut selbst eine entscheidende Rolle, wie sich das Verhalten der Individuen bei Unsicherheit auswirkt. Dies zeigen Sandler/Sterbenz/Tschirhart (1985, S. 475) an folgendem Beispiel. Sie gehen von risikoaversen Individuen aus, die ein Clubgut (hier: Schutz vor Feuer) nachfragen, welches ihren Wohlstand, ihren Reichtum und damit ihr Wohlbefinden sichert. Sie haben daher eine hohe Zahlungsbereitschaft für eine gut ausgestattete Feuerwehr für ihren Wohnbezirk. Im

80 So ist es in der Regel nicht möglich, die Bedingungen bzw. den Congestion-Effekt innerhalb eines Clubs von „außen“ beurteilen zu können. Ebenso wird es kaum möglich sein, jederzeit eine Clubgebühr zu erheben, die genau den jeweils entstehenden Kosten des Clubbesuchs entspricht. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn die Erhebung der Clubgebühr erst nach dem Clubeintritt erfolgt.

Rahmen der Nachfrage nach dem Clubgut „Feuerschutz“ beschreibt das Model drei mögliche Stufen, denen sich die Individuen ausgesetzt sehen bzw. die sie erfahren können: Stufe 1 besagt, dass eigene Haus kaum entflammbar ist und somit nicht abbrennen kann. Stufe 2 beschreibt die Situation, dass das eigene Haus zwar brennt, aber die Feuerwehr in der Lage ist, das Feuer zu löschen. In Stufe 3 kann das Feuer nicht gelöscht werden und das Haus wird vernichtet. Bei Risikoaversität ist es nun Wunsch jedes Individuums, Stufe 1 zu erreichen und zu erhalten. Es besteht daher unter den beschriebenen Voraussetzungen eine hohe Zahlungsbereitschaft für allgemeine Feuerschutzmaßnahmen und eine große gut ausgestatte Feuerwehr, die möglicherweise mehrere Brände gleichzeitig bekämpfen kann. Anders ausgedrückt: Die genannten Bedingungen führen zu gut ausgestatteten und großen Clubs, um die Qualität des Clubguts zu sichern und den Congestion-Effekt möglichst zu vermeiden. „A typical feature of expected utility models is that the individual transfers wealth from the desired state to the undesired state through some type of insurance mechanism. In our model, increased risk aversion leads the member to effect this transfer by two means. First, he transfers wealth by choosing a larger facility, since the facility is paid for in every state. Second, by choosing a larger capacity he increases the probability of falling into the second most desired state (fire extinguished) while decreasing the probability of falling into the least desired state (fire not extinguished)” (Sandler/Sterbenz/Tschirhart 1985, S. 475). Bei anderen Clubgütern, die weniger existenzbedrohend sind, etwa Schwimmbäder oder Golfvereine, entstehen jedoch bei risikoaversen Individuen völlig andere Interessen und somit andere Clubs. Die Berücksichtigung des Faktors Unsicherheit verdeutlicht auf diese Weise, dass eine umfassende Analyse einer Clubsituation nicht ausschließlich anhand einer Betrachtung der Clubgrößen erfolgen darf, sondern auch die jeweilige Situation der Clubmitglieder und deren Bedingungen bzw. Interessen eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung eines Clubs spielen. In diesem Zusammenhang muss auch die nun folgende Betrachtung der Principal-Agent-Problematik innerhalb von Clubs eingeordnet werden.

II.4.7. Clubs und die Principal-Agent-Problematik

Apolte (1995) betont, dass Clubgüter im Prinzip mit gleicher Effizienz von einer staatlichen Stelle, einem Club oder einem gewinnmaximierenden Unternehmen bereitgestellt werden können.⁸¹ Wie jedoch bereits Sandler (1982) argumentiert hat, stellt auch er deutlich heraus: „Beschränkungen der Effizienz sind dann - zumindest bei hinreichend kleiner optimaler Mitgliederzahl - in den unterschiedlichen Entscheidungsfindungs- und Motivationssystemen der jeweiligen Organisationsform zu suchen“ (Apolte 1995, S. 615). So weisen Zimmer-

81 Vgl. auch Kap. II.2.

mann/Schemm-Gregory (2005) darauf hin, dass Mitglieder in einem selbstverwalteten Club einen höheren Nettonutzen pro Kopf realisieren, als wenn der Club durch einen Club-Manager geführt wird.⁸² Dafür sprechen folgende Gründe: Der Club-Manager strebt nach Clubgröße und Clubnettonutzen, weil Image und Prestige sowie Ausstattung und Einkommen damit korreliert sind. Die Clubmitglieder akzeptieren dies, da der Manager ihnen durch Größenwachstum eine Senkung der jährlichen Beiträge glaubhaft versprechen kann. Darüber hinaus übersehen sie, dass nach Überschreiten der optimalen Mitgliederanzahl die individuellen Nutzen stärker sinken als die Kosten. Ebenso ist es denkbar, dass die Mitglieder die sichere und sofortige Kostensenkung pro Kopf höher gewichten als eine unsichere Nutzensenkung später. Außerdem erscheint plausibel, dass die Mitglieder eine aus dem Clubwachstum resultierende Senkung ihrer Nettonutzen pro Kopf hinnehmen, weil ihnen die Expansionspolitik des Managers positive Zusatznutzen in Form von Geltungsnutzen beschert, die nicht in den Nutzen und Kosten des Clubgutkonsums enthalten sind.⁸³ Diese Überlegungen verdeutlichen, dass es zu Wohlfahrtsverlusten kommt, da die Interessen des Club-Managers nicht mehr den Interessen der Clubmitglieder entsprechen und zwischen beiden Seiten eine asymmetrische Informationsverteilung gegeben ist. Auch Mantzavinos (2001, S. 96) hebt hervor, dass Führungspersonen in Institutionen aller Art auf der Grundlage individueller Rationalität Interessen verfolgen, die nicht denen ihrer Institution entsprechen. Insgesamt liegt hier ein Problem des Auftraghandelns im Sinne der Principal-Agent-Theorie vor.⁸⁴ Sie kann helfen, ein optimales Anreizsystem zwischen Auftraggeber und Empfänger zu finden, um das Problem des „moral hazard“ (Sandler 1992, S. 124) zu minimieren. Dies liegt darin begründet, dass auf Seiten des Auftraggebers Unsicherheit darüber besteht, wie sich der Auftragsempfänger nach der Auftragsübernahme verhalten wird. Bei der Überwachung des Auftrages hat der Principal zudem oftmals die Schwierigkeit, die Auftragsausführung des Agenten nicht beobachten oder, falls es ihm doch möglich ist, im Fall eines Streits diese Beobachtung nicht beweisen zu können (Meinhövel 1999, S. 15, Lee 1991).⁸⁵ Daher ist es

82 Vgl. Kap. II.5.

83 „Dieser Zusatznutzen ist aber nur beschränkt möglich, da ein durch den Manager gefördertes unbegrenztes Clubwachstum die Nettonutzen pro Clubmitglied auf Null bringen würde“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 235).

84 Die Principal-Agent-Theorie untersucht die Auftragsbeziehungen zwischen dem Auftraggeber (hier die Clubmitglieder) und dem Beauftragten (hier der Clubmanager). „Auftrag heißt die vertragliche Beziehung zwischen zwei Personen (einem Auftraggeber und einem Beauftragten), bei der der Beauftragte gegen einen Entlohnungsanspruch die Verpflichtung zur Erfüllung einer Dienstpflicht für den Auftraggeber einget“ (Meinhövel 1999, S. 7). Zur Principal-Agent-Theorie siehe Laux (1990), MacDonald (1984), Meinhövel (1999), Ross (1973), Stiglitz (1974).

85 Ist eine solche Situation gegeben, weisen Holmstrom (1982) und Rasmusen (1987) auf ein weiteres Problem kollektiven Handelns hin. Wenn ein Team von Managern eine In-

notwendig, dass ein Vertrag zwischen beiden Seiten „based on variables observable by both“ (Sandler/Tschirhart 1997, S. 349) erstellt werden muss, in dem die Ziele und Aufgaben sowie das Anreizsystem des Managers eindeutig festgelegt sind.⁸⁶ Cornes/Sandler (1999) betonen dabei, dass es immer notwendig sein wird, den Club-Manager in einer entsprechenden Art und Weise zu entlohnen. Diese dem Club entstehenden Kosten werden als „agency cost“ bezeichnet (Cornes/Sandler 1999, S. 410). Aus clubtheoretischer Sicht bedeutet dies jedoch eine Erhöhung der Bereitstellungskosten des Clubgutes insgesamt, so dass die asymmetrische Information zwischen den Clubmitgliedern und dem Club-Manager letztlich zu einer höheren Clubmitgliederzahl bei geringerer Clubgutmenge führt. Die Clubmitglieder teilen sich durch die Aufnahme neuer Mitglieder die höheren Clubkosten, müssen aber auch einen höheren Congestion-Effekt in Kauf nehmen: „The increased cost of providing the agent with stronger performance incentives can be offset per member through increased cost sharing. However this needs to be weighed against the tendency towards more crowding, say, in the form of longer checkout lines as a result of increased membership“ (Siqueira 2001, S. 384). Dabei stellt Siqueira (2001, S. 390) heraus, dass Clubs insgesamt „a possible successful institutional attempt in solving these problems“ darstellen. In der Theorie ist diese Beurteilung zutreffend, wenn man zusätzlich bedenkt, dass die Club-Manager nur sehr begrenzte Spielräume haben, die Nettonutzen der Clubmitglieder durch ihre Aktivitäten zu reduzieren. So zeigen Sandler/Tschirhart (1980) mit ihrem bereits vorgestellten Zahlenbeispiel in Tab. 1, dass die Individuen bei freier Clubwahl und variabler Clubanzahl jederzeit eigene Clubs gründen oder in andere Clubs mit höheren Nettonutzenniveaus wechseln können, wenn ihre persönlichen Nettonutzen zu sehr sinken.⁸⁷ Der Wettbewerb der Clubs untereinander zwingt die Manager somit zu Effizienz. In der Realität ist zumindest die Voraussetzung einer variablen Clubanzahl jedoch eher selten gegeben, so dass die Club-Manager wiederum größere Spielräume für eigene Interessen haben.⁸⁸

stitution führt, bestehen hier Anreize zu free-rider-Verhalten, die die Bemühungen der Manager wiederum einschränken. Sandler (1992, S. 125) macht diese Sichtweise deutlich: „The larger the team, the more inefficient individual effort.“

86 Diese Notwendigkeit wird durch die Untersuchung von Martin (2003) bestätigt. Er analysiert die Möglichkeit, Manager durch Aktienoptionen zu entlohnen, damit sie zum größten Nutzen der Aktionäre arbeiten. Dabei stellt er jedoch fest, dass Manager oft einen Keil zwischen ihre Prognosen und die echten Werte treiben, um die daraus entstehende Kluft für sich zu nutzen. Kurzfristige Gewinne stehen im Vordergrund, um Erwartungen entsprechend zu steigern. Ebenso ist „aggressive Buchführung“ eine andere oft angewandte Methode (Martin 2003, S. 12 – 13).

87 Vgl. Kap. II.2 und Kap. II.3.

88 Grundsätzlich ist natürlich auch in der Realität die Clubwahl freiwillig. Dennoch entstehen den Individuen durch einen Clubwechsel Transaktionskosten (z.B. längere Anfahrtswege, Umzug), so dass die durch Manager produzierten Ineffizienzen diese erst

Neben diesen Aspekten betont Sandler (1992, S. 126), dass es zur Lösung von Principal-Agent-Problemen ebenfalls bedeutsam ist, Agents einzusetzen, die von sich aus – unabhängig vom jeweiligen Anreizsystem – motiviert sind, im Interesse ihres Principals zu handeln. McClelland/Burnham (2003, S. 92) identifizieren fünf notwendige Charaktereigenschaften eines solchen „institutionsorientierten Managers“, der die Bedingung Sandlers erfüllt⁸⁹: Erstens muss er ein starkes Verantwortungsgefühl besitzen. Er hält eine zentrale Autorität für wichtig und fühlt sich für seine Institution verantwortlich. Zweitens braucht ein institutionsorientierter Manager eine positive Arbeitseinstellung, so dass er Leistung bringen und ständig effizienter arbeiten möchte. Besonders steht für ihn das Disziplinierende an seiner Arbeit im Vordergrund. Drittens ist ein solcher Managertyp bereit, einen Teil der eigenen Interessen dem Wohl der Institution unterzuordnen. Eine gewisse Aufopferungsbereitschaft muss erkennbar sein. Viertens hat der gesuchte Manager ein besonderes Gerechtigkeitsempfinden. Jeder, der sich zum Wohle der Institution engagiert, soll für seine Anstrengungen belohnt werden. Fünftens stellen McClelland/Burnham (2003) die notwendige Reife dieser Manager besonders heraus. Reife Manager sind weniger egoistisch, besitzen mehr Weitsicht und suchen den Rat von Experten. Darüber hinaus sind sie sich der Tatsache bewusst, dass sie nicht ewig in einer Institution arbeiten. Sie haben nicht mehr das Gefühl, ihre persönliche Zukunft sei das Wichtigste. Unabhängig von diesen Merkmalen stellen McClelland/Burnham (2003) zusätzlich fest, dass Topmanager insgesamt ein großes Bedürfnis nach Macht haben müssen. „Das heißt, ein Interesse daran, Menschen zu beeinflussen“ (McClelland/Burnham 2003, S. 85).⁹⁰ Ist dies alles gegeben, besitzt der institutionsorientierte Manager zwei entscheidende Eigenschaften, die als Kontrollinstanzen wirken und ihn von anderen Managern unterscheiden: „Einen hohen Grad an emotionaler Reife kombiniert mit demokratischem Führungsverhalten und einer möglichst niedrigen Dosis Egoismus“ (McClelland/Burnham 2003, S. 95). Auf diese Weise wird das Bedürfnis nach Macht durch Reife abgedeckt, und es kann nicht zu egoistischem Größenwahn im Sinne der obigen Überlegungen kommen (McClelland/Burnham 2003, S. 95). Diese Analyse verdeutlicht, dass neben einem geeigneten Anreizsystem auch die notwendigen Charaktereigenschaften des Agents gegeben sein müssen, um die Wohlfahrtsverluste, die aus der Principal-Agent-Problematik erwachsen, zu minimieren.

übertreffen müssten, ehe es schließlich zu einem Clubwechsel kommt. Zum Effizienzverlust durch Entscheidungsdelegation vgl. Kap. II.5.3.

89 Insgesamt unterscheiden McClelland/Burnham (2003, S. 88ff.) drei unterschiedliche Arten von Managern: Institutionsorientierte Manager, Vaterfiguren und machthungrige Manager.

90 „Dieses Bedürfnis müssen sie im Griff behalten, damit es sich auf das Wohl der Institution als Ganzes richtet und nicht allein der persönlichen Entwicklung des Managers dient“ (McClelland/Burnham 2003, S. 85).

II.4.8. Die Idee der FOCJ

Neben den bis hier aufgezeigten weiterführenden Ansätzen der Clubtheorie, die sich vor allem auf die Betrachtung der clubinternen Bereitstellungsbedingungen beziehen, existieren zusätzlich clubtheoretische Weiterentwicklungen, die sich in Bezug auf das Angebot von öffentlichen bzw. Clubgütern mit systemorientierten Fragestellungen beschäftigen. Wie in der Einleitung zu dieser Arbeit bereits beschrieben worden ist, kann die EU als ein Integrationsraum verstanden werden, der eine Vielzahl von Jurisdiktionen beinhaltet, die alle Clubgüter anbieten und zueinander im Wettbewerb stehen. Auf Grundlage dieser Vorstellung entwickeln Casella/Frey (1992) das Konzept der FOCJ (functional, overlapping, competing jurisdictions).

Um diese Idee besser verstehen zu können, werden zunächst die dazu notwendigen Grundlagen der ökonomischen Theorie des Föderalismus aufgezeigt.⁹¹ „Wie die gesamte moderne Wirtschaftswissenschaft baut auch die ökonomische Theorie des Föderalismus auf dem methodologischen Individualismus auf. Das Ziel des Wirtschaftens besteht somit darin, die Präferenzen der Individuen soweit wie möglich zu erfüllen“ (Frey 1997, S. 29). Damit kommt die ökonomische Theorie eindeutig zu dem Ergebnis, dass föderative (d.h. dezentralisierte) Staaten den zentralisierten überlegen sind. So muss zunächst festgestellt werden, dass nicht alle vom Staat angebotenen rein öffentlichen Güter gleichmäßig von den über die Gesamtfläche des Staates verteilten Individuen konsumiert werden. Vielmehr haben viele den Charakter von lokalen öffentlichen Gütern, da ihre Nutzen auf bestimmte geographische Gebiete und die dort lebende Bevölkerung beschränkt sind (Arnold 1992, S. 277). Es ist dann unmittelbar einleuchtend, dass eine dezentrale Regierungsstruktur besser den Präferenzen der Bürger entspricht, da die öffentlich angebotenen Güter nun den regionalen oder lokalen Wünschen besser angepasst werden können, als wenn eine höhere Ebene über die Art des Angebots öffentlicher Güter auf lokalen Ebenen entscheiden würde. So stellt Oates (1972, S. 35) das „Decentralization Theorem“ auf: „For a public good – the consumption of which is defined over geographical subsets of the total population, and for which the costs of providing each level of output of the good in each jurisdiction are the same for the central or the respective local government – it will always be more efficient (or at least as efficient) for local governments to provide the Pareto-efficient levels of output for their respective ju-

91 Es werden hier nur die „general guidelines“ (Oates 1999, S. 1122) der ökonomischen Theorie des Föderalismus vorgestellt, die zum Verständnis der Clubtheorie bzw. der FOCJ in diesem Kontext notwendig sind. So steht die allokativen Effizienz im Vordergrund, während etwa Verteilungsaspekte nicht weiter berücksichtigt werden können. Insbesondere Kirsch/Smekal/Zimmermann (1987) betonten den Unterschied zwischen ökonomischen und politischen Zielsetzungen. Zur ökonomischen Föderalismustheorie siehe Oates (1972, 1977, 1999), Bird (1993) sowie Inman/Rubinfeld (1997).

risdiction than for the central government to provide any specified and uniform level of output across all jurisdictions.”

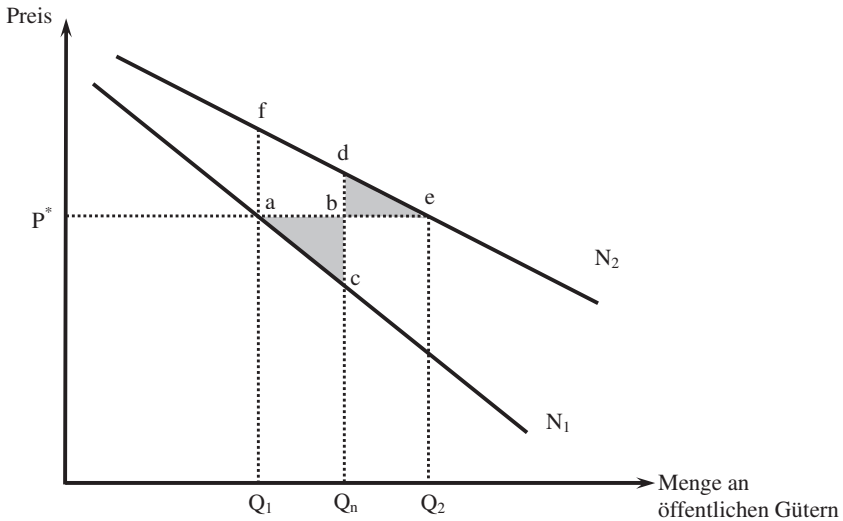


Abb. 10: Das Dezentralisierungstheorem

Dieses „Dezentralisierungstheorem“ lässt sich graphisch mit Hilfe der Abb. 10 leicht verdeutlichen (vgl. Zimmermann/Kahlenborn 1994, S. 34 - 37): Eine Bevölkerung bestehe aus zwei gleichstarken Gruppen, deren Nachfragekurven nach öffentlichen Gütern für alle Individuen in jeder der beiden Gruppen identisch seien. Die Nachfrage zwischen den beiden Gruppen sei jedoch unterschiedlich, so dass alle Individuen der ersten Gruppe die Nachfragekurve N_1 und alle der zweiten Gruppe die Nachfragekurve N_2 aufweisen. Das öffentliche Gut werde mit konstanten Kosten pro Kopf produziert und zu diesem Steuerpreis P^* angeboten. Unter diesen Umständen würde die erste Gruppe ein Niveau an öffentlichen Gütern in Höhe von Q_1 und die zweite Gruppe entsprechend ein Niveau in Höhe von Q_2 nachfragen. Eine Zentralregierung würde jedoch ein nationales Niveau an öffentlichen Gütern, z.B. in Höhe von Q_n , festlegen. Aufgrund der Zentralentscheidung anstelle einer dezentralen Willensbildung entstehen nun aber Wohlfahrtsverluste. Die Individuen der ersten Gruppe erfahren durch das uniforme Angebot einen Wohlfahrtsverlust in Höhe des Dreiecks abc , da der Staat nach ihren Präferenzen die Menge Q_1 zu viel produziert. Der Wohlfahrtsverlust bei der zweiten Gruppe (bed) ergibt sich analog aus der nun zu geringen Produktion an öffentlichen Gütern. Der gesamte Wohlfahrtsverlust entspricht folglich der Summe der Flächen der beiden Dreiecke. Ebenfalls ist vor-

stellbar, dass innerhalb des Staates eine Gruppe, beispielsweise die Gruppe 2, dominiert. In diesem Fall würde bei einem uniformen Angebot die Menge Q_2 produziert, so dass die Gruppe 1 den gesamten Wohlfahrtsverlust in Höhe von a_{Q_2e} zu tragen hätte.⁹² Entsprechend würde bei einer Dominanz der Gruppe 1 ein Wohlfahrtsverlust in Höhe von a_{ef} bei der Gruppe 2 entstehen.

Allgemein bleibt somit die Aussage des Dezentralisierungstheorems festzuhalten, dass eine dezentralisierte Entscheidung immer effizienter als eine zentralisierte ist (Zimmermann/Kahlenborn 1994, S. 37). Existiert ein föderales System mit lokalen öffentlichen Gütern, so ist aber weiter zu fragen, wie die jeweiligen Anbieter dieser Güter (z.B. Gemeinden oder Regionen) über die Präferenzen der dort lebenden Individuen informiert werden. Dies muss gegeben sein, um eine effiziente Ressourcenallokation überhaupt zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang ist die schon anfangs kurz erwähnte Arbeit von Tiebout (1956) als grundlegend anzusehen, da sein „voting-with-the-feet“-Mechanismus zu einer Offenlegung der Präferenzen führt. Tiebout (1956) geht davon aus, dass es eine große Anzahl von Gemeinden oder Regionen gibt, die jeweils ein unterschiedliches Angebot an öffentlichen Gütern produzieren. Jedes Individuum wird seinen Wohnort dann so wählen, dass das Angebot an öffentlichen Gütern in Niveau und Struktur optimal seinen Präferenzen entspricht. „The act of moving or failing to move is crucial. Moving or failing to move replaces the usual market test of willingness to buy a good and reveals the consumer-voter's demand for public goods“ (Tiebout 1956, S. 420). Zusätzlich führt der auf diese Weise eintretende Wettbewerb zwischen den Gemeinden dazu, dass diese ihr Angebot an lokalen öffentlichen Gütern kostenminimal produzieren. Es kommt so durch den Wettbewerbsdruck zu einer Gleichheit der Steuerpreise. Letztlich weisen alle Individuen nach ihren Wanderungsprozessen an den jeweiligen Orten die gleichen Präferenzen auf, so dass zwischen ihnen Einstimmigkeit bezüglich des Angebots an lokalen öffentlichen Gütern herrscht. Damit ist die Allokation der Ressourcen effizient und ein öffentliches Gleichgewicht erreicht, da die individuellen Grenznutzen dem individuellen Steuerpreis entsprechen (Zimmermann/Kahlenborn 1994, S. 38 – 40).⁹³ Auf die eingangs der Arbeit darge-

92 Diese Konstellation ist mit Wiedervereinigung der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar. Der „reiche“ Westen der BRD hat eine höhere Nachfrage (N_2) nach öffentlichen Gütern als der „arme“ Ost-Teil des Landes (N_1). Trotzdem wird den neuen Bundesländern von der Politik das Angebot an öffentlichen Gütern vorgegeben, das der Nachfrage der alten Bundesländer entspricht (hier die Menge Q_2). Dies hat, wie beschrieben, zur Folge, dass den neuen Bundesländern und damit der gesamten BRD hohe Wohlfahrtsverluste entstehen. Ein weiteres Beispiel für diese Analyse ist die Forderung der EU an potentielle Beitrittskandidaten, den „acquis communautaire“ vollständig zu akzeptieren, um Mitglied der EU werden zu können. Auch hier entstehen hohe Wohlfahrtsverluste.

93 Zu einer formalen Darstellung des Tiebout-Modells siehe Wooders (1980, 1989). Das Gleichgewicht im Tiebout-Modell kommt jedoch nur unter sehr restriktiven Annahmen

stellte internationale Ebene bezogen, teilt Sinn (1992, S. 180) diesen beschriebenen Anpassungsprozess in insgesamt drei Phasen auf: In der ersten Phase beraten die Länder darüber, welche lokalen bzw. nationalen Güter sie anbieten wollen. Im zweiten Schritt entscheiden die Wirtschaftssubjekte, ob sie in den jeweiligen Ländern investieren oder gar leben wollen. In der dritten und letzten Phase reagieren die Länder auf diese Entscheidungen und treten untereinander in Wettbewerb. Dieser zwingt die jeweiligen Regierungen dazu, im Interesse der Individuen zu handeln: „In spite of being self interested, governments would be forced to act on behalf of their electorate in much the same way as the management of a club is forced to act in the interest of the club members“ (Sinn 1992, S. 187). Der Staat, aus der Leviathan-Perspektive betrachtet, kann seine Interessen nun nicht mehr verfolgen und ist „gezähmt“.⁹⁴ Auf diese Weise zeigen bereits allein das Dezentralisierungstheorem und die einfachen Überlegungen des Tiebout-Modells (1956), dass sowohl aus innerstaatlicher als auch aus internationaler Sicht politische Harmonisierungsbestrebungen zwischen Regionen oder Ländern zu Ineffizienzen und damit zu suboptimalen Ergebnissen führen. Dies gilt, wie zu Beginn der Arbeit betont, insbesondere für die EU (Streit 1996, Schäfer 1998, 2003).⁹⁵ Die von den Politikern vorangetriebenen Harmonisierungen müssen jedoch von der Notwendigkeit mehrerer staatlicher Ebenen unterschieden werden. Olson (1969, S. 482) betont drei Fälle, die bei der Bereitstellung eines lokalen öffentlichen Gutes durch eine Gemeinde bzw. eine Jurisdiktion auftreten können. Im Idealfall stimmt die Größe der Jurisdiktion mit den Grenzen überein, innerhalb derer das öffentliche Gut konsumiert werden kann. Zum zweiten ist es aber auch möglich, dass das lokale öffentliche Gut in geringerem Ausmaß bereitgestellt wird, als es dem Gebiet der Jurisdiktion entspricht. Drittens kann das lokale Gut aber auch über die Jurisdiktion hinaus Externalitäten verursachen, die dann auf die anderen (benachbarten) Jurisdiktionen wirken.

(Tiebout 1956, S. 419), wie bspw. kostenlose und vollständige Mobilität, zustande. Außerdem werden die durch die Clubtheorie besonders betonten Auswirkungen des Congestion-Effekts und mögliche Economies of Scale nicht beachtet (Zimmermann/Kahlenborn 1994, S. 42). Caplan (2001) betont dabei, dass bei der Bereitstellung lokaler öffentlicher Güter immer Ineffizienzen bestehen bleiben, da durch die jeweiligen Wahlen der lokalen Regierung die Bürger ihre Präferenzen nicht vollständig vermitteln können. Außerdem haben in lokalen Gemeinden dauerhaft sesshafte Bewohner seiner Meinung nach mehr Einflussmöglichkeiten auf die lokale Regierung und können ihre Interessen besser durchsetzen.

94 Apolte (2001) weist jedoch darauf hin, dass ein Wettbewerb zwischen den Staaten nicht unbedingt den einzelnen Staat „zähmen“ muss, da er nach wie vor eine gewisse Monopolmacht gerade bei der Besteuerung von immobilen Faktoren besitzt.

95 Die EU betont, eine Politik der Förderung der Regionen zu betreiben. „Das typische Kennzeichen ‚Europäischer Regionen‘ ist jedoch, dass sie durch Beschlüsse von oben festgelegt werden und ganz wesentlich von den Subventionen der EU (und nationaler Regierungen) abhängen“ (Frey 1997, S. 43).

Negative externe Effekte werden dann in zu großem und positive in zu geringem Ausmaß produziert, da sie durch den Produzenten nicht berücksichtigt werden. Auf Grund der zweiten und dritten Beobachtung folgert Olson (1969, S. 483) „that there is a need for a separate governmental institution for every collective good with a unique boundary, so that there can be a match between those who receive the benefits of a collective good and those who pay for it.“ Erst dann ist der Zustand einer effizienten Ressourcenallokation erreicht, den Olson (1969, S. 483) als „fiscal equivalence“ bezeichnet.⁹⁶ Jede Jurisdiktion sollte folglich derart gestaltet sein, dass sich Nutzenempfänger und Kostenträger jeweils entsprechen. Eine „optimale“ Jurisdiktion verwirklicht auf diese Weise die Bedingungen eines „optimalen“ Clubs. Aus ökonomischer Sicht sind somit ideologische und politische Zentralisierungs- und Dezentralisierungsbestrebungen abzulehnen. Vielmehr erhalten die unterschiedlichen staatlichen Ebenen ihre Legitimation aus der Internalisierung der Externalitäten öffentlicher Güter. Dies schließt sowohl internationale Organisationen als auch unterste lokale Ebenen ein. Zimmermann/Kahlenborn (1994, S. 43) betonen jedoch, dass es trotz einer Internalisierung der Externalitäten durch eine höhere staatliche Ebene zu Ineffizienzen kommt, da die einzelnen Individuen, in deren Interesse nun eine Institution entscheidet, nach wie vor unterschiedliche Präferenzen haben. Die Wahl der „besten“ föderalen Ebenen führt in ihren Augen letztlich zu einem Abwägungsprozess zwischen dem Grad der Verschiedenheit der Präferenzen und der relativen Größe der externen Effekte.⁹⁷

Casella/Frey (1992) übertragen diese Gedankengänge auf die Entwicklung der EU. Aufbauend auf den Erkenntnissen der Clubtheorie soll Europa in ihren Augen jedoch kein hierarchisches föderalistisches System mit einer Organisationsstruktur im Sinne einer Pyramide werden. Vielmehr stehen flexible Organisa-

96 In einer weiteren Arbeit verdeutlicht Olson (1979, S. 183) seine Argumentation am Beispiel des Umweltschutzes: „We are considering an environmental problem, the amelioration of which would bring more gains than the costs, but there are more losers than gainers from solving the problem. If national taxes pay for the solution of the local environmental problem, then even if the benefits from dealing with local problem greatly exceed the costs, the number of losers will normally greatly exceed the number of gainers. Thus we cannot expect a national jurisdiction [...] to deal adequately with local problems.“ In einer interessanten Analyse wendet Sinn (1994) das Konzept des fiscal federalism auf die Aufgabengestaltung der EU an.

97 Hochman/Pines/Thisse (1995) heben besonders den Aspekt der geographischen Besonderheiten in den jeweiligen lokalen Jurisdiktionen hervor. Während nach Olson (1969) jedes öffentliche Gut die Notwendigkeit einer bestimmten Regierungsebene hervorruft, führen sie „metropolitan governments“ ein, die innerhalb ihres Gebietes die gesamten lokalen öffentlichen Güter produzieren. „In consequence, decentralization à la Tiebout is now based on territories rather than goods as in club theory à la James M. Buchanan (1965), thus reversing the perspective of fiscal federalism“ (Hochman/Pines/Thisse 1995, S. 1224). Siehe auch Scotchmer (2002).

tionsformen wie Clubs im Mittelpunkt ihrer Analyse: „In particular, Europe may be approaching a system of ‚functional federalism‘: A regime where individuals organize themselves in a pattern of overlapping jurisdictions without explicit ranking, with each jurisdiction responsible for the provision of a specific class of public goods. [...] regions belonging to different states may form cooperative agreements without passing through the higher jurisdictional level. The agreements have variable membership, depending on the scope of the policy under consideration, and each single unit may therefore form treaties with different other units, in a highly decentralized system of intersecting alliances” (Casella/Frey 1992, S. 640). Auch Schäfer (1995) glaubt, dass mit Hilfe der Clubtheorie der Integrationsprozess der EU am effizientesten gestaltet werden kann. Sie erlaubt es, dass die Integration Europas, das einen sehr heterogenen Raum darstellt, nach ökonomischen Gesetzen und nicht nach politischen Zielsetzungen verläuft. Jedes Individuum wird Mitglied verschiedener Clubs, die jeweils bestimmte öffentliche Güter anbieten. So kommt es letztlich zu einer bestimmten Anzahl sich überlappender Jurisdiktionen, die sich allein durch die Nachfrage und somit Präferenzen der Individuen ergibt (Schäfer 1995, S. 56). Da die Individuen ihre Clubs frei wählen können, entsteht zusätzlich Wettbewerb zwischen den Jurisdiktionen. Dieser ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass die Clubmitgliedschaft nicht mehr vom Wohnort eines Individuums abhängig ist. Aus diesem Grund können die Individuen, im Sinne Tiebouts (1956), ihren Präferenzen nahezu transaktionskostenfrei folgen. „To sum up, functional federalism in the concept of overlapping integration areas implies fiscal federalism, minimizes the costs of providing public (club) goods, and, because (club) members are mobile, forces institutions to compete with one another as well as to minimize fees and debts“ (Schäfer 1995, S. 58).⁹⁸ Die unterschiedlichen regionalen Reichweiten der Clubs ergeben sich auf diese Weise nach Maßgabe der Bürgerpräferenzen und des Congestion-Effekts in Verbindung mit den Vorteilen der Kostenteilung, wobei sie sich in einem spontanen Marktprozess fortlaufend verändern können (Apolte 1995, S. 616).⁹⁹ Dieses Konzept für die EU wird letztlich von Frey (1997, S. 9) als „FOCJ“ bezeichnet, das aus den Anfangsbuchstaben der vier Komponenten „Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions“ gebildet wird. Es unterscheidet sich grundlegend vom heutigen Aufbau und Föderalismus der EU. Vielmehr bilden die FOCJ ein anpassungsfähiges föderales Netz von Regierungseinheiten, das stets eng an die Präferenzen der Bürger gebunden bleibt und sich der „Geographie der Probleme“ (Frey 1997, S. 13) anpasst. FOCJ sind funktional. In den spezialisierten Körperschaf-

98 Breuer (1999) diskutiert beispielsweise Ansätze einer wettbewerblichen Organisation der Sozialversicherung in westlichen Industrieländern mit Hilfe der Clubtheorie.

99 Schäfer (1995, S. 53) weist zudem darauf hin, dass durch den Wettbewerb rent seeking-Aktivitäten vermieden werden. Es ist nun nicht mehr möglich, politische Renten als betriebswirtschaftliche Gewinne zu erzielen (Straubhaar 1996, S. 233).

ten entsprechen sich Leistungsempfänger und Kostenträger. Sie überlappen sich, da die Individuen ganz unterschiedlichen Bündeln von Jurisdiktionen angehören. Darüber hinaus sind die FOCJ wettbewerblich geprägt. Zum einen herrscht durch die Austrittsmöglichkeiten der Mitglieder Wettbewerb untereinander. Zum anderen sichert das Wahl- bzw. Stimmrecht der Mitglieder aber auch den politischen Wettbewerb innerhalb der FOCJ. Außerdem sind FOCJ Jurisdiktionen, da sie innerhalb ihrer jeweiligen Grenzen die Zwangsgewalt und Steuerhoheit besitzen (Frey 1997, S. 14 -17). Insgesamt sind sie derart konzipiert, dass sie die Vorteile des Föderalismus noch konsequenter ausnutzen.¹⁰⁰ Das Angebot an öffentlichen Gütern wird gezielt nach den Präferenzen der Bürger ausgerichtet (werden müssen). Durch den Wettbewerb kommt es zu Angebotsdifferenzierung, Kostensenkung und Innovation (Frey 1997, S. 32 -33). Auch räumliche Externalitäten werden vermieden, da sich die FOCJ entsprechend der Geographie der Probleme bilden und sich nicht etwa nach den traditionellen Grenzen richten.¹⁰¹ Ebenso können Economies of Scale bei der Bereitstellung der Güter ausgenutzt werden (Frey 1997, S. 34). Das Konzept der FOCJ hat daher nicht nur eine große Bedeutung für die aktuelle Situation der EU, sondern zeigt seine Vorteile besonders bei Fragen der EU-Erweiterung. Die Länder, die der EU beitreten wollen, können nach dem Konzept der FOCJ auf den Feldern nach Kooperation suchen, wo auch wirklich eine Nachfrage für Kooperation besteht. Sie werden durch die Politik nicht mehr zur Kooperation auf allen Gebieten unter bestimmten harmonisierten Regeln gezwungen, die die ökonomischen Probleme der Integration nicht lösen können.¹⁰² Vielmehr findet Integration nur noch dort statt, wo sowohl die EU-Mitglieder als auch die Beitrittskandidaten positive Nutzen für sich erwarten und wo ihre jeweilige Zahlungsbereitschaft entsprechend gegeben ist. Dies senkt die Kosten der Integration, die nun keine „Alles-oder-

100 Frey (1997, S. 48 -50) betont, dass das Konzept der FOCJ die Gedanken von Tiebout (1956), Buchanan (1965) und Olson (1969) in sich vereinigt.

101 Die flexible Anpassung an auftretende Externalitäten ist eine entscheidende Stärke des Konzepts der FOCJ. So verdeutlichen Cremer/Marchand/Pestieau (1997) den Entscheidungsprozess innerhalb einer Jurisdiktion, ein lokales öffentliches Gut zu produzieren, das positive externe Effekte für benachbarte Jurisdiktionen bewirkt. Fehlt es an der Flexibilität der FOCJ, so wird dieses Gut in zu geringem Umfang oder auch gar nicht bereitgestellt. Darüber hinaus können die zwischen den Jurisdiktionen auftretenden Externalitäten auch nicht im Sinne des Coase-Theorems durch eine Verhandlungslösung internalisiert werden. Jéhiel (1997) zeigt, dass es dabei immer zu Ineffizienzen kommt.

102 Die heutigen Beitrittskandidaten sind beispielsweise verpflichtet, den „acquis communautaire“, sowie konkrete Anforderungen an das politische System und die Wirtschaftsordnung zu akzeptieren (Theurl/Meyer 2001, S. 49). Die beobachtbaren Differenzierungen bei der EU-Integration werden durch die Politik als zeitliche Ausnahmen und unwillkommene Abweichungen betrachtet (Frey/Eichenberger 2000, S. 9). Vgl. ebenso die Ausführungen zum Dezentralisierungstheorem nach Abb. 10.

Nichts“-Frage mehr darstellt (Frey/Eichenberger 2000, S. 9).¹⁰³ Da durch die FOCJ der Integrationsprozess insgesamt präferenzsensibel wird, stärkt dies zusätzlich die Solidarität der Mitglieder untereinander, obwohl diese immer heterogener werden. Auch ist die EU auf diesem Weg in der Lage, ihr Defizit abzubauen (Frey/Eichenberger 2000, S. 16).

Neben all diesen positiven Aspekten gibt es aber auch Bedenken, die im Zusammenhang mit FOCJ geäußert werden. So entstehen durch den Austritt einzelner Bürger und vor allem ganzer Gebietskörperschaften unerwünschte Allokationseffekte, die auch die Einkommensverteilung beeinflussen. Deshalb werden Austritt und Abwanderung nie auf die einmütige Zustimmung aller stoßen. Um diese hohen Kosten des Austritts vermeiden zu können, sind nach Frey (1997, S. 20) bereits bei der Gründung von FOCJ Verfahrensregeln einzuführen, die die notwendigen Modalitäten des Austritts festlegen. Darüber hinaus wehrt sich Frey (1997, S. 21) gegen das Argument, dass der einzelne Bürger in einem föderalen Netz von FOCJ überfordert sei, da in den einzelnen Jurisdiktionen zahlreiche Wahlen und Referenden auf ihn zu kommen. In seinen Augen trifft eher das Gegenteil zu, da es erst das Netz der FOCJ dem Bürger ermöglicht, die angebotenen öffentlichen Leistungen auch wirklich beurteilen zu können. Der Bürger kann hier über einzelne Angebote abstimmen und muss sich nicht für ein Bündel an öffentlichen Gütern, z.B. ein Wahlprogramm einer Partei, entscheiden. Dies erhöht nach Frey (1997, S. 21) ebenfalls die Bereitschaft zu wählen. Gelingt es Minderheiten nicht, durch Wahlen ihre Präferenzen durchzusetzen, haben sie jederzeit die Möglichkeit, ihren eigenen Club bzw. FOCUS¹⁰⁴ nach ihren Präferenzen zu bilden (Frey 1997, S. 23). Neben diesen Aspekten betont Frey (1997, S. 22) aber auch, dass ein gewisses Maß an Koordination zwischen den FOCJ notwendig sein muss, da die jeweiligen Gebietsanpassungen immer mit Transaktionskosten verbunden sind. Dies führt dazu, dass nicht alle Externalitäten zwischen den FOCJ internalisiert werden. Während Beamte in traditionellen Gebietskörperschaften jedoch kaum gezwungen sind, die Interessen der Bürger zu verfolgen und ihre Handlungen aufeinander abzustimmen, zwingt sie das Konzept der FOCJ zu einer effektiven Kooperation. Diese schränkt ihren eigenen Handlungsspielraum ein und fördert die Anreize, im Interesse der Bürger zu handeln. FOCJ stellen somit demokratische und wettbewerbliche Koordinationsmechanismen dar (Frey 1997, S. 22).

103 Dies bedeutet auch für die EU selber eine bedeutende Entlastung. So zeigt Sell (1996), wie mit Hilfe der Clubtheorie bspw. ein optimaler Währungsraum bestimmt werden kann, der nicht auf politischen, sondern nur auf ökonomischen Aspekten aufgebaut ist.

104 Als FOCUS wird die Einzahl von FOCJ genannt (Frey 1997, S. 12). Das Recht, dass jeder Bürger bzw. jede Gemeinde nach den jeweiligen Präferenzen einen eigenen FOCUS bilden kann, sollte nach Frey (1997, S. 13) beim Europäischen Gerichtshof einklagbar sein.

Dass das Konzept der FOCJ nicht nur eine theoretische Überlegung darstellt, belegen Casella/Frey (1992, S. 644 – 645) anhand von Beispielen. So stellen sie die Bildung von „special districts“ in den USA heraus, die als eigenständiges Hoheitsgebiet für einen bestimmten Zuständigkeitsbereich (z.B. Erziehung, Umweltschutz, Polizei etc.), der zwei oder mehr Staaten der USA umfasst, verstanden werden können.¹⁰⁵ „While the increase is often deplored as a source of duplication of services, no mention is made of the obvious fact that traditional legal subdivisions have become obsolete“ (Casella/Frey 1992, S. 644). Auch in Deutschland lässt sich die Bildung solcher „Zweckverbände“ (z.B. zur Bereitstellung von Wasser, Elektrizität, Gas, Abfallentsorgung etc.) beobachten. Frey (1997, S. 71) stellt das Beispiel der Schweiz als Land außerhalb der EU heraus, um zu verdeutlichen, dass die EU keineswegs notwendig ist, damit sich grenzüberschreitende Körperschaften bilden. Nach der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (1992) haben sich die an den Außengrenzen der Schweiz liegenden Kantone aktiv bemüht, ihre drohende Isolation zu überwinden. Sie bauten eigenständig Beziehungen zu den umliegenden Regionen aus, so dass die Schweiz durch sechs Körperschaften (Regio Oberrhein, Internationale Bodenseekonferenz, Regio Raetia, Regio Insubrica, Conseil du Lémain, Communauté de Travail du Jura) zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit „lückenlos mit dem Ausland verbunden“ ist (Frey 1997, S. 72). Dieses Beispiel zeigt, dass ökonomische Zwänge und Ziele in der Lage sind, politische Grenzen zu überwinden.¹⁰⁶ Frey (2000, S. 15) verfolgt diesen Gedanken weiter: „FOCJ break with the ingrained notion that governments must have a well-defined territorial monopoly.“ Während es in der Vergangenheit zwischen verschiedenen Staaten Kriege um Rohstoffvorkommen und Besitztümer gab, definieren sich die neuen Regierungseinheiten im Konzept der FOCJ nicht mehr über ihr territoriales Gebiet, sondern über ihre jeweilige Funktion. Damit ist die Größe der FOCJ variabel geworden und die traditionellen Nationalstaaten haben ihre territorialen Monopole verloren (Frey 2000, S. 5). Bereits heute lassen sich „quasi-governmental organisations“ (Frey 2000, S. 3) finden, die nicht über ein bestimmtes geographisches Gebiet mit Monopolmacht verfügen. Dies gilt beispielsweise für internationale Organisationen, religiöse Gruppen oder Sportverbände, die ihren Mitgliedern bestimmte Regeln auferlegen und eine eigene Politik verfolgen. Auch global agierende Unternehmen gründen allein auf ihren Ideen und ihrem Humankapital, „and they are not attached to any territory at all“ (Frey 2000, S. 4).¹⁰⁷ Insgesamt macht Frey (2000) deutlich, dass

105 Beispielsweise umfasst das Hoheitsgebiet der Hafenz Polizei von New York City Teile der Gebiete New Yorks und New Jerseys (Casella/Frey 1992, S. 644).

106 Breuer (1994) stellt die Probleme von Wohlfahrtsstaaten dar, wenn das Konzept der FOCJ durch die Staaten nicht berücksichtigt wird. Es entstehen hohe Effizienzverluste, Kriminalität und hohe soziale Kosten.

107 Technischer Fortschritt wird heute vor allem in internationalen Clubs vorangetrieben:

die Nationalstaaten in ihrer heutigen Form aufgrund traditioneller Gebietsansprüche und Besitztümer entstanden sind. Das Konzept der FOCJ führt jedoch zu einer ständig fortlaufenden Neuorganisation, die allein auf ökonomischen Gesichtspunkten beruht. Es entsteht eine Welt voller Clubs.

II.5. Ein Modell einer Welt voller Clubs

II.5.1. Das Modell

Die vielfältigen Aspekte der Clubtheorie haben gezeigt, dass es viele Feinheiten und wechselseitig wirkende Beziehungen in den herrschenden Clubkonzeptionen gibt. Aus Sicht der ökonomischen Theorie des Föderalismus (Olson 1969, Oates 1972) oder aus Sicht der FOCJ (Frey 1997) dient die Clubtheorie dazu, die staatliche Aufgabenerfüllung so effizient wie möglich zu gestalten. Wie bereits dargelegt, verfolgt Buchanan (1965) mit seiner Analyse jedoch genau das gegensätzliche Ziel. Er zeigt, dass Güter, die durch partielle Rivalität und Ausschließbarkeit gekennzeichnet sind, durch kooperative Arrangements der Individuen privat produziert werden können. Somit muss der Staat das Angebot dieser Güter nicht selbst bereitstellen. In Anlehnung an das von Zimmermann/Schemm-Gregory (2005) entwickelte Modell steht die Frage im Mittelpunkt, ob und unter welchen Bedingungen eine derartige Welt bzw. Gesellschaft voller Clubs zu einem Wohlfahrtsmaximum oder Pareto-Optimum führt. Dabei ist die Unterscheidung, ob die individuellen Pro-Kopf-Nettonutzen (within-club point of view) oder die Gesamtnettonutzen (total economy point of view) maximiert werden, von zentraler Bedeutung, wie das Zahlenbeispiel von Sandler/Tschirhart (1980, S. 1500) bereits verdeutlichte.¹⁰⁸ Insgesamt gelten folgende Modellannahmen¹⁰⁹:

Ausgegangen wird von folgender Nutzenfunktion eines Individuums, die den Verlauf einer nach unten geöffneten Parabel aufweist:

$$(1) N_i = -s^2 + 2s\sqrt{a}.$$

Dabei beschreibt a den individuellen Grundnutzen eines Individuums, den es durch den Konsum des Clubgutes ohne Berücksichtigung des Congestion-Effekts und der Bereitstellungskosten erfahren würde. Die Mitgliederzahl des Clubs wird durch s ausgedrückt. Somit verringert sich, durch den inversen U-

„The key to competitive success in global markets is not simply the sharing of resources but the access to resources. You have to belong to the right club to be a winner” (Gilroy 1992, S. 15).

108 Siehe Kap. II.3.

109 Der Leser sei darauf hingewiesen, dass die Nummerierung der Gleichungen hier wieder mit (1) beginnt, da diese ein eigenes Modell darstellen und in keiner Verbindung zu den bisher verwendeten Gleichungen in den vorherigen Kapiteln stehen.

förmigen Verlauf der Nutzenfunktion ausgedrückt, der individuelle Nutzen eines Individuums mit zunehmender Mitgliederzahl s eines Clubs, so dass der Congestion-Effekt entsprechend berücksichtigt ist. Zudem werden konstante Produktionskosten C unterstellt, die von der Menge des Clubgutes abhängen und gleichmäßig auf den Schultern der Clubmitglieder verteilt werden. Für die Kosten, die ein Clubmitglied zu tragen hat, gilt demnach:

$$(2) C_i = \frac{C}{s}.$$

Auf diese Weise wird jedes einzelne Clubmitglied seinen individuellen Nettoutzen NN_i auf folgende Weise maximieren:

$$(3) NN_i = (N - C)_i = -s^2 + 2s\sqrt{a} - \frac{C}{s} \quad \max.$$

Insbesondere bei größeren Clubs ist es aber vorstellbar, dass die Clubmitglieder die täglich oder wochenendlich anfallende Verwaltungsarbeit nicht mehr selbst verrichten wollen und daher einen Geschäftsführer bzw. Clubmanager einstellen. Wie bereits beschrieben stellt die Principal-Agent-Theorie nun heraus, dass die Interessen der Clubführung nicht mehr den Interessen der Clubmitglieder entsprechen.¹¹⁰ Aber selbst wenn es der Clubmitgliederschaft gelingt, einen „institutionsorientierten Manager“ (McClelland/Burnham 2003) zu verpflichten, ist es dann nicht mehr dessen Ziel, den individuellen Nettonutzen jedes Clubmitglieds zu maximieren. Vielmehr hat ein Manager vor Augen, den Nettonutzen des Clubs insgesamt NN_m zu maximieren, was zu (4) führt:

$$(4) NN_m = NN_i s = (-s^2 + 2s\sqrt{a} - \frac{C}{s})s = -s^3 + 2s^2\sqrt{a} - C \quad \max.$$

Mit Hilfe der Gleichungen (3) und (4) lassen sich nun die optimalen Mitgliederzahlen der Clubs einmal aus individueller und einmal aus Managementsicht bestimmen. Diese sind auf Grund der unterschiedlichen Interessenlagen nicht mehr identisch. Zur Bestimmung der optimalen Mitgliederzahl aus individueller Sicht s_i muss die erste Ableitung der Gleichung (3) gleich Null gesetzt werden:¹¹¹

$$(3') NN_i' = s^3 - s^2\sqrt{a} - \frac{C}{2} = 0.$$

Mit Hilfe der Cardanischen Lösungsformel zur Lösung dieser kubischen Gleichung ergibt sich (vgl. Meidenbauer 1998):¹¹²

110 Vgl. Kap. II.4.7.

111 Die negative Wurzel scheidet aus, da sie nicht innerhalb eines sinnvollen Wertebereichs für s liegt.

112 Das Lösungsverhalten hängt entscheidend von dem Vorzeichen der zu bildenden Diskriminante D ab. Falls $D > 0$ existiert genau eine reelle Lösung und zwei echte komplexe Lösungen. Diese Letzteren werden hier nicht weiter betrachtet. In den folgenden Beispielen gilt jeweils, dass $D > 0$. Zur Anwendung der Cardanischen Lösungsformel siehe Anhang 1.

$$(5) s_i = \sqrt[3]{\frac{\sqrt{a}^3}{27} + \frac{C}{4}} + \sqrt{\left(-\frac{\sqrt{a}^3}{27} - \frac{C}{4}\right)^2 - \left(\frac{a}{9}\right)^3} \\ + \sqrt[3]{\frac{\sqrt{a}^3}{27} + \frac{C}{4}} - \sqrt{\left(-\frac{\sqrt{a}^3}{27} - \frac{C}{4}\right)^2 - \left(\frac{a}{9}\right)^3} + \frac{\sqrt{a}}{3}$$

Analog ist bei der Festlegung der optimalen Mitgliederzahl aus der Managersicht s_m zu verfahren. Für die erste Ableitung aus (4) gilt:

$$(4') NN_m^i = -3s^2 + 4s\sqrt{a} = 0 \text{ und damit}$$

$$(6) s_m = \frac{4\sqrt{a}}{3}.$$

Mit diesem Wissen lässt sich nun der Nettonutzen des jeweiligen Clubs insgesamt ermitteln. Bei dem selbstverwalteten Club, also aus Sicht der individuellen Maximierung, muss dazu zunächst s_i in die Gleichung (3), die den individuellen Nettonutzen NN_i beschreibt, eingesetzt [(5) in (3)] und anschließend noch mit s_i multipliziert werden, um den Nettonutzen des selbstverwalteten Clubs insgesamt bestimmen zu können. Auf diese Weise ergibt sich:¹¹³

$$(7) NN_i^C = -s_i^3 + 2s_i^2\sqrt{a} - C.$$

Der Nettonutzen für den Club insgesamt bei Maximierung aus Managersicht beträgt hingegen [(6) in (4)]:

$$(8) NN_m^C = -s_m^3 + 2s_m^2\sqrt{a} - C = \frac{32}{27}a\sqrt{a} - C.$$

Mit Hilfe der beiden Gleichungen (7) und (8) ist es nun möglich, die Größenrelationen der optimalen Mitgliederzahlen zwischen selbstverwalteten und managergeführten Clubs eindeutig zu bestimmen. Wenn aufgrund unterschiedlicher Motive der Wirtschaftssubjekte die optimale Clubmitgliederzahl aus individueller Sicht geringer ist als die optimale Clubmitgliederzahl aus Managersicht, so muss nach dem Modell gelten:

$$(9) s_i < s_m = \frac{4\sqrt{a}}{3}.$$

Jedoch ist der Ausdruck für s_i nicht weiter auflösbar, so dass der mathematische Beweis auf diesem Wege nicht dargestellt werden kann. Es eröffnet sich allerdings eine alternative Lösungsmöglichkeit, um die Ungleichung (9) zu bestätigen. Die Gleichungen (7) und (8) enthalten die Bedingung für positive Nettonutzen der Clubs insgesamt, die die notwendige Voraussetzung dafür sind, dass Clubs überhaupt gegründet werden.

113 Aufgrund der Komplexität des sich hier ergebenden mathematischen Terms wird hier auf seine Ausformulierung verzichtet.

Für positive Nettonutzen müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

$$(10) \quad NN_i^C > 0 \Rightarrow -s_i^3 + 2s_i^2\sqrt{a} > C \quad \text{bei selbstverwalteten Clubs und}$$

$$(11) \quad NN_m^C > 0 \Rightarrow -s_m^3 + 2s_m^2\sqrt{a} > C \Rightarrow \frac{32}{27}a\sqrt{a} > C \quad \text{bei Managerclubs.}$$

Wenn nun die Bedingung $s_i < s_m$ gelten soll, so muss auch gelten:

$$(12) \quad -s_i^3 + 2s_i^2\sqrt{a} < -s_m^3 + 2s_m^2\sqrt{a} = \frac{32}{27}a\sqrt{a}.$$

Unter der Annahme eines festen Wertes für a sind s_i und s_m die einzigen Variablen in der Ungleichung (12). Um diese zu bestätigen, muss demnach gelten: $s_i < s_m$. Zur Probe kann der Wert für s_m (6) in die linke Seite der Ungleichung (12) eingesetzt werden. Auf diese Weise bestätigt sich:

$$(13) \quad \frac{32}{27}a\sqrt{a} = \frac{32}{27}a\sqrt{a}.$$

Somit zeigt sich, dass die Bedingung (12), die die Voraussetzung für das Entstehen der Clubs beinhaltet, nur dann erfüllt ist, wenn gilt: $s_i < s_m$. Die Annahmen über die Motive der Clubmanager im Sinne der Principal-Agent-Theorie und ihre Auswirkungen werden somit durch das Modell bestätigt. Die optimale Clubmitgliederzahl aus individueller Sicht ist immer kleiner als die optimale Clubgröße aus Managersicht.¹¹⁴ Außerdem ergibt sich hier ein zweites

Ergebnis. Da gilt $s_i < s_m$, gilt ebenso $NN_m^C > NN_i^C$, d.h. dass die Nettonutzen für den Club insgesamt aus Managersicht (11) größer sind als für den selbstverwalteten Club (10).

Es lassen sich nun ebenfalls die Nettonutzen pro Kopf bestimmen. Diese ergeben sich im individuellen Ansatz als [(7)/(5)]:

$$(14) \quad NN_i^C / s_i = -s_i^2 + 2s_i\sqrt{a} - \frac{C}{s_i}.$$

Entsprechend gilt für den Nettonutzen pro Kopf aus der Managersicht [(8)/(6)]:

$$(15) \quad NN_m^C / s_m = \frac{8a}{9} - \frac{3C}{4\sqrt{a}}.$$

Die notwendige Bedingung positiver Nettonutzen der Clubs (12) erzwingt, wenn sie erfüllt ist, dass der Nettonutzen pro Kopf in selbstverwalteten (14) Clubs den der Mitglieder in Managerclubs (15) übersteigt.

Abschließend wird zudem angenommen, dass die betrachtete Gesamtgesellschaft B genau aus dem Produkt der optimalen Mitgliederzahlen aus individueller und aus Managersicht besteht. B ist also wie folgt definiert:

114 In Anlage 2 wird dieser Aspekt auch graphisch veranschaulicht. Dort werden die Kurvenverläufe der Nettonutzenfunktionen zweier Beispiele aus Tab. 2 dargestellt.

$$(16) B = s_i s_m.$$

Diese Annahme führt dazu, dass das Integer-Problem umgangen werden kann.¹¹⁵ Die Gesellschaft ist somit ohne Rest in die Clubs aufteilbar. Niemand bleibt unversorgt. In diesem Fall beträgt der soziale Nettonutzen bei ausschließlich selbstverwalteten Clubs NN_{si} [(7)·(6)]:

$$(17) NN_{si} = NN_i^C s_m = -\frac{4}{3}s_i^3\sqrt{a} + \frac{8}{3}s_i^2a - \frac{4}{3}C\sqrt{a}.$$

Analog gilt für den sozialen Nettonutzen bei ausschließlich managerverwalteten Clubs NN_{sm} [(8)·(5)]:

$$(18) NN_{sm} = NN_m^C s_i = \frac{32}{27}s_i a \sqrt{a} - C s_i.$$

Erneut führt die notwendige Bedingung (12) zu einem eindeutigen Ergebnis: Der soziale Nettonutzen bei ausschließlich selbstverwalteten Clubs ist größer, als wenn die Gesellschaft nur aus managergeführten Clubs bestehen würde ($NN_{si} > NN_{sm}$).

Um den Überblick nicht zu verlieren, werden an folgenden Beispielen die hier angeführten mathematischen Ausdrücke „mit Leben gefüllt“. Dabei werden in dem jeweiligen Beispiel die Größen für a und C vorgegeben. Für Beispiel 1 gelte $a = 5$ und $C = 13$, für Beispiel 2 sei $a = 7$ und $C = 11$, in Beispiel drei $a = 9$ und $C = 10$ und in Beispiel 4 $a = 120$ und $C = 200$. Nach Anwendung des obigen Modells ergibt sich das in Tab. 2 dargestellte Bild. Die Beispiele bestätigen, dass der soziale Nettonutzen bei ausschließlich selbstverwalteten Clubs höher liegt als er bei einer Welt voller Managerclubs liegen würde. „Die Verwaltung der Clubs durch Clubmanager führt also immer zu sozialen Wohlfahrtsverlusten und nicht zu einem Pareto-Optimum, und es wäre demnach für die Bevölkerung besser, mehr kleinere, selbstverwaltete Clubs zu haben als weniger größere Managerclubs“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 238).¹¹⁶ Insgesamt lassen sich die bisherigen Ergebnisse des Modells wie folgt zusammenfassen: Immer dann, wenn die Gründung eines Clubs sinnvoll ist, d.h. wenn ein positiver Net-

115 Vgl. Kap.II.3.

116 „Hier scheint ein Widerspruch zwischen den Konsequenzen aus der Clubtheorie und Olsons Politökonomie (1965, 1982) zu liegen: Wenn es clubtheoretisch (also von den sozialen Nettonutzen her) für die Gesellschaft insgesamt besser wäre, viele kleinere Clubs zu haben als wenige größere, dann würde dieser Wohlfahrtsvorteil politökonomisch durch die politische Schlagkräftigkeit der kleineren Interessengruppen konterkariert; und wenn es politökonomisch von Vorteil für die Gesellschaft wäre, weniger größere, also heterogene Interessengruppen zu haben, dann wird dieser potenzielle Wohlfahrtsgewinn wiederum clubtheoretisch durch die größeren Gruppen und die daraus folgenden geringeren sozialen Nettonutzen verhindert. Andererseits mag es auch sein, dass durch das zentrale Management der größeren Gruppe (sinkende Transaktionskosten) deren wohlfahrtsbezogene Nachteile partiell oder total kompensiert werden“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 238).

tonutzen pro Club insgesamt vorliegt,

- ist die optimale Clubgröße aus individueller Sicht kleiner als aus Managersicht: $s_i < s_m$,
- und es gilt, dass der Nettonutzen des Clubs insgesamt aus Managersicht größer ist als aus individueller Sicht.
- Es gilt aber ebenso, dass der Nettonutzen pro Kopf im managergeführten Club unter dem Niveau des Pro-Kopf-Nettonutzens im selbstverwalteten Club liegt.
- Außerdem ist bei einer restlos in Clubs aufgeteilten Gesellschaft der soziale Nettonutzen bei ausschließlich selbstverwalteten Clubs höher als in einer Welt voller managergeführter Clubs.

Beispiel 1				
			selbstverwaltete Clubs	Managerclubs
a	5	s	2,97197512	2,98142397
C	13	NN pro Club	0,250374768	0,2507732
		NN pro Kopf	0,084245244	0,084111888
B	8,86071786	Clubzahl	2,98142397	2,97197512
		sozialer NN	0,746473334	0,745291711
Beispiel 2				
			selbstverwaltete Clubs	Managerclubs
a	7	s	3,18718767	3,527668415
C	11	NN pro Club	10,37597901	10,9499368
		NN pro Kopf	3,255528097	3,10401532
B	11,24334127	Clubzahl	3,527668415	3,18718767
		sozialer NN	36,60301342	34,89950356
Beispiel 3				
			selbstverwaltete Clubs	Managerclubs
a	9	s	3,425988757	4
C	10	NN pro Club	20,2121969	22
		NN pro Kopf	5,899668192	5,5
B	13,70395503	Clubzahl	4	3,425988757
		sozialer NN	80,84878759	75,37175266
Beispiel 4				
			selbstverwaltete Clubs	Managerclubs
a	120	s	11,68663634	14,60593487
C	200	NN pro Club	1196,131212	1357,966386
		NN pro Kopf	102,3503408	92,97360273
B	170,6942492	Clubzahl	14,60593487	11,68663634
		sozialer NN	17470,61457	15870,05931

Tab. 2: Vergleich selbstverwaltete Clubs und Managerclubs¹¹⁷

117 Für eine graphische Darstellung von Beispiel 2 und Beispiel 4 siehe Anhang 2.

Diese Ergebnisse des Modells stehen im Einklang mit der in diesem Kapitel ebenfalls diskutierten Unterscheidung zwischen der „within-club“- und „total economy“-Perspektive und den dort getroffenen Schlussfolgerungen. Die selbstverwalteten Clubs entsprechen dem „within-club point of view“ à la Buchanan (1965). Hier werden die individuellen Nettonutzen maximiert. Die managergeführten Clubs hingegen entstehen hier aus einer „total economy“-Perspektive. Der Clubmanager handelt gemäß der Vorstellung Ngs (1973).¹¹⁸ Er ist bereit, ein zusätzliches Mitglied in den Club aufzunehmen, auch wenn dadurch die individuellen Nettonutzen seiner Clubmitglieder sinken. Für den Manager ist vielmehr entscheidend, dass der Nutzengewinn des neuen Mitglieds diese Verluste mindestens ausgleicht und somit der Nutzen des Clubs insgesamt steigt. Daher sind Clubs nach dem „total economy“-Ansatz größer als Clubs, die aus der „within-club“-Perspektive entstehen.¹¹⁹ Der Gesamtnettonutzen eines Managerclubs ist ebenfalls größer als der eines selbstverwalteten Clubs, führt aber zu geringeren individuellen Pro-Kopf-Nettonutzen und damit auch zu geringeren sozialen Nettonutzen, wenn kein Integer-Problem besteht (Sandler/Tschirhart 1980, Cornes/Sandler 1999).

II.5.2. Exkurs: Vereinfachte Darstellung durch Linearisierung

Die am Schluss des vorangegangenen Kapitels III.5.1. formulierten Thesen über die Verhältnisse der optimalen Clubgrößen und verwirklichten Nettonutzen bei selbstverwalteten Clubs und Managerclubs beruhen auf der Maximierung der jeweiligen Nettonutzen NN_i (3) und NN_m (4). Bei der Bestimmung der Nettonutzen aus individueller Sicht kann die entstehende kubische Gleichung mit Hilfe der Cardanischen Lösungsformel gelöst werden. Zimmermann/Schemm-Gregory (2005) umgehen in ihrem Modell diese Schwierigkeit, indem sie durch eine Linearisierung der Nutzenfunktion das Entstehen einer kubischen Gleichung bei der späteren Nutzenmaximierung vermeiden. So gehen sie zur Darstellung der Nutzenseite in ihrem gewählten Ansatz von einem individuellen Grundnutzen a bei einer Mitgliederzahl s von Null aus. Dieser Grundnutzen verringert sich linear mit und im Ausmaß der zunehmenden Mitgliederzahl s eines Clubs. Die Autoren stellen die Künstlichkeit dieser mathematischen Formulierung deutlich heraus: „Ohne Individuen kann es keinen (weder positiven noch negativen) Nutzen geben. Im betrachteten Modell kann a als die Intensität eines

118 Vgl. Kap. II.3.

119 Neben dieses Aspekten geht Siqueira (2001) davon aus, dass ein Clubmanagement zu höheren Kosten C des Clubs führt, da die Manager entsprechend entlohnt werden müssen. Eine größere Clubmitgliederanzahl entsteht hier durch das gemeinsame Ziel der Senkung der Kosten pro Kopf. Die Größe der Clubs wird bei Siqueira (2001) also vor allem über die Kostenseite und nicht durch die Motive der Manager bestimmt. Siehe Kap. III.3.

Mangelgefühls verstanden werden, wenn das Clubgut nicht zur Verfügung steht. Der Grundnutzen a drückt aus dieser Perspektive somit den Anreiz eines Individuums zur Clubgründung bzw. zum Clubbeitritt aus, obwohl im hier gewählten linearen Modell das Nutzenniveau von a nie voll erreicht werden kann, da bereits ab einer Mitgliederzahl von $s=1$ der Congestion-Effekt eintritt. Dass dies ‚stylized facts‘ sind und somit der direkten empirischen Anwendung des Modell entgegenstehen, ist offensichtlich“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 234). Insgesamt ergibt sich nach erfolgter Linearisierung für den Nutzen eines Individuums:

$$(1^*) N_i = a - s.$$

Für die Kostenseite wird bei Zimmermann/Schemm-Gregory (2005) die identische Kostenfunktion angenommen:

$$(2^*) C_i = \frac{C}{s}.$$

„Mit diesem einfachen formalen Ansatz verschenkt man keine wesentlichen Informationen: Bei Annahme von (2) ist die Steigung der Kosten pro Kopf immer negativ. Auch wenn man für den Nutzenverlauf eine inverse U-Funktion annehmen würde, könnte der maximale Nettonutzen immer nur im abfallenden Ast auftreten – weshalb man dann auch problemlos (und der Einfachheit halber) gleich einen mit steigender Mitgliederzahl linear fallenden Nutzen annehmen kann“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 235). Durch diese Linearisierung der Nutzenfunktion maximiert ein einzelnes Clubmitglied seinen individuellen Nettonutzen nach:

$$(3^*) NN_i = a - s - \frac{C}{s} \quad \max.$$

Wie bereits dargelegt handelt jedoch ein beauftragtes Clubmanagement aufgrund anderer Motive. Es möchte den Nettonutzen des Clubs insgesamt maximieren, so dass aus dieser Perspektive das Kalkül gemäß (4*) entsteht:

$$(4^*) NN_m = NN_i \cdot s = \left(a - s - \frac{C}{s} \right) s = as - s^2 - C \quad \max.$$

Nach bekannter Manier lassen sich die optimalen Mitgliederzahlen der beiden unterschiedlichen Clubperspektiven bestimmen. Dies führt bei individueller Maximierung zu:

$$(3^{*'}) NN'_i = -1 + \frac{C}{s_i^2} = 0, \text{ so dass gilt:}$$

$$(5^*) s_i = \sqrt{C}.$$

Für die Managerclubs ergibt sich:

$$(4^{*'}) NN'_m = a - 2s_m = 0 \text{ und damit}$$

$$(6^*) s_m = \frac{a}{2}.$$

Durch die Vereinfachung des Modells mit Hilfe der Linearisierung der Nutzen-
seite lassen sich ebenfalls die Größenrelationen der optimalen Mitgliederzahlen
feststellen. Die optimale Clubmitgliedschaft aus individueller Sicht ist immer
dann kleiner als die optimale Mitgliederanzahl, die sich aus Sicht der Manager
ergeben würde ($s_i < s_m$), wenn folgende Bedingung gegeben ist:

$$(12^*) a > 2\sqrt{C}.$$

„Diese Bedingung [...] ist aber gleichzeitig die Bedingung für positive Netto-
nutzen der Clubs insgesamt, die ja die Vorbedingung dafür sind, dass Clubs
überhaupt zustande kommen“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 236).
So lassen sich analog zu dem bisherigen Verfahren die Nettonutzen des jeweili-
gen Clubs insgesamt errechnen. Bei individueller Maximierung gilt [(5*) in (3*)
und anschließend Multiplikation mit s_i]:

$$(7^*) NN_i^C = \left(a - \sqrt{C} - \frac{C}{\sqrt{C}} \right) \sqrt{C} = a\sqrt{C} - 2C.$$

Aus Managementsicht beträgt der Nettonutzen des Clubs insgesamt hingegen [(6*)
in (4*)]:

$$(8^*) NN_m^C = \left(a - \frac{a}{2} - \frac{2C}{a} \right) \frac{a}{2} = \frac{a^2}{4} - C.$$

Aus den beiden Ausdrücken (7*) und (8*) lässt sich jeweils die Bedingung $s_i <$
 s_m , die für einen positiven Nettonutzen der Clubs gegeben sein muss, herleiten.
Liegt ein solcher positiver Nettonutzen vor – es gilt also $a > 2\sqrt{C}$ bzw. $s_i < s_m$ –
dann gilt wiederum, dass die Nettonutzen für den Clubs insgesamt aus Manager-
sicht größer sind als die Nettonutzen des Clubs bei individueller Sichtweise
[(8*) > (7*)], d.h. es gilt auch hier: $NN_m^C > NN_i^C$.

Im nächsten Schritt werden die jeweiligen Nettonutzen pro Kopf bestimmt. Im
individuellen Ansatz gilt:

$$(14^*) NN_i^C / s_i = \frac{a\sqrt{C} - 2C}{\sqrt{C}} = a - 2\sqrt{C}.$$

Für die Managerperspektive ergibt sich entsprechend:

$$(15^*) NN_m^C / s_m = \frac{a^2/4 - C}{a/2} = \frac{a}{2} - \frac{2C}{a}.$$

„Ist die notwendige Bedingung [12*] positiver Nettonutzen der Clubs erfüllt, so
übersteigt der Nettonutzen pro Kopf in selbstverwalteten Clubs [9*] den der
Mitglieder in managergeführten Clubs [10*]“ (Zimmermann/Schemm-Gregory
2005, S. 237).

Um abschließend die sozialen Nettonutzen bei den jeweiligen Clubvarianten be-

rechnen zu können, muss die Gesamtgesellschaft B in bekannter Weise mit in die Betrachtung des Modells einbezogen werden. Dabei gilt wieder die Annahme, dass die betrachtete Gesamtgesellschaft B aus dem Produkt der optimalen Mitgliederzahlen aus individueller und Managementsicht definiert ist, d.h.:¹²⁰

$$(16^*) B = s_i s_m = \sqrt{C} \frac{a}{2}.$$

Es ergibt sich für die selbstverwalteten Clubs zur Berechnung des sozialen Nettonutzens [(7*) (6*)]:

$$(17^*) NN_{si} = NN_i^C s_m = (a\sqrt{C} - 2C) \frac{a}{2}.$$

Der soziale Nettonutzen bei ausschließlich managergeführten Clubs beträgt [(8*) (5*)]:

$$(18^*) NN_{sm} = NN_i^C s_i = \left(\frac{a^2}{4} - C \right) \sqrt{C}.$$

Erneut lässt sich zeigen: „Bei Geltung der Bedingung [12*] ist der soziale Nettonutzen bei ausschließlich selbstverwalteten Clubs [17*] größer, als wenn die Gesellschaft nur aus managergeführten Clubs [18*] bestehen würde ($NN_{si} > NN_{sm}$)“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 238).

Insgesamt bestätigt das Zimmermann/Schemm-Gregory – Modell mit der linearisierten Nutzenfunktion die Schlussfolgerungen, die am Ende des vorangegangenen Kapitels II.5.1. gezogen worden sind. Zwar ergeben sich durch die Linearisierung der Nutzenseite neue Nettonutzenfunktionen, nach denen die Wirtschaftssubjekte handeln, dennoch bleibt das Modellergebnis in seinen grundlegenden Aussagen unverändert.

Natürlich kann man den von Zimmermann/Schemm-Gregory (2005) gewählten Ansatz auch „umdrehen“ und bei der ursprünglichen Nutzenfunktion eines Individuums nach Gleichung (1) bleiben. Dies bietet sich vor allem deshalb an, da durch die Linearisierung der Nutzenseite die Interpretation des Grundnutzens a doch sehr „künstlich“ wird. Es gilt dann zur Umgehung der kubischen Gleichung, die Kostenfunktion eines Individuums zu linearisieren. Es ergibt sich bei dieser Vorgehensweise folgende Ausgangssituation:

$$(1^{**}) = (1) N_i = -s^2 + 2s\sqrt{a} \text{ und}$$

$$(2^{**}) C_i = (C + 1) - s.$$

Die linearisierte Kostenfunktion stellt hier eine Gerade mit der Steigung -1 dar. Sie kann erstellt werden, wenn man bei der ursprünglichen Kostenfunktion (2) die Fälle $s=1$ und $s=C$ bedenkt und diese beiden Punkte in einem Koordinatensystem unter Berücksichtigung des Ordinatenschnittpunktes verbindet. Es ent-

120 Erneut wird das Clubteilbarkeitsproblem ausgeschlossen.

stehen die bekannten Maximierungskalküle NN_i und NN_m :

$$(3^{**}) NN_i = -s^2 + 2s\sqrt{a} - C - 1 + s \text{ max, sowie}$$

$$(4^{**}) NN_m = -s^3 + 2s^2\sqrt{a} + s^2 - sC - s \text{ max.}$$

Die Bestimmung der optimalen Mitgliederzahlen über die ersten Ableitungen von (3**) und (4**) ergibt:

$$(5^{**}) s_i = \sqrt{a} + \frac{1}{2} \text{ und}$$

$$(6^{**}) s_m = \frac{1}{3} \left(1 + 2\sqrt{a} + \sqrt{-2 + 4\sqrt{a} + 4a - 3C} \right).$$

Somit ergibt sich für die Nettonutzen der jeweiligen Clubs:

(7**) = (5**) in (3**); multipliziert mit si:

$$NN_i^C = a\sqrt{a} + \frac{3}{2}a - C\sqrt{a} - \frac{1}{4}\sqrt{a} - \frac{1}{2}C - \frac{3}{8} \text{ und}$$

(8**) = (6**) in (4**)

$$NN_m^C = \frac{1}{27} \left[-7 + 16a\sqrt{a} + 8a \left(3 + \sqrt{-2 + 4\sqrt{a} + 4a - 3C} \right) + 2\sqrt{a} \left(-3 + 4\sqrt{-2 + 4\sqrt{a} + 4a - 3C} - 9C \right) - 4\sqrt{-2 + 4\sqrt{a} + 4a - 3C} - 3 \left(3 + 2\sqrt{-2 + 4\sqrt{a} + 4a - 3C} \right) C \right].$$

Für die jeweiligen Nettonutzen pro Kopf gilt dann entsprechend:

(14*) NN_i^C / s_i aus der Perspektive der Selbstverwaltung und

(15*) NN_m^C / s_m aus der Managerperspektive.¹²¹

Die Bevölkerung wird kann ebenfalls wie gewohnt berücksichtigt werden, so dass letztlich wiederum die sozialen Nettonutzen für die beiden unterschiedlichen Clubperspektiven bestimmt werden können. Dieser kostenlinearisierte Ansatz erscheint auf den ersten Blick vergleichsweise komplex. Dennoch darf man sich von den unzugänglich wirkenden mathematischen Ausdrücken nicht blenden lassen.

$$(16^{**}) B = s_i s_m = \left(\sqrt{a} + \frac{1}{2} \right) \left[\frac{1}{3} \left(1 + 2\sqrt{a} + \sqrt{-2 + 4\sqrt{a} + 4a - 3C} \right) \right],$$

$$(17^{**}) NN_{si} = \frac{1}{3} \left(1 + 2\sqrt{a} + \sqrt{-2 + 4\sqrt{a} + 4a - 3C} \right)^*$$

$$\left(\sqrt{a} + \frac{3}{2}a - C\sqrt{a} - \frac{1}{4}\sqrt{a} - \frac{1}{2}C - \frac{3}{8} \right),$$

121 Aufgrund der mangelnden Ausdrucksfähigkeit wird hier auf die Darstellung der komplexen mathematischen Ausformulierungen verzichtet.

$$(18^{**}) NN_{sm} = \frac{1}{27} \left(\sqrt{a} + \frac{1}{2} \right) \left[-7 + 16a\sqrt{a} + 8a \left(3 + \sqrt{-2 + 4\sqrt{a} + 4a - 3C} \right) \right. \\ \left. + 2\sqrt{a} \left(-3 + 4\sqrt{-2 + 4\sqrt{a} + 4a - 3C} - 9C \right) - 4\sqrt{-2 + 4\sqrt{a} + 4a - 3C} \right. \\ \left. - 3 \left(3 + 2\sqrt{-2 + 4\sqrt{a} + 4a - 3C} \right) C \right].$$

Der Ansatz der Kostenlinearisierung bestätigt in seiner Auswertung die Aussagen über die Strukturen der Nutzengewinne und –verluste des Nutzenlinearisierungsansatzes, die durch Wahl des Clubmanagements entstehen können. In diesem Zusammenhang ist besonders auf die Analyse von Rucht (2007) zu verweisen, in der durch einen Korrelationsvergleich untersucht wird, welcher der beiden Linearisierungsansätze deutlichere Abweichungen von den von Rucht (2007) geschätzten Optimalwerten zeigt. Seine Analyse ergibt, dass die optimale Clubmitgliederanzahl nach dem Ansatz der Kostenlinearisierung den überwiegend besseren Schätzwert darstellt. Diese Diskussion soll jedoch hier nicht intensiver verfolgt werden. Die beiden Linearisierungsmodelle werden hier nur im Rahmen eines Exkurses vorgestellt, um eine grundsätzliche Alternative aufzuzeigen, wie das Modell der kubischen Gleichung vereinfacht werden kann. Im weiteren Verlauf dieser Arbeit besteht keine theoretische Notwendigkeit, die linearisierenden Annahmen weiter zu betrachten. Das in dieser Arbeit vorgestellte Modell einer Welt voller Clubs bietet eindeutige Lösungen, so dass es einen höheren Erkenntniswert enthält, als die aufgezeigten Alternativen enthalten können.

II.5.3. Effizienzverlust durch Entscheidungsdelegation

Die obigen Differenzierungen haben sich daraus ergeben, dass unterstellt worden ist, die Clubmanager verfolgten ein anderes Ziel als die Mitglieder im selbstverwalteten Club, indem sie den Nettonutzen des Clubs insgesamt maximieren. Generell sollte das Clubwachstum mit dem Aufkommen des Managerclubs dazu führen, dass nicht nur der Gesamtnettonutzen der Gesellschaft vergleichsweise niedriger ist als potentiell möglich, sondern auch der Nettonutzen pro Mitglied. Dies hat gerade für den angesprochenen Kontext der FOCJ erhebliche politökonomische Implikationen, da im Sinne dieses Konzepts die EU nun als ein durch EU-Kommissare geführter Managerclub verstanden werden kann:¹²² „So werden diese zum einen ein hohes Interesse an Zentralisierung haben, denn jeder dieser EU-Politiker wird versuchen, das Breiten- und Tiefenwachs-

122 „Es ist darauf hinzuweisen, dass auch die Eurozone einen Club darstellt, der ausschließlich von Managern gegründet worden ist, ohne jemals ein Selbstverwaltungsstadium durchlaufen zu haben. Auch sind es die Manager, die entscheiden, ob sie ein Managerclub bleibt oder nicht. Allgemein gilt: Wenn Politiker die Möglichkeit haben, sich selbst als Manager einzusetzen, dann erhält die Fragestellung sehr schnell große Bedeutung“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 239).

tum seines Aufgabenbereichs zu fördern und zu erhalten. Dies sichert ihm sowohl Macht als auch Prestige, steht jedoch dem ökonomisch vorteilhafteren Subsidiaritätsprinzip (Zimmermann/Kahlenborn 1994) entgegen. Zum anderen sind die EU-Politiker aus analogen Motiven am Größenwachstum der EU insgesamt interessiert, so dass es letztlich zu einer überoptimalen Ausweitung der Union kommen wird, wenn keine entsprechenden institutionellen Bremsen (z.B. Referenda) vorhanden sind“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 239).

a	NN Verlust bei C = 0	NN Verlust bei C = 10	NN Verlust bei C = 20	NN Verlust bei C = 100	NN Verlust bei C = 500
9	11,11%	6,77%	3,39%	-13,33%	-50,16%
10	11,11%	7,33%	4,31%	-10,97%	-45,34%
20	11,11%	9,65%	8,34%	0,48%	-20,42%
40	11,11%	10,57%	10,06%	6,52%	-4,97%
70	11,11%	10,88%	10,65%	8,94%	2,47%
90	11,11%	10,95%	10,79%	9,58%	4,73%
100	11,11%	10,97%	10,84%	9,80%	5,51%
500	11,11%	11,10%	11,09%	10,99%	10,51%
5000	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%	11,09%
1000000	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%
1000000000	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%	11,11%

Abb. 11: Relative Nettonutzenverluste (C konstant)

Anhand des entworfenen Modells lässt sich nun leicht der Effizienzverlust durch Entscheidungsdelegation berechnen. Hierzu ist die Differenz der Nettonutzen pro Kopf aus individueller und aus Managementsicht, bezogen auf den Nettonutzen pro Kopf aus individueller Perspektive zu bestimmen. Es gilt somit:

$$(19) 1 - (15)/(14) = 1 - \frac{NN_m^C / s_m}{NN_i^C / s_i}$$

Unter Verwendung der Werte a = 9 und C = 10 ergibt sich beispielsweise 0,0677. Die Machtdelegation an eine Managerführung kostet die Clubmitglieder somit 6,77% ihrer jeweiligen Nettonutzen, wenn sie den Club selbst verwalten würden (vgl. Zimmermann/Schemm-Gregory 2005). Kommt es zu einer Clubgründung, so ergibt sich in dem hier entworfenen Modell, dass der Wohlfahrtsverlust durch die Managerführung im Vergleich zur Selbstverwaltung mit zunehmenden a gegen 0,1111 steigt. Dabei wird der jeweils angenommene Wert von C konstant

gehalten.¹²³ Die Ergebnisse zeigen zum einen, dass der relative Wohlfahrtsverlust durch Entscheidungsdelegation bei gegebenem C steigt, je höher der Grundnutzen a des Clubgutes ist. Zum anderen zeigt die Berechnung, dass die Kosten der Managerlösung auf 11,11% des Nettonutzens pro Kopf der individuellen Lösung begrenzt sind. Beide Aspekte werden durch die Abb. 11 veranschaulicht, in die beschriebenen Definitionsbereiche kurz dargestellt sind.

Hält man hingegen den jeweiligen Grundnutzen a konstant, so sinken die relativen Wohlfahrtsverluste der Entscheidungsdelegation an eine Managerklasse von 11,11% gegen Null, wenn im obigen Wertebereich des positiven Nettonutzens a die Kosten C der Erstellung des Clubgutes ansteigen. Die errechneten Werte für a = 50, 80, 100, 200 und 500 sind in Abb. 12 dargestellt.¹²⁴ Insgesamt verdeutlicht sie, dass es für ein Individuum mit einem bestimmten Grundnutzen a um so weniger relevant wird, ob der Club selbstverwaltet oder managergeführt ist, je teurer die Produktion des Clubgutes ist.

C	NN Verlust bei a = 50	NN Verlust bei a = 80	NN Verlust bei a = 100	NN Verlust bei a = 200	NN Verlust bei a = 500
10	10,72%	10,92%	10,97%	11,06%	11,10%
20	10,35%	10,73%	10,84%	11,01%	11,09%
30	9,99%	10,54%	10,70%	10,96%	11,07%
40	9,63%	10,36%	10,57%	10,92%	11,06%
50	9,29%	10,18%	10,44%	10,87%	11,05%
70	8,63%	9,82%	10,18%	10,77%	11,02%
90	7,99%	9,48%	9,92%	10,68%	11,00%
150	6,24%	8,49%	9,19%	10,40%	10,93%
200	4,91%	7,72%	8,60%	10,17%	10,87%
500	-1,55%	3,74%	5,51%	8,87%	10,51%
1000	-9,41%	-1,44%	1,34%	6,95%	9,93%

Abb. 12: Relative Nettonutzenverluste (a konstant)

Die Relevanz dieser Ergebnisse zeigt sich besonders dann, wenn man zwischen armen und reichen Individuen und in der Bereitstellung unterschiedlich teurer Clubgüter unterscheidet. Zimmermann/Schemm-Gregory (2005, S. 240) verdeutlichen dies an den beiden Beispielen „Verteidigung“ und „öffentliche schulische Bildung“. Da die Kosten der Erstellung des internationalen Allianzgutes

123 Bei den negativen Werten in Abb. 11 liegt kein positiver Nettonutzen durch Clubgründung vor, so dass der Club nicht gegründet werden würde.

124 Wiederum gilt: Sobald die Werte negativ sind, liegt kein positiver Nettonutzen durch Clubbildung vor.

„Verteidigung“ vergleichsweise hoch sind, sind die Wohlfahrtsverluste durch Entscheidungsdelegation an Manager bzw. Politiker nach Abb. 12 auch vergleichsweise niedriger. Dabei ist aber der Grundnutzen a für „Verteidigung“ bei reichen Individuen wohl wesentlich höher als bei Armen, so dass bei den Reichen die delegationsbedingten Wohlfahrtsverluste ansteigen, während die Armen mit der vollen Entscheidungsdelegation zufrieden sind. Dies wird durch eben durch die Abb. 11 zum Ausdruck gebracht. Bei dem lokalen Gut „öffentliche schulische Bildung“ stellt sich die Situation anders dar. Im Vergleich zu „Verteidigung“ sind die Bereitstellungskosten dieses Gutes niedrig,¹²⁵ so dass die relativen Wohlfahrtsverluste bei Entscheidungsdelegation hoch sind. Der Grundnutzen a bei armen Individuen dürfte bei lokaler „öffentlicher schulischer Bildung“ höher liegen als bei Reichen, da diese leicht auf private Lehrangebote zurückgreifen können.¹²⁶ Auf diese Weise müssten Arme eine doppelt klare Präferenz gegen die Entscheidungsdelegation im Bereich der „öffentlichen schulischen Bildung“ haben.

		Verteidigung		öffentl. schul. Bildung	
		reich a=63	arm a=21	reich a=7	arm a=21
Verteidigung	C=100	8,60%	1,05%		
öffentl. schul. Bildung	C=10			5,14%	9,74%

Abb. 13: Vergleich Verteidigung und öffentliche schulische Bildung

Abb. 13 zeigt die entsprechend berechneten Werte, die die im Beispiel beschriebenen Relationen zum Ausdruck bringen.¹²⁷ Da der maximal mögliche Netto-

125 „Dies gilt jedoch nicht im Aggregat: Insgesamt wird in der BRD für Schulen mehr ausgegeben als für Verteidigung. Hier wird jedoch nur die einzelne Clubsituation betrachtet (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 240).

126 Es wird vorausgesetzt, dass eine Erhöhung der Klassenstärke die Qualität des Gutes Bildung reduziert.

127 Der Grundnutzen a wurde frei gewählt, und dieser Wert jeweils verdreifacht zwischen arm und reich, je nach unterstellter typischer Präferenzlage für Verteidigung und schulische Bildung.

nutzenverlust pro Kopf durch die Entscheidungsdelegation im vorliegenden Modell auf 11,11% im Vergleich zur Selbstverwaltung beschränkt ist, realisieren die Reichen bei Verteidigung 77,4% und die Armen bei öffentlicher schulischer Bildung 87,7% ihres höchstmöglichen Wohlfahrtsverlustes. Zimmermann/Schemm-Gregory (2005, S. 241) sehen in dem Ausdruck (14) für den relativen Nettonutzenverlust pro Kopf insgesamt einen „Indikator für das Mitsprachebedürfnis des einzelnen Bürgers bei öffentlichen Entscheidungen“. Je höher dieser Indikator ist, umso weniger werden die Bürger zur Delegation von Entscheidungsbefugnissen an Politiker bereit sein und umso mehr wird von ihnen Mitsprache und direkte Demokratie gewünscht. Dabei gewinnt dieser Indikator vor allem dadurch an Relevanz, dass rein öffentliche Güter in der Realität kaum auszumachen sind. Bei den meisten öffentlichen Gütern, über die durch die Politik zu entscheiden ist, sinkt eben der Nutzen mit der Anzahl der Nutzer.

Der bisher betrachtete Wohlfahrtsverlust durch Entscheidungsdelegation der Clubmitglieder an einen Clubmanager beruht allein auf Entscheidungen innerhalb eines Clubs. Es handelt sich dabei um eine clubinterne Principal-Agent-Problematik. Im nun folgenden Schritt wird dieser Aspekt weiter berücksichtigt und mit Problemen, die aus einer gesamtgesellschaftlichen Betrachtung einer Welt voller Clubs entstehen, verbunden.

II.5.4. Effizienz in einer Welt voller Clubs

II.5.4.1 Das Personen- und das Clubteilbarkeitsproblem

Aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive steht die volkswirtschaftliche Optimalität im Vordergrund. Wie das Beispiel von Sandler/Tschirhart (1980) und das obige Modell zeigen, ist eine „within-club“-Optimierung der Clubgrößen optimal, wenn sich die Bevölkerung ohne Rest auf ganzzahlige Clubs aufteilen lässt.¹²⁸ In diesem Fall sind die Pro-Kopf-Nettonutzen aller Individuen maximal, und niemand wird von der Versorgung mit einem Clubgut ausgeschlossen. Dieses allgemeine Ergebnis beruht jedoch auf zwei unrealistischen Annahmen. Erstens tritt für den einzelnen Club sowohl aus der „within-club“- als auch aus der „total economy“-Perspektive das Personenteilbarkeitsproblem auf.¹²⁹ Dieses entsteht immer dann, wenn die optimalen Mitgliederzahlen eines Clubs nicht ganzzahlig sind. Um die optimale Clubgröße realisieren zu können, muss diese eben auch „feasible“ sein (Scotchmer 1985a, S. 29). Zweitens kommt aus der gesamtgesellschaftlichen Sicht das bereits angesprochene Clubteilbarkeitsproblem (Integer-Problem) hinzu. So ist es realistischer anzunehmen, dass die Gesamtbe-

128 Im Modell wird das Integer-Problem durch die Bedingung (11) ausgeschlossen. Immer dann, wenn die Gesamtbevölkerung ein Vielfaches der optimalen Clubgröße darstellt, bleibt niemand unversorgt. Vgl. Kap. II.3.

129 Vgl. auch Kap. II.2.2.

völkerungszahl B nicht ohne Rest durch die auf ganze Zahlen korrigierten optimalen Clubmitgliederzahlen teilbar ist. Dies bedeutet in seiner Konsequenz, dass Individuen mit dem Clubgut nicht versorgt werden. Dabei ist das Clubteilbarkeitsproblem keine Folge des Personenteilbarkeitsproblems, sondern ein zusätzliches Problem (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 241). Selbst wenn die optimalen Clubmitgliedschaftsgrößen ganzzahlig und damit „feasible“ sind, muss eine Gesellschaft nicht notwendigerweise ohne Rest auf diese Clubs aufteilbar sein.

1.) ohne Restriktionen		
	selbstverwaltete Clubs	managerverwaltete Clubs
s	3,18718767	3,527668415
NN pro Kopf	3,255528097	3,10401532
NN pro Club	10,37597901	10,9499368
Clubzahl	3,527668415	3,18718767
sozialer NN	36,60301342	34,89950357

2.) Restriktion: keine Personenteilbarkeit; B=11		
	selbstverwaltete Clubs	managerverwaltete Clubs
s	3	4
NN pro Kopf	3,2078412	2,416010489
NN pro Club	9,623523599	9,664041954
Clubzahl	3,666666667	2,75
sozialer NN	35,2862532	26,57611537
Effizienzverlust 1	1,316760224	8,323388192

3.) Restriktion: wie 2. plus keine Clubteilbarkeit		
	selbstverwaltete Clubs	managerverwaltete Clubs
s	3	4
NN pro Kopf	3,2078412	2,416010489
NN pro Club	9,623523599	9,664041954
Clubzahl	3	2
sozialer NN	28,8705708	19,32808391
Unversorgte	2	3
Effizienzverlust 2	6,415682399	7,248031466
gesamter Effizienzverlust	7,732442624	15,57141966

Tab. 3: Nettonutzen bei Teilbarkeitsrestriktionen

Gibt es in einer Gesellschaft Individuen, die die Clubgüter nicht konsumieren können, hat dies erhebliche Auswirkungen auf die gesamtgesellschaftliche Optimalität. So rückt der „total economy point of view“ zur Bestimmung des Optimums in den Vordergrund. Würde ein unversorgtes Individuum durch Aufnahme in einen der vielen bestehenden Clubs versorgt, erzielt es selbst einen Nutzengewinn, während die „alten“ Clubmitglieder eine Reduktion ihres Pro-Kopf-Nettonutzens hinnehmen müssen. Insgesamt wird auf diese Weise zwar einer besser gestellt, aber eben viele andere auch schlechter. Ng (1973) betont dabei, dass der Nettonutzengewinn des bisher Unversorgten die Nettonutzenverluste der anderen Clubmitglieder mindestens ausgleichen muss. Geht man jedoch von selbstverwalteten Clubs im Sinne des Modells aus, ist nicht einsichtig, warum die Clubmitglieder bereit sein sollten, sich durch die Aufnahme eines neuen Mitglieds selbst schlechter zu stellen. Vielmehr werden sie weiterhin ihre individuellen Interessen verfolgen. Eine solche Entscheidung könnte folglich nur innerhalb managergeführter Clubs getroffen werden, da hier das Ziel der Gesamtnettonutzenmaximierung des Clubs verfolgt wird (vgl. Zimmermann/Schemm-Gregory 2005). Bereits Helpman/Hillman (1977) analysieren, dass der „total economy point of view“ bei Vorliegen eines Integer-Problems im Hinblick auf die gesamtwirtschaftliche Optimalität vorteilhaft ist, obwohl aus dieser Perspektive die Pro-Kopf-Nettonutzen der Individuen im Vergleich zur „within-club“-Situation gesenkt werden. Ihre Analyse ist aber nur für den Fall gültig, wenn neben dem Integer-Problem zusätzlich die Clubanzahl in einer Gesellschaft fest vorgegeben ist.¹³⁰ In der folgenden Analyse der gesamtwirtschaftlichen Optimalität bei Personen- und Clubteilbarkeitsproblemen wird jedoch weiterhin von einer variablen Clubanzahl ausgegangen. Dies verlangt unsere Vorstellung von einer Welt voller Clubs. Clubs beziehen sich hier nicht auf ein fest vorgegebenes Clubgut wie bspw. eine einmalige Parklandschaft. Clubs entstehen vielmehr durch Kooperation der Konsumenten, die ihre Nachfrage befriedigen wollen und auf diese Weise die Clubgüter selbst bereitstellen. Daher ist die Clubanzahl vollkommen variabel und allein nachfrageabhängig. Insbesondere das Konzept der FOCJ hat deutlich gemacht, wie vielgestaltig das Clubangebot insgesamt werden kann und sich allein gemäß den Präferenzen der Nachfrager gestaltet. Aus dieser Sicht sind der Clubanzahl keine Grenzen gesetzt.¹³¹ Geht man also von einer variablen Clubanzahl aus, so bedeutet dies, dass die managergeführten Clubs (total economy) den selbstverwalteten Clubs (within-club) auch bei Vorliegen eines Integer-Problems aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive unterlegen sind. Dies verdeutlicht folgendes Rechenbeispiel in Tab. 3, in dem die Werte $a = 7$ und $C = 11$ angenommen werden. Im ersten Schritt werden keinerlei Restriktionen unterstellt, so dass auch Teilpersonen und Teil-

130 Der Buchanan-Ansatz und der Ng-Ansatz gehen von zwei unterschiedlichen Ausgangssituationen aus. Siehe Kap. II.3.

131 Selbstverständlich ist auch die Produktion von Clubgütern ressourcenabhängig.

clubs zugelassen werden (vgl. Zimmermann/Schemm-Gregory 2005). Mit den Ausdrücken (17) und (18) lassen sich dann die jeweiligen sozialen Nettonutzen in einer Welt mit ausschließlich selbstverwalteten Clubs NN_{si} bzw. mit ausschließlich managergeführten Clubs NN_{sm} bestimmen. Es ergibt sich ein sozialer Nettonutzen $NN_{si} = 36,6$ für die selbstverwalteten und $NN_{sm} = 34,9$ für die Managerclubs bei einer Gesellschaft mit $B = 11,24$ Individuen. Sie ist durch die Gleichung (16) definiert. Es entstehen somit 3,53 selbstverwaltete oder 3,19 managergeführte Clubs. Der soziale Nettonutzen NN_{si} in einer Welt mit ausschließlich selbstverwalteten Clubs stellt hier das gesamtgesellschaftliche Optimum dar. Es gilt: $NN_{si} > NN_{sm}$.

Im zweiten Schritt soll zunächst nur das Personenteilbarkeitsproblem berücksichtigt werden. Die sich jeweils ergebenden Werte von s sind in der Realität nicht „feasible“, da die Individuen nicht geteilt werden können. „Es ist also zu prüfen, ob sich beim jeweils niedrigeren oder höheren ganzzahligen Wert der höhere Nettonutzen einstellt“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 242). Die Nettonutzen aus individueller und aus Managementsicht lassen sich nun wie folgt bestimmen. Nach dem individuellen Ansatz gilt $NN_i(s=3) = 3,21$ und $NN_i(s=4) = 2,42$. Hingegen ergibt sich nach dem Manageransatz $NN_m(s=3) = 9,62$ und $NN_m(s=4) = 9,66$. Die sich selbst verwaltenden Individuen wählen folglich $s_i = 3$. Der Clubmanager entscheidet sich für eine Clubgröße aus 4 Mitgliedern. Insgesamt ist eine „erste Art an Effizienzverlust“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 242) festzustellen, da das rechnerische Optimum der Mitgliederzahlen – zumindest hier bei den selbstverwalteten Clubs – nicht realisiert werden kann und somit eine second-best-Situation zu wählen ist. Darüber hinaus ist die Bevölkerungszahl von $B = 11,24$ auf $B = 11$ zu senken. Wie Tab. 3 verdeutlicht, beträgt der Nettonutzen pro Club bei $s_i = 3$ nun 9,62. Bei $s_m = 4$ wird ein Nettonutzen pro Club von 9,66 erreicht. Unter der Bedingung $B = 11$ entstehen 3,67 selbstverwaltete und 2,75 managergeführte Clubs. Dies bedeutet ebenfalls, dass NN_{si} nun 35,29 und NN_{sm} nun 26,58 betragen. Hebt man in einem dritten Schritt auch die Prämisse der Clubteilbarkeit auf, so existieren nur noch 3 selbstverwaltete und 2 Managerclubs. Zusätzlich gibt es nun zahlreiche Unversorgte, was zu einem zweiten Effizienzverlust führt: Der NN_{si} beträgt nur noch 28,87 und der NN_{sm} nur noch 19,33.

Die Ergebnisse der Tab. 3 lassen sich wie folgt zusammenfassen (vgl. Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 243 ff.): Da das volkswirtschaftliche Optimum der soziale Nettonutzen in einer Welt ohne Restriktionen ausschließlich selbstverwalteter Clubs $NN_{si} = 36,6$ ist, bedeutet dies, dass

- ein erster Effizienzverlust durch das Personenteilbarkeitsproblem auftritt. Er beträgt bei den selbstverwalteten Clubs 1,32 und bei dem Managerclub 8,32.
- ein zweiter Effizienzverlust durch das Clubteilbarkeitsproblem zu erkennen ist. Dieser liegt darin begründet, dass es nun zu mit dem Clubgut unversorgten Personen kommt. Bei der individuellen Lösung zeigt sich ein Verlust von

6,42, bei der Managerlösung ein Verlust von 7,25.

- der gesamte Effizienzverlust durch die eingeführten Restriktionen bei der Selbstverwaltung 7,7324 und bei der Managerlösung 15,5714 beträgt.

Die Einführung der beiden Restriktionen führt in diesem gewählten Zahlenbeispiel zu einem Verlust an sozialem Nettonutzen von 21,27% gegenüber dem unrestringierten Optimum, falls die Selbstverwaltungslösung gewählt wird. In einer Welt voller managergeführter Clubs ergeben sich 42,54%, „d.h. die Managerlösung reagiert viel stärker negativ auf die Einführung der Restriktionen“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 244). Selbst dann, wenn man den sozialen Nettonutzen bei ausschließlich selbstverwalteten Clubs nach Einführung aller Restriktionen ($NN_i = 28,87$) als das zu erreichende gesamtgesellschaftliche Optimum wählt, ist die Managerlösung noch um 33% schlechter, obwohl sie in der unrestringierten Form nur 4,6% schlechter war.

Nach der dargestellten Analyse muss folgender Aspekt festgehalten werden: Wenn für die Clubs, die ihre Clubgröße in „korrekter“ Weise bestimmen, unter Einführung aller Restriktionen wirklich die Managerlösung gewählt worden sein sollte, dann müssen die Kosten der Selbstverwaltung mindestens so groß gewesen sein wie die zusätzlichen 33% der sozialen Nettonutzen in der Selbstverwaltungssituation. „Nur in diesem Fall ist die Entscheidung der Machtdelegation an die Managerklasse rational zu rechtfertigen“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 244). Darüber hinaus wird deutlich, was eingangs behauptet worden ist: Der „within-club point of view“ bei variabler Clubzahl und Einführung der Restriktionen ist dem „total economy point of view“ nicht nur aus individueller, sondern auch aus gesamtgesellschaftlicher Sicht überlegen.

II.5.4.2 Versorgungsoptionen und Effizienz

Das Konzept der FOCJ hat gerade in ihrem Bezug zur Integration Europas vor Augen geführt, wie eine Welt entstehen kann, die allein aus ökonomischen Clubs besteht. In dieser Welt voller Clubs bedeutet das Wort „voll“ zudem, dass sich die Clubs allein nach den Präferenzen der Individuen bilden und daher „voll“ im Sinne von optimal groß sind. Wie die obigen Zahlenbeispiele jedoch belegen, bleiben viele Individuen durch die realistischere Annahme des Personen- und Clubteilbarkeitsproblems mit dem Clubgut unversorgt. Um ein volkswirtschaftliches Optimum bestimmen zu können, muss deren Situation aber ebenfalls berücksichtigt werden. In Anlehnung an Zimmermann/Schemm-Gregory (2005, S. 244 ff.) wird im Folgenden zwischen drei möglichen Versorgungsoptionen für die Unversorgten unterschieden.¹³²

132 Es werden wieder die Werte $a = 7$ und $C = 11$ angenommen.

Don't Care About							
B	SV			M		Sozialer NN	
	Clubs	Mitglieder je Club		Clubs	Mitglieder je Club	SV	M
0	0	0		0	0	0	0
1	1	1		1	1	-6,71	-6,71
2	1	2		1	2	2,17	2,17
3	1	3		1	3	9,62	9,62
4	1	3		1	4	9,62	9,66
5	1	3		1	4	9,62	9,66
6	2	3		1	4	19,25	9,66
7	2	3		1	4	19,25	9,66
8	2	3		2	4	19,25	19,33
9	3	3		2	4	28,87	19,33
10	3	3		2	4	28,87	19,33
11	3	3		2	4	28,87	19,33
12	4	3		3	4	38,49	28,99
13	4	3		3	4	38,49	28,99
14	4	3		3	4	38,49	28,99
15	5	3		3	4	48,12	28,99
16	5	3		4	4	48,12	38,66
17	5	3		4	4	48,12	38,66
18	6	3		4	4	57,74	38,66
19	6	3		4	4	57,74	38,66
20	6	3		5	4	57,74	48,32
21	7	3		5	4	67,36	48,32
22	7	3		5	4	67,36	48,32
23	7	3		5	4	67,36	48,32
24	8	3		6	4	76,99	57,98
25	8	3		6	4	76,99	57,98
26	8	3		6	4	76,99	57,98
27	9	3		6	4	86,61	57,98
28	9	3		7	4	86,61	67,65
29	9	3		7	4	86,61	67,65
30	10	3		7	4	96,24	67,65
...
490	163	3		122	4	1568,63	1179,01
491	163	3		122	4	1568,63	1179,01
492	164	3		123	4	1578,26	1188,68
493	164	3		123	4	1578,26	1188,68
494	164	3		123	4	1578,26	1188,68
495	165	3		123	4	1587,88	1188,68
496	165	3		124	4	1587,88	1198,34
497	165	3		124	4	1587,88	1198,34
498	166	3		124	4	1597,5	1198,34
499	166	3		124	4	1597,5	1198,34
500	166	3		125	4	1597,5	1208,01

Tab. 4: Verteilung und soziale NN bei der Option „DCA“

Redistribution						
B	SV		M		sozialer NN	
	Clubs	Mitglieder je Club	Clubs	Mitglieder je Club	SV	M
0	0	0	0	0	0	0
1	1	1	1	1	-6,71	-6,71
2	1	2	1	2	2,17	2,17
3	1	3	1	3	9,62	9,62
4	1	4	1	4	9,66	9,66
5	1	5	1	5	-3,71	-3,71
6	2	3	1	6	19,25	-36,51
7	2	1x3 + 1x4	1	7	19,29	-94,72
8	2	4	2	4	19,33	19,33
9	3	3	2	1x4 + 1x5	28,87	5,95
10	3	2x3 + 1x4	2	5	28,91	-7,42
11	3	1x3 + 2x4	2	1x5 + 1x6	28,95	-40,22
12	4	3	3	4	38,49	28,99
13	4	3x3 + 1x4	3	2x4 + 1x5	38,53	15,62
14	4	2x3 + 2x4	3	1x4 + 2x5	38,58	2,24
15	5	3	3	5	48,12	-11,14
16	5	4x3 + 1x4	4	4	48,16	38,66
17	5	3x3 + 2x4	4	3x4 + 1x5	48,2	25,28
18	6	3	4	2x4 + 2x5	57,74	11,9
19	6	5x3 + 1x4	4	1x4 + 3x5	57,78	-1,47
20	6	4x3 + 2x4	5	4	57,82	48,32
21	7	3	5	4x4 + 1x5	67,36	34,94
22	7	6x3 + 1x4	5	3x4 + 2x5	67,41	21,57
23	7	5x3 + 2x4	5	2x4 + 3x5	67,45	8,19
24	8	3	6	4	76,99	57,98
25	8	7x3 + 1x4	6	5x4 + 1x5	77,03	44,61
26	8	6x3 + 2x4	6	4x4 + 2x5	77,07	31,23
27	9	3	6	3x4 + 3x5	86,61	17,85
28	9	8x3 + 1x4	7	4	86,65	67,65
29	9	7x3 + 2x4	7	6x4 + 1x5	86,69	54,27
30	10	3	7	5x4 + 2x5	96,24	40,9
...
490	163	162x3 + 1x4	122	120x4 + 2x5	1568,67	1152,26
491	163	161x3 + 2x4	122	119x4 + 3x5	1568,72	1138,88
492	164	3	123	4	1578,26	1188,68
493	164	163x3 + 1x4	123	122x4 + 1x5	1578,3	1175,3
494	164	162x3 + 2x4	123	121x4 + 2x5	1578,34	1161,92
495	165	3	123	120x4 + 3x5	1587,88	1148,55
496	165	164x3 + 1x4	124	4	1587,92	1198,34
497	165	163x3 + 2x4	124	123x4 + 1x5	1587,96	1184,96
498	166	3	124	122x4 + 2x5	1597,5	1171,59
499	166	165x3 + 1x4	124	121x4 + 3x5	1597,55	1158,21
500	166	164x3 + 2x4	125	4	1597,59	1208,01

Tab. 5: Verteilung und soziale NN bei der Option „Redistribution“

Die erste Möglichkeit ist, die Unversorgten nicht weiter zu berücksichtigen und schlicht unversorgt zu lassen, wenn sie es selbst nicht schaffen, Mitglied eines Clubs zu werden. Die Option wird daher als „Don't Care About“ (DCA) bezeichnet. Tabelle 4 verdeutlicht, wie sich die Individuen bei steigender Bevölkerungszahl B einmal auf selbstverwaltete Clubs (SV) und einmal auf managergeführte Clubs (M), die beide intern ihre optimalen Bedingungen realisieren, verteilen. Ebenfalls werden in Tab. 4 die sich aus der Aufteilung jeweils ergebenden sozialen Nettonutzen aufgeführt. Es ist leicht erkennbar, dass die Dreier-Clubs aus Sicht der Selbstverwaltung und die Vierer-Clubs aus Managementsicht in jedem sich ergebenden „Zyklus“¹³³ einen konstanten sozialen Nettonutzen erzeugen. Innerhalb eines jeden Zyklus variiert der soziale Nettonutzen also nicht mit der ansteigenden Bevölkerungszahl, da die Clubs ihr Optimum realisieren können und die Unversorgten nicht weiter beachtet werden.

Neben dieser Option ist es zumindest vorstellbar, dass die bestehenden Clubs von sich aus die Unversorgten zusätzlich aufnehmen.¹³⁴ Ein rationaler Grund dafür könnte darin bestehen, dass jedes Individuum Nachfrager verschiedener Clubgüter ist und somit bezüglich bestimmter Clubgüter selbst zur Gruppe der Unversorgten gehören kann. „Die Aufnahme Unversorgter in den eigenen Club und die Aufgabe eines Teils des individuellen Nettonutzens könnte mithin als eine Versicherungsprämie gegen den Mangel an anderen Clubgütern interpretiert werden“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 245). Ebenso kann die Versorgung Unterversorgter aber auch durch den Staat angeordnet sein.¹³⁵ Dies ist dann der Fall, wenn der (Wohlfahrts-)Staat dem Club vorschreibt, die Unversorgten aufzunehmen. Unabhängig davon, ob die Aufnahme der Unversorgten freiwillig oder durch staatliche Anordnung erfolgt, in beiden Fällen findet in der Clubwelt eine Umverteilung von Nettonutzen zugunsten der Unversorgten statt. Diese Versorgungsoption wird daher „Redistribution“ (R) genannt. Die sich nun ergebende Aufteilung der Bevölkerung auf Clubs soll zunächst unter der Annahme $B = 11$ exemplarisch dargestellt werden (vgl. Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 245). In einer Welt selbstverwalteter Clubs entstehen gemäß Punkt 3 der Tab. 3 drei Clubs mit je drei Mitgliedern (3×3) und zwei Unversorgte.

133 Ein „Zyklus“ besteht solange, bis die Gesamtbevölkerungszahl B wieder durch die jeweils optimalen Clubgrößen teilbar ist.

134 Dieser Ansatz ist grundsätzlich nicht mit den angenommenen Maximierungszielen der Individuen vereinbar. So führen die optimalen Gruppengrößen von 3 (SV) und 4 (M) bei selbstverwalteten Clubs zum höchsten Nettonutzen pro Kopf und bei Managerclubs zum höchsten Nettonutzen pro Club.

135 Hier muss jedoch zusätzlich geregelt werden, wie dies im Einzelnen zu geschehen hat. Wenn die Anzahl der Clubs größer ist als die Zahl der Unversorgten, dann sollten diese möglichst gleichmäßig auf die existierenden Clubs verteilt werden. Zudem müssten die mit Unversorgten nicht belasteten Clubs Kompensationszahlungen leisten.

Folgende Möglichkeiten der Redistribution sind nun denkbar:

- Beide Unversorgte werden einem Club zugeteilt, während die anderen Clubs keine Lasten zu tragen haben. 6 Individuen dieser Bevölkerung ($B = 11$) realisieren nach wie vor einen Nettonutzen pro Kopf von 3,21. Die 5 Mitglieder des erweiterten Clubs erfahren jedoch gemäß Gleichung (3) einen negativen Pro-Kopf-Nettonutzen von -0,74. Der soziale Nettonutzen beträgt nun 15,53 und der durchschnittliche Nettonutzen pro Kopf 1,41.
- Werden die beiden Unversorgten hingegen auf zwei Clubs aufgeteilt, ergeben sich zwei Clubs mit je vier und ein Club mit je drei Mitgliedern ($2 \times 4 + 1 \times 3$). 8 Individuen realisieren jetzt einen Nettonutzen pro Kopf von 2,42 und 3 Individuen einen von 3,21. Dies ergibt einen sozialen Nettonutzen von 28,95 und einen durchschnittlichen Pro-Kopf-Nettonutzen von 2,63.

Bei den selbstverwalteten Clubs ergibt sich somit folgendes Bild: Wird die Belastung der Unversorgten nur einem Club zugetragen, so kommt es im Vergleich zur Nichtberücksichtigung der Unversorgten bei der Analyse des sozialen Nettonutzens sogar zu Wohlfahrtsverlusten. Erfolgt die Verteilung der Unversorgten jedoch gleichmäßig auf die Clubs, so steigt der soziale Nettonutzen durch die Versorgung der Unversorgten an, nämlich von 28,87 bei der Option „Don't Care about“ (vgl. Tab. 4) auf nun 28,95 (vgl. Tab. 5).

Bei ausschließlich managergeführten Clubs ergibt sich jedoch eine andere Situation. Nach Punkt 3 der Tab. 3 entstehen in der Ausgangslage zwei Clubs mit je vier Mitgliedern (2×4) und drei Unversorgte. Es sind folgende Optionen möglich:

- Alle Unversorgten werden durch einen Club aufgenommen. Diese 7 Mitglieder des betroffenen Clubs haben dann einen negativen Pro-Kopf-Nettonutzen von -13,53.¹³⁶ Die 4 Mitglieder des anderen Clubs erreichen einen von 2,42, was insgesamt zu einem negativen sozialen Nettonutzen von -85,05 und durchschnittlichen Pro-Kopf-Nettonutzen von -7,73 führt.
- Nimmt ein Club hingegen zwei und ein anderer Club einen Unversorgten auf, so haben die 6 Mitglieder des größeren Clubs einen negativen Pro-Kopf-Nettonutzen von -6,08 und die 5 Mitglieder des anderen Clubs einen negativen Nettonutzen pro Kopf von -0,74. Somit ergibt sich ein negativer sozialer Nettonutzen von -40,22 bzw. ein durchschnittlicher Pro-Kopf-Nettonutzen von -3,66.

Während im Fall der selbstverwalteten Clubs der soziale Nettonutzen durch die gleichmäßige Redistributionslösung steigt, sinkt er in dem dargelegten Beispiel in einer Welt voller Managerclubs durch die Integration der Unversorgten.¹³⁷

136 Es muss nun Gleichung (4) herangezogen werden, die entsprechend der Managermotivation auf die Nettonutzenmaximierung pro Club hinausläuft.

137 Das gewählte Beispiel von $B = 11$ ist der denkbar schlechteste Fall. So sind bei $B = 11$ die Unversorgten im Selbstverwaltungsfall ($s_i = 3$) und im Managerfall ($s_m = 4$) jeweils maximal.

Dennoch ist der festgestellte Wohlfahrtsverlust bei den managergeführten Clubs geringer, wenn die Redistribution möglichst gleichmäßig erfolgt. Wiederholt man die im Beispiel dargestellten Berechnungen für unterschiedliche Größen von B , ergeben sich – unter der Annahme einer möglichst gleichmäßigen Verteilung der Unversorgten – die in Tabelle 5 enthaltenen Clubzusammenstellungen mit den dadurch jeweils erzielten sozialen Nettonutzen.

selbstverwaltete Clubs	managergeführte Clubs
y Clubs à 3 Mitglieder	y Clubs à 4 Mitglieder
(y-1) Clubs à 3 + 1 Club à 4 Mitglieder	(y-1) Clubs à 4 + 1 Club à 5 Mitglieder
(y-2) Clubs à 3 + 2 Clubs à 4 Mitglieder	(y-2) Clubs à 4 + 2 Clubs à 5 Mitglieder
	(y-3) Clubs à 4 + 3 Clubs à 5 Mitglieder

Abb. 14: Zyklen bei der Versorgungsoption „Redistribution“

Immer dann, wenn die Clubanzahl im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung „ausreichend“ hoch ist, weisen die sich ergebenden Clubzusammenstellungen für die Dreier- und Viererzyklen typische Ausprägungen auf. Bei der betrachteten Redistributionslösung regulieren sich diese Zyklen nach der in Abb. 14 dargestellten Art, wenn die „kritische“ Clubzahl überschritten worden ist.¹³⁸

Letztlich ist es auch vorstellbar, die Unversorgten dazu anzuregen, selbst Clubs zu gründen und auf diesem Wege sich selbst mit dem jeweils nachgefragten Clubgut zu versorgen. Diese Versorgungsoption wird daher als „Allokation“ (A) bezeichnet. Dabei muss allerdings diskutiert werden, warum die Individuen zur Clubgründung erst motiviert werden müssen. Nach den gewählten Annahmen sollten die Individuen an einer Clubgründung selbst interessiert sein, wenn für sie ein positiver Nettonutzen zu erwarten ist.¹³⁹ In Tab. 6 sind die sich in Abhängigkeit von der Bevölkerung ergebenden Clubzusammenstellungen in einer Welt selbstverwalteter und managergeführter Clubs mit den daraus resultierenden sozialen Nettonutzen aufgeführt. Wie aus Tab. 6 deutlich wird, lassen sich auch bei der Allokationsoption typische Clubzusammenstellungen der Dreier- bzw. Viererzyklen ab einer gewissen Bevölkerungszahl finden. Das hier erkennbare Muster ist in Abb. 15 dargestellt.

¹³⁸ y bezeichnet hier eine ganzzahlige Clubzahl, so dass gilt: $B = ys$.

¹³⁹ Es ist jedoch möglich, dass die Individuen zum Zeitpunkt der Gründung eines Clubs „zu weit“ entfernt gewesen sind, um selbst ein Mitglied des optimalen Clubs zu werden. Wenn dann nicht genügend Unversorgte „in der Nähe“ vorhanden sind, um einen positiven Nettonutzen zu sichern, kommt kein weiterer Club zustande. Allerdings führen die modernen Kommunikationsmöglichkeiten (z.B. das Internet) dazu, dass sich heute viele Clubs leicht, schnell und ortsunabhängig bilden können.

Allokation						
B	SV		M		sozialer NN	
	Clubs	Mitglieder je Club	Clubs	Mitglieder je Club	SV	M
0	0	0	0	0	0	0
1	1	1	1	1	-6,71	-6,71
2	1	2	1	2	2,17	2,17
3	1	3	1	3	9,62	9,62
4	2	1x3 + 1x1	1	4	2,91	9,66
5	2	1x3 + 1x2	1	1x4 + 1x1	11,79	2,95
6	2	3	1	1x4 + 1x2	19,25	11,83
7	2	2x3 + 1x1	1	1x4 + 1x3	12,54	19,29
8	2	2x3 + 1x2	2	4	21,42	19,33
9	3	3	2	2x4 + 1x1	28,87	12,62
10	3	3x3 + 1x1	2	2x4 + 1x2	22,16	21,5
11	3	3x3 + 1x2	2	2x4 + 1x3	31,04	28,95
12	4	3	3	4	38,49	28,99
13	4	4x3 + 1x1	3	3x4 + 1x1	31,78	22,28
14	4	4x3 + 1x2	3	3x4 + 1x2	40,66	31,16
15	5	3	3	3x4 + 1x3	48,12	38,62
16	5	5x3 + 1x1	4	4	41,41	38,66
17	5	5*3 + 1x2	4	4x4 + 1x1	50,29	31,95
18	6	3	4	4x4 + 1x2	57,74	40,83
19	6	6x3 + 1x1	4	4x4 + 1x3	51,03	48,28
20	6	6x3 + 1x2	5	4	59,91	48,32
21	7	3	5	5x4 + 1x1	67,36	41,61
22	7	7x3 + 1x1	5	5x4 + 1x2	60,65	50,49
23	7	7x3 + 1x2	5	5x4 + 1x3	69,53	57,94
24	8	3	6	4	76,99	57,98
25	8	8x3 + 1x1	6	6x4 + 1x1	70,28	51,27
26	8	8x3 + 1x2	6	6x4 + 1x2	79,16	60,15
27	9	3	6	6x4 + 6x3	86,61	67,61
28	9	9x3 + 1x1	7	4	79,9	67,65
29	9	9x3 + 1x2	7	7x4 + 1x1	79,9	60,94
30	10	3	7	7x4 1x2	96,24	69,82
...
490	163	163x3 + 1x1	122	122x4 + 1x2	1561,92	1181,18
491	163	163x3 + 1x2	122	122x4 + 1x3	1570,8	1188,64
492	164	3	123	4	1578,26	1188,68
493	164	164x3 + 1x1	123	123x4 + 1x1	1571,55	1181,97
494	164	164x3 + 1x2	123	123x4 + 1x2	1580,43	1190,85
495	165	3	123	123x4 + 1x3	1587,88	1198,3
496	165	165x3 + 1x1	124	4	1581,17	1198,34
497	165	165x3 1x2	124	124x4 + 1x1	1590,05	1191,63
498	166	3	124	124x4 + 1x2	1597,5	1200,51
499	166	166x3 + 1x1	124	124x4 + 1x3	1590,79	1207,96
500	166	166x3 + 1x2	125	4	1599,67	1208,01

Tab. 6: Verteilung und soziale NN bei der Option „Allokation“

Vergleich der soziale Nettonutzen bei						
B	Don't care about		Redistribution		Allokation	
	SV	M	SV	M	SV	M
0	0	0	0	0	0	0
1	-6,71	-6,71	-6,71	-6,71	-6,71	-6,71
2	2,17	2,17	2,17	2,17	2,17	2,17
3	9,62	9,62	9,62	9,62	9,62	9,62
4	9,62	9,66	9,66	9,66	2,91	9,66
5	9,62	9,66	-3,71	-3,71	11,79	2,95
6	19,25	9,66	19,25	-36,51	19,25	11,83
7	19,25	9,66	19,29	-94,72	12,54	19,29
8	19,25	19,33	19,33	19,33	21,42	19,33
9	28,87	19,33	28,87	5,95	28,87	12,62
10	28,87	19,33	28,91	-7,42	22,16	21,5
11	28,87	19,33	28,95	-40,22	31,04	28,95
12	38,49	28,99	38,49	28,99	38,49	28,99
13	38,49	28,99	38,53	15,62	31,78	22,28
14	38,49	28,99	38,58	2,24	40,66	31,16
15	48,12	28,99	48,12	-11,14	48,12	38,62
16	48,12	38,66	48,16	38,66	41,41	38,66
17	48,12	38,66	48,2	25,28	50,29	31,95
18	57,74	38,66	57,74	11,9	57,74	40,83
19	57,74	38,66	57,78	-1,47	51,03	48,28
20	57,74	48,32	57,82	48,32	59,91	48,32
21	67,36	48,32	67,36	34,94	67,36	41,61
22	67,36	48,32	67,41	21,57	60,65	50,49
23	67,36	48,32	67,45	8,19	69,53	57,94
24	76,99	57,98	76,99	57,98	76,99	57,98
25	76,99	57,98	77,03	44,61	70,28	51,27
26	76,99	57,98	77,07	31,23	79,16	60,15
27	86,61	57,98	86,61	17,85	86,61	67,61
28	86,61	67,65	86,65	67,65	79,9	67,65
29	86,61	67,65	86,69	54,27	79,9	60,94
30	96,24	67,65	96,24	40,9	96,24	69,82
...
490	1568,63	1179,01	1568,67	1152,26	1561,92	1181,18
491	1568,63	1179,01	1568,72	1138,88	1570,8	1188,64
492	1578,26	1188,68	1578,26	1188,68	1578,26	1188,68
493	1578,26	1188,68	1578,3	1175,3	1571,55	1181,97
494	1578,26	1188,68	1578,34	1161,92	1580,43	1190,85
495	1587,88	1188,68	1587,88	1148,55	1587,88	1198,3
496	1587,88	1198,34	1587,92	1198,34	1581,17	1198,34
497	1587,88	1198,34	1587,96	1184,96	1590,05	1191,63
498	1597,5	1198,34	1597,5	1171,59	1597,5	1200,51
499	1597,5	1198,34	1597,55	1158,21	1590,79	1207,96
500	1597,5	1208,01	1597,59	1208,01	1599,67	1208,01

Tab. 7: Vergleich der sozialen NN je Versorgungsoption

selbstverwaltete Clubs	managergeführte Clubs
y Clubs à 3 Mitglieder	y Clubs à 4 Mitglieder
y Clubs à 3 + 1 Club à 1 Mitglied	y Clubs à 4 + 1 Club à 1 Mitglied
y Clubs à 3 + 1 Club à 2 Mitglieder	y Clubs à 4 + 1 Club à 2 Mitglieder
	y Clubs à 4 + 1 Club à 3 Mitglieder

Abb. 15 : Zyklen bei der Versorgungsoption „Allokation“

Mit Blick auf das volkswirtschaftliche Optimum ist schließlich zu untersuchen, welche der Versorgungsoptionen der Unversorgten zu dem komparativ höchsten sozialen Nettonutzen führt. Dazu sind die sich jeweils errechneten sozialen Nettonutzen in Tab. 7 zusammengefasst.

Auf der Basis dieser Ergebnisse und der obigen Ausführungen werden die sich bei steigender Bevölkerung zyklweise ergebenden sozialen Nettonutzen addiert und anschließend - wie in Abb. 16 dargestellt - die Differenz der drei Versorgungsoptionen untereinander gebildet: „Diese Vorgehensweise ermöglicht zum einen eine eindeutige Rangzuordnung der Versorgungsoptionen nach ihrer Effizienz und zum anderen die Identifizierung des Zyklus, von dem ab die obigen typischen Zusammenstellungsmuster durchschlagen, beides jeweils differenziert nach Selbstverwaltungs- und Managerlösung“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 248).

selbstverwaltete Clubs			managergeführte Clubs		
DCA gegenüber	Redistribution	Allokation	DCA gegenüber	Redistribution	Allokation
B = 1 - 2	0	0	B = 1 - 3	0	0
B = 3 - 5	13,29	4,54	B = 4 - 7	163,92	-5,09
B = 6 - 8	-0,12	4,54	B = 8 - 11	99,68	-5,08
B = 9 - 11	-0,12	4,54	B = 12 - 15	80,25	-5,09
B = 492 - 494	-0,12	4,54	B = 16 - 19	80,27	-5,08
			B = 492 - 495	80,27	-5,08
Redistribution gegenüber	Allokation		Redistribution gegenüber	Allokation	
B = 1 - 2	0		B = 1 - 3	0	
B = 3 - 5	-8,75		B = 4 - 7	-169,01	
B = 6 - 8	4,66		B = 8 - 11	-104,76	
B = 9 - 11	4,66		B = 12 - 15	-85,34	
B = 492 - 494	4,66		B = 16 - 19	-85,35	
			B = 493 - 495	-85,35	

Abb. 16: Zyklenvergleich der Versorgungsoptionen

In Abb. 16 ist zu erkennen, dass sich die typischen Muster der Clubzusammenstellungen bei Selbstverwaltung und Managerführung in unterschiedlichen Zyklen einstellen. Bei den selbstverwalteten Clubs, deren optimale Clubgröße drei Mitglieder umfasst, entsteht das typische Bildungsmuster ab einer Bevölkerungszahl zwischen sechs und acht. Der Viererzyklus, der bei den managergeführten Clubs sichtbar wird, kommt erst ab einer Bevölkerungszahl zwischen 16 und 19 zustande. Dies liegt in den Mechanismen der Redistributionsoption begründet. Bei der Dreierlösung sind ab $B = 6$ genügend Clubs (2) vorhanden, um die Unversorgten (maximal 2) gleichmäßig den bestehenden Clubs zuzuordnen. Bei der Viererlösung reicht ab $B = 16$ die Clubzahl (4), um die Höchstzahl der Unversorgten (3) den bestehenden Clubs gleichmäßig einzugliedern. Dabei muss beachtet werden, dass eine gleichmäßige Zuordnung der Unversorgten im Falle der selbstverwalteten Clubs ja nur für $B = 8$ möglich ist, da sich hier zwei Clubs mit je vier Mitgliedern bilden (Tab. 5). In allen anderen Fällen besteht bei der Unversorgtenzuordnung immer Ungleichmäßigkeit, da Clubs mit drei und mit vier Mitgliedern nebeneinander existieren. Dabei sinkt allerdings die Quote der Vierer-Clubs mit steigender Bevölkerungszahl. Auch bei den Vierer-Clubs liegt eine absolut gleichmäßige Zuordnung nur bei $B = 10$ und $B = 15$ vor, da hier jeder der existierenden Clubs ein neues Mitglied aufnehmen müsste (Tab. 5). In allen anderen Fällen herrscht Ungleichmäßigkeit zwischen den Clubgrößen, falls es zu unversorgten Individuen kommt.¹⁴⁰ Ergänzend kann ebenfalls Tab. 7 hinzugezogen werden, die die sozialen Nettonutzen der Versorgungsoptionen bei steigender Bevölkerungszahl zeigt. Es ist zu sehen, dass die drei Versorgungsoptionen nur für eine Gesamtbevölkerung von eins bis drei identische soziale Nettonutzen realisieren. Besteht die Bevölkerung aber mindestens aus vier Individuen, verselbständigen sich die Entwicklungen.

Dies ist besonders dann gut erkennbar, wenn man, wie in Abb. 17 geschehen, die in Tab. 7 aufgezeigten sozialen Nettonutzen der Versorgungsoptionen graphisch darstellt (siehe Anhang 3). Jede gewählte Farbe in Abb. 17 steht für eine bestimmte Versorgungsoption der Unversorgten. Es handelt sich um die Situation selbstverwalteter Clubs, wenn die jeweilige Linie durchgezogen ist. Die unterbrochenen Linien geben hingegen den jeweiligen sozialen Nettonutzen in einer Welt voller Managerclubs wieder. Das Verfahren der Don't-Care-About-Option ergibt, dass immer der Nettonutzen der letzten Clubaufteilung ohne Unversorgte fortgeschrieben wird. Daher verlaufen die beiden blauen Linien in Abb. 17 in der Form einer „Treppe“.¹⁴¹ Ausschließlich für die Werte von $B = 4$,

140 Dies ist immer dann gegeben, wenn $B > 8$ und sm nicht durch B teilbar ist. Ist $B < 8$ entsteht jeweils nur ein Club, dessen Mitgliedschaft größer als aus Managementsicht optimal ist.

141 Die Höhen der sozialen Nettonutzen bei selbstverwalteten Clubs bei der Versorgungsoption „Don't care about“ und der Option „Redistribution“ liegen sehr dicht beieinander, so dass dieser Unterschied in der Graphik kaum darstellbar ist. Die Linien von

5 und 8 übersteigen die sozialen Nettonutzen der Managerlösung die der Selbstverwaltung.¹⁴²

Bei der Redistributionslösung sind die sozialen Nettonutzen der beiden Clubansätze bis zu $B = 5$ identisch. Danach führt aber die Selbstverwaltung zu immer höheren sozialen Nettonutzen, als die Managerclubs realisieren können.¹⁴³ Die beiden roten Linien in Abb. 17 verdeutlichen durch ihr Auseinanderdriften zudem, dass mit steigender Bevölkerungszahl der soziale Nettonutzen-gewinn bei Selbstverwaltung im Vergleich zur Managerlösung immer höher liegt. Relativ steigt die am Beginn eines jeden Viererzyklus gemessene Differenz auf maximal 25%.¹⁴⁴ Ebenso ist durch die roten Linien ersichtlich, dass innerhalb der Zyklen bei Selbstverwaltung ab $B = 6$ die sozialen Nettonutzen trotz der Aufnahme Unversorgter steigen, während sie bei der Managerlösung beachtlich sinken, wenn diese Clubs bisher unversorgte Individuen aufnehmen.¹⁴⁵

Auch bei der Allokationslösung zeigen sich die sozialen Vorteile der Selbstverwaltung. Mit Ausnahme der Werte von $B = 4$ und 7 sind die sozialen Nettonutzen ab $B = 3$ in einer Welt voller selbstverwalteter Clubs immer höher als bei Managerclubs, wie der Verlauf der grünen Linien in Abb. 17 unterstreicht. Im Gegensatz zur Redistributionslösung steigen durch die Clubgründungen der Unversorgten hier nun auch die sozialen Nettonutzen der Managerlösung in den Zyklen. Nur in den Fällen, in denen jeweils ein Unversorgter auftritt, sinken die sozialen Nettonutzen sowohl bei Selbstverwaltung als auch bei Managerführung. Ein Club mit einer Person ist eben ineffizient und führt zu einem negativen Nettonutzen. Aus diesem Grund ist bei den managergeführten Clubs die Don't-Care-About-Option am vorteilhaftesten, wenn es nur ein unversorgtes Individuum gibt. Diese Situation entsteht, falls der Quotient aus B und $s_m = 4$ den Rest 1 ergibt. Die Abb. 17 zeigt deutlich, dass Don't Care About dann immer den höchsten sozialen Nutzen bei Managerclubs stiftet.¹⁴⁶

Insgesamt kann mit Hilfe der Ergebnisse in Abb. 16 und der Darstellung in Abb. 17 eine klare Rangordnung der Versorgungsoptionen ermittelt werden. Im Falle der selbstverwalteten Clubs ergeben sich bei der Redistributionsoption ab $B = 6$ die höchsten sozialen Nettonutzen. Im Zyklus $B = 6 - 8$ ist sie $0,12$ Ein-

Don't care about SV und Redistribution SV scheinen parallel zu verlaufen. Dies ist jedoch, wie Abb. 16 und Tab. 7 zeigen, nicht der Fall.

142 Da in Abb. 17 die Linien der jeweiligen Versorgungsoptionen innerhalb dieser Wertebereiche überlappend verlaufen, ist dieser Aspekt besser anhand der Werte in Tab. 7 erkennbar.

143 Eine Ausnahme liegt lediglich bei $B = 8$ vor. Hier sind die sozialen Nettonutzen identisch.

144 So beträgt die Differenz bei $B = 500$ ebenfalls relativ 24,4%.

145 Dabei sinken die sozialen Nettonutzen innerhalb eines Zyklus umso mehr, je höher die Anzahl der aufzunehmenden unversorgten Individuen ist.

146 Man könnte ökonomisch betrachtet ebenfalls sagen, dass bei nur einem Unversorgten die Opportunitätskosten der Versorgung dieses Individuums zu hoch sind.

heiten sozialer Nettonutzen besser als die Don't-Care-About-Lösung und 4,66 Einheiten besser als die Allokationsoption bei der Versorgung der Unterversorgten. Nur im Zyklus $B = 3 - 5$ entsteht ein anderes Bild. Hier ist die Don't-Care-About-Option am vorteilhaftesten. Sie liegt 13,29 Einheiten sozialer Nettonutzen vor der Redistribution. Die Redistribution selbst ist hier sogar der Allokation um 8,75 Einheiten sozialer Nettonutzen unterlegen. Bei der Managerlösung ergibt sich hingegen ein ganz anderes Bild. Die Allokations-Option ist hier ab $B = 4$ dem Don't-Care-About-Verfahren um 5,09 Einheiten überlegen. Dabei ist der Vorteil der Allokation gegenüber der Redistribution im Zyklus $B = 4 - 7$ von 169,01 Einheiten sozialer Nettonutzen sehr beachtlich. Dieser Vorsprung der Allokation verringert sich jedoch kontinuierlich und schwenkt schließlich auf das Standardmuster der Clubzusammenstellungen ein. Er liegt ab $B = 16$ konstant bei 85,35 Einheiten sozialer Nettonutzen. Diese Werte gelten für den jeweils betrachteten Zyklus insgesamt. Die Analyse mit Hilfe der Abb. 17 hat jedoch – wie bereits erläutert – gezeigt, dass die Don't-Care-About-Option immer dann vorteilhaft ist, wenn es jeweils nur einen Unversorgten gibt. Für eine detaillierte Sichtweise müssen also die sozialen Nettonutzen in Abhängigkeit von der möglichen Aufteilung der Bevölkerung in Clubs betrachtet werden. Da die Zyklenrechnung also im Einzelfall nicht maßgebend ist, sondern nur die durch Aggregation gewonnenen Gesamttrends offenlegt, sind die einzelnen sozialen Nettonutzenniveaus für steigende B komparativ zu analysieren (vgl. Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 250).

selbstverwaltete Clubs	managergeführte Clubs
DCA = R = A	DCA = R = A
$R < A < DCA$	$R < DCA < A$
$A < DCA < R$	$R < DCA < A$
	$R < DCA < A$

Abb. 18: Standardabfolgen der Versorgungsoptionen

Dadurch kommt man zu den in Abb. 18 aufgeführten Standardabfolgen für selbstverwaltete Clubs und Managerclubs, die die jeweilige Rangfolge der Versorgungsoptionen innerhalb eines Zyklus festlegen.¹⁴⁷ Dass sich das Standardbild der komparativen Verluste oder Gewinne der Versorgungsoptionen bei den Dreier-Clubs (SV) schon ab $B = 6 - 8$ und bei den Fünfer-Clubs erst ab $B = 16 - 19$ einsetzt, kann in Anlehnung an Zimmermann/Schemm-Gregory (2005, S.

147 Für die Standardabfolgen wird mit einem jeweils durch 3 (SV) oder 4 (M) ganzzahlig teilbaren Wert begonnen. Eine Änderung dieser Standardabfolgen ergibt sich bei den Dreier-Clubs für $B = 5$ ($R < DCA < A$). Für Vierer-Clubs gelten die Standardabfolgen in Abb. 18 bereits ab $B = 4$.

251) als Abgrenzung großer von kleinen Gruppen gedeutet werden. In dem gewählten Beispiel sind „kleine“ Clubs eben Gruppen, die in der Selbstverwaltungslösung die Bevölkerung mindestens in zwei Clubs und in der Managerlösung mindestens in vier Clubs aufteilen. Dabei sind im Verhältnis zur Bevölkerung große und kleine Clubs durch unterschiedliche Verhaltensweisen gekennzeichnet. Das abweichende Verhalten der in Relation zur Population großen selbstverwalteten Clubs ergibt sich dadurch, dass sie tendenziell die Redistributionslösung gegenüber der Allokationslösung und der Don't-Care-About-Option geringer schätzen als die im Verhältnis zur Bevölkerung kleinen Clubs. Die im Verhältnis zur Population großen Vierer-Clubs (M) hingegen schätzen die Allokationsoption gegenüber der Redistributionslösung höher ein, je größer sie in Relation zur Bevölkerung sind.¹⁴⁸

Insgesamt können folgende Erkenntnisse festgehalten werden (vgl. Abb. 17 in Anhang 3): Bei selbstverwalteten Clubs sind die Differenzen zwischen den sozialen Nettonutzen, die bei der jeweiligen Versorgungsoption erzielt werden, wesentlich geringer als bei der Managerlösung. Durch die Redistributionsoption können in einer Welt selbstverwalteter Clubs die höchsten sozialen Nettonutzen realisiert werden, aber auch die anderen beiden Versorgungsoptionen führen zu keinen gravierenden Verlusten an Nettonutzen. Ein zusätzlicher Vorteil der Redistribution bei Selbstverwaltung ist zudem, dass die sozialen Nettonutzen auch dann durchgehend ansteigen, wenn ein bisher Unversorgter aufgenommen wird. „Bei der Managerlösung dagegen wären die Verluste eminent, wenn man nicht die Allokationslösung wählen würde, insbesondere dann, wenn man zusätzlich beachtet, dass die Nettonutzen hier wesentlich niedriger ausfallen als bei der Selbstverwaltung, die potentielle Verlustquote also sowohl durch den höheren Zähler wie auch den niedrigeren Nenner höher ist. Und bei der Managerlösung zeigt sich auch, dass es – falls man die Allokationslösung nicht will oder nicht implementieren kann –, gesellschaftlich rational ist, die Unversorgten lieber unversorgt zu lassen, als die Manager (wie auch immer) zu zwingen, Unversorgte in ihre Clubs aufzunehmen“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 251).

148 „Olson (1982) geht ebenfalls von einem unterschiedlichen Standardverhalten der im Vergleich zur Bevölkerung großen („encompassing groups“) beziehungsweise kleinen („special interest groups“) Gruppen aus. Das hier erzielte Ergebnis ist jedoch nicht unbedingt in Olsons Sinne: So passt die Unterbetonung der Redistributionsoption durch die „großen“ Gruppen in der Selbstverwaltung der Clubs nicht so recht zur heilsamen Wirkung, die sich Olson (1982) von diesen Gruppen versprochen hat. Ebenso stimmt die Überbetonung der Allokationsoption gegenüber der Redistributionsoption durch die „großen“ Gruppen in der Managerlösung nicht mit seiner Sichtweise überein. Da sich Olson aber nicht mit diesem governance-Problem der Clubs beschäftigt hat (und seine Theorie cum grano salis mit den Resultaten der Selbstverwaltungslösung konform geht), sollten diese Ergebnisse einfach als Erweiterung seiner Analyse betrachtet werden“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 251).

II.5.5. Zusammenfassung und Fazit

Durch die in Abschnitt II.5.1 getroffene Unterscheidung zwischen selbstverwalteten und managergeführten Clubs werden die beiden clubtheoretischen Ansätze des „withinclub point of view“ und des „total economy point of view“ berücksichtigt. In selbstverwalteten Clubs sind demnach die Mitgliederanzahl und der Gesamtnettonutzen pro Club kleiner, jedoch die Pro-Kopf-Nettonutzen und damit auch die sozialen Nettonutzen größer. Die Aussagen gelten eindeutig für eine Welt voller Clubs, in der sich die Bevölkerung vollständig in Clubs aufteilen lässt und somit keine Unversorgten existieren. Die Ergebnisse wurden anhand kubischer Nutzenfunktionen sowohl aus individueller als auch aus Managementsicht berechnet. Abschnitt II.5.2 stellt hierzu einen Exkurs dar, in dem das hier entworfene Modell durch Linearisierung der Nutzen- oder Kostenseite vereinfacht werden kann. In Kapitel II.5.3 ist der Aspekt weiter verfolgt worden, weshalb die Clubmitglieder ein Clubmanagement einsetzen, wenn dadurch doch ihre Pro-Kopf-Nettonutzen sinken. Während in einer statischen Analyse diese Entscheidung rational zu rechtfertigen ist, übersteigen jedoch in dynamischer Sicht die Kosten der Machtdelegation die damit zunächst verbundenen Nutzen, da die Managerklasse ihre eigenen Ziele verfolgt. Die aus individueller Sicht zu großen Managerclubs entstehen hier also durch die Intentionen der Clubmanager, die denen des „total economy point of view“ entsprechen. Letztlich kann durch einen im Modell entwickelten Indikator beschrieben werden, wie hoch die gesellschaftlichen Nettonutzenverluste durch die Entscheidungsdelegation sind. Im politischen Raum stellt dieser einen Nachfrageindikator für Mitsprache und direkte Demokratie dar. Das gesamtgesellschaftliche Optimum in einer Welt voller Clubs steht schließlich in Kapitel II.5.4 im Vordergrund. Dabei sind zunächst die Restriktionen der Personen- und Clubteilbarkeit eingeführt worden. Es zeigt sich, dass die dadurch entstehenden Verluste an sozialem Nettonutzen im Vergleich zum rechnerischen Wohlfahrtsmaximum beachtlich sein können. Dies gilt insbesondere für die managergeführten Clubs. Das Aufheben der Personen- und Clubteilbarkeit führt ebenfalls dazu, dass es in einer Welt voller Clubs nun zahlreiche Unversorgte gibt. Daher werden drei Versorgungsoptionen diskutiert, wie mit diesen verfahren werden kann. Bei der Don't-Care-About-Option werden die Unversorgten schlicht unversorgt gelassen. Die Redistributionslösung verlangt hingegen, dass die Unversorgten auf die bestehenden Clubs gleichmäßig aufgeteilt werden. Bei der Allokationsoption geschieht dies nicht. Hier sollen die Unversorgten eigene Clubs neu gründen. Ein Vergleich zwischen den drei Versorgungsoptionen im Hinblick auf die gesamtgesellschaftliche Optimalität führte zu folgendem Ergebnis: Alle drei Lösungswege betonen die nettonutzenmäßigen Vorteile der Selbstverwaltung gegenüber der Managerführung. Bei der Don't-Care-About-Option ist sie mit Ausnahme extrem großer Clubs in Relation zur

Gesamtbevölkerung durchgängig überlegen.¹⁴⁹ Bei der Redistributionslösung ist sie sogar ausnahmslos überlegen. Zusätzlich sinken bei der Managerlösung die sozialen Nettonutzen bei der Integration der Unversorgten, während bei der Selbstverwaltung die sozialen Nettonutzen auch bei Aufnahme neuer Mitglieder steigen. Bei der Allokationslösung steigen die sozialen Nettonutzen durch die Clubgründungen der Unversorgten sowohl bei der Managerführung also auch bei Selbstverwaltung an. Nur zu Beginn eines jeden Zyklus sinkt der Nutzen in beiden Ansätzen bei der Berücksichtigung des jeweils „ersten“ Unversorgten ab, da ein Club mit nur einem Mitglied einen negativen sozialen Nutzen stiftet. Außer bei extrem großen Clubs in Relation zur Bevölkerungszahl sind auch hier die sozialen Nettonutzen in der Selbstverwaltung immer höher als in der Managerlösung. Vergleicht man zusätzlich die Versorgungsoptionen in einer Welt einmal ausschließlich selbstverwalteter und einmal ausschließlich managergeführter Clubs, so ergeben sich unterschiedliche Rangfolgen nach den sozialen Nettonutzen der Versorgungsoptionen. Bei der Selbstverwaltung führt die Redistribution vor der Don't-Care-About-Option und der Allokation. Dabei sind die Unterschiede zwischen den Versorgungsoptionen nicht sehr gravierend. Nur wenn die Clubs im Verhältnis zur Bevölkerung sehr groß sind, verschieben sich die Nutzendifferenzen zuungunsten der Redistribution. Bei Managerclubs führt die Allokation vor Don't Care About und der Redistribution. Im Gegensatz zur Selbstverwaltung sind hier die Differenzen der Versorgungsoptionen untereinander eminent. Dieser Trend verstärkt sich zugunsten der Allokation und zulasten der Redistribution, je größer die Clubs im Verhältnis zur Bevölkerungszahl sind.

Die Clubtheorie ist somit nicht nur geeignet, um aufbauend auf dem Konzept der FOCJ einen wichtigen Beitrag zu einer effizienteren als der aktuellen Gestaltung des Integrationsprozesses der EU zu leisten.¹⁵⁰ Sie ist unter den hier dargestellten Annahmen ebenso in der Lage, Ineffizienzen und wohlfahrtsschädigende Fehlentwicklungen innerhalb des bestehenden politischen Systems der EU aufzuzeigen. Eine weitere gesamtgesellschaftliche Bedeutung gewinnt sie durch die zusätzliche Betrachtung der möglichen Versorgungsoptionen der Unversorgten: Bei gleichmäßiger Verteilung der Unversorgten gemäß der Redistributionslösung erfahren die „alten“ Mitglieder selbstverwalteter Clubs nur einen sehr geringen Verlust an Pro-Kopf-Nettonutzen. Sie werden sich daher gegen diese Art der Umverteilung kaum zur Wehr setzen. Hinzu kommt, dass die Re-

149 Die einzige Ausnahme liegt bei $B = 8$.

150 So wird das Konzept der FOCJ auch durch die Ergebnisse des Kapitels II.5 insgesamt bestätigt. Frey (1997) fordert, dass jeder Bürger einen eigenen FOCUS nach seinen persönlichen Präferenzen gründen kann, wenn er sich durch die bestehenden Clubs unzureichend versorgt fühlt oder gar unversorgt geblieben ist (Vgl. Kap. II.4.8). Diese Forderung entspricht der in Kapitel II.5.4 analysierten Allokationsoption, die in einer Welt voller Managerclubs, die die FOCJ überwiegend darstellen, zum höchsten erreichbaren sozialen Nettonutzen führt.

distribution bei Selbstverwaltung ebenfalls zu einem Anstieg des sozialen Nettonutzens führt. Im Gegensatz dazu werden die Mitglieder der größeren Managerclubs vehement gegen die Versorgung Unterversorgter durch Redistribution protestieren, da in diesem Fall ihre Pro-Kopf-Nettonutzen deutlich gesenkt werden. Ebenso werden im Vergleich zur Ausgangssituation der soziale Nettonutzen und die Nettonutzen pro Club aus Managementsicht gesenkt. Dies gilt zumindest in dieser drastischen Ausprägung für im Verhältnis zur Population große Clubs; sind die Clubs in Relation zur Population kleiner, so schwächt sich dieses Bild ab, bleibt aber in der Grundstruktur bestehen. Dies hat zur Konsequenz, dass es aus rationalen Gründen in einer Welt, die überwiegend aus Managerclubs besteht, immer zu einer größeren Anzahl Unversorgter kommt, die vom Konsum des Clubgutes ausgeschlossen bleiben. Dies gilt vor allem dann, wenn die Gründung neuer Clubs durch die Unversorgten im Sinne der Allokationsoption aus den in Abschnitt 5.4 angedeuteten Gründen scheitert. In einer derartigen Situation ist es somit allokativ sinnvoll, die Unversorgten unversorgt zu lassen, während in einer Welt selbstverwalteter Clubs eher das Gegenteil gilt. Diese Feststellung bedeutet ebenfalls, dass die Verteilung in einer Gesellschaft managergeführter Clubs viel ungleicher und somit auch das Konfliktpotential in dieser Gesellschaft viel höher ist, als wenn die Bürger ihre Clubs selbst verwalten. Die Machtdelegation selbst ist offensichtlich die Quelle eines Verteilungskonflikts (vgl. Zimmermann/Schemm-Gregory 2005, S. 253).

II.6. Exkurs: Verwandte ökonomische Ansätze

Die ökonomische Theorie des Clubs zeigt, dass Clubgüter unabhängig vom Staat effizient bereitgestellt werden können. In ihrer Weiterentwicklung liefert der Ansatz des Konzepts der FOCJ einen wichtigen Beitrag zur Beschreibung eines effizienten Integrationsraumes Europa. Das Modell von Zimmermann/Schemm-Gregory (2005) untersucht innerhalb einer solchen Welt voller Clubs mögliche Effizienzverluste bzw. -potentiale. Aufgrund dieser Aussagekraft der Clubtheorie gewinnt sie in der heutigen Zeit vor allem für die Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union zunehmend an Relevanz. Dies gilt vor allem dann, wenn man sich die Vorstellung eines „Europa der Regionen“ vor Augen führt, welche in der Literatur eine wesentliche Rolle bei der Beschreibung des Integrationsraums Europa spielt. So spricht Drèze (1993, S. 266) von „Regions of Europe’ within a ‚Europe of Nations“.¹⁵¹ Ebenso wie das Konzept der FOCJ

151 „By the ‚Status of Region of Europe’ (SRE) I mean a legal, political, and administrative structure whereby a geographical area, currently part of the territory of a Member state of the European Community (EC), could henceforth belong to the Community directly, without being any longer part of a Member state. Residents of that region would, under appropriate conditions, be citizens of Europe, without deriving that quality from their

erkennt auch Drèze, dass die momentanen Ländergrenzen innerhalb der EU historisch gewachsen und durch Machtpolitik in der Vergangenheit entstanden sind. Effizienzsteigerungen spielten bei der Gestaltung der Grenzen bisher keine Rolle: „The basic justification for the further investigation is simply, as already stated above, the provision of an enlarged choice set to those regions of Europe which seem to be ill-at-ease under prevailing arrangements. After all, national boundaries are outcomes of historical hazards which have survived the test of time; this is a weak case for rationality” (Drèze 1993, S. 268). Als Beispiele für sich herauskristallisierenden Regionen nennt Drèze bereits 1993 unter anderem die Situation Belgiens, welches gerade in jüngster Vergangenheit aufgrund seiner internen Kräfte und Bestrebungen wieder in den Fokus geraten ist.¹⁵² Auch Newhouse (1997, S. 67-68) erkennt diese Entwicklung: „Two parallel and related processes have emerged. One is regionalism, the other globalization; instead of working through national capitals, European regions are linking themselves directly to the global economy. [...] Regionalism, whether within or across national borders, is Europe’s current and future dynamic”. Dabei stellt Newhouse (1997) deutlich heraus, dass Zusammengehörigkeitsgefühle und der Glaube, für sich mehr erreichen zu können als eine entfernte Bürokratie in Brüssel, die Kernkräfte für diese Entwicklungen darstellen. Der Gemeinsame Europäische Markt lässt die traditionellen Ländergrenzen an Bedeutung verlieren. Es kommt neben intensiveren Handelsbeziehungen zwischen den Regionen auch zu einem Aufleben ehemaliger kultureller Verbundenheiten, die zwischen bestimmten Gebieten viel stärker sein können als die Identifikation mit dem eigenen Nationalstaat. Weiterführend arbeitet Newhouse (1997, S. 69 ff.) in West-Europa „super-regions“ heraus, die sich vor allem als ökonomische Einheiten darstellen und auch als solche angesprochen werden können.¹⁵³ Dies Regionen entwickeln sich zu handelnden Akteuren nicht nur gegenüber anderen Wirtschaftssubjekten sondern für Newhouse (1997, S. 70) - vor dem Hintergrund der Globalisierung - auch für die gesamte (Welt-)Politik: „The regional movement, they feel, has been better accepted by EU institutions than national governments. The most important players of the future, they predict, will be the regions and the EU”.

Während die Clubtheorie ausgehend von der Fragestellung der effizienten Bereitstellung von Clubgütern ihre Bedeutung für den europäischen Integrati-

citizenship of a Member state. Yet this status would be organized by and within the EC as it now exists, namely as a ‘Europe of Nations’” (Drèze 1993, S. 266).

152 Siehe “The Economist” vom 06.09.2007, wo die möglichen Vorteile einer Spaltung Belgiens beschrieben werden: „Time to call it a day – Sometimes it is right for a country to recognise that its job is done“. Als weitere Beispiele nennt Drèze auch die Regionen Andorra und Korsika (vgl. Drèze 1993, S. 267 ff.).

153 Als Beispiele für Super-Regionen nennt Newhouse (1997, S. 69 ff.) einmal den Bereich Südost-England, Nord-Frankreich, die Beneluxstaaten, das Rheintal und die West-Schweiz. Die zweite Region erstreckt sich von Nordwest-Spanien entlang der Mittelmeerküste Frankreichs bis nach Nordost-Italien.

onsraum gewinnt, entwickeln Alesina/Spolaore (1997) ein weiteres theoretisches Modell, welches im Vergleich zur Clubtheorie andere ökonomische Kräfte und Beziehungen zugrunde legt, um die oben beschriebenen Tendenzen innerhalb der Europäischen Union zu beschreiben und zu begründen. Gemein ist beiden Theorieansätzen jedoch, dass jeweils ein Congestion-Effekt berücksichtigt wird, der entscheidenden Einfluss auf die Effizienz der betrachteten Gleichgewichtsbedingungen hat. So beschreiben Alesina/Spolaore (1997, 2003) das Sich-Herausbilden von einzelnen Ländern bzw. Nationalstaaten als das Ergebnis des Abwägens der Nutzen großer politischer Jurisdiktionen und der Kosten, die durch die Heterogenität großer Bevölkerungen entstehen. Parallel zur Clubtheorie entstehen innerhalb großer Jurisdiktionen Nutzengewinne in Form von sinkenden Pro-Kopf-Kosten bei der Bereitstellung öffentlicher Güter, da die Produktionskosten auf mehrere Personen verteilt werden können. Darüber hinaus argumentieren Alesina/Spolaore (1997, 2003) mit weiteren Nutzengewinnen, die mit der Größe eines Landes steigen: Erstens stellen sie die Prämisse auf, dass in einer Welt ohne vollständig freien Handel zwischen den Ländern die Produktivität und die Intensität einer Volkswirtschaft eines Landes von der Größe des eigenen Landes bzw. von der Größe des eigenen nationalen Marktes abhängen. Dies bedeutet ebenfalls, dass das Pro-Kopf-Einkommen mit der Größe des jeweiligen Landes steigt. „In the opposite extreme of a complete open economy, the size of the country is irrelevant for economic activity because it does not determine the size of the market“ (Alesina/Spolaore 1997, S. 1040). Zweitens ist ein großes Land besser in der Lage, auf negative externe Schocks zu reagieren, die nur bestimmte Gegenden bzw. Bereiche betreffen. Während kleinere Staaten diese Schocks mit hohen Kosten bekämpfen müssen, können in einem größeren Land die nicht betroffenen Regionen entsprechend Unterstützungsleistungen erbringen und somit die Kosten gemeinsam getragen werden. Letztlich führt die Größe eines Landes auch zu mehr Macht und Einfluss und somit zu Nutzensteigerungen bei sicherheitspolitischen Aspekten. Vergleichbar zur Clubtheorie entstehen mit der Größe eines Landes jedoch auch Kosten durch Heterogenität: „Beyond a certain point, the benefits of scale may be counterbalanced by congestion and coordination problems, but up to a point, economies of scale prevail. However, taking advantage of the economies of scale in large countries may come at a ‘political cost’. A larger population is likely to be less homogeneous: the average cultural or preference distance between individuals is likely to be positively correlated with the size of the country. In small, relatively homogeneous countries, public choices are closer to the preferences of the average individual than in larger, more heterogeneous countries” (Alesina/Spolaore 1997, S. 1029).¹⁵⁴ Große Länder sind dann gezwungen, Transferzahlungen zwischen den

154 Heterogenität spielt auch im Modell von Bolton/Roland (1997) die entscheidende Rolle zur Darstellung der Entstehungsgründe von neuen Nationalstaaten. Dennoch werden hier zwei Aspekte stärker betont, die gegen eine schnelle Aufspaltung von größeren

einzelnen Regionen des Staatsgebietes zu tätigen, um die Unterschiede in den Präferenzen, die umso deutlicher ausgeprägt sind, je größer die Bevölkerung ist, auszugleichen. Werden diese Transferzahlungen nicht getätigt oder können sie nicht politisch durchgesetzt werden, so kann es für die Regionen eines Staates, die sich besonders deutlich von den anderen unterscheiden, gewinnbringend sein, sich zu separieren.

Diese Annahmen führen in ihrer Analyse zu folgenden Schlussfolgerungen: In einer Welt, in der die Grenzen der Länder und die Offenheit des internationalen Handels hauptsächlich durch Machtpolitik bestimmt werden, ergeben sich für die einzelnen Staaten Anreize, groß zu sein bzw. zu werden. Je offener jedoch der Welthandel ist, um so mehr verlieren die nationalen Grenzen an Bedeutung. Die nationalen Volkswirtschaften und damit deren Nutzen- bzw. Wohlstandsproduktion sind nicht mehr an die eigenen nationalen Märkte gebunden. So stellen Alesina/Wacziarg (1998, S. 307) ebenfalls fest: „This observation has two implications: as the world trade regime becomes more and more open, various ethnic groups and regions will find it feasible to break away from their original countries; more generally, countries will find it less costly to split. Conversely, as the world becomes more and more populated by small countries, a liberal trade regime will find more and more supporters, precisely because small countries need trade to be economically viable. In other words, small countries face incentives to adopt open trade policies, precisely because they cannot benefit from access to larger markets unless they are open to trade. Thus, small countries can be expected to be more open to trade“. Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass sich umso mehr (kleinere) Jurisdiktionen herausbilden, je höher der Grad an ökonomischer Integration ist. Letztlich ist eine Welt mit vollkommenem Freihandel nach diesem Modell vergleichbar mit einer Welt voller Clubs im Sinne der Clubtheorie.

Für den Integrationsraum Europa und dessen Zukunft sind die hier aufgezeigten Überlegungen von großer Bedeutung, da die aufgestellte Hypothese von ihrer Argumentationsstruktur her von „beiden Richtungen“ aufgestellt werden kann: „Higher economic integration implies smaller countries, and smaller countries will need more economic integration“ (Alesina/Spolaore 1997, S. 1042).¹⁵⁵ Alesina/Spolaore/Wacziarg (2000) untermauern die Aussagekraft des

Ländern sprechen. Zum einen werden deutlich die Chancen der Dezentralisierung im Sinne des Dezentralisierungstheorems zur Steigerung der Präferenzsensibilität der Politik aufgeführt. Zum anderen dienen Ausweichreaktionen wie Mobilität des Faktors Arbeit und Mobilität des Kapitals als Ventile, um Differenzen entsprechend ausgleichen zu können. In der Sichtweise von Bolton/Roland (1997) müssen die Präferenzunterschiede innerhalb einer Bevölkerung somit schon „substantiell“ sein, bevor es zur endgültigen Abspaltung eines Bevölkerungsteils kommt (Bolton/Roland 1997, S. 1084).

155 Alesina/Spolaore (1997, S. 1045 – 1046) stellen deutlich heraus, dass ihr Modell mehrere Aspekte der realen Politik nicht berücksichtigt, wie z.B. Umverteilungsfragen, Verteidigungspolitik, supranationale Politik.

dargestellten ökonomischen Modells anhand empirischer Daten. Nach ihren Erhebungen war der internationale Handel zwischen 1870 und 1920 durch zahlreiche Barrieren und Zölle geprägt. So war in dieser Zeit die Anzahl der Länder auf der Welt nahezu konstant bzw. leicht abnehmend. „On the contrary, after the Second World War, trade restrictions were gradually reduced and the number of countries rapidly increased“ (Alesina/Spolaore/Wacziarg 2000, S. 1292). 1920 bestand die Welt aus 69 Ländern. 1950 waren es bereits 89 und für das Jahr 1995 zählen Alesina/Spolaore/Wacziarg (2000, S. 1292) insgesamt 192 Staaten. Davon hatten 87 eine Bevölkerung von unter 5 Millionen Menschen. 58 Staaten wiesen weniger als 2,5 Millionen und 35 Länder weniger als 500.000 Bürgerinnen und Bürger auf. Auch stellen die Autoren den Zusammenhang zwischen ihrer Theorie und den aktuellen Entwicklungen innerhalb der EU nochmals heraus: „Linguistic, ethnic, and cultural minorities feel that they are economically ‚viable‘ in the context of a truly European common market, thus they can ‚safely‘ separate from the home country“ (Alesina/Spolaore/Wacziarg 2000, S. 1293).

Neben diesem aufgezeigten Modell gibt es in der Literatur weitere theoretische Ansätze, die sich mit dem Herausbilden von Ländern bzw. Regionen beschäftigen. In einer älteren Arbeit stellt Friedmann (1977) die These auf, dass sich die Größe und Anzahl von Nationalstaaten als Folge des allen Nationen zugrunde liegenden Gewinnmaximierungskalküls ergeben. Durch das Erheben von Steuern können die jeweiligen „Herrscher“ über ein Territorium ihre Einnahmen steigern. Dabei können Steuern auf Handel, auf Grundbesitz und auf den mobilen Faktor Arbeit erhoben werden. Durch die freie Mobilität der Arbeitskräfte sind jedoch der Besteuerung Grenzen gesetzt – es sei denn der Staat verteuert oder verhindert die Mobilität seiner Arbeitskräfte. Eine Schließung der Grenzen führt jedoch auch zu Einnahmeverlusten bei den dadurch nicht mehr vorhandenen Handelssteuern. Insgesamt entstehen nach Friedmann (1977) Staaten dann, wenn es gelingt, die Differenz zwischen Steuereinnahmen und den Kosten für die Steuererhebung zu maximieren.

Buchanan/Faith (1987) führen die Option des „internal exit“ ein, welche mit den Vorstellungen eines Europa der Regionen im Sinne von Drèze (1993) vergleichbar ist. Internal exit „[...] takes the form of secession by a coalition of people from an existing political unit along with the establishment of a new political unit that will then provide public goods to those who defect from the original unit“ (Buchanan/Faith 1987, S. 1023). Aus dieser ökonomischen Sichtweise der Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter bzw. Clubgüter muss das Ausnutzen der internen Exit-Option eben nicht zwangsweise die vollständige Abspaltung einer Region von einem Nationalstaat bedeuten.¹⁵⁶ Dennoch übt diese (Handlungs-) Möglichkeit auf den Nationalstaat einen disziplinierenden

156 „More dramatic examples of secession are threats and declarations of independence from existing national governments“ (Buchanan/Faith 1987, S. 1023).

Druck auf, so dass den Belastungen, die beispielsweise eine Mehrheit in einem Land einer Minderheit aufbürden könnte, Grenzen gesetzt werden.¹⁵⁷ Andererseits muss ebenso festgestellt werden, dass eben diese disziplinierende Wirkung dadurch gehemmt wird, dass das Umsetzen der internen Exit-Option mit erheblichen Kosten verbunden ist. Des Weiteren bleibt jeweils zu hinterfragen, ob entsprechende Abspaltungen legal bzw. verfassungsrechtlich möglich sind. Ebenso ist zweifelhaft, ob ein entsprechendes Handeln machtpolitisch umsetzbar ist. Unabhängig von diesen Fragen der Realisierbarkeit ist die Idee des „Internal Exit“ stark verwandt mit den vor allem durch Drèze (1993) beschriebenen Bestrebungen einzelner Regionen innerhalb der EU. Bestimmte Clubgüter wollen diese selbst produzieren, ohne den Nationalstaat vollständig verlassen zu müssen. In einer starken Ausprägung des Nutzens dieser Exit-Option durch Wirtschaftssubjekte lässt sich der Grundgedanke von Buchanan/Faith (1987) auch in dem Konzept der FOCJ wieder finden, die eine Welt voller Clubs darstellen. Die Bereitstellung von Clubgütern erfolgt in dieser Welt ausschließlich durch Jurisdiktionen, die die Präferenzen der Individuen am besten bedienen. Die FOCJ stellen in dieser Vorstellung letztlich das „Endstadium“ dar, wenn alle dem eigenen Vorteil dienenden internen – aber in einer Welt voller Clubs natürlich auch externen – Exit-Optionen genutzt worden sind.

Ohr (2003) beobachtet, dass sich in den letzten Jahren die Zeitabstände zwischen den Erweiterungs- und Vertiefungsaktivitäten der Europäischen Union immer mehr verkürzt haben. Insbesondere die Schritte Vollendung des Binnenmarktes, Einführung der gemeinsamen Währung und Aufnahme der Beitrittsverhandlungen mit mittel- bzw. osteuropäischen Reformstaaten lagen zeitlich sehr nah beieinander. Daher urteilt die Autorin (Ohr 2003, S. 119): „Vertiefung und Erweiterung scheinen mittlerweile Hand in Hand zu gehen; der ‚Club‘ wird immer größer und bietet mehr und mehr ‚Clubgüter‘ an.“ Des Weiteren stellt Ohr (2003) fest, dass die ursprüngliche Philosophie der EU, sich bei einer Beitrittsentscheidung entweder für eine Vollmitgliedschaft mit vollständiger Übernahme des „*acquis communautaire*“ oder für eine vollständige Nichtmitgliedschaft zu entscheiden, nicht mehr durchgesetzt wird. Wie die dargestellten Beispiele der EWWU und des Schengen-Abkommens zeigen, werden die Vertiefungsschritte der EU eben nicht mehr von allen Mitgliedern gemeinsam vollzogen. Um die Diskussionen über Vertiefungs- und Erweiterungsfragen bezüglich der Europäischen Union näher zu untersuchen, entwickelt Ohr (2003) aufbauend auf der Clubtheorie einen besonderen Modellrahmen. Während der Buchanan-Ansatz bei der clubtheoretischen Betrachtung der EU nur eine vorgegebene Integrationsform und –tiefe (z.B. EU-Mitgliedschaft mit vollständiger Übernahme des *acquis communautaire*) unterstellt und dafür die optimale Mitgliedschaftsgröße

157 So argumentieren Buchanan/Faith (1987), dass die interne Exit-Option wie eine Obergrenze für die Besteuerung einer Minderheit durch eine regierende Mehrheit wirkt.

ermittelt, geht Ohr (2003) auf Grundlage ihrer empirischen Beobachtungen davon aus, dass die Entwicklung von Grenznutzen und Grenzkosten stark von der Spezifizierung des Integrationsgutes und der Integrationstiefe abhängt. „So kann das Integrationsgut z.B. ‚Mitgliedschaft in der EU‘ oder ‚Mitgliedschaft in der Währungsunion‘ oder ‚Teilhabe am Binnenmarkt‘ heißen. Eine realwirtschaftliche Integration kann z.B. die Form einer Zollunion annehmen oder auch die weitergehende Form eines Gemeinsamen Marktes, eine währungspolitische Integration kann die Form eines Gemeinschaftssystems fester Wechselkurse [...] annehmen oder die weitergehende Gestalt einer Währungsunion usw.“ (Ohr 2003, S. 127). So ist es das Ziel von Ohr (2003), den Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung durch eine simultane Optimierung (1) der Mitgliederzahl des Integrations-Clubs und (2) der Angebotsmenge am Clubgut, welche durch den Grad an Integrationstiefe (im Hinblick auf das jeweils analysierte Clubgut) bestimmt ist, clubtheoretisch zu erfassen.¹⁵⁸ Dazu werden im Gegensatz zur traditionellen Clubtheorie Buchanans folgende Unterstellungen gemacht: Erstens wird davon ausgegangen, dass bei den betrachteten Clubgütern (Binnenmarkt und Währungsunion) keine Rivalität im Konsum und damit auch kein Congestion-Effekt vorliegt. Nach Ohr (2003) lassen sich bei steigender Clubgröße vielmehr Economies of Scale realisieren. Es gilt somit, dass der Grenznutzen eines zusätzlichen Mitglieds immer positiv ist, während er im Buchanan Modell auch negativ werden kann.¹⁵⁹ Zweitens wird angenommen, dass im Gegensatz zu den bisherigen clubtheoretischen Modellen die individuelle Kostenbelastung mit steigender Mitgliederzahl aufgrund der Heterogenität der Mitglieder zunimmt. Dies gilt vor allem aufgrund der bei größerer Mitglieder-

158 Dazu führt Ohr (2003, S. 127) weiter aus: „Die Analyse gilt prinzipiell für verschieden Clubgüter: So könnte die Mitgliedschaft in der EU und die Übernahme des gesamten *acquis communautaire* – ganzheitlich – als ein Clubgut interpretiert werden. Die Höhe des Angebots an diesem Clubgut hängt dann davon ab, ob man in der Gemeinschaft erste eine Zollunion erreicht hat oder schon einen Gemeinsamen Markt oder auch schon eine Währungsintegration oder gar eine Wirtschafts- und Währungsunion. Ein Clubgut könnte aber auch (vor dem Hintergrund der Möglichkeit der flexiblen Integration) nur bestimmte Politikbereiche, aber diese auch wieder mit verschiedenen Integrationsstufen, umfassen: So könnte es ein eigenständiges Clubgut „Währungsintegration“ mit eigener Clubabgrenzung geben. Die unterschiedlichen Angebotsmengen der Integrationstiefe wären z.B. ein gemeinsames System fester Wechselkurse mit weiten Bandbreiten oder ein System starrer Wechselkurse (bei jedoch noch vorhandener Existenz nationaler Währungen) oder aber eine Währungsunion mit Gemeinschaftswährung.“

159 Der Grenznutzen eines zusätzlichen Mitglieds bleibt im Ohr-Modell immer positiv, jedoch sinkt ab einer bestimmten Mitgliederanzahl der relative Nutzenzuwachs eines Clubbeitritts. Wenn ein Binnenmarkt oder eine Währungsunion eine sehr große Fläche bzw. eine große Anzahl von Mitgliedsländern bereits umfasst, ist der Nutzenzuwachs einer Aufnahme eines weiteren Mitglieds weniger spürbar und somit geringer. Dies gilt vor allem dann, wenn das neu aufgenommene Land klein ist. Das Ohr-Modell ist also bezüglich der Mitgliederzahl ein Modell abnehmender (positiver) Grenznutzen.

zahl anfallenden Transaktionskosten (Informations-, Organisations- und Abstimmungskosten), um das gemeinsame Clubgut für alle Clubmitglieder präferenznah bereitstellen zu können. Ohr (2003) bewertet, dass bezüglich der Clubgüter Binnenmarkt und Währungsunion die Kosten der Erweiterung des jeweiligen Clubs sogar überproportional steigen. Dies wird insbesondere für den Fall angenommen, dass die neuen Mitglieder sich jeweils strukturell derart stark von den ursprünglichen Mitgliedern unterscheiden, dass die Varianz der gesamtwirtschaftlichen Daten und damit der wirtschaftspolitischen Ziele und Notwendigkeiten immer größer wird. Hingegen wird bei den Buchanan-Modellen unterstellt, dass die Kosten ausschließlich von der angebotenen Menge des Clubgutes abhängen und sich bei steigender Clubmitgliederzahl die Kosten pro Mitglied durch den Zuwachs reduzieren.

Insgesamt stellt sich das Ohr-Modell nun wie folgt dar (vgl. Ohr 2003, S. 128 – 132): Es gelten die Annahmen, dass alle Mitglieder eines Clubs identische Präferenzen haben, dass jeder Club zunächst nur ein einziges Clubgut bereitstellt, dass alle das Clubgut in gleichem Maße konsumieren und dass keine Rivalität im Konsum vorliegt. Der Nutzen U eines repräsentativen Clubmitglieds hängt dann zum einen von der konsumierten Menge des Clubgutes X ab, die durch den Vertiefungsgrad des Clubgutes definiert wird.¹⁶⁰ Des Weiteren wird sein Nutzen U von der konsumierten Menge eines nationalen öffentlichen Gutes G und schließlich von der Anzahl der Clubmitglieder s bestimmt. Die Variable G repräsentiert im Ohr-Modell dabei ein „quasi-privates“ Gut (Ohr 2003, S. 128), da es nur von den eigenen Bürgern des jeweiligen Landes konsumiert werden kann. Diese Nutzenfunktion eines repräsentativen Individuums ist aufgrund der Annahme homogener Präferenzen auch für den Gesamtnutzen des Clubs aussagefähig. Für ein Land i ergibt sich hierdurch folgende Nutzenfunktion:

$$U_i = U_i(G_i, X, s) \text{ mit } U_G = \frac{\partial U}{\partial G} > 0; U_X = \frac{\partial U}{\partial X} > 0; U_s = \frac{\partial U}{\partial s} > 0.$$

Es wird somit keine Rivalität im Konsum unterstellt und es herrscht kein Congestion-Effekt vor. Vielmehr sind Skaleneffekte durch steigende Mitgliederzahlen möglich.

Die Budgetrestriktion eines repräsentativen Individuums ist dadurch gekennzeichnet, dass die exogen vorgegebenen Steuereinnahmen T zur Finanzierung der nationalen öffentlichen Güter ($= P \cdot G$) und zur anteiligen Finanzierung des (europäischen) Clubgutes verwendet werden. Damit ergibt sich für ein repräsentatives Individuum folgende Budgetrestriktion T^i :

$$T^i = P \cdot G^i + \frac{C(X, s)}{s} \text{ mit } C_s = \frac{\partial C}{\partial s} > 0; C_X = \frac{\partial C}{\partial X} > 0.$$

160 „Exakterweise handelt es sich bei der Variable X (= Vertiefungsgrad) um eine diskrete Variable; aus illustrativen Gründen wird sie hier jedoch als stetige Variable dargestellt“ (Ohr 2003, S. 128).

Die Budgetrestriktion verdeutlicht, dass die Kosten C für die Erstellung des Clubgutes zum einen vom Vertiefungsgrad X und zum anderen von der Zahl der Clubmitglieder s abhängen. Dabei nimmt Ohr (2003) wie bereits beschrieben an, dass die Kosten der Erweiterung des Clubs überproportional steigen. Es liegen somit bei anwachsender Clubmitgliederzahl steigende Grenzkosten vor, so dass die individuelle Kostenbelastung durch die Neuaufnahme von Clubmitgliedern zunimmt.

Die Maximierung der oben beschriebenen Nutzenfunktion unter Berücksichtigung der Budgetrestriktion ergibt dann folgende Optimalbedingungen (vgl. Ohr 2003):

(1) Kriterium für den optimalen Vertiefungsgrad (bei $ds = 0$):

$$\frac{U_X}{U_G} = \frac{C_X}{P^* s} > 0.$$

(2) Kriterium für die optimale Mitgliederzahl (bei $dX = 0$):¹⁶¹

$$\frac{U_s}{U_G} = \frac{C_s - \frac{C(X,s)}{s}}{P^* s} > 0.$$

„Gleichung [1] spiegelt die sog. Samuelson-Bedingung (Samuelson 1954, 1955) für die optimale Bereitstellung eines öffentlichen Gutes wieder (unter der Annahme homogener Präferenzen). Sie bedeutet, dass das Grenznutzenverhältnis zwischen Clubgut und nationalem Gut dem Verhältnis der Grenzkosten beider Güter entsprechen muss, wobei sich die Grenzkosten der Beschaffung des nationalen Gutes aus dem Preis P dieses Gutes ergeben. Gleichung [2] beinhaltet eine Aussage darüber, wann es für den Club vorteilhaft ist, ein weiteres Mitglied aufzunehmen. Der Grenznutzen eines zusätzlichen Mitglieds (gemessen in Grenznutzeneinheiten des nationalen Gutes) muss den Grenzkosten eines zusätzlichen Mitglieds (ebenfalls gemessen in Grenzkosteneinheiten des nationalen Gutes) entsprechen“ (Ohr 2003, S. 129).

In Anlehnung an die Darstellung des Buchanan-Modells in Abbildung 2 lässt sich auch hier die simultane Lösung für die optimale Mitgliederzahl s und den optimalen Vertiefungsgrad X wie folgt graphisch veranschaulichen (vgl. Ohr 2003, S. 130). Quadrant I der Abbildung 2* zeigt die Kosten- und Nutzenfunktionen einer Clubmitgliedschaft in Abhängigkeit vom Vertiefungsgrad X für jeweils gegebene Mitgliederzahlen s . Die Kosten steigen proportional zum Vertiefungsgrad und sind umso höher, je größer die Mitgliederzahl s ist. Der Nutzen U steigt ebenfalls mit zunehmendem X , aber mit abnehmendem Grenznutzen. Wiederum gilt: Der Nutzen liegt umso höher, je größer die Clubmitgliedschaft des Clubs ist. Der Quadrant II hingegen stellt die Kosten- und Nutzenfunktionen

161 Das positive Ungleichheitszeichen ergibt sich aus der Annahme steigender Grenzkosten (vgl. Ohr 2003, S. 129).

in Abhängigkeit von der Mitgliederzahl s und für einen jeweils gegebenen Vertiefungsgrad X dar. Gemäß den gewählten Annahmen zeigt die Kostenfunktion mit zunehmendem s steigende Grenzkosten während die Nutzenfunktion mit wachsender Mitgliederzahl abnehmende (positive) Grenznutzen darlegt.

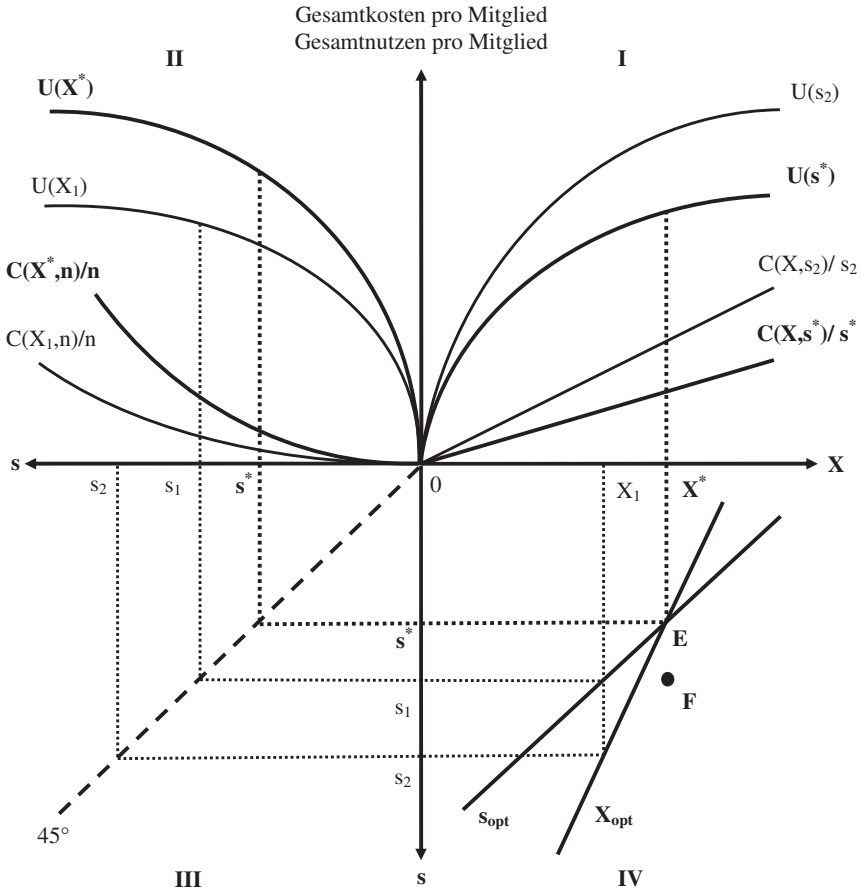


Abb. 2*: Graphische Darstellung des Ohr-Modells

In bekannter Weise ergeben sich die optimalen Werte für die Clubgröße s und den Vertiefungsgrad X jeweils im Maximum der Differenz zwischen Nutzen und Kosten. Hieraus folgt im Quadranten I der optimale Vertiefungsgrad X^* , wenn die Clubmitgliederzahl s^* beträgt. Ist die Mitgliedschaft jedoch größer (z.B.

s_2), so liegt der optimale Vertiefungsgrad bei X_1 . Der zweite Quadrant zeigt, dass bei einem Vertiefungsgrad von X^* die optimale Mitgliederzahl bei s^* liegt. Ist hingegen die Vertiefung noch nicht soweit fortgeschritten (z.B. X_1), so beträgt die optimale Mitgliederzahl s_1 . Um diese Ergebnisse zusammenzuführen wird im IV. Quadranten zum einen die Kurve X_{opt} abgeleitet, die den nutzenmaximierenden Vertiefungsgrad X für alternative Mitgliederzahlen n wiedergibt. Zum anderen wird wie in Abb. 2 beim Buchanan-Modell die s_{opt} -Kurve erzeugt, die die nutzenmaximierenden Mitgliederzahlen für alternative Vertiefungsgrade abbildet. Die Kurve X_{opt} entspricht dabei der Gleichung (1), die Kurve s_{opt} der Gleichung (2). Die Steigungsrichtung dieser beiden Kurven spiegelt damit den Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung wieder. Im Schnittpunkt E sind beide Optimalitätsbedingungen erfüllt. Im Buchanan-Modell verlaufen die Kurven nicht wie hier von rechts oben nach links unten, sondern von links oben nach rechts unten (vgl. Abb. 2), wodurch der im Ohr-Modell betonte Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung nicht erfasst wird. „Der unterschiedliche Kurvenverlauf resultiert aus den divergierenden Annahmen über Grenzkosten und Grenznutzen in Abhängigkeit von der Mitgliederzahl“ (Ohr 2003, S. 131).

Wenn die Mitgliederzahl s und der Vertiefungsgrad X frei variabel sind, so ergibt sich immer wieder die Tendenz hin zum Optimalpunkt E. Ohr (2003) verweist nun aber darauf, dass in der Realität der Europäischen Union die Variabilität nahezu ausschließlich in eine Richtung gegeben ist: „Die Mitgliederzahl wird nach und nach erhöht, würde aber (aus politischen Erwägungen) nur bei größten Konflikten wieder gesenkt werden. Auch der Integrationsgrad wird sukzessive erhöht, da dies ebenfalls ein politisches Ziel ist, während eine Reduktion des Integrationsgrades politisch sehr unerwünscht wäre“ (Ohr 2003, S. 131). Auf diese Weise entstehen in der Realität Kombinationen von Integrationstiefe und Clubgröße, die nicht den Optimalitätskriterien entsprechen. Dies kann anhand der Situation im Punkt F der Abb. 2* verdeutlicht werden. So sei angenommen, dass der Punkt E einen Integrationsraum wie beispielsweise die Europäische Union darstellt, der nur ein Clubgut anbietet und die optimalen Größen realisiert.¹⁶² Bei einer anstehenden Erweiterung des Integrationsraumes kann die dann hervorgerufene Situation durch den Punkt F beschrieben werden, in dem die Kombination X^*/s_1 vorherrscht. Der Punkt F wäre nur dann optimal, wenn Kurven X_{opt} und s_{opt} sich beide nach rechts verschieben würden, um sich dort zu überschneiden. Diese Rechtsverschiebung ergäbe sich, wenn die Bereitstellungskosten des Clubgutes unabhängig von Mitgliederzahl und Vertiefungsgrad generell sinken würden oder der Nutzen der Clubmitgliedschaft unabhängig von Mitgliederzahl und Vertiefungsgrad generell steigen würde (vgl. Ohr 2003). Um

162 Ohr (2003) wählt an dieser Stelle das Beispiel der aus 15 Mitgliedern bestehenden EU, die sich im Zuge der Osterweiterung auf 25 Mitglieder vergrößerte.

eine politisch motivierte Erweiterung des Integrationsraumes auch ökonomisch optimal zu gestalten, kann von wirtschaftspolitischer Seite eher die Kostenseite als die Nutzenseite beeinflusst werden. Im Sinne der Ohr-Argumentation ist es dann ein wesentlicher Ansatz, eine Senkung der Clubkosten beispielsweise durch eine Reduzierung der Transaktionskosten durch institutionelle Reformen vor allem im Hinblick auf die internen Entscheidungsprozesse zu erreichen. „Stattdessen ist das Ergebnis auf den EU-Gipfeln immer wieder zwar ein klares Ja zur [Erweiterung], aber im Grunde ein ebenso klares Nein zu den notwendigen strukturellen Reformen in der EU. Die simultane Entscheidung über Zahl der Clubmitglieder und Angebot an Clubgütern ist somit nicht optimal getroffen“ (Ohr 2003, S. 133). Zudem ist bei der Betrachtung dieses Modells zu berücksichtigen, dass die Nutzen- und Kostenfunktionen je nach betrachtetem Clubgut in Abhängigkeit von Mitgliederzahl und Vertiefungsgrad differieren können.¹⁶³ Somit verlaufen die Kurven X_{opt} und s_{opt} je nach analysiertem Clubgut unterschiedlich und ergeben demnach unterschiedliche Clubgrößen. Wenn sich für die einzelnen Politikbereiche der EU unterschiedliche optimale Clubgrößen ergeben, so unterstützt dieses clubtheoretische Modell in einer weiterführenden Interpretation den Ansatz einer flexiblen Integration im europäischen Integrationsprozess (vgl. Ohr 2003).

Diese kleine Auswahl an theoretischen Ansätzen, die unter anderem die Entwicklung von politischen Landesgrenzen aufgrund ökonomischer Kräftewirkungen erklären wollen, soll dem Leser vor Augen führen, dass auch in alternativen Ansätzen zur Clubtheorie nach Buchanan (1965) immer die identischen Faktoren dazu den entscheidenden Ausschlag geben: Heterogenität, Effizienzverluste, mangelnde Präferenzsensibilität, statische und dynamische Sichtweisen sowie Principal-Agent-Probleme bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern bzw. Clubgütern. Eben hier liegt eine Stärke der Clubtheorie begründet, da all diese Aspekte durch sie mit berücksichtigt werden.

163 Ohr (2003) verweist zudem darauf, dass im bisher aufgezeigten Modellrahmen nur die Clubgröße im Sinne einer bestimmten Anzahl von Clubmitgliedern erfasst wird. Lässt man zudem Aspekte einer positiven oder negativen Diskriminierung der einzelnen Mitglieder bzw. Beitrittskandidaten untereinander einfließen, könnte das Modell anhand einer Rangfolge der Heterogenität ebenfalls dazu dienen, zu ermitteln, welche Länder sinnvoller Weise dem Club beitreten sollten. „Dies könnten allerdings von Clubgut zu Clubgut unterschiedliche Ländergruppen sein, da die Homogenität bzw. Heterogenität zwischen den Ländern von Politikbereich zu Politikbereich unterschiedlich ausgeprägt sein kann“ (Ohr 2003, S. 132).

II.7. Zusammenfassung

Die aufgezeigte Darstellung der Clubtheorie hat das Ziel, diejenigen Aspekte zu beleuchten, die die entscheidenden ökonomischen Zusammenhänge und deren Auswirkungen in Clubsituationen beschreiben können. Zur Orientierung werden die untersuchten Inhalte an dieser Stelle zusammengefasst und abschließend anschaulich dargestellt. Die Analyse beginnt zunächst mit der Frage, ob überhaupt eine Clubsituation vorliegt. Dies ist grundsätzlich immer dann der Fall, wenn bei der Produktion eines Gutes bzw. eines Nutzens die Möglichkeit besteht, einen Ausschlussmechanismus für potentielle Konsumenten anzuwenden und durchzusetzen. Die Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips stellt die elementare Bedingung für eine Clubgründung dar. Nur so ist es möglich, free-rider-Verhalten von Nicht-Mitgliedern zu verhindern. Dabei ist es vorstellbar, dass ein Club nur deshalb nicht zustande kommen kann, weil die dazu notwendigen Ausschlusskosten zu hoch sind. Des Weiteren ist notwendig, dass mehrere Wirtschaftssubjekte in den Genuss dieses Gutes kommen können, d.h. es darf keine vollständige Rivalität im Konsum auftreten. Die Kosten des Congestion-Effekts, die Kosten der Clubgutproduktion und die Vorteile der gemeinsamen Kostenübernahme bestimmen dann grundsätzlich die jeweilige Clubgröße. Auf diese Weise wird die Clubmitgliederanzahl neben der variablen Produktion der Clubgutmenge die entscheidende Variable in der Betrachtung eines ökonomischen Clubs. Neben diesen Aspekten muss auch gefragt werden, ob die Clubgründung freiwillig erfolgt oder die Bedingungen eines Clubs durch eine bestimmte Macht vorgegeben werden. Hierbei gilt der Grundsatz, dass nur dann das Pareto-Optimum erreicht wird, wenn die Clubgründung nach den Präferenzen der Clubgutkonsumenten erfolgt. Die Unterscheidung des „within-club“- und des „total economy“-Standpunktes macht deutlich, dass neben der clubinternen Situation auch die Frage nach der Anzahl der Clubs bzw. nach deren Variabilität hier entscheidenden Einfluss nimmt. Sind Clubs mit Monopolmacht ausgestattet oder werden Clubs durch machtpolitische Einflussnahme in ihrer Anzahl und institutionellen Form bestimmt, so entstehen vor allem in dynamischer Sicht erhebliche Ineffizienzen, da von den jeweils optimalen Clubbedingungen mehr und mehr abgewichen wird. In der Realität spielen neben diesen Überlegungen auch das Clubteilbarkeits- und das Personenteilbarkeitsproblem eine bedeutende Rolle. Die Integer-Problematis führt dazu, dass Effizienzpotentiale nie ganz ausgeschöpft werden können. Es bleibt dann zu fragen, wie die versorgt werden können, die nicht in den Genuss der Clubgüter kommen. Das Modell einer Welt voller Clubs betont hierbei, dass das Verhältnis der Clubgröße zur Bevölkerung beachtet werden muss. Stark heterogene Clubmitglieder verschärfen den Congestion-Effekt untereinander erheblich, ggf. sogar bereits vor dem Konsum des Gutes. Bei ausgeprägter Heterogenität verändern sich die Bereitstellungsbedingungen der Clubgüter deutlich. Ausgleichende Wirkung kann vor allem durch die Größe der

jeweiligen Clubmitgliedschaften und Ausgestaltung der Clubgebühr erreicht werden. Gibt es bezüglich der Nachfrage nach ähnlichen Clubgütern starke Nachfrageschwankungen, so können sehr schnell „clubs of clubs“ entstehen. Clubs unterstützen sich hier kurzfristig gegenseitig, um Überkapazitäten zu vermeiden und trotzdem die Spitzennachfrage bedienen zu können. Allerdings entstehen nun ebenso Anreize zu free-rider-Verhalten. Auch ist es möglich, dass politisch derartige Unterstützungsleistungen nicht erwünscht sind und damit verhindert werden. In der Realität treten Clubs hauptsächlich als multiproduct clubs auf, d.h. sie stellen mehr als nur ein Clubgut bereit. Dies ist vor allem deshalb der Fall, da bei der Herstellung mehrerer Güter Economies of Scope genutzt werden können. Parallel dazu muss allerdings auch die Kostenseite betrachtet werden. So treten bei multiproduct clubs verschärfte Rivalitätsbedingungen im Konsum durch die Gefahr des cross-crowding auf. Unterschiedliche Anreizkonstellationen für die Clubmitglieder entstehen darüber hinaus durch die Tatsache, dass ein Clubgut nicht endlos konsumiert werden kann. Um ein Clubgut dauerhaft nutzen zu können, muss dieses instandgehalten bzw. gewartet werden. Diese Investitionen erhöhen die Clubgutproduktionskosten und können auf lange Sicht sogar zu einer Veränderung des Wesens des ursprünglichen Clubgutes führen. Es lassen sich dann nur schwer pareto-optimale Bedingungen erreichen, da unter den Clubmitgliedern bei Investitionsfragen erhebliche free-rider-Anreize entstehen. Diese sind besonders dann stark ausgeprägt, wenn die Wechselsequenz der jeweiligen Clubmitgliedergenerationen hoch ist bzw. es sogar zeitweise zu Überschneidungen zwischen den Nutzungsphasen der einzelnen Generationen kommt. Die Principal-Agent-Theorie deckt zusätzliche Effizienzverluste in Clubgutsituationen auf. Da die Kosten der Selbstverwaltung von Clubs schnell steigen, treten in der Realität viele managergeführte Clubs auf. Es kommt dann zu der Problematik, dass sich die Clubentscheidungen dann nicht mehr ausschließlich nach den Präferenzen der Clubmitglieder, sondern auch nach den Interessen der Manager ausrichten. Nur Wettbewerb der Clubs untereinander und geringe Clubwechselkosten entschärfen hier die Situation. Abschließend muss aber auch konstatiert werden, dass es im Vergleich zur theoretischen Analyse in der Realität stets zu Effizienzverlusten beim Aufstellen der Clubs kommen wird. Dies liegt allein darin begründet, dass die Individuen unterschiedliche Risikoeinstellungen aufweisen und nie vollständige Information bzw. vollständiges Wissen über die Marktsituation und das Verhalten der anderen Wirtschaftssubjekte haben.

Fragestellung	Merkmale	Merkmal vorhanden		vgl. besonders Kapitel
		ja	nein	
Existenz der Clubguteigenschaften	Ausschließbarkeit	Clubgut, wenn nicht vollständige Rivalität	kein Clubgut	II.1
	Rivalität („Grad“ der Rivalität)	Clubgut, wenn nicht vollständige Rivalität und Ausschließbarkeit gegeben	Clubgut, wenn Ausschließbarkeit gegeben	
Existenz eines Clubs bzw. einer Clubsituation	freiwillige Clubgründung	Identifikation der Clubmitglieder/ Ziel des Clubs bzw. der Clubgründung/ „within-club“-point of view	Identifikation der Clubmitglieder/ Ziel des Clubs bzw. der Clubgründung/ pareto-optimale Clubbedingungen fraglich (insb. Clubgröße)/ „total economy“-point of view	II.2 II.3 II.4.7 II.5.3
	Anwendung bzw. Durchsetzung eines Ausschlussprinzips	kein free-rider-Verhalten/ Höhe der Ausschlusskosten	free-rider-Verhalten/ Anwendung eines Ausschlussmechanismus in der Praxis ggf. nicht möglich	
Club mit Monopolmacht	Monopol bei der Clubgutproduktion	Institutionelle Form des Clubs/ Ziel des Clubs bzw. der Clubgründung/ Ineffizienzen bei der Clubgutproduktion und den Clubbedingungen/ Gefahr der „tragedy of clubs“	Institutionelle Form des Clubs/ Ziel des Clubs bzw. der Clubgründung/ effiziente Clubbedingungen grundsätzlich möglich/	II.4.2 II.4.7 II.5.3
Struktur der Club-	Verhältnis Clubgröße zur Bevölkerung (2-fache Integer-Problematik)	Anzahl der existierenden Clubs/ Anzahl der Unversorgten/ ggf. Auswirkungen nach Olsons „Logic“	ggf. gesamte Bevölkerung ein Club	II.3 II.4.1 II.5 II.6

mitglied-schaft	Heterogenität der Clubmitglieder	Größe des Clubs/ Gestaltung der Clubge- bühr/ Ausweitung/Wachstum des Clubs/ Gefahr der Diskriminierung/ nichtanonymer Congesti- on-Effekt/ erwünschte bzw. nicht erwünschte Mitglieder	Grad der Homogenität/ Größe des Clubs/ Gestaltung der Clubge- bühr/ Ausweitung/Wachstum des Clubs/ typ-optimale Clubs/ anonymer Congestion- Effekt	
Club of clubs	vergleichbare Clubgüter, die in Nutzenbeziehungen treten können	ähnliche Produktions- schritte bei der Clubgut- herstellung/ Kooperation bei Clubgut- bereitstellung möglich	kein Club of clubs	II.4.2 II.4.3
	Nachfrage- schwankungen bzw. Zeiten von Spitzennachfrage (ggf. in unvor- hersehbaren Pe- rioden)	Senkung der Kosten des Congestion-Effekts/ Vermeidung von Überka- pazitäten/ free-rider-Verhalten bei der Clubgutbereitstellung/ Gebühr für gegenseitige Clubnutzung	ggf. andere Anreize zur Bildung eines Club of clubs	
	Behinderungen bei der Bildung eines Club of clubs	Äußere Einflussnahme durch verschiedene Fakto- ren (z.B. Machtpolitik, Religion etc.)/ Religion etc.)	ggf. Förderungen zur Bildung eines Club of clubs/	
Multipro- duct club	Gleichzeitiges Angebot mehrerer Güter durch einen Club	Nutzen von Economies of Scope/ Gefahr des cross- crowding/ Ineffizienz durch die Ge- fahr, nur einem Club an- gehören zu können	single-product-club	II.4.4
Verhältnis von Club- mitglied- schaft und Dauer der Clubexis- tenz	mehrere Club- mitgliedergene- rationen	Kosten für Instandhaltung und Wartung/ Kosten durch Investitio- nen; ggf. mit Veränderung des Wesens des Clubguts/ free-rider-Verhalten bei Investitionen	ggf. Investitionen in das Clubgut/ temporäre Bereitstellung des Clubguts	II.4.5

	hohe Sequenz der Clubmitgliedschaftswechsel	verstärkter Congestion-Effekt/ verstärktes free-rider-Verhalten/ ggf. limitierte Clubmitgliedschaften	<i>entfällt</i>	
	Überschneidungen von Clubmitgliedschaften	verstärkter Congestion-Effekt/ höhere Heterogenität/ verstärktes free-rider-Verhalten		
Selbstverwalter oder managereführender Clubs	Selbstverwaltung	geringe Kosten der Clubverwaltung	<i>entfällt</i>	II.4.7 II.5
	Managerverwaltung	Hohe Kosten der Selbstverwaltung/ Agency Costs/ Principal-Agent-Problemik		
Einfluss von Unsicherheiten	unvollständige Information, unvollständiges Wissen	keine optimalen Clubbedingungen (Clubgebühr, Clubgröße, Clubgutmenge)/ häufige Anpassungen der Clubbedingungen/ Abhängigkeit von den Risikoeinstellungen der Individuen	vollständige Information und vollständiges Wissen existieren in der Realität nicht	II.4.6

Abb. 19: Zusammenfassung der Aspekte der Clubtheorie

In der Abb. 19 werden die im II. Kapitel dieser Arbeit beleuchteten Aspekte bei der Analyse von Clubsituationen zusammenfassend tabellarisch dargestellt. In der linken Spalte der Tabelle findet der Leser die grundsätzliche Fragestellung, nach der eine Clubsituation untersucht werden kann. Andersherum formuliert stellt die linke Spalte eine Auflistung der Kriterien dar, die bei einer umfassenden Analyse eines Clubs und seiner Bedingungen untersucht werden müssen. Die dieser Spalte rechts folgende Spalte enthält die zu der jeweiligen Fragestellung zugehörigen Merkmale, die eine Clubsituation entsprechend charakterisieren. Je nach dem, ob das Merkmal vorhanden ist, geben die folgenden Spalten in Stichworten kurz wieder, welche Aspekte bei der tieferehenden Analyse weiter berücksichtigt werden müssen bzw. welche Auswirkungen sich ergeben können.

Die ganz rechte Spalte stellt den Bezug zu den jeweiligen Abschnitten des Kapitels II her, so dass eine leichtere Orientierung im Rahmen dieser Arbeit möglich ist. Bei der Anwendung dieser Übersicht zur Analyse von Clubsituationen muss dem Leser immer bewusst bleiben, dass die aufgezeigten Aspekte von einander abhängig sind und sich gerade in dynamischer Sicht gegenseitig beeinflussen. Die Punkte sind also nicht isoliert voneinander zu betrachten.

III. Das politische System der Europäischen Union

III.1. Integrationstheorien als Ansatz- und Ausgangspunkt

List (1999) beschreibt Europa als eine „Baustelle“, auf der seit mittlerweile mehr als 50 Jahren gearbeitet wird. Dies gilt sowohl für die Vertiefung als auch die Erweiterung der Europäischen Union (vgl. Bieling/Lerch 2005): Zwischen 1980 und 2008 hat sich die Zahl der Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union verdreifacht (von 9 auf 27)¹⁶⁴. Zudem werden weiterhin Beitrittsverhandlungen mit Bewerberländern (aktuell: Kroatien, Türkei und Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien) geführt. Neben der stetigen Erweiterung sind bis heute insgesamt vier Vertragsreformen (Einheitlich Europäische Akte 1986 sowie die Verträge von Maastricht 1992, Amsterdam 1997 und Nizza 2000) mit umfassenden institutionellen Veränderungen und Kompetenzerweiterungen durchgeführt worden, die aus einer ursprünglichen Wirtschaftsgemeinschaft eine politische Union mit staatsähnlichen Befugnissen in vielen Politikbereichen haben entstehen lassen. Zieht man die Debatte über eine Verfassung für Europa und den daraus resultierenden Vertrag von Lissabon (2007), der nach seiner Ratifizierung im Jahr 2009 vor den Wahlen des Europäischen Parlaments in Kraft treten soll, hinzu, so wird der stetige Entwicklungsprozess innerhalb der Union mehr als deutlich. So reichen diese kurzen Angaben aus, um vor Augen zu führen, dass die Europäische Union und ihr politisches System stetigen Veränderungen und einem fortdauernden Auf- und Ausbau unterliegen. Dies macht eine wissenschaftliche Analyse des Systems sehr schwierig, da sich der Gegenstand der Analyse gleichzeitig in mehrere Richtungen verändert. Aus diesem Grund wird das Forschungsobjekt EU auch als „moving target“ (Bieling/Lerch 2004, S. 9) bezeichnet. Trotz der fortlaufenden Entwicklung des Europäischen Integrationsraums ist es sinnvoll, sich anhand wissenschaftlicher Theorien mit diesem Prozess auseinanderzusetzen. Dazu muss man sich jedoch kurz vor Augen führen, was Theorien leisten können bzw. sollten: Dazu beschreibt Haftendorn (1977, S. 298) Theorien wie folgt: „Formal sind Theorien Sätze von Aussagen, die in einem logischen Zusammenhang stehen und die beanspruchen, der Wirklichkeit in überprüfbarer oder nachvollziehbarer Weise strukturell zu entsprechen. Sie dienen einer wissenschaftlichen Untersuchung als analytischer Bezugsrahmen, ermöglichen eine begrifflich-systematische Ordnung der Daten und befähigen dazu, aus den gewonnen Ergebnissen Schlüsse zu ziehen.“ Dabei erfüllen Theorien folgende Funktionen (vgl. Meyers 2000, S. 422):

164 Die Mitglieder sind: Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechische Republik, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern.

- Interpretationsfunktion: Strukturierung von Teilbereichen der (erfahrbaren) Realität,
- Orientierungsfunktion: Reduktion komplexer Sachverhalte auf vermeintlich einfache bzw. idealtypische Einsichten,
- Zielbeschreibungsfunktion: Anleitung zum praktischen Handeln in der „Realität“,
- Handlungslegitimationsfunktion: Legitimierung praktischen Handelns in der „Realität“ bzw. nach Wiener/Diez (2004, S. 17) „critique and normative intervention“,
- Epistemologische Funktion: Anleitung für die Formulierung wissenschaftlicher Aussagen über den von der Großtheorie konstituierten Realitätsausschnitt sowie Bestimmung von Kriterien für deren Geltung.

Um den Integrationsraum Europa anhand einer wissenschaftlichen Theorie beschreiben zu können, muss hier zudem festgelegt werden, was unter dem Begriff der Integration verstanden wird. Nach Kohler-Koch/Schmidberger (1996, S. 152) kann „Integration“ wie folgt definiert werden: „Integration ist die [...] friedliche und freiwillige Zusammenführung von Gesellschaften, Staaten und Volkswirtschaften über bislang bestehende nationale, verfassungspolitische und wirtschaftspolitische Grenzen hinweg“. Diese Definition eignet sich vor allem deshalb, da sie grundlegende Parallelen mit der in dieser Arbeit verwendeten Definition eines ökonomischen Clubs im Sinne Buchanans (1965) und Sandler/Tschirharts (1980) aufweist. Auch hier stellt der freiwillige Zusammenschluss von Wirtschaftssubjekten – wenn nötig auch über langfristig bestehende Grenzen hinweg – zur eigenen Bereitstellung eines Clubgutes die entscheidende Grundlage dar.¹⁶⁵ Es muss dem Leser jedoch an dieser Stelle deutlich vor Augen geführt werden, dass wissenschaftliche Theorien nicht in der Lage sind, die Realität in ihrer gesamten Komplexität abzubilden. Die Erkenntnis über einen Untersuchungsgegenstand hängt unter anderem entscheidend davon ab, wie man sich ihm nähert. Dies hat Puchala (1971) in seiner hierzu lehrreichen Geschichte „Of Blind Men, Elephants and International Integration“ deutlich gemacht, die zur Metapher für die Schwierigkeit geworden ist, die europäische Integration zu begreifen (vgl. Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 26): „Einige Blinde begegnen einem Elefanten. Jeder befühlt ihn, um zu begreifen, wie dieses Tier aussieht. Der eine ertastet den Rüssel und schließt daraus, dass es groß und schlank sein müsse; ein anderer befühlt ein Ohr und stellt sich eine flache und dünne Gestalt vor. Jeder hat sorgfältig das Studienobjekt untersucht und doch kommt jeder zu einem anderen Schluss. Jeder hat genug empirische Evidenz gesammelt, um den Beschreibungen der anderen widersprechen und damit eine lebhaftige Debatte über die Natur des Tieres zu entfachen. Doch die Beschreibun-

165 vgl. Kap. II.2.1.

gen erfassen weder einzeln noch in ihrer Addition die gesamte Gestalt des Elefanten.“ Der Leser muss somit für das weitere Vorgehen verstehen, dass jede Herangehensweise an einen Untersuchungsgegenstand nur selektiv erfolgt und immer nur Teilaspekte erfasst werden können.

	Föderalismus (strukturorientierte Ansätze)	(Liberaler) Intergouverne- mentalismus (national- staatsorientierte Ansätze)	(Neo)Funktionalismus (prozessorientierte Ansätze)
Motive (Warum)	Frieden, Demokratie, Idealismus	Machterhalt/Souveränität, Sicherheit, Balance of Power	Frieden/Macht der Nationalstaaten überwinden, Wohlstand
Prozess (Wie)	einmaliger Verfassungssprung, schrittweise Föderali- sierung	Gipfeltreffen, Regierungskonferenzen	Spill-Over-Effekte, Paketlösungen
Akteure (Wer)	alle politischen Ebe- nen, gesellschaftliche Gruppen	Nationalstaaten, innerstaatliche Willensbil- dung	supranationale Institu- tionen, (politische) Eliten
Ziele Leitbilder (Wohin)	Bundesstaat, Subsidiaritätsprinzip, Mehrebenensystem	Staatenbund/Konföderation, Europa der Vaterländer, Europa der Nationen	Politische Union „Form follows function“, Binnenmarkt (Europa 1992)

Abb. 20: Integrationstheorien im Überblick

Giering/Metz (2007) stellen heraus, dass sich seit dem Beginn der europäischen Integration zunächst vor allem drei Theorieansätze¹⁶⁶ in der Diskussion eine zentrale Rolle gespielt haben: der Föderalismus, der Intergouvernementalismus und der (Neo-)Funktionalismus. Die Leitidee des Föderalismus ist eine auf der Basis gemeinsamer Grundrechte und –werte vertikale und horizontale Gewaltenteilung demokratischer Institutionen, in der die Kompetenzzuordnung nach dem Prinzip der Subsidiarität auf allen beteiligten politischen Ebenen erfolgt. Diese Prinzipien sollen zudem in einer Verfassung festgeschrieben sein, so dass letztlich ein europäischer Bundesstaat entstehen würde. Der Intergouvernementalismus hingegen betont aufbauend auf der Tradition des (Neo-)Realismus das Primat der Nationalstaaten, so dass deren Kooperationen nicht über den Status ei-

166 Übersichten über die Integrationstheorien bieten u.a.: Bache/George (2006), Bieling/Lerch (2005), Cini (2003), Giering/Metz (2007), Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt (2004), Meyers (2000), Wallace/Wallace/Pollack (2005) und Wiener/Dietz (2004).

nes Staatenbundes oder einer Konföderation hinausgehen. Der Integrationsprozess wird so bestimmt durch eine enge bi- und multilaterale Abstimmung zwischen den Nationalstaaten. Intergouvernementale Institutionen und Instrumente bestimmen die Entscheidungsverfahren und üben die Kontrolle über die Gemeinschaft und die Gemeinschaftsinstitutionen aus. Dabei wird im „liberalen Intergouvernementalismus“ zudem die Bedeutung der innenpolitischen Entscheidungsprozesse auf die Interessensbildung der jeweiligen Nationalstaaten betont, so dass notfalls der kleinste gemeinsame Nenner nationaler Interessen den Stand des Integrationsprozesses bestimmt. Der (Neo-)Funktionalismus hingegen fußt auf ökonomischen Integrationskonzepten und verfolgt eine schrittweise Integration. Die institutionelle Gestalt folgt der wirtschaftlichen oder politischen Aufgabe („form follows function“). Erste Einigungen in wenig kontroversen Politikfeldern zwischen integrationsoffenen Politikern erzeugen so genannte Spill-Over-Effekte auf andere Sachgebiete und bauen so die supranationale Integration stetig aus. Die steigende Interdependenz der Staaten untereinander führt letztlich dazu, dass das autonome nationale Handeln immer ineffektiver wird und die Staaten nahezu gezwungen sind, ihre Souveränität durch Kompetenzübertragungen auf die supranationale Ebene einzuschränken. Gleichzeitig durchlaufen die betreffenden Politikfelder eine europäische Sozialisierung, so dass ein sowohl in Breite als auch Tiefe politischer Integrationsraum entsteht. In der Abb. 20 werden die kurz umrissenen Integrationstheorien zur Veranschaulichung gegenübergestellt (vgl. Giering/Metz 2007, S. 288).

„In der Theoriendebatte hat sich nie ein Ansatz allein durchgesetzt. Es wurden immer mehrere Alternativen diskutiert, variiert und an die tatsächliche Entwicklung in Europa angepasst. Jeder Ansatz erlebte Höhen und Tiefen oder wurde gar vorübergehend fallengelassen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass keines der vorgestellten Konzepte den komplexen Integrationsprozess allein erklären, geschweige denn vorhersagen kann“ (Giering/Metz 2007, S. 289 – 290). Dabei verweisen Bache/George (2006) darauf, dass zwischen den Theorien große Unterschiede bestehen, wer die entscheidenden Größen im Integrationsprozess sind. In der einen Perspektive sind die jeweiligen Regierungen der Nationalstaaten die herrschenden Akteure, während aus der anderen Sichtweise sich der Integrationsprozess aus den Händen der Nationalstaaten löst und sich immer mehr verselbständigt, so dass in der Literatur eine umfangreiche „intergovernmental – supranational debate“ (Bache/George 2006, S. 18) entstanden ist.¹⁶⁷ Der aktuelle

167 Diese Debatte spielt nach wie vor auch für die aktuelle Tagespolitik eine bedeutende Rolle. So kommentiert der „Economist“ (Volume 387, Number 8586, June 28th 2008, S. 44) die Ablehnung der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon durch die irischen Bürgerinnen und Bürger im Juni 2008: “Devout federalists have their answer: unanimity is the enemy of progress in an EU of 27 countries. Under current law, all members must ratify every new treaty. Federalists angrily accuse Ireland of taking the other 26 ‘hostage’ by locking Lisbon. Some have called for future treaties to be ratified by Europe-

Forschungsstand hat sich darüber hinaus aber noch in vielfältiger Art und Weise weiterentwickelt: „...theorizing about the EU has in many ways moved beyond the intergouvernemental – supranational dichotomy [...]. Moreover, a number of the debates’s key themes – state power, the role of organized interests, the influence of supranational institutions – remain prominent in other approaches to the EU“ (Bache/George 2006, S. 18). Diese können nach Wessels (2008, S. 29) in folgender Darstellung (Abb. 21) zusammengefasst werden:

(Politik-)Wissenschaftliche Ansätze		
Klassische Ansätze ("grand theories")	umfassendere Ansätze, Strömungen und Schulen	Neuere Leitbegriffe der (integrations-) wissenschaftlichen Debatte
(Neo-)Föderalismus	Neo-Institutionalismus	(New) modes of governance
(Neo-)Funktionalismus	Sozialkonstruktivismus	Multi-Level-Governance
(Realistischer) Intergouvernementalismus	(Marxistische) Politische Ökonomie	Supranationalismus
	Feministische Perspektiven	(liberaler) Intergouvernementalismus
	Soziologische Ansätze	Europäisierung
	Historische Analysen	Policy Networks
	(Staats- und europa-) rechtliche Analysen	Fusion

Abb. 21: Strömungen der (politik-)wissenschaftlichen Theoriebildung

Doch wie schon bei den „grand theories“ stellt auch Wessels (2008) das hier bekannte Dilemma der (politik-)wissenschaftlichen Theorien erneut fest: „Bei aller Vorsicht und mancher Selbststilisierung einiger Autoren und Schulen ist auch gegenwärtig nicht eine Theorierichtung als ‚herrschende Schule‘ zu erkennen, die als dominierendes Paradigma Leitbegriffe und Referenzpunkte abschließend

wide referendums held on a single day. These, they suggest, could be carried by a double majority of EU citizens, living in a majority of the 27 countries. But it is not going to happen, for it would mean overturning the established principle that EU treaties are agreements between sovereign states. And a large majority of national governments are just not ready for that.” Vgl. auch Wessels (2008, S. 39 – 41).

setzen würde. Vielmehr sind Vielfalt und Vielklang allein der politikwissenschaftlichen Arbeiten auch ohne umfassendere Berücksichtigung anderer Disziplinen [...] kaum noch zu erfassen oder zeitnah zu ordnen“ (Wessels 2005, S. 428). Unter anderem arbeitet er zwei Aspekte heraus, die aus seiner Sicht bei den oben aufgeführten Theoriebildungen zu sehr in den Hintergrund geraten: Zum einen fordert Wessels, bei der Untersuchung des politischen Systems der Europäischen Union zwischen der „geschriebenen“, „gelebten“ und „gewollten“ Verfassung zu unterscheiden (Wessels 2005, S. 431). So gilt es in seinen Augen, die Wechselwirkungen der Normen und Werte zwischen den geschriebenen Vertrags- bzw. Verfassungstexten und der täglichen Praxis der Politik herauszuarbeiten. Dies liegt vor allem daran, dass die erlassenen Vorschriften von den Akteuren in der Regel interpretiert und weiterentwickelt werden. „Bei den zentralen Verfahren des Vertragswerks ist den geschriebenen Bestimmungen keine definitive und eindeutige Interpretation als strikte Handlungsanweisung zu entnehmen“ (Wessels 2008, S. 38). Zum andern bemängelt er, dass sich die wissenschaftliche Theorie bei der Analyse eines Untersuchungsgegenstands zu statisch verhält. „Der Nachteil vieler dieser Charakterisierungen liegt in der Statik einer Momentaufnahme; sie ermöglicht nicht, die Evolution der EU in einer dynamischen Perspektive über die Zeit zu erfassen. Als Desiderat bleibt die Suche nach Fundamentalfaktoren einer ‚Bewegungsgesetzlichkeit‘; gibt es eine ‚allgemeine Integrationstheorie‘, die - über orts- und zeitgebundene Ansätze mittlerer Reichweite hinaus - Formen und Kräfte der Integrationsdynamik kausal erklären hilft?“ (Wessels 2005, S. 438). Dass die Berücksichtigung der Dynamik des Integrationsprozesses der Europäischen Union eine unabdingbare Notwendigkeit ist, zeigt allein ein kleiner Auszug der Präambel des noch zu ratifizierenden Vertrags von Lissabon, in der bereits sehr deutlich detaillierte Forderungen für die Weiterentwicklung der Union enthalten sind:

„[Die Staatsoberhäupter der Europäischen Union...],
ENTSCHLOSSEN eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu verfolgen, wozu nach Maßgabe des Artikels 42 auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte [...],
ENTSCHLOSSEN, den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen,
IM HINBLICK auf weitere Schritte, die getan werden müssen, um die europäische Integration voranzutreiben,
HABEN BESCHLOSSEN, eine Europäische Union zu gründen [...].“

Dabei betont Wessels (vgl. 2005 und 2008), dass zur Erfassung der Praxis und der Dynamik durchaus auch Fallstudien, Erzählungen von Akteuren und Beobachtungen herangezogen werden können, die auf spezifische Verhaltensmuster hinweisen. Letztlich entsteht so eine umfangreiche Informationssammlung,

deren Inhalte keineswegs in Wessels Augen aufgrund einer durchzusetzenden „grand theory“ weggewischt werden dürfen. Wie der Auszug der Präambel zeigt, sind auch zukünftig stufenweise Veränderungen der Vertragstexte zur Europäischen Union zu erwarten. Um darstellen zu können, welche Anforderungen zukünftig an wissenschaftliche Theorien bei der Untersuchung der Europäischen Union gestellt werden müssen, entwickelt Wessels (2008, S. 44) das Modell einer Integrations- bzw. Fusionsleiter, in der die genannten Elemente eines möglichen Ablaufs des zukünftigen Integrationsprozesses berücksichtigt und dargestellt werden.¹⁶⁸

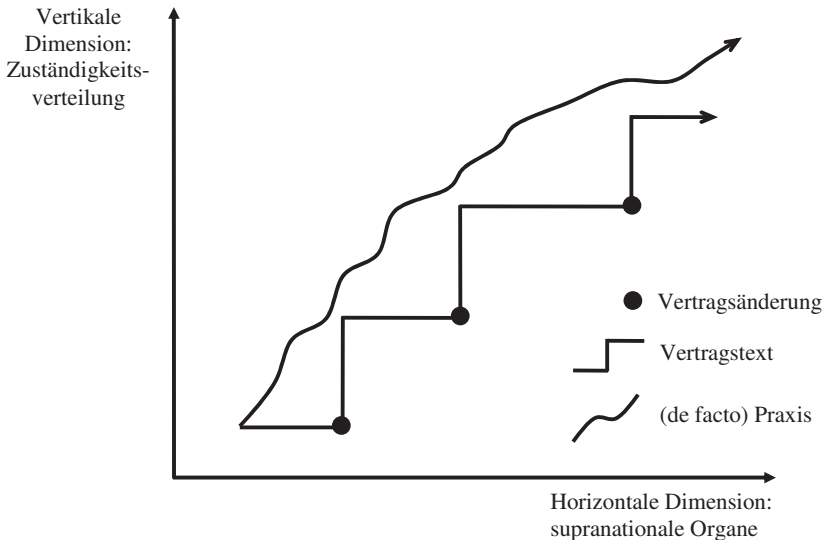


Abb. 22: Fusionsleiter nach Wessels (2008)

Auf der vertikalen Achse wird die Zuständigkeitsverteilung auf die supranationale Ebene beschrieben. Die horizontale Achse drückt das Ausmaß der geschaffenen supranationalen Organe aus. Die Inhalte der Vertragstexte zur Europäischen Union werden durch die stufenförmige Linie beschrieben. Jeder Vertragsänderung führt entsprechend zu einer neuen Stufe, so dass sich ein stufenförmiger Ablauf ergibt. Die gelebte Praxis des politischen Entscheidungsprozesses hingegen muss eher als graduelle Linie bzw. als kontinuierliche Weiterentwick-

168 Dabei betont Wessels (2008, S. 44) ausdrücklich, dass die Abbildung seine Argumente in der Diskussion über die Inhalte wissenschaftlicher Theorien beschreiben soll. Keinesfalls ist hier ein Automatik oder Pfadabhängigkeit in eine bestimmte Entwicklungsrichtung für die EU in der Realität vorgegeben.

lung verstanden werden. Auf diese Weise beschreibt Abb. 22 deutlich, dass sich die gelebte Praxis von dem geschriebenen Vertragstext in einem bestimmten Ausmaß entfernt, bis es zu einer Vertragsänderung bzw. –anpassung kommt.¹⁶⁹

Die Argumentation und Sichtweise Wessels (2005, 2008) wird hier deshalb besonders betont, da auch die vorliegende Arbeit in diesen Kontext einzuordnen ist. Dem Leser muss für die weitergehende Analyse bewusst sein, wie der mögliche Nutzen und Aussagewert der ökonomischen Clubtheorie in Bezug auf das politische System der Europäischen Union einzuordnen ist. Sicher ist, ohne im Vorfeld Analyseergebnisse vorweg nehmen zu wollen, dass auch die Clubtheorie in ihrer Analysewirkung Aspekte der den wissenschaftlichen Theorien zugeordneten Funktionen gewinnbringend bedienen kann. In welchem Ausmaß und mit welchen der in Kapitel II vorgestellten Elemente der Clubtheorie dies gelingen kann, ist der Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit. Sicher ist im vornherein aber ebenso, dass durch die hier angewandte ökonomische Theorie nur ein kleiner Beitrag zur Gesamtanalyse des Integrationsraums Europa geleistet werden kann. Behält man dies stets in Erinnerung, so können die Analyseergebnisse entsprechend bewertet werden. Der Argumentation Wessels weiter folgend können in der folgenden Analyse auch nur Fallbeispiele untersucht werden. Dabei wird der Anspruch erhalten, neben dem geschriebenen Regelwerk auch die Praxis der gelebten Auslegung der Verträge zu berücksichtigen. Wie die Vorstellung der Clubtheorie bereits deutlich gemacht hat, ist darüber hinaus sowohl eine statische aber auch dynamische Sichtweise möglich. Eine alles umfassende Darstellung des politischen Raums Europas kann jedoch nicht geleistet werden. So sollen im weiteren Vorgehen zum einen drei „formelle Clubs“ (die Europäische Union, das Schengener Abkommen und die Eurozone) und zum anderen drei „informelle Clubs“ (die Großregion SaarLorLux, die Arbeitsgemeinschaft Alpenregion und die Euregionale Academie) im politischen System der Europäischen Union analysiert werden. Die Bezeichnung „formell“ bzw. „informell“ ist hier selbständig gewählt und bezieht sich auf den Rechtsstatus des jeweiligen Clubs. Die „formellen“ Zusammenschlüsse haben durch völkerrechtliche Verträge einen Rechtsraum geschaffen und Hoheitsrechte an supranationale Institutionen übertragen.¹⁷⁰ Bei den „informellen“ Bündnissen fehlt die Abgabe von Hoheitsrechten an supranationale Ebenen. Die gewählte Form der Zusammenarbeit bzw. Kooperation funktioniert meist auf Basis des „Erfinderreichtums“ der

169 Eine solche Anpassungsreaktion muss jedoch keinesfalls die Regel sein. Der Fall wird hier nur zu Darstellungszwecken entsprechend beschrieben.

170 Das Schengener Abkommen stellte hier einen Sonderfall dar. Die Verträge bildeten eine zum Gemeinschaftsrecht der EU konkurrierende Rechtsmaterie, galten jedoch mit dem Ziel der Überführung in das Gemeinschaftsrecht als Übergangsrecht mit Eignung zur Rechtsfortbildung (vgl. Foerster 1996, S. 19 – 44). Durch den Vertrag von Amsterdam (1999) wurde der Schengen-Besitzstand in den Rechtsrahmen der EG überführt (Art. 61 – 69 EGV, Protokoll zum EUV). Vgl. hierzu Hillenbrand (2007) sowie Kap.III.3.3.

jeweils Beteiligten - wenn auch mittlerweile mit Unterstützung aus Brüssel zur Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen für verschiedene Formen von Kooperationsmöglichkeiten (vgl. Kohlisch 2008, S. 21 – 22).¹⁷¹ Zunächst folgt jedoch ein Exkurs, in dem die bereits in Abb. 21 benannte wissenschaftliche Integrationstheorie der „multi-level-governance“ mit einer Ausfächerung der Clubtheorie, nämlich dem Konzept der FOCJ, verknüpft wird. Es findet hier allein durch die Spezifizierung von politik- und wirtschaftswissenschaftlichen Ansätzen eine sich gegenseitig untermauernde Verbindung statt, die vor Augen führen soll, welche Möglichkeiten die Clubtheorie in Ergänzung zu politikwissenschaftlichen Ansätzen bieten kann. Somit stellt der Exkurs gleichfalls ein einleitendes Beispiel für das Ziel dieser Arbeit dar.

III.2. Exkurs: Multi-Level-Governance

Knodt/Große Hüttmann (2005) betonen, dass der MLG-Ansatz einen besonderen analytischen Zugriff auf den europäischen Integrationsprozess ermöglicht.¹⁷² So wird der Begriff der „Multi-Level-Governance“ vor allem dann verwendet, wenn der Charakter des Integrationsraums Europa beschrieben werden soll. Die europäische Organisationsstruktur zeichnet sich insgesamt durch eine hohe Komplexität aus, in der auf mehreren Ebenen vielfältige Akteure in den Entscheidungsprozess eingebunden werden (vgl. Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 170). „Wie bei einer russischen Puppe sind die unterschiedlichen politischen Entscheidungsebenen verschachtelt und lassen sich in vielen Politikbereichen kaum mehr voneinander trennen“ (Knodt/Große Hüttmann 2005, S. 223). Der analytische Unterschied besteht nun darin, „dass die Europäische Union als eigenständiges politisches System und nicht als intergouvernementales Verhandlungsregime verstanden wird“ (Knodt/Große Hüttmann 2005, S. 225). Der MLG-Ansatz stellt damit einen Gegenpol zu intergouvernementalistischen Arbeiten dar. Diese gehen grundsätzlich davon aus, dass die Nationalstaaten die entscheidenden Akteure im europäischen Entscheidungsprozess darstellen. Nur sie sind in der Lage, die Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene gemäß ihrer eigenen Präferenzen zu kontrollieren und notfalls auch zu beschränken. Marks (1993, S. 392) beobachtet jedoch, dass die Nationalstaaten nicht mehr die allein entscheidenden Akteure im europäischen Entscheidungsprozess sind: „[...] we are seeing the emergence of multilevel governance, a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers – supranational, national, regional and local – as the result of a broad

171 Vgl. Kap. III.4.

172 Einen umfassenden Überblick über den MLG-Ansatz bieten Bache/Flinders (2004). Eine kritische Betrachtung insbesondere zu Fragen der Legitimation des politischen Entscheidungsprozesses findet sich bei Bernard (2002).

process of institutional creation and decision reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/regional level.” Der politische Willensbildungsprozess ist somit Ebenen übergreifend auf supranationaler, nationaler, regionaler und lokaler Ebene miteinander verflochten (vgl. Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 171). Auf diese Weise ist der MLG-Ansatz zunächst aus einer empirischen Analyse entsprungen, die Marks/Hooghe/Blank (1996) durch drei Prämissen weiter konzeptualisierten: Erstens bedeutet das zu beobachtende Entscheidungssystem einen Kontroll- und Machtverlust für die Regierungen der jeweiligen Mitgliedstaaten in der Europäischen Union. Zweitens ist die Kompetenz der Entscheidungsfindung auf die verschiedenen beteiligten Ebenen verteilt und liegt nicht mehr allein in der Hand der nationalen Regierungen. Drittens sind alle politischen Entscheidungsebenen auf verschiedenen Wegen miteinander verknüpft. Eine Trennung zwischen den einzelnen Ebenen existiert nicht. So können bspw. Regionen bzw. (Bundes-)Länder selbständig sowohl auf der europäischen als auch auf der nationalen Ebene agieren und entsprechend Einfluss nehmen. „Sections of the government, and non-state actors, could form alliances with their counterparts in other member states, which influence[d] national governments’ negotiating positions on EU matters“ (Bache/Geore 2006, S. 34). Zudem betonen Knodt/Große Hüttmann (2005, S. 229), dass der MLG-Ansatz über kein „integrationspolitisches Endziel“ bzw. keine Finalität verfügt. Im Vordergrund des Analyseansatzes steht allein der zu beobachtende Entscheidungsprozess. Damit erfüllt der MLG-Ansatz grundsätzlich auch die Forderungen Wesels (2005, 2008), in der Analyse nicht nur die gelebte Praxis der handelnden Akteure zu beleuchten sondern auch eine dynamische Sichtweise zu ermöglichen.¹⁷³ „Aus dieser Perspektive lassen sich vier Charakteristika des Regierens im Mehrebenensystem hervorheben: (a) die Ausbildung einer Vielzahl von Verhandlungsarenen, in denen einzelne Aspekte eines Sachthemas bearbeitet werden, (b) der in diesen Arenen vorherrschende Konfliktregelungsmodus der Verhandlung, (c) die ‚Vernetzung‘ als vorherrschender Typus des Regierens, (d) die in den Verträgen verankerte starke Position der Exekutiven in allen Phasen des europäischen Entscheidungsprozesses“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 171). Somit leistet die MLG-Sichtweise einen wichtigen Beitrag, um die Vielschichtigkeit und deren Zusammenhänge im Integrationsraum Europa darzustellen und zu beschreiben. Dennoch ist durch Jordan (2001) und George (2004) am MLG-Konzept auch deutlich Kritik geübt worden. In Anlehnung an Bache/George (2006, S. 35) lässt sie sich in sieben Punkten zusammenfassen:¹⁷⁴

173 Vgl. Kap. III.1.

174 Vgl. auch Knodt/Große Hüttmann (2005, S. 235 – 237) sowie Bernard (2002).

- (1) Der MLG-Ansatz sei nichts Neues, sondern stelle vielmehr „an amalgam of existing theories“ (Jordan 2001, S. 201) dar.
- (2) Die MLG-Perspektive liefere lediglich eine Beschreibung der Vorgänge in der Europäischen Union. Er könne jedoch keine Kausalitäten hierfür vorbringen.
- (3) Die Autonomie der subnationalen Akteure werde überschätzt. Die Beteiligungsmöglichkeiten seien nur auf bestimmten Politikfeldern (z.B. Struktur- und Regionalpolitik) gegeben.
- (4) Die Einflussnahme der subnationalen Akteure werde ebenfalls überschätzt. So wird der Vorwurf geäußert, dass Mobilisierungsfähigkeit und Einflussnahmefähigkeit der subnationalen Akteure gleichgestellt würden.
- (5) Der MLG-Ansatz nehme im Hinblick auf die subnationalen Akteure eine „top-down“ – Perspektive ein, da diese ihre Kompetenzen auf „oben“ übertragen bekommen würden, ohne sich diese erkämpfen zu müssen.
- (6) Die wachsende Bedeutung der internationalen Ebene für die EU werde im Konzept ausgeblendet, so dass die Möglichkeiten der EU als globaler Akteur nicht entsprechend berücksichtigt werden.
- (7) Es würden nur einzelne Aspekte im Bereich der „low politics“ innerhalb der europäischen Integration beleuchtet. Über Vertragsverhandlungen bspw. auf Ebene der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik könnten keine Aussagen getroffen werden.

Im Zuge dieser geäußerten Kritik haben Hooghe/Marks (2001, 2003, 2004) ihren Ansatz weiterentwickelt und zwei Typen von Multi-Level Governance beschrieben. „Type 1 MLG has echoes of federalism, suggesting a system-wide arrangement in which the dispersion of authority is restricted to a limited number of clearly defined, non-overlapping jurisdictions at a limited number of territorial levels, each of which has responsibility for a ‚bundle‘ of functions“ (Bache/George 2006, S. 35). Somit entspricht dieser Typ der Form des Föderalismus in der Logik des Dezentralisierungstheorems, so dass hier sowohl eine präferenzsensible Bereitstellung von Gütern als auch Internalisierungen von Externalitäten möglich sind.¹⁷⁵ Die nach dem Muster des Typs 1 gegründeten Jurisdiktionen bestehen zumeist aus Gemeinschaften, die über nationale, regionale sowie religiöse oder ethnische Werte eine innere Verbundenheit in sich tragen. Der interne Entscheidungsprozess läuft über ein klar definiertes Regelwerk ab, welches für die Gemeinschaftsmitglieder verbindlich und auch einklagbar ist. Des Weiteren ist es typisch, dass sich innerhalb des Typs 1 zahlreiche Interessengruppen bilden, um gemeinsame Ziele durchzusetzen. Eine Exit-Option aus einem Typ 1 ist zumeist nicht gegeben oder setzt das Überwinden hoher Barrie-

175 „The intellectual home base for Type 1 governance is federalism“ (Hooghe/Marks 2001, S. 5).

ren voraus (vgl. Marks/Hooghe 2004, S. 27 -28).¹⁷⁶ „Der zweite Typus von MLG ist das Gegenmodell zum ersten: Er zeichnet sich durch spezifische Zwecke, sich überlappende Mitgliedschaften und ein flexibles institutionelles Design aus, und die Handlungsebenen sind zahlenmäßig nicht beschränkt. Der reale und theoretische Hintergrund des Typs II sind so genannte ‚funktionale Zweckverbände‘, wie sie auf lokaler Ebene häufig zu finden sind“ (Knodt/Große Hüttmann 2005, S. 240). Jurisdiktionen nach Typ 2 werden also eher durch zu lösende Problemstellungen bzw. zur gezielten Befriedigung der Nachfrage nach bestimmten Gütern gegründet, während der Typ 1 eher aus intrinsischen Motivationsmotiven entsteht. Des Weiteren ist für den Typ 2 kennzeichnend, dass die Exit-Option für die Mitglieder eine leicht und schnell durchführbare Möglichkeit darstellt. Das Entstehen, Wachsen und auch Auflösen von Jurisdiktionen nach Typ 2 entspricht dem Normalfall. Somit gewinnt der Typ 2 insbesondere für die Herausbildung der internationalen Regime (vgl. Hartmann 2001) innerhalb des politischen Systems Europas und der transnationalen Zusammenarbeit von Ländern und Regionen eine hohe Bedeutung (vgl. Marks/Hooghe 2001, S. 24 – 29). Typ 1 und Typ 2 lassen sich in folgender Abbildung 23 zum besseren Vergleich gegenüberstellen (vgl. Marks/Hooghe 2001, S. 25):

Typ 1	Typ 2
allgemeinen Zwecken dienend	funktionale Zweckverbände (task-specific)
sich auf jeder Ebene gegenseitig ausschließende Jurisdiktionen	sich (potentiell) auf jeder Ebene überlappende Jurisdiktionen
limitierte Anzahl von Jurisdiktionen	nicht-limitierte Anzahl von Jurisdiktionen
limitierte Anzahl von Ebenen	nicht-limitierte Anzahl von Ebenen
dauerhafter Bestand und festes institutionelles Design	flexibler Aufbau/Bestand und flexibles Design

Abb. 23: Die zwei Typen der Multi-Level Governance

Nach der Lektüre des Kap. II.4.8 bemerkt man leicht, dass der Typ 2 der Multi-Level Governance dem Konzept FOCJ von Frey (1997) entspricht.¹⁷⁷ Diese Ver-

176 Für Marks/Hooghe (2004) stellt die Europäische Union eine Jurisdiktion nach Typ I dar, während sie sonst auf der internationalen Ebene in der Mehrzahl Jurisdiktionen nach Typ II identifizieren.

177 Allein der Aspekt des Wettbewerbs der Jurisdiktionen untereinander („competing“) bleibt unterbetont. Er ist aber nach der Definition des Typ 2 auch nicht ausgeschlossen. Siehe zum Vergleich mit dem Konzept der FOCJ insbesondere auch Marks/Hooghe

bindung heben auch Hooghe/Marks (2001, S. 7) besonders hervor: „This conception is predominant among neoclassical political economists and public choice theorists, but it also summarizes the ideas of several scholars of federalism and international relations.“ Dabei wollen Hooghe/Marks jedoch nicht nur die Gemeinsamkeit dieser beiden Ansätze darlegen. Im Gegenteil, die beiden Autoren nutzen die aufgebaute Verbindung, um den MLG-Ansatz, der zunächst nur auf umfassenden Beobachtungen des politischen Entscheidungsprozesses in der Europäischen Union beruht, von der vorgebrachten Kritik zu befreien, ihr Ansatz könne keine Kausalitäten für die gemachten Beobachtungen hervorbringen. Sie führen für ihre Ergebnisse Argumente an, die letztlich aus dem Konzept der FOCJ und damit auch der ökonomischen Clubtheorie à la Buchanan entstammen.

„The following design principles characterize Type II governance:

- Functional specificity. Specific competencies are hived off, and insulated, in separate jurisdictions. Jurisdictions are numerous and intersect, but they are relatively inert with respect to each other.
- Low level of distributional conflict. The emphasis in each jurisdiction is on pareto optimality in problem solving rather than distributional bargaining with societal-wide consequences.
- Ad hoc, policy-specific, architecture. The unit of political engineering in Type I governance is the jurisdiction; in Type II governance it is the individual policy problem“ (Hooghe/Marks 2001, S. 14).

Allerdings ist ebenfalls zu erwähnen, dass Hooghe/Marks von ihren definierten Typen I und II nicht den einen gegenüber den anderen für grundsätzlich vorteilhaft halten.¹⁷⁸ Sie sehen in beiden Ausprägungen ihre Vorteile: „The gist of this line of thinking is that Type I and Type II governance are good at different things, and co-exist because they are complementary“ (Hooghe/Marks 2001, S. 14).

Der hier gewählte Exkurs soll dem Leser vor Augen führen, wie ein aus Beobachtungen entstandener politikwissenschaftlicher Ansatz mit einer aus ökonomischen Gesetzmäßigkeiten entwickelten Theorie verknüpft werden kann. Die empirischen Analyseergebnisse bestätigen die ökonomische Sichtweise, während diese gleichzeitig Erklärungen für die gemachten Beobachtungen liefert. In vorliegenden Fall kann die ökonomische Clubtheorie durch ihr Konzept der FOCJ die „treibenden Kräfte“ hinter den Feststellungen über die Entwicklungen im politischen Entscheidungsprozess Europas liefern, so dass der MLG-

(2004).

178 So sehen Hooghe/Marks (2001, S. 13) bei Typ 1 Governance Vorteile durch eindeutige Verteilung der Kompetenzen, der Verantwortung und der Ansprechbarkeit des Staates. Auch glauben sie an einen geringeren Koordinationsaufwand, da die Ebenen auch vertikal festgelegt sind.

Ansatz insgesamt an Bedeutung gewinnt. Umgekehrt führen die Darlegungen und Beschreiben der Multi-Level Governance zu einer Vorstellung über den Integrationsraum Europa, mit der eine „Welt voller Clubs“ nach Zimmermann/Schemm-Gregory (2005)¹⁷⁹ für den Leser greifbarer wird. Dennoch sei an dieser Stelle auf das hingewiesen, was bereits eingangs dieses Kapitels über die Möglichkeiten wissenschaftlicher Theorien dargelegt worden ist: „In many ways MLG represents an attempt to capture the complexity of the EU, but it also represents a clear denial of the idea that there can be a single all-encompassing theory of the EU“ (Rosamond 2003, S. 120).

III.3. Formelle Clubs in Europa

III.3.1. Die Europäische Union

Wie bereits in dieser Arbeit einleitend beschrieben worden ist, stellt die Europäische Union eine Staatenverbindung dar, die auf den europäischen Verträgen beruht und in denen die Mitgliedstaaten Teile ihrer Souveränität auf eine supranationale Ebenen abgegeben haben. „Von Beginn an war die europäische Integration kein hehrer Selbstzweck, sondern Ausdruck interessengeleiteter Politik“ (Weidenfeld 2007, S. 15). Dies lässt sich mit der Situation in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg erklären. Die europäischen Staaten litten unter den schweren Folgen der Kriegsgeschehnisse und sahen sich zudem mit dem Machtblock Sowjetunion konfrontiert. Aus dieser Lage heraus identifiziert Weidenfeld (2007, S. 15) fünf Motive, „welche die Europäer zum großen Experiment der Integration trieben“: Der Wunsch nach einem neuen Selbstverständnis, der Wunsch nach Sicherheit und Frieden, der Wunsch nach Freiheit und Mobilität, die Hoffnung auf wirtschaftlichen Wohlstand und die Erwartung gemeinsamer Macht. Zusätzlich betont er, dass zu keinem Zeitpunkt ein einheitliches Konzept oder ein einziges Integrationsmodell für den europäischen Einigungsprozess existierte. „Das Ringen um die Einigung Europas ist insofern durch die Jahrzehnte hindurch gekennzeichnet von einem ausgeprägt pragmatischen Grundzug. Integration nicht auf dem Reißbrett, sondern entlang des politisch Notwendigen und Möglichen – dieser Charakter der Integration hat den Nebeneffekt, dass sie dem Laien oftmals als plan- und zielloses Unterfangen erscheint. Die tiefere Logik erschließt sich dabei oftmals nicht, erst das Gesamtbild mag weiterhelfen“ (Weidenfeld, S. 17). Einen detaillierten historischen Überblick verschaffen hierzu Bache/Geroge (2006), Cini (2003), Weidenfeld/Wessels (2007) sowie Wessels (2008). Im Folgenden werden nur kurz die bedeutsamsten Entwicklungsschritte bei den europäischen Verträgen zur Orientierung aufgezeigt:

179 Vgl. Kap. II.5.

- 1952: Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
- 1958: Die „Römischen Verträge“:
 - Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)
 - Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft (Euratom)
- 1968: Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)
 - Zusammenschluss von EGKS, EWG und Euratom in der Europäischen Gemeinschaft (EG)
- 1987: Beschluss der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)
 - Errichtung eines gemeinsamen europäischen Binnenmarktes bis 1992
- 1993: Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht
 - Vertrag über die Europäische Union (EUV)
- 1999: Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam
- 2003: Inkrafttreten des Vertrags von Nizza
- 2004: Unterzeichnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa
- 2005: Ablehnung des Vertrags über eine Verfassung für Europa
 - (keine Ratifizierung durch Frankreich und den Niederlanden)
- 2007: Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon
 - (keine Ratifizierung durch Irland im Juni 2008)

Als besondere Wegmarke ist der Vertrag von Maastricht hervorzuheben, der 1992 unterzeichnet wurde und 1993 in Kraft getreten ist: „The 1992 project was a tremendous success“ (Bache/George 2006, S. 167). Der Vertrag stellt eine umfassende Neuordnung der bis dahin gültigen Verträge und der betriebenen Praxis dar. In seiner Folge entstand die berühmte Tempelkonstruktion der Europäischen Union mit einem Dach und drei Säulen, um die Aufgabenfelder der Union veranschaulichen zu können (vgl. Abb. 24 nach Wessels 2008, S. 37). In der wissenschaftlichen Literatur ist dabei eindeutig¹⁸⁰, dass ein besonderer Unterschied zwischen der ersten Säule und den beiden anderen Säulen des Tempels besteht: Nur im Bereich der ersten Säule haben die Nationalstaaten Kompetenzen an die supranationale Ebene abgegeben.¹⁸¹ Die politischen Entscheidungen werden hier durch die dafür zuständigen Institutionen und Organe der Europäischen Union getroffen. Die Politikfelder der Säulen II und III sind weitgehend der intergouvernementalen Koordination vorbehalten. In diesen Fällen handelt es sich um die „harten“ Politikbereiche: „Die Staaten präferieren hier den im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen geläufigen Modus der Zusammenarbeit. Der Primat der nationalstaatlichen Souveränität ist für die Säulen II und III die maßgebliche Tatsache“ (Hartmann 2001, S. 33). Die einzelnen Politikbereiche sind

180 Vgl. Bache/George (2006, S. 231), Hartmann (2001, S. 50) und Wessels (2008, S. 90).

181 Diese Unterscheidung gilt natürlich nur grundsätzlich. So stellt die Eurozone für Hartmann (2001, S. 28) ein Regime dar, ist aber der Säule I zuzuordnen. Auch in den Bereichen der Säulen II und III finden sich supranationale Beteiligungsrechte. Vgl. auch Bache/George (2006, S. 232).

als „Regime“ organisiert worden, die eine Form der intergouvernementalen Kooperation darstellen. Es steht somit jedem Staat hier grundsätzlich frei, sich zu engagieren oder zu beteiligen.¹⁸² Dieses erste Merkmal ist für die weitere Analyse der Europäischen Union im Hinterkopf zu behalten.

Europäische Union (EU)		
1. Säule Die Europäische Gemeinschaft (EG)	2. Säule Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	3. Säule Polizeiliche u. justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJJS)
Entwicklung des Wirtschaftslebens	Wahrung gemeinsamer Interessen und Unabhängigkeit	hohes Maß an Sicherheit
Hohes Beschäftigungsniveau	Sicherheit und gegenseitige Solidarität	Bekämpfung und Verhütung von: Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Kriminalität, Terrorismus, Menschenhandel, Straftaten gegenüber Kindern, Illegaler Drogen- und Waffenhandel, Bestechung, Betrug.
Sozialer Schutz	Friedenswahrung	
Gleichstellungsrechte	Internationale Zusammenarbeit	
Wettbewerbsfähigkeit	Stärkung der Demokratie	
Umweltschutz	Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten	
Hebung der Lebensqualität		
Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt und Solidarität		
politische Systeme der Mitgliedstaaten		

Abb. 24: Die Tempelkonstruktion der EU nach dem Vertrag von Nizza

182 Zu dem Begriff „Regime“ vgl. Kap. I. Für eine ausführlichere Beschreibung der Regimetheorien siehe Haggard/Simmons (1987).

Des Weiteren soll die Erfassung des politischen Systems der EU über eine Nahsicht jedes Organs erfolgen. Die Grundlagen hierzu sind zum einen der Vertrag über die Europäische Union (EUV), in dem das Verständnis der Mitgliedstaaten der EU zum institutionellen Rahmen der Staatengemeinschaft und die Position des Europäischen Rats formuliert sind. Zum anderen existiert nach wie vor der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). In ihm sind die Kompetenzen folgender handelnder Vertragsorgane festgehalten: Europäisches Parlament, Rat, Kommission, Gerichtshof und Rechnungshof. Dabei stehen bei der jeweiligen Betrachtung dieser Institutionen vor allem drei Kriterien im Vordergrund, um die folgenden Gesichtspunkte für den Untersuchungsgegenstand der Arbeit weiterführend nutzbar zu machen (vgl. Wessels 2008):

- geschriebener und „gelebter“ Vertragstext
- supranationales oder intergouvernementales Verhalten
- dynamische Perspektive oder statische Momentaufnahme.

III.3.1.1. Das Europäische Parlament

Zunächst ist festzustellen, dass das Europäische Parlament die einzige Institution der Europäischen Union ist, dessen Mitglieder direkt von den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedstaaten gewählt werden. Auf diese Weise repräsentiert das Europäische Parlament die Völker der Mitgliedstaaten und ist unmittelbar legitimiert. Dieser Aspekt führt zu einer grundsätzlichen Debatte darüber, wie dieses Organ der EU einzuordnen ist. Es kann nicht mit einem nationalen Parlament gleichgesetzt werden, da das Europäische Parlament – trotz der direkten Wahlen – kein eigenes Volk repräsentiert. Vielmehr wird es als „einzigartiges Gebilde in einem politischen System sui generis“ bewertet (Maurer/Wessels 2003, S. 33). Aus der Sicht eines immer weiter fortschreitenden Integrationsprozesses in Europa wird dem Europäischen Parlament daher die Funktion als „Garant von Legitimität“ zur Überwindung des demokratischen Defizits der Europäischen Union zugeschrieben (vgl. Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 212 – 226). Im Sinne dieser institutionellen Leitidee sind die Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments in den letzten Jahrzehnten zunehmend erweitert worden, so dass es sich im politischen System der Europäischen Union zu einem „relevanten Eckpunkt in einem institutionellen Dreieck mit Kommission und Rat“ entwickelt hat (Wessels 2008, S. 120).¹⁸³ Mit einem „institutionellen Steckbrief“ (vgl. Wessels 2008, S. 120) lässt sich schnell ein erster Überblick über das Parlament verschaffen (siehe Abb. 25).

Neben Politikbereichen, die ohne die Beteiligung des Europäischen Parlaments ablaufen (bspw. die Währungspolitik), existieren folgende Beteiligungs-

183 Vgl. auch Schroedter (2005) und Jacobs (2005). Die gesamte Schriftenreihe von Maurer/Nickel (2005) bietet einen umfassenden Einblick in die Praxis der hier beschriebenen Tätigkeitsfelder des Europäischen Parlaments.

regeln bei der Vorbereitung, Verabschiedung, Durchführung und Kontrolle von Rechtsakten (vgl. Maurer/Wessels 2003, S. 68 - 84):¹⁸⁴ (1) Es existiert in bestimmten Fällen (bspw. nach Sitzungen des Europäischen Rats) die Verpflichtung von Organen und Institutionen der EU, das Europäische Parlament entsprechend über Inhalte zu unterrichten.

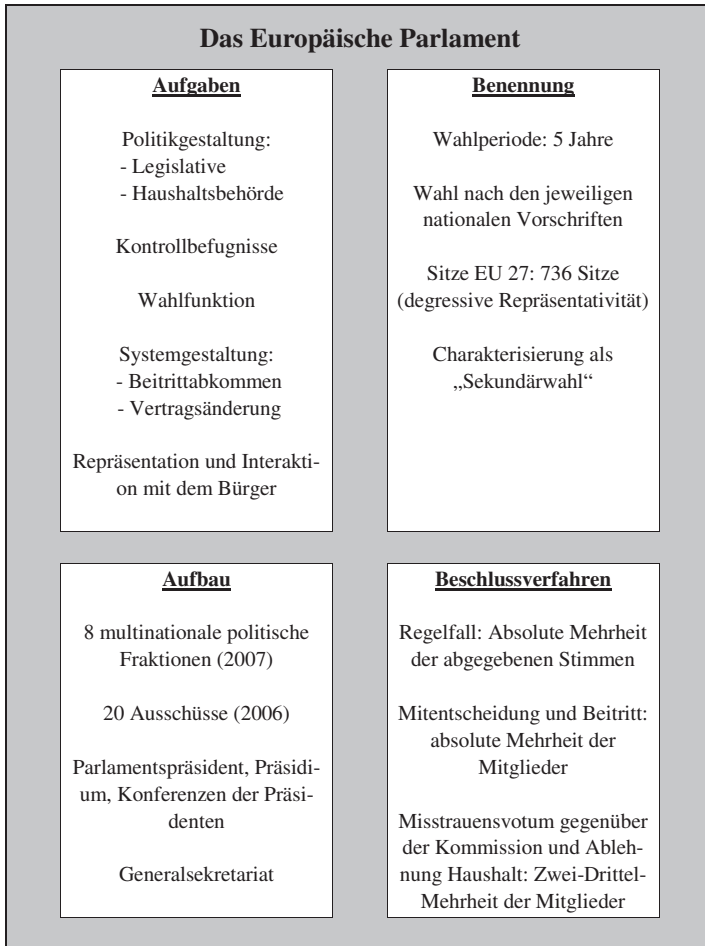


Abb. 25: Institutioneller Steckbrief Europäisches Parlament

184 Vgl. insbesondere auch Maurer (2005). Eine detaillierte Darstellung, bei welcher politischen Entscheidung welches Beteiligungsrecht des EP greift, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden.

(2) Eine verschärfte Form stellt hierzu die Pflicht zur Anhörung bzw. Konsultation dar. Das Parlament hat dann die Gelegenheit, zu einem Vorschlag der Kommission eine eigene Position zu formulieren. Weiterführende Möglichkeiten entfallen bei dieser Form der Einflussnahme. (3) Beim Verfahren der Kooperation verfügt das Europäische Parlament über ein aufschiebendes Veto. Diese Form der Beteiligung ist jedoch ein Auslaufmodell geworden, da durch die erfolgten Vertragsänderungen dieses Verfahren in weiten Teilen durch das der Mitentscheidung ersetzt worden ist (Maurer/Wessels 2003, S. 70). (4) Eine wichtige Rolle erhält das Europäische Parlament allerdings durch das Zustimmungsverfahren. So findet es insbesondere bei „quasi-konstitutionellen Fragen“ (Wessels 2008, S. 123), wie ein Beitritt zur EU, seine Anwendung. Das Europäische Parlament muss in der Regel mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen, eine etwaige Uneinigkeit oder gar Untätigkeit führt zum Scheitern der entsprechenden Vorlage. (5) Eine intensive Beteiligung des Europäischen Parlaments am politischen Entscheidungsprozess der EU erfolgt durch das Mitentscheidungsverfahren. Hier entscheidet das Parlament in einem mehrstufigen Prozess (vgl. Maurer/Wessels 2003, S. 84) mit dem Rat über Inhalte zentraler Gesetzesakte für die Mitgliedstaaten und seiner Mitbürger. Die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments kann eine Position des Rats ablehnen. „Hierdurch verantworten in Zukunft Parlament und Rat gemeinsam das Scheitern [...] des geplanten Rechtsakts“ (Maurer/Wessels 2003, S. 83), so dass hier ein starkes Beteiligungsrecht für das Parlament gegeben ist. Insgesamt sind die einflussgebenden Instrumente (Zustimmung und Mitentscheidung) als Wirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments bei der Verabschiedung von Rechtsakten in der Vergangenheit durch die Mitgliedstaaten ausgebaut und durch das Parlament auch genutzt worden (vgl. Scully 2003, S. 168 – 171).

Weitere Mitwirkungsrechte besitzt das Europäische Parlament vor allem bei der Erstellung der jährlichen Haushaltpläne in Zusammenarbeit mit dem Rat. Hier besteht wiederum ein mehrstufiges Verfahren (vgl. Maurer/Wessels 2003, S. 74). Je nach Art der Ausgabe variieren die möglichen Beteiligungsrechte des Parlaments. Grundsätzlich kann es mit Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und Zwei-Drittel-Mehrheit der abgegebenen Stimmen den Haushaltsplan insgesamt ablehnen (Bache/George 2006, S. 297). Neben diesen Mitwirkungsmöglichkeiten verfügt das Europäische Parlament auch über mehrere Wahlfunktionen für die Besetzung von Ämtern in den europäischen Institutionen (vgl. Nickel 2005). Anhörungsrechte besitzt es bspw. bei der Auswahl der Mitglieder des Rechnungshofes und des Direktoriums der Europäischen Zentralbank. Bei der Ernennung des Bürgerbeauftragten verfügt es über die alleinige Entscheidungsgewalt. Besonders zu betonen ist das Recht des Europäischen Parlaments unter der Voraussetzung einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Parlamentarier, der Kommission das Misstrauen auszusprechen. Zudem muss es in einem mehrstufigen Verfahren der Benennung der Kommissionspräsidenten und der Kommission insge-

samt zustimmen. Allein diese Option des Parlaments erzeugt eine disziplinierende Wirkung: „Its strong line towards the management failing of the Commission, culminating in what was effectively the forced resignation of the Santer Commission, may be helping to convince European publics that the efficiency issue is being addressed” (Bache/George 2006, S. 313).¹⁸⁵ Zur Vervollständigung sei noch angefügt, dass das Europäische Parlament weitere Kontrollrechte in Form von schriftlichen und mündlichen Anfragen gegenüber Kommission und Rat auf allen Politikfeldern ausübt. Betrachtet man diese Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments zusammenfassend, so muss man zu dem Schluss kommen, dass es die Bewertung des politischen Systems der Europäischen Union als supranationale Architektur unterstützt: „If it is accepted that the successive changes in its formal role have made it a co-legislator with the Council of Ministers, the view that the EU is no more than an intergouvernemental organization cannot be sustained. There is no other such organization where the member states have to share decision making with a directly-elected institution. This is true whether or not the formal role translates into effective influence. It can be dismissed as no more than an appearance of supranationalism, though, there is no real power attached to the role” (Bache/George 2006, S. 313).¹⁸⁶

185 Hartmann (2001, S. 130 – 131) stuft die Auswirkungen der Möglichkeit, dass Misstrauen gegen die Kommission auszusprechen, weniger bedeutend ein: „Die Wahl des Europäischen Parlaments hat keine weiteren Folgen, als dass eben ein Parlament gewählt wird. Schon die hohe Schwelle der Zweidrittelmehrheit für ein Misstrauen gegen die Kommission schützt diese verfassungstechnisch so stark, dass sie praktisch unangreifbar ist [...]. Das so bezeichnete Misstrauensvotum ist streng genommen eine fehleticketierte Variante der Staatsanklage, wie man sie in Gestalt des impeachment aus den USA kennt. Die von den Regierungen vorgeschlagene Kommission bedarf seit 1994 der förmlichen Bestätigung durch das Parlament. Die europäischen Parlamentarier segneten in der Vergangenheit die Vorschläge der Regierungen ab. Eine Ablehnung der Kommissarsliste würde den Konflikt des Parlaments mit dem Rat und indirekt selbst mit dem Europäischen Rat heraufbeschwören. Das hieße für manchen Parlamentarier auch Streit mit seiner nationalen Partei, auf deren Vorschlag er überhaupt für den lauschigen Sessel im Plenarrund des Brüsseler Parlamentsbaus hat kandidieren dürfen.“ Mit Blick auf die Santer-Kommission stellt er aber auch fest: „Nach dem förmlich zwar gescheiterten, mit dem Rücktritt der Kommission in der Sache jedoch erfolgreichen Misstrauensvotum des Parlaments haben sich die Gewichte im europäischen Verfassungsgefüge zwar nicht grundlegend, aber doch ein Stückweit zum Vorteil des Parlaments verändert“ (Hartmann 2001, S. 133).

186 Wessels betont, dass sich an der zunehmenden Bedeutung des Parlaments auch zukünftig nichts ändern wird. Dazu zitiert er den Aufgabenkatalog des Europäischen Parlaments in Art. I-20 des Vertrags über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag VVE): „Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Es erfüllt Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verfassung. Es wählt den Präsidenten der Kommission“ (Wessels 2008, S. 127).

„In der gelebten Vertragswirklichkeit hat das Europäische Parlament seine Rechte in der Regel intensiv genutzt und seine Beteiligungsmöglichkeiten immer wieder in Graubereiche ausgeweitet“ (Wessels 2008, S. 127). Dabei nutzt es verschiedene Möglichkeiten wie öffentliche Plenartagungen, Ausschusssitzungen und weitere medienwirksame „events“ aus, um zu einem Forum der europäischen Öffentlichkeit zu werden (vgl. Robers 2005). Auf diese Weise gelingt es, immer wieder indirekte Anstöße für weitergehende Orientierungen der EU-Aktivitäten zu geben.¹⁸⁷ Das entschlossene Handeln in einzelnen Politikbereichen ergibt sich aber auch aus der Notwendigkeit, die hohe Heterogenität der Parlamentarier, die in jeweils nationalen Wahlen des Europaparlaments nach jeweils nationalen Regularien gewählt werden, durch eine intensive Zusammenarbeit selbst zu überwinden: „Für den Alltag des europäischen Parlamentarismus bedeutet dieses Nebeneinander verschiedener Wahlsysteme, dass der deutsche Sozialdemokrat und der französische Sozialist nicht einmal ein Minimum an gemeinsamer Kandidatur oder Wahlkampf Erfahrung sammeln. Allein die Parlamentsarbeit selbst bleibt, um Gemeinsamkeiten zu bilden“ (Hartmann 2001, S. 139).¹⁸⁸ So betont auch Wessels (2008, S. 147), dass die jeweiligen Fraktionsvorsitzenden innerhalb und außerhalb ihrer Gruppe eine wichtige Orientierungs-, Leitungs- und Lenkungsrolle wahrnehmen, bei der sie jedoch oftmals nur sehr mühsam einen tragfähigen Konsens finden. Dabei wird der Aspekt der Heterogenität selbst innerhalb der Fraktionen durch die Erweiterungen der EU nicht gerade abgeschwächt. Zudem bestehen nur geringe institutionelle Möglichkeiten, die Kollegen zu einem fraktionsfreundlichen Verhalten zu bewegen. „In der Praxis des Abstimmungsverhaltens sind ebenfalls parteiübergreifende nationale Koalitionen, so etwa in der Agrar- und Regionalpolitik, zu beobachten. Zuweilen organisieren sich Abgeordnete auch fraktionsübergreifend in spezifischen ‚Intergroups‘“ (Wessels 2008, S. 141).

In letzter Konsequenz war das Europäische Parlament gezwungen, durch die Ausweitung seiner Beteiligungsmöglichkeiten auch seine internen Verfahren ausbauen und anpassen. Es galt sich auf die Praxis eines gesetzgebenden „Arbeitsparlamentes“ (Maurer/Wessels 2003, S. 194) vorzubereiten. Die inhaltliche

187 Als Beispiel sei ein Artikel der Financial Times Deutschland zitiert: „Vor dem Hintergrund einer neuen Ära der Globalisierung, die durch steigende Energie- und Lebensmittelpreise gekennzeichnet sei, sollte die EZB ihr Inflationsziel überdenken, heißt es in dem Entwurf von zwei Mitgliedern des Wirtschaftsausschusses. [...] Für die EZB ist der Vorstoß der Parlamentarier unangenehm, da sie sich schon von Seiten des französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy heftige Kritik an ihrem geldpolitischen Kurs gefallen lassen muss. [...] Neben einer Änderung des Inflationsziels sprechen sich die Parlamentarier auch für einen intensiveren Dialog zwischen den Notenbanken aus. Besonders erwünscht sei das im Falle der US-Notenbank Fed und der chinesischen Zentralbank.“ (<http://www.ftd.de/politik/europa/387045.html?mode=print>, FTD.de, 16:55 Uhr, 17.07.2008: EU-Parlament setzt EZB unter Druck).

188 Vgl. auch Lang (2005).

Arbeit des Europäischen Parlaments wird dabei grundsätzlich in den zurzeit 20 ständigen Ausschüssen wahrgenommen, deren Auflistung (vgl. Abb. 26) zudem ausdrückt, wie vielfältig die Arbeitsbereiche des Parlaments sind (vgl. Maurer 2007, S. 232). Zusätzlich können durch das Parlament Unterausschüsse und nichtständige Ausschüsse eingesetzt werden. Ein weiteres herauszuhebendes Gremium der Praxis für die Legislativarbeit ist die Delegation des Parlaments im Vermittlungsausschuss. Dazu werden drei Abgeordnete neben dem Vorsitzenden des zuständigen Parlamentsausschusses und der jeweiligen Berichterstatter der Fraktionen als ständige Delegationsmitglieder für alle Vermittlungsausschusssitzungen ernannt, so dass sich hier Spezialisten für die Zusammenarbeit mit dem Rat und der Kommission herausbilden. Damit ist das Europäische Parlament auch in den Vermittlungsverfahren „durchaus durchsetzungsfähig“ (Wessels 2008, S. 148).

Ständige Ausschüsse des Europäischen Parlaments	
1	Haushaltsausschuss
2	Haushaltskontrollausschuss
3	Ausschuss für Wirtschaft und Währung
4	Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
5	Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelrecht
6	Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie
7	Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz
8	Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr
9	Ausschuss für regionale Entwicklung
10	Landwirtschaftsausschuss
11	Fischereiausschuss
12	Ausschuss für Kultur und Bildung
13	Rechtsausschuss
14	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
15	Ausschuss für konstitutionelle Fragen
16	Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter
17	Petitionsausschuss
18	Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten mit den Unterausschüssen Menschenrechte sowie Sicherheit und Verteidigung
19	Entwicklungsausschuss
20	Ausschuss für internationalen Handel

Abb. 26: Ständige Ausschüsse des Europäischen Parlaments

Die bisher dargelegten Entwicklungen der gestiegenen Einflussnahme des Europäischen Parlaments bezogen sich auf den Bereich der ersten Säule im Sinne der Tempelkonstruktion von Maastricht. Für die Bereiche der Gemeinsamen Außen-

und Sicherheitspolitik und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen muss ein anderes Fazit gezogen werden: „Insgesamt bleiben die in den beiden intergouvernementalen Pfeilern der EU und der vergemeinschafteten Innen- und Justizpolitik festgelegten Beteiligungsmechanismen für das Europäische Parlament weitaus geringer ausgeprägt als in wesentlichen Bereichen des EG-Vertrages“ (Maurer/Wessels 2008, S. 97). Der parlamentarische Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten zeigt sich zwar sehr engagiert, aber infolge der vertragrechtlichen Begrenzung sowie der eingeschränkten Mittel konnte keine mitprägende Einflussnahme entwickelt werden (vgl. Thym 2005 und Maurer/Kietz 2005). Zu einer ähnlichen Bewertung muss man bei der Mitwirkung im Rahmen systemgestaltender Entscheidungen für den Integrationsraum Europa kommen. „Bei Vertragsänderungen hat der von einer direkten Wahl durch den Unionsbürger erwartete Legitimationsschub das EP bisher jedoch weder de jure noch de facto zu einem ‚starken‘ konstitutionellen Mitspieler werden lassen. Bei diesen systemgestaltenden Grundsatzentscheidungen bleibt das EP zweitrangig, insbesondere im Vergleich zur Rolle des Europäischen Rats“ (Wessels 2008, S. 134).

Um das Bild des Europäischen Parlaments abzurunden, sei an dieser Stelle noch auf einen Aspekt hinzuweisen, den Wessels (2008, S. 139) selbst als „paradox“ bezeichnet: „Trotz der Bedeutung, die das Parlament im Hinblick auf die Politikgestaltungs-, Kontroll- und Systemgestaltungsfunktion gewonnen hat, bleibt der Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern defizitär“ (Maurer 2007, S. 237). Zwar verfügt das Europäische Parlament über einen hohen Bekanntheitsgrad, jedoch ist die Wahlbeteiligung an den Wahlen zum Europäischen Parlament durchgehend gering (vgl. Maurer/Wessels 2003, S. 178). Maurer (2007) nennt dazu zwei Hauptfaktoren: Erstens leidet das Europäische Parlament an seiner Rolle, die es im politischen System der EU wahrnimmt. So ist es ein Parlament, aus dem keine Regierungsspitze hervorgeht. Dies führt dazu, dass der unmittelbare Nutzen der Wahlen zum Europäischen Parlament nicht ohne weiteres für die Bürgerinnen und Bürger einsichtig ist. Zweitens verhindert der Zwang zur fraktionsübergreifenden Konsensfindung, der sich aus den oft geforderten hohen Mehrheiten ergibt, die „Herausbildung ‚sozialdemokratischer‘ oder ‚christdemokratisch-konservativer‘ – für die Wählerinnen identitätstiftender – Positionen“ (Maurer 2007, S. 237).¹⁸⁹ Aus diesen Gründen fordert Landfried (2006) die Schaffung einer „europäischen Öffentlichkeit“. Dabei appelliert die Autorin vor allem an die Institutionen des politischen Systems in Europa: „Das Interesse der Bürger an europäischer Politik hängt auch damit zusammen, in-

189 So gilt dieser Aspekt nicht für „Experten“ wie bspw. Lobbyistengruppen, die sich im politischen System der EU auskennen (müssen): „Nationale und europäische Interessengruppen wenden sich zunehmend in der Phase der Verabschiedung von Rechtsakten an Abgeordnete“ (Wessels 2008, S. 135). Vgl. auch Lehmann (2005) und Wonka (2005).

wieweit über europäische Politik in Institutionen entschieden wird, in denen wiederum das Prinzip der Öffentlichkeit gewährleistet ist“ (Landfried 2006, S. 92). Ein aktuelles Beispiel zeigt, wie das EU-Parlament selbst den Weg aus dieser Misere sucht. So gründete das Parlament am 17. September 2008 den eigenen Fernsehsender „Europarl TV“, um näher an die Bürger der Europäischen Union heranzurücken. Das Programm des Internet-Senders umfasst unter anderem Live-Übertragungen, Analysen und auch Jugendsendungen und wird in mehr als 20 Sprachen übersetzt.¹⁹⁰

III.3.1.2. Der Europäische Rat

„Keine andere Institution prägte und prägt die europäische Konstruktion insgesamt so nachhaltig wie dieses rechtlich und wissenschaftlich schwer fassbare Gremium der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ (Wessels 2007, S. 207). Trotz dieser Tatsache ist umso deutlicher herauszustellen, dass der Europäische Rat im rechtlichen Sinne kein Organ der Europäischen Gemeinschaft darstellt. Erstmals wurde er – immer noch außerhalb der europäischen Verträge – in der Einheitlichen Europäischen Akte in einem rechtlich verbindlichen Text erwähnt. Der Vertrag von Maastricht schließlich nahm den Europäischen Rat in Art. 4 EUV unter dem Abschnitt „Gemeinsame Bestimmungen“ und damit „oberhalb“ (Wessels 2008, S. 161) der eigentlichen institutionellen Konfiguration (Art. 7 EUV) im Vertragswerk auf. Die darin enthaltene Aufgabenbeschreibung ist vieldeutig interpretierbar: „Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest“ (Art. 4 EUV). So betont Wessels (2008, S. 158), dass Status und Funktionen dieses Gremiums durch „die Mitglieder selbst“ im Laufe der vergangenen Jahre definiert wurden. Insgesamt haben die Staats- und Regierungschefs im Zeitablauf durch ihr eigenes Gremium Orientierungs-, Leitungs- und Lenkungenfunktionen wahrgenommen und diesen Status verfestigt.¹⁹¹ Der folgende institutionelle Steckbrief (Abb. 27) soll hierzu einen ersten Überblick verschaffen (vgl. Wessels 2008, S. 157).

Die „nachträgliche Gründung“ des Europäischen Rats ist als Signal zu verstehen, dass die damalige Europäische Gemeinschaft und insgesamt die europäische Zusammenarbeit zwischen den Staaten immer bedeutender geworden ist. Dies bringen auch Bache/George (2006, S. 278 – 279) zum Ausdruck: „[...] the

190 Der Internetsender findet sich unter: www.europarl.tv.europa.eu. Gemäß eines Berichts der Zeitung „Hamburger Abendblatt“ (Ausgabe vom 18. September 2008, S. 10) liegen die Kosten bei ca. neun Millionen Euro jährlich.

191 An dieser Stelle sei angemerkt, dass der Europäische Rat im Vertrag über eine Verfassung für Europa mit system- und politikgestaltenden Aufgaben wie die anderen Organe auch in der institutionellen Architektur verankert worden wäre (Art. I-21 VVE).

European Council was a response by states to the demands of complex interdependence. However, the European Council was also an attempt by governments to reassert national control over the development of the EC [European Community]. [...] A further explanation for the establishment of the European Council was that as the EC increased the number of policy sectors in which it had competence, the risk emerged of policy segmentation through there being no single body that could take on overview of events. [...] Finally, the European Council was also an attempt to present a united front to the outside world.”

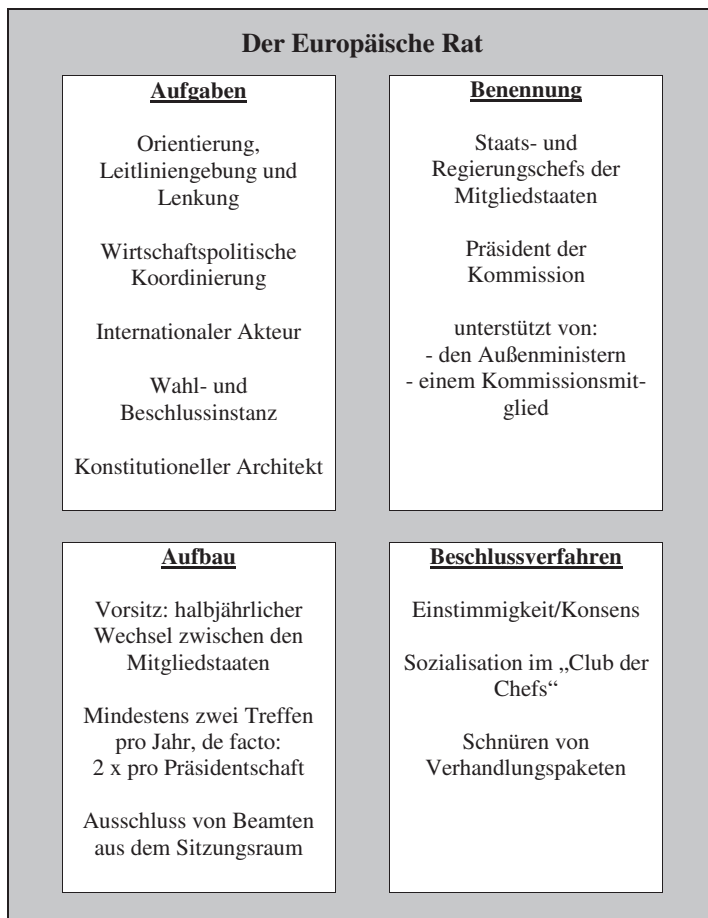


Abb. 27: Institutioneller Steckbrief Europäischer Rat

Wessels (2007, S. 208) unterstreicht deutlich, dass die tatsächlichen Aktivitäten und Funktionen des Europäischen Rats erheblich breiter, differenzierter und gewichtiger ausfallen, als es die vertraglich festgelegten Aufgaben zunächst vermuten lassen.¹⁹² Im Rahmen der Orientierungs-, Leitlinien- und Lenkungsfunktion gibt der Rat die programmatische Orientierung vor und holt aktuelle Problemfelder entsprechend auf die Agenda. Insofern hat sich der Rat „von einem Debattierclub, der gelegentlich Entscheidungen traf, in ein Exekutivorgan umgewandelt, dessen Hauptfunktion das Treffen von Entscheidungen ist. Seine Schlussfolgerungen wurden das wichtigste Einzelinstrument der Führung der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union“ (Ludlow 2005, S. 3). Auf diese Art und Weise erzeugt das Handeln des Rats auch immer wieder im Sinne der „Wesselschen Fusionsleiter“¹⁹³ prä-konstitutionelle Wirkungen. Auch ohne vertraglich festgelegtes Initiativrecht, das formal nur der Kommission zusteht, erarbeitet der Rat Strategieprogramme und Doktrinen, die deutlich und nachhaltig inhaltliche Orientierungspunkte setzen. Somit übernimmt der Rat auch prä-legislative Funktionen (vgl. Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 117). Darüber hinaus vergibt er Aufträge, Bitten und Anforderungen an die EG-Organe, so dass hierdurch deren Arbeit bestimmt wird und letztlich Definitionen über die Arbeitsteilung zwischen den Organen erzeugt werden (vgl. Wessel 2008, S. 166). So fungiert der Europäische Rat vor allem im Bereich der Säule I als bedeutsame Koordinierungsinstanz. Die gilt insbesondere für die Wirtschaftspolitik, wo regelmäßig Erklärungen über die zukünftige Entwicklung abgegeben werden. In bestimmten Fällen zieht der Rat dabei die Problemlösung vollständig an sich: „In den letzten Jahren verstanden die Staats- und Regierungschefs auch Entscheidungen zum Wachstums- und Stabilitätspakt über die Grenzen nationaler Verschuldung als ‚Chefsache‘. Bei dieser ‚harten Koordinierung‘ haben sie mehrfach direkt in die Arbeit der Finanzminister eingegriffen“ (Wessels 2008, S. 167). Großen Einfluss erhält der Europäische Rat auch durch seine Wahlfunktion bei Besetzung von Ämtern. So schlägt der Rat in Form der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs den Kommissionspräsidenten, den Präsidenten und das Direktorium der Europäischen Zentralbank dem Europäischen Parlament vor. „Sie räumen sich damit selbst die Möglichkeit ein, Leitungspositionen in der EU zu besetzen“ (Wessels, S. 170).¹⁹⁴ Ludlow (2005, S. 9) be-

192 Vgl. auch Wessels (2008, S. 155): „Zwischen den allgemeinen und fast zurückhaltend formulierten Aufgabenzuweisungen des Vertragstextes und der tatsächlichen Wahrnehmung von Funktionen in der politischen Praxis ist eine erhebliche Lücke zu beobachten. Wer diese Diskrepanz zwischen den geschriebenen Vorgaben und den realen Verhaltens- und Einflussmustern übersieht, fördert nicht nur Fehlanalysen des Europäischen Rats selbst, sondern übersieht auch Erklärungsmöglichkeiten für wesentliche Entwicklungen der institutionellen Architektur der EU insgesamt.“

193 Vgl. Kap. III.1.

194 Vgl. auch Hartmann (2001, S. 130 – 131), der den Zwang des Europäischen Parlaments beschreibt, den Vorschlägen des Rats zuzustimmen. Siehe auch Kap. III.3.1.1.

schreibt darüber hinaus, dass der Europäische Rat die Institution der politischen Letztentscheidung darstellt. Nur er verfügt über die ausreichende Autorität, um Lösungen herbeizuführen. Die Rolle des Rats als außenpolitischer Akteur wurde bereits angesprochen. Somit ist dieses Gremium auch im Bereich der zweiten Säule prägend tätig. Insbesondere im Vertrag von Amsterdam ist hier die Rolle des Rats festgehalten worden: „Der Europäische Rat bestimmt die Grundsätze und die allgemeinen Richtlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, und zwar auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen. Der Europäische Rat beschließt gemeinsame Strategien, die in Bereichen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitglieder bestehen, von der Union durchzuführen sind“ (Art. 13 EUV). Und weiter heißt es im Art. 17 EUV: „Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfasst sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen solchen Beschluss gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen.“ Entsprechend dieser Rolle verstehen es die Mitglieder des Europäischen Rats, sich in der Öffentlichkeit darzustellen. So gehört zur jeder Sitzung des Europäischen Rats das Gemeinschaftsfoto aller Staats- und Regierungschefs, welches eine kollektive Führung der EU sowohl nach innen als auch nach außen unterstreichen soll.¹⁹⁵ Abschließend ist anzumerken, dass in dem Bereich der dritten Säule des EU-Tempels, also im Bereich der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen, dem Europäischen Rat in den europäischen Verträgen bisher keine Rolle zugewiesen worden ist.

Die Teilnehmer des Europäischen Rats sind die obersten politischen Entscheidungsträger der Mitgliedstaaten: Ministerpräsidenten, Regierungschefs, Kanzler, Premierminister bzw. Staatspräsidenten. Dazu kommt der Präsident der Europäischen Kommission als gleichberechtigtes Mitglied, was für die Zusammenarbeit zwischen Kommission und Europäischem Rat durchaus von hoher Bedeutung sein kann. Unterstützt werden diese Mitglieder in der Regel von den Außenministern bzw. einem Mitglied der Kommission. Bemerkenswert ist, dass bis auf einige hohe Beamte der Kommission, des Ratssekretariats und der Präsidentschaft keine weiteren Beamten zugelassen sind.¹⁹⁶ Dies führt zu einem für die weitere Betrachtung des politischen Systems der EU sehr bedeutsamen As-

195 Die Möglichkeiten der Einflussnahme und Gestaltungskraft des Europäischen Rats kann aber gerade unter Berücksichtigung der entstehenden Erwartungen der Bevölkerungen auch kritisch beurteilt werden. So nennen Bache/George (2006, S. 280 – 281) die Aspekte: “Overload”, “Over-optimism”, “Over-cautiousness” und “Over-expectation.”

196 In den Nebenräumen des eigentlichen Sitzungssaals halten sich jedoch in verschiedenen Zonen mehrere hundert Beamte auf, um im Bedarfsfall zu arbeiten zu können (vgl. Wessels 2008, S. 174).

pekt: Der besondere Wert der Atmosphäre eines „Clubs der Chefs“ „increases the degree of collegiality of the institution“ (Bache/George 2006, S. 281). Aufgrund der bisherigen aufgezeigten Verhaltensweisen und Formen der Machtausübung kann man leicht zu dem Schluss kommen, dass der Europäische Rat die intergouvernementale Sichtweise des politischen Systems der Europäischen Union eindeutig untermauert. Er stellt aus dieser Sicht einen Gegenpol zum Spielraum der supranationalen Institutionen dar. „Damit verschöbe der Europäische Rat das institutionelle Gleichgewicht einer supranationalen Gemeinschaft zugunsten einer intergouvernementalen Prägung“ (Wessels 2008, S. 156).¹⁹⁷ Auch für die innere Atmosphäre des Clubs der Chefs müsste aus der intergouvernementalen Sichtweise alles andere als eine kollegiale Stimmung erwartet werden. Konfrontatives Vorgehen bis hin zu Streitigkeiten und entschlossenes Durchsetzen der Eigeninteressen müssten stattdessen beobachtbar sein. Die Praxis zeigt jedoch ein anderes Bild und bestätigt die These von Bache/George (2006). Die Arbeit des Europäischen Rats ist von einer hohen Dynamik, einer hohen Produktivität und einer hohen Entscheidungsfreude geprägt. Die Regierungschefs akzeptieren die Spielregeln als Mitglieder eines Clubs der höchsten Entscheidungsträger. Sie lernen sogar aus dynamischer Betrachtung, dass sich Kompromissfähigkeit und Solidarität auf Dauer auszahlen. Die Präferenzen der einzelnen Mitglieder werden nicht gebrochen bzw. verändert, sondern in einem intensiven Austauschprozess, der durch gegenseitiges Überzeugen (arguing) und Verhandeln (bargaining) geprägt ist, solange verhandelt, bis ein Gesamtpaket gefunden worden ist (vgl. Wessels 2008, S. 177).¹⁹⁸ Auch für die Positionierung des Rats im politischen System der Europäischen Union kann die These der intergouvernementalen Perspektive in ihrer Einseitigkeit nicht gehalten werden: Der Europäische Rat „has increased the supranational character of the EU because it provides the political framework für surpanational legislation and

197 Wessels (2008, S. 182) überzieht sogar noch weiter, um die Einseitigkeit dieser Argumente aufzuzeigen: „Aus dieser Sicht der institutionellen Architektur würden die Staats- und Regierungschefs in der ‚gelebten Vertragspraxis‘ das Initiativmonopol der Europäischen Kommission untergraben und sie zu einem – in internationalen Organisationen üblichen – Generalsekretariat degradieren, den Ministerrat zu einer untergeordneten Beschlusskammer herabstufen und die Beteiligungsrechte des EP de facto unterlaufen. Mit dem im Jahre 2007 noch offenen Vorhaben des ‚Vertrags über eine Verfassung für Europa‘, einen hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats zu wählen, bekam diese Sicht einen weiteren Auftrieb. Nutzt man den ‚principal-agent‘-Ansatz, dann können die Staats- und Regierungschefs als ‚Herren‘ bzw. ‚Principale‘ und ‚Eigner‘ der institutionellen Architektur gesehen werden; die Organe der EG stellen dann nur ‚Handlungsbeauftragte‘ bzw. ‚Vertreter‘ dar, die jedoch immer wieder versuchen, sich einer vollständigen Kontrolle zu entziehen.“

198 Dabei hängt sehr viel von den jeweiligen Charakteren der Staats- und Regierungschefs ab. Insbesondere steht hier auch die Person im Mittelpunkt, die den Vorsitz des Europäischen Rats innehat.

other agreements“ (Bache/George 2006, S. 281). So bestätigt auch Wessels (2007, S. 210): „Ein intergouvernementales Gremium hat supranationale Organe gestärkt.“ Die Doppelrolle zwischen einer intergouvernementalen und supranationalen Ausrichtung wertet er (vgl. Wessels 2008, S. 184) als Reaktion auf ein Ebenen- und Entscheidungs-dilemma: Die Staats- und Regierungschefs müssen auf der einen Seite eine wirksame und daher eher supranationale Problemlösung finden. Auf der anderen Seite haben sie auf eine ausreichende intergouvernementale Beteiligung an zentralen Entscheidungen zu achten. Lempp (2005) hat zu dieser Problematik eine sehr detaillierte Analyse über die „Macht im Rat“ und die „Macht des Rates“ erarbeitet.¹⁹⁹ Ausgehend von einer institutionellen „mission impossible“ zieht er ebenfalls den Schluss: „Die Gleichung ‚Rat = Mitgliedstaaten‘ gilt nicht mehr [...]“ (Lempp 2005, S. 140).

III.3.1.3. Der Rat der Europäischen Union (Ministerrat)

„The Council of Ministers [...] occupies the most important position in the institutional structure of the European Union (EU), having the final power of decision upon all matters of EU policy-making“ (Sherrington 2000, S. 1). Dies gilt immer noch, „auch wenn das EP durch die Vertragsänderungen der zurückliegenden Dekade ein größeres Mitspracherecht erhielt“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 117). Nach Art. 202 EGV verfügt der Rat der Europäischen Union als Organ des EG-Vertrags über eine alleinige Entscheidungsbefugnis für verbindliche Beschlüsse. Dabei sind die Kompetenzen des Rats durch die Vertragsänderungen der letzten Jahre in allen Bereichen der drei Säulen des „EU-Tempels“ ausgeweitet worden, wie der institutionelle Steckbrief (Abb. 28) bereits deutlich macht. Die damit zugeschriebenen und wahrgenommenen Rollen dieser Institution des politischen Systems Europas sind sehr vielfältig. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen (Wessels 2008, S. 191): Der Rat der Europäischen Union ist ein Beschlussfassungsorgan, welches legislative, budgetäre und exekutive Rechte ausübt, sowie für die Europäische Gemeinschaft internationale Verträge und Abkommen schließt. Darüber hinaus stellt es ein Vorbereitungs- und Umsetzungsgremium von Beschlüssen des Europäischen Rats dar. Ebenso werden durch den Rat der Europäischen Union Koordinierungsfunktionen nationaler Instrumente in zentralen Politikfeldern der Nationalstaaten wahrgenommen. Auf diese Weise steuert der Rat durch sein Handeln die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die Außen- und Sicherheitspolitik und auch die Innen- und Justizpolitik. Letztlich muss das Organ auch als ein „Scharnier“ für ein komplexes Mehrebenenspiel verstanden werden, da jeder Mitgliedstaat seine nationalen Interessen mit den Entscheidungen auf EU-Ebenen verknüpft. Insgesamt besitzt der Rat der Europäischen Union im Bereich der ersten

199 Dabei liegt sein Analyseschwerpunkt auf dem Rat der Europäischen Union.

Säule zwar die endgültige Entscheidungsbefugnis. Dennoch ist er im System der Institutionen der Europäischen Union auch eingebettet (worden). So kann der Rat nur auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission tätig werden. Dabei besitzt er allerdings das Recht, die Kommission zur Vorlage eines solchen Vorschlags aufzufordern (vgl. Art. 208 EGV). Auch muss der Rat bei wesentlichen Zuständigkeiten der EG (z.B. bei Fragen des Binnenmarktes) sich seine Entscheidungsrechte mit dem Europäischen Parlament teilen, wie bereits die Auflistung der Mitwirkungsrechte des Parlaments deutlich gemacht hat.²⁰⁰ Insbesondere der Einfluss des Mitentscheidungsverfahrens ist hier zu benennen.

Eine starke Rolle spielt der Rat immer dann, wenn es darum geht, in den Politikfeldern der EG nationale Instrumente zu koordinieren. Dies ist besonders bei der Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Fall (vgl. Art. 99 und Art. 104 EGV).²⁰¹ Als neu geschaffenes Element ist hier die „Offene Methode der Koordinierung“ zu betonen, die im Rahmen der Wirtschaftspolitik als dezentrale Form der Absprache und Abstimmung zur Erarbeitung von gemeinsamen Strategien und Orientierungspunkten ohne vertragsrechtliche Zwänge entwickelt worden ist.²⁰² Auch bei der Wahrnehmung seiner Wahlfunktion übt der Rat der Europäischen Union seine Kompetenzen spürbar aus. Er bestätigt unter anderem die Mitglieder der Kommission, sowie die Mitglieder des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen (vgl. Art. 214, 259 und 263 EGV). Bei Fragen der Systemgestaltung, etwa bei Vertragsveränderung oder Beitritten, muss der Rat der EU formal die jeweiligen Rechtsakte verabschieden. Dabei zeigt jedoch die Praxis, dass diese Entscheidungen vorab in der Substanz durch den Europäischen Rat festgeschrieben worden sind. In diesem Zusammenhang verweist Wessels (2008, S. 193) auf einen weiteren interessanten Aspekt: Die Handlungen des Rats der Europäischen Union unterliegen in der erste Säule – im Gegensatz zu den Aktivitäten des Europäischen

200 Vgl. hierzu Kap. III.3.1.1.

201 Vgl. hierzu Kap. III.3.2.

202 „Das Instrument der Offenen Methode der Koordinierung wurde erstmals vom Europäischen Rat in Lissabon benannt. Es wird als Verfahrensweise beschrieben, ‚die den Mitgliedstaaten eine Hilfe bei der schrittweisen Entwicklung ihrer eigenen Politiken‘ sein soll. Zentrale Bestandteile dieses Verfahrens sind die Festlegung von gemeinsamen Leitlinien mit einem Zeitplan, die Bestimmung von quantitativen und qualitativen Indikatoren, die Umsetzung dieser Leitlinien in die nationale und regionale Politik durch nationale Aktionspläne sowie die regelmäßige Überwachung und Bewertung des Prozesses mit dem Ziel des gegenseitigen Lernens. Die offene Koordinierung hat bislang keinen rechtlichen Status. Die vereinbarten Ziele binden die Mitgliedstaaten lediglich politisch. Da sie wegen der Überwachung der nationalen Umsetzung auf europäischer Ebene jedoch de facto verbindlich sind, wird die Methode von einigen Akteuren kritisch als Möglichkeit zur Ausweitung europäischer Kompetenzen gesehen. Im Vertrag über eine Verfassung für Europa wird die Offene Koordinierung erstmals vertraglich erwähnt“ (Hillenbrand 2007, S. 438).

Rats – der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofes, der Entscheidungen für nichtig erklären oder den Rat wegen Untätigkeit verurteilen kann. Sollte sich der Rat „auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs“ als „Rat“ ausschildern, „[...] unterwerfen sich die Staats- und Regierungschefs im Unterschied zu ihrem Handeln als Europäischer Rat den vertragsrechtlichen Regeln und Bindungen eines EG-Organs“ (Wessels 2008, S. 194).

Die Mitgliedstaaten haben den Rat der Europäischen Union in Verbindung mit seinem administrativen Unterbau intensiv genutzt, um die europäische Politik zu beeinflussen. Unter Berücksichtigung der sitzungsfreien Wochen trifft der Rat in unterschiedlichen Zusammensetzungen durchschnittlich zweimal pro Woche zusammen, d.h. „es gibt vertragsrechtlich zwar nur einen Rat, dessen Arbeit jedoch in mehreren Formationen erfolgt“ (Wessels 2008, S. 197). Seit 2002 existieren folgende neun Variationen der Ratsformation:

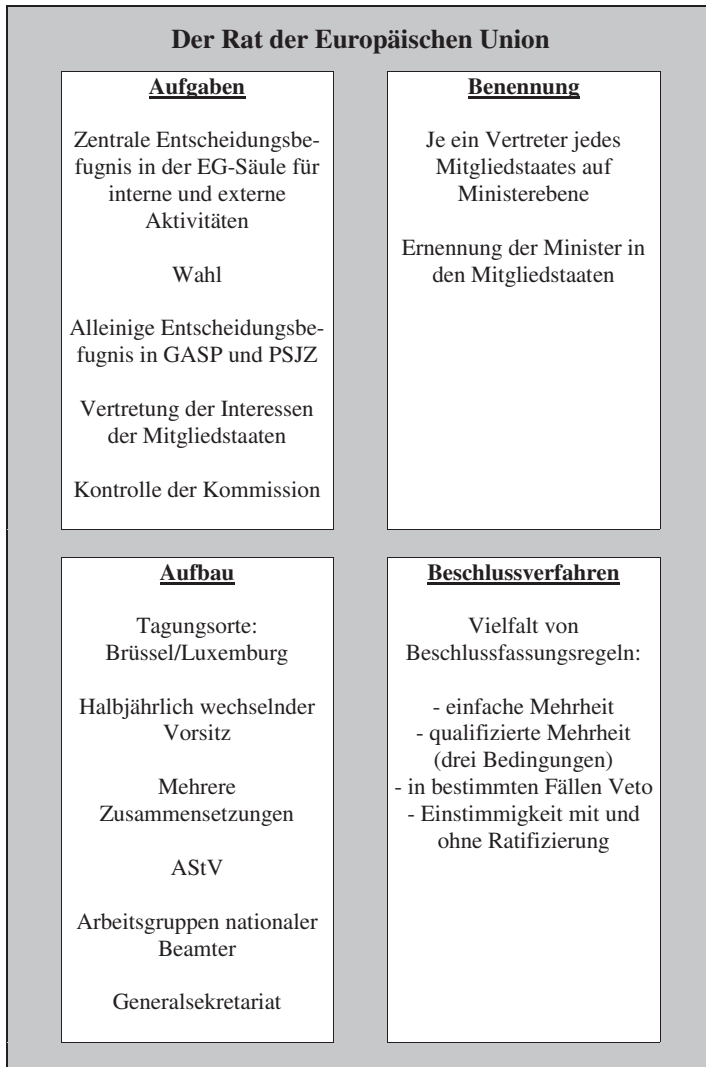
1. Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen,
2. Wirtschaft und Finanzen,
3. Justiz und Inneres,
4. Beschäftigung, Sozialpolitik, Verbraucherschutz, Gesundheit,
5. Wettbewerbsfähigkeit (Binnenmarkt, Forschung, Industrie),
6. Verkehr, Telekommunikation, Energie,
7. Landwirtschaft und Fischerei,
8. Umwelt und
9. Bildung, Jugend und Kultur.

Für die Gestaltungskraft der Arbeit des Rates ist der jeweilige Inhaber der Ratspräsidentschaft verantwortlich, der somit eine Schlüsselrolle im politischen System der Europäischen Union einnimmt. Da die Funktionen des Vorsitzes in den Vertragstexten nicht eindeutig beschrieben sind, ergibt sich hier ein großer Interpretationsspielraum, der viel Potenzial an Gestaltungsmöglichkeiten bietet. Eine Präsidentschaft bedeutet zunächst, für ein Halbjahr auf allen Ebenen der Ratsstruktur – vom Europäischen Rat bis zu den Arbeitsgruppen – den Vorsitz in den entsprechenden Organen und Gremien zu übernehmen. Die Reihenfolge der Vorsitz-Wechsel ist zurzeit bis zum zweiten Halbjahr 2010 festgelegt worden (vgl. Wessels 2008, S. 215). Auf diese Weise können bereits langfristig vor Übernahme der Präsidentschaft die politischen Schwerpunkte festgelegt und vorbereitet werden, die der jeweilige Vorsitz-Inhaber verfolgen will. Des Weiteren muss ein Gespür dafür entwickelt werden, welche politischen Aspekte zur Zeit der Präsidentschaft „behandlungsnotwendig“ und „entscheidungsreif“ sind (Wessels 2008, S. 216).

Von großer politischer Brisanz ist die Festlegung der Abstimmungsregeln innerhalb des Rates bzw. der gesetzten Schwellen für eine die notwendige Entscheidungen herbeiführende Mehrheit. Dabei muss der relative Einfluss der je-

weiligen Mitgliedstaaten innerhalb der EU berücksichtigt werden, d.h. die Stimmengewichtung für einen Mitgliedstaat muss dessen politische Macht zum Ausdruck bringen können. Für die heutige Praxis gilt, dass Abstimmungen mit einfacher Mehrheit der Mitgliedstaaten so gut wie gar nicht mehr stattfinden. Vielmehr wird entweder einstimmig oder mit Qualifizierter Mehrheit (QM) entschieden (vgl. Hartwig/Umbach 2007). Für diese Gestaltungsmehrheit sind zwei Schwellenwerte zu berücksichtigen. Erstens muss die Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmen (bei einer EU bestehend aus 27 Mitgliedstaaten sind dies 14). Zweitens zählt ein bestimmter Prozentsatz der so genannten „gewogenen“ Stimmen. Dazu ist jedem Mitgliedstaat eine bestimmte Anzahl von Stimmen zugeordnet worden, die sich an der Einwohnerzahl des Staates orientiert. Sie verläuft degressiv proportional von maximal 29 (z.B. Deutschland, Großbritannien, Frankreich und Italien) bis minimal 3 (Malta). Die Mehrheitsschwelle bei der Anzahl der gewogenen Stimmen beläuft sich auf 74 %, d.h. 255 Stimmen von insgesamt 345.²⁰³ Wessels betont, dass im Vergleich zu früheren Regelungen der heutige Abstimmungsmodus vor allem die großen Mitgliedstaaten profitieren lässt, da die kleinen Länder, insbesondere die neuen Beitrittsländer, keine Möglichkeit mehr besitzen, eine Sperrminorität zu bilden. „Aus diesen Konstellationsberechnungen wird deutlich, dass die Mitgliedstaaten als Vertragsarchitekten eher in einer ängstlichen Abwehrhaltung ihren jeweiligen nationalen Einfluss absichern als eine von Vertrauen geprägte Selbstsicherheit zu dokumentieren“ (Wessels 2008, S. 207). „Trotz aller Berechnungen zur QM darf nicht übersehen werden, dass die Entscheidungsfindung im Rat auch heute noch eher auf Konsens als auf Kampf Abstimmung ausgerichtet ist und dass es im Rat keine festen Koalitionen zwischen verschiedenen Staaten gibt, vielmehr ändern sich die Koalitionen mit den anstehenden Politikfeldern (Hartwig/Umbach 2007, S. 330). Diese Tatsache unterstreicht die Bedeutung der Führungsleistung des jeweils Vorsitzenden des Rates, der in der Praxis nicht nur den Vertreter nach außen (Aufgaben im Bereich der Säule II) darstellt, sondern auch nach innen als der entscheidende Ansprech- und Verhandlungspartner – notfalls im Rahmen vertraulicher zurückgezogener Einzelgespräche (Beichtstuhlverfahren) – eine Konsensbildung herbeiführen muss.

203 Hartwig/Umbach (2007, S. 330) verweisen darauf, dass diese 255 gewogenen Stimmen einem Bevölkerungsanteil von 58 % entsprechen können. Zudem können 13 Staaten von insgesamt 27 diese 255 Stimmen aufbringen, so dass dann eine Minderheit einen Beschluss fassen würde. Dies ist jedoch nicht möglich, da dann die Klausel Anwendung findet, dass eine Mehrheit der Staaten den Beschluss tragen muss. Um den ersten Aspekt ebenfalls Rechnung zu tragen, kann ein Mitglied des Rats beantragen, ob trotz Erreichen der ersten beiden Schwellen mindestens 62 % der Gesamtbevölkerung der EU (299 von 481 Millionen) der Union repräsentieren würde. „Falls diese Bedingung nicht erfüllt ist, kommt der betroffene Beschluss nicht zustande“ (Wessels 2008, S. 203).



*Abb. 28: Institutioneller Steckbrief Rat der Europäischen Union
(vgl. Wessels 2008, S. 191)*

Insbesondere kleine Mitgliedstaaten können in der Vorsitz-Rolle an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen, wie ein Blick auf den mit zu führenden administrativen Unterbau des Rats zeigt, in dem die Entschluffassungen entsprechend vorbereitet

werden: Gem. Art. 203 EGV besteht der Rat aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaates verbindlich zu handeln. Eine Ebene unter dem Rat, der wie bereits dargestellt in neun Formationen tagen kann, folgt als oberstes Beamtengremium der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV bzw. nach französischer Fassung: COREPER). Auf einer dritten Ebene darunter folgen dann weitere zahlreiche Arbeitsgruppen und Ausschüsse, die frei aufgestellt und eingesetzt werden können. Diese Arbeitsebene stellt auch den direkten Ansprechpartner für die nationalen Ministerien der Mitgliedstaaten dar. Die Arbeitsintensität der beiden Ebenen unterhalb des Rats ist so beträchtlich, dass der AStV bereits 1962 in zwei Kompetenzbereiche geteilt worden ist.²⁰⁴ Die hohe Arbeitsbelastung äußert sich auch durch den Umstand, wie die erarbeiteten Vorlagen dem Rat der Europäischen Union zur Beschlussfassung vorgelegt werden: „COREPER divides the agendas of Council meetings into points A and points B. The A points are normally agreed at the Council meeting without discussion, although any member state can request at the start of a meeting that an item be moved from the A to the B list, but this is usually only done as a gesture by a member state that has lost the argument at committee level yet wishes to enter a further reservation“ (Bache/George 2006, S. 284). Neben dem AStV haben sich im Laufe der Zeit weitere Fachausschüsse gebildet, die unabhängig vom AStV Zugang zum Rat haben. Als Modellfall sei hier der Wirtschafts- und Finanzausschuss (WFA) genannt, der hoch besetzt (hohe Beamte aus den Finanzministerien der Mitgliedstaaten und der Zentralbanken sowie zwei Mitglieder sowohl der Kommission als auch der EZB) sich selbst einen Vorsitz für zwei Jahre wählt und über direktes Rederecht im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) verfügt.

Auch außerhalb der ersten Säule der EU haben die Mitgliedstaaten in den Bereichen der GASP und der PJSZ entsprechende Gremien eingesetzt. Dass hier ebenfalls intensiv versucht wird, nationalstaatliche Eigeninteressen in den Rat einzubringen, bringt Wallace (2005, S. 58) sehr deutlich zum Ausdruck: „The permanent representations contain a range of national officials, whose job is to follow the main subjects being negotiated in the Council, to maintain links with all the other EU institutions, and to keep in close touch with national capitals. Numerous (250 or so) working groups constitute the backbone of the Council and do the detailed negotiation of policy. Their members come from the permanent representations or national capitals – practice varies. Something like 70 per cent of Council tests are agreed in working groups, another 10 – 15 per cent in Coreper or other senior committees, leaving 10 – 15 per cent to the ministers themselves. These proportions are pretty close to the normal practice in a na-

204 AStV I arbeitet primär für die so genannten technischen Räte. Der AStV II für den Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ (Außenminister) sowie für den Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin), so dass hier die politisch kontroversen Themen liegen (vgl. Wessels 2008, S. 212).

tional government, where typically national cabinet meetings are prepared by committees or officials. National governments work in parallel to the Council. National officials follow each level of Council discussion and each area of Council debate, preparing ministerial positions and coordinating national positions.” Diese Beschreibung verdeutlicht, welche Anforderungen an den AStV gestellt sind, um Entscheidungsvorlagen zu erarbeiten und somit den Rat “funktionsfähig” zu halten (vgl. Sherrington 2000, S. 165). Studien über den AStV belegen jedoch, dass sich deren Mitglieder ihrer bedeutenden Rolle sehr wohl bewusst sind. Daher sehen sie sich oftmals auch heftiger Kritik aus den eigenen Ländern ausgesetzt, wenn eine Forderung der eigenen Hauptstadt als nicht mehrheitsfähig eingestuft worden ist. Die Beamten des AStV werden dann gern nicht mehr als „Ständige Vertreter“ sondern als „Ständige Verräter“ bezeichnet (Bache/George 2006, S. 284 – 286).

Zusammenfassend formuliert liegt der Charakter des Rats der Europäischen Union darin, horizontal zwischen den Mitgliedstaaten und vertikal zwischen nationaler und Unionsebene einen Ausgleich zu suchen und zu finden. Diese Scharnierfunktion hat der Rat in der Praxis sehr gut ausfüllen können. Eine rein intergouvernementale Sichtweise ist nicht angebracht. Das Organ ist durch die Beteiligung der Kommission und die Mitwirkung des Europäischen Parlaments in das politische System der EU eingebettet. „Die Ausweitung der Mehrheitsbestimmungen dokumentieren den Willen der Mitgliedstaaten, im Interesse einer Handlungsfähigkeit der Union auf ein einzelstaatliches Veto zu verzichten – selbst wenn diese Regeln noch durch einen Aufbau von Ausweich- und Rückfallpositionen geprägt werden“ (Wessels 2008, S. 221). Aus dieser Sicht hat der Rat der Europäischen Union seine Rolle als Vertragsorgan angenommen und den supranationalen Charakter der EU mit gestärkt (vgl. Lemp 2005).

III.3.1.4. Die Europäische Kommission

Sowohl in dem Gründungsvertrag der EGKS als auch in den Verträgen für die EWG und Euratom wurde eine „Hohe Behörde“ installiert, um nicht von den Interessen und Präferenzen der jeweiligen Mitgliedstaaten abhängig zu sein. „Diese den Nationalstaaten ‚übergeordnete Autorität‘ sollte die selbstzerstörerischen nationalen Interessen im gemeinsamen Streben nach wirtschaftlichem Erfolg neutralisieren“ (Bauer 2005, S. 48). 1967 wurde dann eine gemeinsame Kommission geschaffen, die in Anlehnung an Wessels (2008, S. 226) für einen ersten Überblick wie folgt dargestellt werden kann (vgl. Abb. 29). Nach den heute gültigen Verträgen können für die Kommission folgende Funktionen unterschieden werden, da sie sowohl bei der Vorbereitung, Verabschiedung, Durchführung und Kontrolle im politischen Entscheidungsprozess beteiligt ist (vgl. Wessels 2008, S. 228 – 229). Im Rahmen der Vorbereitung ist das Initiativmonopol zu nennen, welches der Kommission die Rolle als „Motor der Integration“

(Diedrichs 2007, S. 151) zuschreibt. So können in der Regel Rechtsakte zur Gesetzgebung und zum Haushalt nur auf Vorschlag der Kommission beschlossen werden. Der Rat und das Europäische Parlament können die Kommission nur auffordern, Vorschläge zu unterbreiten. Auf diese Weise soll die Kommission ein Gegengewicht zum Rat bilden. Bei der Verabschiedung nimmt die Kommission eine mitgestaltende Funktion ein. Sie ist an den Verhandlungen des Rates und des Europäischen Parlaments beteiligt und kann entsprechend ihre Vorschläge anpassen oder gar zurückziehen. In der Phase der Durchführung stellt die Kommission die Exekutive dar. Nach Art. 211 EGV trägt sie „für die Anwendung des Vertrags sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrags getroffenen Bestimmungen Sorge“. Dazu gehören die Ausführung des Haushaltsplans und die Verwaltung bestimmter Projekte. Bei der Wettbewerbs- und Außenhandelspolitik kann sie in eigener Zuständigkeit verbindliche Entscheidungen treffen. Dabei besitzt sie jedoch keine eigene Vollzugsverwaltung. Das EG-Recht wird von nationalen, regionalen oder kommunalen Behörden umgesetzt. Ein weiterer Aspekt in der Funktion als Exekutive ist die Vertretung der Europäischen Union nach außen. Diese Autorität gilt allerdings nicht für die Säule II (GASP). Möglich ist aber, dass die Kommission durch den Rat ermächtigt wird, mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen Verhandlungen zu führen. In der Rolle der Kontrolle überwacht die Kommission die Anwendung des Vertragsrechts (Primärrecht) und die auf dieser Grundlage gefassten Beschlüsse (Sekundärrecht). Eine wesentliche Grundlage hierzu ist das so genannte Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 EGV, welches letztlich in der Verurteilung eines Mitgliedstaates durch den Europäischen Gerichtshof enden kann. Die Kommission wird daher auch als „Hüterin der Verträge“ (Diedrichs 2007, S. 151) bezeichnet. Aufgrund der Vertragsänderungen der letzten Jahrzehnte liegt in den wirtschafts-, fiskal- und sozialpolitischen Bereichen der Schwerpunkt der Aktivitäten der Kommission.²⁰⁵ „Immer noch stark abweichend von ihren beachtlichen Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb der EG sind die Beteiligungsrechte der Kommission in den intergouvernementalen Kooperationsbereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der polizeilich und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Hier dominieren weiterhin der Europäische Rat und der Rat das Bild“ (Diedrichs 2007, S. 159). Innerhalb dieser Politikfelder

205 „Seitdem gibt die Kommission bei der Ausführung dieser ihr übertragenen Aufgaben innenpolitisch ein ideales Feindbild und einen oft nützlichen Prügelknaben ab. Denn bei der öffentlichen Kritik wird gerne vergessen, dass ihre einzelnen Entscheidungen auf den Verträgen und in der Regel auch auf den mittelbaren Wünschen zumindest einiger Mitgliedstaaten gründen. Hält man sich zudem vor Augen, dass die Vorschläge der Kommission ohnehin nur dann Chancen auf Annahme und Umsetzung haben, wenn eine Mehrheit im Rat zustimmt, dann löst sich der Mythos der starrsinnigen Brüsseler Eurokratenclique, die nur die Herbeiführung eines europäischen Superstaats im Sinn hat, in das auf, was er nicht selten ist: ein innenpolitisches Ablenkungsmanöver“ (Bauer 2005, S. 50).

besitzt die Kommission lediglich ein Vorschlagsrecht und wird ansonsten „in vollem Umfang“ beteiligt (vgl. Art. 18 und 36 EUV).

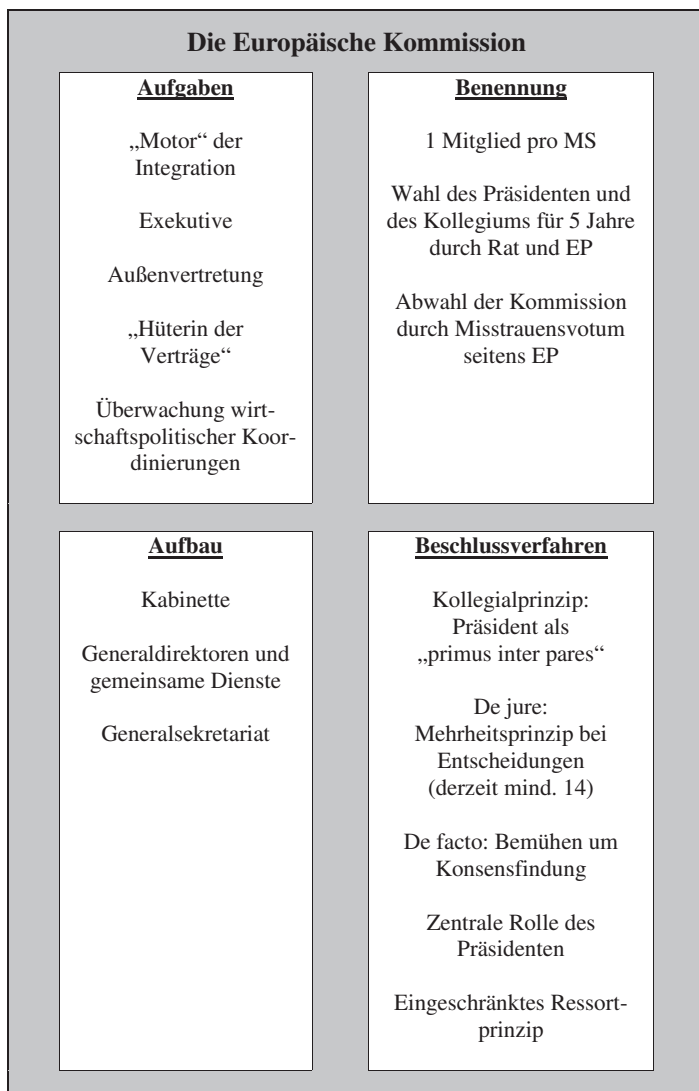


Abb. 29 : Institutioneller Steckbrief Europäische Kommission

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Kommission ihre Vertragsrechte aktiv und extensiv wahrgenommen hat (vgl. Wessels 2008, S. 233); nur im Bereich der Säulen II und III agiert sie eher zurückhaltend. Aufgrund der Bedeutung der Kommission für die Politik innerhalb der ersten Säule ist das Verfahren zur Ernennung ihrer Mitglieder von hoher politischer Relevanz. Grundsätzlich stehen sich hier zwei Prinzipien gegenüber (vgl. Wessels 2008, S. 239). Auf der einen Seite gilt es, die Handlungs- und Beschlussfähigkeit des Gremiums sicherzustellen. Auf der anderen Seite steht das Kriterium der nationalen Repräsentanz, bei dem jeder Staat ein Mitglied für dieses Organ vorschlagen kann. Der Vertrag von Nizza sieht zunächst vor, dass der Kommission ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedstaates angehört. Im Zuge der Erweiterung der EU auf 27 Mitgliedsländer ist die Kommission jedoch zu groß geworden, um effizient handeln zu können. Daher ist für die Zukunft vorgesehen, die Größe der Kommission zu reduzieren und gleichzeitig eine gleichberechtigte Rotation zwischen den Mitgliedstaaten einzuführen. Dabei soll die Auszeit eines Mitgliedstaates bei der Besetzung der Kommission nur für jeweils eine Amtszeit der Kommission gelten. Die Amtszeit der Kommission selbst ist mit der Legislaturperiode des Europäischen Parlaments verknüpft. Der Rat in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs schlägt dem EP nach dessen Wahl einen Kommissionspräsidenten vor, dem das Parlament zustimmen muss. Der designierte Kommissionspräsident wird dann von den einzelnen Mitgliedsstaaten bei der Auswahl der Kandidaten für die Kommission beteiligt. Letztlich legt der Präsident nach den erfolgten Absprachen sein Kollegium fest und präsentiert „seine“ Kommission dem Europäischen Parlament. Dabei werden die einzelnen Kandidaten vor den jeweiligen Fachausschüssen des EP gehört; entschieden wird dann durch das Parlament mit Mehrheit der Stimmen. Im letzten Schritt des Wahlverfahrens ernennet der Rat dann die Mitglieder der Kommission.

Das Ernennungsverfahren führt zu einer sehr heterogenen Zusammensetzung der Kommission, da die Posten innerhalb der Kommission von den Mitgliedsländern unterschiedlich eingestuft und bewertet werden. Entsprechend fällt die Personalwahl aus. Des Weiteren ergibt sich auf Grund des Ernennungsverfahrens „eine doppelte indirekte Legitimation“ (Wessels 2008, S. 243). Durch die Teilhabe des Rats und des Parlaments fußt diese zum einen auf den nationalen und europäischen Parlamentswahlen. Zum anderen schreiben die Verträge vor, dass die Mitglieder der Kommission bei Gewähr für ihre volle Unabhängigkeit von den Mitgliedsstaaten zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft tätig sein müssen. Nur das Europäische Parlament kann die Kommission als Ganzes durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen. Das politisch verantwortliche Gremium der Kommission ist das „Kollegium“ (vgl. Diedrichs 2007, S. 154) unter Führung des Präsidenten. Nach Art. 219 EGV fasst es seine Beschlüsse mit Mehrheit seiner gleichberechtigten Mitglieder. Dabei wird in der Praxis der Kommissionsarbeit jedoch stets intensiv der Konsens gesucht (Wes-

sels 2008, S. 245). Trotz seines Führungsanspruches gilt dies auch für den Präsidenten, der daher als „primus inter pares“ (Erster unter Gleichen) bezeichnet wird. Es hängt daher sehr von der Führungsstärke des jeweiligen Präsidenten ab, inwieweit er den Zusammenhalt der Kommission fördern kann. Grundsätzlich handeln seine Kommissionsmitglieder eigenständig in ihrer jeweiligen Ressortverantwortung und gewinnen für das Handeln der Kommission aufgrund ihrer Spezialisierung zunehmend an Bedeutung (Wessels 2008, S. 247). Die Sitzungen des Kollegiums laufen unter Vorsitz des Präsidenten ohne Beteiligung weiterer Beamter ab. Der Generalsekretär der Kommission ist dann verantwortlich für den Vollzug der Beschlüsse der Kommission. Er nimmt somit hinter den Kulissen eine „Schlüsselrolle“ ein (vgl. Wessels 2008, S. 247). Insgesamt besitzt die Kommission einen gewaltigen Verwaltungsapparat, der aus insgesamt 37 verschiedenen Diensten und Generaldirektionen besteht. Diese lassen sich in für einen Überblick in vier Bereiche aufteilen: Politiken (z.B. Landwirtschaft, Umwelt, Bildung etc.), Außenbeziehungen (z.B. humanitäre Hilfe, Entwicklung), Allgemeine Dienste (z.B. Eurostat, Presse etc.) und Interne Dienste (z.B. Juristischer Dienst, Datenverarbeitung etc.)²⁰⁶ Zusätzlich verfügt die Kommission über Vertretungen in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen. Den einzelnen Kommissaren direkt unterstellt sind darüber hinaus die so genannten „Kabinette“, die aus einer kleinen Gruppe politischer Vertrauter des jeweiligen Kommissars bestehen. Sie werden von diesem direkt ausgewählt und sind gegenüber den jeweiligen Diensten und Generaldirektionen weisungsbefugt (Wessels 2008, S. 249). Innerhalb dieser Kabinette werden die internen Beschlussvorlagen in Zusammenarbeit mit den betroffenen Diensten und Generaldirektionen für die Kommissionssitzungen vorbereitet. Dabei handelt die Kommission jedoch keineswegs als abgeschottete Institution. Im Gegenteil, es herrscht ein intensiver Austausch mit Beamten aus den Mitgliedsstaaten, Verbandsvertretern und unabhängigen Sachverständigen. Die Kommission ist bemüht, bereits im frühen Stadium einer politischen Entscheidung eine „Kameraderie unter Experten“ (Wessels 2008, S. 234) entstehen zu lassen. Somit werden in Zusammenhang mit den betroffenen Generaldirektionen spezielle Expertengruppen und beratende Ausschüsse eingerichtet. Für das Jahr 2004 sind insgesamt 1702 Expertengruppen und 248 Komitologieausschüsse gezählt worden (vgl. Wessels 2008, S. 235). Somit verfolgt die Kommission eine Strategie der Verflechtung, die auf einem hohen Maß an informellen Verfahren beruht. Dabei kommt es häufig vor, dass die nationalen und europäischen Beamten denselben Vorgang erneut in den Arbeitsgruppen des Rats behandeln.

„There is considerable academic debate around the role of the European Commission in the policy-making process. There is no doubt about its formal

206 Für einen aktuellen Überblick siehe: http://www.ec.europa.eu/dgs_de.htm (Stand 21.07.2008).

role. It has the sole right to initiate proposals for legislation. Without a proposal from the Commission, neither the Council nor the EP can act. However, the debate centres on whether the Commission can actually determine the direction in which the EU moves. A question has also recently arisen about the possible erosion to the autonomy of the Commission as a result of changes made to the powers of the EP. Successive amendments to the Treaties have increased the powers of the EP in an attempt to close the democratic deficit of the EU [...]. These increases in power have been at the expense of the Commission, leading some observers to argue that it faces extinction as an independent political entity [...].” (Bache/George 2006, S. 264).²⁰⁷ So befürchtet auch Bauer (2005, S. 54), dass die Europäische Kommission auf Grund der Stärkung des Europäischen Parlaments in dynamischer Sicht „auf die Rolle eines Besitzstandsverwalters im Sinne eines ‚europäischen Integrationsamtes‘ zurückzufallen“ droht.²⁰⁸

Die Frage, inwieweit die Kommission den politischen Entscheidungsprozess Europas mitgestalten kann, muss grundsätzlich auch vor dem Hintergrund der Einordnung der Kommission als supranational oder doch eher intergouvernemental handelndes Organ betrachtet werden. „Up to now the debate is inconclusive“ (Bache/George 2006, S. 273). Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt (2004, S. 109) verweisen auf die vorgesehene „institutionelle Balance“ innerhalb der europäischen Verträge, die durch das Zusammenspiel von Kommission und Rat zustande kommt. Die Kommission verkörpert hiernach das Gemeinschaftsinteresse, der Rat steht für die Wahrung der nationalstaatlichen Autonomie. „Beide Organe sind im Entscheidungsprozess so untrennbar miteinander verbunden, dass man von Kommission und Rat als ‚Tandem‘ spricht“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt (2004, S. 110). Eine Entscheidung kommt im Sinne der Metapher also nur dann zustande, wenn beide mit der gleichen Geschwindigkeit und in die gleiche Richtung treten. Wessels (2008) hingegen betont mit Blick auf die gelebte Vertragspraxis viel stärker, dass auch die Kommission intergouvernementale Elemente aufweist. Dies gilt vor allem für die intensive Zusammenarbeit auf der „Arbeitsebene“, wo Netzwerke gemeinsame Positionen erarbeiten. Gerade die Exekutiv- und Kontrollfunktion geben ihr aus seiner Sicht aber auch supranationale Elemente. In Bezug auf die Einordnung des Organs in das politische System der Europäischen Union sieht Wessels (2008, S. 225) daher folgende Veränderung für die Kommission: „Bildete die Kommission in den ersten Jahrzehnten der Integrationskonstruktion bei vielen Verfahren ein ‚Tandem‘ mit dem Rat, so ist sie aufgrund des wachsenden institutionellen Gewichts des Europäischen Parlaments Teil eines institutionellen Dreiecks geworden.“

207 Bache/George (2006, S. 264 – 275) geben einen Überblick über diese Diskussion.

208 Aus seiner Sicht könne nur ein „integrationspolitisches Großprojekt im Stile der Binnenmarktinitiative“ eine Umkehrung dieses Prozesses einleiten (Bauer 2005, S. 54). Vgl. hierzu auch Kröger (2007).

III.3.1.5. Weitere Mitspieler in Europa

a) Der Europäische Gerichtshof



Abb. 30: Institutioneller Steckbrief Europäischer Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) stellt zusammen mit dem Gericht erster Instanz (GeI) die Gerichtsbarkeit der Europäischen Union dar. Allgemein ist es die Aufgabe, die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Gemeinschaftsverträge zu sichern. Das GeI ist dabei die Eingangsstanz für direkte Klagen natürlicher oder juristischer Personen (vgl. Magiera/Trautmann 2007a). Somit besitzt der EuGH eine bedeutende Funktion für die Europäische Union, da er letztinstanzlich über Rechtsfragen entscheidet und somit das „Ge-

meinschaftsrecht“ sichert. Diese Kompetenz gilt vor allem für den Bereich der Säule I. Seit den Verträgen von Amsterdam und Nizza sind dem EuGH auch begrenzte Kompetenzen für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (Säule III) zugesprochen worden. Über keine Kompetenzen verfügt der EuGH in dem Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (Säule II) und gegenüber dem Handeln des Europäischen Rates (vgl. Magiera/Trautmann 2007a, S. 198 – 200).

Abb. 30 gibt einen kurzen Überblick über die Institution Europäischer Gerichtshof. Dabei ist herauszustellen, dass sich die gegenwärtige Bedeutung des EuGH nicht etwa allein auf explizite Inhalte in den europäischen Verträgen zurückführen lässt. Vielmehr muss deutlich gemacht werden, dass der EuGH im Laufe der Zeit durch eine Reihe von wegweisenden Urteilen mit systemgestaltender Wirkung seine eigene Position im und für das EU-System ausgebaut hat. Insbesondere wurde in einer Einzelfallbetrachtung der Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht etabliert, der in den europäischen Verträgen nicht explizit erwähnt ist.²⁰⁹ „Während er damit in den Augen mancher Kritiker seine Befugnisse unzulässig ausgedehnt hat, hat das Bundesverfassungsgericht die Praxis des EuGH in seiner bisherigen Rechtsprechung nicht beanstandet“ (Magiera/Trautmann 2007a, S. 201). Die relevantesten Formen von Verfahren sind (vgl. Wessels 2008, S. 262 – 263):

- *Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 226 – 228 EGV* :
 - o Urteil über Verstöße von Mitgliedstaaten gegen gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen,
 - o klagebefugt: Mitgliedstaaten, Kommission.
- *Nichtigkeitsklage nach Art. 230 – 231 EGV*:
 - o Erklärung der Nichtigkeit von Gemeinschaftsrechtsakten wegen Verletzung einer bei der Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm,
 - o klagebefugt: Mitgliedstaaten, EP, Rat, Kommission; falls betroffen: Europäischer Rechnungshof, Europäische Zentralbank, jede natürliche oder juristische Person.
- *Untätigkeitsklage nach Art. 232 EGV*:
 - o Urteil gegenüber EP, Rat oder Kommission über die Nichtfassung eines Beschlusses unter Verletzung des Vertragsrechts,
 - o klagebefugt: Mitgliedstaaten, Gemeinschaftsorgane.
- *Vorabentscheidung nach Art. 234 EGV*:
 - o Entscheidung in Rechtsfragen über die Auslegung und Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts,
 - o vorlageberechtigt ist jedes nationale Gericht,

209 Insgesamt geben Bache/George (2006, S. 322 - 325) einen kurzen Überblick über die systemgestaltenden Urteile. Die hier vorgestellte Entscheidung geschah im Fall Costa/ENEL (vgl. EuGH Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg 1964, 1251).

- vorlagepflichtig sind letztinstanzliche Gerichte,
- Beschluss des EuGH betrifft nur die Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Es findet keine Entscheidung über den konkreten Fall statt, so dass das rechtlich bindende Urteil durch das nationale Gericht erfolgen muss.
- *Funktion als Gutachterinstanz nach Art. 300 EGV:*
 - Vorlage zur Prüfung geplanter vertraglicher Vereinbarungen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen, ob diese mit den europäischen Verträgen vereinbar sind,
 - vorlageberechtigt: EP, Rat und Kommission.

Die ergangenen Urteile des EuGH binden die Verfahrensbeteiligten. Dabei ist zu bemerken, dass die Europäische Union nicht über eine eigene Vollzugsgewalt verfügt. Sie ist auf die Umsetzung durch die jeweiligen Mitgliedstaaten angewiesen. Mögliche Sanktionen (Zwangsgelder) gegen Mitgliedstaaten im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens kann die Kommission erwirken.²¹⁰ Die Mitgliedstaaten benennen in gegenseitigem Einvernehmen auf jeweils sechs Jahre einen Richter je Mitgliedstaat und acht Generalanwälte. Die Kandidaten müssen die Voraussetzungen für höchstrichterliche Tätigkeiten in ihren Ursprungsländern erfüllen und vollkommen unabhängig sein. Eine öffentliche Anhörung durch nationale Organe oder durch das Europäische Parlament findet hier nicht statt (Wessels 2008, S. 269). Darüber hinaus verfügt der EuGH über einen differenzierten Verwaltungsapparat.

Wie bei der Kommission gibt es auch über den EuGH in der Literatur eine intensive Diskussion, ob es sich hier um ein intergouvernementales oder doch supranationales Organ im politischen System der EU handelt bzw. mit welcher Absicht es implementiert wurde (vgl. Bache/George 2006, S. 326 – 330). Letztlich betont Wessels (2008, S. 273), dass der EuGH in seiner Entwicklung vor allem funktional zu begründen ist. So ist in einem Mehrebenensystem eine Letztentscheidungsinstanz notwendig, wenn die Vertragsbestimmungen eingehalten werden sollen. Zudem sind die in den Verträgen enthaltenen Rechtstexte sehr stark auf Konsens zwischen den Mitgliedstaaten ausgelegt, so dass es häufig Mehrdeutigkeiten und Interpretationsspielräume gibt. Hier wird der richterliche Klärungsbedarf systemimmanent hervorgerufen, um Blockaden in der institutionellen Architektur auszuschließen. Bache/George (2006, S. 330) stimmen dieser Sichtweise zu: „[...] without an authoritative interpreter of the law, all the rules put in place by the Treaties and by EC secondary legislation would be subject to different interpretation by different parties. There has to be an authoritative source of interpretation, and it has to be unquestionably independent.“ Aus dieser Perspektive ist auch die hohe Akzeptanz des EuGH durch die Mitglied-

210 Wessels (2008, S. 265) bewertet den Grad an Durchsetzungsfähigkeit gegen Mitgliedstaaten als hoch.

staaten erklärbar.²¹¹ Aufgrund seiner Funktionalität ist der EuGH somit zu einem aktiven supranationalen Träger des politischen Systems der Europäischen Union geworden. Da er im Grundinteresse der Mitgliedstaaten systemtragende und –erhaltene Funktionen wahrnimmt, charakterisiert ihn Wessels (2008, S. 274) als „supranationalen Treuhänder“.

b) *Der Europäische Rechnungshof (EuRH) und das Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)*

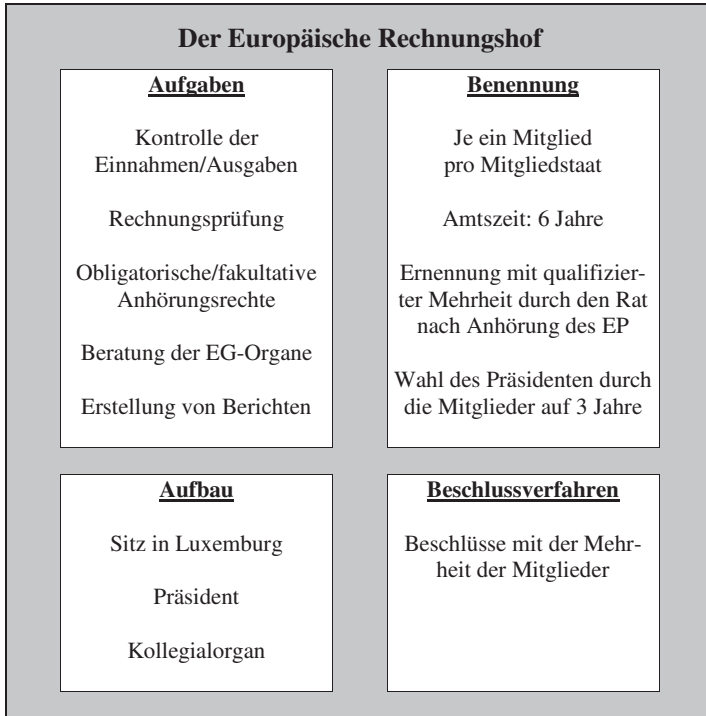


Abb. 31: Institutioneller Steckbrief Europäischer Rechnungshof

Als weitere Institution im politischen System der Europäischen Union ist im Vertrag von Maastricht der Europäische Rechnungshof (EuRH) in den Rang eines eigenen Organs erhoben worden (Art. 7 EGV). Seine Aufgaben sind sowohl

211 Bache/George (2006, S. 330) stellen hierzu ebenfalls heraus, dass der EuGH durch die Mitgliedstaaten der EU ja auch grundsätzlich in seinen Kompetenzen zurückgestuft oder gar aufgelöst werden könnte.

die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Gemeinschaft als auch die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Hierzu hat der EuRH insbesondere bei Unregelmäßigkeiten zu berichten (Art. 248 EGV). Auch greift das Europäische Parlament bei der jährlichen Entlastung der Kommission auf die Berichte des EuRH zurück.

Abb. 31 bietet einen Überblick über den EuRH (vgl. Wessels 2008, S. 311 – 313). Es ist besonders herauszustellen, dass sich die Prüfungsbefugnis des EuRH auch auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Säule II) und die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Säule III) erstreckt. Mit Einschränkungen gelten die Prüfungskompetenzen für das Finanzgebaren der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Investitionsbank (vgl. Mageria/Trautmann 2007b, S. 213). Insgesamt hat der EuRH eine sehr umfassende Berichterstattung entwickelt, die den Kriterien von nationalen Rechnungshöfen entspricht. Grundsätzlich erfolgt die Rechnungsprüfung nach Abschluss jedes Haushaltsjahres. Neben dieser nachträglichen Kontrolle kann auch bereits vor Rechnungsabschluss im Rahmen einer begleitenden Kontrolle mit der Prüfung begonnen werden. Darüber hinaus werden zu speziellen Anfragen Sonderberichte angefertigt, auf Antrag eines EG-Organs sowie des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen oder des Bürgerbeauftragten erstellt der EuRH ebenfalls gutachterliche Stellungnahmen. Inhalte sind hier auch Bewertungen hinsichtlich der Zielerreichung der Ausgaben und des Verhältnisses von Kosten und Nutzen (vgl. Mageria/Trautmann 2007b, S. 214). Alle Organe und Einrichtungen sowohl der EG als auch der Europäischen Union sind verpflichtet, den EuRH bei seiner Arbeit zu unterstützen. Der EuRH selbst beruht auf dem Grundsatz der Offenheit und Transparenz. Seine Prüfungsergebnisse legt er in Form von umfangreichen Jahresberichten den EG-Organen vor. Dieser wird mit den Stellungnahmen der betroffenen Institutionen im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Zusätzlich ist der EuRH verpflichtet, sowohl dem Parlament als auch dem Rat eine Zuverlässigkeitserklärung über die Rechnungsführung sowie über die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrunde liegenden Vorgänge vorzulegen, die ebenfalls im Amtsblatt der EU veröffentlicht wird (vgl. Mageria/Trautmann 2007b, S. 214). Auf diese Weise trägt der Rechnungshof zur parlamentarischen Verantwortlichkeit des Haushaltsverfahrens in der EG bei (vgl. Wessels 2008, S. 312). Der EuRH besteht aus einem Staatsangehörigen pro Mitgliedstaat. Die Kandidaten werden durch die Mitgliedstaaten vorgeschlagen, durch das EP angehört und letztlich mit qualifizierter Mehrheit durch den Rat für sechs Jahre ernannt. Dabei wird besonders betont, dass sie ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit ausüben, so dass die Unabhängigkeit des EuRH insgesamt garantiert werden soll (vgl. Art. 247 EGV).

Die Arbeit des EuRH wird durch das 1999 gegründete „Europäische Amt für Betrugsbekämpfung“ („Office européen de lutte anti-fraude“, kurz: OLAF)

ergänzt. Ziel dieses Amtes ist es, die Korruption und unsachgemäße Verwendung von EG-Mitteln aufzuklären und zu bekämpfen. Eine derartige Einrichtung wurde seitens des Europäischen Parlaments angemahnt und schließlich durch die Kommission gegründet und eingesetzt. OLAF besitzt daher den Status eines unabhängigen Ermittlungsdienstes, stellt aber gleichzeitig einen organisatorischen Teil der Kommission dar (vgl. Wessels 2008, S. 315 – 317). Aktuelle Beispiele²¹² belegen, dass gerade vor der zu erwartenden anhaltenden Zunahme an Ausgaben in einer Gemeinschaft von 27 Mitgliedstaaten die Gründung von OLAF nicht grundlos geschehen ist. Insofern sind sowohl der EuRH als auch OLAF als bedeutende Mitspieler im politischen System der Europäischen Union zu beurteilen, die den supranationalen und rechtsstaatlichen Charakter der EU unterstreichen (vgl. Wessels 2008, S. 317).

c) Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss

Der europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) stellt eine institutionalisierte Form der Einflussnahme im politischen System Europas dar, der die Stellung als „Ausschuss mit beratender Funktion“ und damit verbundene Beteiligungsrechte in den europäischen Verträgen zugesprochen bekommen hat (vgl. Wessels 2008, S. 285). Abb. 32 stellt den EWSA neben den folgenden Ausführungen überblickartig vor (vgl. Wessels 2008, S. 286). Der EWSA verfügt über teils obligatorische und teils fakultative Anhörungsrechte. Darüber hinaus kann er vom Parlament gehört werden und aus Eigeninitiative Stellungnahmen abgeben. Auf diese Weise dient der EWSA dazu, die Positionen organisierter Interessen bei der Vorbereitung von verbindlichen Entscheidungen in das politische System einzubringen. Dieser Aspekt bietet auch für die die Entscheidungen treffende Seite Vorteile, da sie auf diesem Weg einen Überblick über die Akzeptanz ihrer Vorhaben erhalten. Besonders auf den Gebieten der Sozial-, Bildungs-, Gesundheits-, Industrie-, Forschungs- und Technologie-, Umwelt- und Beschäftigungspolitik nutzt der EWSA seine Anhörungsrechte umfassend.²¹³ „Pro Jahr hat der EWSA in den letzten vier Jahren durchschnittlich 180 Stellungnahmen verabschiedet, wobei seit einigen Jahren eine Zunahme der Initiativstellung-

212 So schreibt die Financial Times Deutschland am 23.07.2008 in folgenden Artikel: „Korruptionsbekämpfung – Brüssel dreht Bulgarien den Geldhahn zu“: „Bulgarien muss wegen ungebremster Korruption und Kriminalität auf rund eine halbe Mrd. Euro Finanzhilfen der Europäischen Union verzichten. [...] Die Zahlungen sollen erst wieder anlaufen, wenn die Regierung ‚glaubwürdige Korrekturmaßnahmen struktureller Art sowie eine tief greifende Strukturreform‘ umgesetzt hat. [...] Der EU-Bericht enthält eine Reihe von Hinweisen darauf, dass sich hohe Beamte aus den EU-Geldtöpfen selbst bedienen haben. [...] Die EU-Behörde für Betrugs- und Korruptionsbekämpfung (Olaf) habe ‚grundlegende Probleme in der Leistungsfähigkeit der bulgarischen Verwaltungs- und Justizbehörden‘ identifiziert.“ Gefunden unter: Financial Times Deutschland Online: <http://www.ftd.de/politik/europa/389423.html?mode=print>, 23.07.2008, 15:47 Uhr.

213 Vgl. hierzu Wessels (2008, S. 287).

nahmen zu verzeichnen ist (ca. 15-25 % aller Stellungnahmen). [...] Der EWSA nimmt für sich in Anspruch, dass etwa zwei Drittel seiner Empfehlungen und Vorschläge von Kommission, Parlament und Rat berücksichtigt werden“ (vgl. Linsenmann 2007, S. 227).

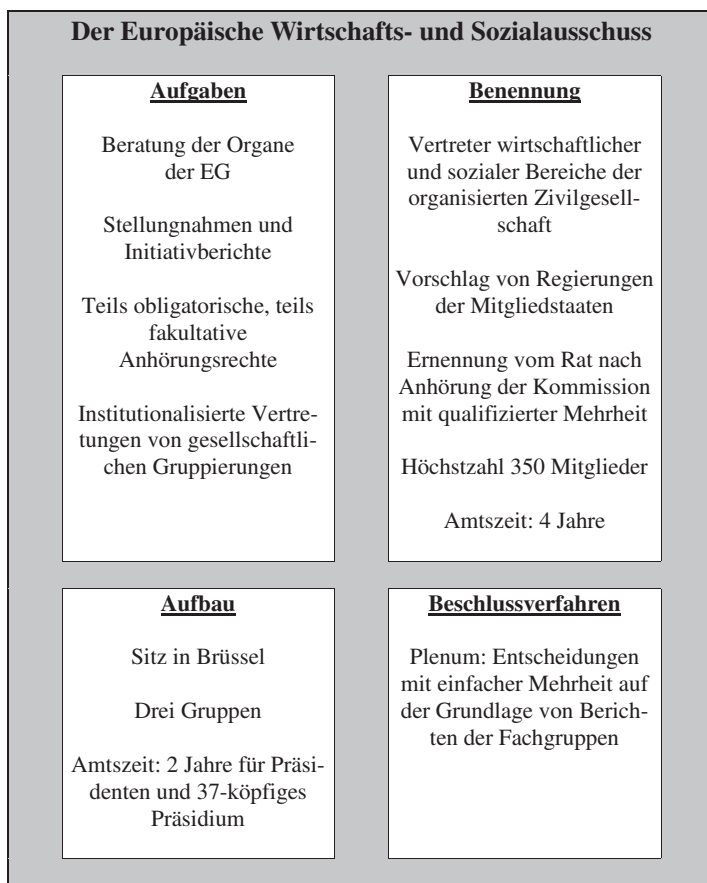


Abb. 32: Institutioneller Steckbrief EWSA

Die Mitglieder des EWSA lassen sich grob in drei Gruppen unterscheiden, die ungefähr in gleichen Anteilen vertreten sind: Arbeitgeber, Arbeitnehmer und verschiedenen Interessengruppen (bspw. Verbraucherverbände, Handelskammern, Bauernverbände). Nach einem festgelegten Schlüssel entsenden die 27 Mitgliedstaaten bis zu 350 Vertreter (siehe Wessels 2008, S. 289), die vom Rat auf Vorschlag der nationalen Regierungen und nach Anhörung durch das Europäische

Parlament mit qualifizierter Mehrheit auf vier Jahre ernannt werden. Das Plenum des EWSA entscheidet mit der einfachen Mehrheit auf der Grundlage von Berichten. Diese werden in eingesetzten Fachgruppen, die alle Politikfelder der EG abdecken, entsprechend zur Entscheidung vorbereitet. „Die Stellungnahmen des EWSA werden zwar in der Regel nicht einstimmig verabschiedet, dennoch repräsentieren sie häufig einen Konsens der vertretenen Gruppen“ (Linsenmann 2007, S. 227). Dies hat zur Folge, dass diese gemeinsamen Positionen, die trotz einer heterogenen Zusammensetzung des Ausschusses bezogen werden, „für die Durchsetzung der häufig gegensätzlichen Interessen verschiedener wirtschaftlicher und sozialer Gruppen nur begrenzt wirksam“ sind (Wessels 2008, S. 286). So konstatiert Linsenmann (2007, S. 228): „Der EWSA hat im Laufe der Zeit seinen exklusiven Charakter als Institution einer effektiven politischen Lobbyarbeit verloren.“ Diese Meinung teilt auch Wessels (2008, S. 290), der feststellt, dass der Ausschuss „in der Praxis der Politikgestaltung keine Exklusivität als Institution effektiver Lobbyarbeit“ für sich beanspruchen kann. Aus diesem Grund orientiert sich das Selbstverständnis des EWSA stärker an anderen institutionellen Leitbildern. „Er sieht sich heute vor allem als ‚Vertretungsorgan und Gesprächsforum par excellence der organisierten Bürgergesellschaft‘ und als ‚Sprachrohr zur Verbreitung des Europagedankens in der Europäischen Union‘“ (Linsenmann 2007, S. 228). Gerade den zweiten Aspekt hat der EWSA im Rahmen des Erweiterungsprozesses aktiv wahrgenommen. Der ursprüngliche Gedanke, durch den EWSA ein Sprachrohr der Wirtschaft zu institutionalisieren, steht in der heutigen Praxis somit nicht mehr im Vordergrund. Die jeweiligen Interessengruppen suchen eigenständig am EWSA vorbei den direkten Weg zur Beeinflussung des politischen Systems in Europa. Wie bereits dargestellt stehen hierbei die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und die Regierungen der Mitgliedstaaten auf den jeweiligen „Arbeitsebenen“ im Fokus. So beschreibt Wessels (2008, S. 290), dass der EWSA kein „unentbehrliches Schlüsselgremium“ zur Vermittlung ökonomischer und sozialer Interessen darstelle: „Vielmehr bietet er für seine Mitglieder einen unter mehreren Zugängen zur institutionellen Architektur.“²¹⁴

d) Der Ausschuss der Regionen

Der Ausschuss der Regionen (AdR) zeigt viele Parallelen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und ist vergleichbar zu bewerten. Auch er stellt als „Ausschuss mit beratender Aufgabe“ eine durch die europäischen Verträge institutionalisierte Form der Einflussnahme spezifischer Interessen dar. Sein Ziel ist es, Repräsentanten der regionalen und lokalen Ebene eine Mitwirkungsmöglichkeit an der europäischen Politik- und Systemgestaltung zu ermög-

214 Linsenmann (2007) fügt hierzu noch an, dass auch der Europäische Verfassungsvertrag zum EWSA keine grundlegenden Veränderungen für die aufgezeigte institutionelle Perspektive bietet.

lichen. Auf diese Weise sollen auch mögliche Auswirkungen von Entscheidungen auf EU-Ebene frühzeitig in Gemeinden und Regionen erörtert werden können. Somit folgt die Einrichtung des Ausschusses der Regionen zum einen dem Ziel der Europäischen Union, eine harmonische Entwicklung der Gemeinschaft als Ganzes zu fördern (Kohäsion) und die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen Europas zu verringern (Konvergenz). Zum anderen entspricht der AdR dem Subsidiaritätsprinzip der Europäischen Union (vgl. hierzu Hölcker 2004).²¹⁵

Bis zum Abschluss des Vertrags von Maastricht existierte keine handlungsfähige regionale Interessensvertretung. Erst 1985 wurde die „Versammlung der Regionen Europas“ (VRE) als freiwilliger regionaler Zusammenschluss gegründet, 1994 folgte der Kongress der Gemeinden und Regionen Europas (KGRE). Gegenüber diesen Einrichtungen stellt der Ausschuss der Regionen einen erheblichen Positionsgewinn für die europäischen Regionen dar (vgl. Schmuck 2007). Seine Kompetenzen sind mit denen des EWSA vergleichbar (vgl. Mittag 2007, S. 75): In vertraglich vorgeschriebenen, insbesondere regionale Interessen berührenden Politikfeldern muss der AdR vom Rat, von der Europäischen Kommission und vom Europäischen Parlament angehört werden. Dies sind im Einzelnen die Bereiche Bildung, Kultur, Gesundheit, transeuropäische Netze, wirtschaftliche und sozial Kohäsion sowie die Politikfelder der Beschäftigung, der Berufsausbildung, des Verkehrswesens und der Sozial- und Umweltpolitik. In allen anderen Politikbereichen kann der AdR fakultativ gehört werden. Wie der EWSA verfügt auch der AdR neben diesen Beteiligungsrechten über die Option, Initiativstellungen zu verabschieden, um die eigene Sichtweise darzulegen. Die Ernennung der 350 Mitglieder des Ausschusses der Regionen erfolgt bis auf folgenden Unterschied nach dem gleichen Verfahren und dem gleichen Schlüssel wie beim EWSA: Nach Art. 263 EGV müssen die Mitglieder des AdR ein auf Wahlen beruhendes Mandat in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sein (vgl. Mittag 2007, S. 75). Deutsche Mitglieder etwa waren und sind Ministerpräsidenten, Länderminister, Landtagsabgeordnete und Bürgermeister (vgl. hierzu Wessels 2008, S. 294 – 295). Die Entscheidungen des AdR fallen im Plenum mit einfacher Mehrheit. Der Entscheidungsprozess hingegen findet im Unterschied zum EWSA und als Folge der Mitgliedschaftsvoraussetzung sowohl in den gebildeten jeweiligen Fachkommissionen aber auch im Rahmen von politischen Fraktionen statt. „Die Fraktionsgrenzen bilden jedoch nicht die alleinige Trennlinie bei der Entscheidungsfindung. Die Gegensätze

215 In diesem Zusammenhang ist auch auf die intensive Regional- und Strukturpolitik der Europäischen Union zu verweisen, in deren Rahmen auch die Vorstellung von einem „Europa der Regionen“ entstanden ist. Vgl. hierzu auch: Conzelmann/Knodt (2002), Hartwig (2007), Hesse (1995), Ruge (2003), Schmuck (2007), Tondl (2001) und Zimmermann-Steinhart (2006).

zwischen einzelnen nationalen Delegationen, zwischen nord- und südeuropäischen Gebietskörperschaften, zwischen Integrationsbefürwortern und -gegnern oder zwischen Kommunen und Regionen spielen je nach Einzelfall ebenfalls eine wichtige Rolle, ohne dass sich hier dauerhafte Konfliktlinien abzeichnen“ (Mittag 2007, S. 76).



Abb. 33: Institutioneller Steckbrief Ausschuss der Regionen

So ist ein gewisses Maß an Heterogenität der Mitgliedschaft des AdR festzustellen, welches abhängig vom Entscheidungsgegenstand unterschiedlich stark ausfällt. Dies hat bereits Engel 1995 (S. 277) als „wesentlichen Konstruktionsfehler“ bei der Aufstellung des AdR kritisiert und recht behalten: „Wie bereits am

Verhalten von Interessengruppen im Verhältnis zum EWSA beobachtet, verfolgen auch die Regionen differenzierte Strategien innerhalb und außerhalb des AdR; sie richten sich gleichzeitig an mehrere Akteure auf jeder Ebene des EU-Systems“ (Wessels, 2008, S. 295). Dabei stellt Schmuck (2007) eine Doppelstrategie der Länder und Regionen fest. Auf der einen Seite üben sie über den Ausschuss der Regionen oder am Ausschuss vorbei durch direkte Interessenvermittlung in die Fachausschüsse und Expertengruppen von Rat, Kommission und Parlament ihre Einflussnahme aus. Auf der anderen Seite wirken sie jedoch auch je nach verfassungsrechtlicher Grundlage an der innerstaatlichen Entscheidungsfindung ihres jeweiligen Mitgliedstaates mit.²¹⁶ „Die ursprünglich hochgesteckten Erwartungen der regionalen Gebietskörperschaften in den AdR haben sich bisher nur teilweise erfüllt. Ob der AdR tatsächlich einen nachhaltigen Schritt zu einem Europa der Regionen verkörpert, muss in Frage gestellt werden“ (Mittag 2007, S. 76). Vielmehr ist die Bedeutung des Ausschusses der Regionen durch die Analyse der politischen Praxis zu relativieren. Er bietet entsprechend der Funktion des EWSA einen möglichen Weg für seine Mitglieder, Einfluss auf das politische System der Europäischen Union auszuüben. Aufgrund der Tatsache, dass die Regionen Europas zu aktiven eigenständigen Mitspielern im EU-Mehrebenensystem geworden sind und es bisher trotz der Option des AdR nicht geschafft haben, eine belastbare Gemeinschaft zu bilden und entsprechend Geschlossenheit im politischen Entscheidungsprozess Europas zu zeigen, charakterisiert Wessels (2008, S. 295) diese Entwicklung nicht als „Europa der Regionen“ sondern als „Europa mit Regionen“.

e)Europäische Agenturen

Europäische Agenturen sind dezentrale Einrichtungen europäischen öffentlichen Rechts, die über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen. Sie werden durch den Rechtsakt einer Verordnung ins Leben gerufen, um ein besonderes Tätigkeitsfeld in der Europäischen Union in den Fokus einer Einrichtung zu platzieren. Sie dienen insbesondere als Informations- und Servicestellen und drücken in dieser Funktion den supranationalen Charakter des politischen Systems der Europäischen Union aus. Aufgrund des steigenden Regelungs-, Koordinierungs- und Informationsbedarfs innerhalb der Europäischen Union ist die Zahl der Agenturen seit den 90er Jahren deutlich angewachsen. Neben diesem Aspekt hat aber auch der Wunsch nach einer erhöhten geographischer Streuung europäischer Einrichtungen diesen Trend gefördert (vgl. Barbato 2007, S. 144). So sind momentan in 17 Mitgliedstaaten Europas unterschiedliche europäische Agenturen angesiedelt.²¹⁷ „Trotz der Vielfältigkeit der jeweiligen Aufgabenstellung der Agenturen verfügen sie über ähnliche Funktionsprinzipien. Die Europäischen

216 Vgl. hierzu auch Margedant (2006).

217 Vgl. hierzu: http://europa.eu/agencies/inyourcountry/index_de.htm (Stand 27.07.2008).

Agenturen haben weniger eine Recht setzende Aufgabenstellung, sondern sind eher auf technische Hilfsleistungen ausgerichtet“ (Barbato 2007, S. 144). Geführt wird jede Agentur durch einen Verwaltungsrat, an dessen Spitze ein Direktor steht. Dieser ist für die gesamte Tätigkeit seiner Agentur und die korrekte Umsetzung der jeweiligen Arbeitsprogramme verantwortlich. Die Arbeit selbst erfolgt auch hier in Form von Netzwerken, so dass die Sachverständigenausschüsse der Agenturen über eine umfassende Expertise mit aktuellem Stand auf ihrem Fachgebiet verfügen. Dabei werden die Agenturen über Gemeinschaftsmittel oder auch aus den Gebühren ihrer Dienstleistungen finanziert. Insgesamt lassen sich die Europäischen Agenturen in vier Arten einteilen:²¹⁸

- Gemeinschaftsagenturen,
- Agenturen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik,
- Agenturen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und
- zeitlich begrenzte Exekutivagenturen.

Bis auf die zeitlich begrenzten Exekutivagenturen lässt sich in dieser Unterscheidung die Tempelkonstruktion der EU wiederholt finden: Die Gemeinschaftsagenturen sind im Bereich der Säule I, die Agenturen für die GASP in Säule II und die Agenturen für die PJZS in Säule III tätig. Zurzeit existieren 24 Gemeinschaftsagenturen, die Barbato (2007, S. 145 – 147) in vier Untergruppen unterteilt. Die erste Gruppe der Gemeinschaftsagenturen beschäftigt sich mit Regulierungs- und Serviceaufgaben im Binnenmarkt, wie etwa die Europäische Behörde für Lebensmittelrecht (EFSA), das Harmonisierungsamt für den Binnenmarkt (OHIM), die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) oder die Europäische Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs (EMSA). Die zweite Untergruppe umfasst Agenturen mit beobachtender Aufgabenstellung. Beispiele sind hier die Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDA) oder die Europäische Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Ausländerfeindlichkeit (EUMC). Die dritte Untergruppe fasst die Agenturen zusammen, die den sozialen Dialog auf europäischer Ebene führen sollen. Hierzu wurden unter anderem das europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) oder die Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (OSHA) eingerichtet. Die vierte Gruppe der Gemeinschaftsagenturen ist sehr heterogen und umfasst die aus der obigen Unterteilung verbleibenden Agenturen.

Im Bereich der GASP gibt es insgesamt drei Agenturen: Europäische Verteidigungsagentur (EDA), Institut der Europäischen Union für Sicherheitsstudi-

218 Vgl. hierzu: http://europa.eu/agencies/index_de.htm (Stand 27.07.2008), wo alle aktuell tätigen Agenturen aufgeführt und auch „verlinkt“ sind.

en (ISS) und das Satellitenzentrum der Europäischen Union (EUSC). Die Agenturen der dritten Säule, also die Agenturen des Bereichs PJZS, sind die Einheit für justizielle Zusammenarbeit der Europäischen Union (Eurojust), die Europäische Polizeiakademie (CEPOL) und das Europäische Polizeiamt (Europol). Die zeitlich begrenzten Exekutivagenturen übernehmen für einen festgelegten Zeitraum die Verwaltung von Gemeinschaftsprogrammen und müssen – im Gegensatz zu den übrigen Agenturen – am Sitz der Europäischen Kommission (Brüssel oder Luxemburg) angesiedelt sein. Beispiel sind hier die Exekutivagentur für das Gesundheitsprogramm (PHEA) oder Exekutivagentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (EAWI). Aufgrund der wachsenden Aufgaben für die Europäische Union ist auch zukünftig mit der weiteren Einrichtung von Agenturen zu rechnen (Barbato 2007, S. 147).

f) Europäischer Bürgerbeauftragte und Europäischer Datenschutzbeauftragte

In einem weiteren Verständnis gehören zur Wahrnehmung von Kontrollfunktionen im politischen System der Europäischen Union der Europäische Bürgerbeauftragte (Ombudsmann) und der Europäische Datenschutzbeauftragte. Der Europäische Bürgerbeauftragte wird vom Europäischen Parlament für die Dauer einer Wahlperiode gewählt. Er kann von jedem Bürger der Union Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit der Organe oder Einrichtungen der Europäischen Union entgegennehmen (vgl. Hillenbrand 2007, S. 439). Lediglich der Europäische Gerichtshof und das Gericht erster Instanz unterliegen in Ausübung ihrer Rechtssprechungsbefugnisse nicht der Kontrolle des Bürgerbeauftragten. Sind die vorgebrachten Beschwerden gerechtfertigt, leitet der Bürgerbeauftragte die entsprechenden Untersuchungen ein und verlangt entsprechende Stellungnahmen der beteiligten Organe. Anschließend legt er sowohl dem Europäischen Parlament als auch dem betreffenden Organ seinen Bericht über den Sachverhalt vor (vgl. Art. 195 EGV). Darüber hinaus kann der Bürgerbeauftragte auch aus Eigeninitiative heraus entsprechende Untersuchungen aufnehmen.

Die Aktivitäten des Bürgerbeauftragten zeigen insbesondere für die tägliche Verwaltungsarbeit der Organe und Institutionen der Europäischen Union nachhaltige Wirkung (vgl. Wessels 2008, S. 132 – 133). Insgesamt wird seine Überparteilichkeit und Unabhängigkeit deutlich betont. Zusätzlich bietet er sich an, als Ansprechpartner bzw. „Briefkasten“ bei Problemlagen zu fungieren, die lediglich die nationale Ebenen bzw. das nationale Recht betreffen. In einem solchen Fall leitet der Bürgerbeauftragte die Beschwerde bzw. den Sachverhalt an die zuständige nationale Stelle weiter und leitet auf diesem Weg die entsprechende Kommunikation zwischen den streitenden Parteien ein.²¹⁹

219 Vgl. hierzu: <http://www.ombudsman.europa.eu/home/de/default.htm> (Stand 27.07.2008).

Auf dem Gebiet des Datenschutzes ist zudem der Europäische Datenschutzbeauftragte installiert worden. Neben der Aufsichtsfunktion, dass die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union das Grundrecht des Schutzes der personenbezogenen Daten nicht verletzen, nimmt der Datenschutzbeauftragte auch Kontroll- und Beratungsfunktionen wahr. Ziel dieser drei Funktionen ist es, eine nachhaltige „data protection culture in EC institutions and bodies“ herbeizuführen.²²⁰

g) Die Europäische Investitionsbank (EIB)

Die Europäische Investitionsbank (EIB) ist beides: eine Bank und eine eigenständige Institution der Europäischen Union (vgl. Hillenbrand 2007a, S. 148). Wichtigste Aufgabe der EIB ist es, durch die Unterstützung wirtschaftsschwacher Regionen die europäische Integration, eine ausgewogene Entwicklung und den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt Europas zu fördern. So unterstützt die Bank gezielt und umfassend die europäische Struktur- und Regionalpolitik. Aber auch außerhalb der EU ist die EIB aktiv. In den vergangenen Jahren galt ihre Unterstützungsleistung insbesondere den neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, um hier durch gezielte Darlehensvergabe notwendige Infrastrukturvorhaben und die Angleichung an EU-Umweltstandards zu ermöglichen. „Insgesamt wird durch die Tätigkeit der Europäischen Investitionsbank das wirtschaftliche Auseinanderdriften der EU-Staaten abgemildert. Ein Stärke der Bank liegt darin, dass sie sich flexibel den Zielen der Gemeinschaft anpassen kann“ (Hillenbrand 2007a, S. 149). Die EIB stellt sich in Bezug zu ihrer Vergabepraxis von Darlehen selbst wie folgt vor: „Wir erfüllen diese Aufgabe im Dienste der Union“.²²¹ Dabei ist es ihr Ziel, nur solche Projekte auszuwählen, dass die finanzierten Investitionen zu einer tragfähigen und dauerhaften Entwicklung beitragen. Bei der Kreditvergabe gelten für die EIB die banküblichen wirtschaftlichen Grundsätze. Kreditnehmer können dabei sowohl öffentliche als auch private Akteure sein. Auf diese Weise hat die EIB für die Entwicklung Europas eine hohe Bedeutung gewonnen und gilt als „größter supranationaler Anleiheemittent“ (Hillenbrand 2007a, S. 148).

Ihre Eigentümer sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dabei werden die Anteile des jeweiligen Mitgliedstaates am Kapital der Bank gemäß dem wirtschaftlichen Gewicht innerhalb der Europäischen Union (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) zum Zeitpunkt des Beitritts zur Union ermittelt. Nach Satzung der EIB darf sich der Betrag ihrer ausstehenden Darlehen auf maximal 250% des gezeichneten Kapitals belaufen. Die EIB erhält ihre benötigten Mittel nicht aus dem EG-Haushalt, sondern muss sie sich auf den Kapitalmärkten eigenständig beschaffen. Organe der Bank sind der Gouverneursrat, der Verwal-

220 Siehe: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/pid/2> (Stand 27.07.2008).

221 Siehe: <http://www.eib.org/about/mission/index.htm> (Stand 27.07.2008).

tungsrat, das Direktorium und der Prüfungsausschuss. Der Gouverneursrat besteht aus den von den 27 Mitgliedstaaten hierzu bestimmten Ministern (i.d.R. den Finanzministern). Aufgabe des Gouverneursrates ist es, die allgemeinen Leitlinien für die Kreditpolitik vorzugeben. Zudem bestimmt er die Mitglieder des Verwaltungsrates, des Direktoriums und des Prüfungsausschusses. Der Verwaltungsrat besitzt die ausschließliche Entscheidungsbefugnis für die Gewährung von Darlehen und Bürgschaften sowie die Aufnahme von Anleihen. Des Weiteren überwacht er die ordnungsgemäße Verwaltung der Bank und die Übereinstimmung ihrer Tätigkeiten mit den durch den Gouverneursrat und den europäischen Verträgen vorgegeben Leitlinien. Die Mitglieder des Verwaltungsrates werden von den Mitgliedstaaten ernannt und vom Rat der Gouverneure für fünf Jahre bestellt. Sie sind ausschließlich der Bank verantwortlich. Das Direktorium stellt das Exekutivorgan der EIB dar. Die Mitglieder werden vom Verwaltungsrat vorgeschlagen und vom Gouverneursrat für sechs Jahre bestellt. Auch sie sind nur der EIB verantwortlich. Der Prüfungsausschuss stellt ein unabhängiges Organ innerhalb der EIB dar, das unmittelbar dem Gouverneursrat verantwortlich ist. Es prüft die Ordnungsmäßigkeit der Geschäfte und der Bücher der EIB. Seine Mitglieder werden vom Rat der Gouverneure für drei Jahre ernannt.²²² Auf diese Weise handelt die EIB in der Ausführung ihrer Geschäfte autonom und besitzt für deren Abwicklung interne Leistungs- und Kontrollverfahren, die mit denen privater Banken vergleichbar sind. Trotz der durch die Struktur der Bank aufgezeigten Kontrollen ihrer Gremien durch die Mitgliedstaaten unterstreicht die Bank durch ihre Autonomie und ihre Zielvorgaben den supranationalen Charakter des politischen Systems der Europäischen Union. Durch die mehrheitliche Übernahme des Europäischen Investitionsfonds, der sich auf Risikokapitalfinanzierungen spezialisiert hat, wurde zusätzlich die EIB-Gruppe geschaffen, die neben den genannten Zielen zukünftig einen entscheidenden Beitrag zur Stützung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie leisten soll (vgl. Hiltenbrand 2007a, S. 149).

III.3.1.6. Zusammenfassung

Im Kapitel III.3.1. ist die Europäische Union anhand ihrer Institutionen vorgestellt worden.²²³ Um den Überblick zu wahren, können die Inhalte der bisherigen Analyse mit Hilfe der Abb. 34 in Anhang 3 dieser Arbeit veranschaulicht werden (vgl. Wallace 2005, S. 52). Dabei sollen hier sowohl Farbe als auch Form in der Darstellung der jeweiligen Institutionen die jeweiligen spezifischen Besonderheiten und Merkmale betonen. Die gewählte Form der institutionellen Darstel-

222 Vgl. hierzu: <http://www.eib.org> (Stand 27.07.2008).

223 Zur Vervollständigung sei eingefügt, dass bisher die Europäische Zentralbank als weitere Institution Europas nicht betrachtet wurde. Ihre Analyse ist im folgenden Kapitel zu finden.

lung unterstreicht den supranationalen bzw. intergouvernementalen Charakter der jeweiligen Institution. Eckige Formen sprechen für eine intergouvernementale Einrichtung, während eine runde Form den supranationalen Charakter zum Ausdruck bringen soll. Die jeweils gewählte Farbe erinnert darüber hinaus an die Einzelmerkmale der dargestellten Institutionen. Auf diese Weise soll dem Leser vor Augen geführt werden, dass jeder Akteur im politischen System der Europäischen Union differenziert betrachtet werden muss. So verdeutlicht Abb. 34 die besondere Rolle des Europäischen Rates als Letztentscheidungsinstanz in Europa. Seine rechteckige Form erinnert an seinen eindeutig intergouvernementalen Charakter. Die blaue Hinterlegung hebt ihn aufgrund seiner Macht und Unabhängigkeit von den übrigen aufgezeigten Institutionen in Europa ab. Ebenfalls wird auf diese Weise die Rolle des EuGH als supranationaler Treuhänder des politischen Systems der Europäischen Union zum Ausdruck gebracht, der durch die Arbeit des EuRH unterstützt und bestärkt wird. Da beide Institutionen supranational ausgerichtet sind, weisen sie eine runde Form auf. Die grüne Farbe betont wie das Blau beim Europäischen Rat die Sonderstellung und die weitgehende Unabhängigkeit von den politischen Organen der Europäischen Union. Im Kern der Abbildung findet sich gelb abgehoben das von Wessels (2008) deutlich herausgearbeitete institutionelle Dreieck bestehend aus Rat, Kommission und Europäischem Parlament, welches das ehemalige Tandem zwischen Rat und Kommission durch die Erweiterung der Kompetenzen des Parlaments abgelöst hat. Die unterschiedlichen Formen der drei Elemente des Dreiecks rufen wiederum die jeweiligen institutionellen Besonderheiten der Institutionen im Hinblick auf supranationale oder intergouvernementale Merkmale in Erinnerung. Dabei hat die Analyse jedoch gezeigt, dass der rechteckig dargestellte Rat trotz seines eindeutig intergouvernementalen Charakters auch die supranationalen Funktionen der Europäischen Union gestärkt hat. Die zentrale Position des Rates in der Graphik betont seine Macht in der Rolle als Beschlussfassungsorgan. Dabei ist er jedoch auf eine mehr oder weniger enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament angewiesen, welches über hohe Beteiligungsrechte verfügt. Auf diese Weise wird die Entscheidungshoheit des Rates beschnitten, so dass der in den letzten Jahren steigende Einfluss des Europäischen Parlaments die Supranationalität der Europäischen Union weiter betont. Es wird daher in der hier gewählten Darstellungsweise mit einer abgerundeten Form dargestellt, um die wachsende supranationale Einflussnahme dieses Organs zum Ausdruck zu bringen. Auch die Kommission muss innerhalb des politischen Entscheidungsprozesses differenziert betrachtet werden. Sie nicht nur die Hüterin der Verträge und das Exekutivorgan der Europäischen Union, welches allein aus einer supranationalen Perspektive agiert und daher mit einer runden Form abgebildet wird. Gerade ihre Politik der Verflechtung und der intensive Austausch in Netzwerken auf der Arbeitsebene öffnen sie ebenfalls für intergouvernementale Interessen.

Neben diesen Aspekten stellt die Abb. 34 ebenfalls dar, dass das politische System Europas unter einem großen Einfluss von „außerhalb stehenden Akteuren“ steht. Neben institutionalisierten Formen der Einflussnahme wie die Offene Methode der Koordinierung, der EWSA oder der AdR (in Abb. 34 rötlich dargestellt) gibt es zahlreiche Formen der nicht formalisierten Einflussnahme, so dass sich in Europa ein „politischer Meinungsmarkt“ (vgl. Lehmann 2005) herausbildet. Dieser führt zu einem dazu, dass Organisationen, Verbände und sogar einzelne Unternehmen Repräsentanzen in Brüssel aufgebaut haben, um Einfluss am politischen Entscheidungsprozess nehmen zu können. Zum anderen macht die hier vorgestellte kritische Sichtweise des EWSA und AdR deutlich, dass formalisierte Wege der Einflussnahme nicht allein akzeptiert werden und sogar Länder und Regionen unabhängig von ihrem Nationalstaat ihre Interessen in Europa verfolgen.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass die bisherige Analyse der Europäischen Union auf der Nahsicht der am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Institutionen und Akteure beruht. Hierzu ist die Europäische Union im Sinne des Vertrags von Maastricht in drei Säulen eingeteilt worden. Im Bereich der ersten Säule finden sich Richtlinien und Verordnungen als Formen der Gesetzgebung, die vor allem den EG-Binnenmarkt betreffen. „Die Rechtsakte für diese Kernaufgabe der EG werden in der Regel nach der supranational angelegten Gemeinschaftsmethode im institutionellen Dreieck zwischen Kommission, Rat und EP vorbereitet und verabschiedet: die Prozeduren unterliegen der Rechtssprechung durch den EuGH“ (Wessel 2008, S. 340). Für die Bereiche der Säulen II und III greifen jedoch andere Regeln für Kooperation und Koordination mit stark intergouvernementalen Charakteristika. So stellt die Abb. 34 keinesfalls ein umfassendes Bild des politischen Systems der Europäischen Union dar. Es ist zu konstatieren, dass sich die politischen Verfahrensregeln nicht nur zwischen den Säulen sondern auch innerhalb der jeweiligen Säulen des EU-Tempels unterscheiden.²²⁴ Im Rahmen dieser Arbeit kann eine detaillierte Analyse aller einzelnen Politikfelder der Europäischen Union nicht geleistet werden. Vielmehr steht hier im Vordergrund, anhand der Institutionenanalyse die Europäische Union als ein System zu begreifen, in dem die Mitgliedstaaten Kompetenzen auf eine supranationale Ebene übertragen haben. Aus der Perspektive dieser Arbeit wird die EU daher als „formeller Club“ verstanden.

224 Einen Überblick über die möglichen Variationen auf den Feldern der Politikgestaltung bietet Wessels (2008, S. 338 – 341). Dabei stellt er heraus, dass das europäische Vertragswerk mindestens 50 unterschiedliche Verfahren innerhalb der drei Säulen der EU beinhaltet.

III.3.2. Die Eurozone

Unter dem Begriff „Eurozone“ werden im Folgenden die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammengefasst, die im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (EWWU) die gemeinsame europäische Währung, den „Euro“, eingeführt haben. Die Eurozone besteht zurzeit aus insgesamt 16 Mitgliedstaaten.²²⁵ Diese haben einen wesentlichen Teil ihrer staatlichen Souveränität und Kompetenzen im Bereich der Geldpolitik an das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) bzw. an die Europäische Zentralbank (EZB) abgegeben. Das Europäische System der Zentralbanken umfasst die Europäische Zentralbank und alle nationalen Zentralbanken der 27 EU-Mitgliedstaaten. Da die Rechtstexte, die das ESZB begründen, von der Annahme ausgehen, dass alle EU-Mitglieder den Euro einführen werden, muss – bis dies der Fall ist – eine weitere begriffliche Unterscheidung gemacht werden: Die EZB und die Nationalbanken der EU-Mitgliedsländer, die den Euro bereits eingeführt haben, werden unter dem Begriff „Eurosystem“ zusammengefasst. Das Eurosystem ist also eine Teilmenge des ESZB. Um sich in dieser komplexen Thematik leichter orientieren zu können, bietet sich zunächst ein historischer Rückblick auf die Entwicklungen der EWWU an.

III.3.2.1. Die Schritte zur Verwirklichung der EWWU

Der Ausgangspunkt zur Realisierung der heutigen Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion war der so genannte Werner-Plan von 1970. Dieser sah vor, in Europa innerhalb von drei Phasen eine Wirtschafts- und Währungsunion zu verwirklichen. Der Begriff „Wirtschaftsunion“ bezeichnet dabei einen einheitlichen Markt mit freiem Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Eine „Währungsunion“ stellt einen Raum dar, in dem im Hinblick auf gemeinsame makroökonomische Ziele die Politiken gemeinsam gestaltet werden. Zudem ist sie durch eine uneingeschränkte, irreversible Konvertibilität der Währungen, eine vollständige Liberalisierung des Kapitalverkehrs sowie eine volle Integration der Banken- und sonstigen Finanzmärkte gekennzeichnet (vgl. Verdun 2003, S. 315). Rückwirkend betrachtet war der Werner-Plan seiner Zeit voraus und scheiterte vor allem daran, dass durch den Zusammenbruch des bis dahin bestehenden Bretton-Woods-Systems²²⁶ im Jahr 1973 die internationale Währungsordnung komplett in Umbruch geriet. Nach einer Übergangszeit in

225 Diese sind: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, Slowenien, Spanien und Zypern (Stand Februar 2009).

226 Im Bretton-Woods-System waren alle Währungen durch feste Wechselkurse an den US-Dollar gekoppelt, während der US-Dollar an Gold gebunden war (vgl. Ellerbeck/Harant 2005, S. 3)

den 70er Jahren trat dann 1979 der Europäische Wechselkursverbund in Kraft, dem formal alle EG-Mitglieder angehörten. Kern war die Einführung eines Wechselkursmechanismus in Form der „European Currency Unit“ (ECU). Durch den festgelegten ECU-Leitkurs als Bezugsgröße wurden die Wechselkurse aller beteiligten Staaten untereinander bestimmt. Die tatsächlichen Wechselkurse durften von ihrem mit Hilfe des ECU festgelegten Wechselkurs nur um 2,25% nach oben oder unten abweichen. Gab es eine starke Abweichung, so mussten die Notenbanken beider Länder entsprechend auf dem Devisenmarkt eingreifen, bis sich der Kurs wieder in der definierten Bandbreite befand. Auf Antrag konnten die Gewichte der Währungen untereinander alle fünf Jahre überprüft und erforderlichenfalls revidiert werden. Voraussetzung hierfür war die Zustimmung aller Mitglieder des Europäischen Wechselkursverbundes.

Im Zuge der Einheitlichen Europäischen Akte erhielt die Europäische Kommission unter dem Vorsitz von Jacques Delors den Auftrag, konkrete Schritte zu einer Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion zu erarbeiten. Der darauf vorgelegte Bericht lehnte sich inhaltlich eng an den Werner-Entwurf aus dem Jahr 1970 an und beinhaltete ebenfalls drei Phasen zur Entwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion.²²⁷ Die erste Phase forderte die Vollendung des Binnenmarktes auch für den Kapitalverkehr. Als zweite Stufe war der Beitritt der EG-Mitgliedstaaten in das Europäische Währungssystem vorgesehen. Dabei sollten die Bandbreiten der Wechselkurse innerhalb des Europäischen Währungssystems schrittweise verengt und Anpassungen nur noch in Ausnahmesituationen zugelassen werden. Ungleichgewichte zwischen den Mitgliedsländern sollten durch eine intensive Überwachung der Wirtschaftsentwicklung und Haushaltspolitik der jeweiligen Staaten vermieden werden. Die dritte Phase bedeutete die Abgabe der geldpolitischen Kompetenzen an eine Europäische Zentralbank, die den Status eines Organs der Europäischen Gemeinschaft bekommen sollte. Dabei war geplant, die Wechselkurse zwischen den europäischen Währungen unwiderruflich festzuschreiben und eine europäische Währung einzuführen. Das Europäische Zentralbanksystem sollte aus einem Zentralinstitut und den nationalen Zentralbanken bestehen. Die Europäische Zentralbank als Zentralinstitut sollte die Geldpolitik und die Wechselkurspolitik gegenüber Drittstaaten übernehmen. Die nationalen Zentralbanken sollten die Beschlüsse der Europäischen Zentralbank entsprechend umsetzen. Des Weiteren legte der Delors-Bericht als Ziel des europäischen Zentralbanksystems die Preisstabilität fest und bestimmte die Unabhängigkeit des Zentralbanksystems von Weisungen der nationalen Regierungen und Gemeinschaftsorgane Europas.

Dieser Bericht wurde vom Europäischen Rat 1989 in Madrid als Strategie zur Verwirklichung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion ange-

227 Vgl. ebenfalls McNamara (2005), Verdun (2003) und Scheller (2004), der die hier aufgezeigte Entwicklung sehr detailliert darstellen.

nommen. Er stellte die Grundlage für die 1991 folgenden Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs in Maastricht dar. So wurden in dem Vertrag von Maastricht, der erst 1993 in Kraft trat, die entscheidenden vertraglichen Abmachungen zur Verwirklichung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion innerhalb der ersten Säule der Europäischen Union getroffen.²²⁸ Begünstigend für diese Entwicklung waren zudem die Ereignisse im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung. Zum einen hatte sich die D-Mark im europäischen Wechselkursverbund zur Leitwährung entwickelt. Zum anderen veränderte das vereinigte Deutschland das bisher gültige Machtgefüge in Europa, so dass insbesondere Frankreich aber auch weitere EU-Mitglieder darauf achteten, Deutschland stärker in die Gemeinschaft einzubinden. Um den Einfluss der Deutschen Bundesbank auf die eigene Geldpolitik nicht zu groß werden zu lassen, wollte Frankreich durch die Einführung des Euro Einfluss auf die Geldpolitik zurückgewinnen. Daher drang es auf einen Übergang zu einer Währungsunion spätestens bis zum 1. Januar 1999.

Zusammenfassend beurteilt stellen die Entscheidungen von Maastricht einen Kompromiss zwischen der deutschen und der französischen Verhandlungsposition dar. Frankreich pochte auf die schnelle Einführung einer europäischen Währung, während Deutschland eine parallele politische und wirtschaftliche Integration forderte. Letztlich wurde die Einführung der Währungsunion beschlossen. Dem gegenüber stand jedoch eine Reihe von stabilitätspolitischen Vorkehrungen. Zusätzlich wurde die europäische Zentralbank nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank auf das vorrangige Ziel der Preisstabilität verpflichtet und es wurde ihr eine weitgehende Weisungsunabhängigkeit von anderen Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten eingeräumt (vgl. Tilch 2000, S. 5 – 15). Wie ursprünglich durch Werner und Delors vorgesehen können zur Verwirklichung der EWWU insgesamt drei Abschnitte identifiziert werden (vgl. Ellerbeck/Harant 2005, S. 6 – 7).²²⁹ Die erste Stufe bedeutete die Vollendung des EU-Binnenmarktes mit seinen vier Freiheiten (freier Verkehr für Personen, Güter, Dienstleistungen und Kapital). Weitere Punkte waren hier die Einbeziehung aller EU-Staaten in den Wechselkursmechanismus, die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und die Harmonisierung der Geld- und Währungspolitik sowie der Bankenaufsicht der Mitgliedstaaten. Prägend für die zweite Stufe ist die Gründung des Europäischen Währungsinstituts als Vorläufer der Europäischen Zentralbank. Ziel war es, die Geldpolitik der EU-Mitgliedstaaten stärker zu koordinieren und die nationalen Rechtsvorschriften an die zukünftige ESZB-Satzung anzupassen. Dies galt insbesondere für die Unabhängigkeit der Zentralbanken und das Verbot der Kreditvergabe an staatliche Haushalte. Die dritte Stufe wurde am 1. Januar 1999 rechtsverbindlich wirksam. Als Wichtigstes ist hier

228 Vgl. Kapitel III.3.1.

229 Siehe ebenfalls Tilch (2000, S. 13 – 36) und Scheller (2004, S. 20 – 28).

der Übergang der geld- und währungspolitischen Zuständigkeit von den nationalen Zentralbanken auf das Europäische System der Zentralbanken zu nennen, welches sich, wie eingangs beschrieben, aus der EZB und den nationalen Notenbanken zusammensetzt. Ebenso erfolgte die unwiderrufliche Fixierung der Wechselkurse der nationalen Währungen untereinander und damit auch zum Euro. Dieser wurde als gesetzliches Zahlungsmittel eingeführt und ersetzte den ECU im Kurs 1:1. So ist die Einführung des Euro als eine Währungsumstellung und nicht als eine Währungsreform zu beurteilen. Die Ausgabe der Euro-Banknoten und Münzen erfolgte 2002. Diejenigen Mitgliedstaaten, die nicht an der Währungsunion teilnehmen, sind von allen Rechten und Verpflichtungen des ESZB entbunden. Sie behalten ihre nationalen geld- und währungspolitischen Kompetenzen. Zudem ruht das Stimmrecht dieser Staaten bei Beschlüssen des Rats zu Fragen der Wirtschafts- und Währungspolitik (Tilch 2000, S. 34).

„In a nutshell, the period between 1957 and 1998 led from the signing of the Treaty of Rome to the single currency. It was also a period when people learned to manage an entirely fiduciary currency whose purchasing power is based on trust rather than intrinsic value. The Treaty of Maastricht sanctions principles of central banking and monetary policy that were identified through scholarly research and policy experience. These principles have gained growing support in the public opinion, and were finally adopted by a wide component of the political spectrum. In a sense, the Treaty embodies what was learned about central bank policies throughout the twentieth century” (Padoa-Schioppa 2004, S. 19). Zur Abrundung der Historie ist natürlich noch zu hinterfragen, welche Ziele neben den dargestellten machtpolitischen Aspekten mit der Einführung der EWWU „offiziell“ verfolgt wurden. Diese sind in Artikel 2 und 3 des Vertrags von Maastricht enthalten: „Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 3a genannten gemeinsamen Politiken oder Maßnahmen eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft, ein beständiges, nicht-inflationäres Wachstum, einen hohen Grad an Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Beschäftigungsniveau, ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Hebung der Lebenshaltung und Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern“ (Art. 2 EUV). Somit finden sich in dem Auszug aus dem Vertrag von Maastricht alle Eckpunkte des so genannten volkswirtschaftlichen „magischen Vierecks“ wieder: Stetiges Wirtschaftswachstum, Preisniveaustabilität, Zahlungsbilanzausgleich und Vollbeschäftigung. Das Ziel der EWWU ist es folglich, den Erhalt des „gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“, welches sich bei Erfüllung aller vier Eckpunkte ergibt, dauerhaft zu sichern und auf diese Weise den engeren Zusammenhalt und die Integrationsdynamik der Europäischen Union zu erhöhen (vgl. Renne 2001, S. 43). Eine ökonomische Vertiefung wird somit der politi-

schen Integration vorangestellt (vgl. Hillenbrand 2007b). Um dies zu erreichen, beruht die EWWU – wie die Bezeichnung bereits deutlich macht – auf zwei eng zusammenhängenden Komponenten, die im Folgenden aufgezeigt werden sollen. Die erste Komponente ist die Koordinierung der Wirtschafts- und Budgetpolitik der einzelnen Mitgliedstaaten. Dabei sind diese Politikbereiche in der Verantwortung der Nationalstaaten verblieben. Dennoch muss hier ein Abstimmungsprozess untereinander erfolgen, um den Integrationsraum Europa derart zu harmonisieren, dass bei Wachstum, Inflation und Beschäftigung in den Mitgliedstaaten vergleichbare Ergebnisse erzielt werden können. Dies ist das Aufgabefeld der Wirtschaftsunion, die zudem eine Politik verfolgen muss, die der Politik der zweiten Komponente nicht zuwiderläuft. Diese wird eben durch die Währungsunion dargestellt, die mit dem ESZB bzw. der EZB das vorrangige Ziel der Preisstabilität verfolgt. Abschließend wird dann die besondere Rolle der Eurozone beleuchtet, also der Mitgliedstaaten, die innerhalb der EWWU als einzige Länder die Gemeinschaftswährung Euro eingeführt haben.

III.3.2.2. Die Wirtschaftsunion

Die Wirtschaftsunion ist durch die vier Freiheiten des Binnenmarktes und durch das Subsidiaritätsprinzip sehr dezentral geprägt. Abgesehen von der Außenwirtschafts-, der Agrar- und der Struktur- und Regionalpolitik sind in den europäischen Verträgen keine Kompetenzen für eine zentrale Wirtschaftspolitik auf die EU-Ebene übertragen worden, so dass die Wirtschaftspolitik primär in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt (vgl. Böttcher 2007). Um die jedoch oben bereits angesprochene notwendige Vereinbarkeit und Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken der Länder mit der europäischen wirtschaftspolitischen Zielsetzung und der europäischen Geldpolitik zu erreichen, sind Koordinierungsverfahren vorgesehen. Bei der Betrachtung der europäischen Wirtschaftsunion muss man sich folglich stets bewusst sein, dass hier die europäische Ebene lediglich die politischen Ziele bzw. Werte vorgibt.²³⁰ Die Umsetzung der Maßnahmen zur Erreichung dieser Zielvorgaben erfolgt dann durch die Entscheidungen der Mitgliedstaaten, deren Handeln zudem in die europäische Geldpolitik eingebettet ist. Somit kommt der Koordinierung der Wirtschaftspolitik in Europa die entscheidende Bedeutung zu: „The entire matter of the EU economic constitution’s effectiveness hinges on the effectiveness of its policy coordination“ (Padoa-Schioppa 2004, S. 46). Auf diese Weise wird die Koordinierung von Politikbereichen zu einem Verfahren des Regierens. „Weder werden auf der Unionsebene im Rat rechtlich verbindliche Politikentscheidungen wie bei der intergouvernementalen Zusammenarbeit getroffen, noch findet eine

230 Renne (2001, S. 48) spricht in diesem Zusammenhang von einer „Gemeinschaftsdisziplin“, nach der die Mitgliedstaaten mit ihrer Wirtschaftspolitik „einem Grundkanon gemeinsamer wirtschaftspolitischer Werte“ folgen.

Vergemeinschaftung wie bei der so genannten Gemeinschaftsmethode statt. Das Ziel ist nicht die Schaffung, Harmonisierung oder Supranationalisierung allgemeinverbindlicher Regeln und Institutionen, sondern eine Konvergenz und Anpassung nationaler Politiken oder von Politikergebnissen“ (Linsenmann 2007a, S. 294).

Der Prozess der Politikgestaltung lässt sich grundsätzlich wie folgt charakterisieren: Der Europäische Rat verabschiedet in bestimmten Abständen wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen und wirkt in den betreffenden Bereichen als oberste Instanz zur Setzung von Leitideen. Die eigentliche Koordinierung der Politik findet jedoch durch den Rat der Europäischen Union statt. Hier nimmt der Ecofin-Rat, der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Economic and Financial), die zentrale Position ein. Er tagt mindestens monatlich und trifft in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Beamtengremien, den Fachausschüssen sowie mit Arbeitsgruppen, in denen auch Beamte der Kommission, der Mitgliedstaaten oder auch der EZB zu finden sind, seine Entscheidungen. Der Kommission fällt die Rolle zu, Vorschläge für Leitlinien und Empfehlungen zu entwickeln und Berichte im Rahmen der Überwachung der Mitgliedstaaten zu erstellen. Auf der „Arbeitsebene“ leistet sie somit auch einen Teil der organisatorischen Arbeit. Das Europäische Parlament wird in der Regel nur unterrichtet bzw. angehört. Es kann selbst nur durch Initiativberichte zur europäischen Meinungsbildung beitragen.²³¹ Die aus diesen Prozessen entstehenden Methoden der Koordinierung lassen sich grundsätzlich in „weiche“ und „harte“ Methoden unterscheiden. Je nach Politikbereich haben sich so unterschiedliche Entscheidungs- und Führungsprozesse entwickelt, die hier jedoch nicht umfassend dargestellt werden können. Nach Padoa-Schioppa (2004, S. 46 – 47) lassen sie sich allerdings wie folgt weiter strukturieren, um einen kleinen Einblick zu bekommen. So fallen unter die „weiche“ Koordinierung zum einen die Formen der politischen Konsultationen bzw. der Überwachung von Mitgliedstaaten. Zum anderen stellt aber auch der geförderte Wettbewerb untereinander eine weiche Koordinierungsmaßnahme der europäischen Wirtschaftspolitik dar. Das entscheidende Kennzeichen der weichen Koordinierungsformen besteht somit darin, dass seitens der europäischen Union keine weitergehenden Sanktionen gegen Mitgliedstaaten verhängt werden können, die von den vom Rat verabschiedeten Leitideen abweichen. Die einzige Form der Sanktion besteht hier darin, die meist auf Berichten der Kommission beruhenden Empfehlungen des Rats für einzelne abweichende Mitgliedstaaten offen darzulegen, um so durch öffentlichen Druck die weitere Zusammenarbeit innerhalb Europas erreichen und fördern zu können. Auch die bereits erwähnte „Offene Methode der Koordinierung“²³² stellt eine „weiche“ Maßnahme zur Weiterentwicklung der europäi-

231 Vgl. zur Charakterisierung des Politikprozesses Wessels (2008, S. 368 – 369).

232 Vgl. Kapitel III.3.1.3.

schen Wirtschaftspolitik dar. Insgesamt urteilt Wessels (2008, S. 384), dass die Mitgliedstaaten mit den bisher erreichten Ergebnissen durch die „weichen“ Koordinierungsmaßnahmen selbst nicht einverstanden sind. Daher wurde durch den Europäischen Rat im Jahr 2000 die Lissabon-Strategie entwickelt, die 2005 weiterentwickelt worden ist. Im Vordergrund steht hier, wirtschafts- und beschäftigungspolitische Maßnahmen stärker zu verknüpfen und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten unter eine regelmäßige und genauere Revision zu stellen.²³³

Die „harten“ Koordinierungsmaßnahmen stellen hingegen die Fälle dar, in denen Sanktionen erstens aufgrund übertragender Kompetenzen oder zweitens aufgrund geltenden Gemeinschaftsrechts gegen Mitgliedstaaten getroffen werden können. So stellt die alleinige Autorität der EZB für die Geldpolitik der Europäischen Union den ersten Fall einer „harten“ Form der Politikkoordinierung dar. Als Beispiel für den zweiten Fall kann der europäische „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ (SWP) genannt werden, der zur Vermeidung von Konflikten zwischen der Wirtschafts- und Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten und der Geldpolitik der EZB beschlossen worden ist. Mit diesem Pakt soll die notwendige Disziplin aber auch Flexibilität für eine nachhaltige wirtschaftspolitische Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten gewährleistet werden (Padoa-Schioppa 2004, S. 54). Der SWP beinhaltet vier Bedingungen, die jeder Mitgliedstaat beim Eintritt in die Währungsunion und auch nach Eintritt in die Eurozone erfüllen muss. Sie werden als die so genannten „Maastrichtkriterien“ bezeichnet (vgl. Ellerbeck/Harant 2005, S. 13): (1) Preisniveaustabilität, (2) eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand (Schuldenstand des Staates darf maximal 60% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) und das öffentliche Defizit maximal 3 % des BIP betragen), (3) Einhaltung der normalen Bandbreite des Wechselkursmechanismus und (4) Konvergenz der langfristigen Zinssätze. Zur Einhaltung dieser Vorgaben unterliegt die Fiskalpolitik der Mitgliedstaaten einer nahezu lückenlosen Kontrolle:²³⁴ Im Sinne „weicher“ Koordinierungsmaßnahmen überwacht die

233 Nach der Reform der Lissabon-Strategie 2005 legt der Europäische Rat auf Grundlage eines Strategieberichts der Kommission eine integrierte Leitidee fest. Zu dieser Vorgabe haben die Mitgliedstaaten dann nationale Reformprogramme zu erstellen und jährlich den Fortschritt an die Kommission zu berichten. Die Kommission selbst beurteilt das nationale Reformprogramm nach den wirtschaftlichen, sozialen und umweltpolitischen Zielvorstellungen der entwickelten Leitidee entwickelt selbst als Gegenstück zu den einzelstaatlichen Programmen ein „Lissabon-Programm der Gemeinschaft“, dass alle auf Gemeinschaftsebene zu treffenden Maßnahmen umfasst. Die Kommission berichtet hierzu jährlich an den Europäischen Rat, so dass dieser bereits jährlich die erzielten Fortschritte kommentieren kann. Am Ende eines Zyklus von drei Jahren werden die integrierten Leitideen, die nationalen Reformprogramme und das Lissabon-Programm der Gemeinschaft auf Grundlage eines neuen Strategieberichts nach den beschriebenen Verfahren erneuert und wiederum für drei Jahre umgesetzt. Vgl. Wessels (2008, S. 382 – 383).

234 Die hier kurz beschriebenen Verfahren werden sowohl bei Ellerbeck/Harant (2005, S.

Kommission in Form von Berichten die Lage der Mitgliedsländer. Sollten sich Abweichungen von den formulierten Zielen ergeben, kann der Rat Empfehlungen an die betreffenden Mitgliedstaaten richten, die die Funktion einer frühzeitigen Warnung besitzen. Eine verschärfte Version stellt die öffentliche Warnung eines Mitgliedlandes dar. Die „harte“ Seite des SWP findet sich in der Vermeidung eines übermäßigen Haushaltsdefizits. Sollten die Frühwarnungen keine Wirkung erzeugen, kann der Rat nach Feststellung eines übermäßigen Defizits auf Empfehlung der Kommission in einem mehrstufigen Prozess Sanktionen verhängen und verschärfen, wofür zwei Drittel der gewogenen Stimmen der Mitgliedstaaten notwendig sind. Der betroffene Staat selbst darf nicht abstimmen. So kann von einem Staat, der sein Haushaltsdefizit nicht bekämpft, die Hinterlegung einer unverzinslichen Einlage verlangt werden. Diese wird in einem weiteren Schritt in eine Geldbuße verwandelt, sollte das Haushaltsdefizit trotz Einlage nicht innerhalb von zwei Jahren behoben werden. In der Praxis jedoch hat der Ecofin-Rat bisher nicht die notwendigen Mehrheiten erreicht, um trotz fortdauernder Haushaltsdefizite Sanktionen zu verhängen, so dass eine heftige Debatte um die Wirksamkeit und Glaubwürdigkeit entstanden ist.²³⁵ Daher glaubt Wessels (2008, S. 384), dass sich allein mit Mitteln der Koordinierung keine harten Sanktionen umsetzen lassen.

Insgesamt werden die Formen der politischen Koordinierung innerhalb der Wirtschaftsunion als Instrumente mit beschränkter Reichweite eingestuft: „Die

14) als auch bei Wessels (2008, S. 374) veranschaulicht dargestellt.

- 235 Empfehlungen der Kommission an den Rat, Frühwarnungen auszusprechen, hat es 2002 gegen Portugal, Deutschland und Frankreich sowie 2004 gegen Italien gegeben. Nur gegen Frankreich wurde diese auch ausgesprochen. Weitere Empfehlungen oder gar Sanktionen gab es nicht. Da Frankreich und Deutschland dreimal in Folge über der Defizitgrenze lagen, reichte die Kommission Klage vor dem EuGH ein, der die Untätigkeit des Ecofin-Rates in dieser Sache als Verstoß gegen das EU-Recht wertete und somit die Position der Kommission stärkte. Dennoch ist der Rat weiterhin nicht verpflichtet, den Empfehlungen der Kommission Folge zu leisten. Vgl. hierzu Ellerbeck/Harant (2005, S. 15). Auch im Januar 2009 steht der Stabilitätspakt in der Diskussion. So berichtet die Financial Times Deutschland (FTD) am 19.01.2009 von der Entstehung zweier Lager bei der Aufstellung milliardenschwerer Regierungspakete zur Bekämpfung der zu dieser Zeit in Europa vorherrschenden Finanz- und damit Konjunkturkrise. So existieren stabilitätsorientierte Länder (u.a. Deutschland und Niederlande), die auf glaubwürdige Konsolidierungsanstrengungen nach Erholung der Wirtschaft pochen. Das Gegenlager (u.a. Frankreich, Italien, Griechenland) argumentiert mit einer Ausnahmesituation, so dass eine mit Einsetzen eines wirtschaftlichen Aufschwungs verschärfte Verpflichtung zur Haushaltskonsolidierung entfallen müsse. Unabhängig von dieser Diskussion plant nach Darstellung der FTD der Wirtschaftskommissar Joaquín Almunia die Eröffnung der vertraglich vorgesehenen Defizitverfahren gegen alle Länder, deren Fehlbeträge das drei-Prozent-Limit als Folge der Stimulusmilliarden deutlich und dauerhaft überschreiten (Quelle: FTD, 19.01.2009: Hohe Staatsdefizite – EU-Ratsvorsitz will Sparpaket erzwingen).

Ergebnisse der Politikkoordinierung sind bisher als sehr moderat zu bezeichnen. Kurzfristige Anpassungen an europäische Leitlinien sind kaum zu beobachten, europäische Empfehlungen, deren Nichtbefolgung keine Sanktionen nach sich ziehen oder bei denen Sanktionen wie im Falle des Wachstums- und Stabilitätspakts effektiv verhindert werden können, werden in der Regel von den Regierungen nicht als direkte Handlungsaufforderung verstanden. Die auf europäischer Ebene formulierten Leitlinien oder Benchmarks können eher verstanden werden als ein zusätzliches Element im nationalen Politikverarbeitungsprozess“ (Linsenmann 2007a, S. 297). Allenfalls ist festzustellen, dass die europäischen Leitideen nur mittel- und langfristig Meinungen und Positionen der beteiligten Akteure beeinflussen und verändern können. Auf diese Weise können in der langfristigen Sicht Veränderungsprozesse durch Politikkoordinierung initiiert und somit europäische Ziele gemeinsam umgesetzt werden (vgl. Linsenmann 2007a, S. 297). Wessels (2008, S. 386) weist zudem auf einen weiteren Aspekt hin: „Die Dominanz nationaler Exekutiven, das Fehlen von rechtverbindlichen Instrumenten und die schwache parlamentarische und justizielle Kontrolle machen die Koordinierung für Regierungen attraktiv und erweisen sich als ‚autonomieschonend‘. Zudem kann aufgrund der Komplexität der Verfahren eine Diffusion der politischen Verantwortung betrieben werden, die Fehlleistungen auf der Brüsseler Ebene ablädt, während nationale Regierungen sich Erfolge zuschreiben können.“

III.3.2.3. Die Währungsunion

Voraussetzung für die Teilnahme in der EWWU ist die gleichzeitige Erfüllung der Konvergenzkriterien von Maastricht vor dem Beitritt (vgl. Art. 121 EGV). Dabei werden die Konvergenzkriterien mindestens alle zwei Jahre überprüft. Grundsätzlich ist vorgesehen, dass die Staaten, die diese erfüllen, der EWWU beitreten müssen. Dies bedeutet, dass sie die dritte Stufe zur Verwirklichung der EWWU erreicht haben.²³⁶ Dabei hat der Eintritt in die Wirtschafts- und Währungsunion für jeden Mitgliedstaat irreversiblen Charakter (vgl. Tilch 2000, S. 26).²³⁷ Neben den bereits dargestellten Zielen der Wirtschaftsunion sind es die

236 Großbritannien und Dänemark besitzen hier eine Ausstiegsklausel, da sie während des Entscheidungsprozesses zum Übergang in die dritte Stufe erklärt haben, nicht von Beginn an der EWWU teilnehmen zu wollen. Sie können jedoch einen Antrag auf Teilnahme an der EWWU stellen (vgl. Tilch 2000, S. 26 u. 34). In Schweden lehnte 2003 die Bevölkerungsmehrheit in einem Referendum die Einführung des Euro ab.

237 „Sie treten damit auch in eine währungspolitische Solidargemeinschaft auf Gedeih und Verderb ein, in der sie sowohl die positiven als auch die negativen Konsequenzen des Verhaltens aller beteiligten Länder in der Entwicklung des gemeinsamen Geldwertes mittragen. Der Eintritt in eine Währungsunion ist damit ein zutiefst politischer Vorgang, der weit über den Währungsbereich selbst hinausreicht“ (Tietmeyer 1992, S. 18). Tietmeyer (1992, S. 17) spricht in diesem Sinne auch von einem „Weg ohne Umkehr“.

Ziele der Währungsunion, die den gemeinsamen Markt behindernden Währungsschwankungen zu beseitigen und die Währungsstabilität zu erreichen. Auf diese Weise soll Europa nach außen auf dem Weltmarkt gestärkt und nach innen die Integrationsdynamik erhöht werden (vgl. Hillenbrand 2007b, S. 382). Hierzu ist durch die Schaffung der EWWU das Europäische System der Zentralbanken gegründet worden. Nach Art. 105 EGV ist es das vorrangige Ziel des ESZB, die Preisstabilität zu gewährleisten. Darüber hinaus hat es die Aufgabe, die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft zu unterstützen, soweit dies ohne Beeinträchtigung des Ziels der Preisstabilität möglich ist. Zur Erfüllung dieser Aufgaben hat das ESZB die Geldpolitik der Gemeinschaft festzulegen und auszuführen, Devisengeschäfte durchzuführen, die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten zu halten und zu verwalten sowie das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme zu fördern (vgl. Art. 105 EGV). Zwischen dem Ziel der Preisstabilität und den weiteren Zielsetzungen besteht ein eindeutiger Prioritätenunterschied. Um bei der Zielverfolgung keine Beeinflussung zuzulassen, wird die Unabhängigkeit der EZB besonders betont. Dabei lassen sich vier verschiedene Unabhängigkeiten unterscheiden (vgl. Reumann 2001, S. 17 – 26): Artikel 107 EGV sichert die institutionelle Unabhängigkeit des ESZB. So darf die EZB keine Weisungen von Institutionen der Gemeinschaft oder von nationalen Behörden entgegennehmen.²³⁸ Zusätzlich wird die Autonomie der EZB durch das Verbot gestärkt, europäischen oder regionalen Körperschaften öffentlichen Rechts Kredit zu gewähren oder deren Schuldtitel aufzukaufen. Auch Änderungen der ESZB-Satzung sind nur mit Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten möglich. Auf diese Weise soll jegliche politisch motivierte Beeinflussung der Geldpolitik verhindert werden (vgl. Tilch 2000, S. 37 – 38). Art. 108 EGV bestimmt die funktionelle Unabhängigkeit. Zwar ist der EZB ihr Ziel eindeutig vorgegeben, völlige Eigenständigkeit besitzt sie jedoch in der Methode, mit der sie ihren Auftrag ausführen möchte. Die dritte Art der Unabhängigkeit ist die finanzielle Unabhängigkeit der EZB. Sie muss gegeben sein, da ansonsten leicht Einflussmöglichkeiten seitens der Geldgeber möglich sind. Da die EZB über eigene Zinseinnahmen verfügt, sich dadurch selbst finanziert und lediglich die unabhängigen nationalen Zentralbanken Inhaber und Zeichner des Kapitals der EZB sind, ist die finanzielle Unabhängigkeit der EZB gewährleistet. Letztlich muss auch die personelle Unabhängigkeit der EZB gegeben sein, um autonom handeln zu können. Diese Unabhängigkeit bezieht sich also auf die Ernennung und Abberufung der Zentralbankgouverneure. Bezüglich der EZB soll sie dadurch geschaffen werden, dass es zum einen mehrere Ernennungsinstanzen gibt

238 Nach Art. 108 EGV gilt die Weisungsunabhängigkeit auch für die Präsidenten der nationalen Zentralbanken. Auch sie dürfen nicht durch EG-Organe oder nationale Regierungen beeinflusst werden. Art. 109 EGV bestimmt zudem, dass generell die nationalen Zentralbanken auch nach geltenden innerstaatlichen Vorschriften unabhängig sein müssen.

und zum anderen die Ernannten über lange Amtszeiten ohne Möglichkeit der Wiederwahl verfügen. Auf diese Weise soll eine Situation erzeugt werden, in der ohne Druck von politischen Instanzen gearbeitet werden kann. „[...] so ergibt sich für die EZB das Bild einer Institution, das sich gegenüber äußeren Einflüssen als sehr widerstandsfähig erweist. Eine gezielte direkte Einwirkung auf institutionellem Wege erscheint kaum möglich“ (Wagener 2001, S. 191). Dass sich die Politik dennoch über die Besetzung der Spitzenpositionen innerhalb der EZB leichte Möglichkeiten der Einflussnahme erhofft, zeigt die Debatte um die Ernennung des ersten Präsidenten der EZB. Die zur Verfügung stehenden Kandidaten Wim Duisenberg und Jean-Claude Trichet mussten sich auf den Kompromiss festlegen lassen, dass Duisenberg vor Ende seiner achtjährigen Amtszeit zurücktritt und anschließend Trichet nachfolgt (vgl. Verdun 2003, S. 320 – 321).²³⁹ Trotz dieses Beispiels kommen Heine/Heer (2004, S. 52) zu dem Schluss, dass „die EZB die wohl unabhängigste Zentralbank der Welt ist.“

Wie bereits beschrieben besteht das ESZB grundsätzlich aus zwei Pfeilern, nämlich aus den nach wie vor existierenden nationalen Notenbanken und aus der Europäischen Zentralbank (vgl. Linsenmann 2007b). Nur die Mitgliedstaaten, die die Gemeinschaftswährung Euro eingeführt haben, haben im Bereich der Währungspolitik einen wesentlichen Teil ihrer staatlichen Souveränität auf das ESZB bzw. die EZB übertragen, die damit eine zentrale Rolle für die Geld- und Währungspolitik einnimmt. Sie bilden das so genannte Eurosystem. Innerhalb des Eurosystems stellt die EZB den Ort der zentralen Entscheidungsfindung dar, dessen Beschlüsse dezentral durch die nationalen Zentralbanken im ESZB umgesetzt werden. Die nationalen Notenbanken sind zwar rechtlich selbständig, müssen aber gemäß der ESZB-Satzung nach den Leitlinien und Weisungen der EZB handeln. Insgesamt stellt die EZB eine einzigartige supranationale Einrichtung dar, die kein Organ im Sinne des EG-Vertrags ist, aber eine eigene Rechtspersönlichkeit im Sinne des Völkerrechts besitzt (vgl. Reumann 2001, S. 14).

Die EZB verfolgt zur Sicherstellung ihres vorrangigen Ziels der Preisstabilität offiziell eine Zwei-Säulen-Strategie (vgl. Issing 2004), mit Hilfe derer die notwendigen Informationen für die zu treffenden geldpolitischen Entscheidungen erarbeitet werden.²⁴⁰ So setzt sich die Entscheidungsgrundlage zum einen aus der Beurteilung der Aussichten für die zukünftige Preisentwicklung aufgrund einer breiten Palette ökonomischer Indikatoren (z.B. Löhne, Preisindizes oder Verbraucherumfragen) und zum anderen aus der Analyse des Geldmen-

239 Das Ernennungsverfahren der EZB-Gouverneure wird im weiteren Verlauf des Kapitels erläutert.

240 Die offizielle Zwei-Säulen-Strategie der EZB ist in der Literatur stark kritisiert worden, da ihr vorgeworfen wird, nicht alle Aspekte, die in die geldpolitischen Entscheidungen der EZB einfließen, ausreichend zu betonen. Zur Darstellung dieser Diskussionen siehe Heine/Herr (2004, S. 173 – 196) und Padoa-Schioppa (2004, S. 67 – 96). Vgl. auch Issing (2005).

genwachstums zusammen, für die ein bestimmter Referenzwert festgelegt wird (vgl. Wagerer 2001, S. 58 u. Scheller 2004, S. 83). Weitere Handlungsinstrumente der EZB zur Erfüllung ihrer Aufgaben sind das ausschließliche Recht zur Ausgabe von (Euro-)Banknoten, die Festlegung der Leitzinsen, die Geldmengensteuerung, Offenmarkt- und Kreditgeschäfte, die Festlegung von Mindestreserven für Kreditinstitute und Interventionen auf dem Devisenmarkt (vgl. Wagerer 2001, S. 54 – 63). „Darüber hinaus hat die EZB das Recht, bei allen Vorschlägen für Rechtsakte der EG und zu allen Gesetzesvorschlägen nationaler Behörden in ihrem Zuständigkeitsbereich gehört zu werden, die für ihre Arbeit notwendigen Statistiken einzuholen, im Bereich der internationalen Zusammenarbeit vertreten zu sein und sich an internationalen Währungseinrichtungen zu beteiligen“ (Linsenmann 2007b, S. 195). Doch nicht in allen Bereichen der Währungsunion besitzt die EZB eine ausschließliche Zuständigkeit. Nach Art. 111 EGV ist der Ecofin-Rat bei möglichen internationalen Vereinbarungen für ein Wechselkursystem und im Bereich der Außenbeziehungen nach Anhörung der EZB verantwortlich. Dieselbe gemeinsame Verantwortung gilt auch für die Wechselkurspolitik (vgl. Linsenmann 2007b, S. 195). Im zweiten Bereich der EWWU, der Wirtschaftsunion, kann die EZB auch im Rahmen des SWP nur sachkundige Stellungnahmen abgeben. Hier bleibt der Ecofin-Rat der entscheidende Akteur (vgl. Wessels 2008, S. 322).

Die von der EZB gesteuerte Geldpolitik bildet ein entscheidendes Kernstück innerhalb der EWWU. Die geldpolitischen Entscheidungen innerhalb der Volkswirtschaften der Eurozone wirken sich auf die gesamte Europäische Union aus und sind daher von besonderem Gewicht. Die EZB greift mit ihren Maßnahmen prägend und nachhaltig in den europäischen Integrationsprozess ein. Daher ist es von hoher Bedeutung, die Institution EZB genauer zu betrachten. In bekannter Weise bietet auch hier ein institutioneller Steckbrief (Abb. 35) einen guten Überblick über die entscheidenden, teilweise bereits angesprochenen Aspekte (vgl. Wessels 2008, S. 320). Die Beschlussorgane der EZB sind das EZB-Direktorium, der EZB-Rat und der Erweiterte EZB-Rat (vgl. Tilch 2000, S. 38 – 48). Dabei setzt sich das EZB-Direktorium aus dem Präsidenten der EZB, dem Vize-Präsidenten der EZB und vier weiteren Mitgliedern zusammen. Das EZB-Direktorium ist für die Ausführung der Geldpolitik, für die damit verbundenen Weisungen an die nationalen Zentralbanken sowie für die Führung der laufenden Geschäfte verantwortlich. Es unterliegt den Leitlinien und Entscheidungen des EZB-Rates. Zur Umsetzung ihrer Aufgaben vereinbaren die Direktoriumsmitglieder untereinander eine weitergehende Aufgabenteilung. Des Weiteren stehen ihnen insgesamt elf Generaldirektionen zur Verfügung, die sich nach Funktionen bzw. Sachgebieten strukturieren (vgl. auch Abb. 36). Der EZB-Rat setzt sich aus den Mitgliedern des EZB-Direktoriums sowie den Präsidenten der nationalen Zentralbanken der Eurogruppe an (also den Zentralbankpräsidenten der Länder, die den Euro eingeführt haben). Der EZB-Rat stellt das oberste Beschlussorgan

innerhalb des ESZB dar. Hier werden die notwendigen Maßnahmen zur Erfüllung der Aufgaben der EZB entschieden und die dazu erforderlichen Leitlinien, Entscheidungen und Verordnungen erlassen.

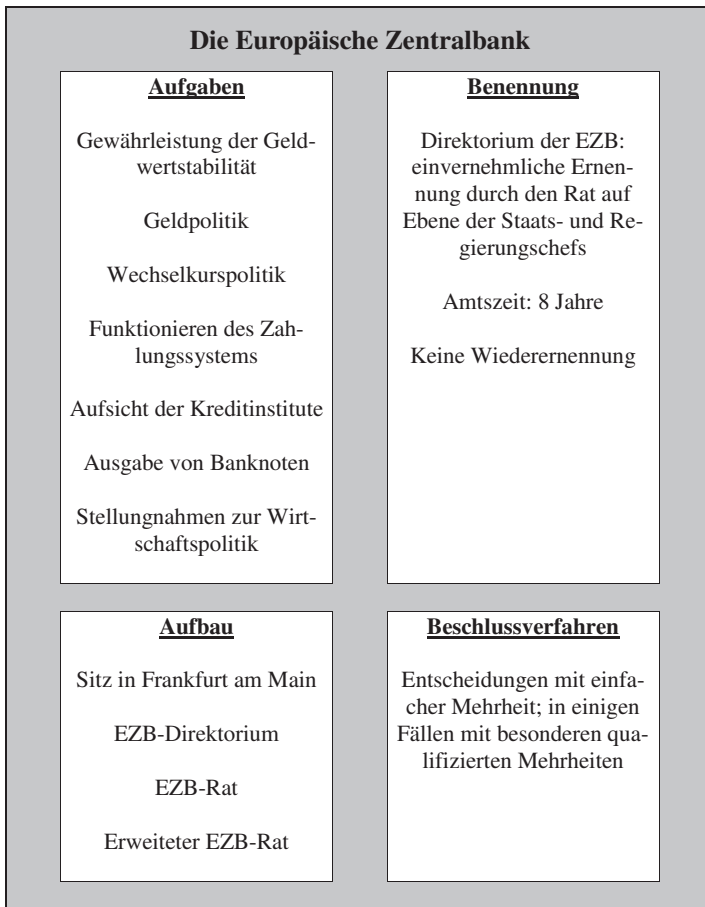


Abb. 35: Institutioneller Steckbrief Europäische Zentralbank

Das „dritte“ Beschlussorgan stellt der Erweiterter EZB-Rat dar. Ihm gehören die Präsidenten aller nationalen Notenbanken der EU-Mitgliedstaaten an (also auch die, die nicht Mitglied der Eurozone sind). Weitere Mitglieder sind die Mitglieder des EZB-Direktoriums, wobei nur der Präsident und der Vize-Präsident in Erweiterter EZB-Rat stimmberechtigt sind. Der Erweiterter EZB-Rat befasst sich mit den Koordinierungsaufgaben, die dadurch entstehen, dass eben nicht alle

Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch Mitglieder der Eurozone sind. So werden die Beschlüsse des EZB-Rates mit den Nicht-Mitgliedern der Eurozone abgeglichen und entsprechend vermittelt. Der Erweiterte EZB-Rat tagt in der Regel vierteljährlich. Sowohl im Erweiterten EZB-Rat, als auch im EZB-Rat und im EZB-Direktorium führt der EZB-Präsident den Vorsitz. Der Vize-Präsident nimmt seine Vertretung wahr. Um die Unabhängigkeit aber auch die Kompetenz innerhalb der EZB zu wahren, existieren detaillierte Vertragsbestimmungen bei der Auswahl und Ernennung der EZB-Gouverneure (vgl. Wesels 2008, S. 325). Gerade im Vergleich zu den Mitgliedern der Kommission werden der EZB-Präsident, der EZB-Vizepräsident und die vier weiteren Mitglieder des Direktoriums für einen verhältnismäßig langen Zeitraum von acht Jahren vom Rat auf Ebene der Staats- und Regierungschefs auf Empfehlung des Ecofin-Rats und nach Anhörung des EZB-Rats und des Europäischen Parlaments einvernehmlich ernannt. Art. 112 EGV regelt hierzu, dass die Kandidaten aus in Währungs- und Bankfragen anerkannten und erfahrenen Persönlichkeiten ausgewählt werden müssen. Im Unterschied zur Kommission und zum EuGH wird eine Wiederernennung der Kandidaten ausdrücklich ausgeschlossen, um die Unabhängigkeit von politischen Weisungen zu betonen.

Als zentrales Beschlussorgan tagt der EZB-Rat zweimal monatlich und verabschiedet regelmäßig Rechtsakte. Ein entscheidendes Element im Rahmen der Aufgabenerfüllung der EZB stellt dabei die Festlegung der Leitzinsen dar (vgl. Heine/Herr 2004). Über die gefassten Beschlüsse und Einschätzungen informiert der EZB-Präsident regelmäßig die Presse und Öffentlichkeit. Dabei spielt die Persönlichkeit des Präsidenten eine wichtige Rolle. Zum einen verfolgen Marktteilnehmer und Fachpresse die Formulierungen des Präsidenten sehr genau, um mögliche Entwicklungen in der Geldpolitik vorhersehen oder interpretieren zu können. Des Weiteren wird durch den Auftritt in der Öffentlichkeit die Reputation und damit auch die Legitimität und Glaubwürdigkeit der EZB entscheidend geprägt. Letztlich ergibt sich aber ihre Rechtfertigung als autonome Institution durch ihre Leistungsfähigkeit bzw. ihren Grad der Zielerreichung. Auch ihrer Verantwortung gegenüber der Europäischen Union ist sich die EZB sehr wohl bewusst: „Sind die Bürger mit der Geldpolitik unzufrieden, so verbleibt als Adressat ihrer Sanktionierung die EU als Gesamtsystem“ (Wagener 2001, S. 182).²⁴¹ Bei ihrer Entscheidungsfindung ist die EZB grundsätzlich mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass innerhalb der Eurozone aufgrund unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklungen der Mitgliedstaaten (z.B. Lohnentwicklung) häufig strukturelle Unterschiede bestehen. Des Weiteren ist fraglich, ob die Eurozone überhaupt einen optimalen Währungsraum darstellt, so dass eine effiziente Politik für den Währungsraum schwer zu gestalten ist (vgl. Heine/Herr

241 Insgesamt sieht sich die EZB dem Vorwurf mangelnder demokratischer Legitimität ausgesetzt. Für eine demokratietheoretische Bewertung der Zentralbankstellung siehe Wagener (2001, Kapitel 5) und Dyson (2000, Kapitel 7).

2004, Dyson 2000). Um die Heterogenität der Mitgliedstaaten wenigstens teilweise einzuschränken, unterstützt die EZB den Stabilitäts- und Wachstumspakt, indem sie die nationalen Fiskalpolitiken entsprechend kritisiert. Zudem wurde bereits dargestellt, dass bei internationalen Fragen die geldpolitischen Kompetenzen mit dem Ecofin-Rat mindestens zu teilen sind.

Die bisherige Betrachtung der EZB lässt zwei Besonderheiten bei der Analyse der Entscheidungsfindung erkennen: Erstens gibt es bestimmte interne Abstimmungsmodalitäten, da die EZB auf der einen Seite die Verantwortung für die Eurozone trägt, aber auch auf die übrigen Mitgliedstaaten durch ihre Entscheidungen einwirkt. Zweitens muss trotz der betonten Unabhängigkeit der EZB untersucht werden, ob nicht doch Möglichkeiten der externen Beeinflussung bestehen. Die interne Aufteilung zwischen EZB-Rat und Erweitertem EZB-Rat entspricht der Prioritätenfolge bei den Aufträgen der EZB. Der EZB-Rat ist das Beschlussgremium und unterstreicht somit die geldpolitische Verantwortung für die Eurozone. Sowohl das EZB-Direktorium als auch der EZB-Rat treffen ihre Entscheidung in der Regel mit einfacher Mehrheit. Bei Stimmgleichheit entscheidet die Stimme des Präsidenten.²⁴² Obwohl es intern durchaus zu Diskussionen über die richtige geldpolitische Strategie kommt, konnten die EZB-Präsidenten bisher nach innen immer eine Konsensposition erzielen, die anschließend nach außen geschlossen vertreten worden ist. Dabei hat sich eine deutliche Lenkungs- und Führungsrolle der Mitglieder des Direktoriums gegenüber den nationalen Notenbankpräsidenten herauskristallisiert (Wessels 2008, S. 326). Die Beurteilung der externen Beeinflussung der EZB fällt komplexer aus. Mit der vorgesehenen institutionellen, funktionellen, finanziellen und personellen Unabhängigkeit sind in den Vertragstexten bewusst die Einflussmöglichkeiten begrenzt worden. Wie aber das Verfahren der Personalbenennung bereits zeigt, ist eine vollkommene Unabhängigkeit der EZB jedoch nicht gegeben. Daher ist zu hinterfragen, wie hoch das Maß der Einflussnahme in der gelebten Vertragspraxis und auch in dynamischer Perspektive ausfällt bzw. ausfallen kann. Grundsätzlich ist zunächst festzustellen, dass die EZB und die übrigen Organe und Institutionen der EU nicht völlig abgeschottet voneinander agieren. Im Gegenteil, es bestehen vielfältige offizielle Gelegenheiten des Meinungsaustausches. So können sowohl an den Sitzungen des EZB-Rates als auch an den Sit-

242 Die EZB sieht dieses Verfahren ab einer Mitgliederzahl von mehr als 15 Mitgliedern als nicht mehr praktikabel an. Ab einer Größe von mehr als 15 Mitgliedern soll ein Rotationsverfahren eingeführt und die Stimmgewichtung der einzelnen Zentralbankgouverneure von der wirtschaftlichen Stärke seines Landes abhängig gemacht. Vgl. hierzu Scheller (2004, S. 54 – 57). Seit dem 01.01.2009 ist die Slowakei als 16. Mitglied aufgenommen worden. Das durch Scheller beschriebene Rotationsverfahren ist jedoch noch nicht installiert worden. Es bleibt derzeit bei dem oben aufgezeigten Verfahren trotz der Aufnahme der Slowakei. (Quelle: http://www.ecb.int/ecb/educational/facts/ora/html/or_016.de.html; letzter Aufruf: 01.02.2009)

zungen des Erweiterten EZB-Rates ein Mitglied der Kommission und der Ecofin-Präsident teilnehmen. Umgekehrt kann der EZB-Präsident an den Tagungen des Ecofin-Rates partizipieren. Dabei kommt es zu einem Informations- und Meinungsaustausch, ohne dass die Autonomie der jeweils anderen Institution angegriffen wird.

Die EZB selbst ist nur zu einem regelmäßigen Berichtswesen verpflichtet, welches sich über wöchentliche Veröffentlichungen, monatliche Tätigkeitsberichte, umfassende Internetauftritte bis hin zu einem Jahresbericht erstreckt. Neben dieser Verpflichtung können der EZB-Präsident sowie Direktoriumsmitglieder vom jeweils zuständigen Ausschuss des Europäischen Parlaments gehört werden. Es steht ihnen auch frei, aus eigener Initiative heraus dort zu sprechen. Das EP hält eine Plenardiskussion zum jeweiligen Jahresbericht der EZB, ohne jedoch weitergehende Sanktionsmöglichkeiten zu besitzen. Einen Überblick über die hier beschriebenen Beteiligungsformen, die trotz betonter Unabhängigkeit der EZB bestehen, bietet die Abb. 36 (vgl. Wessels 2008, S. 329). „Die getroffenen Regelungen sind derart ausgestaltet, dass sie nur geringen Spielraum lassen, die Unabhängigkeit der EZB zu beeinflussen, auf der anderen Seite aber einen ausreichenden Informationstransfer gewährleisten können“ (Reumann 2001, S. 123).²⁴³

Somit wird nach dieser Analyse der „offiziellen“ (in den Vertragstexten genannten) Beteiligungsmöglichkeiten der Unabhängigkeitsstatus der EZB bestätigt. Für die weiterführende Analyse ist festzustellen, dass sie durch ihre Autonomie, ihre fachliche Expertise und ihre klare Aufgabenstellung eindeutige supranationale Charakterzüge besitzt. Ein intergouvernementales Merkmal weist die Institution EZB nur dadurch auf, dass im EZB-Rat die Präsidenten der nationalen Notenbanken der Eurozone gleichermaßen stimmberechtigt sind (vgl. Wessels 2008, S. 331).²⁴⁴ In seiner jungen Studie stellt jedoch Bini Smaghi (2008) heraus, dass man bei der Beurteilung der Unabhängigkeit der EZB zwischen Theorie und Praxis unterscheiden muss. Es gilt also entsprechend, die gelebte Vertragspraxis zu berücksichtigen. Dabei betont Bini Smaghi (2008, S. 447) deutlich die Interessenlage von Regierungen, die geldpolitische Kompetenzen an eine unabhängige Zentralbank abgegeben haben. Somit sind seine Argumente auch auf die Mitgliedstaaten der Eurozone übertragbar ist: „The incentives to circumvent the legal framework, with a view to influencing the behaviour of the central bank, are always present. The temptation stems from the fact that money creation has positive effects in the short term, on growth and employment, while costs, in terms of higher inflation are paid over the medium or longer term.“

243 Insgesamt bietet Reumann (2001, S. 103 – 267) eine sehr detaillierte Untersuchung des Verhältnisses der EZB zu den verschiedenen Institutionen der EG und der Mitgliedstaaten.

244 Dabei gilt natürlich, dass die Präsidenten der Notenbanken unabhängig von den jeweiligen nationalen Regierungen handeln (sollten).

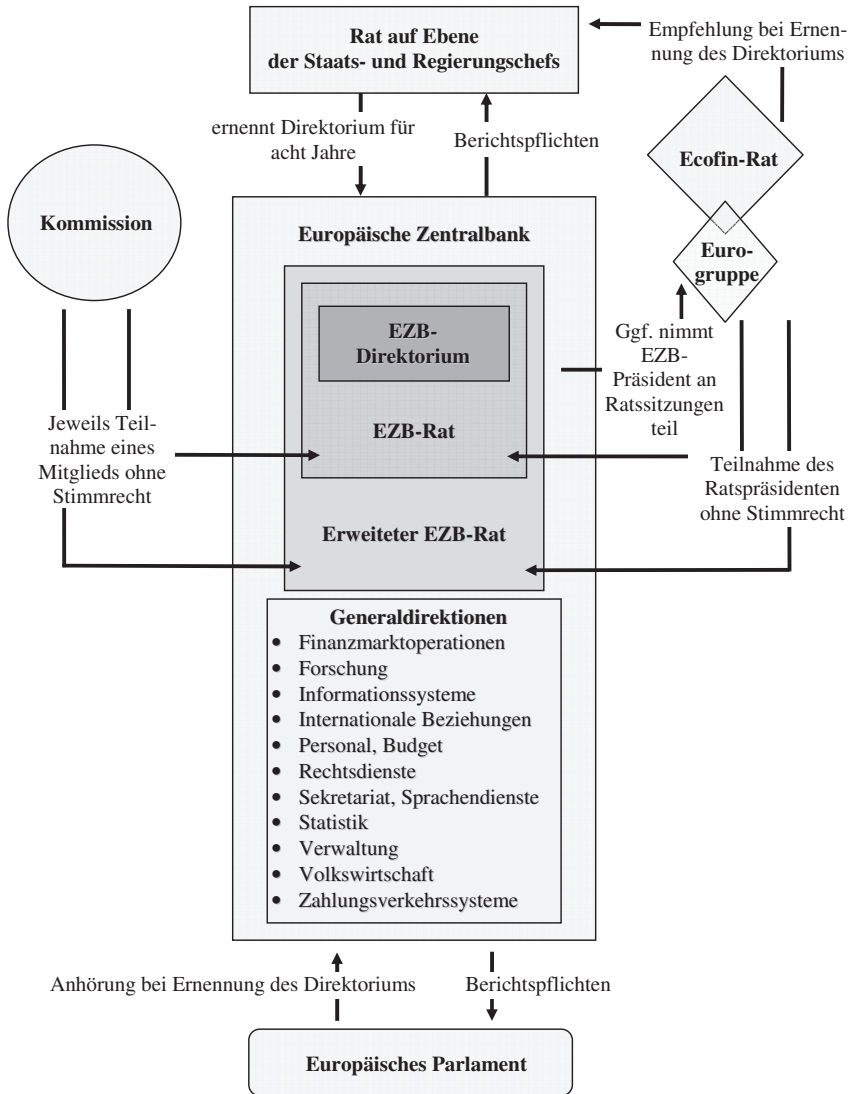


Abb. 36: Die Beteiligung der EZB im politischen System Europas

Anhand zahlreicher Beispiele innerhalb des ESZB zeigt Bini Smaghi, wie die vier Unabhängigkeitsprinzipien der Europäischen Zentralbank durch die Mitgliedstaaten der EU umgangen werden (können). So kann die funktionelle Unabhängigkeit

gigkeit durch eine ausufernde nationale Fiskalpolitik unterminiert werden. Die institutionelle Autonomie ist dann nicht vollständig gegeben, wenn im Erweiterten Rat der EZB Teilnehmer vertreten sind, die nur den politischen Interessen ihrer Regierungen folgen. Derselbe Aspekt trifft auf die personelle Unabhängigkeit zu. Sie kann allein schon dadurch beeinträchtigt werden, wenn Personen für entscheidende Gremien ernannt werden, die eben nicht über die geforderten Kompetenzen verfügen oder sich nicht dem Konsensprinzip unterwerfen wollen bzw. dürfen. Die finanzielle Unabhängigkeit kann ebenfalls auf nationaler Ebene entscheidend verletzt sein, um die Interessenlage der Zentralbankmitglieder zu erhöhen. Zusammenfassend kommt Bini Smaghi (2008) zu dem Schluss, dass die Unabhängigkeit der EZB nur dann erreicht werden kann, wenn das Unabhängigkeitsprinzip auch in der Praxis von allen Beteiligten verstanden und auch akzeptiert wird. Dies umfasst aus seiner Sicht nicht nur die Politik, sondern auch die Wirtschaft und die Gesellschaft eines Landes insgesamt. „[...] a set of legal provisions is generally not sufficient to ensure proper central bank independence; a culture of respect for independence, including its limits, among all parties involved is essential” (Bini Smaghi 2008, S. 446). Der These, dass bei allen Ländern der Eurozone ein im Sinne Bini Smaghis gefordertes Verständnis für das Unabhängigkeitsprinzip vorhanden sei, können aktuelle Gegenbeispiele entgegen gehalten werden. So schreibt die Financial Times Deutschland am 21.07.2008:²⁴⁵

„Angriff auf Unabhängigkeit – Sarkozy fordert EZB-Protokolle: Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy verschärft seine Attacken auf die Europäische Zentralbank (EZB) mit einem Dreipunkteplan. Demnach soll die EZB künftig die Protokolle der Sitzungen veröffentlichen, in denen sie Zinsentscheidungen trifft. Die Notenbank dürfte diesen Vorschlag als einen direkten Angriff auf ihre Unabhängigkeit werten. Der Plan, den Sarkozy vorbereiten lässt, sieht zudem vor, dass die Finanzminister der Euro-Zone ein permanentes Sekretariat einrichten, um ihre Politik stärker zu koordinieren. Der Kontakt zwischen der Euro-Gruppe und der EZB soll darüber hinaus intensiviert werden. Sarkozy übt seit Längerem Kritik an der EZB. Er fordert eine weniger straffe Zinspolitik und eine stärkere Berücksichtigung des Wachstums. Der Präsident hat eine offene Debatte mit der Notenbank angeregt, die er verpflichten will, der Öffentlichkeit stärker Rechenschaft abzulegen. Sarkozy sieht den Dreipunkteplan als langfristiges Projekt. Derzeit will er ihn nicht zu stark forcieren, da er einerseits noch bis Ende des Jahres die EU-Ratspräsidentschaft innehat und Frankreich andererseits derzeit in der EU wegen seines hohen Haushaltsdefizits unter Druck steht. ‚Wir müssen unsere Partner davon überzeugen, dass unser Projekt kein Trojanisches Pferd ist‘, sagte ein hochrangiger französischer Beamter.“

245 Gefunden unter: <http://www.ftd.de/politik/europa/388248.html?mode=print> (Online-Ausgabe der Financial Times Deutschland am 25.07.2008). Vgl. hierzu auch die Darstellung der Schwierigkeiten bei der Durchsetzung der Sanktionen im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes in Kap. III.3.2.2.

Dieses Beispiel zeigt, dass die Politik immer wieder versucht, Einfluss auf die EZB und damit auf die Geldpolitik zu nehmen. Dabei wird in dem Artikel ein Gremium angesprochen, welches für die Mitglieder der Eurozone in der Praxis der institutionellen Architektur eine immer bedeutendere Rolle angenommen hat, ohne bisher vertraglich formalisiert zu sein: Die Eurogruppe. Die Untersuchung dieses informell agierenden Gremiums, in dem sich die Finanzminister der Eurozone treffen, soll Gegenstand des folgenden Kapitels sein, da es den entscheidenden Kern der Politik der Länder der Eurozone darstellt.

III.3.2.4. Die Analyse der Eurogruppe

„Die Eurogruppe hat sich seit dem Beginn der dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion [...] im Jahr 1999 immer mehr zu dem zentralen Gremium für die Diskussion und Entscheidungsvorprägung in der wirtschafts- und vor allem der haushaltspolitischen Koordinierung zwischen den Euromitgliedstaaten entwickelt“ (Linsenmann 2007c, S. 131). Dabei stellt die Eurogruppe vertragsrechtlich betrachtet einen informellen Treff dar, der über keine eigenen Befugnisse verfügt. Sie dient in erster Linie dem Informations- und Interessenaustausch der Länder der Eurozone und tagt im informellen Rahmen stets vor den Tagungen des Ecofin-Rates, der neben der geldpolitischen Kompetenz der EZB den zentralen Akteur zur wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinierung innerhalb der Europäischen Union darstellt (vgl. Reumann 2001, S. 213 – 214).²⁴⁶ An den Sitzungen der Eurogruppe nimmt nur folgender Personenkreis teil: Die 16 Minister der Eurozone mit je einem Berater, der EZB-Präsident oder sein Vize, der für Währungs- und Wirtschaftsfragen zuständige Kommissar, der Vorsitzende des Wirtschafts- und Finanzausschusses sowie einige wenige hohe EU-Beamte. Der Vorsitzende der Eurogruppe ist der Ecofin-Ratspräsident, sofern dieser aus einem Euroteilnehmerland kommt. Wenn dies nicht der Fall ist, übernimmt den Vorsitz der Finanzminister aus dem danach folgenden Präsidenschaftsland, welches gleichzeitig Mitglied in der Eurozone ist. Die Ergebnisse der Besprechungen werden dem Ecofin-Rat mündlich mitgeteilt. Bis auf einen informellen Brief des Vorsitzenden an alle Mitglieder der Eurogruppe, in dem das Gesagte zusammenfassend dargestellt wird, erfolgt keine weitere Dokumentation der Sitzungen. Darüber hinaus werden gelegentlich Pressekonferenzen im Anschluss an das Treffen der Eurogruppe durch den Vorsitzenden und den zuständigen Kommissar abgehalten (vgl. Linsenmann 2007c). Festzustellen ist ebenfalls, dass der Eurogruppe zur Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung der Tagungen kein eigener organisatorischer Unterbau wie ein Sekretariat zur Ver-

246 Die informellen Treffen widersprechen somit keinesfalls den Bestimmungen der Vertragstexte: „Mit der [Eurogruppe] wird das alleinige Recht des Ecofin-Rats, die Grundzüge der Wirtschaftspolitik zu formulieren und zu verabschieden, nicht in Frage gestellt“ (Reumann 2001, S. 213).

fügung steht. Für die Vorbereitung der Sitzungen sowie die Ausarbeitung bestimmter Fragestellungen wird der Wirtschafts- und Finanzausschuss herangezogen; der Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV bzw. COREPER) wird nicht beteiligt.²⁴⁷ Entsprechend ihrer Position ist die Eurogruppe in der Abb. 36 mit eingegliedert worden.

Trotz ihres informellen Charakters haben die Mitgliedstaaten der Eurogruppe dieses „Treffen“ zu einer festen Größe in der institutionellen Architektur Europas werden lassen, welches mittlerweile entscheidenden Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess ausübt. So muss für den Bereich der Außenbeziehungen konstatiert werden, dass es sich die Mitglieder der Eurozone nicht haben nehmen lassen, ihren gemeinsamen Währungsraum und damit ihre gemeinsamen Interessen über das Gremium der Eurogruppe nach außen zu vertreten. Der Präsident der Eurogruppe, der nicht immer auch gleichzeitig der Vorsitzende des Econfin-Rates ist, nimmt an den internationalen Konferenzen zu Wirtschafts- und Währungsfragen (G7/8-Treffen, Internationaler Währungsfonds etc.) teil (vgl. Linsenmann 2007c, S. 132). Aber auch für die Politik innerhalb der EWWU hat die Eurogruppe immer mehr an Bedeutung gewonnen. Hier ist insbesondere Puetter (2006) zu nennen, der in seiner Studie die Gründe für das Entstehen und die erfolgreiche Entwicklung sowie das interne Arbeitsklima der Eurogruppe analysiert.²⁴⁸ Im Folgenden soll seine Argumentation schrittweise nachvollzogen werden.

Der Ursprung für die Etablierung der Eurogruppe liegt für Puetter in der Konstruktion der EWWU begründet. Dabei war die Schaffung der Eurogruppe keinesfalls geplant bzw. vorgesehen: „Compared with the institutional design of EMU laid down in the Maastricht Treaty the establishment of the informal Eurogroup was not a foregone conclusion. According to the treaty provisions, Ecofin is in the centre of the economic pillar of EMU. Neither Ecofin’s working method nor the fact that it comprises the participants in Stage III as well as the “outs” were seen as inappropriate for the proper functioning of economic policy coordination within the framework of EMU” (Puetter 2001, S. 5). Zum besseren Verständnis muss man sich die Konstruktion der EWWU nach der Vollendung der dritten Stufe nochmals vor Augen führen. Die Wirtschaftspolitik innerhalb der EWWU ist vor allem durch intergouvernementale Aspekte geprägt. Es geht hier vor allem um Politikkoordinierung zwischen den Mitgliedstaaten, um im gemeinsamen Integrationsraum die wirtschaftspolitischen Ziele zu erreichen. Dem gegenüber steht die Seite der Währungsunion, die durch die zentrale Stellung der EZB supranational geprägt ist. Dabei ist die EWWU so ausgelegt, dass alle Länder der Europäischen Union grundsätzlich auch deren Mitglieder sind.

247 Vgl. Kap. III.3.1.3.

248 Neben seiner umfassenden Analyse 2006 hat Puetter seine Thesen in früheren Studien vorgestellt bzw. in nachfolgenden weiterentwickelt (vgl. Puetter 2001, 2003, 2004, 2007). Siehe hierzu auch Paczynski (2003).

Der Eintritt erfolgt praktisch automatisch und hängt davon ab, ob die so genannten Maastricht-Kriterien erfüllt werden. Insbesondere innerhalb der Währungsunion führt aber der Fakt, dass eben nicht alle Länder bisher Mitglieder der EWWU geworden sind bzw. die gemeinsame Währung Euro eingeführt haben, zu einer besonderen Situation. So ist die EZB zwar durch die Führung des ESZB für alle Mitglieder der EU ein entscheidendes Gremium, jedoch haben ihr nur die Länder der Eurozone die geldpolitischen Kompetenzen mit dem Ziel der Preisstabilisierung übertragen. Somit besteht die EWWU aus einer geteilten Mitgliedschaft, die grundsätzlich durch das Abstimmungsverhalten im Ecofin-Rat und durch die Unterscheidung zwischen EZB-Rat und Erweitertem EZB-Rat ihre Berücksichtigung im politischen Entscheidungssystem findet.

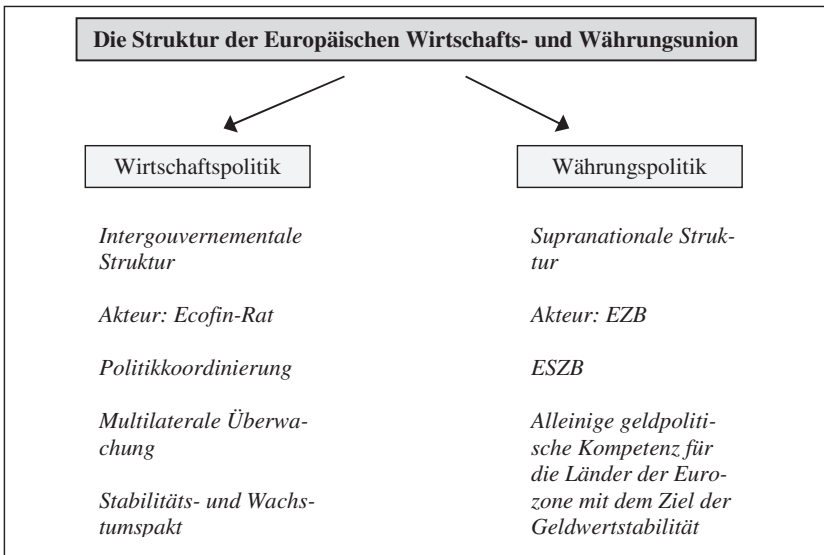


Abb. 37: Die Struktur der EWWU (vgl. Puetter 2006, S. 39)

Dieser Aufbau der EWWU (vgl. Abb. 37) kam vor allem durch das damalige historische Umfeld zustande, wie der bereits beschriebene Konflikt zwischen Frankreich und Deutschland verdeutlicht. So wurde durch Frankreich vor dem Hintergrund der deutschen Einheit aus machtpolitischen Motiven eine schnelle Entscheidung zur Vollendung der EWWU gesucht, die die Kompromissbereitschaft Frankreichs und anderer Staaten erhöhte. Letztlich konnte sich die deutsche Vorstellung durchsetzen, die eine unabhängige Zentralbank mit dem Ziel der Geldwertstabilität vorsah. Die wirtschaftspolitische Koordinierung der Mitgliedsstaaten untereinander, die vier Freiheiten des EU-Binnenmarktes, das Sub-

sidiaritätsprinzip und die Haushaltsdisziplin der beteiligten Länder – überwacht durch den SWP – sollten die notwendigen Voraussetzungen für die erfolgreiche autonome Geldpolitik sein. Durch die möglichen Sanktionen eines Mitgliedlandes bei Verstößen gegen den SWP oder auch gegen die Konzeption des Binnenmarktes sollte die wirtschaftspolitische Stabilität in der EWWU garantiert werden („harte“ Koordinierungsmaßnahmen).²⁴⁹ „The Germans saw the economic pillar in a ‚negative‘ or restrictive way“, den Puetter (2001, S. 7 – 8) zusammenfassend als „negative approach to economic policy coordination“ bezeichnet.

Der Autor stellt in seinen weiteren Ausführungen deutlich heraus, dass die Konzeption des „negative approach“ der EWWU zur Befriedigung der Bedürfnisse der Mitgliedsländer der Eurozone, die durch den Binnenmarkt und die gemeinsame Währung immer tiefergehend miteinander vernetzt werden, nicht mehr ausreichte. Dies beweist er zum einen durch Zitate von Politikern, die an Sitzungen der Eurogruppe teilnahmen. So machte der im Jahr 2001 Vorsitzende der Eurogruppe und belgische Finanzminister Didier Reynders deutlich, dass für ihn wirtschaftspolitische Verantwortung in einem Währungsraum mehr sei, als nur Fiskalpolitik zu betreiben bzw. zu beurteilen (siehe Puetter 2001, S. 10): „Je n’ai pas l’intention que nous discussions uniquement de fiscalité ou de technique budgétaire: nous parlerons du vieillissement et donc de l’avenir des retraites, des dépenses de santé, d’éducation, de l’organisation du marché du travail, etc.“ Zum anderen verweist Puetter aber auch auf die damalige politische Situation. Die einflussstarken großen Volkswirtschaften Europas wurden Ende der 90er Jahre durch Mitte-Links-Regierungen geführt, so dass sogar durch den Europäischen Rat Fragen der Wachstumspolitik, der gezielten Beschäftigungspolitik und der Strukturpolitik auf die europäische Ebene gehoben wurden. Konfrontiert mit diesen Fragestellungen erzielten die Mitglieder der Eurozone letztlich Einigkeit darüber, dass eine intensivere wirtschaftspolitische Koordinierung zur Lösung der Probleme notwendig sei, als es der Ecofin-Rat für alle Mitglieder der EWWU leisten konnte. Der entscheidende Punkt für die Gründung der Eurogruppe war somit die Tatsache, dass die EWWU sowohl Euromitgliedsländer als auch Nicht-Euromitgliedsländer umfasst. Die Mitglieder der Eurozone wollten sich nicht von der EWWU lösen, sondern für sich im bestehenden System präferenzsensiblere Lösungen finden und die eigene Durchsetzungsfähigkeit im politischen Entscheidungsprozess erhöhen.²⁵⁰ Die zur Berücksichtigung der unter-

249 Puetter (2006, S. 112 – 139) beschreibt hierzu sehr detailliert die Diskussionen der Mitglieder der Eurogruppe über die möglichen bzw. vorhandenen Haushaltsdefizite bei Mitgliedsländern und die Durchsetzung des SWP innerhalb der EWWU.

250 Der vor allem durch Frankreich geäußerte Wille, die wirtschaftlichen Probleme innerhalb Europas auch von Seiten der Politik innerhalb der Eurozone aktiv anzugehen („gouvernement économique“) und sich nicht nur weitestgehend auf die Fiskalpolitik zu beschränken, wird von Puetter (2001, S. 11) als „positive approach to economic policy

schiedlichen Mitglieder der EWWU (Euromitgliedsland bzw. Nicht-Euromitgliedsland) geschaffenen institutionellen Instrumente (Abstimmungsrechte Ecofin-Rat, Erweiterter EZB-Rat) waren aus Sicht der Länder der Eurozone demnach nicht ausreichend. „Moreover, the asymmetrical interests of the participants in the single currency and the non-participants question the role of Ecofin as the central decision-making institution of the economic pillar. The principle of flexible integration used in the sector of monetary policy spills over into the realm of economic policy coordination. This reduces the room for manoeuvre for both the non-euro states and the euro states” (Puetter 2001, S. 21). Auf diese Weise wurde der Beschluss zum Einsetzen der Eurogruppe auf dem Luxemburger Gipfel des Europäischen Rats bereits im Jahr 1997 gefasst (vgl. Puetter 2006, S. 54 – 61). In aller Kürze lassen sich die Beweggründe zur Gründung dieses informellen Gremiums auch wie folgt zusammenfassen: „The Eurogroup presents itself as a solution to a particular common action problem. With the introduction of a single currency the interdependencies of economic policy making in the different euro-zone countries make it less likely that independent policy decisions are efficient“ (Puetter 2003, S. 114 – 115).²⁵¹ Dabei betont Puetter (2006) ausdrücklich, dass andere Wege zur Lösung des Problems der intensiveren Politikkoordination durch die Mitgliedstaaten der EU abgelehnt werden. Sowohl die weitere Abgabe von nationalen Kompetenzen oder auch die Einführung weiterer „harter“ Koordinierungsmaßnahmen zur Vereinheitlichung bestimmter Politikbereiche stellen nach seiner Darstellung keine politische Option dar. „The main institutional paradox of the new situation is that the increasing criticism of more integration in terms of more supranational competences is not accompanied by a lack of interest in policy coordination in general. In other words, the member states want to be close without rendering formal decision-making competences to the EU level” (Puetter 2003, S. 111).²⁵²

coordination“ bezeichnet. Diese Sichtweise vertritt Frankreich bis heute. Vor dem Hintergrund der im Jahr 2008 entstandenen weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise diskutiert der französische Präsident Sarkozy die Einführung einer „europäischen Wirtschaftsregierung“ (Wiegel 2008).

- 251 Die EU-Mitgliedsländer, die sich gegen die Einführung des Euro entschieden hatten, waren jedoch gegen die Einführung eines informellen Treffens der Euroländer, da sie befürchteten, dass dadurch der Einfluss und die Macht des Ecofin-Rates beschnitten werden könnte. „Therefore, the British Prime Minister Tony Blair fiercely opposed the creation of an exclusive euro area forum up until the last minute at the European Council in Luxembourg in December 1997” (Puetter 2004, S. 857).
- 252 Unter diesem Aspekt kann auch die bereits beschriebene „Offene Methode der Koordination“ eingeordnet werden: „The soft policy nature of the OMC makes it an attractive case to study in connection with the analysis of informal governance. There are essentially two important parallels. The first parallel concerns the mode of governance. Similar to the OMC framework, decisions of the Eurogroup are not binding in the strict sense of Community law. Moreover, a continuing consensus-oriented policy dialogue is

Die Eurogruppe ist insgesamt zur Verfolgung zweier Ziele eingerichtet worden. Erstens wollten die Mitglieder der Eurozone untereinander einen intensiveren Austausch ermöglichen, um auf diese Weise stärker miteinander zu kooperieren. Zweitens sollte die Außendarstellung der Eurozone verbessert werden. Dies gilt nicht nur für den Bereich der wirtschaftspolitischen Außenbeziehungen, sondern auch für die Durchsetzung der eigenen Interessen als geschlossene Einheit im Ecofin-Rat: „In so far the importance of the Eurogroup lies in its ability to pave the way for a majority or even a consensus in Ecofin by agreeing on a common line of the euro-zone countries in advance“ (Puetter 2001, S. 17). Die Agenda des Gremiums besteht hauptsächlich aus dem gegenseitigen Austausch über die momentane ökonomische Situation der Eurozone und deren Beurteilung. Ein wesentlicher Aspekt ist hierbei die Beobachtung der jeweiligen Haushaltslage der Mitgliedsländer und die Entwicklung bestimmter wirtschaftlicher Indizes. Darüber hinaus finden intensive Gespräche mit der EZB statt, die immer wieder für Zweifel an der Unabhängigkeit und autonomen Entscheidungshoheit der EZB in geldpolitischen Fragen entstehen lassen. Aber auch Debatten über die eingeschlagenen und zukünftigen institutionellen Wege zur Koordinierung der gemeinsamen Wirtschaftspolitik bilden einen immer wiederkehrenden Themenblock innerhalb der Eurogruppe (vgl. Puetter 2006, S. 86 – 111).

Dabei bewertet Linsenmann (2007c, S. 132) die Vorprägung von Entscheidungen des Ecofin-Rats durch die Eurogruppe als „inzwischen recht erfolgreich“, da die Mitglieder der Eurozone im Ecofin-Rat entsprechend geschlossen auftreten. Dies ist nur deshalb möglich, da die Euroländer die Eurogruppe als nützliches Instrument für ihre Interessen verstehen und aus diesem Grund den durch die informellen Beratungen erreichten Konsens akzeptieren und nach außen vertreten. Puetter (2004, S. 858) betont, dass die Belastbarkeit und Einheit der Eurogruppe steigt, je mehr Routine diese Treffen entwickeln und mehr Vertrauen untereinander entstehen kann. Gerade weil bei der Durchsetzung der wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb der Eurozone supranationale Sanktionsmöglichkeiten fehlen, ist die Eurogruppe auf ein hohes Maß an gegenseitigem Vertrauen und gegenseitiger Abstimmung angewiesen. Nur wenn sich die Eurogruppe als Einheit versteht, können ihre Mitglieder eine gemeinsame politische Zielvorstellung verfolgen. Die konnte jedoch durch die Konstruktion der EWWU insgesamt nicht geleistet werden, so dass sie Eurogruppe durch die Mitglieder der Eurozone im Laufe der Zeit dankbar angenommen wurde und mittlerweile voll akzeptiert ist: „[...] Eurogroup participants praise the group’s informal working method as a major achievement. The fact that ministers can engage in real debates and a frank exchange of views is perceived as the key ad-

at the heart of the OMC. The second parallel concerns the agenda. The OMC emerged in the area of European Council conclusions (European Council 2000). The method highlighted the importance of peer pressure, benchmarking and policy learning in the area of economic reform” (Puetter 2006, S. 15).

vantage of the Eurogroup in comparison with the Ecofin” (Puetter 2004, S. 859). Eine entscheidende Voraussetzung für die erfolgreiche Entwicklung der Eurogruppe ist, dass die beteiligten Akteure die Schaffung dieses informellen Gremiums von sich aus wollen, da die Arbeit in diesem Gremium ihren Eigeninteressen entspricht. Dies gilt zum einen für die Mitglieder der Eurogruppe, die den Bedarf an geschlossener Außendarstellung und verstärkter politischer Koordination nach innen sahen.²⁵³ Zum anderen profitieren aber auch die an den Sitzungen beteiligten Institutionen der Europäischen Union. Die Europäische Zentralbank erfährt durch die vertraulichen Darstellungen der Haushaltspolitik und der jeweiligen wirtschaftlichen Lage der Eurogruppenländer entscheidende Informationen für zukünftige geldpolitische Entscheidungen. Auch die Kommission nutzt die Gelegenheit, um sich über durchgesetzte Maßnahmen inoffizielle Meinungen einzuholen oder ein erstes Feedback über beabsichtigte zukünftige Programme zu erfahren (vgl. Puetter 2004, 2006). Die Eurogruppe stellt somit für alle beteiligten Akteure ein gewinnbringendes Element im europäischen Entscheidungsprozess dar und ist auf diese Weise im politischen System der EU gut platziert (vgl. Abb. 36).

Ebenfalls schaffen die interne Organisation und Struktur des Gremiums günstige Rahmenbedingungen, die dazu führen, dass sich die Eurogruppe als Einheit versteht und ihre Politik nach außen geschlossen vertritt (vgl. Puetter 2001, 2003, 2006). So sorgt schon der kleine Teilnehmerkreis dafür, dass eine vertraute und offene Gesprächsatmosphäre entstehen kann, in der sich die Gesprächsteilnehmer schnell kennen lernen und jeder Teilnehmer genügend Sprechzeit bekommt. Letztlich entsteht innerhalb der Eurogruppe ein hohes Maß an Kollegialität, da jeder die Zwänge und Meinungen des anderen verstehen und nachvollziehen kann. Dabei ist zu erkennen, dass sich die Mitglieder der Eurogruppe stets darüber bewusst sind, was die Ziele der Eurogruppe sind. Für diese müssen manche Mitglieder auch auf die Durchsetzung ihrer Interessen verzichten, wofür meist aber ein entsprechender Ausgleich bei einem anderen Problemfeld geschaffen werden kann. Kennzeichnend für die Atmosphäre der Eurogruppe ist weiterhin, dass es für die Sitzungen keinen protokollarischen Rahmen gibt. Die Mitglieder können frei und spontan sprechen, was auf Ebene der höchsten Entscheidungsträger für internationale Problemlösungen sehr attraktiv ist. Es bedeutet die Freiheit, nicht gezwungen zu sein, für einmal getätigte Aus-

253 Wie bereits dargestellt befürchtete vor allem Deutschland – im Gegensatz zu Frankreich – eine immer weiter wachsende politische Beeinflussung der Europäischen Zentralbank. Doch ein Zitat eines namentlich nicht genannten Teilnehmers an den Verhandlungen über die Gründung der Eurogruppe relativiert die Differenz zwischen den beiden Staaten: „Although there were differences between France and Germany regarding the name and the relevance of such a group the basic idea was always clear and uncontested. The finance ministers should have the opportunity to meet in a small group together with the ECB and the Commission for discussion“ (gefunden in Puetter 2004, S. 856).

sagen später Rechenschaft ablegen zu müssen. Im Gegenteil, es ist für die Vertreter der Mitgliederländer möglich, ihre ersten spontanen Gedanken ungezwungen zu äußern, was zu sehr fruchtbaren und lebhaften Diskussionen führen kann.

Kommunikationsarten	Beratung	Informationsaustausch	informelles Verhandeln
Themen / Inhalte	wirtschaftspolitischer Ideenwettbewerb Politik der Eurozone Gesellschaftspolitische Vorstellungen Sozialpolitik Moralische/ethische Vorstellungen	Koordination und Zusammenarbeit auf den Politikfeldern, wo die beteiligten Parteien über genaue Kenntnisse über die Strategie und Präferenzen der jeweils anderen Partei verfügen	Allokationskonflikte Unterschiedliche bzw. unvereinbare ideologische Vorstellungen Auf den Themengebieten, wo Beratung und Informationsaustausch nicht möglich sind
Arbeitsklima / Arbeitsumgebung	vertraulich, geringe Teilnehmeranzahl, Ministerebene, flexible Themenwahl, freie Ansprache, freies Prozedere, Ungebundenheit, Kollegialität, gegenseitige normative Beeinflussung, "Peer-Group"-Effekt		

Abb. 38: Die Kommunikation innerhalb der Eurogruppe

Auch der Ablauf einer Diskussion ist innerhalb der Eurogruppe nicht festgelegt. Jeder kann sich frei an einer Diskussion beteiligen, da keine Aufteilung von Rederechten erfolgt. Die Freiheit des Ablaufs einer Sitzung und der kleine Teilnehmerkreis führen zusätzlich dazu, dass für die beteiligte politische Ebenen ungewöhnlich viel Zeit besteht, sich mit einem Thema in aller Tiefe und unter Betrachtung aller Aspekte auseinanderzusetzen. Insgesamt entsteht innerhalb der Eurogruppe eine kollegiale Atmosphäre, die nach der Analyse Puetters (2003, S. 118) von hoher Offenheit und hohem gegenseitigen Vertrauen geprägt ist. Die Spezialisierung auf wirtschafts- und fiskalpolitische Fragestellungen verhindert dabei ein Überladen der Eurogruppe mit zu lösenden Problemkonstellationen, so dass für die zu behandelnden Themen genügend Zeit zur Verfügung steht. Puetter (2003) versucht zur Veranschaulichung des Ablaufs der informellen Sitzungen der Eurogruppe mehrere Kommunikationsarten innerhalb des Gremiums zu identifizieren, die bei bestimmten Problemkonstellationen durch die Beteiligten angewendet werden. Demnach „beraten“ sich die Mitglieder der Eurogruppe

in der beschriebenen offenen und vertrauensvollen Atmosphäre, wenn es sich um von vornherein unbelastete politische Fragestellungen handelt, die die Eurozone betreffen. Sobald es sich jedoch um politische Koordinierungsfragen handelt, bei denen die beteiligten Akteure wissen, dass die andere Partei über eine eigene Strategie bzw. besondere Präferenzen verfügt, kann der stattfindende Dialog eher als ein reiner „Informationsaustausch“ bewertet werden, der sich eventuell später zu einer gegenseitigen Beratung entwickelt. „Informelles Verhandeln“ der Mitgliedsländer untereinander tritt hingegen immer dann auf, wenn kein gemeinsamer Standpunkt durch gegenseitige Beratung oder Informationsaustausch gefunden werden kann. Es kommt dann darauf an, Verhandlungspakete zu schnüren, in denen mal die Interessen des einen und mal die Interessen des anderen bedient werden. All diese kurz beleuchteten Aspekte der informellen Treffen der Eurogruppe werden in Abb. 38 zusammenfassend dargestellt (vgl. Puetter 2003, S. 118).

Neben diesen Gesichtspunkten muss aber auch betont werden, dass sich die hier beschriebene Arbeitsweise und die damit verbundene Einflussnahme der Eurogruppe jederzeit wieder ändern kann. Die Sitzungen der Eurogruppe werden eben nicht durch eine begleitende Bürokratie getragen, die ihren Ablauf und Inhalt vorbestimmen und prägen. „At the level of ministers the informal process has to create its own rules and procedures concerning the preparation of the sessions, the role of the presidency, the communication with the press, or even the place where the group meets. Since these rules and procedures are fragile, they are potentially subject to change. Their stability depends on the ‘self-discipline’ of the involved actors” (Puetter 2003, S. 122). Der Erfolg und Nutzen der Eurgruppe hängt somit entscheidend von dem Verhalten ihrer Mitglieder ab. Die von Puetter betonte Selbstdisziplin ist schon mehrfach auf die Probe gestellt worden. Dies gilt insbesondere für Fragen der Fiskalpolitik, die die Grenzen der Konsensfindung und des Gruppendrucks innerhalb der Eurogruppe aufzeigen. „Sowohl bei der Bewertung der Haushaltsdefizite Deutschlands und Frankreichs seit dem Jahr 2003 und bei den Verhandlungen über die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts seit 2004 haben sich die großen Eurozonenländer gegen die erklärte Position der Europäischen Kommission, der EZB und der kleineren Mitgliedstaaten durchgesetzt“ (Linsenmann 2007c, S. 133). In diesen Fällen haben schließlich doch die Eigeninteressen der Mitgliedstaaten die höchste Priorität der Spitzenpolitiker besessen.²⁵⁴

254 Vgl. hierzu auch Puetter (2006, S. 112 – 139), der den Ablauf der Verhandlungen und die verschiedenen Meinungen der Beteiligten detailliert schildert.

III.3.2.5. Zusammenfassung und Ausblick

Die Eurozone besteht heute aus insgesamt 16 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die die Gemeinschaftswährung Euro eingeführt haben. Somit stellt die Eurozone einen exklusiven Kreis innerhalb der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion dar, was für beide Seiten dieses wirtschafts- und geldpolitischen Konzepts Auswirkungen beinhaltet. Die Wirtschaftsunion basiert auf den vier Freiheiten des Binnenmarktes und dem Subsidiaritätsprinzip. Der Mechanismus zur politischen Entscheidungsfindung ist sehr stark intergouvernemental geprägt. Dabei nimmt der Ecofin-Rat die zentrale Position ein. Entscheidende supranationale Kompetenzen sind weder der Europäischen Kommission noch dem Europäischen Parlament gegeben. Vielmehr findet die europäische Wirtschaftspolitik durch politische Koordinierungsverfahren statt, wobei „weiche“ und „harte“ Sanktionsmöglichkeiten eingesetzt werden können. Im Mittelpunkt steht hierbei die Durchsetzung der Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der in Verbindung mit der zweiten Seite, der Währungsunion, betrachtet werden muss. Im Gegensatz zur Wirtschaftsunion finden sich innerhalb der Währungsunion eindeutige supranationale Elemente. So haben die Euromitgliedsländer ihre geldpolitischen Kompetenzen auf die Europäische Zentralbank, also auf die EU-Ebene, übertragen. Diese verfolgt primär das Ziel der Geldwertstabilität bei gleichzeitiger Unabhängigkeit von den politischen Entscheidungsebenen. Auch besitzt sie im Rahmen des Europäischen Systems der Zentralbanken weitergehende Befugnisse auch für die Länder, die den Euro (noch) nicht eingeführt haben; eine vollständige Abgabe der geldpolitischen Kompetenz ist hier jedoch nicht erfolgt. Grundsätzlich ist die EWWU bei ihrer Gründung darauf ausgerichtet worden, dass alle Mitgliedsländer der EU auch Mitglieder der EWWU werden. Dies ist jedoch bis heute nicht vollständig der Fall, da entweder die notwendigen Kriterien nicht erfüllt werden oder die Länder nicht bereit sind, ihre geldpolitischen Kompetenzen auf die EU-Ebenen vollständig zu übertragen. So ist der Ecofin-Rat gezwungen, bei seinen Entscheidungen sowohl Euromitgliedsländer als auch Nicht-Euromitgliedsländer entsprechend zu berücksichtigen. Für die Mitglieder der Eurozone stellte dies eine unbefriedigende Situation dar, da sie aufgrund der gemeinsamen Währung einen höheren wirtschaftspolitischen Koordinierungsbedarf sahen. Aus diesem Grund gründeten sie ein informelles Gremium, die Eurogruppe, um gemeinsam ihre Interessen sowohl innerhalb Europas aber auch auf nationaler Ebene zu vertreten. Insgesamt gelingt es bisher der Eurogruppe, sich selbst geschlossen im Ecofin-Rat zu positionieren und eine gemeinsame Linie zu verfolgen. Auch kann der EZB gegenüber die wirtschaftliche Lage der einzelnen Mitgliedsländer vermittelt werden, so dass eine präferenznahe und dennoch zielgerichtete Geldpolitik der EZB möglich ist. Voraussetzung für den Erfolg dieses informellen Gremiums sind seine günstigen organisatorischen und strukturellen Voraussetzungen, die unter den Mitgliedern

der Eurozone ein offenes und vertrauensvolles Arbeitsklima erzeugt. Aus dieser Perspektive kann die Eurogruppe als eine Antwort auf die Defizite der europäischen Institutionen gesehen werden, die nicht in der Lage sind, den entstandenen politischen Koordinierungsbedarf zu befriedigen. Dies liegt sowohl an der Organisation der EWWU selbst als auch an der mangelnden Bereitschaft der Mitgliedstaaten, trotz verstärkter Notwendigkeit zur politischen Kooperation Kompetenzen auf die europäische Ebene abzugeben. „The informal nature of the Eurogroup is therefore also a way of muddling-through“ (Puetter 2001, S. 21).

Unabhängig von dem spezifischen Problemen der EWWU erwartet Puetter (2003, 2006, 2007) insgesamt, dass sich innerhalb Europas immer dann informelle Gremien zur Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsprozess herausbilden, wenn die formellen Strukturen des politischen Systems den aktuellen Anforderungen nicht gerecht werden können. Er bezeichnet diese Entwicklung als „deliberative intergovernmentalism“ (Puetter 2003, S. 110). Dabei muss jedoch fast zwangsläufig auch folgende Frage gestellt werden: „Since the Eurogroup widely escapes accountability and judicial control at the EU level the main question is whether the continued use of this alternative mode of governance is desirable on the basis of democratic considerations“ (Puetter 2006, S. 170). Aufgrund ihrer starken Einflussnahme auf den politischen Entscheidungsprozess Europas ist die Stellung der Eurogruppe gerade unter diesem Aspekt durch den Europäischen Konvent bei der Erarbeitung eines Vertrags über eine Verfassung für Europa intensiv diskutiert worden. Letztlich wird die Eurogruppe durch den noch nicht ratifizierten Verfassungsvertrag aufgewertet. In ihm werden die Sitzungen der Eurogruppe erstmalig formalisiert. Der Vertrag sieht die Wahl eines Präsidenten der Eurogruppe für zweieinhalb Jahre vor, so dass der Vorsitz der Eurogruppe zukünftig nicht mehr mit dem Ecofin-Vorsitz identisch sein würde. Des Weiteren werden die Koordinierungsverfahren im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zwischen den Euroländern geregelt. So sollen eigene und verbindlichere wirtschaftspolitische Grundsätze erarbeitet und die Verfahren der multilateralen Überwachung in der Haushaltspolitik verstärkt werden (vgl. Linsenmann 2007c, S. 133). „Die Entwicklung der Eurogruppe zu einer Europäischen Wirtschaftsregierung dürfte jedoch entscheidend davon abhängen, ob die Euroländer gewillt sein werden, ihre nationalen Handlungsspielräume von einer verbindlichen Koordinierung auf europäischer Ebene einschränken zu lassen, was eher unwahrscheinlich ist“ (Linsenmann 2007c, S. 133).

III.3.3. Das Schengener Abkommen und seine Entwicklung

In dem Moselort Schengen unterzeichneten am 14.06.1985 die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Belgien, Luxemburg und die Niederlande das „Schengener Abkommen“ über den schrittweisen Abbau der Personenkontrollen an den

Binnengrenzen zwischen den Vertragsparteien (Schengen I). Zur Durchführung des Schengener Abkommens wurde am 19.06.1990 das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) getroffen, welches notwendige Ausgleichsmaßnahmen der Länder untereinander beinhaltete, die infolge der Abschaffung der Binnengrenzkontrollen einen einheitlichen Raum der Sicherheit und des Rechts gewährleisten sollten (Schengen II). Es handelte sich dabei um die Einführung eines einheitlichen Schengenvisums für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Schengen-Raum, Zuständigkeitsverfahren bei Asylanträgen, Maßnahmen gegen den grenzüberschreitenden Drogenhandel, polizeiliche Koordination und die Zusammenarbeit der Schengenstaaten im Justizwesen. Nach Schaffung der erforderlichen technischen und rechtlichen Voraussetzungen konnte das Schengener Durchführungsübereinkommen am 26.03.1995 in Kraft gesetzt werden (vgl. Taschner 1997). Bis hierher erfolgte die Schengen-Kooperation nur auf der Basis völkerrechtlicher Verträge zwischen den beteiligten Staaten. Erst mit Wirkung vom 01.05.1999 wurde der durch diese Form der Zusammenarbeit entstandene Schengen-Besitzstand (Schengener Abkommen und die auf dieser Grundlage erlassenen Regelungen) durch das Schengen-Protokoll zum Vertrag von Amsterdam in den Rechtsrahmen der Europäischen Gemeinschaft überführt (vgl. Hillenbrand 2007, S. 444). Insgesamt umfasst er heute folgende Regelungsgegenstände:²⁵⁵

1. Die Angehörigen der Staaten, die den Schengen-Besitzstand vollständig anwenden, können die Binnengrenzen der Anwenderstaaten an jeder Stelle und kontrollfrei überschreiten.
2. Drittstaatsangehörige, die über ein von einem Staat, der den Schengen-Besitzstand vollständig anwendet, ausgestelltes und in der räumlichen Gültigkeit nicht beschränktes Visum verfügen, dürfen sich im Rahmen der zeitlichen Gültigkeit und des Zwecks der Visa auch in den anderen Schengen-Vollanwenderstaaten aufhalten. Auch sie unterliegen beim Passieren der Binnengrenzen keinen Kontrollen.
3. Alle Angehörigen dritter Staaten, die sich mit einer gültigen Aufenthaltsgenehmigung legal in einem Schengen-Vollanwenderstaat aufhalten, können mit einem gültigen Reisepass visumfrei bis zu 3 Monaten pro Halbjahr in die anderen Schengen-Vollanwenderstaaten reisen.
4. Harmonisierte Visumpolitiken der Mitgliedstaaten (gemeinsame Liste der Drittstaaten, deren Staatsangehörige visumpflichtig sind),
5. Außengrenzkontrollen nach einheitlichem Standard,
6. Zugriff der Mitgliedstaaten auf des Schengener Informationssystem (SIS), das schengenweite Personen- und Sachdaten umfasst, insbesondere zu Fahndungszwecken,

255 Quelle: www.auswaertiges-amt.de (Stand: August 2008).

7. Enge polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit,
8. Gemeinsame Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität,
9. Zuständigkeitsregelungen für die Durchführung von Asylverfahren.

Seit 1995 gab es mehrere Erweiterungen des Schengen-Raums: Nach Österreich im Jahr 1997 traten die Nordländer Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und im Jahr 2000 Schweden dem Abkommen bei. Im Dezember 2007 beschloss der Europäische Rat eine Ost- und Süderweiterung mit dem Wegfall der Binnengrenzkontrollen zwischen Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn zum 21.12.2007 an den Land- und Seegrenzen bzw. zum 30.03.2008 an den Luftgrenzen. Auch die Schweiz ist seit dem 12.12.2008 Teil des Schengenraums, da sie seit diesem Zeitpunkt offiziell am SIS partizipiert und auf Personengrenzkontrollen verzichtet.

Insgesamt ergibt sich bei der Betrachtung des Schengen-Raums ein sehr differenziertes Bild, da sowohl Nicht-EU-Mitglieder als auch EU-Mitglieder an diesem Abkommen partizipieren. Unabhängig von der Zugehörigkeit zur Europäischen Union muss im Einzelfall betrachtet werden, ob der jeweilige Staat an dem Schengen-Besitzstand vollständig partizipiert. Diese Vermischung der Mitgliedschaft des Schengener Übereinkommens ist die Konsequenz der Gründung des Abkommens auf der Basis völkerrechtlicher Verträge zwischen einzelnen Nationalstaaten. Dass zudem bis heute Mitglieder der EU den Schengen-Besitzstand nicht vollständig übernommen haben, liegt in der Tatsache begründet, dass die Schengen-Inhalte den Kernbereich nationalstaatlicher Souveränität und damit einen Teil der Legitimationsbasis für die Existenz eines Staates und das Handeln seiner Exekutive berühren (Tomei 1995). Die Abb. 39 in Anhang 3 gibt einen ersten Überblick über die Vermischung der Schengen-Mitgliedschaft.²⁵⁶ Zur Beschreibung der Schengen-Mitgliedschaft werden hier die drei Kriterien „EU-Mitglied“, „vollständige Übernahme des Schengen Besitzstandes“ und „tatsächlicher Wegfall der Binnengrenzkontrollen“ angeführt. Ist das jeweilige Feld zu jedem einzelnen Land grün gefüllt, so ist diese Bedingung jeweils vollständig erfüllt. Eine rote Ausfüllung verweist auf eine nicht vollständige bzw. Nicht-Erfüllung der genannten Bedingung. Allein durch diese Unterscheidung nach den oben genannten drei Kriterien lassen sich vier „Arten“ von Mitgliedschaft im Schengen-Raum feststellen:²⁵⁷

(1) Die grün markierten Länder sind EU-Mitgliedsländer, haben den Schengen-Besitzstand vollständig übernommen und verzichten in der Praxis auf die

256 Eigene Darstellung. Quelle der Angaben: www.auswaertiges-amt.de.

257 Eine eindeutige Anzahl der Formen der Mitgliedschaft im Schengen-Raum kann nicht gegeben werden, da diese immer von der Zahl der zu untersuchenden Kriterien abhängt. Für eine erschöpfende Darstellung ist die Analyse jedes Einzelstaates notwendig (Fortschritt politischer Entscheidungsprozess, Beziehungen zu anderen Nationalstaaten, Einstellung der Bevölkerung etc.). Dies kann hier jedoch nur ansatzweise geleistet werden.

Kontrolle der betreffenden Binnengrenzen. (2) Die blau markierten Länder (Island, Schweiz, Norwegen) erfüllen die beiden letzten Kriterien „Schengen-Besitzstand“ und „Wegfall der Binnengrenzkontrollen“. Sie sind jedoch nicht Mitglieder der Europäischen Union. Sowohl Island als auch Norwegen gehören allerdings (zusammen mit Dänemark, Finnland und Schweden) der Nordischen Passunion an, die die Kontrollen an ihren gemeinsamen Binnengrenzen aufgehoben hat. Der Rat der Europäischen Union beschloss am 01.12.2000 die Inkraftsetzung des Schengen-Besitzstands in allen fünf Ländern der Nordischen Passunion. Seitdem sind Island und Norwegen Schengen-Vollanwenderstaaten. In der Praxis erfolgt die Einbindung dieser beiden Nicht-EU-Mitglieder durch gemischte Ausschüsse, die parallel zu den Arbeitsgruppen des Rates der EU tagen. An den jeweiligen Sitzungen nehmen Vertreter der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, der Kommission und der Regierenden der Drittstaaten teil. Island und Norwegen können somit die Diskussionen über die Entwicklungen des Schengen-Besitzstandes mit beeinflussen, nicht aber an den Abstimmungen hierzu teilnehmen. Anders stellt sich die Entwicklung bezüglich der Schweiz dar. Die Schweizer haben erst im Juni 2005 ihre Zustimmung zum Assoziierungsabkommen mit der EU und mit der EG zum Schengen-Raum erklärt. Die Einrichtung der erforderlichen gemeinsamen Sicherheitssysteme der Schengen-Staaten und damit das Assoziierungsverfahren wurden im Jahr 2008 abgeschlossen, so dass die Schweizer Grenzen für den Personenverkehr am 12.12.2008 geöffnet worden sind. Als Nicht-EU-Mitglied bleiben jedoch Zollkontrollen bestehen. (3) Andorra, Lichtenstein, Monaco, San Marino und Vatikanstadt bilden eine besondere hier lila markierte Gruppe. Sie sind weder EU-Mitglieder, noch haben sie den Schengener-Besitzstand vollständig übernommen. Allerdings bestehen auch keine Grenzkontrollen zu ihren jeweiligen Nachbarländern, die jeweils Schengen-Vollanwender sind, so dass hier vollkommene Reisefreiheit besteht. Monaco ist sogar durch eine tief greifende Anbindung zu Frankreich geprägt, Lichtenstein bildet mit der Schweiz eine gemeinsame Währungs- und Zollunion. (4) Von höherer Bedeutung ist die Gruppe der gelb markierten Staaten Bulgarien, Dänemark, Irland, Rumänien, Vereinigtes Königreich und Zypern. Hier handelt es sich um EU-Mitglieder, die den Schengen-Besitzstand aus unterschiedlichen Motiven bisher nicht vollständig übernommen haben. Dazu muss innerhalb der Gruppe weiter differenziert werden. Dänemark wendet zwar den Schengen-Besitzstand voll an, hat aber bei der Unterzeichnung des Schengener Abkommens einen Vorbehalt hinsichtlich der Umsetzung und Anwendung künftiger Entscheidungen auf der Grundlage des Abkommens geltend gemacht. Dies bedeutet, dass Dänemark von Fall zu Fall entscheidet, ob es sich an der Weiterentwicklung Schengens auf völkerrechtlicher Basis anschließt und das ohne seine Beteiligung zustande gekommene Gemeinschaftsrecht als nationales Recht anwenden will. Im Bereich der gemeinsamen Politik der Visa-Erteilung ist Dänemark allerdings gebunden. Im Gegensatz zu Dänemark wenden Irland und

das Vereinigte Königreich das Schengener Abkommen nur teilweise an. Mit Billigung des EU-Rates können sie den Schengen-Besitzstand ganz oder auch nur teilweise übernehmen und sich an seiner Weiterentwicklung beteiligen. Beide Länder erteilen keine Schengen Visa, auch erfolgte bisher kein Wegfall der Grenzkontrollen. Ein Antrag beider Staaten zur verstärkten Zusammenarbeit von Polizei und Justiz in Strafsachen, bei der Drogenbekämpfung und zur Teilnahme an der Weiterentwicklung des gemeinsamen Personen- und Sachfahndungssystems (Schengener Informationssystem SIS) wurde durch den EU-Ministerrat angenommen. Auch die Staaten Bulgarien, Rumänien und Zypern wenden den Schengen-Besitzstand bisher nur teilweise an. Bulgarien und Rumänien sind erst seit 2007 Vollmitglieder der Europäischen Union. Sie sind zur Übernahme des gesamten Schengen-Besitzstandes dann in der Lage, wenn im Inneren bestimmte Voraussetzungen wie die mögliche Teilnahme am Schengener Informationssystem geschaffen worden sind. Erst durch den erfolgreichen Abschluss eines Evaluierungsverfahrens, in dem die für die Vollenwendung des Schengener Übereinkommens erforderlichen Voraussetzungen geprüft werden, ist ein Wegfall der Grenzkontrollen für Bulgarien und Rumänien möglich. Zypern ist bereits seit 2004 Mitglied der EU. Dennoch ist es bisher wie Bulgarien und Rumänien nicht in der Lage, einheitliche Schengen-Visa zu erstellen. Daher ist auch hier die vollständige Umsetzung des Schengen-Besitzstandes bisher noch nicht erfolgt.

Diese kurzen Beschreibungen zeigen, dass der Schengen-Raum sehr differenziert betrachtet werden muss. Neben der in Abb. 39 durchgeführten Unterscheidung sind zahlreiche weitere Darstellungen für den Gültigkeitsraum des Schengener Abkommens leicht denkbar. Um die Entwicklungen des Schengen-Raums und die heutigen politischen Entscheidungsprozesse im Rahmen des Schengener Übereinkommens besser verstehen zu können, sollen im Folgenden die entscheidenden Entwicklungsschritte dargestellt werden.

III.3.3.1. Die Entstehung des Schengener Abkommens

Der Ursprung für die Entstehung des Schengener Abkommens findet sich bereits im Dezember 1974 auf der Konferenz der Staats- und Regierungschef in Paris.²⁵⁸ Erstmals wurde hier durch die damaligen neun Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft das Ziel formuliert, die europäische Integration über die wirtschaftliche Dimension hinaus voranzutreiben und weitere staatliche sowie gesellschaftliche Bereiche zu erfassen. „Ziel war ein ‚Europa für die Bürger‘, das über Industrie und Handel, über Landwirtschaft und Verkehr hin-

258 Die Darstellung der Entstehungsphase des Schengener Abkommens erfolgt hier nach Taschner (1997). Vgl. auch Foerster (1996), Lavenex/Wallace (2005), Uçarer (2003) sowie Tomei (1997).

ausging“ (Taschner 1997, S. 15).²⁵⁹ Als konkretes Ergebnis wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Möglichkeit prüfen sollte, innerhalb Europas auf der Grundlage eines einheitlichen Passes eine Passunion zu gründen. Die Vereinbarung über die Einführung eines einheitlichen Passes als erster Schritt zur Schaffung der Passunion wurde 1981 durch den Rat getroffen. Die weiterführenden Verhandlungen gestalteten sich jedoch außerordentlich schwierig. Dabei wurde auf europäischer Ebene insbesondere darüber diskutiert, dass eine Aufhebung der Identitätskontrolle an den Binnengrenzen nicht allein die Bürger der Mitgliedstaaten tangiert, um ihnen ungehinderte Reisefreiheit zu gewähren. Eine Beseitigung der Grenzkontrollen bedeutet eben auch, dass Drittlandsangehörige nicht mehr von den Angehörigen eines anderen Mitgliedlandes unterschieden werden können. Dieser Aspekt ist ein entscheidender Grund dafür, warum das Schengener Übereinkommen bis heute nicht durch alle Mitglieder der EU vollständig übernommen worden ist: „Dieses Charakteristikum einer Passunion ist eine Zentralfrage des freien Personenverkehrs innerhalb der Europäischen Union, bis heute ungelöst, da sich Großbritannien, unterstützt von Irland, diesem Verständnis widersetzt und die Freizügigkeit auf Gemeinschaftsangehörige, jetzt Unionsbürger, beschränken will. Die Antwort auf die Frage, wie die Unterscheidung der Reisenden durchgeführt werden soll, ohne eine Kontrolle vorzunehmen, die oben genannte Unmöglichkeit also zu überwinden, ist Großbritannien bisher schuldig geblieben“ (Taschner 1997, S. 15). Da manche EU-Mitglieder in der Aufhebung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen eine nicht hinzunehmende Einbuße ihrer nationalen Sicherheit sahen, entwickelte die Kommission zunächst die Grundidee, nicht eine Aufhebung der Grenzkontrollen, sondern eine Erleichterung des Grenzübertritts durch den Übergang von systematischen Kontrollen zu vereinzelt Stichproben zu erreichen.²⁶⁰ Diese Vergünstigung sollte nur Angehörigen der Mitgliedstaaten gewährt werden, so dass die Drittlandsangehörigen an getrennten Abfertigungsschaltern kontrolliert werden sollten. Letztlich einigte sich der Rat der Europäischen Union am 07. Juni 1984 auf eine Lösung, die die Zielsetzung von vor zehn Jahren (1974) und die Bedenken der Mitgliedstaaten vereinbaren sollte. „Den Kompromiss zeigt die gefundene Formel, die als Träger der Entschließung Rat und Mitgliedstaaten nebeneinander nennt“ (Taschner 1997, S. 17). Inhaltlich wurde der Kommissionsvorschlag weitgehend verwässert. Nach Belieben eines jeden Mitgliedstaates sollte versucht werden, an Grenzkontrollstellen die Wartezeit und die Dauer der Kon-

259 Auch wurde hier aus der Bezeichnung „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ das Wort „Wirtschaft“ und aus der Abkürzung EWG der Buchstabe „W“ gestrichen (vgl. Taschner 1997).

260 Es wurde auch die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft für die Verabschiedung von Entscheidungen über die Verfahren der Binnengrenzkontrollen bestritten. Aus Sicht der Gegner des freien Personenverkehrs gehörten die Grenzkontrollen eben nicht zum Personenverkehr im Sinne des EWG-Vertrages (vgl. Taschner 1997, S. 17).

trolle für EG-Angehörige auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Dabei könnten Stichproben genommen werden, sofern dem keine Gründe der öffentlichen Sicherheit entgegenstünden. Zudem könnte die Zugehörigkeit zu einem Mitgliedstaat angenommen werden, wenn der Pass nach einheitlichem europäischem Muster vorgelegt wird.

Im Sommer 1984 folgten kurz nach dem oben genannten Ratsbeschluss zwei weitere für den politischen Integrationsprozess Europas entscheidende politische Impulse (vgl. Tomei 1997). Mit Blick auf die im Juli 1984 angesetzten Direktwahlen zum Europäischen Parlament trafen sich der deutsche Bundeskanzler Kohl und der französische Staatspräsident Mitterrand Anfang Juni, um – aufbauend auf den ursprünglichen Vorschlag der Kommission – den schrittweisen Abbau der Kontrollen an der deutsch-französischen Grenze zu vereinbaren. Am 13. Juli 1984 folgte ein entsprechendes Regierungsabkommen zwischen den beiden Ländern, welches als „Saarbrücker Abkommen“ bezeichnet wird. Es trat noch am selben Tag in Kraft. Dabei betonten beide Länder, dass die Schaffung des freien Personenverkehrs die Solidarität zwischen Deutschland und Frankreich stärken sollte. Des Weiteren sollte dadurch zum Ausdruck kommen, dass die Völker der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft immer enger zusammen wachsen. Der entscheidende Punkt des Saarbrücker Abkommens war jedoch die Aufhebung der Formalitäten im Personenverkehr für die Angehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft.²⁶¹ So sollten die Zollbehörden nur noch eine einfache Sichtkontrolle der die Grenze mit reduzierter Geschwindigkeit überquerenden Fahrzeuge durchführen, ohne den Verkehr anzuhalten. Stichprobenkontrollen blieben jedoch möglich. „Begünstigte des Abkommens sind nicht nur die Angehörigen der beteiligten Staaten, sondern alle EG-Bürger. Da es sich hier um eine Kontrollerleichterung, nicht um die Schaffung einer Passunion zwischen Frankreich und Deutschland handelt, ist dies nicht selbstverständlich. Die Erstreckung auf alle EG-Bürger zeigt das Verständnis der beiden Staaten, wie es in der Präambel zum Ausdruck kommt, vorgehend für die Gemeinschaft zu handeln. Dieses Moment wird bei den Schengener Übereinkommen eine wichtige Rolle spielen“ (Taschner 1997, S. 19). Weitere längerfristige Vereinbarungen waren Verstärkungen der Zusammenarbeit der Zoll- und Polizeibehörden, um eine Verlagerung der Kontrolle von der deutsch-französischen Grenze an die gemeinsamen Außengrenzen zu ermöglichen. Durch eine Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften, insbesondere im Betäubungsmittel-, Waffenverkehrs- und Ausländerrecht, sollten bis zum 31. Dezember 1986 jegliche Kontrollen im Personenverkehr abgeschafft werden

261 Hintergrund der Formulierung „Aufhebung der Formalitäten im Personenverkehr“ ist die Vorgabe des französischen Rechts, wonach der Reisende von sich aus dem Grenzbeamten seine Dokumente zur Kontrolle vorzulegen hat. Das deutsche Recht verlangt vom Reisenden grundsätzlich nichts. Das Vorzeigen der Reisedokumente erfolgt durch die Aufforderung des Grenzbeamten (vgl. hierzu Taschner 1997, S. 19).

können. Der zweite prägende Impuls für den politischen Integrationsprozess Europas geschah durch den am 25./26. Juni 1984 stattfindenden Europäischen Rat in Fontainebleau. Diese stand unter dem Einfluss des kurz vorher erfolgten Treffens zwischen Bundeskanzler Kohl und Ministerpräsident Mitterand. So wurde hier zur endgültigen Schaffung des „Europas der Bürger“ ein ad-hoc-Ausschuss eingeführt, der entsprechende Maßnahmen vorbereiten und koordinieren sollte, um die Identität der Völker Europas zu stärken und zu fördern. Ebenfalls ersuchte der Europäische Rat den Rat der EU und die Mitgliedstaaten, Regelungen zur erarbeiten, um innerhalb kurzer Zeit die Polizei- und Zollformalitäten an den innergemeinschaftlichen Grenzen im Personenverkehr abzuschaften. „Ermutigt durch die wegweisende Initiative“ (Taschner 1997, S. 20) Frankreichs und Deutschlands legte die Kommission am 23. Januar 1985 einen Richtlinienvorschlag vor, der das Ziel hatte, die zwischen Frankreich und Deutschland getroffenen Vereinbarungen auf die gesamte Gemeinschaft zu übertragen. Obwohl die Vorstellung der Erleichterung der Grenzkontrollen durch das Saarbrückener Abkommen an Boden gewonnen hatte, forderten die Mitgliedstaaten die Durchführung aller erforderlichen „Ersatzmaßnahmen“, um den durch den Wegfall der Binnengrenzkontrollen erlittenen Verlust an nationaler Sicherheit wieder ausgleichen zu können. Die Intensität der Durchführung dieser Ersatzmaßnahmen sollte sich dabei nach dem jeweiligen Sicherheitsverständnis zu richten. So wurde eine intensivere Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Terrorismus, des Drogenschmuggels und der Schwermriminalität, eine Zuständigkeitsregelung für die Behandlung von Asylanträgen, die Angleichung des Waffen-, Drogen- und Melderechts sowie der Schutz des nationalen Kulturgutes verlangt. All diese Forderungen behinderten weiterführende Entscheidungen auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft: „Von Anfang an wurde von den Mitgliedstaaten deutlich gemacht, dass die Durchführung dieser ‚Ersatzmaßnahmen‘ nicht in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft falle, sondern allein zwischenstaatlich geregelt werden könnte. Dies gelte insbesondere für das Asylrecht. Die Richtlinie ist nie vom Rat verabschiedet worden. Die Kommission hat den Vorschlag Ende 1992 zurückgezogen“ (Taschner 1997, S. 22).

Trotz der damals vorherrschenden Widerstände und Vorbehalte der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft verfolgten Deutschland und Frankreich weiterhin ihre Zielsetzung. „Der nächste Schritt dieser neuen intergouvernementalen Dynamik abseits der Gemeinschaftsverfahren waren Kontakte mit den seit 1960 in Passunion verbundenen Benelux-Staaten, die am 14.6.1985 zur Unterzeichnung des Schengener Abkommens über den schrittweisen Abbau von Grenzkontrollen zwischen Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg und den Niederlanden führten“ (Tomei 1997, S. 17). Dabei stützten sich die fünf unterzeichnenden Staaten ausdrücklich auf die Erklärung des Europäischen Rates von Fontainebleau und auf das Saarbrückener Abkommen. Hintergrund der Initiative war somit auch die Weiterführung der europäischen Integration (vgl.

Taschner 1997, S. 23).²⁶² Dabei war die Haltung der Kommission dieser Entwicklung gegenüber von einer gewissen Reserviertheit geprägt. Zum einen bestanden Bedenken, dass nicht alle sondern nur einige Mitglieder der EG den Weg der Öffnung der Binnengrenzen gehen wollten. Zum anderen stellte sich die Frage, ob das Verhalten der Schengen-Staaten ein Verstoß gegen den EG-Vertrag darstellte, der die Mitgliedstaaten verpflichtete, alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Vertragsziele gefährden. Obwohl es Bestrebungen gab, aufgrund der Schengen-Initiative die Möglichkeit eines Vertragsverletzungsverfahrens zu prüfen, begrüßte die Kommission letztlich die Absicht der Schengener Vertragsstaaten, den europäischen Integrationsprozess „auch auf diesem Gebiet voranzutreiben, behielt sich aber alle Rechte vor und bat um Unterstützung des Richtlinienvorschlags“ (Taschner 1997, S. 24). Die Schengen-Staaten nahmen die Kooperationsbereitschaft der Kommission direkt auf und luden die Kommission von Anfang an ein, an Treffen der Schengen-Minister als Beobachter teilzunehmen. In der weiteren Entwicklung wurde der Kommission sogar das Recht zugestanden, aus eigener Initiative heraus an allen Gruppen- und Untergruppensitzungen der Schengen-Vertreter beratend anwesend zu sein. „Hieraus entwickelte sich eine enge, fruchtbare Zusammenarbeit, die zu einer Verfestigung der Beziehungen zwischen der Kommission und den Schengener Arbeitsgruppen führte, insbesondere von dem Zeitpunkt an, als die Haltung gewisser Mitgliedstaaten im Rat die Hoffnung auf eine Annahme des Richtlinienvorschlags mehr und mehr schwinden ließ“ (Taschner 1997, S. 25). Nach der Unterzeichnung des Schengener Abkommens (Schengen I) wurde den beteiligten Staaten schnell deutlich, dass die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen auch eine Einigung auf gemeinsame Regeln der Außengrenzkontrollen erforderte. Die Schengen-Mitglieder waren somit auf eine starke Kooperation in folgenden Bereichen der Innenpolitik angewiesen: einheitliche Verfahren der Außengrenzkontrollen, gemeinsame Visum- und Asylpolitik, Zusammenarbeit bei der Drogenbekämpfung, justizielle Zusammenarbeit bei Rechtshilfe und Auslieferung sowie intensive polizeiliche Zusammenarbeit.²⁶³ Für die jeweilige Exekutive der Schengen-Staaten bedeutete diese zwingende Notwendigkeit zur Kooperation eine völlig neue Erfahrung und somit eine große Herausforderung. Es wurden Politikfelder auf eine internationale Ebene gehievt, die vorher allein von einer innerstaatlichen Perspektive aus bearbeitet wurden (vgl. Tomei 1997). Die flankierenden Maßnahmen im Zusammenhang mit der Öffnung der Binnengrenzen wurden nicht nur getroffen, um gemeinsam als „Schengenland“ gegenüber Drittstaaten aufzu-

262 Ein Vorbehalt des Gemeinschaftsrechts, wie später im Schengener Durchführungsübereinkommen erfolgt, wurde hier allerdings nicht mit aufgenommen (vgl. Taschner 1997).

263 Diese Absicherung der Grenzen des Schengen-Landes wird oftmals mit der Formel „Festung Europa“ kritisiert. Aus Sicht Heckmanns (1996) rechtfertigt der vorherrschende Migrationsdruck in Europa allerdings entsprechende Steuerungs- und Kontrollinstrumente an den Grenzen Schengens.

treten. Den teilnehmenden Ländern war sehr wohl bewusst, dass man nun dem jeweiligen Land bei der Kontrolle der Schengen-Außengrenze „vertrauen“ musste, für deren Abschnitt es durch seine geographische Lage zuständig war. Somit dient der Schengen-Acquis, den jedes vollwertige Schengen-Mitglied umfassend erfüllen muss, auch der gegenseitigen internen Kontrolle. Dies zeigen die Worte des französischen Politikers Masson im Jahr 1991 während einer Debatte im französischen Parlament zur Weiterentwicklung Schengens: „On ne confie pas sans réflexion les clés de sa maison à ses voisins, même si ce sont des amis. Ils n’ont pas les mêmes habitudes de vie, nie les mêmes fréquentations. A la remis des clés on aime bien que soit nettement défini un code de bonne conduite où les responsabilités de chacun sont clairement affirmées. Un règlement de copropriété était donc nécessaire.“²⁶⁴ Diese „Schengener Philosophie“ (vgl. Hildebrandt 1996) der Gewährung der Personenfreizügigkeit bei Inkraftsetzen der dafür notwendigen Ausgleichsmaßnahmen führte schließlich am 19. Juni 1990 zur Unterzeichnung des „Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985“ (Schengener Durchführungsübereinkommen SDÜ bzw. Schengen II).²⁶⁵ Als völkerrechtliches Übereinkommen stand die Schengener Vereinbarung jedoch unter dem Vorbehalt der Ratifikation. Dieser Prozess wurde durch die beteiligten Länder im Laufe des Jahres 1993 abgeschlossen, so dass das SDÜ erst am 01. September 1993 in Kraft trat. Zudem enthält es die Besonderheit, dass das Übereinkommen nach Inkrafttreten nur dann auch in Kraft gesetzt wird, wenn bei den beteiligten Staaten die Voraussetzungen der Anwendung des Übereinkommens gegeben sind und die Kontrollen der Außengrenzen tatsächlich durchgeführt werden können (vgl. Foerster 1996). Am 22. Dezember 1994 waren sich die Minister der Unterzeichnerstaaten einig, dass die notwendigen Anwendungsvoraussetzungen ge-

264 Die Debatte fand 1991 im Rahmen der Debatte um die Zustimmung des französischen Parlaments zum Schengener Durchführungsübereinkommen von 1990 statt. Das Zitat des französischen Politikers Masson findet sich ursprünglich bei Villepin (1992, S. 97). Hier stammt es von Tomei (1997, S. 17), die schon früher auf entsprechende Tendenzen verwiesen hat (Tomei 1995, S. 428): „Es sind auch gerade die Franzosen gewesen, die als erste demonstrierten, welche neue Qualität der Beziehungen der Wegfall der Binnengrenzkontrollen schafft: Da Frankreichs kontrollierte Ost-Grenze nunmehr quasi an Neißة und Oder liegen soll, reiste eine Abordnung von Senatsmitgliedern dorthin, um die Arbeit der deutschen Grenzbeamten zu begutachten.“ Das Verhalten der französischen Senatsmitglieder macht im Hinblick auf den heutigen Schengen-Raum ebenfalls deutlich, wie sehr sich die politischen Einstellungen verändert haben.

265 Dabei wurde die Unterzeichnung des SDÜ durch Deutschland verzögert. Aufgrund der Öffnung der Mauer und des folgenden Zusammenbruchs der DDR sah sich Deutschland zunächst außerstande, das fertige SDÜ zu zeichnen. „Es ist hervorzuheben, dass es nicht die Partnerstaaten waren, die von der Zeichnung abzusehen wünschten, obwohl für diese veränderten Umstände, insbesondere der Unsicherheit der Kontrollen an der deutsch-polnischen Grenze, Anlass hierfür gewesen wäre“ (Taschner 1997, S. 26).

schaffen worden waren. Letztlich wurde das SDÜ am 26. März 1995 in Kraft gesetzt. Dieser Termin wurde gewählt, da an diesem Tag der Sommerflugplan der Luftverkehrsgesellschaften für das Jahr 1995 in Kraft trat, was für die Abwicklung der Personenkontrollen an den Flughäfen von großer Bedeutung war (vgl. Taschner 1997, S. 31).²⁶⁶

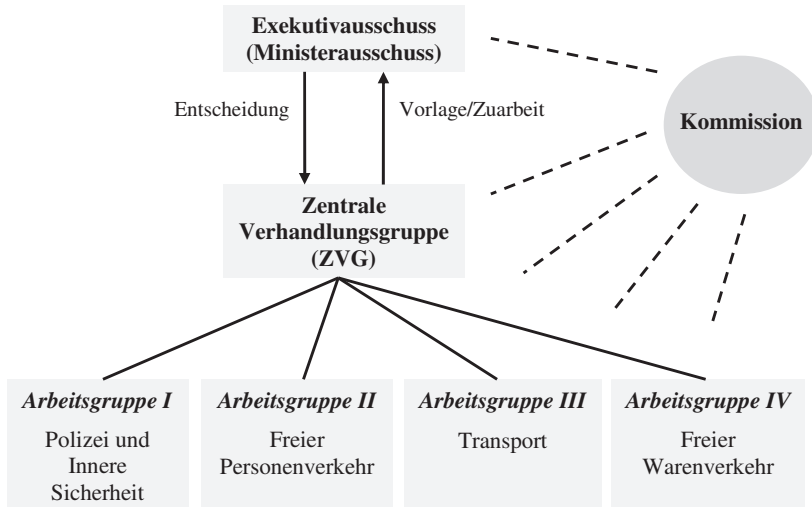


Abb. 40: Die Führungsstruktur nach Schengen I und II (eigene Darstellung)

Zur Umsetzung ihrer Ziele organisierten sich die Schengen-Staaten in folgender Weise (vgl. Taschner 1997): Bis zur Unterzeichnung des SDÜ (Schengen II) lag die Führung in den Händen des Ministerausschusses, der halbjährlich zusammentrat. Dabei waren die Minister in der Regel mit denjenigen identisch, die ihre Länder auch im Ministerrat der EG vertraten.²⁶⁷ Der Vorsitz wechselte ebenfalls halbjährlich zwischen den Mitgliedstaaten Schengens. Im Teil VII des SDÜ wurde für die Anwendung des Durchführungsübereinkommens der so genannte Exekutiv- Ausschuss geschaffen, in dem jeder Vertragsstaat einen Sitz hatte und durch den für die Durchführung des SDÜ zuständigen Minister vertreten war. Dabei wurden die Beschlüsse dieses Ausschusses einstimmig gefasst. Er organi-

266 Dass die endgültige Aufnahme in das „Schengenland“ von der Zustimmung darüber abhängt, ob das beitretende Land die entsprechenden Voraussetzung im Inneren geschaffen hat, kann an den aktuellen Beispielen Bulgariens, Rumäniens und Zyperns nachvollzogen werden.

267 Je nach Mitgliedsland war die Kompetenzzuteilung unterschiedlich geregelt. In der Regel handelte es sich um die Innen- oder Justizminister.

sierte seine Arbeit in eigener Verantwortung und besaß die allgemeine Aufgabe, auf die richtige Anwendung des Übereinkommens zu achten. Hierzu hatte der Ausschuss für sich eine Geschäftsordnung entworfen, die weitgehend an die des Rates der Europäischen Union angelehnt war. Bereits während Schengen I wurde zur Vorbereitung der Ministerentscheidungen eine zentrale Verhandlungsgruppe (ZVG) etabliert. Neben dieser vorbereitenden Tätigkeit war es Aufgabe dieses Gremiums, die Arbeiten folgender vier unterstellter Arbeitsgruppen zu koordinieren: Gruppe I „Polizei und innere Sicherheit“, Gruppe II „Freier Personenverkehr“, Gruppe III „Transport“ und Gruppe IV „Freier Warenverkehr“. Innerhalb der einzelnen Gruppen wurden weiterführend für besondere Sachfragen Untergruppen gebildet. Dabei entsprach der Vorsitz in der ZVG, den Gruppen und den Untergruppen dem des Minister- bzw. Exekutivausschusses. Wie bereits erwähnt, bestand für die Kommission neben ihrer Teilnahme an den Ministertreffen und an der ZVG die Möglichkeit, sich auch an den Sitzungen (Unter-)Arbeitsgruppen zu beteiligen (vgl. auch Abb. 40).

Der besonders zu hervorzuhebende Aspekt an der Entstehungsgeschichte Schengens ist, dass die durchgreifende Initiative zum Abbau der Binnengrenzkontrollen trotz Bemühungen auf europäischer Ebene aus einem intergouvernementalen Ansatz heraus geschah. „Somit sind seit dem Beschluss des Europäischen Gipfels von Fontainebleau zur Verwirklichung der Idee eines ‚Europa der Bürger‘ die Binnengrenzkontrollen zu erleichtern und der Anwendung eines Vertrag zur schrittweisen Abschaffung der Binnengrenzkontrollen nicht nur über zehn Jahre vergangen, sondern der Versuch des Grenzabbaus findet zudem nur für einen Teil der EU-Staaten und in einem völkerrechtlichen Vertrag außerhalb des Europarechts statt“ (Tomei 1997, S. 19).²⁶⁸ Für diese Entwicklung führt Tomei (1997) hauptsächlich zwei Aspekte an: Erstens bestand Uneinigkeit darüber, für welchen Personenkreis die Freizügigkeit im Personenverkehr gelten sollte. Während die Schengen-Staaten die Ansicht vertraten, dass Schengen ein Raum ohne jegliche Binnengrenzkontrolle sein müsste und somit faktisch die Freizügigkeit auch für Angehörige von Nichtmitgliedstaaten zutraf, vertrat insbesondere Großbritannien den Standpunkt, dass sich die Freizügigkeit nur auf die EU-Bürger beziehen könnte. Somit müssten die Binnengrenzkontrollen fortbestehen. Zweites war die Kompetenz der Europäischen Kommission auf dem Gebiet der Migrationspolitik ein Hauptstreitpunkt. Zunächst nahm die Kommission eine entsprechende Kompetenz für sich in Anspruch und verfolgte zur Verwirklichung des Binnenmarktes große Ambitionen auch für den Personenverkehr. Die Nationalstaaten jedoch sahen auf diesem Gebiet den Kernbereich ihrer nationalen Hoheit gefährdet, so dass die Kooperation auf ursprünglich rein innenpolitischen Politikfeldern auf der intergouvernementalen Ebene verblieb. „Da die EU-Staaten jedoch bereit waren – wie die Schengen-Initiative beweist –

268 Vgl. hierzu auch Lavenex/Wallace (2005), Monar (2001) sowie Nanz (1992).

außerhalb des gemeinschaftsrechtlichen Rahmens für das Ziel Freizügigkeit zusammenzuarbeiten, hat die Kommission schließlich 1988 eine pragmatische Haltung angenommen und die Kompetenzfrage für zweitrangig erklärt“ (Tomei 1997, S. 20).

Das stärkste Argument für die Rechtfertigung der Schengen-Staaten in ihrer Stellung ist die Regelung des Verhältnisses des SDÜ zum Recht der Europäischen Gemeinschaft. So bestimmt der Artikel 134 des SDÜ: „Die Bestimmungen dieses Gemeinschaftsrechts sind nur anwendbar, soweit sie mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind.“ Somit beinhaltet – im Gegensatz zu Schengen I – das Übereinkommen Schengen II den Vorrang des Gemeinschaftsrechts. „Das gilt für das bei Zeichnung des Durchführungsübereinkommens geltende, aber auch für das künftige Gemeinschaftsrecht. Damit liegt es in den Händen der EU, das zwischen den Schengener Staaten vereinbarte Recht gegenstandslos zu machen“ (Taschner 1997, S. 51). In diesem Sinne schließt sich zusätzlich der Artikel 142 des SDÜ an. In ihm verzichten die Schengen Staaten grundsätzlich auf den Vorrang des Durchführungsübereinkommens gegenüber zukünftigen Übereinkommen, die die Europäische Union im Hinblick auf die Verwirklichung eines Raums ohne Binnengrenzen schließen. Aufgrund des Vorbehalts des Gemeinschaftsrechts sieht Foerster (1996) keine Unvereinbarkeit der Schengen-Methode mit dem Gemeinschaftsrecht. Dennoch bemängelt er das durch Schengen anzutreffende Nebeneinander für den einzelnen Bürger. So stellt für ihn Schengen einen „Club im Club“ dar, da der Einzelne gleichzeitig durch seine Staatsangehörigkeit in seinem Nationalstaat Staatsbürger, als Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates der EU Unionsbürger und weiter als Staatsangehöriger eines Mitglied eines Schengenstaates faktisch ein „Schengenstaatler“ mit bestimmten Privilegien beim Überschreiten von Binnengrenzen sei (Foerster 1996, S. 42). Daher urteilt Foerster (1996, S. 43) bereits abschließend: „Die Schengener Abkommen sind als Übergangsrecht und Versuchsfeld für einen absehbaren Zeitraum zur Rechtsfortbildung geeignet. Ziel muss allerdings sein, die Regelungstatbestände der Abkommen so schnell wie möglich in Gemeinschaftsrecht überzuführen.“

III.3.3.2. Parallele Entwicklungen in Europa

Die Schengen-Gemeinschaft entstand wie oben dargestellt aus einer intergouvernementalen Zusammenarbeit bestimmter Staaten heraus und machte eine Reihe flankierender Maßnahmen zur Sicherung der gemeinsamen Außengrenze erforderlich. Es wäre jedoch nicht korrekt dargestellt, dass entsprechende Kooperationen in Bereichen der Innen- und Justizpolitik innerhalb Europas nur unter den Schengen-Staaten zu finden gewesen sind. Auch abseits der Schengen-Initiative gab es vergleichbare Maßnahmen durch die damalige Europäische Gemeinschaft (vgl. Nanz 1992, Uçarer 2003): Ein erster Schritt stellte hier die

1976 auf Beschluss des Europäischen Rats ins Leben gerufene TREVI-Kooperation dar (TREVI = Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence International), die internationale Fragen der Terrorismusbekämpfung, der Bekämpfung des organisierten Schwerverbrechens, der Drogenbekämpfung sowie der polizeilichen Zusammenarbeit behandeln sollte. Eine weitere Hauptaufgabe war der Aufbau des Europäischen Polizeiamtes „Europol“. Im Zuge der 1984 abgegebenen Erklärung des Europäischen Rates von Fontainebleau folgte 1985 das Weißbuch der Europäischen Kommission über die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes. Es enthielt die Forderung, die Personenkontrollen an den Binnengrenzen vollständig abzuschaffen und schlug dazu eine Reihe von Ausgleichsmaßnahmen in den Bereichen Einwanderung und Asyl vor. Die Inhalte des Weißbuches fanden schließlich Eingang in die Einheitlich Europäische Akte (EEA), in der das Ziel eines Binnenmarktes ohne Binnengrenzen, in dem auch der freie Personenverkehr gewährleistet worden ist, für den 01. Januar 1993 vertraglich festgelegt wurde.²⁶⁹ In einer zur EEA begleitenden Erklärung stellten die Mitgliedstaaten zudem die besondere Bedeutung einer engen Zusammenarbeit im Einwanderungs- und Polizeibereich heraus. 1986 folgte eine durch den britischen EG-Vorsitz in London einberufene Konferenz der für die Einwanderung zuständigen Minister (Innen- und Justizminister). Ziel war es hier, eine ad-hoc-Gruppe für Einwanderungsfragen zu gründen, die Lösungswege für die Probleme des Asylrechts, der Visapolitik und der Bekämpfung gefälschter Reisepässe und Visen erarbeiten sollte.²⁷⁰ Weitere gegründete intergouvernementale Gremien, die für Vorbereitungsarbeiten zur Umsetzung der Einheitlich Europäischen Akte bzw. Vollendung des Binnenmarktes geschaffen wurden und in denen alle EG-Mitgliedstaaten vertreten waren, folgten.

Die Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft intensivierten ihre Zusammenarbeit im Innen- und Justizbereich also dadurch, indem sich zahlreiche intergouvernementale Arbeitsgruppen, die zusätzlich auch Unter-Arbeitsgruppen bildeten, schufen, die die jeweiligen Aspekte, die im Falle des Binnengrenzabbaus in der Gemeinschaft der Mitgliedstaaten zu verhandeln waren, betrachten sollten. Nach Ansicht der Europäischen Kommission war die Multiplikation der Arbeitsgremien hierbei in der Angst der Mitgliedstaaten begründet, durch die vorhersehbare Entwicklung in Europa die Kontrolle über die nationalstaatliche

269 Wie bereits dargestellt herrschte jedoch Uneinigkeit darüber, was unter freiem Personenverkehr in Bezug auf den Binnenmarkt zu verstehen ist.

270 Dabei betont Taschner (1997, S. 25): „Die Wahl des Konferenzortes und die fachliche Ausrichtung der Teilnehmer markierte die feste Absicht, den Gegenstand der Konferenz, ‚Einwanderung‘, ausschließlich als Objekt intergouvernementaler Zusammenarbeit außerhalb der Europäischen Gemeinschaft verstehen zu lassen. [...] Aus dieser Initiative erwuchs die zwischenstaatliche Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten, die in den Dritten Pfeiler des EU-Vertrags [...] mündete.“ Auch Nanz (1992) betont die Wertigkeit der Arbeit, die aus dieser Gruppe entstehen sollte.

Autonomie zu verlieren (vgl. Tomei 1997). Zusätzlich wurde diese Entwicklung der Zusammenarbeit auch durch den parallel stattfindenden Schengen-Prozess gefördert, dessen programmatische Inhalte oftmals den EG-Mitgliedstaaten als Grundlage dienten.²⁷¹ „Schon 1988 war die Zahl der mit der Erarbeitung von Ausgleichsmaßnahmen befassten Gruppen so groß geworden, dass der Europäische Rat in Rhodos die Notwendigkeit sah, eine hochrangige Instanz mit der Koordinierung all dieser Tätigkeiten zu beauftragen. Die Gruppe der Koordinatoren, die in fast monatlichem Rhythmus tagt, hat daraufhin zunächst eine Übersicht über die Ausgleichsmaßnahmen erstellt, die zur Verwirklichung der Personenfreizügigkeit [...] unerlässlich sind (das sog. ‚Dokument von Palma‘). Seither verfolgt die Gruppe die Durchführung der Arbeiten durch die verschiedenen Gremien und berichtet dem Europäischen Rat“ (Nanz 1992, S. 129 – 130). Um einen besseren Eindruck über die unterschiedlichen Gremien der intergouvernementalen Kooperation geben zu können, werden die geschaffenen Arbeitsgruppen und ihre Beziehungen in Abb. 41 dargestellt (vgl. Tomei 1997, S. 23).²⁷²

Die politischen Ereignisse beim Wechsel von den 80er zu den 90er Jahren und die dadurch entstandene neue weltpolitische Ordnung führten gerade in Europa zu einschneidenden Veränderungen. „Sowohl als mitauslösender Faktor wie auch als Folgeerscheinung des Regimewechsels im Osten Europas erlebt der Westen einen gravierenden Anstieg der Zuwanderungszahlen aus dem Osten. Ausmaß, Erscheinungsformen und der Zeitpunkt dieser Bevölkerungsbewegungen bewirken in Westeuropa eine Neubewertung des internationalen Migrationsphänomens“ (Tomei 1997, S. 24). Unter dem Eindruck der neuen weltpolitischen Lage wurde unter den EG-Mitgliedstaaten mehr und mehr die Sichtweise entwickelt, die (drohende) Migration als ein alle Mitgliedstaaten betreffendes gemeinsames Sicherheitsproblem zu begreifen, dem auf nationaler Ebene nicht mehr effektiv entgegen getreten werden konnte. Die EG-Mitgliedstaaten waren sich einig darüber, dass das Migrationsproblem nur durch Instrumente gelöst werden konnte, die auf einer umfassenden Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten untereinander beruhten. Ebenso musste ausgeschlossen werden, dass sich die Mitgliedstaaten durch unterschiedliche Maßnahmen gegenseitig schädigten. Vielmehr galt es, gemeinsam zu handeln. Während des Maastrichter

271 Ein Beispiel hierzu ist das Dubliner Abkommen vom 15. Juni 1990, welches für die Verwirklichung eines Raums ohne Binnengrenzen im Sinne der EEA die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen für den Bereich „Asyl“ festlegte. Unter anderem wurde geregelt, welcher Staat für die Bearbeitung eines Asylantrags zuständig ist. Sowohl die Zielsetzung als auch ein Großteil der Inhalte sind hier von Schengen II übernommen worden (vgl. Foerster 1996). Siehe insbesondere auch Monar (2001).

272 CIREFI: Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Fragen im Zusammenhang mit dem Überschreiten der Außengrenzen und der Einwanderung.
CIREA: Informations-, Reflexions- und Austauschzentrum für Asylfragen.
EURODAC: Europäisches System zur Speicherung v. Fingerabdrücken Asylsuchender

Gipfels im Dezember 1991, der zum Vertrag von Maastricht führte, bestätigten die beteiligten Staaten zwar diesen Aspekt, jedoch herrschte Uneinigkeit darüber, welche Instrumente zur Erreichung des gemeinsamen Ziels gewählt werden sollten (vgl. Tomei 1997).

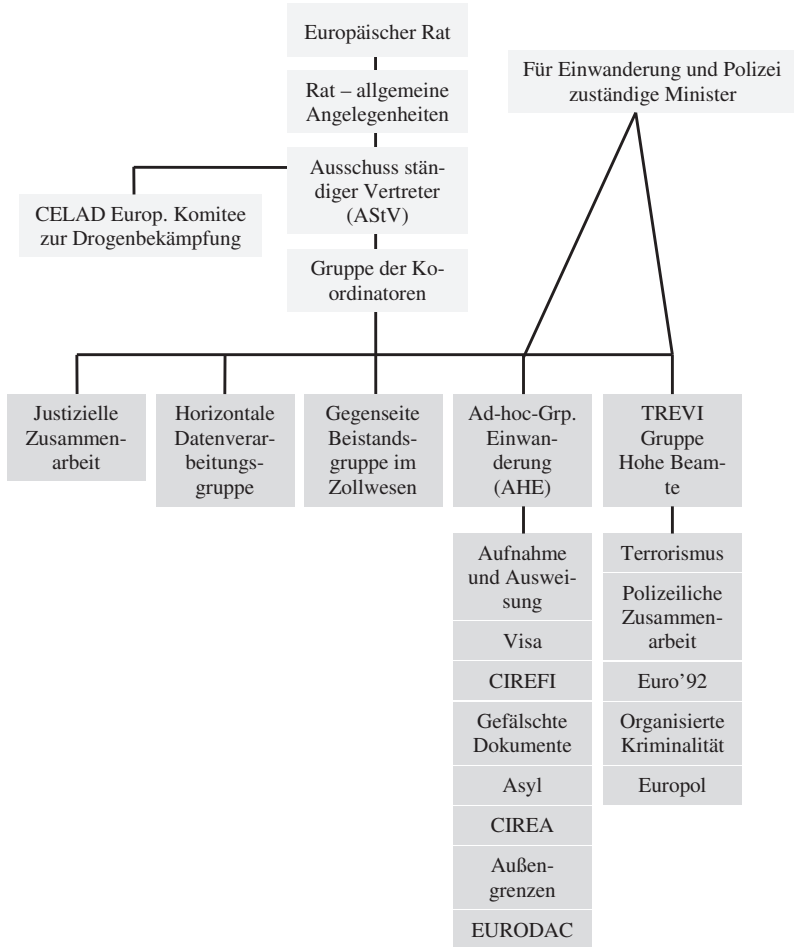


Abb. 41: Arbeitsstrukturen vor dem Maastrichter Vertrag

Der schließlich im Vertrag von Maastricht gefundene Kompromiss hat zu einer Aufspaltung der mit Migrationsfragen verbundenen Politikbereiche in das Gemeinschaftsrecht und in die Form der intergouvernementalen Zusammenarbeit

geführt. „Dieser Schritt ist in seiner Bedeutung kaum zu überschätzen. Andererseits ist er freilich nicht so mutig ausgefallen, wie ihn sich viele gewünscht haben: Nur zwei Fragen aus dem Bereich der Visapolitik sind als EG-Kompetenz ausgestaltet. Alle übrigen Themen bleiben in intergouvernementaler Zusammenarbeit, d.h. in den bisherigen Formen der völkerrechtlichen Zusammenarbeit“ (Nanz 1992, S. 126).

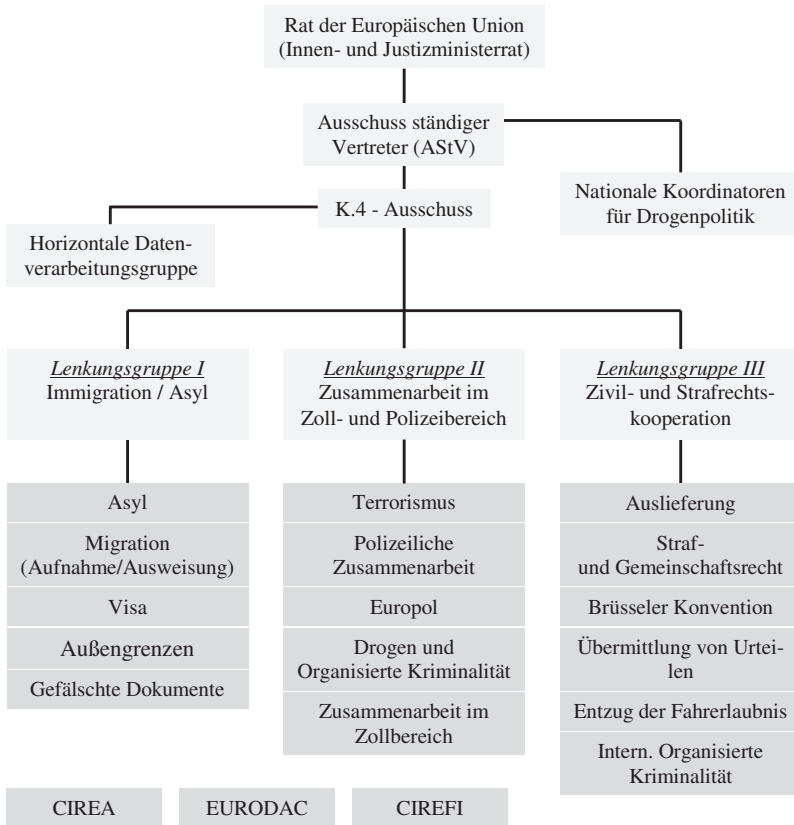


Abb. 42: Arbeitsstrukturen innerhalb der 3. Säule nach dem Maastricht²⁷³

Die von Nanz genannten zwei EG-Kompetenzen im Bereich der Visapolitik waren (1) die Festlegung einer Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim

273 Der K.4-Ausschuss entsprach der ehemaligen Gruppe der Koordinatoren. Er wurde so benannt, da seine Funktionen in Art. K.4 des EUV aufgeführt wurden. Zur Abb. 42 vgl. ebenfalls Tomei (1997, S. 28) sowie Uçarer (2003, S. 300).

Überschreiten der EG-Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen und (2) der Erlass von Maßnahmen zu einer einheitlichen Visagegestaltung. Dabei ist die Liste der visapflichtigen Staaten auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments in Form einer Verordnung erlassen worden. Diese sind somit in die „erste Säule des EU-Tempels von Maastricht“ überführt worden. Alle anderen politischen Bereiche, in denen zur Vorbereitung auf den europäischen Binnenmarkt die zahlreichen intergouvernementalen Gruppen zusammenarbeiteten, sind innerhalb der durch Maastricht geschaffenen „dritten Säule“ implementiert worden. Die betreffenden Politikbereiche wurden zu „areas of common interest“ (Uçarer 2003, S. 299) erklärt und somit in den institutionellen Rahmen der Europäischen Gemeinschaft eingegliedert. Kennzeichnend und für die weitere Entwicklung entscheidend ist dabei der Aspekt, dass die vor Maastricht bestehenden Gremien nicht aufgelöst wurden. Im Gegenteil, die bereits existierenden Arbeitsgruppen konnten den identifizierten „Politikbereichen von gemeinsamen Interesse“ zugeordnet werden und sind innerhalb der dritten Säule eingefügt und neu aufgestellt worden, worauf sich die in Abb. 42 dargestellte fünfstufige Arbeitsstruktur ergab und der Rat in Besetzung der Innen- und Justizminister zur entscheidenden Institution wurde.²⁷⁴ Dabei galt für ihn die Einstimmigkeitsregel (vgl. Lavenex/Wallace 2005, S. 461 - 462). Die Kommission erhielt innerhalb der neuen Säule nur ein Mitinitiativrecht für gemeinsame Vorhaben. „The role of the European Parliament (EP) did not extend beyond consultation [...]. Moreover, the European Court of Justice (ECJ), the body that might have enhanced the accountability and judicial oversight of policy, was excluded from JHA [JHA = Justice and Home Affairs] matters” (Uçarer 2003, S. 299).

Aufgrund der Anfang der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts neuen Herausforderungen an die Innen- und Justizpolitik der EU-Mitgliedstaaten war man davon überzeugt, dass man diesen nur gemeinschaftlich begegnen konnte (vgl. Tomei 1997). Aus dieser Perspektive heraus beurteilt Nanz (1992, S. 139) die dargestellten Ergebnisse von Maastricht eindeutig positiv: „Es sollte nicht unterschätzt werden, was hier gelungen ist. Bereiche, die sich viele vor wenigen Jahren noch gar nicht anders als strikt national vorstellen konnten, sind in den Gesamtrahmen der Europäischen Union einbezogen worden. Statt in herkömmlicher intergouvernementaler Zusammenarbeit findet die Arbeit künftig innerhalb der Institutionen der Gemeinschaft statt. Die Verklammerung mit anderen Tätigkeitsfeldern der Gemeinschaft ist durch Rat und AStV gesichert.“²⁷⁵ Die Schen-

274 Im Vergleich war die Schengen-Gruppe mit ihrer für internationale Organisationen üblichen dreistufigen Entscheidungsstruktur effizienter organisiert (vgl. Abb. 40). Vgl. auch Kap. III.3.3.4.

275 Um Missverständnisse zu vermeiden, sei an dieser Stelle Folgendes angemerkt: Bis auf die zwei genannten Aspekte der Visapolitik erfolgt die Zusammenarbeit der Staaten im Bereich der Innen- und Justizpolitik intergouvernemental. Die Neuerung bezieht sich

gen-Initiative beweist, dass abseits der Europäischen Gemeinschaft trotz der politischen Ereignisse der 90er Jahre mit der Unterzeichnung von Schengen II eine Gruppe von Staaten bereit war, tief greifende und die innen- und justizpolitischen Bereiche beeinflussende Entwicklungen zuzulassen. Wenn aber die Europäische Gemeinschaft durch ihre Mitgliedstaaten als eine politische Option betrachtet worden ist, den neuen politischen Herausforderungen zu begegnen, so bleibt die Frage zu klären, welche Vorbehalte vorherrschten, die dazu geführt haben, dass auch innerhalb der EG der Innen- und Justizbereich intergouvernemental gestaltet worden ist und nicht (so weit wie möglich) in das Gemeinschaftsrecht überführt wurde.²⁷⁶ Hierzu soll das folgende Kapitel Einblicke gewähren.

III.3.3.3. Kooperationszwang und Souveränitätsansprüche

Aus den bisherigen Darstellungen ist deutlich geworden, dass für die Entwicklung Schengens aber auch für die Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union zwei Hauptaspekte im Vordergrund stehen: Der erste Aspekt ist die Erkenntnis, dass der Wegfall der Binnengrenzkontrollen flankierende Maßnahmen zur Umsetzung gemeinsamer Außengrenzkontrollen bedarf. Das Ziel der beteiligten Staaten ist es hier, eine einheitliche Haltung gegenüber dem Zugang zu dem nun gemeinsamen Territorium zu erreichen. „Diese Motivationskette entspringt der Sachlogik innerhalb des europäischen Integrationsprozesses“ (Tomei 1997, S. 59). Der zweite Punkt ist die Einschätzung, dass der politische Wechsel von den 80er zu den 90er Jahren und der damit entstandene externe Wandrungsdruck als Bedrohung für den europäischen Integrationsprozess empfunden worden ist. „Die europäische Ebene wird gesehen als Möglichkeit zur Lösung nationaler Probleme“ (Tomei 1997, S. 60), so dass es ein auf Lastenteilung beruhendes Grenzkontrollsystem auf gemeinsamen Verfahrensstandards bedarf.²⁷⁷

darauf, dass der gesamte Politikbereich durch die Schaffung der dritten Säule in den europäischen Integrationsprozess formal aufgenommen wurde. Zwar betont Nanz (1992) die Verbindung mit den europäischen Institutionen Rat und AStV, jedoch zeigten bereits die Ausführungen in Kap. III.3.1., dass diese Organe auch stark intergouvernemental geprägt sind.

276 „Insbesondere in den Bereichen Asyl und Einwanderung, die sich am ehesten für eine Vergemeinschaftung angeboten hätten, wurde der Sprung in die EG-Kompetenz nicht gewagt“ (Nanz 1992, S. 126).

277 Zur Darstellung des Lastenteilungsaspekts wird sehr häufig die Bundesrepublik Deutschland herangezogen. So erklärt Freeman (1992, S. 1158): „To borrow the language of the theory of public goods, states that are able to enforce strict measures can externalize their asylum problems onto more generous or weaker states. In a period of mass migration, the latter will have incentives to promote harmonization of policies to avoid becoming asylum ‘dumps’ for their neighbours. The best illustration of this phenomenon is Germany: geographically exposed and constitutionally and politically con-

Insbesondere die gemeinsame Bekämpfung illegaler Einwanderung und der mögliche Informationsaustausch der Staaten untereinander sind hier zu nennen. Zusammenfassend wird sowohl durch die Schengen-Initiative als auch durch die politischen Umwälzungen in den 80er/90er Jahren deutlich, dass eine hohe Kooperationsnotwendigkeit zwischen den einzelnen Nationalstaaten entstanden ist. Aus einer europapolitischen Perspektive kann geurteilt werden, dass der europäische Integrationsprozess durch seinen Fortschritt und sein politisches Umfeld auch zu einer gemeinsamen Migrationspolitik der EU-Mitgliedstaaten führt. Dabei stellt Tomei (1997, S. 61 – 64) drei unterschiedliche hypothetische Beziehungen zwischen Integrationsprozess und Migrationspolitik auf, die die Entstehung der dritten Säule von Maastricht als logische Schlussfolgerung des notwendigen politischen Handelns erklären: Die erste These ist, dass der europäische Integrationsprozess automatisch eine europäische Migrationspolitik nach sich ziehe. Die zweite These sagt aus, dass der europäische Integrationsprozess einer europäischen Migrationspolitik bedürfe. Und drittens fördere umgekehrt eine europäische Migrationspolitik den weiteren europäischen Integrationsprozess. Die Argumentation hinter diesen Thesen folgt dem bereits bekannten Muster. Der Abbau von Binnengrenzen erfordert flankierende Maßnahmen zum Aufbau und Betrieb der nun gemeinsamen Außengrenze. Diese verlangt von den beteiligten Staaten, für den entstanden gemeinsamen Raum einheitliche Verfahren festzulegen. Gleichzeitig verlangt diese Einheitlichkeit gerade in dynamischer Sicht durch neue Herausforderungen und Aufgaben eine mehr und mehr wachsende Kooperation untereinander, die vorher in dieser Form nicht gegeben war.²⁷⁸ So werden zwischen der europäischen Integration und der Migrationspolitik verschiedene Wechselwirkungen deutlich, die die Staaten zur Intensivierung ihrer Zusammenarbeit zwingen.

Dass es trotz der hier aufgezeigten Zusammenhänge große Vorbehalte der beteiligten Staaten gibt, die zu klärenden migrationspolitischen Fragestellungen in die Hände der EU-Institutionen zu übertragen, lässt sich mit der bereits kurz beschriebenen hohen Souveränitätsrelevanz des Politikbereichs der Migration erklären. Die Fragen der Grenzkontrolle, der Umgang mit Fremden auf eigenem Territorium und die Gewährung von politischem Asyl berühren die staatliche Souveränität eines jeden Landes. „Alle drei Bereiche sind somit eng mit dem nationalen Selbstverständnis der Staaten verbunden, und von daher nicht nur eine Frage formaler staatlicher Hoheitsrechte. Eine Kooperation im Migrations-

strained, Germany has led the efforts to fashion a European Community response to the asylum crisis.” (Zitat gefunden in Tomei 1997, S. 60).

278 Hierzu nennt Tomei (1997, S. 63) das Beispiel Spanien: „Die Tatsache, dass sich Spanien z.B. nicht mehr bloß als Transitland für Asylsuchende ‚nach Europa‘ begreifen kann, sondern sich selbst als integralen Bestandteil von Europa sehen muss, ist unter anderem auch eine zwangsläufige Folge der zeitlich unbefristeten Verantwortlichkeit für die Außengrenzenkontrolle im Rahmen des Schengener Durchführungsübereinkommens.“

bereich ist damit auch nicht bloß eine Frage der Abgabe abstrakter Souveränitätsrechte, sondern führt – wegen der notwendigen Kompromissfindung zwischen unterschiedlichen nationalen Ansätzen – zu einer Beschränkung der souveränen Gestaltungsmacht in Bereichen, die für die staatliche Identität wesentlich sind. Nationale Identitäten können durch das Phänomen der internationalen Migration in Frage gestellt werden“ (Tomei 1997, S. 65). Die Nationalstaaten wollen Herrscher über ihre eigene Identität bleiben. Eine Abgabe migrationspolitischer Kompetenzen auf eine supranationale Ebene ist damit aus Sicht der Nationalstaaten zu vermeiden. Ansonsten könnten rechtlich verbindliche Verordnungen oder Richtlinien folgen, die die eigene Identität beeinflussen. Das Modell der zwischenstaatlichen Kooperation hingegen erlaubt das vorsichtige Herantasten an eine Fragestellung. Völkerrechtliche Verträge wie Schengen werden in einem langen Prozess ausgehandelt. Anschließend erfolgt noch ein sich dahin ziehendes Ratifizierungsverfahren und schließlich kann die Inkraftsetzung des Vertrags noch von einer politischen Entscheidung abhängig gemacht werden (vgl. Tomei 1996). Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass die auf Grundlage der Verträge häufig formulierten Entschlüsse bzw. Empfehlungen rechtlich unverbindlich sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie den Zusatz „nicht einklagbar“ enthalten, mit dem der Wille, keine rechtsverbindliche Entscheidung treffen zu wollen, explizit ausgedrückt wird. Neben diesen Punkten ist es für die Staaten im Rahmen internationaler Kooperation möglich, nur dort anzusetzen und punktuelle Aussagen zu treffen, wo gerade übereinstimmend Handlungsbedarf festgestellt wird. Dies bedeutet eine viel höhere Flexibilität in der inhaltlichen Ausrichtung, so dass die Nationalstaaten die Kontrolle über Geschwindigkeit und Ausmaß der politischen Zusammenarbeit behalten. Aus diesen Gründen ist nicht zu erwarten, dass die Nationalstaaten ihre Handlungskompetenzen in diesem Politikfeld beschränken werden. Es gilt die Maxime: „soviel Zusammenarbeit wie nötig, soviel nationalstaatliche Kontrolle wie möglich“ (Tomei 1997, S. 67). Während Nanz (1992, S. 126) bedauert, dass auch innerhalb des Vertrags von Maastricht nicht genug „gewagt“ worden sei und hofft, dass sich hinter Maastricht der „Keim einer weiteren Entwicklung einer europäischen Innen- und Justizpolitik hin zur echten Gemeinschaftszuständigkeit“ verbirgt, betrachtet Tomei (1997) die bisherige Entwicklung aus einem anderen Blickwinkel. Anstatt allein den Grad der erreichten Integration zu beurteilen, geht sie der Frage nach, wie geeignet die Strukturen sind, die für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit geschaffen worden sind. „In Anbetracht des engen Zusammenhanges zwischen Migrationspolitik und nationaler Identität erscheint eine intergouvernementale Zusammenarbeit im Spannungsverhältnis zwischen Kooperationsbedarf und Souveränitätsbeharren zur Zeit als die am meisten geeignete Kooperationsform“ (Tomei 1997, S. 73).²⁷⁹

279 Vgl. hierzu auch Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt (2004, S. 140 – 144).

III.3.3.4. Der heutige RFSR

„Following the signing of the Amsterdam Treaty and its relatively rapid entry into force in 1999, progress in JHA cooperation accelerated substantially“ (Uçarer 2003, S. 305). Durch den Vertrag von Amsterdam wurde das Konzept „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) in das europäische Primärrecht eingefügt.²⁸⁰ In ihm wird eine Reihe von Politiken zusammengefasst, die bereits durch den Maastrichter Vertrag zum Gegenstand des gemeinsamen Interesses erhoben worden sind: Konkrete Inhalte sind eben die Zugangspolitiken (Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik), die Zusammenarbeit in Zivil- und die Zusammenarbeit in Strafsachen (vgl. Müller-Graf/Kainer 2007b). „The ‚Amsterdam‘ reforms were motivated by widespread dissatisfaction with the working of the intergovernmental procedures. Three weaknesses, in particular, stood out: ambiguity about the legal and constitutional framework, evident in the frequency with which institutional issues were entangled with policy proposals; the low political visibility and accountability of this essential bureaucratic framework for policy, which allowed the practice of cooperation to develop far beyond what was reported to parliaments or to nations publics; and the absence of mechanism for ensuring national ratification or implementation“ (Lavenex/Wallace 2005, S. 464). Des Weiteren wurde neben der Ineffizienz und Schwerfälligkeit der fünfstufigen Arbeitsstruktur innerhalb der dritten Säule auch eine harte konzeptionelle Kritik an den Maastrichter Ergebnissen geführt. Kritisiert wurde insbesondere, dass es keine inhaltliche Ausrichtung und Zielsetzung innerhalb der dritten Säule gebe und es für die weiterführende Zusammenarbeit an einem Gesamtkonzept mangle (vgl. Tomei 1997). Die Konzeption des RFSR tritt dieser Kritik entgegen. So stellt Monar (2005a) deutlich heraus, dass der Begriff des „Raumes“ bewusst gewählt worden sei, um den Gedanken zu untermauern, dass Europa als ein einheitliches Gebiet zu verstehen sei, welches sich geschlossen neuen Herausforderungen stellen müsse. Ziel des RFSR ist es, die „drei fundamentalen öffentlichen Güter“ (vgl. Monar 2005a, S. 33) Freiheit, Sicherheit und Recht bereitzustellen, so dass die Europäische Union im Vertrag von Amsterdam einen sehr viel höheren politischen Anspruch entwickelt hat, der sich mehr und mehr vom bisherigen Projekt der Verwirklichung des Binnenmarktes löst. „Die ‚Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘ sind nun ein vertragliches Ziel der Union, dem der gleiche Stellenwert wie die Schaffung des Binnenmarkts, der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, die Währungsunion und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zukommt“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 139). Als elementare Voraussetzung für diese Weiterentwicklungen im europäischen Integrationsprozess beurteilt Monar (2001, 2005a) die Schengen-

280 Im Englischen: „Area of freedom, security and justice“ (AFSJ).

Initiative. Durch die Schaffung des „Schengenlandes“, die Vereinbarungen über die gemeinsame Behandlung von Asylanträgen und den Aufbau des Schengener-Informationssystems zum gegenseitigen grenzenlosen Datenaustausch sind grundlegende Schritte zur Bereitstellung der genannten drei öffentlichen Güter geleistet worden.²⁸¹ Aufgrund dieser Verknüpfung der Migrations- und Asylpolitik mit der Verwirklichung des Binnenmarkts und dem Abbau der Binnengrenzen war die Überführung des Schengen-Besitzstandes in den institutionellen und rechtlichen Rahmen der EU durch den Vertrag von Amsterdam nur eine „logische Konsequenz“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 139). Konkret entstanden durch den Vertrag von Amsterdam folgende Veränderungen (vgl. Kux 1998): Wichtige Politikfelder, die nach dem Vertrag von Maastricht innerhalb der dritten Säule der EU behandelt wurden, sind durch Amsterdam in die erste Säule der EU überführt worden. Hierbei handelt es sich um den freien Personenverkehr, die Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen. Hinzu kommen ebenfalls die Zuständigkeiten für die Visapolitik, Gesundheit und Zollwesen. Innerhalb der dritten Säule verbleiben die Verhütung und Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit sowie von Kriminalität. Auch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wird der dritten Säule zugeordnet, die eben diesem Politikfeld entsprechend neu bezeichnet wird. Sowohl Schengen I als auch Schengen II werden integraler Bestandteil des „acquis communautaire“ der EU. Ihre Inhalte werden in der dargestellten Logik zwischen der ersten und dritten Säule aufgeteilt, wobei bei strittigen Zuordnungsfragen die Zuteilung zu den einzelnen Vertragsteilen dem Rat obliegt.²⁸² „Dieser Schritt führt [insgesamt] zu einer Umkehrung des Integrationsansatzes. Schengen fiel zuvor aus dem institutionellen Rahmen der Gemeinschaft (drop out) und eröffnete den EU-Mitgliedstaaten die Option eines schrittweisen Beitritts (opt in). Der Amsterdamer Vertrag überführt Schengen in den Gemeinschaftsbestand (drop in), gewährt dafür Großbritannien, Irland und Dänemark das Recht, sich nicht, respektive nur teilweise zu beteiligen (opt out)“ (Kux 1998, S. 111). Der durch den Vertrag von Amsterdam eingeschlagene Weg ist bis heute „mit atemberaubendem Tempo“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 140) weiter verfolgt worden. Zum einen wurde durch die Mitgliedstaaten das Konzept des RFSR stetig weiterentwickelt. Bereits im Dezember 1998 beschloss der Rat in Wien einen Aktionsplan, um

281 Diese Bewertung Schengens ist in der Literatur unstrittig. Vgl. auch Bache/George (2006), Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt (2004), Lavenex/Wallace (2005), Müller-Graf/Kainer (2007a, 2007b, 2007c, 2007d), Uçarer (2003), Wagener/Eger/Fritz (2006) sowie Wessels (2008).

282 Dabei kommt es auch zu Überschneidungen zwischen der ersten und dritten Säule. Als Beispiel kann die Drogenpolitik genannt werden. Während die gesundheitlichen Aspekte in die erste Säule fallen, liegen die strafrechtlichen Handlungen und Bewertungen im Bereich der Dritten (vgl. Kux 1998, S. 111).

weiterführende Maßnahmen zur Verwirklichung des RSFR zu identifizieren. Im Oktober 1999 folgte der Europäische Rat von Tampere, der bekräftigte, dass der RSFR „ein absolut prioritärer Punkt der politischen Agenda sein und auch bleiben wird“ (vgl. Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 139). Ihm folgten der Europäische Rat von Sevilla 2002 und schließlich auch der Vertrag von Nizza. Zum anderen muss aber auch betont werden, dass die besondere Konzentration in der Weiterentwicklung dieser Politikbereiche durch entsprechende Ereignisse wie die Terroranschläge vom 11. September 2001 begleitet worden und somit auch begründbar ist. Aufgrund des wachsenden Sicherheitsbedürfnisses der Bürger der EU-Mitgliedstaaten kommt es bisher zu einer Dominanz der Sicherheit in der Konzeption des RSFR, der vom Grundsatz her ein Gleichgewicht zwischen allen drei bereitzustellenden Gütern (Freiheit, Sicherheit, Recht) anstrebt (vgl. Monar 2005a). Eine detaillierte Darstellung aller in den einzelnen Politikbereichen getroffenen Maßnahmen würde an dieser Stelle jedoch den Rahmen sprengen.²⁸³ Dennoch soll in Anlehnung an Lavenex/Wallace (2005) zumindest die aktuelle Organisationsstruktur nach dem Vertrag von Nizza innerhalb der ersten und dritten Säule mit Hilfe der Abb. 43 dargestellt werden. Anhand der Bezeichnungen und der Vielzahl an Verwaltungseinheiten (working parties WP) ist die erhebliche Bandbreite der Aktivitäten bzw. Problemfelder zu erkennen.²⁸⁴ Dabei wird die „WP Schengen Evaluation“ durch die dunkle Unterlegung gezielt hervorgehoben, da es sich hier neben den Elementen, die in die 1. und 3. Säule überführt worden sind, um ein bedeutsames Erbe des Schengen-Besitzstandes handelt. Sie ist für die Umsetzung des Evaluierungsverfahrens für die EU-Mitgliedstaaten verantwortlich, die noch nicht Schengen-Vollanwenderstaaten geworden sind.²⁸⁵ Sie trägt durch Erarbeitung der Entscheidungsvorlage zum Abschluss des Evaluierungsverfahrens für den Rat zu einem die Lebensbedingungen innerhalb der EU prägenden Bereich bei. Für den Bereich der dritten Säule übernimmt der „Ausschuss Artikel 36“ die zentrale Koordinierungsaufgabe. Er ist dem K.4-Ausschuss entsprungen und setzt sich aus hohen Beamten der mitgliedstaatlichen Innen- und Justizministerien zusammen.

Die Aufnahme zahlreicher Politikbereiche in den Bereich der ersten Säule stellt einen gewissen Trend zur Supranationalisierung dar, da hier nun zentrale Elemente der Gemeinschaftsmethode verwendet werden (müssen). Dennoch haben die Vertragsänderungen zu keinem einheitlichen Regelwerk für die Verfah-

283 Für einen detaillierten Überblick über die stetigen Weiterentwicklungen siehe Monar (2005b, 2006), Müller-Graf (2005) sowie Müller-Graf/Kainer (2007a, 2007b, 2007c, 2007d).

284 Wie im Vergleich mit Wessels (2008, S. 422) wurde auf eine Übersetzung der Bezeichnungen der Verwaltungseinheiten verzichtet, um Irritationen durch Übersetzungsunterschiede und den Bezeichnungen in der Literatur zu vermeiden.

285 Momentan sind dies Bulgarien, Rumänien und Zypern (vgl. Kap. III.3.3).

ren in der institutionellen Architektur geführt. Vielmehr existiert eine Vielfalt an prozeduralen Bestimmungen.

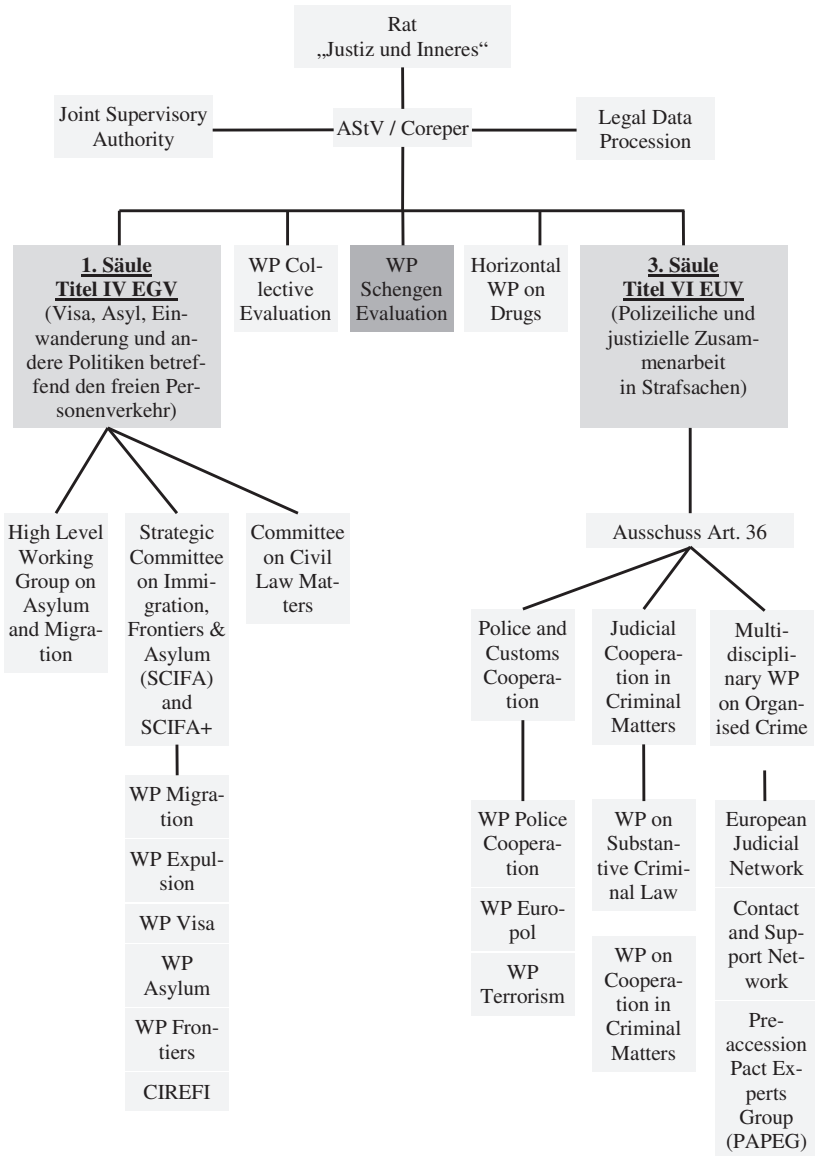


Abb. 43: Aktuelle Organisationsstruktur 1. und 3. Säule (Stand September 2008)

So wurde der scheinbare Vergemeinschaftungsschub „nur um den Preis einer teilweisen ‚Aufweichung‘ der supranationalen Charakteristika der EG-Säule im Entscheidungsverfahren und in der gerichtlichen Kontrolle erreicht“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 136). Hierzu seien einige Beispiele kurz aufgeführt (vgl. Wessels 2008, S. 420 – 421): Einige Vorschriften über Visa werden bereits direkt seit dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrags vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Europäischen Parlaments beschlossen. Erst 2005 sind dann umfassend die Bereiche Visa, Grenzschutz und illegale Einwanderung in das Verfahren der Mitentscheidung überführt worden. Zuvor galt ein Sonderfall: Nach dieser „unvollständigen Gemeinschaftsmethode“ (Wessels 2008, S. 421) konnte der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative eines Mitgliedstaats und nach Anhörung des Europäischen Parlaments Rechtsakte beschließen. Im Gegensatz zur illegalen Einwanderung verbleibt der Bereich der legalen Einwanderung nach wie vor in der Einstimmigkeit. Schließlich ist auch für einen Großteil des Bereichs Asyl das Verfahren der Mitentscheidung vorgesehen. Gleiches gilt für den Bereich der zivil-justiziellen Zusammenarbeit, jedoch mit Ausnahme des Familienrechts, der nach wie vor der Einstimmigkeit im Rat unterliegt. Somit bestehen für den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ in der ersten Säule mehrere Regelwerke, die im Vergleich zu den konventionellen Regeln der Gemeinschaftsmethode bestimmte Abweichungen aufweisen.

Innerhalb der dritten Säule der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ist das Regelwerk grundsätzlich intergouvernemental angelegt. Jedoch gibt es auch hier „Ansätze zu einer unvollständigen Gemeinschaftsmethode“ (Wessels 2008, S. 421). Die EU-Mitgliedstaaten teilen sich mit der Kommission das Initiativrecht. Das Europäische Parlament wird in bestimmten Fällen angehört bzw. kann Stellungnahmen oder Anfragen an den Rat richten. Bei den Entscheidungen über gemeinsame Standpunkte und Rahmenbeschlüsse gilt im Rat die Einstimmigkeitsregel. Bei den so genannten „Beschlüssen für jeden anderen Zweck“ kann die Entscheidung zur Durchführung mit doppelt qualifizierter Mehrheit getroffen werden (vgl. Wessels 2008, S. 421). Dem EuGH steht das Recht zur Vorabentscheidung zu, wenn der betroffene Mitgliedstaat diese Zuständigkeit des EuGH zuvor anerkannt hat. Des Weiteren ist der EuGH für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Beschlüssen und Rahmenbeschlüssen bei Klagen zuständig, die ein Mitgliedstaat oder die Kommission wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Vertragsverletzungen oder Ermessensmissbrauch erhebt. Auch Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten über die Auslegung von Rechtssachen fallen in die Zuständigkeit des EuGH.

Zur leichteren Orientierung soll Abb. 44 in Anhang 3 die hier in aller Kürze dargestellten Kompetenzen der europäischen Institutionen wiedergeben (vgl. Wessels 2008, S. 422). Die blaue Unterlegung der Institutionen der EU verdeut-

licht, dass diese „von außen“ auf den „Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“, der entsprechend seiner Abstufungen hier gelb markiert ist, einwirken. Die unterschiedliche Form der jeweiligen Institution soll auf ihre unterschiedlichen intergouvernementalen bzw. supranationalen Ausprägungen verweisen, die im Einzelfall zu betrachten sind.²⁸⁶ Dabei ist ebenfalls in Erinnerung zu rufen, dass sowohl der Rat, die Kommission als auch das Europäische Parlament zur Vorbereitungen der politischen Entscheidungen über eine sehr gut ausgeprägte Fachausschussstruktur verfügen. Zur Abrundung des RSFR darf nicht verdrängt werden, dass zu seiner institutionellen Architektur auch eine Reihe unabhängiger Europäischer Agenturen gehören, die der Rat auf entsprechenden Vertragsgrundlagen gegründet hat.²⁸⁷ Im Gegensatz zu den nationalen Polizei- und Ermittlungsbehörden verfügen sie jedoch nicht über operative Eingriffsbefugnisse, sondern übernehmen Koordinierungsaufgaben und bieten technische Hilfsleistungen (Barbato 2007).

Insgesamt hat die Entwicklung nach Amsterdam zu einem sehr differenzierten Bild geführt. Die Vertragsbestimmungen zur Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik sind weitgehend in das Gesetzgebungsverfahren der Mitentscheidung überführt worden. Dennoch unterliegen weiterhin einige Bereiche auch im Bereich der ersten Säule der Einstimmigkeitsregel. Es können weiterhin Souveränitätsvorbehalte vor allem bei der Regelung der Beschlussverfahren erkannt werden. Umgekehrt haben die erfolgten Vertragsveränderungen die Einflussmöglichkeiten von Kommission, EP und EuGH im intergouvernementalen Bereich der dritten Säule erweitert. Trotzdem gilt hier weiterhin: „[...] the council retained its dominant decision-making function, and unanimity remained the decision rule used in third pillar legislation“ (Uçarer 2003, S. 302). „So sind gleichzeitig Tendenzen zur Nutzung zentraler Elemente der Gemeinschaftsmethode wie zu einem verfeinerten rationalisierten Intergouvernementalismus zu beobachten“ (Wessels 2008, S. 428)

III.3.3.5. Zusammenfassung und Fazit

Der Moselort Schengen ist zu einem bedeutenden Begriff im Integrationsprozess Europas geworden. In ihm wurden zwei besondere völkerrechtliche Verträge (Schengen I und II) zwischen Staaten geschlossen, deren Inhalte den Raum Europa bis heute prägen. Dabei entstand das Schengener Durchführungsübereinkommen (Schengen II) infolge des Schengener Abkommens (Schengen I), da die Öffnung der Binnengrenzen flankierende Maßnahmen erforderte. Die beteiligten Staaten handelten sehr bewusst und in der festen Absicht, für die Europäi-

286 Wie bereits bei Abb. 34 in Anhang 3 steht eine eckige Darstellung für eine intergouvernementale Ausrichtung, während eine runde Form die Supranationalität einer Institution zum Ausdruck bringen soll. Vgl. Kap. III.3.1.6.

287 Vgl. Kap. III.3.1.5.

sche Gemeinschaft eine Vorreiterrolle zu spielen. Entsprechend ist die Schengen-Initiative durch inhaltlich übereinstimmendes politisches Handeln der Organe der EG begleitet worden, was letztlich die Aufnahme des Schengen-Besitzstandes in den Rechtsrahmen der Europäischen Union ermöglichte. Heute sind die Schengener Ideen mit dem Konzept des „Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts“ verwoben. Dieses politische Feld ist allerdings entscheidend davon geprägt, dass die gemeinsame Bereitstellung dieser drei öffentlichen Güter (Monar 2005) auf der einen Seite die beteiligten Staaten zur gegenseitigen Kooperation zwingt, aber auf der anderen Seite entsprechende Vorbehalte aus Angst vor nationalstaatlichen Souveränitätsverlusten hervorruft. Dies führt in seiner Konsequenz zu zwei hervorzuhebenden Merkmalen: Erstens ist der heutige Schengen-Raum durch eine sehr differenzierte Mitgliedschaft geprägt. Es ist möglich, dass Nicht-EU-Mitgliedstaaten teil des Schengenlandes sind, während wiederum vollständige EU-Mitglieder nicht integriert sind bzw. nicht integriert sein wollen. Zweitens ist der politische Entscheidungsprozess sowohl durch eindeutig supranationale als auch durch eindeutig intergouvernementale Einflüsse bestimmt. „Neben der Wirtschafts- und Währungsunion sind die Schengen-Regelungen damit das wichtigste Beispiel für die Praxis des sogenannten ‚opting-out‘ bzw. einer ‚flexiblen Integration‘, d.h. der ungleichmäßigen Teilnahme der Mitgliedstaaten an bestimmten Aspekten der EG- oder der EU-Beschlüsse“ (Kohler-Koch/Conzelmann/Knodt 2004, S. 137).

III.4. Informelle Clubs in Europa

III.4.1. Die “top-down“- und “bottom-up“-Perspektiven

Sowohl die Europäische Union selbst, die Eurozone als auch der Schengen-Raum stellen Bündnisse von Nationalstaaten dar, in denen die Bündnismitglieder nationale Hoheitsrechte durch völkerrechtliche Verträge an eine supranationale Ebene abgegeben haben. Im Rahmen dieser Arbeit werden sie daher als „formelle“ Bündnisse bzw. Clubs bezeichnet. Ihr Ziel ist es, gemeinsam bestimmte Clubgüter für die jeweiligen Mitglieder bereitzustellen. Buchanan (1965) stellt mit seiner ökonomischen Theorie des Clubs deutlich heraus, dass öffentliche Güter bzw. Clubgüter nicht notwendiger Weise durch den Staat bereitgestellt werden müssen. Seine Theorie zeigt, dass Wirtschaftssubjekte jeglicher Art durch (freiwillige) Zusammenschlüsse sich selbst Clubgüter bereitstellen und dabei einen Nutzen realisieren können. Betrachtet man gemäß des Zimmermann/Schemm-Gregory – Modells den Raum der Europäischen Union als eine Welt voller Clubs, so müssen hier auch solche Zusammenschlüsse untersucht werden, die auf einer für die Beteiligten gewinnbringenden Kooperation beruhen, ohne dass hierzu Hoheitsrechte transferiert werden müssen. Kern der

Ausgestaltung der Bereitstellung des gemeinsamen Clubgutes ist somit allein die gemeinsame Nachfrage nach bestimmten Gütern und deren Kriterien, um bei der möglichen gemeinsamen Produktion Kostenersparnisse erzielen zu können. Es ist unmittelbar einleuchtend, dass in einem derart großen Raum wie der Europäischen Union Kooperationsformen aufgrund gemeinsamer Präferenzen meist nur auf lokaler bzw. regionaler Ebene möglich sind. Diese Logik, dass präferenznahe Entscheidungen nur „vor Ort“ getroffen werden können, spiegelt sich nicht nur im Subsidiaritätsprinzip sondern auch in der durch die europäische Politik verfolgten Vorstellung eines „Europa der Regionen“ wieder.²⁸⁸ Im Rahmen ihrer intensiven Struktur- und Regionalpolitik wurde 1991 die Gemeinschaftsinitiative INTERREG von der Kommission ins Leben gerufen. Das Volumen von INTERREG lag für die Finanzperiode 2000 – 2006 bei 4,875 Milliarden Euro (vgl. Kohlisch 2008, S. 49).²⁸⁹ Es diene hauptsächlich zwei Zielen: Das erste Ziel war, in wirtschaftlich rückständigen und benachteiligten Regionen wachstumsfördernde Investitionen zum Abbau regionaler Disparitäten im europäischen Wirtschaftsraum zu ermöglichen. Zweitens sollte aber auch insgesamt die europäische Zusammenarbeit gestärkt werden (vgl. Groß/Schmitt-Egner 1994).²⁹⁰ „Die Förderung der Zusammenarbeit wird in der aktuellen Finanzperiode 2007 – 2013 nunmehr als eigenes Ziel der EU-Strukturfonds (Ziel 3: Europäische territoriale Zusammenarbeit) mit einem Gesamtbudget von europaweit 7,8 Milliarden Euro [...] fortgeführt“ (Kohlisch 2008, S. 49). Für die Genehmigung von Geldmitteln zur Förderung der eingereichten Projektvorschläge müssen künftig mindestens zwei der folgenden vier Eigenschaften erfüllt sein: (1) Gemeinsame Ausarbeitung, (2) gemeinsame Durchführung, (3) gemeinsames Personal und (4) gemeinsame Finanzierung. Zu den möglichen Begünstigten dieser EU-Subventionen zählen vor allem staatliche und semi-staatliche Institutionen, Einrichtungen der Wirtschaftsförderung, Bildungsträger sowie zivilgesellschaftliche Akteure. Abb. 45 bietet hierzu einen Überblick (vgl. Kohlisch 2008, S. 51).

Wie in der Zielformulierung für „INTERREG“ deutlich wird, bestimmt dieses politische Programm der Europäischen Kommission neben der Förderung der aktiven Zusammenarbeit bestimmter Projektträger die europäischen Regionen als entscheidende handelnde Akteure für die gewünschten präferenznahen

288 Vgl. Kap. III.3.1.5.d.

289 Insgesamt verfügte INTERREG über drei Förderschwerpunkte: Förderschwerpunkt A unterstützte Projekte im Rahmen der grenzübergreifenden Zusammenarbeit von Teilregionen. Schwerpunkt B förderte Vorhaben im Rahmen der transnationalen Zusammenarbeit von Ländern. Förderschwerpunkt C hingegen diene zur Förderung der regionalen Entwicklung im Rahmen interregionaler Zusammenarbeit, um Entwicklungsrückstände zu beseitigen und Strukturwandelprozesse zu beschleunigen (vgl. Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 56).

290 Vgl. Kap. III.4.2.2.

Entscheidungen. Dabei verwendet die Europäische Union aus praktischen Gründen einen Regionenbegriff, der sich auf die statistisch begründete „NUTS-Systematik“²⁹¹ stützt, die sich primär an der institutionellen Gliederung der Mitgliedstaaten orientiert (vgl. Groß/Schmitt-Egner 1994).

Potentielle Projektträger der INTERREG/Ziel-3-Förderung	
Gebietskörperschaften (Land, Landkreise, Gemeinden, Gemeindeverbände, Städte)	Wirtschaftsfördergesellschaften, Technologiezentren, Forschungs- und Entwicklungseinrichtungen
Körperschaften des öffentlichen Rechts	Vereine, Verbände, Stiftungen
Hochschulen, Wissenschafts- und Bildungseinrichtungen	Kultur- und Sporteinrichtungen, Einrichtungen im Gesundheits- und Sozialwesen
Nicht gewerblich ausgerichtete Unternehmen bzw. kommunale Zweckverbände	sonstige Nicht-Regierungsorganisationen

Abb. 45: Projektträger der INTERREG/Ziel-3-Förderung 2007-2013

Nach dieser vorgegebenen Struktur existieren im Jahr 2008 in der Europäischen Union insgesamt 97 Regionen der Ebene „NUTS 1“, 271 Regionen der Ebene „NUTS 2“ und 1303 Regionen der Ebene „NUTS 3“. Für den Bereich der lokalen Verwaltungseinheiten (local administrative units – LAU) sind durch die Europäische Kommission zwei Ebenen definiert worden. Die obere LAU-Ebene besteht aus 8398 Verwaltungsgemeinschaften oder vergleichbaren Einheiten. Die untere Ebene zählt sogar 121601 Einheiten. Einen Überblick hierzu gibt Abb. 46, in der ebenfalls die Aufteilung Deutschlands anhand der NUTS-Systematik beispielhaft aufgeführt ist:

Ebene	Beispiel Deutschland	Anzahl	Anzahl EU-27 gesamt
NUTS 1	Bundesländer	16	97
NUTS 2	Regierungsbezirke	39	271
NUTS 3	Landkreise	429	1303
LAU 1	Verwaltungsgemeinschaften	1457	8398
LAU 2	Gemeinden	12 379	121 601

Abb. 46: Überblick über die „NUTS-Systematik“ der EU²⁹²

291 NUTS = nomenclature des unités territoriales statistiques (Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik).

292 Quelle: www.ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts (Stand Oktober 2008). Hier ist die entsprechende Aufteilung aller EU-Länder, wie am Beispiel Deutschlands in Abb. 46 geschehen, zu finden.

Trotz dieser sehr starr wirkenden Einteilung der Mitgliedstaaten der EU in „Ebenen“ ist sich die Europäische Kommission seit der Implementierung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG sehr wohl bewusst, dass ein Europa der Regionen nur dann verwirklicht werden kann, wenn zwischen Grenzregionen auch die grenzübergreifende Zusammenarbeit zugelassen und gefördert wird. Aus dieser Perspektive wird gerade die grenzüberschreitende dauerhafte Kooperation zu einem entscheidenden Element der europäischen Identität (vgl. Schmitt-Egner 2005). Groß/Schmitt-Egner (1994, S. 34) sehen hier sogar ein entscheidendes „Fundament“ des europäischen Integrationsprozesses, da die Zusammenarbeit über Grenzen hinweg „interkulturelle Brücken der Verständigung“ schlägt, die transnationalen Beziehungen stabilisiert und demzufolge zu einer offenen partnerschaftlichen bzw. nachbarschaftlichen Konfliktaustragung führt.²⁹³

Gehemmt wird das Ziel einer intensiven grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vor allem durch rechtliche und institutionelle Probleme innerhalb der Nationalstaaten.²⁹⁴ Oftmals ist rechtlich ungeklärt, auf welcher rechtlichen Grundlage die handelnden Akteure grenzübergreifende Vereinbarungen treffen, da in der Regel die auswärtigen Beziehungen eines Landes allein der nationalen Regierung bzw. dem nationalen Parlament vorbehalten sind. Die Europäische Union versucht, im Sinne der grenzübergreifenden Kooperationen entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen. So wurde bereits 1980 das Europäische Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften verabschiedet. Im Juli 2006 folgte die Verordnung über den Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit (EVTZ). Dieses Rechtsinstrument ermöglicht erstmals die Gründung grenzüberschreitender Zweckverbände ohne vorherige Unterzeichnung eines internationalen Abkommens durch die betroffenen Mitgliedstaaten (vgl. Kohlisch 2008).²⁹⁵ Offensiver argumentiert

293 Allerdings sehen sie auch Gefahren. Dies gilt insbesondere dann, wenn die regionale Identität ethno-nationalistisch oder separatistisch interpretiert wird und sich ausschließlich gegen den Nationalstaat richtet (vgl. Groß/Schmitt-Egner 1994, S. 34).

294 Weitere Hemmnisse können zum einen politisch-psychologische Probleme sein. Dies ist dann der Fall, wenn lokal handelnde Akteure durch nationalstaatliche Instanzen ausgebremst werden. Psychologische Barrieren können interkulturelle Differenzen wie etwa Sprache oder gemeinsame Geschichte sein (vgl. Groß/Schmitt-Egner 1994). Zum anderen können aber auch sozioökonomische Probleme wie bspw. Angst vor Migrationsströmen oder ungleich empfundene Wettbewerbsbedingungen die grenzübergreifende Kooperation verhindern (vgl. Student 2000).

295 „Allerdings äußerten einige Staaten im Ministerrat die Befürchtung, dass die Autonomie subnationaler Gebietskörperschaften durch die Mitgliedschaft in einem EVTZ gegenüber der nationalen Ebene zu sehr gestärkt werden könnte. Um eine Blockade des Verordnungsentwurfs zu verhindern, erfolgten zahlreiche inhaltliche Modifikationen, die den nationalen Regierungen nunmehr umfangreiche Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse in den Bereichen Finanzen, Mitgliedschaft, Satzung und Oberaufsicht zugestehen“

in diesem Zusammenhang Gabbe (2002). Er verweist darauf, dass nicht nur durch das Rahmenabkommen von 1980 sondern auch durch die Charta der Menschenrechte, die Charta der kommunalen Selbstverwaltung, die Verträge der Europäischen Union und durch Freundschafts- und Assoziierungsverträge die Nationalstaaten die grenzüberschreitende Zusammenarbeit rechtlich verankert haben. „Die regionale/lokale Ebene setzt nur das um, was die Staaten längst unterzeichnet haben. Die regionale/lokale Ebene ist deshalb die beste Ebene der Zusammenarbeit, weil sie die vier Grundelemente einer erfolgreichen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sicherstellt: Bürgernähe, Einschaltung der Politiker aller Ebenen (europäisch, national, regional, lokal), Beteiligung aller Instanzen, Verbände, Organisationen beiderseits der Grenze, Verwirklichung grenzüberschreitender Strukturen und Sicherstellung eigener Finanzierung (Organisationen nicht als Selbstzweck, sondern weil umfangreiche Aufgaben vorhanden sind, die niemand anders besser erledigen kann)“ (Gabbe 2002, S. 205). Die Zusammenschlüsse, die durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Grenzregionen entstehen, werden als „Euroregionen bzw. Euregios“ bezeichnet. Sie stellen jedoch keine neue Verwaltungsebene dar, sondern fungieren vielmehr als Drehscheibe und Servicestelle für alle grenzübergreifenden Beziehungen von Bürgern, Politikern, Institutionen, Wirtschaft, Sozialpartnern oder Kulturträgern. Gleichzeitig besitzen sie auch eine Ausgleichsfunktion zwischen den unterschiedlichen (Herrschafts-)Strukturen und Kompetenzen beiderseits der Grenze sowie in psychologischer Hinsicht. Mögliche Inhalte der vorherrschenden grenzübergreifenden Kooperationen können folgende sein (vgl. Gabbe 2005, S. 207):

- Abgrenzung des Arbeitsgebietes entsprechend gemeinsamer Interessen (z.B. Infrastruktur, Wirtschaft, Kultur),
- Zusammenarbeit in nahezu allen Lebensbereichen: Arbeit, Freizeit, Kultur, etc.,
- Sozial-kulturelle Zusammenarbeit gleichberechtigt mit wirtschaftlich-infrastruktureller Zusammenarbeit,
- Umsetzung der Verträge, Vereinbarungen und Abkommen, die auf europäischer Ebene und zwischen Staaten abgeschlossen worden sind, in die grenzübergreifende Praxis,
- Beratung, Förderung und Koordinierung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit, insbesondere auf den Gebieten: Wirtschaftliche Entwicklung, Transport und Verkehr, Raumordnung, Umwelt- und Naturschutz, Kultur und Sport, Gesundheitswesen, Energie, Abfallwirtschaft, Tourismus, Agrarentwicklung, Innovation und Technologietransfer, Schule und Bildung, Soziale Kooperation, Rettungswesen und Katastrophenschutz, Kommunikation sowie Öffentliche Sicherheit.

(Kohlisch 2008, S. 52).

Neben den grundsätzlichen rechtlichen Rahmenbedingungen bleibt die grenzübergreifende Zusammenarbeit entscheidend geprägt durch die zwischen den Grenzregionen verlaufende Grenze. Den territorialen Grenzen der Nationalstaaten werden in der Regel fünf normative Funktionen zugeschrieben: Die erste Funktion ist die einer Ordnungsfunktion, d.h. eine Grenze trennt Souveränitäts- und Kompetenzbereiche voneinander ab. Zweitens besitzt sie eine Kontrollfunktion als Instrument der Regulierung des Verkehrs von Waren, Kapital, Personen und Dienstleistungen. Drittens erfüllt sie eine Schutzfunktion, da sie die Unverletzbarkeit des Territoriums behütet und somit staatliche Integrität fördert. Viertens unterstützen Grenzen die Identitätsfindung als Definitionsgrenze nationaler Identitäten. Fünftens beinhaltet eine Grenze auch eine Friedensfunktion, d.h. innerhalb ihres Raums herrscht das Gewaltverbot auf Basis des staatlichen Gewaltmonopols (Schmitt-Egner 2005, S. 80). Je nach dem, wie ausgeprägt diese Funktionen einer Grenze sind, werden die sie überschreitenden Interaktionen überhaupt ermöglicht und jedenfalls entscheidend beeinflusst. Hierzu hat Martinez (1994) in einem Stufenmodell versucht, die Öffnungsgrade von Grenzen zu systematisieren. Seine vierte und höchste Stufe der „integrated boarderlands“ trifft dann zu, wenn alle politischen, ökonomischen und sozialen Barrieren beseitigt worden sind und ein freier Personen- und Warenverkehr möglich ist. Dabei sehen sich die Grenzbewohner als Teil eines gemeinsamen Systems und es gibt keine politischen Differenzen. Am ehesten entspricht noch der EU-Binnenmarkt dieser Definition, wobei die völlige Akzeptanz des politischen Systems Europas und Beseitigung aller politischer Differenzen der Mitgliedstaaten untereinander sicherlich nicht gegeben sind.

Zusammenfassend beurteilt unterstützt und fördert das INTERREG-Programm der Europäischen Kommission die Möglichkeit präferenznaher Entscheidungen „vor Ort“. Ausdrücklich gewünscht sind hierbei auch grenzübergreifende Kooperationen, da auf diese Weise die Integration Europas weiter entwickelt wird. Es muss jedoch festgestellt werden, dass dieses auf der „NUTS-Systematik“ basierende Konzept des „Europa der Regionen“ einer starren Festlegung von Verwaltungsebenen und – im Falle des Entstehens von grenzübergreifender Zusammenarbeit – von Euroregionen folgt. Die europäische Struktur- und Regionalpolitik ist daher in eine „top-down“-Perspektive einzuordnen (vgl. Schmitt-Egner 2000).²⁹⁶ Im Rahmen der innerhalb der Regionalforschung sehr umfangreichen Diskussion um die Klärung des Regionenbegriffs²⁹⁷ findet sich in diesem Zusammenhang folgende aussagekräftige Definition des Wiener

296 Unterstützt wird diese Sichtweise ebenfalls durch die formellen Beteiligungsformen (z.B. Ausschuss der Regionen) der europäischen Regionen am politischen Entscheidungsprozess Europas. Diese beinhalten aber auch Elemente einer „bottom-up“-Sichtweise, da die Regionen von sich aus auch ein Interesse an Einflussmöglichkeiten aufweisen (Schmitt-Egner 2000). Vgl. ebenfalls Kap. III.3.1.5.d.

297 Siehe hierzu Schmitt-Egner (2005).

Landtagsabgeordneten der ÖVP J. Hawlik: „Region ist jene Einheit, die man braucht, um Geld von der EU zu kriegen.“²⁹⁸ Dieses Zitat verdeutlicht, dass eine auf Anreizen von EU-Subventionen beruhende Struktur von Kooperationen und Zusammenschlüssen nicht der Idee der Güterbereitstellung nach Buchanans Clubtheorie entspricht. Auch muss gesehen werden, dass das INTERREG-Programm vor allem raumbezogene Einheiten entstehen. Die Abgrenzungslogik von Zusammenschlüssen handelnder Wirtschaftssubjekte muss jedoch auch auf Basis funktionaler Gesichtspunkte erfolgen (Fürst 2003). Hierzu leistet die Sichtweise der „regional governance“ einen entscheidenden Beitrag.

„Regional governance“ bezeichnet Formen der regionalen Selbststeuerung in Reaktion auf Defizite sowie als Ergänzung der marktlichen und der staatlichen Steuerung“ (Fürst 2004, S. 46). Das Konzept beschreibt somit Kooperations- bzw. Steuerungsformen auf regionaler Ebene, die entstehen, wenn es für die handelnden Akteure vorteilhafter ist, bisher fehlende Bereitstellungsverfahren von (Club-)Gütern zu gründen und zu organisieren oder bestehende Verfahren zu ergänzen. Grundsätzlich tritt das Governance-Konzept in der Politikwissenschaft der traditionellen Steuerungstheorie gegenüber, die Benz (2004) als „government“-Perspektive bezeichnet. Die „government“-Perspektive verfolgt das Leitbild eines aktiven Staates, dessen politisch-administratives System als Steuerungssubjekt auf die ökonomischen und gesellschaftlichen Steuerungsobjekte einwirkt. Der Staat stellt somit eine eigene Institution dar, die sich von Markt und Gesellschaft unterscheidet und diesem steuernd gegenübertritt. „In der Governance-Perspektive gelten der Staat, der Markt und soziale Netzwerke und Gemeinschaften als institutionelle Regelungsmechanismen, die in variablen Kombinationen genutzt werden. Der Blick richtet sich dabei auf die Steuerungs- und Koordinationsfunktion dieser institutionellen Strukturen, in denen Elemente von Hierarchie, Wettbewerb (sei es im Markt oder in Form von Qualitätswettbewerben zwischen Organisationen) und Verhandlungssystemen verbunden sein können. Konflikte zwischen Akteuren, die auf kollektive Entscheidungen Einfluss ausüben können, werden meistens in Verhandlungen ausgetragen, die sich allerdings oft im Schatten der Hierarchie oder des Wettbewerbs abspielen. Ziel ist nicht eine unilaterale Entscheidung einer legitimierten Instanz, sondern die Einigung unter allen betroffenen Akteuren, sei es durch Verständigung über gemeinsame Interessen, durch Kompromissfindung (wechselseitige Annäherung divergierender Interessen) oder durch Tauschgeschäfte (die Ergebnisse von Verhandlungen oder von Marktprozessen sein können)“ (Benz 2004, S. 20). Die Unterscheidung der Ansätze „Government“ und „Governance“ kann anhand der Abb. 47 dargestellt werden, die sich an dem strukturellen Aspekt (polity), dem Prozessaspekt (politics) und dem Aspekt der Politikinhalte (policy) orientiert.²⁹⁹

298 Zitiert in Pintauris (1995, S. 26). Das Zitat wurde gefunden in Eichkorn (1999, C-24).

299 Fürst (2004, S. 48) unterscheidet die beiden Konzepte an einem weiteren Merkmal: „Governance unterscheidet sich von government dadurch, dass die Prozesse im Vorder-

	Government <i>Staat vs. Markt bzw. Gesellschaft</i>	Governance <i>Staat, Markt und Netzwerke als komplementäre Steuerungsformen</i>
polity	Fokussierung auf Staat Mehrheitsdemokratie und Hierarchie als wichtigste Institutionen	Institutionelle Struktur, die Elemente von Hierarchie, Verhandlungssystemen und Wettbewerbsmechanismen verbindet Netzwerke
politics	Wettbewerb zwischen Parteien um Machterwerb und zwischen Interessengruppen um Einfluss Konfliktregelung durch Entscheidung der zuständigen staatlichen Organe und Durchsetzung staatlicher Entscheidungen	Konflikte zwischen regierenden/leitenden und regierten/betroffenen Akteuren Steuerung und Koordination im Kontext institutioneller Regelsysteme Verhandlungen staatlicher und/oder gesellschaftlicher Akteure Anpassung institutioneller Regelsysteme
policy	Gesetzgebung (Ge- und Verbote) Verteilung öffentlicher Leistungen	Verständigung (in Netzwerken und Gemeinschaften), Kompromisse, Tauschgeschäfte Koproduktion kollektiver Güter Netzwerkmanagement Institutionenpolitik (Management des institutionellen Wandels)

Abb. 47: Die Perspektiven Government und Governance (vgl. Benz 2004, S. 21)

Im Gegensatz zum Government-Ansatz geht der Governance-Standpunkt somit davon aus, dass politische Steuerung und auch die Entscheidungsfindung durch Interaktion zwischen den beteiligten Akteuren möglich sind. Insbesondere die Grenze zwischen Staat und Nicht-Staat ist viel durchlässiger geworden. In den Augen Fürsts (2003) wird die im Governance-Konzept beinhaltetete Entwicklung eines neuen Staatsverständnisses vor allem durch die Konsequenzen der Globalisierung hervorgerufen. So ist der Staat durch den weltweiten Wettbewerb gezwungen, sich auf seine Kernbereiche zurückzuziehen und die Selbsthilfekräfte der Gesellschaft hervorzurufen. Auch wird von ihm verlangt, kooperativ auf die

grund stehen, während government sich auf die Steuerungsstrukturen (also Organisationsstrukturen) bezieht.“

Belange der Wirtschaft einzugehen. Für Regionen bedeutet dies, ihren Standort in der bestehenden Konkurrenzsituation lukrativ darzustellen und für die Wirtschaftsbranchen Wettbewerbsvorteile aufzuzeigen. Aber nicht nur auf der Seite des Staates kommt es im Zuge der Globalisierung zu Veränderungen. Fürst (2003) argumentiert, dass die Menschen selbst „regionale Solidargemeinschaften“ wieder beleben, um der wachsenden Fremdbestimmtheit und Entfremdung durch Globalisierung und Individualisierung zu entgegnen. Letztlich hat auch die Europäische Union durch ihr „Europa der Regionen“ und die Verwirklichung des EU-Binnenmarktes entscheidend zu dieser Entwicklung beigetragen.

Im Rahmen des „regional governance“-Konzepts ist deutlich herauszuheben, dass Regionen keine Gebietskörperschaften im Sinne der „top-down“-Perspektive sind. Im Gegenteil: Unter Regionen³⁰⁰ sind Handlungsräume zu verstehen, die durch bestimmte oftmals raumbezogene Funktionen definiert sind. Diese Handlungsräume beruhen auf Freiwilligkeit und sind vor allem funktional geprägt, d.h. sie entstehen problem- bzw. projektbezogen (vgl. Benz 2004). Daher sind sie aus einer „bottom-up“-Perspektive aus zu betrachten (Schmitt-Egner 2000). Bezüglich der Dimension einer Region hat sich die Vorstellung eines Raums mittlerer Größenordnung zwischen der lokalen und nationalen Ebene durchgesetzt, dessen Ausdehnung über mehrere subnationale (Teil-) Einheiten erfolgen kann. „Hierbei ist die Region als interdependente Aktionsebene in ein horizontales und vertikales Referenzsystem eingebettet“ (Kohlisch 2008, S. 19). Dieses kann situationsabhängig international, transnational oder national gestaltet sein.

Regionstyp	Handlungsraum
Internationale Region	zwischenstaatliche Zusammenarbeit
Transnationale Region	Typ 1: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit angrenzender Regionen
	Typ 2: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht-angrenzender Regionen
Subnationale Region	innerstaatliche Zusammenarbeit

Abb. 48: Regionstypen (vgl. Kohlisch 2008, S. 19)

Auf diese Weise lassen sich leicht entsprechende Regionstypen identifizieren, die in Abb. 48 dargestellt sind: Die internationalen Regionen werden durch zwi-

300 „Auch eine etymologische Analyse gibt nur wenig Aufschluss über die Dimension der regionalen Ebene, denn der Begriff der Region lässt sich über seinen lateinischen Ursprung lediglich als Gegend, Bereich oder Gebiet erklären“ (Kohlisch 2008, S. 18).

schenstaatliche Zusammenarbeit und Kooperationen gegründet. Die subnationalen Regionen entstehen hingegen durch innerstaatliche Zusammenarbeit wie etwa interkommunale Vereinbarungen und Unterstützungsleistungen. Bei den transnationalen Regionen müssen zwei Typen unterschieden werden: Typ 1 entwickelt sich aus der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit angrenzender Regionen. Die Regionen des Typs 2 werden durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht-angrenzender Regionen gegründet.

Abb. 48 signalisiert, dass „regional governance“ grundsätzlich weite Bereiche überspannen kann. In Bezug auf den Integrationsraum Europa führt das Konzept ebenfalls deutlich vor Augen, dass auch funktionale Handlungsräume möglich sind, die über die Grenzen der Europäischen Union hinausgehen. So unterstreicht „regional governance“ die seitens der Kommission gewünschte Integrations- und damit politische Stabilisierungskraft: „Bedeutend für das Zusammenwachsen Europas ist die Möglichkeit, mit Regionen zu kooperieren, die nicht der EU angehören, um diese der EU näher zu bringen“ (Newrly 2002, S. 49). Die schwach institutionalisierten Steuerungsformen und die Problem- bzw. Projektbezogenheit der „regional governance“ setzt aber dem Konzept auch gleichzeitig Grenzen: „Deshalb finden wir in der Praxis primär Themen gebundene Governance-Formen, die sich um soziale, ökologische, ökonomische, infrastrukturelle etc. issues organisieren“ (Fürst 2004, S. 49). Ebenso folgt daraus, dass regionale Kooperationen nicht notwendigerweise nur zwischen geographisch benachbarten Regionen (sei es grenzübergreifend oder nicht) möglich ist. Grundsätzlich kann „regional governance“ auch zwischen geographisch nicht aneinander grenzenden Mitgliedern entstehen. Das Ergebnis hieraus ist, dass sich zahlreiche überlappende Mitgliedschaften von Akteuren finden lassen, so dass in der Gesamtheit ein vielschichtiges politisches System entstehen kann. Auffällig ist außerdem, dass die Regionen nach dem Konzept der „regional governance“ meist einen gemeinsamen Bezug der Regionsmitglieder auf bestimmte Traditionen, Werte oder Normen besitzen. Je stärker diese Gemeinsamkeiten zwischen den Mitgliedern einer Region ausgeprägt sind, umso höher sind die Anreize, regionale Zusammenarbeit entstehen zu lassen. Die soziale Konstruktion einer Region ist somit eine entscheidende Voraussetzung für ihr Entstehen. Auch Fürst (2004, S. 52) unterstreicht diesen Aspekt besonders: „Ein sehr schönes Beispiel dafür ist der sog. ‚Lückenschluss der A 31 Meppen/Landesgrenze Niedersachsen-NRW‘. Dieses Autobahnteilstück, vom Bund wegen Finanzierungsmängel auf die ferne Zukunft verschoben, wurde durch ein Netzwerk regionaler Akteure (Unternehmer, IHKs, Landräte, Landes-Politiker) über private Co-Finanzierung in der Prioritätenliste des Bundesverkehrswegeplans nach vorn gerückt. Das war aber nur möglich, weil sich die Akteure aus anderen Vernetzungen kannten und sich für ihre Region engagierten.“

Aufgrund der Vielfalt der Erscheinungsformen und der daraus resultierenden Definitionen von „regional governance“ ist es sehr schwierig, generelle

Aussagen auf die Entstehung und Entwicklung sowie die Organisation und Arbeitsweise von regionalen Zusammenschlüssen zu treffen. Nach Fürst (2004) lassen sich jedoch folgende Aspekte festhalten: Erstens gilt, dass Strukturen der „regional governance“ von den handelnden Akteuren nur dann aufgegriffen werden, wenn sich daraus für sie ein komparativer Handlungsvorteil gegenüber anderen Formen kollektiven Handelns ergibt. Zweitens muss ebenso betrachtet werden, dass „regional governance“ mit höheren Transaktionskosten für alle Beteiligten verbunden ist, die den durch die Kooperation verfolgten Nutzen nicht aufzehren dürfen. Ein die Transaktionskosten senkendes politisches Umfeld wirkt somit für das Auftreten der „regional governance“ fördernd, wie das Beispiel des Integrationsraums Europas zeigt.³⁰¹ Drittens sind für eine tiefergehende Analyse des Verhaltens der beteiligten Akteure grundsätzlich drei unterschiedliche Phasen zu unterscheiden: die Initialphase, die Planungsphase und die Umsetzungsphase.³⁰² In der Initialphase sind die Motive der Akteure (bottom-up) und die von außen an die potentielle Region herangetragen Anreize (top-down) zu untersuchen. Die Planungsphase beschäftigt sich mit der Effektivität und Effizienz des kollektiven Prozesses. Die Umsetzungsphase behandelt schließlich das Problem der Selbstbindung der Beteiligten und der zukünftigen Entwicklung des Projekts in dynamischer Sichtweise. Viertens ist nicht zu erwarten, dass im Rahmen der „regional governance“ eine alle Aufgaben umfassende, einheitliche Governance-Form entsteht. Im Gegenteil führt die Projektbezogenheit der Kooperationen zu vielfältigen Kooperationsformen, die sich voneinander deutlich unterscheiden können. Konträr zu den institutionellen Strukturen der EU ist auf Regionalebene ein vergleichbarer institutioneller Rahmen nicht gegeben. „Vielmehr haben wir mindestens drei unterschiedliche Bezüge: den sektoralen Bezug, der über Fachverwaltungen läuft; den gebietskörperschaftlichen Bezug, der über die Gemeinden (Kreise) abgearbeitet wird, und den sozialen Bezug, der über Netzwerke von Akteuren realisiert wird. Die Bezüge haben unterschiedliche Implikationen, sie bestimmen nämlich mit, wie relevant eine spezifische Regionsabgrenzung für kooperatives Handeln ist“ (Fürst 2004, S. 54). Fünftens wird die Ausprägung und Entwicklung von „regional governance“ entscheidend durch den vorherrschenden institutionellen Rahmen beeinflusst. Dabei ist genau zu analysieren, in wieweit der institutionelle Rahmen im Sinne einer hierarchischen Steuerung in den regionalen Kooperationsprozess eingreift und somit interventionistisch wirkt. Geben die existierenden Institutio-

301 Im Sinne Schmitt-Egners (2000) ist „regional governance“ in Europa daher nicht nur durch Motive der „bottom-up“-Perspektive sondern auch durch „top-down“-Aspekte entscheidend geprägt, da hier das INTERREG-Programm der Europäischen Union sehr begünstigend wirkt.

302 Zu diesen drei Phasen ist besonders auf die Arbeit von Deppisch (2007) zu verweisen, die die jeweils vorherrschenden Entscheidungsprozesse detailliert analysiert und veranschaulicht.

nen lediglich den strukturellen Rahmen für „regional governance“ vor, so spricht Fürst (2004) von „hierarchischer Kontextsteuerung“. Allgemein benötigen die freien Kooperationsformen begünstigende „political opportunity structures“. Sechstens muss „regional governance“ immer auch in dynamischer Sichtweise betrachtet werden. Hier ist festzustellen, dass sich sowohl mit der Dauer einer bestehenden Kooperation aber auch mit der Zahl der Teilnehmer die bestehenden Regelsysteme mehr und mehr verdichten, um politische Verlässlichkeit erzeugen, unerwünschte Verhaltensweisen vermeiden und Konfliktregeln bei Regelverstößen festlegen zu können. „Der Schritt zur Institutionalisierung ist dann meist nicht weit. Dabei gibt es aber Unterschiede in Abhängigkeit von der Akteurskonstellation: Je stärker die Regime von Kommunalpolitikern bestimmt werden, um so eher werden sie in den üblichen Rechtsformen interkommunalen Handelns institutionalisiert werden (z.B. öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Zweckverbände) bei gleichzeitiger formaler Begrenzung der Kompetenzen. Wenn wirtschaftliche Akteure dominieren, werden eher „weiche“ Organisationsformen mit ausgeprägtem Netzwerk-Charakter vorherrschen“ (Fürst 2004, S. 56).³⁰³

Insgesamt wird deutlich, dass „regional governance“ auf der einen Seite sehr stark vom vorherrschenden Umfeld (institutioneller Rahmen, situative Einflüsse, anstehende Probleme) und auf der anderen Seite von den jeweiligen beteiligten Akteuren bestimmt wird. Es ist daher sehr schwierig, die gesamte Komplexität und die Zusammenhänge ihrer einzelnen Elemente bei der Analyse regionaler Kooperationsformen transparent zu halten.³⁰⁴ Dies gilt insbesondere für Aussagen über die weitere Entwicklung bereits bestehender Formen der Zusammenarbeit. Im Hinblick auf die Zielsetzung dieser Arbeit ist jedoch vor allem die „bottom-up“-Perspektive der regional governance von Bedeutung, da sie die Eigennutzmaximierung durch freiwillige Kooperation mehrerer Akteure betont. Von dieser Sichtweise ausgehend lassen sich die Aspekte der bestimmenden Einflussgrößen für oder gegen eine Kooperationsentscheidung mit Hilfe der Abb. 49 im Überblick darstellen (vgl. Deppisch 2007, S. 90).

303 Vgl. hierzu insbesondere Löß (2003), der einen einführenden Überblick über die unterschiedlichen Formen und Funktionen des „Regionalmanagements“ liefert.

304 In der politikwissenschaftlichen Literatur wird das von Scharpf (2000) entwickelte Analysekonzept des „akteurszentrierten Institutionalismus“ besonders hervorgehoben, um die aufgezeigten Problemfelder „handelnde Akteure“, „Akteurskonstellation“, „institutioneller Rahmen“ und „Entscheidungsfindung“ tiefergehend zu betrachten. In der hier vorliegenden Arbeit kann dies nicht geleistet werden. Es ist jedoch zweifellos eine interessante Fragestellung, clubtheoretische Elemente mit dem Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus in Verbindung zu setzen und zu vergleichen.

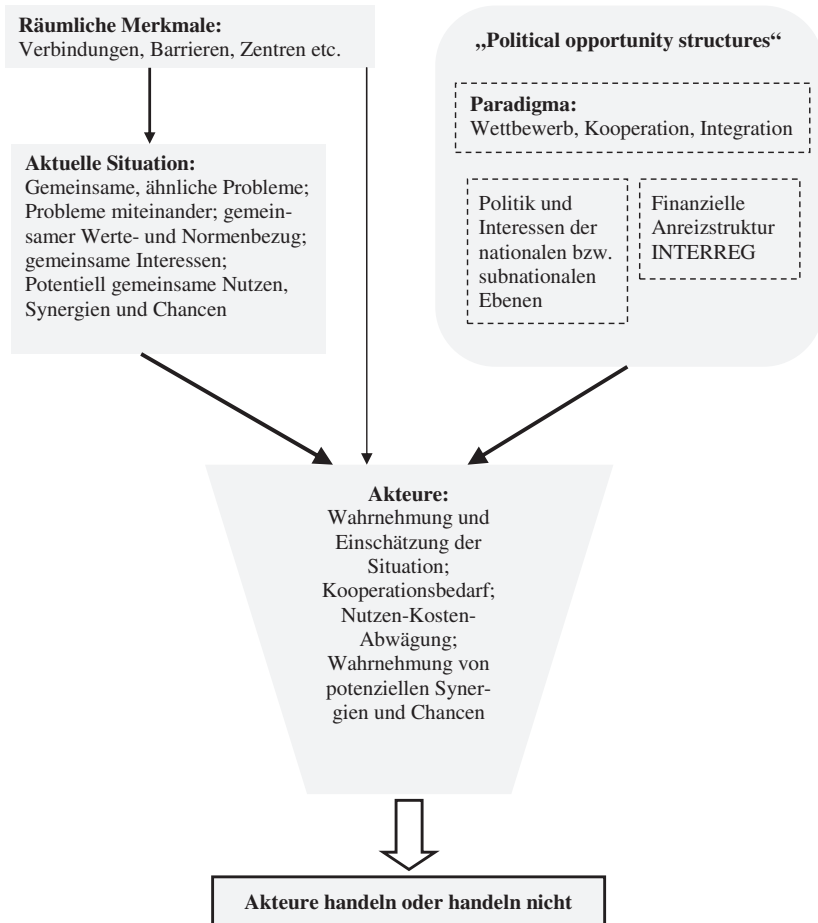


Abb. 49: Bestimmende Einflussgrößen bei Kooperationsentscheidungen

Das Konzept der „regional governance“ bestätigt die in den vorangegangenen Kapiteln vorgestellten (theoretischen) Sichtweisen der FOCJ (Frey 1997), einer „Welt voller Clubs“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005) sowie der Multi-Level-Governance (Hooghe/Marks 2001, 2003, 2004) zur Beschreibung des Integrationsraums Europa. Es verdeutlicht, dass unabhängig von völkerrechtlichen Verträgen Kooperationsformen auf regionaler Ebene möglich sind. Dabei kann es sich um internationale, transnationale oder subnationale Regionen handeln. Kennzeichnend für „regional governance“ ist, dass die Kooperationsformen

nicht ausschließlich raumbezogen, sondern vor allem problem- und projektbezogen entstehen. Die beteiligten Akteure agieren dabei freiwillig und können jederzeit aus der Kooperation aussteigen. Die Bündnisse basieren in der Regel auf Konventionen bzw. vereinbarten Regeln und sind zusätzlich „sozial“ konstruiert. Somit entstehen sie hauptsächlich aus der Initiative der beteiligten Subjekte (bottom-up). Das Konzept der „regional governance“ macht jedoch auch deutlich, dass für die freiwilligen Kooperationsformen begünstigende Rahmenbedingungen gegeben sein müssen, die den Kooperationsprozess zusätzlich fördern. Hier bietet gerade der Integrationsraum Europa ein fruchtbares Umfeld (top-down). Im Folgenden sollen nun drei Fallbeispiele dieser „informellen Clubs“ näher beschrieben werden, um den Integrationsraum Europa auch aus dieser Perspektive zu beleuchten.

III.4.2. Die Großregion SaarLorLux

III.4.2.1. Beschreibung des Raums der Großregion

Die Großregion SaarLorLux, die politisch korrekt ausgedrückt als Großregion SaarLorLux/Rheinland-Pfalz/Wallonien bezeichnet werden müsste, wird in der Vorstellung eines Europas der Regionen häufig als Vorreiter, Modell oder Vorzeigebispiel aufgeführt (vgl. Kohlisch 2008). Insgesamt gehören zu der Großregion, die im Kern Westeuropas liegt, die deutschen Bundesländer Saarland und Rheinland-Pfalz, die französische Region Lothringen, das Großherzogtum Luxemburg und die Wallonische Region³⁰⁵ in Belgien. Der Raum SaarLorLux besteht damit ausschließlich aus Regionen europäischer Gründerstaaten. Die Großregion umfasst insgesamt 65.400 km², was in etwa 1,5 % des Gesamtgebietes der Europäischen Union entspricht. Innerhalb dieses Raums leben 11,3 Millionen Menschen, davon ca. 1 Million im Saarland, 2,3 Millionen in Lothringen, 476.000 in Luxemburg, 3,4 Millionen in Wallonien und gut 4 Millionen in Rheinland-Pfalz.³⁰⁶ Innerhalb der Großregion gibt es drei offizielle Landessprachen: Neben Deutsch und Französisch ist auch das Luxemburgische („Letzebuergesch“) entsprechend anerkannt (vgl. Groß/Wille/Gengler/Thull 2006).

Geprägt und beeinflusst wird das heutige Bild der Großregion vor allem durch die Bevölkerungszentren, die in der Regel auch die Industrie- und Dienstleistungszentren darstellen. In Rheinland-Pfalz sind dies die Städte Mainz, Ludwigshafen, Koblenz, Trier und Kaiserslautern und im Saarland die Städte Saarbücken und Neunkirchen. In der Teilregion Wallonien stehen neben Charleroi, welche mit 201.300 Einwohnern die größte Stadt der Region ist, auch die Städte

305 Die Wallonische Region umfasst die „Französische Gemeinschaft Belgiens“ und die „Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens“ (vgl. Groß/Wille/Gengler/Thull 2006).

306 Quelle: www.grossregion.lu (Stand: 27.10.2008).

Lüttich, Namur, Mons und La Louvière im Vordergrund. In Lothringen sind dies Metz und Nancy sowie Luxemburg-Stadt in Luxemburg.

Jahr	Saarland	Lothringen	Luxemburg	Rheinl.-Pfalz	Wallonien	Großregion
2005	27 815 978	52 849 000	30 032 100	96 999 930	70 382 200	278 079 208

Abb. 50: Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen (Einheit 1000 €)³⁰⁷

Die Wirtschaftskraft dieser Zentren spielt auch bei der Betrachtung des Bruttoinlandsproduktes (BIP) der Großregion eine bedeutende. Abb. 50 zeigt die im Jahr 2005 erwirtschafteten Werte der einzelnen Teilregionen des hier betrachteten Raums. In Luxemburg bzw. Luxemburg-Stadt wird das höchste BIP je Einwohner erzielt.³⁰⁸ Rechnerisch ergibt sich im Jahr 2005 für die gesamte Großregion SaarLorLux ein durchschnittliches BIP pro Kopf von ca. 24609 €. Damit liegt sie über dem EU-Durchschnitt von 22600 € und realisiert ein höheres durchschnittliches BIP pro Kopf als beispielsweise die Länder Spanien (im Jahr 2005: 23000 €) oder Italien (im Jahr 2005: 23600 €).³⁰⁹ Allein anhand dieser Betrachtung des BIP wird deutlich, dass die Großregion keinen von dritter Seite abhängigen Entwicklungsraum darstellt, sondern vielmehr durch ihre hochproduktiven Zentren über eine eigene wirtschaftliche Kraft in Europa verfügt.

Unabhängig von der Betrachtung dieser Zentren ist jedoch die Bevölkerungsdichte innerhalb der Teilregionen sehr unterschiedlich (vgl. Abb. 51³¹⁰). So weist das Saarland mit Abstand die höchste Bevölkerungsdichte innerhalb der Großregion SaarLorLux auf (ca. 410 Einw./km²). Es folgen Rheinland-Pfalz, Wallonien und Luxemburg. Die geringste Bevölkerungsdichte besitzt Lothringen mit 99,2 Einwohnern je km². Insgesamt ergibt sich ein Durchschnitt von 172,9 Einwohnern je km².³¹¹

307 Das Bruttoinlandsprodukt in den jeweiligen Marktpreisen stellt den Wert der innerhalb eines bestimmten Gebietes („Inland“) erzeugten Waren und Dienstleistungen abzüglich der bei der Produktion verbrauchten Güter (Vorleistungen) dar. Quelle: www.grossregion.lu (Stand 04.11.2008).

Bezüglich der Auswertungen für das BIP der Großregion standen zum Zeitpunkt der Erstellung der Arbeit nur vollständige Daten aus dem Jahr 2005 als aktuellster Datensatz zur Verfügung. Das Statistikportal der Großregion selbst ist von der Zuarbeit aus den jeweiligen Teilregionen abhängig.

308 Zusätzlich weist Luxemburg die geringste Arbeitslosigkeit in der Großregion auf. So lag die Arbeitslosenquote bei 4,5 %. Im belgischen Wallonien war sie im Jahr 2005 bis zu viermal höher (vgl. Groß/Wille/ Gengler/Thull 2006).

309 Vgl. hierzu www.ec.europa.eu/eurostat

310 Quelle: www.grossregion.lu

311 Zum Vergleich: Die Bevölkerungsdichte der Bundesrepublik Deutschland beträgt ca. 230 Einwohner je km² (Quelle: Statistisches Bundesamt Deutschland: www.destatis.de).

Bevölkerungsdichte innerhalb der Großregion (Einheit: Einwohner je km ²)						
Jahr	Saarland	Lothringen	Luxemburg	Rheinl.-Pfalz	Wallonien	Großregion gesamt
1970	435,7	98,4	131,2	185,1	189,2	162,2
1980	415,5	98,6	140,8	183,1	191,7	162,4
1990	416,4	97,9	147,7	186,5	193,0	164,2
1995	421,7	98,3	158,0	199,1	196,7	169,5
1996	421,6	98,4	160,2	200,4	197,0	170,0
1997	421,3	98,3	162,2	201,5	197,3	170,5
1998	419,1	98,2	164,2	202,4	197,7	170,7
1999	417,4	98,3	166,5	202,7	198,0	171,0
2000	416,2	98,5	168,8	203,0	198,5	171,2
2001	415,3	98,7	170,8	203,2	199,0	171,7
2002	414,5	98,8	172,5	204,0	199,7	172,1
2003	413,6	99,0	174,6	204,4	200,3	172,4
2004	412,0	99,1	177,1	204,4	201,1	172,7
2005	409,7	99,2	179,9	204,6	201,6	172,9

Abb. 51: Bevölkerungsdichte innerhalb der Großregion

Der Arbeitsmarkt der Großregion SaarLorLux weist ebenfalls Besonderheiten auf, die die Grenzregion charakterisieren. Mehr als zwei Drittel aller Arbeitnehmer innerhalb der Region SaarLorLux sind in Dienstleistungsbereichen (tertiärer Wirtschaftssektor) beschäftigt. Ungefähr ein Viertel ist dem industriellen Bereich (sekundärer Wirtschaftssektor) zuzuordnen. „Die Rolle des primären Sektors in der Großregion ist mit knapp 1,0 % der Arbeitnehmer verschwindend gering“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 27). Kennzeichnend für den Arbeitsmarkt sind vor allem aber die starken grenzüberschreitenden Pendelbewegungen von Arbeitskräften. Gut vier Prozent der Arbeitnehmer im SaarLorLux-Raum sind vom Grenzgängerwesen betroffen, was einem im europäischen Vergleich weit überdurchschnittlichen Wert entspricht. „Damit bildet die Großregion SaarLorLux nach der Schweiz das Gebiet in Europa mit der größten Zahl an Grenzgängern“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 28). Abb. 52 zeigt die Grenzgängerströme nach Herkunfts- und Zielregion.³¹² Dabei sind folgende Bewegungen zu beobachten: Innerhalb der Großregion verzeichnen lediglich das Saarland und Luxemburg einen positiven Pendlersaldo. Die übrigen Teilregionen Rheinland-Pfalz, Wallonien und insbesondere Lothringen entsenden mehr Arbeitnehmer als sie empfangen. Ins Auge fallen besonders die Arbeitnehmerströme aus Lothringen und Rheinland-Pfalz ins Saarland sowie die hohe Anzahl der Arbeitnehmer, die von Lothringen, Wallonien und Rheinland-Pfalz aus in das Großherzogtum Luxemburg pendeln. Kohlisch (2008, S. 59) betont dabei

312 Quelle: www.grossregion.lu

das Phänomen des „atypischen Grenzgängers“, welches in den letzten Jahren mehr und mehr die Luxemburger betrifft. Aufgrund überteuerter Grundstücks- und Wohnungspreise bei zusätzlich sonstigen hohen Lebenshaltungskosten siedeln sich diese im nahe gelegenen belgischen, französischen oder deutschen Grenzraum an und gehen dabei weiterhin ihrer Beschäftigung in Luxemburg nach.³¹³

Zielgebiet	Herkunftsgebiet					Summe
	Saarland	Lothringen	Luxemburg	Rheinl.-Pfalz	Wallonien	
Saarland		20 700	50	22 700	150	43 600
Lothringen	1 000		200	120	130	1 450
Luxemburg	5 300	62 500		20 800	32 000	120 600
Rheinland-Pfalz	12 400	1 900	160		150	14 610
Wallonien	.	4 200	140	500		4 840
Summe	18 700	68 600	500	21 420	32 280	
Pendlersaldo	24900	-67150	120100	-6810	-27440	

Abb. 52: Grenzgänger innerhalb der Großregion (Stand 2006)

Neben der Größe, Einwohnerzahl, Sprache und Bevölkerungsdichte unterscheiden sich die Teilregionen der Großregion jedoch auch durch ihre unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen. Dies äußert sich nicht nur durch einen sehr heterogenen Verwaltungsaufbau der Teilregionen, der sich auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eher hinderlich auswirken kann, sondern auch durch die sehr unterschiedliche Struktur der Gemeindeflandschaften innerhalb der Großregion SaarLorLux. „Dass dieses administrative Mosaik problematisch ist, die Grundversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen, die Planung des Transportwesens, die Raumplanung oder die Wirtschaftsförderung erschwert, bedarf keiner weiteren Ausführung“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 18). Abb. 53³¹⁴ zeigt die differenzierte Verwaltungsgliederung in den Teilräumen der Großregion. Insgesamt zählt die Region mehr als 5000 Gemeinden. Dabei sind Lothringen und Rheinland-Pfalz mit jeweils ca. 2300 Gemeinden besonders „zersplittert“.

313 Beliebte Wohnorte der „Exil-Luxemburger“ sind die Provinz Luxemburg in Belgien, das nördliche Lothringen und besonders der Großraum Trier. Allgemein lässt sich feststellen, dass unter geographischen Gesichtspunkten in der Großregion vergleichsweise schmale „Mobilitätskorridore“ auszumachen sind. Das Phänomen des Grenzgängertums beschränkt sich überwiegend auf das kleinräumige Umfeld der direkten Grenzgebiet (vgl. Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 29).

314 Quelle: www.grossregion.lu; Stand sind die Angaben zum 01.01.2005. Vgl. ebenfalls Groß/Wille/Gengler/Thull (2006) sowie Kap. III.4.2.4.

Saarland	6 Landkreise 52 Gemeinden
Lothringen	4 Departements 17 Zones d'emploi 19 Arrondissements 157 Kantone 2337 Gemeinden
Luxemburg	3 Distrikte 12 Kantone 118 Gemeinden
Rheinland-Pfalz	24 Landkreise 12 kreisfreie Städte 2294 Gemeinden
Wallonien	5 Provinzen 20 Arrondissements 262 Gemeinden

Abb. 53: Verwaltungsgliederung in den Teilräumen der Großregion

III.4.2.2. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

a) Geschichtliche Entwicklung

„Mit Blick in die Vergangenheit der Region Saar-Lor-Lux diesseits und jenseits der heutigen Staatsgrenzen zeigt sich vor allen Dingen eines: Hier manifestierten sich in erster Linie Kriegskulturen“ (Groß/Schmitt-Egner 1994, S. 111). Dies führte dazu, dass sich Stadtentwicklung und Industrialisierung nicht proportional wie in vergleichbaren Regionen entfalteten. Von 1870 bis 1918 entwickelte sich zwar ein interregionaler Wirtschaftsraum, dessen strukturelle Stabilität jedoch aufgrund des deutsch-französischen Konflikts immer wieder in Frage gestellt worden ist. Die Region war rückblickend immer dann stark, solange sie eine wirtschaftliche Einheit bildete und nicht von undurchlässigen machtpolitischen Grenzen durchtrennt wurde. „Lothringische Historiker haben daraus den Schluss gezogen, dass in der Großregion Saar-Lor-Lux ohne Teilung durch nationale Grenzen ein ähnlich verdichteter Wirtschaftsraum entstanden wäre wie an Rhein und Ruhr. Die Grenzen und die auf nationaler Ebene erstellten Statistiken verdeckten die Existenz einer großen Industrieregion“ (Groß/Schmitt-Egner 1994, S. 112). Aus dieser Perspektive bedeuteten die beiden Weltkriege im 20. Jahrhundert tiefe Einschnitte in das Schicksal der Region. Erst der europäische Integrationsprozess eröffnete ein neues Kapitel der Zusammenarbeit. Die Gründung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl“ im Jahr 1951 wird als Grundstein für den Wiederaufstieg des SaarLorLux-Raumes gesehen. Hinzu trat die diplomatische Lösung der „Saarfrage“ im Dreiländerdreieck zwischen

Deutschland, Frankreich und Luxemburg, die nicht nur zur Vorbildfunktion für die zukünftige Lösung von Territorialkonflikten sondern auch Symbol der deutsch-französischen Aussöhnung wurde (vgl. Kohlisch 2008). Die Schaffung des Montandreiecks Saar-Lor-Lux stellt ebenfalls einen entscheidenden Schritt für den wirtschaftlichen Aufschwung der Region in den 50er und 60er Jahren dar. Darauf folgte jedoch in den 70er und 80er Jahren der Niedergang der Montanindustrie, der das bis dahin monostrukturell ausgerichtete Industrieck Saar-LorLux besonders hart traf. „Zusammenfassend kann man feststellen, dass Saarländer, Lothringer und Luxemburger mehr als bloße territoriale Nachbarschaft verbunden hat. Es ist die gemeinsame, lange fremdbestimmte geschichtliche Erfahrung, die der Region einen unverwechselbaren Stempel aufgedrückt hat, es sind ähnliche wirtschaftsstrukturelle Gegebenheiten, die die sozialen Charaktere geformt haben. Kohle und Stahl haben die Struktur für lange Zeit geprägt“ (Groß/Schmitt-Egner 1994, S. 113). Im Laufe der letzten 30 Jahre jedoch erfuhr das Produktionssystem des Grenzraums einen erheblichen Wandel. Durch den anhaltenden Rückgang der Nachfrage nach Kohle, Produkten der Eisen- und Stahlindustrie sowie Textilerzeugnissen waren umfangreiche Umstrukturierungen erforderlich. Auf diese Herausforderungen antworteten die einzelnen Teilregionen mit unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Strategien. „Als Erfolgsgeschichte gilt hierbei der Weg Luxemburgs“ (Kohlisch 2008, S. 55): Das Großherzogtum entwickelte sich vom armen Agrarstaat zu einem modernen Dienstleistungs- und Finanzzentrum, dessen Geschäftsaktivitäten weit über die Landesgrenzen hinaus international verflochten sind. Das Saarland hingegen sicherte seine Zukunft als Industriestandort vor allem durch eine Ausweitung der Automobilindustrie. Auch Informations- und Kommunikationstechniken sowie die Ansiedlung von Forschungskapazitäten in der Nanotechnologie sichern die zukünftige Wettbewerbsfähigkeit. Sowohl in Luxemburg als auch im Saarland fördert zudem eine modernisierte Stahlindustrie das Innovationspotential der Region. Im Gegensatz dazu gelten die Teilregionen Lothringen und Wallonien derzeit als die „Sorgenkinder“ (Kohlisch 2008, S. 56) der Großregion. Trotz einer Intensivierung von Fördermaßnahmen für zukunftsorientierte Wirtschaftszweige gelang es bisher nicht, die mit dem Rückgang der Schwerindustrie entstandenen Defizite auszugleichen. So besteht weiterhin ein wirtschaftlicher Nachholbedarf der belgischen und französischen Regionsmitgliedern.

Obwohl die einzelnen Teilregionen unterschiedlich auf die wirtschaftlichen Entwicklungen reagierten, erzeugten die Verflechtungsdichte gemeinsamer wirtschaftlicher Probleme und die historische Tradition gleichermaßen schon in sehr frühen Stadien das Bedürfnis nach einer gemeinsamen grenzüberschreitenden Zusammenarbeit (vgl. Groß/Wille/Gengler/Thull 2006). Bereits in den 60er Jahren entstand aus Beziehungen zwischen Politik und Verwaltung der benachbarten Regionen die so genannte „Regionalkommission der Saar-Lor-Lux/Westpfalz“ als Arbeitsebene einer deutsch-französisch-luxemburgischen

Regierungskommission. Es wurden Arbeitsgruppen für einzelne Politikbereiche wie etwa Verkehr, Infrastruktur, Raumplanung oder Umwelt- und Naturschutz etabliert, die einen ständigen Informations- und Erfahrungsaustausch ermöglichten und darüber hinaus interregionale Anregungen und Vorschläge zu Weiterentwicklungen in ihrem jeweiligen Politikbereich vorlegten. Auf diese Weise legte die Regionalkommission den Grundstein für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion, da sie die Vorbereitung und Durchführung gemeinsamer Maßnahmen initiierte, koordinierte und unterstützte.³¹⁵

1995	Der erste Gipfel der Großregion findet in Bad Mondorf (Luxemburg) statt.
1996	Unterzeichnung des Karlsruher Übereinkommens.
	Gründung des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Großregion
1998	Gründung der Interregionalen Arbeitsmarktbeobachtungsstelle
	Erste gemeinsame Kabinettsitzung der Regierungen des Großherzogtums Luxemburg und des Saarlandes.
1999	Gründung des gemeinsamen Büros in Luxemburg, angedacht als Sekretariat für den Gipfel der Großregion und die Regionalkommission SaarLorLux-Trier/Westpfalz
2000	Erstmalige Verleihung eines Preises der Großregion im Rahmen des 5. Gipfels für besondere Leistungen
2002	Unterzeichnung eines Rahmenabkommens über die Zusammenarbeit zwischen Luxemburg und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens
2003	Erarbeitung des Entwicklungskonzepts "Zukunftsbild 2020" auf Initiative des saarländischen Vorsitzes im Rahmen des 7. Gipfels der Großregion
2005	Unterzeichnung des Kooperationsabkommens zur Regionalen Rahmenmaßnahme "e-Bird" (INTERREG III C)
2007	Veranstaltung Europäische Kulturhauptstadt 2007 auf Ebene der Großregion SaarLorLux

Abb. 54: Meilensteine der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

„Vor allem in den 1980er Jahren sind zahlreiche neue interregionale Kooperationen entstanden. Sie bilden ein grenzüberschreitendes Kooperationsgeflecht und zeigen mikrologisch eine transeuropäische Vernetzung, die durch unterschiedlichste Grenzüberschreitungen im Bereich der Wirtschaft, der Kultur, der Umwelt, des Arbeitsmarkts, der Infrastruktur und im sozialen Bereich ihre Verknüpfungsstellen dokumentiert“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 53). Zudem

315 Die Regionalkommission ist auch heute noch eine bedeutende Institution der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Siehe hierzu Kap. III.4.2.3.

wurde die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den frühen 90er Jahren durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG der Europäischen Kommission deutlich intensiviert.³¹⁶ In Anlehnung an Groß/Wille/Gengler/Thull (2006) wird die weitere Entwicklung des Kooperationsgebiets anhand einiger wichtiger Meilensteine in Abb. 54 skizziert.³¹⁷

Komplexer als man es zunächst vermuten würde, gestaltete sich die Namensgebung der Großregion. Obwohl im Jahr 2002 ein Medienwettbewerb gestartet wurde, aus dem über 3000 eingereichte Vorschläge für eine Bezeichnung des Kooperationsraums hervorgingen, konnten sich die politischen Entscheidungsträger nicht auf einen gemeinsamen Namen einigen. Ursache hierfür waren primär unterschiedliche Sichtweisen über die Ausdehnung des regionalen Verbunds. Schließlich wurde auf Initiative des Interregionalen Parlamentarierrats (IPR)³¹⁸ das Konzept der Großregion präsentiert. Der nun geltende Ansatz mit der Bezeichnung „Großregion Saarland – Loraine – Luxembourg – Rheinland-Pfalz – Région Wallonne – Communauté française de Belgique – Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens“ umfasst alle beteiligten Teilregionen in ihrer Gesamtheit. Durch diese großräumlichen Definition des Kooperationsraums wollten die Beteiligten das größtmögliche Gewicht erlangen, um innerhalb der Europäischen Union entsprechend wahrgenommen werden zu können. Hinsichtlich der Namensgebung wurde zusätzlich die Kompromisslösung gefunden, „die neben der offiziellen Bezeichnung auch zukünftig den Gebrauch der geläufigen und griffigen Bezeichnung SaarLorLux oder Großregion SaarLorLux erlaubt“ (Kohlisch 2008, S. 60).

b) Ziele der Großregion

„Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion SaarLorLux hat Tradition“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 50). Zunächst bildete die gemeinsame Industriestruktur die Grundlage für die nachbarschaftlichen Kooperationsbeziehungen. Vor allem durch die Montankrise in den 70er und 80er Jahren verdichteten sich die Kontakte zwischen Politik und Administration der Teilregionen. Es entwickelte sich die Überzeugung, dass die schwierige Beschäftigungs- und Wirtschaftssituation gemeinsam besser als durch isoliertes Handeln der Betroffenen zu bewältigen sei. Bis heute ist es das Ziel der Großregion, die Ressourcen der Teilregionen zu bündeln, um Herausforderungen, von denen die Räume auf beiden Seiten der Grenze betroffen sind, erfolgreich bestehen zu können. Dazu gehen die Teilregionen in bestimmten Politikbereichen koordiniert und aufeinander abgestimmt gemeinsam vor, um ehemalige Barriereeffekte

316 Vgl. die folgenden Ausführungen in diesem Kapitel (Abschnitt d).

317 Quelle: Internetseite der Regierung des Saarlandes zur SaarLorLux-Politik: www.saarlorlux.saarland.de. Weitere Ausführungen zu den Inhalten der Abb. 54 folgen im Verlauf dieses Kapitels.

318 Zur Beschreibung und Erläuterung dieser Institution siehe Kap. III.4.2.3.

durch die nationalen Grenzziehungen mehr und mehr abzubauen. „Hierzu zählen nicht nur gemeinsame Raumentwicklungskonzepte, grenzüberschreitende Verkehrsinfrastrukturen oder Austauschprogramme, gleichzeitig werden auch regionale Ungleichgewichte ausgeglichen und die Grenzregionen rücken aus der nationalen Peripherie ins interregionale Zentrum“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 50). So treffen in der Großregion SaarLorLux Teilregionen von vier Ländern aufeinander, um die Nachteile ihrer Randlage durch interregionale Synergieeffekte zu überwinden. Dabei geht es nicht nur darum, im „Innern“ politische Ziele zu erreichen bzw. öffentliche Güter bereitzustellen. Die enge Kooperation der Teilregionen untereinander dient ebenso dazu, die gemeinsamen Interessen auch nach „außen“ auf europäischer Ebene zu vertreten.

Angesichts der zahlreichen Grenzverschiebungen innerhalb des Raums der Großregion und der in den Lebensalltag der Bürger einschneidenden historischen Ereignisse dienen die interregionalen Kooperationen auch dazu, die nachbarschaftlichen Beziehungen der einzelnen Teilregionen auszubauen und die (ehemaligen) Grenzen zu einem Ort der Begegnung und des Austauschs werden zu lassen. So sind es weitere Ziele der Großregion, einen integrierten Lebensraum SaarLorLux zu schaffen, der durch die uneingeschränkte Freizügigkeit von Personen und Waren geprägt ist. Es geht darum, „mentale Barrieren“ zwischen den einzelnen Teilregionen zu überwinden und durch geschichtliche Ereignisse entstandene „historische Narben“ zu verwachsen. Aus diesen Gründen argumentieren Groß/Wille/Gengler/Thull (2006, S. 51), dass grenzüberschreitende Zusammenarbeit nicht nur in der Großregion dem Erreichen der Ziele des europäischen Integrationsprozesses dient und wichtige Impulse zum Erreichen eines einheitlichen Lebens- und Beschäftigungsraums liefert.³¹⁹

c) Rechtliche Rahmenbedingungen

In einem Vergleich des Kooperationsraums SaarLorLux mit sonstigen Rechtsformen und Organisationsstrukturen grenzüberschreitender Zusammenarbeit stellen Groß/Schmitt-Egner (1994, S. 118) folgende Aspekte heraus: (1) In der Großregion SaarLorLux ist die vertragliche Kooperation ebenso zu finden wie vielfältige Formen der so genannten „schlichten Kooperationen“. (2) Der rechtliche Rahmen des Kooperationsgeflechts der Großregion erstreckt sich demnach vom Staatsvertrag über privatrechtlich organisierte Kooperationen zwischen Interessenverbänden und sonstigen Organisationen bis zu speziellen Absprachen ohne jede Rechtsverbindlichkeit. (3) Dieses Kooperationsgeflecht ist ursprünglich weder durch einen Akt der Rechtssetzung noch durch eine allgemein politische Entscheidung entstanden. Vielmehr stellt SaarLorLux das Ergebnis eines historisch gewachsenen Bewusstseins über einen gemeinsamen Lebensraum dar.

319 Auch Groß/Schmitt-Egner (1994) führen aus, dass grenzüberschreitende Kooperationen ein „doppeltes Ziel“ verfolgen.

„Im engeren rechtlichen Sinne beruht die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im SaarLorLux-Raum auf einem staatlichen Abkommen zwischen den Regierungen von Frankreich, Deutschland und Luxemburg“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 55). Dieses Abkommen wurde in einem „Notenaustausch“ vom 16.10.1980 zwischen den Außenministern der genannten Länder geschlossen. Es bezweckt eine außenpolitische Zusammenarbeit zwischen den regionalen Regierungen. Die Organe, die in Art. 2 des Abkommens festgelegt sind, sind die Deutsch-Französisch-Luxemburgische Regierungskommission und die Regionalkommission SaarLorLux-Trier/Westpfalz. Begünstigt wurde die Entwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation in den 90er Jahren durch das „Karlsruher Übereinkommen“ (vgl. auch Abb. 54). Es wurde am 23.01.1996 in Karlsruhe zwischen Frankreich, Deutschland, Luxemburg und der Schweiz beschlossen und stellt ein Rechtsinstrument für kommunale Körperschaften dar. Diese wurden durch das Übereinkommen dazu befugt, unter bestimmten Voraussetzungen rechtsverbindliche Verträge über nationale Grenzen hinweg abzuschließen. Auf Initiative des luxemburgischen Ministerpräsidenten Jean-Claude Juncker und des saarländischen Ministerpräsidenten Oskar Lafontaine wurde zudem bereits 1994 die Einführung von regelmäßigen Gipfeltreffen beschlossen. Diese stellten ein neues politisches Niveau in bis dahin nicht erreichter Dimension dar, da nun die höchsten politischen Vertreter der kooperierenden Teilregionen mit der Überwachung und Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit betraut sind (vgl. Groß/Wille/Gengler/Thull 2006).³²⁰

d) Die Förderung durch INTERREG

Operationelles Programm	Beteiligte Teilregionen	Finanzvolumen in der Förderperiode III A (2000-2006)
INTERREG DeLor	Saarland, Lothringen, Westpfalz	56,92 Mio. Euro
INTERREG Wal-Lor-Lux	Wallonien, Lothringen, Luxemburg	61,0 Mio. Euro
INTERREG DeLux	Deutschland, Luxemburg, Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens	22,76 Mio. Euro

Abb. 55: Programme INTERREG III A innerhalb der Großregion³²¹

320 Vgl. hierzu auch Kap.III.4.2.3.

321 Vgl. Kohlich (2008, S. 62).

Die Finanzierung von Kooperationsvorhaben innerhalb der Großregion erhielt insbesondere durch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG der Europäischen Union neue Impulse. Während der Programmperioden INTERREG I (1991-1993), INTERREG II (1994-1999) und INTERREG III (2000-2006) waren die Teilregionen der Großregion in drei operationelle Programme des ehemaligen Förderschwerpunkts A (grenzübergreifende Zusammenarbeit) eingebunden. Abb. 55 zeigt die Größenordnungen der Finanzpakete für die vergangene Periode III. Über die „Regionale Rahmenmaßnahme e-Bird“ innerhalb der Ausrichtung INTERREG III C gelang es den politisch-administrativen Akteuren zudem erstmalig, ein Großprojekt für das gesamte Gebiet der Großregion zu entwickeln und umzusetzen (siehe auch Abb. 54). So wurden durch „e-Bird“ zwischen 2004 und 2006 insgesamt 20 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 6,25 Mio. Euro in den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft, Arbeitsmarkt, räumliche Entwicklung und Kultur zur Stärkung der Identität und des Zugehörigkeitsgefühls in der Großregion durchgeführt (vgl. Kohlisch 2008).

Für die Förderperiode 2007 bis 2013 wurden die drei operationellen Programme DeLor, Wal-Lor-Lux und DeLux sowie die Rahmenmaßnahme „e-Bird“ zu einem operationellen Programm zusammengefasst. Das Finanzvolumen dieses neuen multilateralen Programms wird mit 106 Mio. Euro den additiven Wert seiner vier Vorgänger um rund 28% unterschreiten. „Bezüglich des Fördervolumens ist jedoch zu berücksichtigen, dass zunächst der Verlust der gesamten Förderfähigkeit drohte“ (Kohlisch 2008, S. 76). Insgesamt umfasst das Förderprojekt nun folgende drei Schwerpunkte: Die Förderung der interregionalen Wirtschaft (ca. 50% der Mittel), die Verbesserung der Qualität des Lebensraumes (ca. 25% der Mittel) sowie die Stärkung der wissensbasierten Gesellschaft und des sozialen Zusammenhalts (ca. 25% der Mittel). „Zu den potentiellen Zielgruppen des Förderprogramms gehören unter anderem technologieorientierte Unternehmen, Hochschulen, Forscher, Studenten, Arbeitnehmer, Arbeitslose, Jugendliche, Auszubildende, Bildungseinrichtungen, Tourismusorganisationen, Verkehrsbetriebe, Regionalverwaltungen, Einrichtungen im Gesundheitswesen, Patientenvereinigungen und Sportvereine“ (Kohlisch 2008, S. 76).

III.4.2.3. Die Institutionen der Großregion

Die Mitglieder der Großregion haben einen Mix an Institutionen geschaffen, die zur Verwirklichung ihrer Ziele auf verschiedenen Ebenen und in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen grenzüberschreitend zusammenarbeiten. In Abb. 56 ist eine gegenwärtige Zustandsbeschreibung dieser institutionellen Architektur dargestellt. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass diese organisatorische Anordnung einem ständigen Fluss bzw. einer ständigen Weiterentwicklung unterliegt (vgl. Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 58), so dass die Großregion immer aus einer dynamischen Perspektive betrachtet werden muss. Nach

Groß/Wille/ Gengler/Thull (2006) lassen sich dabei insgesamt folgende drei Kooperationsebenen feststellen, die im Weiteren detaillierter beschrieben werden sollen:³²²

Exekutive			
Gipfel der Großregion (Politische Ebene) beratendes Gremium: Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR)		Regionalkommission (Verwaltungsebene) Administration der Beschlüsse des Gipfels sowie Bericht an die Deutsch-Französisch-Luxemburgische Regierungskommission	
außerhalb der Exekutive			
Legislative	Wirtschafts- und Sozialpartner	Kommunale Ebene	Andere
Interregionaler Parlamentarier rat (IPR)	Interregionaler Gewerkschaftsrat (IGR) Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern der Großregion SaarLorLux-Trier/Westpfalz Interregionaler Rat der Handwerkskammern SaarLorLux (IRH) EURES Transfrontalier (EURES-T)	Zukunft Saar-Mosel Avenir Eurodistrikt Saarbrücken-Moselle-Est EuRegio SaarLorLuxRhein	Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA) Interregionale Presse (IPI) Hochschulkooperationen u.a.m.

Abb. 56: Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit

a) nationale Ebene

Auf der Ebene der nationalen Zusammenarbeit ist die Deutsch-Französisch-Luxemburgische Regierungskommission zu finden. Sie schafft die formellen internationalen Voraussetzungen für eine reibungslose grenzübergreifende Zusammenarbeit und begleitet die vereinbarten Kooperationen in außenpolitischer Perspektive. Die Regierungskommission besteht aus Delegationen der drei Zentralregierungen, denen zusätzlich regionale Vertreter als Beobachter angehören. Als handelndes Organ wurde die bereits erwähnte „Regionalkommission Saar-

322 Die folgenden Ausführungen beruhen auf den Angaben nach Groß/Wille/Gengler/Thull (2006, S. 58 ff.), Kohlisch (2008, S. 61 ff.) sowie der eigenen Internetpräsentation der Großregion (www.grossregion.net).

LorLux-Trier/Westpfalz“ eingesetzt. Derzeit wird eine Neufassung des damaligen „Notentauschs“ zwischen den Regierungen angestrebt, nach der auch die belgischen Partner der Region Wallonien, der Französischen Gemeinschaft Belgiens und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens Mitglieder dieses zwischenstaatlichen Ausschusses werden sollen.

b) regionale Ebene

Nr.	Datum, Ort	Thema
1. Gipfel der Großregion	20.09.1995, Bad Mondorf	Konstituierung und Zukunft der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in relevanten Politikbereichen
2. Gipfel der Großregion	07.11.1996, Saarbrücken	Arbeitsmarkt, Sozialer Dialog, Abbau administrativer Hemmnisse
3. Gipfel der Großregion	22.10.1997, Manderen	Verkehr und Kommunikation im Dienste des Arbeitsmarktes und der wirtschaftlichen Entwicklung in der Großregion
4. Gipfel der Großregion	19.11.1998, Trier	Nachhaltige und umweltgerechte Entwicklung in der Großregion
5. Gipfel der Großregion	03.05.2000, Lüttich	Tourismus und Kultur in der Großregion
6. Gipfel der Großregion	12.11.2001, Bad Mondorf	Die Förderung einer Unternehmenskultur und einer konzentrierten Politik der KMU in der Großregion
7. Gipfel der Großregion	30.06.2003, Saarbrücken	Bildung und Forschung
8. Gipfel der Großregion	24.01.2005, Metz	<i>mehrere Themenkreise</i>
9. Gipfel der Großregion	01.06.2006, Trier	Wir in der Großregion! Elf Millionen Europäer wirken zusammen
10. Gipfel der Großregion	01.02.2008, Namur	Umsetzung der Ziele der Großregion: Schaffung von wirtschaftlichen Aktivitäten und Arbeitsplätzen, Forschung, Bildung und Weiterbildung, kulturelle Entwicklung, nachhaltige Entwicklung, Umwelt, soziale Gerechtigkeit und Raumentwicklung

Abb. 57: Die Gipfel der Großregion (Quelle: www.grossregion.net; Stand 2008)

„Auch wenn die Regionalkommission der Regierungskommission formell-hierarchisch unterstellt ist, gilt sie als das eigentliche Handlungsorgan auf administrativer Ebene“ (Kohlisch 2008, S. 64). Die Regionalkommission als ausführendes Organ ist somit das Herz der Exekutive. Sie besteht aus Delegationen der Mitgliedsregionen, ihr Vorsitz wechselt turnusmäßig. Die Delegationen sind aus Staatsbeamten und Vertretern der regionalen Gebietskörperschaften zusammen-

gesetzt. Jede Delegation verfügt über einen Delegationsleiter, der von einem Delegationssekretär unterstützt wird. Zur Vorbereitung von Beschlüssen und deren Umsetzung kooperieren neun ständige Arbeitsgruppen. Seit einiger Zeit werden aber auch kurzfristig Ad-hoc-Projektgruppen gegründet, deren Vorsitze zwischen den Regionen verteilt sind. Diese entstehen zur Behandlung von gezielten Fragestellungen etwa in den Bereichen Tourismus, Verkehr, Wirtschaft oder Umwelt sowie zur Begleitung von INTERREG-Förderprogrammen. Zur besseren Koordination der Arbeitsgruppen wurde 1999 ein „gemeinsames Büro im Haus der Großregion“ in Luxemburg eingerichtet. Die Aufgabenbereiche und Kompetenzen dieser Koordinierungsstelle sind jedoch bis heute nicht eindeutig festgelegt, so dass die Effektivität der Regionalkommission in der Literatur durchaus kritisch bewertet wird.³²³ Derzeit wird angestrebt, eine stärkere Synchronisation der Arbeiten der Regionalkommission mit der des „Gipfels der Großregion“ zu erreichen. Der Gipfel der Großregion stellt das zentrale politische Organ der grenzübergreifenden und interregionalen Zusammenarbeit in der Großregion dar. Bei Gipfeltreffen kommen die höchsten politischen Vertreter der Teilregionen zusammen und behandeln aktuelle Fragen der Zusammenarbeit sowie ein Schwerpunktthema, unter dem der jeweilige Gipfel steht.³²⁴ Es werden Empfehlungen ausgesprochen sowie Beschlüsse in Form gemeinsamer Erklärungen gefasst. Für die Entscheidungsfindung gilt das Konsensprinzip, so dass sich das Tempo der Kooperation nach dem sich am stärksten zurückhaltenden Partner ausrichtet (Kohlisch 2008, S. 98). Zudem existiert die Gruppe der Persönlichen Beauftragten als ständiges Gremium zwischen den Gipfeltreffen, die zur Vorbereitung und Umsetzung der Gipfelbeschlüsse zuarbeitet. Abb. 57 zeigt die bisherigen Gipfel der Großregion im Überblick. Als beratendes Organ des Gipfels der Großregion in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fragen fungiert der „Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion (WSAGR)“. Er erarbeitet gegenüber der Exekutive Vorschläge, Analysen und Prognosen und ist dem Gipfel der Großregion unterstellt. Der Vorsitz des WSAGR wird vom Gipfel bestimmt und wechselt nach jeder Gipfelperiode. Innerhalb einer Amtsperiode

323 Zur Kritik siehe Kap.III.4.2.4. „Beispiele für Projekte der Regionalkommission in den letzten Jahren sind die Entwicklung von Raumordnungsstudien, die Verbesserung von Straßenverbindungen, die Förderung des Industrietourismus, die Herausgabe eines interregionalen Studienführers, einer Wandkarte und eines Wandkalenders zum Kooperationsraum oder eines Informations-Bulletins“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 60).

324 Mitglieder eines Gipfels sind der Premierminister des Großherzogtums Luxemburg, der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz, der Ministerpräsident des Saarlandes, der Ministerpräsident der Wallonischen Region, der Ministerpräsident der Französischen Gemeinschaft Belgiens, der Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens, der Minister für Landesplanung des Großherzogtums Luxemburg, der Präfekt der Region Lothringen und der Moselle, der Präsident des Regionalrats Lothringen, der Präsident des Generalrats des Départements Meurthe-et-Moselle und der Präsident des Départements Moselle.

de kommen die Ausschussmitglieder mindestens zwei Mal zu einer Vollversammlung zusammen. Der Ausschuss besteht aus insgesamt 36 Mitgliedern, die im gleichen Verhältnis sowohl die Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerseite vertreten. Neben den Weisungen, die der Ausschuss vom Gipfel erhält, ist er ebenfalls befugt, selbständig Arbeitsschwerpunkte bzw. Fragestellungen dem Gipfel vorzuschlagen.

Zur regionalen Ebene muss weiterhin die Interregionale Arbeitsmarktbeobachtungsstelle (IBA) gezählt werden, die ein Netzwerk von sechs Fachinstituten aus der Großregion darstellt.³²⁵ Die IBA sammelt Informationen über den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungslage innerhalb der Großregion, um auf dieser Grundlage Prognosen und Handlungsempfehlungen für zukünftige Arbeitsmarktentwicklungen zu liefern. Dazu untersteht sie einem Lenkungsausschuss, der in Absprache mit den politisch Verantwortlichen der Großregion die Aufgabenverteilung festlegt. Das ständige Sekretariat und die Koordination des Netzwerkes sind im INFO-Institut in Saarbrücken verankert.

Der 1986 gegründete Interregionale Parlamentarierrat (IPR) versteht sich als beratende parlamentarische Versammlung der Großregion. Seine Ziele sind es, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Teilregionen zu fördern und Vorschläge zur Weiterentwicklung der Kooperation zu erarbeiten. Der IPR hält jährlich zwei öffentliche Plenarsitzungen ab und äußert seine Meinung in Form von Empfehlungen und Stellungnahmen, die in institutionalisierten Verfahren auch den Gipfelmitgliedern zugänglich gemacht werden. Zur Vorbereitung seiner Sitzungen verfügt der IPR über einen ständigen Ausschuss und mehrere Fachkommissionen zu wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Fragestellungen. Der Vorsitz des IPR wechselt turnusmäßig zwischen den verschiedenen Mitgliedsversammlungen. Diese bestehen aus Mitgliedern des Regionalrats von Lothringen, der Abgeordnetenversammlung des Großherzogtums Luxemburg, des Landtages von Rheinland-Pfalz, des Landtages des Saarlandes und des wallonischen Parlaments. Jede dieser Versammlungen entsendet sieben Parlamentarier in den IPR, der bei Bedarf die Regierungen der Teilregionen zu seinen Tagungen einladen kann.

c) kommunale Ebene

Innerhalb der Großregion lassen sich ebenfalls grenzüberschreitende kommunale Projekte im Rahmen der gemeinsamen Kooperation der Teilregionen finden, die in allen gesellschaftlichen Bereichen auftreten. Ein Beispiel stellt der Verein

325 Das Netzwerk der IBA besteht aus dem INFO-Institut (Saarbrücken und Rheinland-Pfalz), dem Centre des Ressources et de Documentation des EURES Transfrontaliers de Lorraine (Lothringen), dem Observatoire régionale de l'Emploi de la Formation et de la Qualification (Lothringen), der Administration de l'emploi / EURES (Luxemburg), dem Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (Wallonien) und der Arbeitsmarktbeobachtungsstelle Ostbelgien (Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens).

„Zukunft SaarMosel Avenir“ dar, der 1997 von deutschen und französischen Gemeinden aus dem europäischen Grenzraum Saarbrücken/Moselle-Est gegründet worden ist. Seitdem wurden verschiedene gemeinsame Projekte wie der „gemeinsame Museumspass“ für über 130 Museen realisiert. Das oberste Organ des Vereins ist der paritätisch besetzte Vorstand, die Präsidentschaft wechselt jährlich zwischen der deutschen und französischen Seite. Der Sitz des Vereins befindet sich in Sarreguemines, ein Kooperationsbüro in Saarbrücken. Die Mitgliedschaft setzt sich aus 26 deutschen und französischen Kommunen und Kommunalverbänden aus dem Gebiet von Saarbrücken, Völklingen bis Saargemünd, Forbach und St. Avold zusammen.

Entlang der deutsch-französischen Grenze innerhalb der Großregion ist 2004 der Eurodistrikt „Saarbrücken – Moselle-Est“ durch die gerade beschriebene interkommunale Kooperationsgemeinschaft „Zukunft SaarMosel Avenir“ gegründet worden.³²⁶ Eurodistrikte sind Instrumente der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Städte bzw. Kommunen schließen sich hier durch Verwaltungsvereinbarungen zu Netzwerken zusammen und bilden auf der Grundlage des Karlsruher Übereinkommens und des EVTZ eine grenzüberschreitende Gebietskörperschaft.³²⁷ Auf diese Weise können kommunale Kooperationen effektiver erfolgen. Unabhängig von der möglichen Gründung von Eurodistrikten bestehen in der Großregion seit vielen Jahren Ansätze, die der Idee des Eurodistrikts ähneln. Groß/Wille/Gengler/Thull (2006) nennen hier die Städtekooperation Metz-Saarbrücken sowie die Zusammenarbeit zwischen saarländisch-luxemburgischen Gemeinden an der Obermosel, die als „Schengener Eck“ bezeichnet wird.

Innerhalb der Großregion existiert zudem die Euregio „SaarLorLuxRhein“, die als Verband der Gemeinden des SaarLorLux-Raumes seit 1995 die kommunalen Interessen gegenüber anderen grenzüberschreitenden Gremien sowie regionalen bzw. nationalen Behörden vertritt. Sie fungiert somit als Informations- und Kontaktstelle für die Kommunen der Großregion und initiiert Veranstaltungen und Projekte. Mitglieder der Euregio sind ca. 40 Städte und Gemeinden aus dem Saarland, Rheinland-Pfalz, Luxemburg und Lothringen. Das höchste Organ ist der Verwaltungsrat, der aufbauend auf der Zusammenarbeit von Geschäftsstelle und Arbeitsgruppen Maßnahmen beschließen kann. Arbeitsgruppen der Euregio SaarLorLuxRhein bestehen in den Bereichen „Raumordnung“, „Tourismus“ und „Jugend“.

326 „Zur Schaffung von Eurodistrikten wurde anlässlich des 40. Jahrestages des Elysée-Vertrages am 22. Januar 2003 von den Regierungen Deutschlands und Frankreichs aufgerufen“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 64).

327 Vgl. Kap. III.4.1.

d) Zusammenarbeit der Wirtschafts- und Sozialpartner

Im Rahmen der Darstellung der Zusammenarbeit der Wirtschafts- und Sozialpartner innerhalb der Großregion ist der Abb. 54 folgend zunächst der „Internationale Gewerkschaftsrat SaarLorLux (IGR)“ zu nennen. Innerhalb der Großregion aber auch auf EU-Ebene vertritt dieser die sozialen und wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer und versucht auf diese Weise, die Politik der grenzübergreifenden Zusammenarbeit aus seiner Sicht sozialer zu gestalten. Dies schließt auch die Erarbeitung und Verfassung von eigenen Stellungnahmen zu grenzüberschreitenden Fragestellungen ein. Der IGR ist einer der 30 Interregionalen Gewerkschaftsräte in den Grenzregionen Europas und mit dem Gründungsjahr 1976 der älteste im Europäischen Gewerkschaftsbund. Er umfasst gewerkschaftliche Organisationen aus dem Saarland, aus Rheinland-Pfalz, Lothringen und Luxemburg.³²⁸ Seine Organe sind die Gemeinsame Konferenz der Partner, das Präsidium sowie das geschäftsführende Präsidium. Während das Präsidium vier Mal jährlich zusammenkommt, tagt die gemeinsame Konferenz nur alle vier Jahre.

Die Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern der Großregion hingegen vertritt die Interessen ihrer Mitgliedsunternehmen und fördert Projekte der grenzüberschreitenden Wirtschaftskooperation im SaarLorLux-Raum. Dabei werden gezielt der Erfahrungsaustausch und die Zusammenarbeit der nationalen Kammern gefördert sowie der grenzüberschreitende Markteintritt der Mitgliedsunternehmen unterstützt. So entstehen grenzüberschreitende Kooperationsbörsen, die entscheidende Hilfestellungen für Unternehmen darstellen können. Darüber hinaus werden auch Projekte im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative INTERREG realisiert. Die Geschäftsführung der Arbeitsgemeinschaft der IHKS wechselt alle zwei Jahre. Die Mitgliedschaft besteht aus den Industrie- und Handelskammern von Luxemburg, dem Saarland, Trier, des Département Moselle, der Pfalz, des Département Meurthe-et-Moselle sowie der belgischen Provinz Luxemburg.

Vergleichbar fördert der „Interregionale Rat der Handwerkskammern SaarLorLux (IRH)“ den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen den Handwerkskammern im SaarLorLux-Raum. Insbesondere engagiert er sich zusätzlich für die Angleichung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen im Koo-

328 Zu den Partnerorganisationen des IGR zählen für Deutschland der Deutsche Gewerkschaftsbund (Landesverband Saar und Rheinland-Pfalz mit den DGB Regionen Trier und Westpfalz), für Lothringen die Union Régionale des Syndicats Force Ouvrière de Lorraine, die Confédération Française Démocratique du Travail, die Union Régionale (gemeinsam mit der Union Nationale des Syndicats Autonomes und der Union Régionale Lorraine), die Confédération Générale du Travail, die Union Régionale Lorraine, die Confédération Française des Travailleurs Chrétiens, die Union Syndicale de Lorraine, für Luxemburg die Confédération Générale du Travail du Luxembourg, die Confédération Luxembourgeoise des Syndicats Chrétiens und die Union Nationale des Syndicats Autonomes.

perationsgebiet und tritt als gemeinsame Interessenvertretung des Handwerks gegenüber regionalen, nationalen und europäischen Institutionen auf. Er ist der einzig institutionalisierte grenzüberschreitende Zusammenschluss von Handwerkskammern auf europäischer Ebene. An der Spitze des IRH steht das Präsidium mit dem Präsidenten, fünf Vizepräsidenten und dem Generalsekretär. Mitglieder sind die Handwerkskammer des Saarlandes, die Handwerkskammern von Rheinland-Pfalz, der Départements Moselle, Meurthe-et-Moselle, Meuse, der belgischen Provinz Luxemburg sowie des Großherzogtums Luxemburg. Im Sinne eines „top-down“-Ansatzes wurde von der Europäischen Kommission 1991 der Informationsdienst „EURES (European Employment Services)“ eingerichtet, um Arbeitgeber und Arbeitnehmer über den europäischen Arbeitsmarkt zu informieren. Dieses EURES-Netzwerk richtete insbesondere für den erhöhten Informations-, Orientierungs- und Beratungsbedarf von mobilen Arbeitskräften in grenzüberschreitenden Regionen auf regionaler Ebene „EURES-Partnerschaften in Grenzregionen“ ein (EURES-Transfrontalier), die auch in der Abb. 56 aufgeführt sind. In der Großregion SaarLorLux bestehen „EURES Transfrontalier Saarland-Lothringen-Luxemburg-Rheinland-Pfalz (EURES-T SLLR)“ und „EURES Transfrontalier Pôle Européen de Développement (EURES-T PED)“ mit Lothringen, dem Großherzogtum Luxemburg und der Provinz Luxemburg in Belgien. Die EURES-T Netzwerke informieren über die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Partnerregionen, fördern den Informationsaustausch für Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten und vermitteln grenzüberschreitend Arbeitsplätze. Zusätzlich werden Aspekte der Arbeitskräftemobilität, der interregionalen Sozialfragen und der grenzüberschreitenden Berufsbildung gefördert. Arbeitnehmer und Arbeitgeber werden in den Teilregionen durch EURES-Berater direkt betreut und erhalten Informationsmaterial in Form von Broschüren, Ratgebern, Leitfäden und Berichten.³²⁹

III.4.2.4. Hindernisse und Herausforderungen

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb der Großregion SaarLorLux wurde in den vergangenen Jahren konsequent gefördert, weiterentwickelt und gefestigt. Dennoch gibt es zahlreiche Stimmen, die trotz aller Erfolge ein „Schnecken tempo“ (Kohlisch 2008, S. 69) bei der Weiterentwicklung des Saar-

329 Die EURES-T Netzwerke werden in ihrer Arbeit durch Partnerorganisationen unterstützt. Diese können sein: Gebietskörperschaften, Arbeitsverwaltungen, Gewerkschaften oder auch Arbeitgeberverwaltungen der jeweiligen Regionen. Letztlich unterstützt auch die EU-Kommission. Ihre Vertreter bilden einen Lenkungsausschuss, der die Aktivitäten der EURES-T Netzwerke begleitet. Innerhalb der EURES-T Netzwerke selbst befinden sich Koordinatoren, die vor Ort die Geschäfte führen. Die Koordinierungsstellen der Großregion SaarLorLux befinden sich in Saarbrücken (EURES-T SLLR) bzw. in Luxemburg (EURES-T PED).

LorLux-Raumes beklagen. Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältiger Natur. Erstens ist festzustellen, dass gerade für regionale Kooperationen nach wie vor rechtliche und administrative Hürden bestehen. Insbesondere lassen sich unterschiedliche Verwaltungsstrukturen, divergierende Gesetzgebungen und Kompetenzunterschiede der handelnden Akteure ausmachen. „Daher ist es oft nicht möglich, direkte Abkommen zwischen regionalen Ebenen zu treffen, um dauerhafte Instrumente der Zusammenarbeit zu entwickeln, die vom öffentlichen oder privaten Recht abgedeckt werden“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 76). Insbesondere ist es nur schwer möglich, nationalen Körperschaften ausschließliche Kompetenzen in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts zu gewähren. Erleichternd wirken hier die bereits beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen des EVTZ und des Karlsruher Übereinkommens, welche zur verstärkten Gründung von Eurodistrikten geführt haben.³³⁰ Es obliegt hier den beteiligten Partnern, nach welchem nationalen Recht die Kooperationsform agiert und in welchem Land ihr Sitz angesiedelt wird. Trotz dieser geschaffenen Optionen halten Groß/Wille/Gengler/Thull (2006) an dem Urteil fest, dass es angesichts der Vielfältigkeit von Verwaltungsstrukturen, Kompetenzbereichen und deren Inkompatibilität im gesamteuropäischen Maßstab noch keine tragfähige rechtliche Grundlage für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften gibt.

Zweitens bestehen auch finanzielle Hindernisse, um grenzüberschreitende Projekte überhaupt zu ermöglichen. So fehlt es den betreffenden Stellen und Institutionen schlicht an der notwendigen finanziellen Ausstattung – und sei es nur die anfangs hohen Transaktionskosten zu überwinden. Sowohl Groß/Wille/Gengler/Thull (2006) als auch Kohlisch (2008) betonen daher die herausragende Bedeutung der Förderinitiativen der Europäischen Union im Sinne des „top-down“-Ansatzes für die Großregion. Insbesondere wird die Gemeinschaftsinitiative INTERREG benannt, die letztlich nicht nur der Region dient, sondern dadurch auch den Integrationsprozess Europas fördert. Es ist besonders hervorzuheben, dass die Finanzierung von Kooperationsprojekten allein durch Investitionen der handelnden Akteure eher selten zu finden ist. Dies liegt nicht zuletzt an den Eigeninteressen der beteiligten Teilregionen, die sich bisher nicht auf einen einheitlichen Finanzierungsschlüssel für grenzüberschreitende Projekte einigen konnten.³³¹ Lediglich ein „starker politischer Wille“ in Verbindung

330 Vgl. Kap. III.4.2.3.

331 „Geht man vom einfachsten aller möglichen Schlüssel – dem Gebietsschlüssel – aus, d.h. nach dem Prinzip ‚1 Gebiet = 1 Finanzierungsanteil‘, so zählen die kleinsten Partner, also Luxemburg und das Saarland, zu den Verlierern. Für das Großherzogtum wäre die Rechnung fünfmal höher, als wenn man vom Flächen- oder Bevölkerungsanteil ausgehen würde. Zieht man das Bruttoinlandsprodukt in Betracht, ist der Anteil immer noch doppelt so groß. Zu den Gewinnern könnte man in diesem Fall Rheinland-Pfalz und Wallonien zählen. Für Lothringen (große Fläche, durchschnittliche Bevölkerungs-

mit „konkreten Interessen und Ideen“ ermöglicht im Einzelfall die Freistellung von Finanzmitteln, wie das Großprojekt „Luxemburg und die Großregion – Europäische Kulturhauptstadt 2007“ zeigt (vgl. Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 79).

Als dritter Aspekt muss auch die trotz aller Gemeinsamkeiten im SaarLor-Lux-Raum vorhandene kulturelle Vielfalt der in der Großregion agierenden Akteure als ein entscheidendes Merkmal genannt werden. Unter Kultur werden dabei gemeinsame Werte, Einstellungen und Handlungsweisen von Personen verstanden, die im Alltag gelebt und erfahren werden und somit das Zusammenleben innerhalb von Gruppen erleichtern. Gegenseitige Abweichungen von kulturellen Konventionen werden nur bis zu einem bestimmten Grad untereinander toleriert. Groß/Wille/Gengler/Thull (2006) betonen, dass Menschen nicht nur einer Kultur angehören, sondern in National-, Regional-, Berufs-, Unternehmens-, Geschlechter- oder Vereinskulturen eingebunden sind. Diese Subkulturen weisen Unterschiede und Gemeinsamkeiten auf, die sich entweder fördernd oder hemmend auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auswirken können. „Wissen über die Kultur des Nachbarn basiert zumeist auf persönliche Erfahrungen und entsteht oft erst in schwierigen Situationen, in denen Unterschiede wirksam werden“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 79). Kohlisch (2008) verweist darauf, dass diese Notwendigkeit der interkulturellen Kompetenz insbesondere für die öffentlichen Verwaltungen der Großregion, die fünf Teilregionen aus vier Nationalstaaten vereint, eine entscheidende Rolle spielt.³³² Die Verwaltungen der Mitglieder der Großregion haben nationale Interessen, Kompetenzunterschiede, Abweichungen in der institutionellen Architektur sowie verschiedene Verwaltungsstrukturen im Rahmen der Zusammenarbeit zu integrieren. Um Missverständnisse und Probleme zu vermeiden, müssen sich die Beteiligten der jeweiligen kulturellen Prägung des Partners bewusst sein. Groß/Wille/Gengler/Thull (2006, S. 81) fordern daher nach einer Analyse der Gemeinsamkeiten und Differenzen ein weiteres gemeinsames Vorgehen im Sinne eines „Stärken-Schwäche-Profiles“, um einen Mehrwert in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu erzielen. Sie argumentieren, dass nur auf diese Weise eine sinnvolle Aufgabenverteilung und effiziente Nutzung von Synergien

zahl, schwache Wirtschaftsleistung) wäre die Situation schon nicht mehr so eindeutig. Bei einem flächenbezogenen Finanzierungsschlüssel dagegen würden Lothringen und Rheinland-Pfalz benachteiligt und bei einem stärkeren Heranziehen des demographischen Faktors würde es Rheinland-Pfalz und Wallonien erwischen, genauso wie bei einer einseitigen Berücksichtigung des Bruttoinlandsprodukts“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 78-79).

332 Kohlisch (2008) führt zahlreiche Beispiele einzelner politischer Fragestellungen an, anhand derer die Unterschiede in politischen Grundeinstellungen und Vorgehensweisen der Partner der Großregion deutlich werden (vgl. Kohlisch 2008, Kap. 5.4.1.). Vgl. ebenfalls Groß/Wille/Gengler/Thull (2006), die die einzelnen Teilregionen der Großregion detailliert vorstellen und beschreiben.

möglich sei. Um darzulegen, welche Herausforderungen bei der Überwindung von unterschiedlichen Verwaltungskulturen bestehen, führen die Autoren eine Arbeit von Vierling (2003) an, der sich mit den bestehenden unterschiedlichen Verwaltungstraditionen Frankreichs und Deutschlands beschäftigt hat (vgl. Abb. 58).³³³

Merkmale der Politikstile	Frankreich	Deutschland
formalistisch, regelorientiert	mittel	stark
flexible Anwendung von Regeln	ja	nein
aktive versus reaktive Intervention	aktiv (Etatismus)	beides
Präferenz für graduelle Änderungen	nein	ja
Legitimität von Partikularinteressen	niedrig	hoch
konflikt- versus konsensorientiert	konfliktorientiert	konsensorientiert
Vermittlung versus Einzelinteressen	mittel	hoch
Allgemeine Orientierungen	Frankreich	Deutschland
Staatsorganisation	zentralistisch	föderal
Legalismus	niedrig	hoch
Bedeutung von Hierarchie	hoch	durchschnittlich
diskretionäre Befugnisse	hoch	niedrig
Führungsstil	personalisiert- autoritär	funktional-partizipativ
prägendes Organisationsmodell	Henri Fayol	Max Weber
Verwaltungselite	ENA-Absolventen ³³⁴	"Juristenmonopol"
karrierefördernde Faktoren	Auftreten, Phantasie	Qualifikation, Erfahrung
innovationsorientiert	stärker	schwächer

Abb. 58: Merkmale französischer und deutscher Verwaltungskultur

333 Vgl. hierzu auch Kohlisch (2008, S. 72).

334 Absolventen der zentralen französischen „Eliteschule“ Ecole Nationale d’Administration (ENA).

Die Übersicht verdeutlicht, dass zahlreiche interkulturelle Differenzen bestehen, die oftmals mögliche Kooperationen bzw. schnelle Einigungen gerade bei öffentlichen Einrichtungen einschränken. Dies stellt einen mitentscheidenden Grund für den in der Literatur zu findenden Vorwurf einer zu zaghaften Weiterentwicklung der Großregion dar, dennoch gilt auch:³³⁵ „Trotz der nach wie vor bestehenden Defizite und durchaus berechtigten Kritik am ‚schneckenhaften‘ Fortschritt hat die transnationale Region SaarLorLux im Rahmen der für grenzüberschreitende Verbände typischen Einschränkungen eine intensive Kooperationsstruktur etabliert, in der allein im Jahr 2001 rund 300 grenzüberschreitende Projekte durchgeführt wurden“ (Kohlisch 2008, S. 98).

Insbesondere von politischer Seite wurde versucht, den Kooperationsgedanken innerhalb der Großregion weiter zu fördern. So beauftragte im Sommer 2002 die saarländische Gipfelpräsidentschaft eine politische Zukunftskommission unter der Führung des damaligen EU-Kommissionspräsidenten und luxemburgischen Staats- und Premierministers Jacques Santer mit der Erarbeitung einer langfristigen Entwicklungsperspektive für die Großregion mit dem Titel „Zukunftsbild 2020“. Das im Jahr 2003 vorgelegte Konzept beinhaltet folgende acht Schlüsselbereiche, in denen die Kooperationen im Raum SaarLorLux intensiviert werden sollen: Kultur, Bildung, Aus- und Weiterbildung, Hochschulen und Forschung, Wirtschaft und Beschäftigung, soziale Netze, Verkehr und Transportwesen sowie Umwelt und Raumentwicklung.³³⁶ Diese Kooperationsfelder werden dabei von drei Säulen getragen, die das Wesen dieses europäischen Kooperationsraumes beschreiben sollen: Europäische Identität und europäische Lebensart, europäische Kompetenz und europäische Modellregion. Auch wurde eine neue Architektur der Institutionen der Großregion vorgeschlagen: So soll die zukünftige politische Ebene von einem „Interregionalen Rat (IR)“ gebildet werden, der den bisherigen Gipfel ersetzen soll. Die bisherige Regionalkommission soll in ihrer heutigen Form nicht abgeschafft, sondern gestrafft werden und außerdem näher an die Exekutive heranrücken. Die beratende Ebene besteht weiterhin aus dem IWSA und dem IPR. Neu wäre jedoch eine stärkere Betonung der Koordinationsebene durch die Einrichtung bzw. Ausbau eines „Sekretariats des Interregionalen Rats (SIR)“ mit Sitz im Haus der Großregion in Luxemburg. Hier könnte die entsprechende Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sichergestellt sowie eine permanente Kommunikationsstruktur innerhalb der Großregion geschaffen werden. Für die Umsetzung und Betreuung

335 Neben der Schulung von interkulturellen Kompetenzen fordern Groß/Wille/Gengler/Thull (2006, S. 82) zusätzlich ein konzentriertes Vorgehen auf wirtschaftlichem Gebiet, um die Synergiepotentiale der Großregion stärker zu nutzen. So konstatieren sie, dass trotz unterschiedlicher Branchenschwerpunkte und Spezialisierung die Teilregionen doch vielerorts ähnliche Wirtschaftsstrukturen aufweisen, die eher eine Konkurrenz- als eine Kooperationskultur entstehen lassen.

336 Vgl. Kohlisch (2008, S. 79 – 80).

zentraler Projekte soll das Sekretariat in der operativen Arbeit von fünf interregionalen Agenturen unterstützt werden. Diese neue Architektur der Großregion wird in Abb. 59 veranschaulicht (vgl. Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 88).

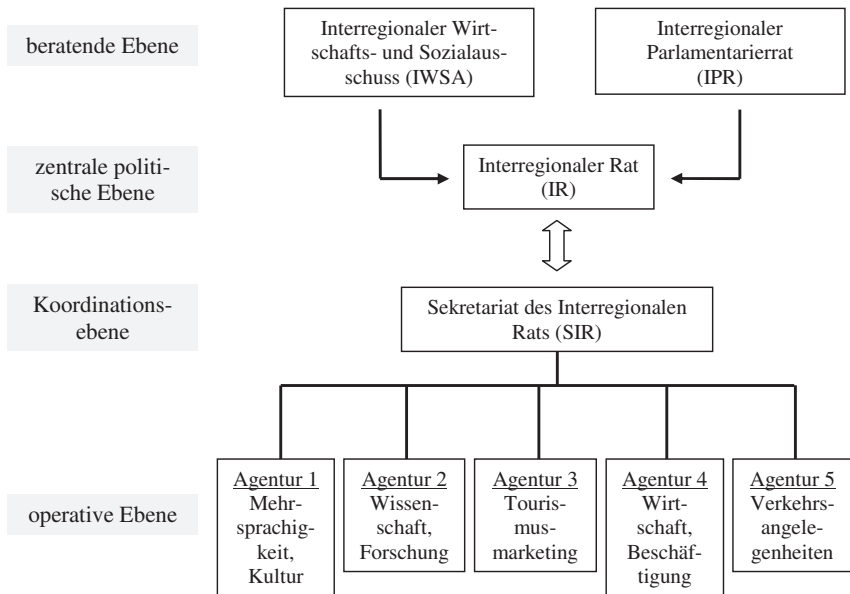


Abb. 59: Die neue Architektur der Großregion

Das Konzept „Zukunftsbild 2020“ der Großregion soll grundsätzlich bis zum Jahr 2020 systematisch umgesetzt werden. Dennoch ist es bereits jetzt deutlicher Kritik ausgesetzt: Bis heute bestehen Zweifel an der tatsächlichen Umsetzung der gemachten Vorschläge. Insbesondere wird den Gestaltern des Konzepts vorgeworfen, klare Absprachen über den Verbindlichkeitsgrad des erstellten Zukunftsbildes mit den regionalen Exekutiven versäumt zu haben (vgl. Kohlisch 2008, S. 81). Pöhle (2004) erwartet ebenfalls keine zukünftigen Veränderungen für einen einheitlichen und in sich geschlossenen Integrationsraum. Er argumentiert, dass auch mit der neuen Institutionenarchitektur der Großregion nur solche Projekte realisiert werden, für die eine Fördermöglichkeit über die Instrumente der EU zu erwarten sind (top-down-Perspektive). Für eine spürbare Beschleunigung des Gesamtprojekts SaarLorLux sind in seinen Augen grundlegendere Veränderungen zu ergreifen. So regt er eine Diskussion über das Einstimmigkeitsprinzip innerhalb des Kooperationsraums an. Neben der Einführung einer Mehrheitsregel schlägt er in Anlehnung an die Praktiken im Ministerrat der EU die

Beibehaltung der Einstimmigkeit bei gleichzeitiger Möglichkeit einer „konstruktiven Enthaltung“ vor.³³⁷

III.4.2.5. Projektbeispiele aus der Praxis

Im Folgenden Kapitel soll die Praxis der grenzüberschreitenden Projektarbeit durch typische Projektbeispiele aus dem grenzüberschreitenden Alltag der Großregion SaarLorLux verdeutlicht werden. Dabei werden die Beispiele aus den Politikfeldern Wissenschaft und Forschung, Bildung und Kultur, Umwelt, Sicherheit und Rettungswesen sowie Wirtschaft ausgewählt.³³⁸

a) Interregionaler Forschungsfonds

Ziel des interregionalen Forschungsfonds ist es, die Weiterentwicklung des gemeinsamen Forschungsraums SaarLorLux zu fördern. Dazu ist der grenzüberschreitende Fonds mit 100.000 Euro ausgestattet, um interregional zusammengesetzten Forscherteams Unterstützungsleistungen zukommen zu lassen. Ebenso sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, mögliche Forschungsmittel aus den europäischen Förderprogrammen abrufen zu können. Auf diese Weise soll die Innovationskraft der Großregion stärker zur Entfaltung kommen und gleichzeitig unter den Beteiligten Kooperationserfahrungen geschaffen werden. Förderfähig sind Forschungsprojekte mit interregionalem, grenzüberschreitendem Charakter, die von mindestens zwei Wissenschaftlern, Hochschulen und/oder Forschungseinrichtungen betreut werden. „Angesichts der wachsenden Bedeutung der Forschungsförderung auf europäischer Ebene ist der Vertragsabschluss [über den interregionalen Forschungsfonds] zugleich ein wichtiges Etappenziel auf dem Weg zu einem europäischen Forschungsraum im Rahmen des Bologna-Prozesses. Hierbei kann die SaarLorLux-Region beispielgebend sein“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 70).

b) Das Konzept „Schengen Schule“

Diese Initiative wurde mit der Zielsetzung gegründet, das ortsnahe Schulbildungsangebot im Dreiländereck Deutschland-Frankreich-Luxemburg bei Schengen zu verbessern. Im Vordergrund steht dabei das Erlernen von Fremdsprachen. Angestrebt wird die Kompatibilität der Grundschulausbildungen, so dass die

337 Pöhle (2004) glaubt, dass dann engagierte Verbindungen wie das Tandem Luxemburg-Saarland eine Pionierfunktion für neue Initiativen übernehmen könnten. Gleichzeitig erkennt er aber auch, dass die Zustimmung aller Partner in der Vergangenheit zu einer hohen Akzeptanz der Entscheidungen geführt hat. Außerdem verweist er im Sinne eines „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ auf die Gefahren des Vorpreschens einiger Regionen für das Gesamtprojekt der Grossregion.

338 Die Auswahl und Vorstellung der Praxisbeispiele erfolgt in Anlehnung an Groß/Wille/Gengler/Thull (2006), die in ihrer Arbeit noch weitere Projekte vorstellen.

Schüler darauf aufbauend in der Lage sind, eine Schule des Sekundarbereichs im jeweils anderen Land besuchen zu können. Hierzu werden Lehrkräfte zwischen den einzelnen Grundschulen ausgetauscht, die Vorschläge zur Verbesserung der Kompatibilität erarbeiten sollen. Diese werden dann zunächst in einem Modellversuch erprobt, der sowohl von den Schulverwaltungen und zuständigen Bildungsministerien begleitet wird. Die Laufzeit des Versuchs soll vier Jahre betragen, was einem Durchgang durch die Grundschule entspricht. Derzeit liegt die Planung einer ersten gemeinsamen Grundschulausbildung vor. Darüber hinaus ist im Jahr 2007 das Deutsch-Luxemburgische Schengen-Lyzeum in Perl errichtet worden. Es bietet bereits heute schon das nach der Grundschule weiterführende Schulangebot an. Der Unterricht findet sowohl in französischer als auch in deutscher Sprache statt.³³⁹

c) Musikalische Zusammenarbeit in der Großregion

Im Januar 2005 schlossen sich die Hochschule für Musik Saar, die Nationalen Konservatorien der Region Metz und Nancy, die Musikalischen Konservatorien der Städte Luxemburg und Esch-sur-Alzette, das königliche Konservatorium von Lüttich und die Fachrichtung Musik der Universität Mainz zu einem gemeinsamen Projekt zusammen, um die musikalische Zusammenarbeit in der Großregion zu fördern. Dazu finden Austausche zwischen Dozenten, Künstlern und Studenten statt. Zudem ist der Aufbau einer gemeinsamen Kommunikationsplattform und eines gemeinsamen Internetauftritts geplant. Auch soll eine gemeinsame Musikdatenbank der Großregion erstellt werden. Insgesamt wird das Projekt zusätzlich durch das saarländische Kultusministerium und die Gemeinschaftsinitiative INTERREG finanziert. Besonders im Fördergrund steht die Nachhaltigkeit des Projekts über den Förderzeitraum hinaus, so dass für die grenzüberschreitende musikalische Zusammenarbeit in der Großregion neue Chancen und Möglichkeiten eröffnet werden.

d) Grenzüberschreitender Austausch von Luftmessdaten

In der europäischen Union existieren zahlreiche europäische Vorschriften im Bereich der Luftqualitätskriterien. Da die Schadstoffe in der Luft vor politischen Grenzen nicht halt machen, haben in der Großregion deutsche und französische Fachleute die Arbeitsgruppe „Luft-Messnetze“ gegründet, um einen gegenseitigen und aktuellen Austausch von Messdaten und Nachrichten über das Niveau von Luftschadstoffen in der Großregion zu ermöglichen. So werden Messergebnisse gemeinsam ausgewertet, mobile Messwagen für Vergleichsmessungen beiderseits der Grenze eingesetzt und die Ergebnisse zweisprachig publiziert. Auf lange Sicht sollen die Messstationen nur noch gemeinsam betrieben sowie die Informationsweitergabe zur Qualität der Luft im Internet vereinheitlicht werden.

339 Für weiterführende Informationen siehe: www.schengenlyzeum.eu.

e) Grenzüberschreitender Einsatz von Rettungshubschraubern

Ziel ist es hier, durch Kooperationen in der Luftrettung zwischen dem Saarland und dem Großherzogtum Luxemburg die rettungsdienstliche Versorgungsqualität zu verbessern. Durch eine gemeinsame Nutzung der rettungsdienstlichen Infrastruktur und Krankenhausstruktur soll insbesondere die Luftrettung im infrastrukturell schlecht ausgestatteten Grenzgebiet optimiert werden. Dazu sind seit 2005 luxemburgische Rettungshubschrauber auch für das Saarland zuständig. Für das Projekt ist darüber hinaus förderlich, dass die Krankenkassen die grenzüberschreitenden Aktivitäten im Rahmen der Luftrettung ebenfalls voll unterstützen. Für die Zukunft sollen Initiativen dieser Art auf weitere Teilregionen der Großregion ausgedehnt werden. Dies gilt insbesondere für Frankreich. So ist bereits am 22. Juli 2005 ein Rahmenabkommen über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich und Rettungsdienst zwischen Deutschland und Frankreich unterzeichnet worden.

f) Grenzüberschreitende Notfallschutzübung

Im Zuge einer grenzüberschreitenden Notfallschutzübung im Januar 2004 wurde ein Reaktorunfall im Kernkraftwerk Cattenom mit dem Ziel simuliert, die Vorschriften und den Ablauf des Notfallschutzplanes des Kernkraftwerks und der Einsatzverfahren der Schutzkräfte zu überprüfen. An der Übung nahmen Katastrophenschutzstäbe des Zivilschutzes in Luxemburg, der Präfektur in Metz, des saarländischen Ministeriums für Inneres und Sport sowie der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion Trier teil. Im Mittelpunkt standen der gegenseitige Informationsaustausch und die Zusammenarbeit bei der Erstellung des Lagebildes. Gleichzeitig wurden gemeinsame Verfahren der Medien- und Bevölkerungsinformation geübt. Für die Zukunft sollen die grenzüberschreitenden Beziehungen im Bereich der Sicherheit weiter ausgebaut werden. Im Vordergrund steht dabei, durch die Einrichtung eines dauerhaften Dialogs die Kenntnisse über die Verfahren und Besonderheiten der jeweiligen Partner zu intensivieren, um in Notfallsituationen optimiert im Verbund handeln zu können.

g) Grenzüberschreitende Strategie eines luxemburgischen Kreditinstituts

Die ehemalige „Banque Générale du Luxembourg (BGL) SA“, die heute als Mitglied der Fortis-Gruppe „Fortis Banque Luxembourg“³⁴⁰ heißt, erkannte, dass sich durch die anwachsenden wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb der Großregion neue Chancen und neue Wirkungsbereiche vor allem im Firmenkundengeschäft ergeben würden. Sie entschied sich für eine spezielle Geschäftsentwicklung für die Region SaarLorLux, da sie ihre zentrale geographische Lage, den wachsenden Verbund regional- und wirtschaftspolitischer bedeutender Städte, die historischen Verbindungen, die kulturellen Gemeinsamkeiten und den

340 Für eine nähere Beschreibung der Bank siehe: www.fortisbanque.lu.

entstehenden hohen Verflechtungsgrad der Märkte für sich nutzen wollte. So wurde 1992 als ein erster Schritt in Metz (Frankreich) die erste Repräsentanz außerhalb von Luxemburg eröffnet. Zweitens wurde hausintern eine eigene Abteilung „Business Development“ für die Großregion eingerichtet. Der Anschluss an die Fortis-Gruppe brachte zudem die Überzeugung, dass eine nur auf eigenen Ressourcen aufbauende Expansions- und Wachstumsstrategie nicht erfolgreich sein würde. Aus diesem Grund wurde im Jahr 2000 der „Société Alsacienne de Développement de l'Expansion (SADE)“ ein freundliches Übernahmegebot gemacht. Dabei stellte die SADE keine Bank im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr eine regionale Entwicklungsgesellschaft dar, die sich auf die mittel- bis langfristige Finanzierung mittelgroßer Unternehmen spezialisiert hatte und über einen sehr guten Ruf in ganz Ostfrankreich verfügte. „Heute wird deutlich, dass die Übernahme der SDAE einen Quantensprung im Rahmen der BGL-Strategie dargestellt hat“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 75). Die Übernahme war nur deshalb so leicht möglich, da das Konzept der Großregion auch nach damaliger Einschätzung der SADE große Entfaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten darstellte. Bezug nehmend auf Deutschland muss allerdings erwähnt werden, dass sich die klassischen deutschen Großbanken „spürbar aus der Großregion zurückgezogen haben“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 75). So hat die BGL/Fortis-Gruppe die Entscheidung für die deutschen Teilregionen getroffen, aus eigenen Kräften das Firmenkundennetz aufzubauen. Die ersten Geschäftszentren mit entsprechend geschulten Fachkräften wurden 2002 in Trier und 2003 in Saarbrücken eingerichtet. Mittlerweile verfügt die Fortis-Gruppe über ein Netzwerk von über 100 Geschäftszentren, die sich auf die Kundenbetreuung der innerhalb der Großregion international agierenden Unternehmen spezialisiert haben. Damit betreut eine europäische Großbank innerhalb des Raums SaarLorLux einen großen Teil des grenzüberschreitenden Geschäftsverkehrs. Sämtliche Leistungen dieses Netzwerkes können innerhalb der Geschäftszentren für alle beteiligten Teilregionen vor Ort über den lokalen Kundenbetreuer abgerufen werden. „Mit viel Einsatz will man dabei aus der Großregion ein Pilotprojekt für die europäische Bankenlandschaft von Morgen machen“ (Groß/Wille/Gengler/Thull 2006, S. 76).

III.4.2.6. Zusammenfassung und Fazit

Betrachtet man die Großregion SaarLorLux auf den ersten Blick, so wird der Eindruck vermittelt, dass es sich bei dem institutionellen Gefüge „Gipfel, Regionalkommission, Interregionaler Parlamentarierrat sowie Wirtschafts- und Sozialausschuss“ um feste Government-Strukturen handelt, die im Sinne einer Gewaltenteilung mit Exekutiv- bzw. Legislativfunktionen ausgestattet sind. Die tiefere Analyse dieses Kapitels zeigt jedoch ein anderes Resultat: „Kein eigenständiges Regierungssystem, sondern vielfältige Regional Governance-

Arrangements charakterisieren die Großregion SaarLorLux – Rheinland-Pfalz – Wallonien“ (Kohlisch 2008, S. 93). Die grenzübergreifenden Kooperationen entwickelten sich im Laufe eines auf der Basis gemeinsamer historisch-ökonomischer Erfahrungen beruhenden Prozesses. Dabei handelt es sich in erster Linie um eine „Bottom-Up“-Entwicklung, die jedoch stets von einer durch die INTERREG-Förderung hervorgerufenen finanziellen und inhaltlichen Aufwertung begleitet worden ist. Nach Groß/Schmitt-Egner (1994, S. 120) sind die in der Großregion entstandenen institutionellen Formen und Strukturen weder unter ein organisatorisches Konzept subsumierbar, noch durch eine einzige Institution steuerbar. Vielmehr beruht das Kooperationsmodell der Großregion auf netzwerkartigen Verhandlungssystemen, „in denen die Prinzipien der Freiwilligkeit, der Parität, der Einstimmigkeit und des Konsens dominieren“ (Kohlisch 2008, S. 94). Dennoch betont Kohlisch (2008), dass der Gipfel der Großregion trotz seines informellen Charakters eine Führungsrolle übernommen hat und somit die Spitze des Netzwerksystems der Großregion darstellt.³⁴¹ Insgesamt arbeitet der Autor als eine entscheidende Stärke der Großregion heraus, dass neben privaten Initiativen auch die politisch-administrativen Akteure die mittlerweile geschaffenen Rahmenbedingungen für neue transnationale Gestaltungsspielräume und Initiativen nutzen. Es gelingt, wirtschaftliche, zivilgesellschaftliche sowie lokale Akteure in den Kooperationsraum einzubeziehen und funktionale Netzwerke zu schaffen. „Insbesondere die Wirtschaft und das Finanzwesen haben den Mehrwert des transnationalen Marktes für sich erkannt und richten ihre Geschäftsstrategien zunehmend an den Chancen und Potentialen der Großregion aus“ (Kohlisch 2008, S. 96).

Neben diesen positiven Ansätzen für die weitere Entwicklung der Großregion sind allerdings auch hemmende Faktoren auszumachen (vgl. Kohlisch 2008, S. 97). So führt die Heterogenität der nationalen politisch-administrativen Systeme der Teilregionen in der Praxis durch unklare Verantwortlichkeiten, langwierige Abstimmungsprozesse und Kompetenzstreitigkeiten zu hohen Transaktionskosten der grenzüberschreitenden Kooperationen. Des Weiteren herrschen innerhalb der Teilregionen unterschiedliche Vorstellungen über die Intensität der Zusammenarbeit innerhalb der Großregion vor, so dass eine zügige Weiterentwicklung des Kooperationsraums oftmals verhindert wird. Trotz eines ausgeprägten Institutionalisierungsgrades stellt der Kooperationsraum SaarLorLux ein Regelsystem dar, welches auf freiwilligen Kooperationen beruht. Inner-

341 In diesem Zusammenhang unterstreicht Kohlisch (2008, S. 96) die hohe integrative Kraft politischer „Unternehmer“ und „Promotoren“, die neben der INTERREG-Förderung die Großregion entscheidend vorangetrieben haben. Aus seiner Sicht sind besonders der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker, der saarländische Ministerpräsident Peter Müller, der Ministerpräsident des Bundeslandes Rheinland-Pfalz Kurt Beck und der Ministerpräsident der deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens Karl-Heinz Lambertz hervorzuheben.

halb der Großregion existieren keine verbindlichen Sanktionsmechanismen, mit denen eine unvollständige oder verspätete Umsetzung gemeinsamer Projektinitiativen geahndet werden könnte. Gerade bei „harten“ wirtschafts-, energie- und standortpolitischen Themen beobachtet Kohlisch (2008) immer wieder teilregionale Alleingänge, so dass finanzielle oder auch personelle Ressourcen oftmals nicht für die anderen Partner bereitgestellt werden. „Auf Grundlage dieser Analyseergebnisse lässt sich für die Großregion konstatieren, dass das Prinzip der Freiwilligkeit die elementare Grundlage für die Zusammenarbeit darstellt, diese jedoch zugleich inhaltlich und institutionell beschränkt“ (Kohlisch 2008, S. 98).

III.4.3. Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp)

III.4.3.1. Gründung – Entwicklung – Zielsetzung

Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp) wurde am 12. Oktober 1972 auf Initiative des österreichischen Landeshauptmanns Eduard Wallnöfer in Mösern in Tirol gegründet und hat heute ihren Sitz in Innsbruck. Damit war die Arge Alp europaweit der erste grenzüberschreitende und interregionale Zusammenschluss innerhalb eines spezifischen geographischen Raums, nämlich der Bergregionen (vgl. Schmitt-Egner 2000). Bis heute hat die Arbeitsgemeinschaft ihren geographischen Bezug nicht verloren. Im Gegenteil, auf der Agenda der Arge Alp stehen vor allem alpenspezifische Probleme, die durch die charakteristischen natürlichen Voraussetzungen der Alpen als größtes Gebirge Europas entstehen. Die Arge Alp stellt deutlich heraus, dass sich das Alpengebiet in vielen Beziehungen von den Gegebenheiten eines Flach- oder Hügellandes unterscheidet:³⁴²

- „Enge des für Siedlungszwecke und für eine landwirtschaftliche Nutzung zur Verfügung stehenden Raumes in den Talbereichen;
- ausgeprägte Kleinteiligkeit der Landschaft mit durch Bergzüge voneinander getrennten Tälern und Becken;
- nach Höhenlage und Lage zum Alpenrand (Alpeninneres oder Alpenrandlage) differenzierte klimatische und wetterbedingte (meteorologische) Verhältnisse mit extremen jahreszeitlichen und ortsbedingten Unterschieden (Tal- oder Hanglage, Sonnen- oder Schattenseite);
- große absolute Höhen, verbunden mit großen Höhenunterschieden und Hangneigungen;
- durch geologische Verhältnisse und/oder meteorologische Ereignisse (z.B. Starkniederschläge) bewirkte Gefährdungen durch Massenbewegungen, Hochwasser und Lawinen;
- unterschiedliche Nutzungseignung aufgrund der vielfältigen natürlichen Voraussetzungen;

342 Der geographische Bezug wird auch durch den Internetauftritt der Arge Alp (www.argealp.org) besonders betont. Die hier aufgezählten natürlichen Voraussetzungen finden sich unter: <http://www.argealp.org/ueber-uns/leitbild/gegebenheiten/> (Stand: 20.12.2008).

- große ökologische und landschaftliche Vielfalt mit hohen Anteilen naturnaher und natürlicher Legensgemeinschaften:
- durch die genannten Faktoren bedingte allgemeine große ökologische Empfindlichkeit von Berggebieten.“

Nach Auffassung der Arge Alp prägten diese natürlichen Voraussetzungen in entscheidender Weise den Charakter der Bevölkerung der Alpen, die gezwungen ist, sich seit vielen Jahrhunderten den spezifischen Bedingungen des Alpenraums anzupassen. „Dadurch entwickelte sich die große ethnische und kulturelle, gesellschaftlich-politische sowie wirtschaftliche Vielfalt, die für den Alpenraum typisch ist und die in besonderem Maße durch den Willen zur Selbstbehauptung und zur Selbstbestimmung charakterisiert ist.“³⁴³ Die Natur des Alpenraums übt auf diese Weise einen mehr oder minder großen Einfluss auf die meisten Lebensbereiche der dort lebenden Menschen aus. Die Auswirkungen können dabei als Beschränkung, Erschwernis oder Störung empfunden werden und somit negativ sein (z.B. bei der Siedlungstätigkeit, im Verkehrswesen oder in der Landwirtschaft). Sie können aber auch in Form von Standortvorteilen positive Aspekte mit sich bringen (z.B. Tourismus oder Energiewirtschaft).

Neben diesen geographischen Gegebenheiten weisen die Länder des Alpenraums zusätzlich enge wirtschaftliche und soziale Bindungen auf und besitzen viele gemeinsame Wurzeln in Geschichte und Kultur. Insgesamt sehen sich die Bewohner der Alpenländer und ihre Regierungen auf vielen Gebieten mit ähnlichen oder gleichen Fragestellungen und Problemkomplexen konfrontiert. „Dabei handelt es sich zum großen Teil um typisch alpenländische Probleme, mit denen die Zentralregierungen wegen ihrer umfassenderen Aufgabenstellung nicht in demselben Maße vertraut und befasst sein können wie die unmittelbar betroffenen Länder, Kantone, Regionen und Provinzen. Es gibt also gute Gründe für eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit der zentralen Alpenländer“ (Grom 1995, S. 135). In diesem Kontext ist nach Grom (1995) jedoch zu berücksichtigen, dass die politischen Entwicklungen in Europa bis nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Verwirklichung dieser Idee im Alpengebiet lange verhindert haben. Erst nachdem in der Südtirol-Frage ein tragfähiger Kompromiss gefunden worden war, konnte es zu ersten Ansätzen grenzüberschreitender Zusammenarbeit kommen.³⁴⁴ So zeichnete sich in den 60er Jahren im Zentralalpengebiet eine erste grenzüberschreitende Annäherung zwischen Süd- und Nordtirol

343 Gefunden unter: <http://www.argealp.org/ueber-uns/leitbild/gegebenheiten/> (Stand: 20.12.2008).

344 „Das ‚Österreichisch-italienische Abkommen über Südtirol‘ vom 5. September 1946, auch Gruber-Degasperi-Abkommen genannt, ist der erste nach dem 2. Weltkrieg abgeschlossene Minderheitenschutzvertrag“ (Grom 1995, S. 135). Das Abkommen wurde mit der Absicht gutnachbarschaftlicher Beziehungen zwischen Österreich und Italien beschlossen. Zur Darstellung der Entstehung der Arge Alp vgl. Grom (1995) und Schmitt-Egner (2000).

ab, die letztlich zum Ausgangspunkt der Arge Alp wurde. Aus den ursprünglich unregelmäßigen Kontaktgesprächen wurde 1970 der ständige „Kontaktausschuss Nord-/Südtirol“ gegründet. Noch im selben Jahr folgte eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit der Landtage von Tirol und Südtirol. Parallel hierzu institutionalisierte man bereits 1969 die ebenfalls sporadischen Kontakte auf Regierungsebene zwischen den Ländern Bayern und Tirol in Form einer „Bayerisch-Tirolischen Gesprächsrunde“. Zwei Jahre später entstanden erstmals Verkehrsgespräche zwischen der Region Lombardei und dem Land Tirol. „Charakteristisch für diese Zusammenarbeit war, dass sie auf die bilaterale Ebene beschränkt blieb. Es zeigte sich bald, dass mit einer auf jeweils zwei Länder beschränkten Zusammenarbeit die anstehenden Probleme nicht gelöst werden konnten, Probleme, die die Eingriffe der modernen Technologie, Industrialisierung, Besiedlung, Übererschließung und Überfremdung in eine seit Jahrhunderten gewachsene Ordnung mit sich gebracht hatten. Das empfindlich gestörte ökologische Gleichgewicht der Alpen erforderte eine breiter angelegte Zusammenarbeit. Eine Reihe wissenschaftlicher Symposien anfangs der 70er Jahre bestätigte dies“ (Grom 1995, S. 135). Aufgrund dieser Problemlage erging vom Land Tirol die Einladung an die Regierungschefs der Autonomen Provinz Bozen, der Region Lombardei, des Freistaats Bayern, des Kantons Graubünden sowie der Bundesländer Vorarlberg und Salzburg, sich am 12. Oktober 1972 in Mösern zu treffen. Das Ergebnis dieses Treffens war der Beschluss über eine umfassende Zusammenarbeit. Es wurden regelmäßige Treffen vereinbart, um Lösungen für die gemeinsam bestehenden Probleme zu erörtern und zu finden. „Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (Arge Alp) war damit gegründet“ (Schmitt-Egner 2000, S. 176).

Heute besteht die Arge Alp aus dem deutschen Bundesland Freistaat Bayern, den drei österreichischen Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg, den zwei italienischen Autonomen Provinzen Bozen-Südtirol und Trient, der italienischen Region Lombardei sowie den drei Schweizer Kantonen Graubünden, St. Gallen und Tessin. Sie besitzt also in der Summe zehn Mitglieder. Diese Bundesländer, Regionen, Provinzen oder Kantone gehören insgesamt vier Nationalstaaten an, von denen nur die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Union ist.³⁴⁵ Nach den Daten der Abb. 60 ergibt sich eine Gesamtfläche von 142.365 km² für den Verantwortungsbereich der Arbeitsgemeinschaft Alpenregion. In ihr leben etwa 25,4 Millionen Menschen. Die Bevölkerungsdichte

345 Da die Arge Alp aufgrund spezifischer Probleme der Alpenregion entstanden ist, überrascht die Mitgliedschaft der Schweiz in der Arbeitsgemeinschaft keineswegs. Im weiteren Verlauf des Kapitels wird jedoch deutlich, dass es mittlerweile weitere Zielsetzungen der Arge Alp sind, die Interessen der Alpenregion auch auf EU-Ebene durchzusetzen und den europäischen Integrationsprozess zu fördern. Hier entsteht für die Schweiz die Möglichkeit zur Einflussnahme auf die EU-Politik, ohne selbst Mitglied der EU zu sein.

ergibt im Durchschnitt ca. 136 Einwohner je km². Das mit Abstand bevölkerungsreichste und flächenmäßig größte Mitglied ist der Freistaat Bayern, während die Region Lombardei – obwohl flächenmäßig zweitgrößtes Mitglied – von allen Mitgliedern über die höchste Bevölkerungsdichte verfügt. Sowohl die geringste Einwohnerzahl als auch –dichte weist der Kanton Graubünden auf. Das flächenmäßig kleinste Mitglied der Arbeitsgemeinschaft ist der Kanton St. Gallen, welches jedoch die zweithöchste Bevölkerungsdichte vorweisen kann.

Art	Mitglied	Hauptstadt	Fläche	Einwohner	Bevölkerungsdichte	Nationalstaat	Bemerkung
Bundesland	Bayern	München	70.550 km ²	12,4 Mio	176 Einwohner/km ²	Deutschland	
Provinz	Bozen-Südtirol	Bozen	7.400 km ²	492.676	66 Einwohner/km ²	Italien	
Kanton	Graubünden	Chur	7.106 km ²	187.920	26 Einwohner/km ²	Schweiz	nicht EU
Region	Lombardei	Mailand	23.861 km ²	9,4 Mio	394 Einwohner/km ²	Italien	
Bundesland	Salzburg	Salzburg	7.154 km ²	530.576	74 Einwohner/km ²	Österreich	
Kanton	St. Gallen	St. Gallen	2.026 km ²	461.810	228 Einwohner/km ²	Schweiz	nicht EU
Kanton	Tessin	Bellinzona	2.812 km ²	324.851	116 Einwohner/km ²	Schweiz	nicht EU
Bundesland	Tirol	Innsbruck	12.648 km ²	703.585	56 Einwohner/km ²	Österreich	
Provinz	Trient	Italien	6.207 km ²	507.030	82 Einwohner/km ²	Italien	
Bundesland	Vorarlberg	Bregenz	2.601 km ²	367.048	141 Einwohner/km ²	Österreich	

Abb. 60: Die Mitglieder der Arge Alp (Stand 2008, Quelle: www.argealp.org)

Im Hinblick auf ihre Hauptaufgaben und Zielsetzungen sagt die Arge Alp jedoch selbst aus: „Das eigentliche ‚Arbeitsgebiet‘ der Arge Alp umfasst den mittleren Teil des Alpenbogens. Dieser Raum mit einer Fläche von ca. 68.500 km² und derzeit etwa 5,6 Millionen Einwohnern (das entspricht etwa einem Drittel der Fläche und ca. 40 % der Bevölkerung des gesamten Alpenbogens) reicht im Norden vom Alpenvorland zwischen Bodensee und Mondsee im Salzkammergut bis zum südlichen Alpenrand zwischen Lago Maggiore und Gardasee und erstreckt sich von den Quellen des Rheins in Graubünden im Westen bis zum oberen Murtal im Salzburger Lungau im Osten.“³⁴⁶

346 Quelle: <http://www.argealp.org/ueber-uns/leitbild/fuer-wen/> (Stand 20.12.2008).

Es wurde bereits dargelegt, durch welche besonderen natürlichen Gegebenheiten das Alpengebiet geprägt ist. Durch dieses Umfeld entstehen für die Bewohner des Alpenraums spezifische Bedürfnisse, die unabhängig von der nationalstaatlichen Zugehörigkeit der Menschen sind. Aus dieser Perspektive ist auch die Zielsetzung der Arge Alp zu verstehen. Nach Kapitel I des Statuts der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer ist es das Ziel, „durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit einem Minimum an Institutionalisierung gemeinsame Anliegen der Mitgliedsländer im Rahmen ihrer Befugnisse zu behandeln und gegenüber den Bundes- und Zentralregierungen sowie gegenüber interregionalen und internationalen Einrichtungen zu vertreten, die Kontakte zwischen den Völkern und Bürgern zu fördern, die Stellung der Länder, Regionen, Provinzen und Kantone zu stärken und einen Beitrag zur europäischen Integration zu leisten. Gemeinsame Interessensbereiche stellen insbesondere dar: Nachhaltige Entwicklung, Raumordnung, Regionalpolitik, Daseinsvorsorge, Infrastruktur und Verkehr, Berglandwirtschaft sowie gemeinsames kulturelles Erbe“ (Arge Alp 2008a, S. 1). Da sich die Arge Alp speziell auf alpine Probleme konzentriert, werden natürlich zunächst die im Alpenraum selbst lebenden Bürger davon angesprochen. Die zitierte Zielsetzung der Arbeitsgemeinschaft macht aber auch deutlich, dass den Mitgliedern der Arge Alp sehr wohl bewusst ist, dass manche Probleme des Alpenraums ihre Ursache in Einwirkungen von außerhalb der Alpen (z.B. Transitverkehr durch die Alpenregion) haben. Es ist daher eindeutig, dass die Arge Alp auch „außer-alpine“ Bürger und Institutionen über die Probleme der Alpen informieren und das Verständnis für die eingenommenen Positionen gewinnen will. Sie ruft daher neben den jeweiligen Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen auch Verbände und Organisationen der Wirtschaft und des Natur- und Umweltschutzes zur Mitwirkung an der Zielerreichung auf. Darüber hinaus weist die Arge Alp diese Adressaten auf deren „hohes Maß an Verantwortung für die Erhaltung und situationsgerechte Weiterentwicklung der sozioökonomischen und kulturellen Vielfalt dieses attraktiven und zugleich sensiblen Raumes“ hin.³⁴⁷ Insgesamt sollen diese Ziele durch folgende Mittel erreicht werden:

- optimaler Informationsaustausch, gute interne Koordinierung und geschlossenes bzw. untereinander abgestimmtes Auftreten der Arge Alp-Mitglieder nach außen,
- Vertretung alpenspezifischer Anliegen gegenüber den oft alpenfernen Zentralregierungen,
- Vertretung alpenspezifischer Anliegen gegenüber Institutionen auf europäischer Ebene, wie der europäischen Union und ihren Gremien (z.B. Ausschuss der Regionen), dem Europarat und seinen Gremien (z.B. Kongress der Ge-

347 Gefunden im Internetauftritt der Arge Alp: <http://www.argealp.org/ueberuns/leitbild/was-will-arge/> (Stand: 20.12.2008).

- meinden und Regionen; Europäische Charta der Bergregionen) oder der Alpenkonferenz der Umweltminister (Alpenkonvention und ihre Protokolle),
- Zusammenarbeit in Fragen von allgemeinem Interesse für den Alpenraum mit den beiden anderen Arbeitsgemeinschaften Alpen-Adria und COTRAO (Arbeitsgemeinschaft der Kantone und Regionen der Westalpen) oder mit anderen Gremien zur Vertretung von Interessen der Alpenregionen, im so alpen-spezifische Anliegen besser durchsetzen zu können sowie
 - Wahrnehmung einer „Brückenfunktion“ zur Überwachung trennender Grenzen im Alpenraum und zur Erlangung eines besseren Verständnisses zwischen inner- und außeralpinen Bereichen.³⁴⁸

III.4.3.2. Rechtsgrundlagen und Institutionen

Die Arge Alp ist eine interregionale Arbeitsgemeinschaft, die selbst keine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt (vgl. Schmitt-Egner 2000). Ihre rechtliche Grundlage ist das Statut der Arge Alp (Arge Alp 2008a), in dem die Ziele, die Institutionen, die Arbeitsweisen und die Kostentragung festgehalten sind. Als zweite konzeptionelle Grundlage dient das gemeinsame Leitbild für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes (Arge Alp 2008b). Es beinhaltet die Grundsätze und Leitziele der Arbeitsgemeinschaft. Des Weiteren sind darin Zielsetzungen und Maßnahmen zu Themen von besonderer Dringlichkeit und besonderem Handlungsbedarf aufgestellt worden, die durch die Arge Alp periodisch überprüft und gegebenenfalls an geänderte Voraussetzungen angepasst werden.³⁴⁹ Wie oben bereits dargestellt worden ist, fordert das Statut der Arge Alp als ein Ziel der Arbeitsgemeinschaft ein Minimum an Institutionalisierung (Arge Alp 2008a). Dieser Gedanke findet sich auch in den Vertragsgrundlagen wieder, die eben nur aus dem Statut und dem gemeinsamen Leitbild bestehen.³⁵⁰ Dazu stellt Schmitt-Egner (2000, S. 177) fest: „Die schwachen rechtlichen Rahmenbedingungen sollen rechtliche Hindernisse und Kompetenzkonflikte vermeiden helfen und durch das politische Gewicht der Mitglieder kompensiert werden.“ Die Beschlüsse der Arge Alp haben für die einzelnen Mitglieder somit zunächst nur den

348 Vgl. hierzu auch Schmitt-Egner (2000, S. 177) sowie die eigene Präsentation der Arge Alp im Internet. (hier gefunden unter: <http://www.argealp.org/ueber-uns/leitbild/was-will-arge/>; Stand: 20.12.2008).

349 Siehe hierzu Kap. III.4.3.4.

350 Hierzu betont die Arge Alp selbst, dass neben dem eigenen Leitbild neue umfangreiche und detaillierte Zielkataloge für die Entwicklung des Alpenraums entstanden sind. Insbesondere wird auf die „Europäische Charta der Bergregionen“ sowie auf die „Alpenkonventionen“ verwiesen. Daher verzichtet die Arge Alp auf eine umfassende Vollständigkeit ihres Leitbildes für den Alpenraum und behandelt nur schwerpunktmäßig solche Themen, die aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft für den Alpenraum von besonderer Bedeutung sind und das Interesse der Bürger des Alpenraums in besonderem Maße wecken (vgl. www.argealp.org).

Charakter von Empfehlungen. Die Mitglieder der Arge Alp verpflichten sich jedoch mit ihren Beschlussfassungen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf die Verwirklichung der Beschlüsse hinzuwirken. Im Allgemeinen werden die Beschlüsse den Landesregierungen zur Billigung vorgelegt. „Soweit die Ausführung andere Organe betrifft (zum Beispiel Landesparlamente, Bundesregierungen oder Bundesparlamente), geben die Regierungen der Mitgliedsländer der Arbeitsgemeinschaft die Empfehlungen befürwortend weiter und setzen sich für ihre Verwirklichung ein. Auf diese Weise bleiben die nationalstaatlichen Zuständigkeiten unberührt. Die in der jeweiligen Verfassung vorgeschriebene Beteiligung der Parlamente an Entscheidungen im Rahmen ihrer Zuständigkeit ist somit sichergestellt“ (Grom 1995, S. 146).

Nach dem Statut der Arge Alp (Arge Alp 2008a) verfügt diese grundsätzlich über vier Organe, die für die Konzeption und Umsetzung ihrer Politik verantwortlich sind: die Konferenz der Regierungschefs, die Projektgruppen, der Leitungsausschuss und die Geschäftsstelle. Sie werden in den folgenden Abschnitten näher vorgestellt (vgl. Abb. 61 sowie Schmitt-Egner 2000, S. 184).

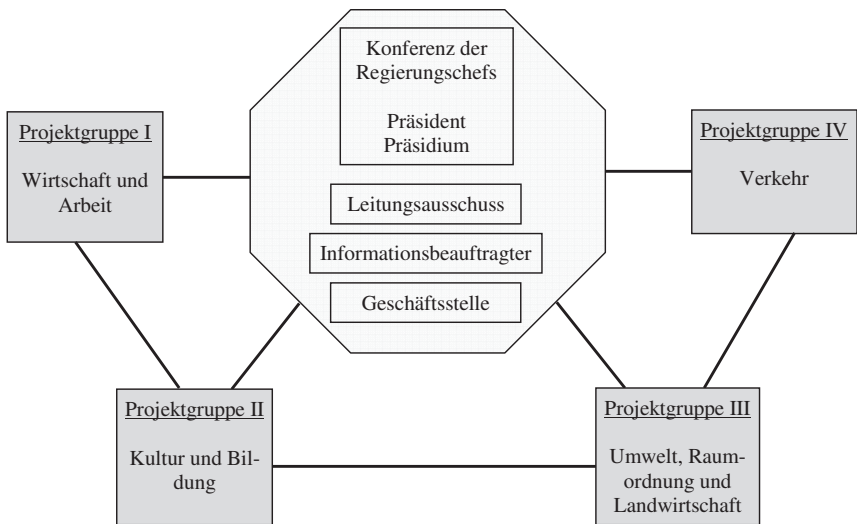


Abb. 61: Die Organisationsstruktur der Arge Alp (Stand 2008)

a) Die Konferenz der Regierungschefs

Die Konferenz der Regierungschefs ist das oberste politische Organ der Arbeitsgemeinschaft. Sie tritt jährlich zusammen und berät über gemeinsame Anliegen und Zielsetzungen, die in einem für das Jahr gültigen Arbeitsprogramm festgehalten werden. Darin enthalten sind die beschlossenen Arbeitsschwerpunkte so-

wie konkrete Ziele und Maßnahmen, der Umsetzungen durch dieses Gremium kontrolliert werden. Zusätzlich werden Empfehlungen an die Mitgliedsländer verabschiedet und Resolutionen an Bundes- bzw. Zentralregierungen aber auch an interregionale und internationale Einrichtungen verfasst. Ebenso beschließen die Regierungschefs den jährlichen Kostenrahmen für die Tätigkeiten der Arbeitsgemeinschaft. Unter anderem werden alle Beschlüsse nur unter Vorlage einer detaillierten Kostenaufstellung getroffen. Den Vorsitz der Konferenz übt jeweils der Regierungschef eines Mitgliedlandes aus (Präsident der Arge Alp). Dabei wechselt der Vorsitz jährlich und geht grundsätzlich in alphabetischer Reihenfolge auf das folgende Mitgliedland über. Der Präsident der Arge Alp vertritt diese nach außen und leitet ihre Verwaltung nach innen. So wird die Konferenz der Regierungschefs jährlich in dem Mitgliedland abgehalten, dessen Regierungschef Präsident der Arbeitsgemeinschaft ist. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, eine außerordentliche Konferenz der Regierungschefs einzuberufen. Dies kann jedoch nur auf Ersuchen eines Drittels der Mitglieder geschehen. In der Konferenz selber sind höchstens drei Mitglieder derselben regionalen Exekutiven zugelassen. Zusätzlich können Experten hinzugezogen werden. Zur Beschlussfassung ist Einstimmigkeit notwendig. Enthält sich ein Mitglied bei der Abgabe der Stimme, so ist es nicht an den gefassten Beschluss gebunden.

Der Präsident der Arge Alp bildet zusammen mit dem vorhergehenden und dem nachfolgenden Präsidenten (Vizepräsident der Arge Alp) das Präsidium der Arbeitsgemeinschaft. Hier bei gilt, dass immer zwei der Europäischen Union zugehörige Mitglieder und ein nicht der Europäischen Union zugehöriges Mitglied der Arbeitsgemeinschaft im Präsidium vertreten sind. Aufgabe des Präsidiums ist es, für eine auf die gemeinsamen Interessensbereiche ausgerichtete, kontinuierliche und den aktuellen Anliegen entsprechende Tätigkeit der Arge Alp zu sorgen. Auch das Präsidium tagt einmal jährlich. Für die Beschlüsse gilt ebenfalls die Einstimmigkeitsregel.³⁵¹

b) Die Projektgruppen

Zur Durchführung ihres Arbeitsprogramms setzt die Arge Alp Projektgruppen ein, die jeweils unter der politischen Verantwortung eines Mitgliedes der Arbeitsgemeinschaft stehen sollen. Dabei wird darauf geachtet, dass die gleiche Region nicht gleichzeitig mehrere Vorsitze bei den Projektgruppen innehat (Schmitt-Egner 2000). Die Projektgruppen der Arge Alp bereiten die Beschlüsse und Empfehlungen für die jährlich stattfindenden Konferenzen der Regierungschefs vor und sorgen im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden der Arge Alp für deren Umsetzung. Jedes Mitglied der Arbeitsgemeinschaft ist aufgefordert, in

351 Vergleiche zur Darstellung der Konferenz der Regierungschefs: Arge Alp (2008a, Kap. III und IV).

den Projektgruppen vertreten zu sein. Insgesamt sind derzeit vier ständige Projektgruppen eingerichtet: die Projektgruppe Wirtschaft und Arbeit, die Projektgruppe Kultur und Bildung, die Projektgruppe Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft sowie die Projektgruppe Verkehr.³⁵² Hinzu kommt noch ein Informationsbeauftragter, der mit der Öffentlichkeitsarbeit für die Arge Alp beauftragt ist. Aufgrund des vielfältigen Arbeitsprogramms kommt dem Vorsitz einer Projektgruppe eher eine allgemein planende Funktion zu. Die eigentlichen Programme und Maßnahmen werden in der Folge von ad-hoc-Arbeitsgruppen durchgeführt, die nach Abschluss der jeweiligen Tätigkeit wieder aufgelöst werden. Dabei gilt auch innerhalb der Projektgruppen das Prinzip der Einstimmigkeit. Insgesamt richtet sich ihre Arbeitsweise nach folgenden Grundsätzen aus (vgl. Schmitt-Egner 2000, S. 182):

- Projektbezogenes, teamorientiertes Arbeiten;
- Impulsgeber für Projektvorschläge zu sein;
- jährliche Ausarbeitung von ein bis drei Projektvorschlägen, die dem Leitungsausschuss zur Bewertung und Vorauswahl vorgelegt werden;
- Durchführungsverantwortung für diese Projekte;
- im Sinne der Ziele und Grundsätze des Leitbildes sollen die Projekte möglichst umsetzungsorientiert, alpenspezifisch, bürgernah und fachübergreifend sein.

Insbesondere der letzte Punkt prägt die Arbeit der Projektgruppen untereinander, da die zu entscheidenden Fragestellungen sehr oft mehrere Themengebiete betreffen (vgl. Grom 1995). So ist bspw. leicht nachvollziehbar, dass bei verkehrspolitische Entscheidungen auch Auswirkungen auf Umweltaspekte (in Form von Umweltbelastungen) oder auf Raumordnungsfragen (Entscheidungen über Ortsumfahrungen) mit berücksichtigt werden müssen. In den Projektgruppen selbst sitzen die Experten der zuständigen Verwaltungen der Mitglieder der Arge Alp. Im Bedarfsfall werden auch externe Experten hinzugezogen, um bei themenspezifischen Fragestellungen zu unterstützen. Grom (1995, S. 149) stellt heraus, dass zwar formell die in den Projektgruppen zu bearbeitenden Themen von der

352 Bis 1996 waren sogar fünf ständige Projektgruppen aufgestellt worden. So existierte eine Projektgruppe Gesundheitswesen, Sozial- und Familienpolitik. Zudem wurden durch die Regierungschefs stets gezielt neue Arbeitsgruppen aufgestellt, um spezielle Fragestellungen bearbeiten zu können. Zudem hießen die Projektgruppen Kommissionen. Mit dem Ziel einer schlanken, effektiven, schnellen und schlagkräftigen Arge Alp haben die Regierungschefs diese ehemalige Organisationsstruktur jedoch abgeschafft und die hier dargestellten Projektgruppen eingeführt, um die ausschließliche „Projektorientiertheit“ der Arge Alp zum Ausdruck zu bringen (vgl. Schmitt-Egner 2000, S. 182). Der beschriebene Aufbau der heutigen Projektgruppen ist dem Internetauftritt der Arge Alp entnommen (siehe www.argealp.org, Stand: 20.12.2008).

Konferenz der Regierungschefs bestimmt werden. In der Praxis geben sich jedoch die Gruppen ihre Aufgaben selbst, indem sie die Problemstellungen aus ihren Tätigkeitsfeldern als Thematik in die Regierungskonferenzen indirekt einbringen. Einmal „offiziell“ beauftragt, sind die Projektgruppen verpflichtet, im Sinn eines laufenden Controllings ihrer Tätigkeiten dem Leitungsausschuss jährlich Bericht über den Stand der Projekte zu erstatten.³⁵³

c) Der Leitungsausschuss

Der Leitungsausschuss (früher: Arbeitsgruppe der leitenden Beamten) besteht aus jeweils zwei Spitzenvertretern der Verwaltungen der Mitgliedsregionen sowie den Leiter der Geschäftsstelle der Arge Alp. Zu den Sitzungen können jedoch auch Vertreter der Projektgruppen beigezogen werden. Der Ausschuss befasst sich mit grundsätzlichen Fragen der Inhalte, der Organisation, der Finanzierung und der Koordination der Arbeitsgemeinschaft Alpenregion. Dies gilt insbesondere für die Koordinierung der Ziele der Projektgruppen und deren Kontrolle. „Es ist Aufgabe des Leitungsausschusses, sich mit den vielfältigen aktuellen Initiativen im Alpenraum zu befassen und den Standpunkt der Arge Alp zu verdeutlichen“ (Grom 1995, S. 149). So trägt er die Verantwortung für die Öffentlichkeitsarbeit der Arbeitsgemeinschaft und ist zudem bestrebt, in Europaangelegenheiten die zuständigen Dienststellen der Mitglieder in die Arbeit der Arge Alp einzubeziehen. In dieser Funktion spielt er die entscheidende Rolle im externen Verhältnis der Arge Alp zu den Bundes- bzw. Zentralregierungen der einzelnen Mitglieder sowie zu den Institutionen der Europäischen Union oder anderer interregionaler bzw. internationaler Einrichtungen. Vorsitzender des Leitungsausschusses ist ein Vertreter des Mitgliedslandes, das den Vorsitz in der Arbeitsgemeinschaft stellt. Er handelt sich daher immer um eine Vertrauensperson des Vorsitzenden der Arge Alp. Insgesamt tritt der Leitungsausschuss im Jahr drei bis viermal zusammen. Jede Mitgliedsregion hat eine Stimme. Für die Beschlüsse ist Einstimmigkeit notwendig. Auch hier gilt: Ein Mitglied, das sich bei einer Abstimmung der Stimme enthält, ist an den so gefassten Beschluss nicht gebunden. Die Grundlagenarbeit und Entscheidungsvorbereitung für die Tätigkeiten des Gremiums erfolgt allerdings – im Vergleich zur Organisation der Arbeit der Projektgruppen – dezentral in den Mitgliedsländern. Koordiniert werden diese Vorhaben vom Geschäftsführer der Arge Alp. Da die Arbeitsgemeinschaft selbst jedoch über keinen eigenen Verwaltungsapparat verfügt, ist die Geschäftsstelle und somit auch der Sitz des Geschäftsführers der Arge Alp beim Amt der Tiroler Landesregierung in Innsbruck eingerichtet worden und steht hier als ständige Anlaufstelle für Informations- und Koordinationsfragen zur Verfügung.³⁵⁴

353 Zur Arbeit der Projektgruppen vgl. Arge Alp (2008a, Kap. VI).

354 Zur Arbeit des Leitungsausschusses vgl. Arge Alp (2008a, Kap. V).

d) Die Geschäftsstelle

Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft Alpenregion mit Sitz in Innsbruck unterstützt die Organe der Arbeitsgemeinschaft bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Hauptfunktion liegt darin, als zentrale Anlaufstelle für Informationen und Koordinierungswünsche der einzelnen Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft zu dienen. Auf diese Weise sorgt die Geschäftsstelle für eine einheitliche Ausrichtung der Tätigkeiten der Arge Alp (vgl. Schmitt-Egner 2000). „Insbesondere erfolgen durch die Geschäftsstelle die organisatorische Betreuung der Sitzungen des Leitungsausschusses, des Präsidiums und der Regierungskonferenz, die finanzielle Administration, die zentrale Dokumentation und Auskunftserteilung sowie die Zusammenarbeit mit den Geschäftsstellen anderer interregionaler und internationaler Einrichtungen“ (Arge Alp 2008a, Kap. VII). Neben ihrer Funktion als ständige Kontaktstelle ist die Geschäftsstelle vor allem mit bürokratischen bzw. administrativen Aufgaben betraut.

Bereits 1975 hat die Konferenz der Regierungschefs zur Finanzierung der eigenen Projekte einen Kostenschlüssel für die Mitglieder der Arge Alp festgelegt, der die unterschiedlichen Größen, die unterschiedlichen Besiedlungsdichten und die bei größeren Mitgliedern auch nichtalpinen Gebiete entsprechend berücksichtigen sollte. Die heutige Regelung findet sich im Kapitel VIII des Statuts der Arbeitsgemeinschaft (Arge Alp 2008a): „Die Kosten für Dolmetscherleistungen und Übersetzungen, den Sachaufwand und die Reisekosten der Geschäftsstelle sowie die Kosten für sonstige Aktivitäten zur Durchführung des Arbeitsprogramms der Arbeitsgemeinschaft tragen, sofern die Konferenz der Regierungschefs nichts anderes beschließt, die Mitgliedsländer nach folgendem Schlüssel: 25 % zu gleichen Teilen, 50 % nach der Bevölkerung im Berggebiet und 25 % nach der Fläche im Berggebiet. Jedes Mitgliedsland trägt die Personal- und Reisekosten der von ihm in Organe der Arbeitsgemeinschaft entsandten Personen.“ Die Nichtbeteiligung eines Mitgliedslandes an einzelnen Aktivitäten und freiwillige finanzielle Beiträge eines Beobachters werden bei der Kostenaufteilung berücksichtigt. Grundsätzlich erhält die Arge Alp von der Europäischen Union keine finanzielle Unterstützung. Dennoch vergibt die Konferenz der Regierungschefs im Rahmen einzelner Maßnahmen hin und wieder den Auftrag, ob für den Einzelfall nicht EU-Fördermittel (bspw. durch entsprechende Berücksichtigung bei INTERREG) in Anspruch genommen werden können (vgl. Schmitt-Egner 2000, S. 185).

III.4.3.3. Vernetzung der Arge Alp in Europa

Die Arge Alp ist seit ihrer Gründung nicht die einzige grenzüberschreitende Arbeitsgemeinschaft im Alpenraum geblieben. „In den Jahren 1978 und 1982 wurden die Arbeitsgemeinschaft Alpen-ADRIA und die Arbeitsgemeinschaft der Kantone und Regionen der Westalpen (COTRAO) nach der Organisationsstruktur

tur der Arge Alp gegründet“ (Grom 1995, S. 142). Der Aktionsraum der Arbeitsgemeinschaft Alpen-ADRIA umfasst die östliche Alpenregion und den Adria-raum. Mitglieder sind neben den beiden Staaten Slowenien und Kroatien weitere Regionen Italiens, Kantone der Schweiz, Bundesländer Österreichs sowie Komitate Ungarns. Insgesamt gehören der Alpen-ADRIA zurzeit 13 Mitglieder an.³⁵⁵ Ziel der Arbeitsgemeinschaft ist es, eine gemeinsame informative fachliche Behandlung und Koordinierung von Fragen, welche im Interesse der Mitglieder liegen, zu erreichen. Darunter versteht die Alpen-ADRIA folgende Sachverhalte: transalpine Verkehrsbindungen, Hafenverkehr, Energiegewinnung und –übertragung, Land-, Forst- und Wasserwirtschaft, Fremdenverkehr, Umwelt- und Naturschutz, Landschaftspflege, Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft, Raumordnung, Siedlungsentwicklung, kulturelle Beziehungen und Kontakte der wissenschaftlichen Einrichtungen. Darüber hinaus wird betont, durch basisorientierte Partnerschaftsprojekte die teilweise noch vorherrschenden nationalistischen Positionen zwischen den Mitgliedern zu überwinden, da diese zu „harten Mentalitätsgrenzen“ führen können. Mit dem Beitritt Ungarns und Sloweniens in die Europäische Union und dem Status Kroatiens als Bewerberland ist dieser Aspekt jedoch deutlich in den Hintergrund geraten (vgl. Schmitt-Egner 2000, S. 156). Für Fragen, die speziell den Alpenraum betreffen, arbeitet die Arge Alp insbesondere auf Ebene der Projektgruppenleiter dauerhaft zusammen. Nur auf ausdrücklichen Wunsch finden auch gemeinsame Treffen der Regierungschefs statt (vgl. Grom 1995, S. 142).

Während sich die Alpen-ADRIA mit der östlichen Alpenregion befasst, wurde COTRAO durch die Kantone und Regionen der Westalpen gegründet. Diese Arbeitsgemeinschaft stellt eine grenzübergreifende Kooperation aus insgesamt acht Regionen bzw. Kantonen Frankreichs, Italiens und der Schweiz dar.³⁵⁶ Ursprüngliches Motiv der Kooperation war es auch hier, die Trennung zwischen den Grenzregionen innerhalb des gemeinsamen Alpenraumes zu überwinden. „Neben diesem ‚internen‘ betonte man auch das externe Ziel, nämlich aktiv am europäischen Aufbau mitzuwirken. Aufgrund seiner geographischen Lage, seines ‚endogenen‘ Potentials und seiner Tradition wird der Alpenbogen von COTRAO als Herzstück des europäischen Integrationsprojektes verstanden“ (Schmitt-Egner 2000, S. 214).

Heute stehen auch hier Information, Kooperation, Koordinierung, Harmonisierung und weiterführende Integration auf den bereits bekannten „alpinen“ Arbeitsfeldern Tourismus, Besiedlung, Verkehr, Umwelt und Kultur im Vordergrund. Seitens der Arge Alp wurde die Gründung der COTRAO-Arbeitsgemeinschaft ausdrücklich begrüßt. Es besteht seitdem der Auftrag für die Geschäftsstelle der Arge Alp, Möglichkeiten einer projektbezogenen Zu-

355 Für weitere Informationen siehe www.alpeadria.org (hier wird der Stand vom 21.12.2008 wiedergegeben).

356 Siehe hierzu: www.aer.eu/INTERREGION/GB-COTRAO.html (Stand 21.12.2008).

sammenarbeit mit der COTRAO für den jeweiligen Einzelfall zu prüfen (vgl. Grom 1995, S. 143).

Insgesamt werden die Beziehungen zwischen der Arge Alp, der Alpen-ADRIA und der COTRAO nach der gemeinsamen Erklärung über die Zusammenarbeit der Vereinigung der Arbeitsgemeinschaften des Alpenraumes gestaltet, die bereits im Gründungsjahr der COTRAO 1982 getroffen worden ist (vgl. Grom 1995). Es wird mit dem Ziel zusammengearbeitet, den Meinungs- und Informationsaustausch unter den Mitgliedern der Arbeitsgemeinschaften zu fördern, die Arbeit und Projekte untereinander zu koordinieren und verstärkt die betroffenen nationalen und internationalen Institutionen mit den gemeinsamen Anliegen und Forderungen zu befassen. Je nach aktuellem Erfordernis finden die Kontakte zwischen den Arbeitsgemeinschaften auf Ebene der Regierungschefs, der Projektgruppen, der leitenden Beamten oder der Geschäftsstellen statt (Vgl. Grom 1995, S. 143).

Neben dieser flächendeckenden Vernetzung der Arge Alp innerhalb des gesamten Alpenraums ist die Arbeitsgemeinschaft zusätzlich bemüht, ihr Netzwerk auch auf EU-Ebene auszudehnen. So bringt die Arge Alp über die Vertretung „Alpenbogen“ ihre Stimme in den Ausschuss der Regionen ein und besitzt einen Beobachterstatus im Europarat (vgl. Schmitt-Egner 2000, S. 178). Darüber hinaus ist sie Gründungsmitglied der Versammlung der Regionen Europas (VRE). Die VRE wurde 1985 als „Rat der Regionen Europas“ gegründet und besitzt die Rechtsform „Association de Droit Locale“, die vergleichbar mit dem deutschen Vereinsrecht ist. Alle Regionen, die europäischen Staaten mit demokratischen Strukturen angehören, können der VRE beitreten. „Unter ‚Regionen‘ werden dabei Gebietskörperschaften verstanden, die unmittelbar unter der zentralistischen Ebene angesiedelt und mit einer politischen Vertretung ausgestattet sind, die durch eine gewählte Regionalversammlung demokratisch legitimiert ist“ (Schmitt-Egner 2000, S. 473). Allgemein formuliert sind es die Ziele der VRE, die wechselseitige Abstimmung und die Zusammenarbeit zwischen sämtlichen Regionen Europas unter Wahrung und Förderung der kulturellen Vielfalt Europas zu organisieren und auszubauen. Zu diesem Zweck wird eine stärkere Regionalisierung Europas gefordert und das Prinzip der Subsidiarität und Komplementarität zwischen der lokalen, regionalen, nationalen und europäisch-institutionellen Ebene ausdrücklich betont und vertreten. Des Weiteren steht im Vordergrund, die politische Vertretung der Regionen innerhalb der Europäischen Institutionen zu stärken. Die Forderungen gehen sogar soweit, dass im europäischen Politikprozess langfristig der Ausschuss der Regionen in ein Mitbestimmungsorgan umgeformt werden soll, welches ausschließlich die Regionen vertritt (vgl. Schmitt-Egner 2000, S. 488). Bisher bestehen für die VRE hier jedoch lediglich bestimmte Anhörungsrechte.³⁵⁷

357 Vgl. hierzu ebenfalls Hillenbrand (2007, S. 451).

Abseits ihres Engagements in der Versammlung der Regionen Europas ist die Arge Alp ebenfalls Mitglied der Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (AGEG). Diese stellt eine Art „Dachverband“ grenzüberschreitender Arbeitsgemeinschaften dar. Sie hat das Ziel, „Erfahrungen unter den Grenzregionen auszutauschen, bei der Lösung spezifischer Probleme der Grenzregionen mitzuwirken, gemeinsame Aktionen der Grenzregionen vorzubereiten und durchzuführen, sowie die Gesamtinteressen der Grenzregionen gegenüber nationalen und internationalen Behörden, Organen und Institutionen zu vertreten“ (Grom 1995, S. 143). Sowohl bei der VRE als auch bei der AGEG war und ist die Arge Alp derart stark engagiert, dass sie sich aktiv (und in der Vergangenheit auch erfolgreich) um Positionen in den führenden Vorstandsebenen dieser Organisationen bemüht (vgl. Schmitt-Egner 2000). Zusätzlich ist sie bei der Arbeitsgemeinschaft der Alpenstädte sowie bei der Europäischen Konferenz der Bergregionen vertreten. All diese Engagements zeigen, dass die Arge Alp sehr intensiv ihr Ziel verfolgt, die Interessen des Alpenraums nach außen zu vertreten und aktiv nicht nur bei den Regierungen bzw. Verwaltungen ihrer Mitglieder sondern auch auf europäischer Ebene Einfluss zu nehmen versucht.

III.4.3.4. Konzentration auf bestimmte Handlungsfelder

Das Gemeinsame Leitbild für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes (Arge Alp 2008b) geht auf der Grundlage der Besonderheiten des Alpengebirges von steigenden Ansprüchen an den Alpenraum sowohl durch die einheimische Bevölkerung als auch von außerhalb der Alpen aus. Dies gilt besonders im Zusammenhang mit der fortschreitenden europäischen Integration. Daher gibt sich die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer für ihren Verantwortungsbereich des mittleren Teils des Alpenbogens folgende zwölf Grundsätze und Leitziele zur Erhaltung und nachhaltigen Entwicklung des Alpenraumes (vgl. Arge Alp 2008b):

- (1) Beachtung der Lebensinteressen der einheimischen Bevölkerung und der ökologischen Bedingungen des Alpengebietes, um eine nachhaltige Entwicklung in der Region sicherzustellen. Dazu wird besonders auf die Lebens-, Kultur-, Wirtschafts- und Erholungsfunktionen des Alpenraumes geachtet;
- (2) Erhaltung des natürlichen Erbes als Lebensgrundlage für die Bevölkerung und entscheidende Grundlage für den Tourismus;
- (3) Erhaltung des gemeinsamen kulturellen Erbes und der kulturellen Vielfalt als Lebensgrundlage und verbindendes Element der verschiedenen Nationen;
- (4) Pflege der grenzüberschreitenden Beziehungen, um das Denken und die Kultur des Nachbarn in der Alpenregion kennen und verstehen zu lernen;
- (5) Wahrung der Eigenständigkeit des Alpenraumes. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen alle gesetzlichen Möglichkeiten und Handlungsspielräume ge-

- nutzt und gestärkt werden, um möglichst bürgernah verantwortlich handeln zu können;
- (6) Stärkung der Wirtschaftskraft des Alpengebietes als Grundlage jeder gesunden gesellschaftlichen und sozialen Entfaltung. Als besondere Aufgabe wird hier angesehen, möglichst große Teile der Bevölkerung an der nachhaltigen Entwicklung teilhaben zu lassen;
 - (7) Übernahme der Verantwortung für eine geordnete Gesamtentwicklung. Dies gilt unter Beachtung der hohen Nutzungsdichte und –intensität der Alpen insbesondere für den haushälterischen Umgang mit den natürlichen Ressourcen, für die Beachtung ökologischer Notwendigkeiten, für die Vernetzung zwischen allen raumbedeutsamen Elementen sowie für die Freihaltung von Entwicklungsspielräumen;
 - (8) Verwirklichung einer gleichwertigen Lebensqualität sowohl auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet als auch bezüglich der vorherrschenden Umweltverhältnisse für die Bevölkerung;
 - (9) Vermeidung von Belastungen der sensiblen ökologischen Verhältnisse, so dass die natürlichen Lebensgrundlagen weder zerstört noch wesentlich beeinträchtigt werden;
 - (10) Gezielte Verteilung von Informationen innerhalb und außerhalb der Arge Alp, um Verständnis für die Besonderheiten des Alpenraumes zu erzeugen und Problembewusstsein zu wecken. Dies gilt sowohl für die lokale und regionale aber auch für die überregionale und europäische Ebene;
 - (11) Verwirklichung der „Arge Alp der Bürger“. Hierbei stehen eine fundierte Informationspolitik für die heimischen Bürger und besonders deren Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten im Vordergrund;
 - (12) Sicherung und Entwicklung der Wechselbeziehungen der Arge Alp mit den außeralpinen Gebieten. So nimmt sich die Arge Alp vor, nicht selbst Spielball externer Interessen am Alpenraum zu werden. Andererseits sollen die Alpen auch nicht als gegen äußere Einflüsse abgeschirmtes Reservat wahrgenommen werden, so dass eine gesunde und optimale Eingliederung des Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnisse in die politischen Entscheidungsprozesse angestrebt wird.

Diese zwölf Grundsätze und Leitziele der Arge Alp sind umfassend und komplex. Dabei greifen die genannten Aspekte zum Teil ineinander über und bedürfen für eine Entscheidungsfindung einer gegenseitigen Abwägung. Daher gibt das Leitbild der Arge Alp den handelnden Projektgruppen ein eindeutiges „Koordinierungs- und Abstimmungsgebot“ vor, um eine vollständige Berücksichtigung der Grundsätze sicherzustellen (Arge Alp 2008b, S. 5). Zudem sind zur Verwirklichung der gesetzten Ziele im Leitbild Themen von besonderer Dringlichkeit und mit besonderem Handlungsbedarf festgelegt worden, die periodisch überprüft und gegebenenfalls an geänderte Voraussetzungen angepasst

werden. Um einen konkreten Einblick in die Arbeit der Arge Alp zu gewähren, werden die identifizierten Handlungsfelder nachfolgend gegliedert aufgeführt. Aus Kapazitätsgründen muss hier jedoch auf eine vollständige Darstellung verzichtet werden.³⁵⁸

→ Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Umweltschutz)

Das Alpengebiet ist von ökologischen Besonderheiten bei gleichzeitig großer Verletzbarkeit und hoher Anfälligkeit für Naturereignisse (Lawinen, Muren, Bergstürze, Hochwasser) geprägt. Hinzu kommt ein hoher Nutzungsdruck sowohl von innen als auch von außen auf das gesamte Alpengebiet. Aus diesem Grund werden alle Nutzungsentscheidungen im Alpenraum auf Ort, Zeit, Art und Ausmaß hinterfragt, um die ökologische Stabilität zu wahren. Beispielsweise werden Nutz- und Trinkwasserkreisläufe im Hinblick auf die Qualität des Wassers neu bewertet. Für die Landwirtschaft werden eigene Schadstoff- und Säurebelastungsgrenzen festgelegt. Auch fließen bei touristischer, land- oder forstwirtschaftlicher Nutzung von Landschaftsflächen stets Erosionsbewertungen mit in die Entscheidung ein. Gebiete mit intensiver touristischer Nutzung (touristische Intensivzonen) werden eindeutig festgelegt und von intakten Bergwäldern, die als beispielhafte Landschaften den alpinen Charakter bewahren sollen, abgegrenzt.

→ Raumplanung und Siedlungswesen

Der für Besiedlungen zur Verfügung stehende Raum ist gerade unter Beachtung der besonderen ökologischen Verhältnisse in den Alpen sehr begrenzt. Es müssen auch hier alpenspezifische Maßnahmen getroffen werden. Im Vordergrund steht bei der Raumordnung daher eine äußerst sparsame Bodennutzung, die durch landschaftsgerechte bodensparende Bauformen erreicht werden sollen. Insbesondere sind hierzu auch grenzüberschreitende Raumplanungen zu erarbeiten und durchzusetzen. Auch gilt es, die Naturgefahren entsprechend zu berücksichtigen. Diese Rahmenbedingungen führen dazu, dass die Arge Alp unter anderem anstrebt, die Errichtung von eigengenutzten Freizeitwohnsitzen deutlich einzuschränken. Des Weiteren soll das Verkehrsaufkommen reduziert werden, indem die Lebensbereiche Wohnen, Arbeit, Versorgung, Bildung und Freizeit möglichst in räumlicher Nähe zueinander angesiedelt werden. Um das Leitziel der gleichwertigen Lebensbedingungen zu erfüllen, soll außerdem der Polarisierung von „Aktivräumen“ mit Bevölkerungszunahme und „Passivräumen“ mit Bevölkerungsabwanderung entgegengewirkt werden.

→ Wirtschaft und Regionalpolitik

Die Ziele für die Entwicklung der Wirtschaft in den wirtschaftsstarken Zentral-

358 Die Ziele und Maßnahmen zu Themen von besonderer Dringlichkeit und mit besonderem Handlungsbedarf sind umfassend im Leitbild der Arge Alp aufgeführt (Arge Alp 2008b). Ebenfalls werden die Ziele und Maßnahmen im Rahmen der Internetpräsentation der Arbeitsgemeinschaft vorgestellt (www.argealp.org). Die hier ausgewählten Aspekte sind aus diesen beiden Quellen entnommen.

bereichen der Haupttäler werden seitens der Arge Alp „ähnlich wie für Gebiete außerhalb der Alpen“ (Arge Alp 2008b, S. 8) eingeschätzt. Deshalb wird auch eine enge Verknüpfung der alpinen mit der außeralpinen Wirtschaft unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Alpenraumes gezielt unterstützt. Insbesondere steht die Förderung umweltfreundlicher Produktionsmethoden im Vordergrund. Um die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen trotz der besonderen Standortbedingungen zu erhalten, sollen Einrichtungen zum Wissens- und Technologietransfer sowie ein besserer Zugang zu Risikokapital unterstützt werden. Dies gilt auch für die Schaffung moderner Telekommunikationsmöglichkeiten bis in die peripheren Bereiche der Alpen. Berufliche Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten sollen möglichst dezentral angeboten werden. Ebenso ist beabsichtigt, Tourismusgebiete mit Arbeitsstätten anderer Wirtschaftsbereiche zu verbreitern, um Tourismusmonokulturen zu entschärfen. Selbst arbeitsmarktpolitische Fragestellungen werden durch die Arge Alp behandelt. Ziel ist die Schaffung eines möglichst offenen Arbeitsmarktes, um den Grundsatz der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit im Alpenraum zu wahren. Dennoch sind hier den Kompetenzen der Mitgliedsregionen entscheidende Grenzen gesetzt.

→ Land- und Forstwirtschaft

Die Forstwirtschaft trägt durch Sicherung ausreichender, gesunder und funktionsfähiger Waldbestände wesentlich zum Schutz der Siedlungsbereiche vor Naturgefahren bei. Die landwirtschaftliche Bewirtschaftung stützt die Funktionsfähigkeit peripherer Gebiete im Alpenraum. Aufgrund dieser Leistungen ist es ein Hauptaugenmerk der Arge Alp, eine leistungsfähige Land- und Forstwirtschaft zu bewahren. Daher werden regionsspezifische Produkte und die dazu notwendigen Leitbetriebe gezielt unterstützt. Selbst landschaftspflegerische Leistungen werden honoriert. Parallel dazu wird aber auch nach Erwerbsskombinationen mit der Tourismuswirtschaft und anderen Wirtschaftszweigen gesucht („Urlaub am Bauernhof“). Ihre Grenzen findet die Land- und Forstwirtschaft vor allem in der nachhaltigen Sicherung der Funktionen des Waldes im ökologisch besonders sensiblen Alpenbereich.

→ Tourismus, Freizeit, Erholung

Die Tourismuswirtschaft ist in vielen peripheren Gebieten des Alpenraumes „mehr oder minder die einzige Wirtschaftsalternative für die einheimische Bevölkerung“ (Arge Alp 2008b, S. 10). Aufgrund der ökologischen Notwendigkeiten und der sensiblen Standortvoraussetzungen wird vor allem auf eine maßvolle Entwicklung geachtet. Überlastungen, die sich vor allem durch den starken Wochenendausflugsverkehr ergeben, sollen möglichst vermieden werden. Für die touristischen Regionen werden entsprechende Leitbilder für die Entwicklung des Tourismus entworfen, in denen unter anderem räumliche und kapazitätsmäßige Ausbaugrenzen festgelegt werden. Die betroffenen Kreise sind an der Erarbeitung dieser Orientierungshilfen beteiligt. Neben den bereits genannten Kooperationsvorhaben mit der Land- und Forstwirtschaft stehen verkehrspolitische Ent-

scheidungen im Vordergrund, um Überlastungen der Infrastrukturen zu vermeiden. Insbesondere der touristische Individualverkehr soll reduziert und kanalisiert werden (z.B. durch die Einführung von „Wandertaxis“, die an Ausgangs- und Endpunkten beliebter Wanderungen warten). Neue Formen des Kultur-, Bildungs- und Kurtourismus und deren Einrichtungen werden zudem aktiv unterstützt. Auch die Sensibilisierung von Touristen durch fundierte Informationen über umweltgerechtes Verhalten wird erweitert.

→ Verkehr

Die Alpen ziehen zu einen starke Verkehrsströme durch den Tourismus an. Zum anderen ist das Gebirge seit jeher ein Durchgangsraum zwischen Nord und Süd. Hinzu kommt der „hausgemachte“ Lokal- und Regionalverkehr. „Das Problem des Verkehrs ist dadurch zu einem hochbrisanten politischen Thema im Alpenraum geworden“ (Arge Alp 208b, S. 11). Im Rahmen ihres europäischen Netzwerkes fordert die Arge Alp nachdrücklich im Sinne des Verursacherprinzips eine Berücksichtigung der externen Kosten, die durch den Transitverkehr für den Alpenraum entstehen. Des Weiteren tritt die Arbeitsgemeinschaft für eine Verkehrsaufteilung zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern ein, so dass eine effizientere Verkehrsabwicklung in gleichzeitig energiesparender und umweltschonender Weise ermöglicht wird. Die Errichtung neuer Straßenverkehrsachsen bzw. Autobahnen zur Überwindung des Alpenbogens wird ohne Berücksichtigung der vorher genannten Aspekte durch die Arge Alp ausdrücklich abgelehnt. Insbesondere der Güterverkehr soll aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft vermehrt auf die Schiene verlagert werden. Dazu ist man bereit, die Schaffung von Verlade- und Entladeeinrichtungen in der Nähe der Quell- und Zielorte zu unterstützen. Das Mobilitätsbedürfnis der Bewohner des Alpenraumes und der Touristen soll durch ein verbessertes Personennahverkehrsnetz befriedigt werden. Im Luftverkehr ist es das Ziel, nur lärmarme Fluggeräte zuzulassen. Der Sportflugbetrieb soll sich den ökologischen Notwendigkeiten unterordnen.

→ Energiewirtschaft

Grundsätzlich sollen alle für den Alpenraum sinnvollen Möglichkeiten der Energienutzung herangezogen werden. Dabei verweist die Arge Alp (2008b, S. 13) auf die „wichtige Funktion des Alpenraumes im Rahmen des europäischen Energieverbundes“. Besonders hervorgehoben werden die zahlreichen Möglichkeiten zur Nutzung der Wasserkraft, die trotz des Natur- und Landschaftsschutzes energiewirtschaftliche Nutzungsmöglichkeiten bietet. Des Weiteren wird auf die teilweise reichen Waldbestände verwiesen, die zur bioenergetischen Nutzung herangezogen werden können.

→ Gesundheits-, Sozial- und Familienpolitik

Dieser Politikbereich ist vor allem durch die relative Abgeschiedenheit mancher Tallandschaften oder Talabschnitte, die dünne Besiedlung mancher Gebiete und die Durchschneidung von gesellschaftlich-kulturell, naturräumlich oder auch wirtschaftlich eng verflochtenen Räumen durch Grenzen in den Alpen geprägt.

Daher ist es das vorrangige Ziel, die Merkmale und daraus resultierenden Unterschiede zu überwinden bzw. auszugleichen. Bspw. entstehen grenzüberschreitende Strategien für eine Optimierung des Netzes der ambulanten und stationären Krankenversorgung sowie der raschen und ortsnahen Versorgung bei Notfällen. Auch werden durch die Arge Alp Leitlinien für ökonomisch und sozial vertretbare Standards im Gesundheitswesen erstellt und länderübergreifende Projekte für die Drogenbekämpfung in Analogie zu den Zielsetzungen der Europäischen Union verfolgt. Das gleiche gilt für eine gegenseitig abgestimmte Gesellschafts- und Familienpolitik, in der die Wechselwirkungen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Maßnahmen (z.B. Teilzeitarbeitsregelungen für Frauen und Männer) entsprechend berücksichtigt werden.

→ Erziehung und Bildung

„Der Alpenraum ist geprägt durch historisch überkommene Grenzen, welche Sprachgebiete oder Staaten definieren und auch unterschiedliche Bildungs- und Erziehungsstrukturen entwickeln ließen“ (Arge Alp 2008b, S. 14). Um diese Einschnitte zu überwinden, ist es ein Schwerpunkt in der Erziehungs- und Bildungspolitik der Arge Alp, den gesamten Kulturraum der Alpenregion den nachwachsenden Generationen erfahrbar zu machen. Daher werden entsprechende staatsbürgerliche Unterrichte durchgeführt und auch in die Lehrerausbildung mit einbezogen. Zudem soll mindestens eine zusätzliche Sprache erlernt werden, die in der Arge Alp gesprochen wird, so dass in diesem Zusammenhang Schul- und Klassenpartnerschaften durch die Arbeitsgemeinschaft intensiviert werden. Ziel ist es, ein ausreichendes Angebot an Bildungseinrichtungen auch in verkehrsabgelegenen Talschaften bereitzustellen. Hierzu sind notfalls Kooperationen mit anderen Einrichtungen vor Ort aus Bereichen der Bildung, Kultur, Sozialwesen, Freizeit oder Sport anzustreben, was aus Sicht der Arge Alp durchaus grenzüberschreitend geschehen kann.

→ Wissenschaft und Forschung

Die Staatsgrenzen im Alpenraum hatten auch für den Hochschulbereich unterschiedliche Strukturen zur Folge. Die Arge Alp setzt daher auf eine intensive gegebenenfalls grenzüberschreitende Kooperation der bestehenden Hochschulen. Insbesondere soll die Mobilität und der Austausch von sowohl Studierenden als auch Dozenten gefördert werden. Darüber hinaus werden zahlreiche wissenschaftliche Tagungen in ausgewählten Disziplinen mit besonderem Bezug zum Alpenraum (z.B. in Geschichte, Archäologie oder auch zu Umwelt-, Sozial-, Ernährung-, Sport- und Energiefragen) unterstützt. Wissenschaftliche Einrichtungen werden zu einer Teilnahme an ausgewählten Forschungsprojekten, insbesondere zur Verwirklichung des Leitbildes der Arge Alp, bestärkt. Kooperationen mit Partnerinstitutionen im gesamten europäischen Raum sind dabei ausdrücklich erwünscht. Dabei spielt neben den wissenschaftlichen Inhalten das Motiv eine Rolle, die Arge Alp über hier angesiedelten Institute in die Netzwerke auf europäische Ebene einzubringen (vgl. Arge Alp 2008b).

→ Kultur

Auch in diesem Bereich hat sich die Arge Alp zwei Ziele gesetzt: Auf der einen Seite soll die Fortentwicklung der ethnischen und kulturellen Vielfalt des Alpenraumes, die durch Kleinregionalität und Eigenständigkeit geprägt ist, weiterhin ermöglicht werden. Auf der anderen Seite gilt es, offen für Anregungen von außerhalb des Alpenraumes zu sein und die Alpenregion geschlossen als Teil des europäischen Kulturgutes auf europäischer Ebene einbringen zu können. Auf diesem Feld schreibt sich die Arge Alp eine Brückenfunktion zu. Um diese zu erfüllen, sollen intern im Alpenraum vor allem rechtliche Hindernisse (temporärer Austausch von Kulturgütern) abgebaut werden, um einen umfangreichen Kulturaustausch über die Grenzen innerhalb der Alpen hinweg zu ermöglichen. Dies umfasst die Förderung kultureller Zentren wie Begegnungs-, Veranstaltungs- oder Ausstellungsmöglichkeiten auch in entlegenen Gegenden. Nur unter der Voraussetzung eines gegenseitigen Verständnisses kann eine gemeinsame Identitätsfindung und -erhaltung für den gesamten Alpenraum möglich werden. Um diese entsprechend nachhaltig zu gestalten, ist eine Bildungspolitik vorgesehen, die den gegenseitigen Austausch der einheimischen Jugend fördert. Bspw. werden gezielt Sportwettkämpfe unterstützt und durchgeführt, um Möglichkeiten der Begegnung von Jugendlichen zu schaffen. Für die Repräsentation nach außen sollen den Touristen und sonstigen Besuchern des Alpenraums immer umfassend alle Kulturgüter der Alpenregion nahe gebracht werden.

→ „Arge Alp der Bürger“

Es ist ein bedeutsames Ziel der Arge Alp, für die Bewohner der Alpenregion erfahrbar zu sein. Nur auf diese Weise ist es möglich, ein Gemeinschaftsgefühl untereinander und das Bewusstsein über die Verantwortung für das gemeinsame Alpengebiet zu schaffen. Die Arge Alp setzt daher auf eine gezielte und nachhaltige Öffentlichkeitsarbeit und verstärkte Medienpräsenz, so dass die Menschen sowohl innerhalb aber auch außerhalb des Alpenbogens über die Besonderheiten und Bedingungen des Alpengebirges sensibilisiert werden. Zudem sollen die Arbeitsergebnisse der Gemeinschaft besser dokumentiert und zugänglicher gemacht werden. Neben diesen Aspekten kommt der Betrachtung von Erweiterungsmöglichkeiten der Beteiligungs- und Mitwirkungsrechten der Bewohner des Alpenraums eine besondere Bedeutung zu. Bilaterale grenzüberschreitende Zusammenkünfte von Gemeindefunktionären sollen „institutionalisiert“ werden, um auf diese Weise ein Mindestmaß an Mitsprache der Bevölkerung sicherstellen. Insbesondere steht aber auch die Schaffung von Möglichkeiten der direkten Bürgerbeteiligung bei konkreten Vorhaben im Mittelpunkt der politischen Diskussion.

III.4.3.5. Projektbeispiele aus der Praxis

1. Messkriterien	
	Finanzierung
	EU-Förderung
	Übereinstimmung mit den Maßnahmebereichen
	Kohärenz
	Tragfähigkeit
	Synergien
2. Grenzüberschreitende Kriterien	
	Intensität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit
	Beitrag zur Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit
	Europäische Dimension
3. Politische Kriterien	
	Alpine Besonderheit und Übereinstimmung mit den Zielsetzungen des Statuts
	Öffentlichkeitswirksamkeit
	Mehrwert für die Bevölkerung
	Subsidiarität

Abb. 62: Kriterienkatalog für Projekte der Arge Alp

Das Leitbild der Arge Alp (2008b) und die daraus abgeleiteten Themen mit besonderer Dringlichkeit und besonderem Handlungsbedarf umschreiben die Vielseitigkeit und Komplexität der Aufgaben der Arbeitsgemeinschaft, die sich deren Mitglieder verpflichtet haben. Zwar können die einzelnen identifizierten Handlungsfelder hier nur in aller Kürze vorgestellt werden. Dennoch lässt sich bereits über diesen Zugang ein Einblick in konkrete Maßnahmen und politische Zielvorstellungen der Arge Alp gewinnen. Innerhalb des nun folgenden Abschnitts werden für eine weitere Vertiefung konkrete Projekte aus der Praxis der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorgestellt, die sich aus den Politikfeldern mit besonderem Handlungsbedarf ergeben haben.³⁵⁹ Bevor jedoch in der Praxis konkrete Projekte zur Umsetzung genehmigt werden, werden diese im Vorfeld auf Organisation, Finanzierung und Übereinstimmung mit den politischen Zielvorstellungen der Arge Alp überprüft. Dies erfolgt anhand des Kriterienkatalogs für Arge Alp Projekte, der die drei Prüfungsbereiche „Messkriterien“, „grenzüberschreitende Kriterien“ und „politische Kriterien“ umfasst (vgl. Abb. 62).³⁶⁰

359 Auch an dieser Stelle sei angemerkt, dass hier nur Einzelmaßnahmen vorgestellt werden. Ein vollständiger Überblick über die in der Praxis erfolgten Projekte kann hier nicht geleistet werden. Die aktuell laufenden und auch für die Zukunft bereits angekündigten Projekte der Arge Alp lassen sich auf der Internetseite leicht finden: www.argealp.org.

360 Quelle: www.argealp.org/projekte/ (Stand: 20.12.2008).

a) *Das Projekt „Großraubtiere in den Alpen“*³⁶¹

In den Alpenländern ist der Umgang mit Großraubtieren wie Bär, Wolf und Luchs wieder ein aktuelles Thema. Dies gilt vor allem deshalb, da dieser Bereich alle Alpenregionen betrifft. Die genannten Tiere bewegen sich äußerst großräumig und überschreiten sehr oft die Landesgrenzen innerhalb der Alpen. Dabei gilt nahezu für alle Alpengebiete, dass die Großraubtiere in der Vergangenheit ausgerottet waren und das Wissen vor allem bezüglich des täglichen Umgangs mit diesen Tieren in der freien Wildbahn verloren gegangen ist. Des Weiteren haben sich die Rahmenbedingungen bezüglich der Lebensräume der Tiere und des daraus entstehenden Konfliktpotenzials zunehmend verändert: Heute stellt die landwirtschaftliche Nutzung ganz andere Bedingungen an die Natur des Alpenraumes. Auch existiert eine viel höhere Nutzungsintensität des Gebirges aufgrund des sich weiterentwickelnden Freizeitverhaltens der Bevölkerung, insbesondere der Touristen. Zusätzlich hat sich die Einstellung der Bevölkerung gegenüber den Großraubtieren verändert: Während diese Tiere früher rücksichtslos verfolgt wurden, gelten heute strenge Artenschutzgesetze, die von einem großen Teil der Menschen getragen werden. Dabei zeigt die aktuelle Entwicklung, dass die Bewohner der Alpenregionen nach einer anfänglichen Begeisterung für die Tiere mittlerweile sehr nüchtern reagieren. Insbesondere die Bevölkerungskreise, die von Großraubtierschäden betroffen sind, besitzen zunehmend eine kritische Haltung gegenüber der Wiedereinwanderung dieser Tiere in die Alpen. Der größte Handlungsbedarf ist bei der Wiedereinwanderung von Braunbären identifiziert worden.³⁶²

361 Die Vorstellung dieses Projektes erfolgt anhand der Internetpräsentation der Arge Alp. Vergleiche unter: www.argealp.org/projekte/ (letzter Aufruf: 20.12.2008).

362 Die unterschiedlichen Einstellungen und Meinungen gegenüber Großraubtieren in den Alpen können anhand des im Jahr 2006 in Bayern gefundenen Braunbärs „Bruno“ nachvollzogen werden: „JJ1, bekannt geworden als ‚Bruno‘, der ‚Problembär‘, war ein Braunbär, der im Mai 2006 aus der italienischen Provinz Trentino nach Norden wanderte, sich im bayerisch-österreichischen Grenzgebiet längere Zeit aufhielt und mehrfach die Landesgrenze überschritt. Es war seit über 170 Jahren der erste Braunbär, der in Deutschland in freier Wildbahn auftrat. Der letzte Braunbär war 1835 im bayerischen Ruhpolding erlegt worden. Während seiner Streifzüge schlug Bruno auch Haus- und Nutztiere, vor allem Schafe, zum Teil auch innerhalb von Siedlungen oder in deren Nähe. Daraufhin wurde er von der bayerischen Regierung als ‚Problembär‘ eingestuft, der eine Bedrohung für den Menschen darstelle und wurde – trotz deutlicher Proteste – schließlich zum Abschuss freigegeben. Die Freigabe wurde nach massiver Kritik seitens Experten und öffentlicher Diskussion zeitweise zurückgezogen. Drei Wochen lang wurde mit verschiedenen Methoden versucht, JJ1 lebend zu fangen. Am 26. Juni 2006 wurde er schließlich in der Nähe der Rotwand im Spitzingseegebiet in Bayern erlegt und ausgestopft. Seit 27. März 2008 ist er im Schloss Nymphenburg im Museum Mensch und Natur ausgestellt, wo auch das in Bayern 1835 abgeschossene Braunbär-Exemplar zu sehen ist. JJ1 wurde während seiner Wanderung zu einem Politikum und internationalen Medienereignis, über das unter anderem auch die New York Times berichtete.

Messkriterien	
Finanzierung	Die Finanzierung eines internationalen Workshops soll durch die Arge Alp sicher gestellt werden. Der Finanzaufwand von Euro 55.800,00 über vier Jahre steht in einem vernünftigen Verhältnis zum angestrebten Mehrwert.
EU-Förderung	Es wurde kein Antrag auf EU-Fördermittel gestellt.
Übereinstimmung mit den Maßnahmebereichen	Das Projekt beinhaltet angewandten Artenschutz und tangiert damit die Themen Umwelt und Kultur des Alpenraumes.
Kohärenz	Das Projekt wird vor dem Hintergrund der Maßnahmenbereiche der Arge Alp als kohärent und nachvollziehbar beurteilt.
Tragfähigkeit	Die Projektleitung liegt beim Amt für Jagd und Fischerei Graubünden. Es besorgt die Organisation und Durchführung der Workshops. Die Organisationsstruktur ist klar und nachvollziehbar.
Synergien	Aus dem Projekt ergeben sich keine Synergien mit bereits laufenden bzw. in Planung befindlichen anderen Projekten der Arge Alp.
grenzüberschreitende Kriterien	
Intensität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	Zielpublikum der Workshops sind Vertreter für die Großraubtierpolitik der einzelnen Mitgliedsländer verantwortlichen Fachstellen. Die Workshops werden voraussichtlich jährlich in einem anderen Mitgliedsland durchgeführt.
Beitrag zur Weiterentwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit	Das Projekt verfolgt das Ziel, Kontakte zwischen Vertretern der für die Großraubtierpolitik der einzelnen Mitgliedsländer verantwortlichen Fachstellen zu knüpfen bzw. auszubauen und einen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen. Es trägt zur Intensivierung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei.
Europäische Dimension	Die Ergebnisse der Workshops werden auch Fachstellen aus anderen Ländern interessieren.
politische Kriterien	
Alpine Besonderheit und Übereinstimmung mit den Zielsetzungen des Statuts	Das Projekt befasst sich mit dem Schutz der Artenvielfalt im Alpenraum sowie der Sicherung und Entwicklung des Alpengebietes als qualitativ hochwertigen Lebens- und Erholungsraum für Mensch und Tier. Indem es den Schutz der Umwelt und der Kultur des Alpenraums behandelt, nimmt es eine alpenspezifische Problemstellung auf.
Öffentlichkeitswirksamkeit	Die Wiedereinwanderung von Großraubtieren weckt großes Interesse in Bevölkerung und Medien. Die Fachstellen der Mitgliedsländer können die Ergebnisse der Workshops für ihre Öffentlichkeitsarbeit nutzen.
Mehrwert für die Bevölkerung	Die Bevölkerung des Alpenraums ist direkt von der Wiedereinwanderung der Großraubtiere betroffen. Die Ergebnisse der Workshops sollen die Fachstellen der einzelnen Mitgliedsländer bei der Entwicklung künftiger Strategien und Maßnahmen für den Umgang mit Großraubtieren unterstützen und bewirken damit einen konkreten Mehrwert für die Bevölkerung.
Subsidiarität	Das Subsidiaritätsprinzip ist gewahrt.

Abb. 63: Kriterienkatalog des Projektes „Großraubtiere in den Alpen“

Zahlreiche Menschen und Gruppen solidarisierten sich mit dem Bären.“ Gefunden unter: <http://de.wikipedia.org/wiki/JJ1> (letzter Aufruf am 29.12.2008).

Ziele dieses Projektes sind es daher, die Erfahrungen bei der Betreuung von Großraubtieren unter interessierten, operativ tätigen Fachleuten auszutauschen und das Netz der Kontakte neu zu knüpfen bzw. zu stärken. Bisher bestehen zwischen den zuständigen Fachstellen der Mitgliedsregionen der Arge Alp lediglich einzelne Kontakte. Um jedoch die Großtierpolitiken sowohl bei den politischen Zielsetzungen aber auch bei konkreten Verhaltensweisen innerhalb der Alpenregion zu harmonisieren, dient das Projekt dazu, alljährlich in einem Mitgliedsland der Arge Alp einen Workshop mit ca. 50 Teilnehmern auszurichten.

Position	Jahresbudget in €	4-Jahresbudget in €
Honorar und Spesen Referenten	5.000,00	20.000,00
Lokalmiete, Material, Sekretariat	650,00	2.600,00
Kursunterlagen	650,00	2.600,00
Übersetzungskosten	1.500,00	6.000,00
Kostenbeitrag Verpflegung und Übernachtung	5.500,00	22.000,00
Reserve	650,00	2.600,00
Summe	13.950,00	55.800,00

Abb. 64: Projektkosten „Großraubtiere in den Alpen“

Das Zielpublikum besteht somit aus Vertretern der für die Großraubtierpolitiken verantwortlichen Fachstellen der Arge Alp-Mitglieder aber auch aus eingeladenen externen Referenten und Experten. Innerhalb der Workshops geht es um Themen wie Monitoring (praktische Umsetzung von Spurensicherung, Verhalten, Einfang), Problemanalyse (Schäden, Risse), Dokumentationsfragen, Informationsaustausch, Öffentlichkeitsarbeit sowie eine fachliche Beurteilung von offenen aktuellen Fragestellungen. Insbesondere dann, wenn die zuständigen Fachstellen von einem Tag auf den anderen mit dem Problem eines neu zugewanderten Großraubtieres konfrontiert werden, sollen durch die Ergebnisse der Workshops hektische Diskussionen, die vor allem unter dem Einfluss der Medien entstehen, vermieden werden. So gilt es, entsprechende fachlich fundierte Leitlinien und Programme zu entwickeln, die eine beruhigende Lagebeurteilung erlauben und aufgrund der Einheitlichkeit zusätzlich Handlungssicherheit bieten. Das Projekt „Großraubtiere in den Alpen“ ist im Sommer 2008 gestartet worden und dauert bis zum Sommer 2011. Die Projektleitung liegt beim Amt für Jagd und Fischerei Graubünden. Während der Workshops werden die Referate in deutscher oder italienischer Sprache gehalten und in die jeweilige andere Sprache

übersetzt. Der offizielle Abschluss des Kriterienkataloges sowie die kalkulierten genehmigten Projektkosten werden in den Abbildungen 63 und 64 dargestellt.³⁶³

b) Das Projekt „Geodatenverbund Arge Alp“

Das Projekt „Geodatenverbund der Mitgliedsländer der Arge Alp als eine Grundlage für die Einsatzführung in Katastrophenfällen“³⁶⁴ soll den verantwortlichen Stellen im Katastrophenschutz, Feuerwehr und Rettungswesen ein Werkzeug bereitstellen, um notwendige Einsätze schneller und effektiver abarbeiten zu können. Dazu entwickelt das Land Vorarlberg derzeit auf Basis eines geographischen Informationssystems eine spezielle Anwendungssoftware zur Einsatzführung von Katastrophenfällen. Auf diese Weise sollen folgende Standards erreicht werden:

- Sicherstellung einer schnellen und flächendeckenden Verfügbarkeit der Geodaten in definierter Qualität;
- Eindeutige Definition der Verantwortlichkeiten für Aufbau, Führung und Bereitstellung der Geodaten;
- Vereinheitlichung und Standardisierung der Datenführungsmodelle für Geodaten (Inhalt, Struktur, Führung, Metadaten);
- Geringer Kosten- und Bearbeitungsaufwand für die Bereitstellung und Nutzung der Geodaten zwischen den Gebietskörperschaften und Organisationen;
- Übermittlung der entsprechenden Daten auch an verantwortliche Stellen im Katastrophenschutz und in den Einsatzorganisationen über die Landes- und Staatsgrenzen hinaus.

Mit Erreichung dieser Ziele trägt das Projekt des Geodatenverbundes in der Arge Alp sowohl zu einer Erleichterung als auch zu einer Vertiefung der Kommunikation und Kooperation zwischen den mit öffentlichen Aufgaben betrauten Bereichen bei. In der Vergangenheit zeigten entsprechende Anlassfälle, dass eine verstärkte Zusammenarbeit für grenzüberschreitende Verfahrensfragen notwendig sein würde. Dabei ist das Projekt als Ergänzung zu den bereits bestehenden lokalen und regionalen Systemen zu sehen, die bereits jetzt spezifische und detaillierte Informationsinhalte und Funktionen anbieten. Um zu einem einheitlichen Ansatz zu kommen, werden die Geo-Fachdaten und Metadaten aus den unterschiedlichen betroffenen Bereichen wie etwa Straßennetz, Gewässer, Verkehrsfluss, Raumordnung oder Verwaltungsgrenzen Schritt für Schritt zur allgemeinen Nutzung aufbereitet. Für die besonderen Anwendungen in der Katastro-

363 Quelle: www.argealp.org/projekte/ (Stand: 20.12.2008).

364 Die hier dargestellten Angaben zu dem Projekt sind folgender Internetquelle über den Geodatenverbund der Arge Alp entnommen: http://vogis.cnv.at/argealp/aa_argealp.htm (letzter Aufruf: 20.12.2008).

phenhilfe sind folgende Aspekte von erhöhter Relevanz und werden entsprechend in der Projektarbeit berücksichtigt: Besondere Versorgungseinrichtungen (Krankenanstalten, Apotheken, Arztpraxen, Sozialeinrichtungen), besondere Unterstützungseinrichtungen (Flugplätze, Stützpunktfeuerwehren, Hubschrauberstützpunkte, Fachfirmen) und besondere Einrichtungen der Einsatzführung (Leitstellen, Gemeindeämter, Verwaltungsbehörden etc.).

Für die Erarbeitung des Detailkonzepts mit den Aufgaben der Datenerfassung, der Projektbetreuung und der Projektbegleitung ist der Zeitraum von 2006 bis 2009 vorgesehen. Der genaue Zeitplan orientiert sich jedoch nach dem Vorsitz Vorarlbergs. Die Kosten für die benötigte Hardware und technische Implementierung sind in einer Höhe von 30.000 € geplant. Bisher sind folgende Schritte erfolgt bzw. vorgesehen:

Jun 06	Information und Einholung der Zustimmung der Mitgliedsländer
Aug 06	Festlegung der Dateninhalte der Basisdaten
Sep 06	Festlegung der Dateninhalte der Fachdaten Festlegung der ereignisbezogenen Daten
Jun 07	Grunddatenerfassung Systemimplementierung
Jun 09	Datenerfassung und Vervollständigung

Abb. 65: Projektzeitplan des Geodatenverbundes (Stand Dezember 2008)

Die rasche Verfügbarkeit kombinierter topographischer und fachlicher Informationen über Landesgrenzen hinweg stellt für die zuständigen Einsatzorganisationen und Sachverständigen der Fachdienststellen und Verwaltungsbehörden grundsätzlich einen qualitativen Quantensprung dar. Im Genehmigungsverfahren innerhalb der Arge Alp wurden folgende qualitative und quantitative Nutzen dieses Projektes vorgestellt, die in ihrer Konsequenz zur Genehmigung und Unterstützung des Vorhabens geführt haben. Als qualitative Nutzen gelten:

- Länderübergreifende Auffindbarkeit der katastrophenschutzrelevanten Einrichtungen;
- Länderübergreifender Zugriff auf sowie eine länderübergreifend abgestimmte Darstellung von Fachdaten (Symbolisierung, Projektion, Nomenklatur etc.);
- Hohe länderübergreifende Interaktionsmöglichkeiten bis hin zur individuellen Kartendarstellung;
- Grundsätzliche Verfügbarkeit des Systems für externe Anwender (Einsatzplaner, Ziviltechniker, Parteien im Verwaltungsverfahren, Gemeinden) zur Vororientierung und Einsichtnahme;

- Erhöhung der Planungsqualität nicht nur für die Einsatzplanung im Katastrophenschutz sondern auch für Raumplanung, Naturschutz oder Wasserwirtschaft.

Die quantitativen Nutzen des Projektes sind gem. folgender Aspekte festgelegt worden:

- Reduzierte Entwicklungs- und Wartungskosten bezüglich bestehender oder künftiger Länderaktivitäten;
- Kosteneinsparungen durch die generelle Verfügbarkeit von Kartenmaterial;
- Zeit- und Kostenersparnis für die Verwaltungsbehörden durch die Möglichkeit, selbst Recherchen durchzuführen oder Auskünfte einzuholen;
- Grundsätzliche Zeit- und Kostenersparnis für alle Beteiligten, da bei länderübergreifenden Abfragen nur ein System zu bedienen ist.

c) Die Projekte „Arge Alp Sport“ und „JuniorAkademie Arge Alp“

Die Leitziele der Arge Alp haben deutlich gemacht, dass es der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer ein hohes Anliegen ist, die Identifikation der Bewohner mit dem Alpenraum zu erhalten und auszubauen. Dazu gehört auch der Aspekt, die ethnische und kulturelle Vielfalt der Alpenregion kennen und verstehen zu lernen. Nur auf diese Weise ist es möglich, die Alpenregion auch nach außen gemeinschaftlich zu vertreten. Um daher das Bewusstsein der Bewohner des Alpenraums für ihr Herkunftsgebiet zu fördern und zu stärken, wurden die Projekte „Arge Alp Sport“ und „JuniorAkademie Arge Alp“ ins Leben gerufen, die vor allem die gegenseitige Begegnung der Menschen in den Vordergrund stellen. Sie sollen hier in aller Kürze vorgestellt werden:

Hinter dem Projekt „Arge Alp Sport“ verbirgt sich eine Reihe von Arge Alp Sommer- und Winterspielen, an denen die Bürgerinnen und Bürger der jeweiligen Mitgliedsregionen der Arge Alp teilnehmen können.³⁶⁵ Das übergeordnete Ziel ist es, dass bei den regelmäßig stattfindenden Sportwettkämpfen Teilnehmer aus allen Mitgliedern der Arge Alp antreten. Für den Rahmen der Arge Alp Sommer- und Winterspiele sind insgesamt sieben alpenspezifische Sportarten festgelegt worden: Eishockey, Eislauf, Fußball, Sportschießen, Leichtathletik, Orientierungslauf sowie Fußball für Menschen mit und ohne Behinderung. Die Ausrichtung der Wettkämpfe erfolgt dezentral; jedoch besteht eine einheitliche Organisation der Wettkämpfe, so dass für die Bewohner des Alpenraums eine ständige Kontakt- und Ansprechstelle gegeben ist. Die Projektleitung für „Arge Alp Sport“ obliegt dem Kanton Graubünden. Ihr steht eine Projektgruppe, bestehend aus je einem Sportverantwortlichen aus allen Mitgliedsländern der Arge

365 Die hier gemachten Angaben sind der Internetdarstellung der Arge Alp entnommen. Vergleich für „Arge Alp Sport“ unter: www.argealp-sport.org/index.htm (letzter Aufruf: 20.12.2008).

Alp zur Verfügung. Zur Koordination des Wettkampfprogramms treffen sich die Ländervereiter einmal jährlich. Die bei den Einzelwettkämpfen erzielten Ergebnisse fließen in eine jährliche Länderwertung ein, so dass die antretenden Sportler mit ihren Leistungen ihre jeweilige Region vertreten. Im Sportjahr 2007/2008 nahmen an den sieben Arge Alp-Wettkämpfen insgesamt 1570 Sportlerinnen und Sportler teil. Dabei ergab sich für die Länderwertung folgendes Endresultat:³⁶⁶

Platzierung	Mitglied Arge Alp	Punkte
1	Tessin	23
2	St. Gallen	24
3	Bayern	26
4	Trient	31
5	Bozen-Südtirol	32
6	Vorarlberg	34
7	Graubünden	36
8	Tirol	37
9	Lombardei	43
10	Salzburg	47

Abb. 66: Länderwertung 2007/2008 Arge Alp Sport

Das Projekt „JuniorAkademie Arge Alp“ hingegen ist eine zweiwöchige Sommerakademie in den Ferien, an der insgesamt 56 Jugendliche aus mehreren Arge Alp-Mitgliedsregionen teilnehmen können.³⁶⁷ Die Akademie hat das Ziel, besonders begabten und leistungsfähigen Jugendlichen der achten und neunten Jahrgangsstufe einen kulturübergreifenden Austausch zu ermöglichen. Insbesondere sollen im Rahmen der Zusammenarbeit eine Wissensvertiefung in den Fächern der Natur- und Geisteswissenschaften, der Kunst sowie der Kultur erreicht werden. Die Anforderungen sind dabei umfangreich ausgeschrieben: In den fachübergreifenden und projektorientierten Arbeitsgruppen wird die Fähigkeit zum „vernetzten Denken“ ebenso abverlangt wie eigenverantwortliches Handeln, die Fähigkeit, das eigene Wissen anderen Akademieteilnehmenden zu vermitteln, sowie Kommunikationsfähigkeit allgemein. Dies setzt ein hohes Maß an Sozialkompetenz von den Teilnehmenden voraus und ist für die Funktionsweise der Akademie unerlässlich. Die 14-tägige Ferienakademie endet mit

366 Das Siegerland eines Wettkampfes erhält einen Punkt, der Zweitplatzierte zwei Punkte usw. Diejenigen Länder, welche nicht am Wettkampf teilnehmen, erhalten in der Gesamtwertung zehn Punkte zugewiesen. Sieger der Gesamtwertung ist schließlich das Mitgliedsland, welches nach sieben Wettkämpfen am wenigsten Punkte im Klassement ausweist. Gastländer werden aus der Gesamtbewertung ausgeschlossen.

367 Die hier gemachten Angaben zu dem Projekt sind erneut dem Internetauftritt der Arge Alp entnommen. Vergleich unter: www.argealp.org (Stand: 20.12.2008).

einem großen Abschlussabend: In einem selbstgestalteten Programm bieten die teilnehmenden Jugendlichen ihren Eltern und Verwandten, Vertretern der Ministerien, der interessierten Öffentlichkeit und der Presse Einblicke in die jeweils erarbeiteten Projekte. Dazu werden Tanzstücke sowie erprobte Chor- und Orchesterstücke aufgeführt. Insgesamt besteht die JuniorAkademie aus drei Teilen mit insgesamt 19 Tagen, die sowohl für die Teilnehmenden als auch die Kursleiter eine Einheit bilden: das 2-tägige Vorbereitungswochenende, die 14-tägige Sommerakademie und das 3-tägige Dokumentationswochenende. Die teilnehmenden Jugendlichen werden von den Schulen der Mitgliedsregionen (Gymnasien, Realschulen, Montessori- und Waldorfschulen) für das Programm vorgeschlagen. Die Projektleitung liegt in der Verantwortung Bayerns. Da das Projekt 2007 neu aufgestellt worden ist und aus diesem Grund viele organisatorische Maßnahmen (Besichtigungsreisen, Marketingkosten) notwendig waren, wurden die entstehenden Gesamtkosten für die erste Durchführung der JuniorAkademie im Jahr 2008 auf insgesamt 96.900 € berechnet, wovon die Arge Alp nur einen Anteil von ca. 35.000 € zu tragen hatte. Die restlichen Kosten wurden von der Fraunhofer-Gesellschaft übernommen.

Zur abschließenden Betrachtung der JuniorAkademie ist zusätzlich anzumerken, dass die Arge Alp in der langfristigen Sicht das Ziel des Aufbaus eines „Talente-Netzwerkes“ innerhalb der Alpenregion verfolgt. So wird das Projekt JuniorAkademie unterstützt, um

- die Kontakte und den Zusammenhalt der Jugendlichen im alpinen Lebensraum frühzeitig zu knüpfen und zu fördern,
- bereits in jungen Jahren ein Bewusstsein für eine gemeinsame Verantwortung für den alpinen Lebensraum frühzeitig zu knüpfen und zu fördern,
- die Vielfalt des alpinen Lebensraums kennen und schätzen zu lernen und
- schon frühzeitig die zukünftigen kreativen Gestalter, Wissensträger und Entscheider miteinander zu vernetzen und damit einen Beitrag zur Zusammenarbeit in Europa zu leisten.

III.4.3.6. Zusammenfassung und Fazit

Die Arge Alp stellt eine Form der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dar, die eindeutig der „bottom-up“-Perspektive zuzuordnen ist. Ziel des Organisationsbeschlusses ist es, in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit einem Minimum an Institutionalisierung gemeinsame Anliegen der Mitgliedsländer zu behandeln und die Stellung der Länder, Regionen, Kantone und Provinzen zu stärken. Gemeinsam mit anderen Institutionen soll zudem ein Beitrag zur europäischen Zusammenarbeit geleistet werden. Der letzte Aspekt ist vor allem deshalb bemerkenswert, da die schweizerischen Mitglieder der Arge Alp nicht Mitglied der Europäischen Union sind. Die Arge Alp geht dabei von dem Gedanken

aus, dass die Folgen ökologischer, ökonomischer sowie gesellschaftlicher Entwicklungen nicht an den Staatsgrenzen Halt machen und Lösungsstrategien zu deren Probleme anstehen, mit denen die Bundes- und Zentralregierungen aus verschiedenen Gründen nicht in demselben Maß vertraut und befasst sein können wie die unmittelbar betroffenen Länder und Regionen (vgl. Grom 1995). Aus diesem Grund hat die Arge Alp für sich ein Leitbild entwickelt und daraus Handlungsfelder mit erhöhtem Handlungsbedarf abgeleitet, um den Alpenraum als qualitativ vollen Lebens- und Erholungsraum auszubauen und zu erhalten. Entsprechend sind hierzu vier ständige Projektgruppen eingesetzt. „Wie die zahlreichen Projekte nahe legen, scheint die Arge Alp in den letzten zehn Jahren einer Realisierung dieser Zielsetzung ein gutes Stück näher gekommen zu sein“ (Schmitt-Egner 2000, S. 195). Auch im Jahr 2009 kann dieses Urteil über die Arge Alp grundsätzlich geteilt werden. Dennoch gibt es durchaus auch kritische Aspekte. So weist Grom (1995) darauf hin, dass manche Zielvorstellungen der Arge Alp durch ihre Mitglieder nicht in vollem Maße umgesetzt bzw. gemeinsame programmatische Erklärungen nicht realisiert werden. „Solche Vollzugsdefizite existieren sicherlich und haben mehrere Ursachen: In vielen wichtigen Bereichen fehlen den Mitgliedsländern verfassungsrechtliche Kompetenzen hinsichtlich der Pflege eigener Außenbeziehungen, bzw. auch im Hinblick innerstaatlicher Regelungsbefugnisse einer Materie. Obwohl die Arge Alp-Mitglieder also nicht selten Lösungen für bestimmte Probleme wüssten, fehlt ihnen dann die Zuständigkeit, diese Lösungen auch zu verwirklichen“ (Grom 1995, S. 165). Aus Sicht der Autorin sollte die Arbeitsgemeinschaft daher bestrebt sein, ihre Aktivitäten sowohl in den existierenden Netzwerken innerhalb des Alpengebietes aber auch in ihren Verbindungen bis auf die europäische Ebene weiter auszubauen und zu intensivieren. Schmitt-Egner (2000) verweist darüber hinaus auf die Problematik, dass auch innerhalb der Arge Alp, wie bei anderen internationalen Organisationen, in Einzelfällen durch Mitglieder die Eigeninteressen vor die Gemeinschaftsinteressen gestellt werden. Dies betrifft nach seiner Analyse vor allem die Bereiche, die von größerer Tragweite über den Alpenbogen hinaus für die Mitglieder von Bedeutung sind. „Hier machen sich trotz großer regionalpolitischer Gemeinsamkeiten doch wiederum ganz bestimmte parteipolitische Differenzen und unterschiedliche ‚policy‘-Präferenzen bemerkbar“ (Schmitt-Egner 2000, S. 195).³⁶⁸ Ungeachtet dieser Problemlagen kann die Arge Alp aus seiner Sicht jedoch zu den Regionalorganisationen gezählt werden, die in Europa auf diesem Gebiet „Pionierarbeit“ geleistet haben (Schmitt-Egner 2000, S. 196).

368 Schmitt-Egner (2000) betont vor allem die unterschiedlichen Präferenzen bei der ökologischen und wirtschaftspolitischen Bewertung der Folgen des Fremden- und Transitverkehrs in den Alpen.

III.4.4. Die Euregionale Academie

III.4.4.1. Das politische Umfeld: Die EMR

Die „Euregionale Academie“ stellt einen Zusammenschluss von drei Erwachsenenbildungseinrichtungen dar, die jeweils in den Ländern Belgien, Niederlande und Deutschland beheimatet sind. Jede an dieser Kooperation beteiligte Institution bringt ihre landestypischen kulturellen Besonderheiten ein, die sich wiederum auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit auswirken. Allgemein gilt für das Dreiländereck von Belgien, Niederlande und Deutschland, dass hier drei unterschiedliche Kulturen auf einem Raum aufeinander treffen und das gesellschaftliche und politische Umfeld prägen, in dem auch die Euregionale Academie aufgehängt ist. Um die hier darzustellende Kooperationsform der Bildungseinrichtungen besser verstehen und einordnen zu können, ist daher zunächst eine Beschreibung der aufzufindenden gesellschaftlichen und politischen Bedingungen notwendig. Dies soll im ersten und im zweiten Abschnitt dieses Kapitels anhand der im Dreiländereck liegenden Euregio Maas-Rhein (EMR) geschehen, die „als eine der komplexesten Euroregionen in Europa“ (Kriele 2005, S. 79) gilt, ehe detailliert auf die Euregionale Academie eingegangen wird.

Die Euregio Maas-Rhein setzt sich von belgischer Seite aus den Provinzen Limburg, Lüttich und der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens (Belgische Ostkantone), von niederländischer Seite aus dem Süden der Provinz Limburg und von deutscher Seite aus der Regio Aachen e.V. zusammen, so dass sie insgesamt fünf Mitglieder umfasst. Die Euregio erstreckt sich damit über ein Gebiet von ca. 11.000 km², ihre Einwohnerzahl beträgt etwa 3,9 Millionen. Sie weist dabei stark verstädterte Zonen auf, in denen ein Großteil der Menschen der Euregio lebt. Dies gilt in der grenzübergreifenden Agglomeration, die sich von Aachen ausgehend Richtung Norden erstreckt, und den Siedlungsbereichen, welche entlang der Maas verlaufen. Insgesamt prägen mehrere große Städte wie Lüttich, Hasselt, Maastricht, Heerlen oder Aachen mit ihrer Infrastruktur und ihrer jeweiligen überregionalen Bedeutung die politische Landschaft der Euregio (vgl. Kriele 2005). Der Raum selbst nimmt eine Transferlage zwischen starken Wirtschaftsregionen ein. So liegt sie zwischen der Randstad Holland, dem Städtedreieck Brüssel-Gent-Antwerpen, dem Ruhrgebiet und der Rhein-Main-Achse. Dies hat zur Folge, dass die wirtschaftliche Entwicklung der Euregio nicht nur von den eigenen inneren Verhältnissen im Kooperationsraum, sondern auch von den Verflechtungen mit diesen externen Gebieten abhängig ist. „Gemeinsam ist den Regionen der EMR, dass sie im vergangenen Jahrhundert stark durch den Steinkohlebergbau geprägt wurden und nachfolgend einen Strukturwandel zu bewältigen hatten, der für lange Zeit die Arbeitslosigkeit über das nationale Vergleichsniveau steigen ließ. Keine der vier Bergbauregionen hätte sich ohne nationalstaatliche und europäische Zuwendungen wirtschaftlich stabilisieren

können“ (Kriele 2005, S. 80). 1965 beschloss die Niederlande, in Südlimburg sämtliche Steinkohlenminen zu schließen. Im Gegenzug wurde ein speziell auf Limburg zugeschnittenes Förderprogramm entworfen, um der ansteigenden Arbeitslosigkeit zu begegnen. Zusätzlich verweist Kriele (2005, S. 80) darauf, dass der Süden der Provinz Limburg durch seine geographische Form mit seinen langen Grenzen, seiner dichten Besiedlung und der damit verbundenen Raumknappheit „quasi gezwungen“ ist, die ständige Zusammenarbeit mit den umliegenden Nachbarländern zu suchen.

Die Tatsache, dass Belgien mit drei verschiedenen Gebietskörperschaften in der Euregio Maas-Rhein vertreten ist, lässt sich mit den Staatsreformen des Landes begründen. So ist in Belgien mit den neu gebildeten Körperschaften der Regionen und der Gemeinschaften eine Doppelstruktur mit zwei separaten Rechts- und Kompetenzsphären geschaffen worden, wobei der Zuschnitt der Regionen und Gemeinschaften nicht deckungsgleich ist (vgl. Berge/Grasse 2003). Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens besitzt einen Autonomiestatus als Gemeinschaft, nach dem sie im Rahmen ihrer Kompetenzen ihre Außenbeziehungen frei gestalten darf. Gleichzeitig liegt sie vollständig in der Wallonischen Region, die wiederum innerhalb ihres Kompetenzbereiches unter anderem auch für die Wirtschaftspolitik der Deutschsprachigen Gemeinschaft verantwortlich ist. Bereits 1970 ist die Wirtschaftspolitik in Belgien mit der Konsequenz regionalisiert worden, dass die Regionen die wirtschaftspolitische Verantwortung für ihre Gebiete und Wirtschaftseinrichtungen tragen. Aus diesem Grund profitiert derzeit die Provinz Limburg vom allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung Flanderns, während die Provinz Lüttich den Strukturwandel innerhalb der Wallonischen Region zu bewältigen hat.

Das deutsche Mitglied der EMR, die Regio Aachen e.V., wurde 1976 eben mit dem Zweck gegründet, sich als deutscher Partner an der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der entstehenden Euregio zu beteiligen. Die Regio Aachen e.V. ist ein freiwilliger Zusammenschluss der Kreise Euskirchen, Düren, Heinsberg, Aachen und der kreisfreien Stadt Aachen. „Im Gegensatz zu den vier anderen Partnerregionen in der EMR handelt es sich bei der Regio Aachen e.V. also nicht um eine Verwaltungseinheit, sondern eine privatrechtliche Einrichtung, die vielseitige Funktionen erfüllt“ (Kriele 2005, S. 82).³⁶⁹

Die heutige Euregio Maas-Rhein begann 1976 als loses Gesprächsforum zwischen den Verwaltungen der Provinzen Belgisch-Limburg, Lüttich, Nieder-

369 Die Arbeit des Regio Aachen e.V. beinhaltet fünf Schwerpunkte: (1) Grenzgängerberatung bezüglich der EMR, (2) Beratung bei der Beantragung von INTERREG-Fördermitteln, (3) Koordinierung der regionalen Kulturpolitik, (4) Förderung der sozialen Integration innerhalb des Verantwortungsgebietes und (5) Betreuung des Aufbaus und der Entwicklung regionaler Beratungs- und Entscheidungsstrukturen. Vergleiche hierzu: www.regioaachen.de (Stand Januar 2009).

ländisch-Limburg und der Region Aachen.³⁷⁰ Hierbei entstanden zunächst viele kleinere Arbeitsgemeinschaften, in denen sich die Beamten der mittleren Verwaltungsebene getroffen haben. Seitens der Niederlande wurde dann der nächste Schritt initiiert, der eine stärkere Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem und strukturellem Gebiet vorsah. Insbesondere die kommunalpolitische Ebene drängte nun darauf, mit Zustimmung der zuständigen nationalen Ministerien zu einer vertraglich vereinbarten, institutionalisierten Zusammenarbeit zu kommen, um auf diese Weise die regionale Wirtschaftspolitik zu unterstützen. Es wurde das Ziel verfolgt, durch eine Institutionalisierung Mittel aus dem europäischen Regionalfonds beziehen zu können. Zusammen mit den Wirtschaftsministerien der Bundesrepublik Deutschland und Nordrhein-Westfalens wurde zunächst das niederländische und deutsche Teilgebiet der EMR beauftragt, hierzu einen grenzüberschreitenden Aktionsplan zu entwickeln. 1981 schloss sich die belgische Provinz Limburg an, bereits 1982 folgte die Anerkennung durch die EG-Kommission. Erst nach der Zustimmung Lüttichs 1983 konnte der Aktionsplan nach mühevollen Verhandlungen schließlich im Jahre 1986 verabschiedet werden. Er bedeutete die Schaffung von vier Arbeitsgruppen für die Bereiche Wirtschaft, Technologietransfer, Tourismus und Ausbildung. Heute stellt die Euregio Maas-Rhein jedoch selbst dar, dass bis 1990 die Zusammenarbeit „eher informeller und experimenteller Art“ gewesen sei: „Mit dem Beginn der 90er Jahre erfuhr die Zusammenarbeit zwischen den Grenzregionen dann einen spürbaren Aufschwung. Ausschlaggebend dafür war, dass die Europäische Union seit 1990 der Entwicklung der Grenzgebiete zunehmende Bedeutung beimisst und im Rahmen ihrer Regionalpolitik die Gemeinschaftsinitiative INTERREG ins Leben rief.“³⁷¹ Um bereits vom ersten Anlauf des INTERREG-Programms 1991 profitieren zu können, musste die bislang rechtlich unverbindlich zusammenarbeitende EMR eine Rechtsform annehmen. Man entschied sich für die bis heute gültige Rechtsform einer „Stichting“ (Stiftung) nach dem niederländischen Zivilrecht mit Sitz im Regierungsgebäude der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens in Eupen. Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens selbst wurde erst 1992 vollwertiges Mitglied der EMR (vgl. Böttger 2006).

Auffallend bezüglich der Euregio Maas-Rhein ist, dass diese über kein klar formuliertes Leitbild oder andere Zielvorgaben verfügt, in denen eine Vorstellung über die zu erreichenden Werte und Normen des gemeinsamen Raumes zum Ausdruck kommt. Einig ist man sich unter den Mitgliedern lediglich darüber, dass in raumplanerischer und wirtschaftspolitischer Hinsicht der Zuschnitt der Euregio in seiner derzeitigen Form geeignet ist, im Sinne der eigenen Interessen und in Konkurrenz mit den anderen Regionen auf europäischer Ebene

370 Vgl. Kriele (2005) und Böttger (2006) für die folgende Darstellung der geschichtlichen Entwicklung der EMR.

371 Quelle: http://www.euregio-mr.org/emr_site/site_de/emr/emr_europa.php (Stand: 03.01.2009).

genügend Gewicht entfalten zu können. „In Zukunft einmal eine integrierte grenzüberschreitende Region darzustellen, ist dagegen als Leitbild für die meisten Akteure viel zu weit gegriffen“ (Kriele 2005, S. 89). Auf der politischen Ebene besteht innerhalb der EMR das Verständnis darüber, dass jeder zunächst mit seinen eigenen internen wirtschaftlichen Problemen zu kämpfen hat. So gehen regionale Einzelinteressen vor und es entstehen „Bereiche des nicht mehr Verhandelbaren“ (Kriele 2005, S. 89). Es verbleibt somit nur die Option, gemeinsame Strategien und Handlungsfelder sichtbar zu machen, bei denen eindeutig dargelegt werden kann, dass alle Beteiligten davon profitieren können. „Aus realistischem Blickwinkel ist schon viel erreicht, wenn Ansätze zu einer sinnvollen regionalen Arbeitsteilung gefunden werden können und wenn die Perspektive der Akteure nicht mehr allein in ihrem sektoralen Politikfeld verharrt“ (Kriele 2005, S. 90).³⁷² Die treibenden Kräfte zur Durchsetzung euregionaler Ideen sind daher vor allem in Wirtschafts- und Arbeitnehmerverbänden zu finden (vgl. Görtzen 2007). Hier liegt das Interesse zur Gestaltung eines verflochtenen Wirtschaftsraumes. Die Industrie- und Handelskammern sowie die Technologieförderungs- und Entwicklungsgesellschaften im Gebiet der EMR arbeiten gemeinsam an einem euregionalen Standortkonzept, da sie davon ausgehen, dass keine Teilregion für sich allein gerade im Zeitalter der Globalisierung bestehen kann. „Hieran wird deutlich, dass bereits externe Effekte eingetreten sind und die Initiative der Zusammenarbeit nicht nur von der Euregio, sondern auch von anderen Gruppen ausgeht“ (Böttger 2006, S. 52). Die Weiterentwicklung der Euregio Maas-Rhein als Wirtschaftsraum folgt daher vor allem funktionaler Logik. Es wird von den Mitgliedern dieses Kooperationsraumes bewusst darauf verzichtet, durch ein konstruiertes Regionsimage regionale Identität zu erzeugen. Im Gegenteil, es wird sich darauf konzentriert, funktionale Lösungen für die Überwindung bestehender Grenzen und kultureller Unterschiede zu finden.³⁷³ Dies setzt voraus, dass man deren Existenz zunächst auch akzeptiert und entsprechend in der praktischen Umsetzung berücksichtigt. „Ein Identitätsraum, der sich auf die affektiven Bindungen der Menschen stützen könnte, ist die EMR nicht und soll sie auch nicht werden, würde man damit doch die regio-

372 Kriele (2005) kommt zu dieser strengen Bewertung durch Experteninterviews mit Verbandvertretern, Politikern, Vertretern der Exekutive sowie Vertretern aus Einrichtungen der Euregio selbst. Um ein gemeinsames Vorgehen innerhalb der EMR überhaupt erreichen zu können, misst Kriele (2005) der Mentoren- und Moderatorenfunktion innerhalb der Euregio, die hauptsächlich durch die Geschäftsstelle der EMR geleistet wird, eine hohe Bedeutung zu. Böttger (2006, S. 54) teilt diese Einschätzung nach einem Interview mit dem für den Ausschuss Jugend, Kultur und euregionale Identität verantwortlichen Euregio-Mitarbeiter Jef Wouters, der die Existenz einer euregionalen Identität anzweifelt.

373 Dies gilt beispielsweise für die Ausgestaltung eines grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes trotz aller bestehenden rechtlichen und kulturellen Unterschiede (vgl. Kriele 2005).

nalen Identitäten der fünf Nachbarregionen überspringen. In der EMR hat man also das Paradigma der Integration und der gemeinsamen Identität aufgegeben und hebt vielmehr die Differenzen sowie die Angebotsstruktur und den Möglichkeitsraum, den sie eröffnen, hervor. Statt sich weiter vergeblich an einer Harmonisierung des Ungleichen aufzureiben, besinnt man sich einer Kultur der Grenze und Verschiedenheit“ (Kriele 2005, S. 91).

Dieses Vorgehen kann für die an Kooperationen Interessierten nicht nur eine hohe Belastung, sondern auch Enttäuschungen bedeuten. Den Bewohnern des Gebietes der Euregio Maas-Rhein wird ein hohes Maß an kultureller Kompetenz abverlangt. Dies gilt insbesondere für die sprachlichen Unterschiede innerhalb der EMR, da hier die Sprach- und Nationengrenzen nicht immer übereinstimmen (vgl. Böttger 2006). In der Politik jedoch können Lösungen allein durch bestehende rechtliche oder kulturelle Unterschiede erschwert werden. Will man dennoch ein Leitbild für die EMR entwerfen, so ist es die Feststellung, dass sich die Mitglieder darauf verständigt haben, den Mehrwert sichtbar und nutzbar zu machen, der in der Komplementarität ihrer Unterschiede liegt. Dies erlaubt allen Beteiligten, die eigenen Interessen zu verfolgen, und geht davon aus, dass sich gerade auf diese Weise berührende und ergänzende Interessenpunkte klären und kombinieren lassen (vgl. Kriele 2005). Dieser Aspekt gilt auch für die Außerdarstellung der EMR. So will man als ein Raum wahrgenommen werden, jedoch nicht als ein Raum, der seine Identität nach außen von einem „anderem“ abgrenzt, sondern als ein Raum mit Grenzen und Differenzen, der Kontakte, Kooperationen und Austausch zulässt. Böttger (2006) bestätigt in seiner Analyse, dass die Bevölkerung die Notwendigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit nicht nur erkannt hat, sondern auch einfordert. Vielfalt und Auswahlmöglichkeiten in allen Lebensbereichen können nur dann vorliegen, wenn die Nachbarländer einbezogen werden. Auch Kriele (2005, S. 92) unterstreicht diese Einschätzung mit den teilweise institutionell gefestigten Kooperationen von Teilgebieten der EMR mit anderen grenzüberschreitenden Zusammenschlüssen. Als Beispiel nennt er unter anderem die intensive Kooperation der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens mit der Großregion SaarLorLux, die damit mehreren regionalen Kooperationen angehört.³⁷⁴ In Böttgers (2006) Augen ist es daher das entscheidende Merkmal der EMR, dass gesellschaftliche Akteure wie Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen sehr stark in die euregionale Zusammenarbeit eingebunden sind. Dies spiegelt sich auch in der Organisationsstruktur der EMR wieder.

374 „Doppelt- und Mehrfachmitgliedschaften und Gebietsüberlappungen stellen auf dem Feld der Kooperationen augenscheinlich kein Problem dar. Sie werden nach Art einer variablen Geometrie je nach Kooperationsaufgabe neu formiert oder auch eingegangen, um Fördergelder besser ausschöpfen zu können“ (Kriele 2005, S. 92). Zur Großregion SaarLorLux vgl. Kap. III.4.2.

III.4.4.2. Organisationsstruktur und Institutionalisierung

„Im Gegensatz zu vielen anderen Euroregionen, in denen Kommunalgemeinschaften zusammenarbeiten, handelt es sich hier um die Zusammenarbeit subnationaler Gebietseinheiten mit entsprechend gouvernementalem Charakter“ (Kriele 2005, S. 83). Die Organisationsform der Euregio Maas-Rhein stellt sich insgesamt wie folgt dar:³⁷⁵ Das höchste Entscheidungsgremium ist laut Satzung der nach niederländischem Recht gegründeten Stichting der Vorstand. Er wird aus den fünf exekutiven Spitzen der Teilgebiete gebildet: der Regierungspräsident Köln für die Regio Aachen e.V. (der Regierungspräsident Köln ist Vorsitzender der Regio Aachen e.V.), der Kommissar der Königin für die Provinz Niederländisch Limburg, der Gouverneur der Provinz Belgisch Limburg, der Gouverneur der Provinz Lüttich sowie der Ministerpräsident der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgiens. Ferner steht es jeder Partnerregion zu, drei weitere Mitglieder in den Vorstand zu benennen, von denen einer ein Gemeindevertreter sein muss. Somit zählt der Vorstand insgesamt 20 Mitglieder. Der Vorsitz im Vorstand und damit in der Stichting Euregio Maas-Rhein wechselt im Dreijahresrhythmus. Seit 2007 und bis einschließlich 2009 hat den Vorsitz der Kommissar der Königin für die Provinz Niederländisch Limburg inne. In den unmittelbaren Verantwortungsbereich des Vorstandes fallen vorrangig Entscheidungen über finanzielle und programmatische Fragestellungen der EMR. Er tagt vierteljährlich. 1994 entschied der Vorstand der EMR die Einrichtung eines beratenden politischen Beirates. Der daraufhin gegründete „Euregiorat“ konstituierte sich schließlich am 25. Januar 1995.³⁷⁶ Dieses Gremium, das zwei Mal jährlich öffentlich tagt, besitzt lediglich eine beratende Funktion und kann keine politische Kontrolle über die Verwendung der europäischen Mittel ausüben. Nach der Gründung wurde jedoch schnell deutlich, dass dieses Organ nicht zufrieden stellend funktionierte. Der Vorstand beschloss daher im Jahr 2000 die Teilung des Rates in zwei Kammern, eine der politischen und eine der gesellschaftlichen Vertreter. Seitdem besteht der Euregiorat aus insgesamt 81 Mitgliedern. Die erste Kammer umfasst 51 Politiker, während sich die zweite Kammer aus 30 Vertretern aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Industrie- und Handelskammern, Hochschulen, Umwelt- und Wohlfahrtsverbänden nach einem Verteilungsschlüssel, der sich nach der Einwohnerzahl der Gebiete richtet, zusammensetzt. Dabei ist es grundsätzlich eigene Angelegenheit der jeweiligen Teilregionen der EMR, die Delegierten für den Euregiorat zu bestimmen.³⁷⁷ Ein gemein-

375 Die Darstellung der Organisationsstruktur erfolgt anhand der Internetpräsentation der EMR. Vgl. www.euregio-mr.org (letzter Aufruf: 03.01.2009).

376 Von den derzeit rund 120 Euregios innerhalb der Europäischen Union „haben augenblicklich nur wenige einen eigenen vergleichbaren euregionalen Rat“ (Quelle: http://www.euregio-mr.org/emr_site/site_de/emr/euregiorat.php; Stand: 03.01.2009).

377 Die Delegierten für das deutsche Gebiet werden auf der Mitgliederversammlung der

sames Präsidium, das sich zusammensetzt aus einem Präsidenten (Präsident der ersten Kammer), einem Vizepräsidenten (Präsident der zweiten Kammer) sowie zehn (6 aus der ersten und 4 aus der zweiten Kammer) durch die Kammern gewählten Mitgliedern, übernimmt die tägliche Geschäftsführung für drei Jahre. Derzeit konzentriert der Euregiorat seine Arbeit vorrangig darauf, konkrete Empfehlungen zur strukturellen Gestaltung der grenzübergreifenden Zusammenarbeit und zum Ausbau der euregionalen Aktivitäten und Programme zu formulieren. Er berät damit über die Prioritäten und zukünftigen Linien der euregionalen Kooperation.³⁷⁸ Trotz der Teilung des Euregiorates in zwei Kammern ist er bezüglich seiner Arbeit weiterhin deutlicher Kritik ausgesetzt (Kriele 2005). Dies liegt vor allem daran, dass nur die Mitglieder der zweiten Kammer (gesellschaftliche Vertreter) teilweise über lange, eigenständige Erfahrungen in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verfügen. Die Politiker hingegen, also die Mitglieder der ersten Kammer, kommen durch ihre Delegation in den Euregiorat nicht selten erstmalig mit grenzüberschreitenden Themen in Berührung. So fehlen Kenntnisse über die politischen Verhältnisse in den anderen Regionen der EMR. Wechselnde Wahlperioden und eine sich damit immer wieder verändernde personelle Besetzung lässt eine fortlaufende strategische Diskussion kaum zu. Auf diese Weise erlahmt die inhaltliche Arbeit und es fehlt an der Entwicklung von Ideen und Vorschlägen, was jedoch zu den oben genannten Hauptzielen des Euregiorates zählt. Hinzu kommt, dass auch keine „euregionale“ Verwaltung zur Verfügung steht, die den Politikern die inhaltliche Arbeit abnehmen könnte. Um seine beratende Arbeit dennoch konkret und vor allem auch bürgernah gestalten zu können, hat der Vorstand der EMR gemeinsam mit dem Euregiorat insgesamt vier Kommissionen gebildet. Der Vorsitz der Kommissionen wird jeweils von einem Mitglied des Vorstandes wahrgenommen. Zusätzlich wählt jede Kammer aus ihren Reihen einen stellvertretenden Vorsitzenden. Der Vorstand der Euregio Maas-Rhein entsendet insgesamt 11 Mitglieder, die erste Kammer des Rates ebenfalls 11 und die zweite Kammer insgesamt 7 Vertreter pro Kommission. Dies bedeutet, dass die Mitglieder des Euregiorates selbst aktiv an der Arbeit der Kommissionen partizipieren, so dass sie über die Arbeit im Euregiorat hinaus aktiv in die Arbeit der EMR eingebunden werden.

Die operationelle Hauptarbeit jedoch fällt dem Koordinationsbüro der EMR in Maastricht zu. In seiner Funktion als Plattform, Drehscheibe und Moderator arbeiten hier die jeweiligen Vertreter jeder Partnerregion den Kommissionen, dem Vorstand und dem Euregiorat zu. „In diesem personell sehr bescheiden aus-

Regio Aachen e.V. gewählt. Die politischen Vertreter der übrigen Regionen werden von den Provinzialräten, d.h. den direkt gewählten Parlamenten auf Provinzebene, bzw. von dem Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft ernannt (vgl. Kriele 2005, S. 83).

378 Ein detaillierter Aufgabenkatalog findet sich in der Grundsatzklärung des Euregiorates, die unter folgender Internetadresse einsehbar ist: http://www.euregio-mr.org/emr_site/pdf/Grundsatzzerklaerung_D.pdf (letzter Aufruf: 03.01.2009).

gestatteten Büro werden Informationen weitergereicht, Konflikte reguliert, Öffentlichkeitsarbeit geleistet und Beratungsleistungen erbracht. Zusätzlich muss intensive Lobbyarbeit gegenüber den Regierungen der Bundesländer und Staaten betrieben werden, wenn es um Fragen der Kofinanzierung geht“ (Kriele 2005, S. 83). Im Koordinationsbüro der EMR ist ebenfalls ein INTERREG-Team eingegliedert, welches in Verbindung mit den jeweiligen INTERREG-Managern der Teilregionen steht. Diese Einrichtung ist notwendig, da die INTERREG-Anträge ein langes Beratungsverfahren innerhalb der EMR durchlaufen. Dies erstreckt sich zunächst über die internen Verhandlungen innerhalb der Teilregionen, dann über die Kontakte der INTERREG-Manager untereinander, über die Kommissionen bis zuletzt in den Vorstand der Euregio, wo das Genehmigungsverfahren abgeschlossen wird.

Über diese Organisationsstrukturen der Euregio Maas-Rhein hinaus weist Kriele (2005) darauf hin, dass es immer auch Aufgabe der Verwaltungen der Teilregionen ist, grenzüberschreitende gemeinsame Projekte zu realisieren. Die Verwaltungen müssen daher in der Lage sein, eine dienstleistungsorientierte, moderierende und aktivierende Funktion einzunehmen. „Faktisch sind es meist Verwaltungen, die selbst als Projektträger auftreten, auch wenn es bei angespannter Haushaltslage immer schwieriger wird, Personal und Eigenmittel bereitzustellen“ (Kriele 2005, S. 84). Auf der anderen Seite wissen aber auch die bürgerlichen Netzwerke, Unternehmen, Vereine und sonstigen Organisationen, wer innerhalb der EMR für Förderfragen ansprechbar ist. Hier sieht auch das Koordinationsbüro der Euregio seine vordringliche Aufgabe. So will es in erster Linie ein intelligentes und modernes Netzwerkmanagement für den Kooperationsraum bereitstellen, indem zusätzlich die Gremien der Euregio Maas-Rhein eingebunden werden. Dieser Aspekt stellt für Kriele (2005) und Böttger (2006) den zentralen Nutzen der Institutionen der EMR dar, da diese über einen direkten Kontakt in die jeweiligen Landesministerien der Mitgliedsregionen verfügen und somit faktisch für die Netzwerke und Kooperationen innerhalb der EMR einen direkten Kommunikationsweg eröffnen. „Die frühe Beteiligung von Fachministerien ist in der EMR eine der Erfolgsstrategien bei der Umsetzung ambitionierter Vorhaben. Sie müssen ständig dafür sensibilisiert werden, welche Grenzproblematiken bestehen und wie Entscheidungen und Gesetzesvorhaben aus den Ministerien sich auf den Grenzraum auswirken“ (Kriele 2005, S. 85).

Zusammenfassend beurteilt spiegelt der Institutionalisierungsprozess innerhalb der EMR wider, wie schwierig es ist, die Kooperation zwischen unterschiedlichen Teilregionen formal zu organisieren. „Wie es für die Zusammenarbeit regionaler Gebietskörperschaften typisch ist, ist die exekutive Spitze maßgeblich an den Entscheidungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beteiligt“ (Kriele 2005, S. 85). Der Vorstand der EMR nimmt die entscheidende Position für eine gut funktionierende vertikale Kommunikation mit den Fachministerien der Teilregionen ein. Dieser Aspekt ist unabdingbar, denn die EMR stellt keine

weitere politische Entscheidungsebene dar.³⁷⁹ Alle Inhalte, die innerhalb der Euregio verhandelt werden, gehen zur Entscheidung zurück in die Teilregionen mit den jeweiligen nationalen Parlamenten. Es existiert für die EMR kein Staatsvertrag, der ihr eine öffentlich-rechtliche Form gibt oder Kompetenzen überträgt. „Nationales Recht bleibt also unangetastet und insofern können die angrenzenden Gebietskörperschaften sich nur in der gemeinsamen Schnittmenge ihrer eigenen Kompetenzen bewegen“ (Kriele 2005, S. 87). Trotz dieser Komplexität der EMR wird in der Euregio „eine erstaunliche Fülle“ (Kriele 2005, S. 88) von Projekten realisiert, die vor allem durch bürgernahe Organisationen bzw. Bürgernetzwerke gegründet werden. Gerade im Bereich der Berufsausbildung und der Bestrebungen der Wirtschaftsverbände, einen grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt zu ermöglichen, werden Bildungsangebote geschaffen, die Kenntnisse über Kultur, Recht und Sprache der Nachbarländer vermitteln soll (vgl. Böttger 2006). Ein Beispiel hierzu ist auch die Euregionale Academie. Um jedoch die Komplexität der Verwirklichung dieses Projektes umfassend darstellen zu können, werden im folgenden Abschnitt zunächst Einblicke in die unterschiedlichen Ansätze zur Erwachsenenbildung innerhalb der Teilregionen der EMR gegeben.

III.4.4.3. Erwachsenenbildung in den Regionen der EMR

Die folgende Beschreibung zur Erwachsenenbildung in den drei Ländern, von denen Teilregionen an der Euregio Maas-Rhein beteiligt sind, beschränkt sich auf die Zeit nach 1945, da sich die jeweiligen Aufgabenbereiche inhaltlich im Vergleich zu noch früheren Zeiten beachtlich geändert haben.³⁸⁰

a) Belgien

Die Erwachsenenbildung in Ostbelgien ist durch ihre (partei-)politische Herkunft geprägt. So wurden zahlreiche Erwachsenenbildungsorganisationen als Forschungsorganisationen der jeweiligen Parteien oder auch der sozialen Bewegungen, wie etwa der Gewerkschaften, gegründet. Aufgrund der hohen Anzahl der Bildungsorganisationen im Vergleich zur Bevölkerung, ihrer Abhängigkeit von Projektmitteln und Zuschüssen sowie ihrer jeweiligen politischen Bindun-

379 Für Kriele (2005) liegt hier gleichzeitig das Grundproblem, warum die EMR kaum im Bewusstsein der Bewohner des Kooperationsraumes vorhanden ist. Zum einen sind die politischen Entscheidungsverfahren an sich nicht sehr transparent. Zum anderen sind sie komplex und langwierig und daher schwer nach außen in interessanter Art und Weise darzustellen. „Großen Handlungsbedarf sieht man deswegen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit“ (Kriele 2005, S. 89).

380 Die hier gemachten Angaben orientieren sich anhand der Arbeit von Ehlers (2005), die heute selbst Angestellte der Volkshochschule Aachen ist und dort zahlreiche Projekte der Euregionalen Academie betreut.

gen entsteht „ein sehr gespanntes Verhältnis innerhalb der Erwachsenenwelt Ostbelgiens“ (Ehlers 2005, S. 97). Die Zusammenarbeit untereinander gestaltet sich als sehr schwierig und entsteht meist nur aufgrund des politischen Drucks. Als Dachverband fungiert in Ostbelgien seit mehr als 25 Jahren der „Rat für Volk- und Erwachsenenbildung“, der Gutachten und Stellungnahmen über Sachgebiete der Erwachsenenbildung erstellt. Dies beinhaltet beispielsweise die Diskussion über Bezuschussungskriterien oder die Beurteilung förderungswürdiger Projekte verschiedener Organisationen im Bereich der Erwachsenenbildung. Auf diese Weise sichert der Rat die Solidarität der Erwachsenenbildungsorganisationen mit der Politik.

Die mit der Erwachsenenbildungsarbeit in der Praxis beauftragte Volkshochschule der Ostkantone Belgiens verfolgt insgesamt folgende drei Ziele:³⁸¹ gesellschaftspolitische Arbeit und Bildung, sozial-berufliche Integrationsarbeit mit Erwerbslosen sowie berufliche Wiedereingliederung und Qualifizierung von Arbeitnehmern. Es werden somit unterschiedliche Zielgruppen angesprochen, für die spezifische Bildungsangebote erstellt werden müssen.

b) Niederlande

In den Niederlanden gibt es heute etwa 100 „Volksuniversitäten“, die hauptsächlich erst in den 50er Jahren gegründet worden sind. Sie haben sich fast alle dem Dachverband „Bond van Nederlandse Volksuniversiteiten“ (BVNU) angeschlossen und erreichen im Durchschnitt 200.000 Kursteilnehmer im Jahr (vgl. Ehlers 2005). Dabei hat es allerdings in den Niederlanden zunächst folgende Entwicklung im Bereich der Erwachsenenbildung gegeben: Bis zum Ende der 60er Jahre entstanden an den Volksuniversitäten Sprachkurse für Ausländer und Kurse für Menschen mit geringem Schulabschluss. Erst in den 70er wurde zusätzlich die Möglichkeit geschaffen, Schulabschlüsse über den zweiten Bildungsweg nachzuholen. Mitte der 80er Jahre kamen dann Kurse im Bereich der Allgemein- und Elementarbildung hinzu, die in den 90er Jahren weiter ausdifferenziert wurden. In den Niederlanden herrschte jedoch die Auffassung vor, dass diese Inhalte der Allgemein- und Elementarbildung nicht zu den Hauptaufgaben der Volksuniversitäten gehörten. In Folge dessen werden diese hier auch nicht mehr angeboten: 1996 kam es zu einer endgültigen Trennung, da der niederländische Staat bestimmte, die Erwachsenen- und Berufsbildung in so genannten „Regional Opleidings Centra“ (ROC) zusammenzulegen. „Die Erwachsenenbildung in ROCs beinhaltet hauptsächlich Kurse in Niederländisch als Zweitsprache, Alphabetisierung und allgemeine Schulabschlüsse über den zweiten Bildungsweg“ (Ehlers 2005, S. 98). Dabei werden die ROCs vollständig vom niederländischen Staat finanziert. In Folge dieser strukturellen Entscheidungen sind etwa zehn Volks-

381 Die Volkshochschule der Ostkantone Belgiens wird hier genannt, da sie ein Mitglied der Euregionalen Academie geworden ist. Siehe hierzu Kap. III.4.4.4.

universitäten in ein ROC aufgegangen, die sich, im Gegensatz zu den verbliebenen Volksuniversitäten, sehr stark auf die berufliche Weiterbildung konzentrieren. Für die verbliebenen Volksuniversitäten gibt es in den Niederlanden keine weiteren gesetzlichen Regelungen. Da sie nicht vom Staat finanziert werden, müssen sie kostendeckend arbeiten.³⁸² Sie agieren daher meist als selbständige Stiftungen oder Vereine. Insgesamt hat diese Entwicklung dazu geführt, dass im gesamten südlichen Teil der Provinz Limburg, also innerhalb der niederländischen Teilregion der EMR, keine eigentliche Volksuniversität mehr existiert (vgl. Ehlers 2005).

c) Deutschland

In Nordrhein-Westfalen stand die Gründung der Volkshochschulen nach 1945 ganz unter den Eindruck des Zweiten Weltkrieges. Die Schulen wurden mit der Aufgabenstellung gegründet, die persönlichen und beruflichen, aber insbesondere auch die demokratischen Bildungsdefizite auszugleichen, die durch die NS-Diktatur und die Kriegsfolgen entstanden waren (vgl. Ehlers 2005). Per Gesetz wurde die Weiterbildung und die Finanzierung der Volkshochschulen erst im Jahre 1976 geregelt. Danach ist sowohl die Einrichtung als auch der Unterhalt von Volkshochschulen eine Pflichtaufgabe der Kommunen.³⁸³ Volkshochschulen in Deutschland sind weltanschaulich und religiös unabhängig und nicht kommerziell ausgerichtet. Dies unterscheidet sie fundamental von Weiterbildungseinrichtungen in anderen freien Trägerschaften. Allerdings sind sie dem Grundsatz wirtschaftlichen Handelns verpflichtet, was insbesondere in Zeiten der Einschränkung von öffentlichen Mitteln spürbare Folgen mit sich bringt. Des Weiteren sind per Gesetz ein Mindeststundenangebot für die einzelnen Volkshochschulen sowie die personelle Mindestausstattung geregelt. Obwohl der Unterhalt der Volkshochschulen eine Pflichtaufgabe der Kommunen ist, werden die Bildungseinrichtungen in der Praxis neben den Geldmitteln der Kommunen durch Zuschüsse von den Ländern sowie durch Entgelte der Teilnehmer an den Bildungsangeboten finanziert. Hinzu kommen weitere Drittmittel, falls bestimmte Auftragsmaßnahmen für die Arbeitsverwaltung durchgeführt oder spezielle Angebote für Privatunternehmen oder andere Institutionen bereitgestellt werden. „Die wichtige Rolle, die die Weiterbildung in der deutschen Gesellschaft hat, wurde 1985 bei der Verabschiedung eines Gesetzes bestätigt, das Arbeitnehmern erlaubt, pro Jahr fünf Tage Bildungsurlaub zu nehmen“ (Ehlers 2005, S. 99).

382 Möglich ist jedoch, von den Gemeinden, in denen Volksuniversitäten zu finden sind, kommunale Fördermittel zu erhalten. Ehlers (2005) schätzt den Anteil dieser Fördermittel auf 9,5 % des Gesamtetats der Volksuniversitäten. Außerdem ist für die Volksuniversitäten kennzeichnend, dass sie keine zertifizierten Prüfungen anbieten.

383 Die Regelungen finden sich im „Weiterbildungsgesetz WbG“. Durch das Gesetz werden neben den Volkshochschulen auch Weiterbildungseinrichtungen anderer Trägerschaften unterstützt.

Insgesamt decken die Programmprofile der einzelnen Volkshochschulen in Deutschland ein breites inhaltliches Spektrum ab, wobei die einzelnen Schulen im Vergleich zueinander sehr unterschiedliche Schwerpunkte bzw. Ausprägungen aufweisen können (vgl. Ehlers 2005). Das Angebot der Volkshochschule Aachen, die eine entscheidende Stütze der Euregionalen Akademie darstellt, beinhaltet beispielsweise folgende drei Schwerpunkte: das Nachholen von Schulabschlüssen (Sekundarstufe I), die berufliche Weiterbildung (einschließlich EDV) und der Fremdsprachenerwerb (einschließlich Deutsch als Fremdsprache). Darüber hinaus existieren zahlreiche weitere Kurse in politischer und kultureller Bildung, in Naturwissenschaften und Technik, Medizin und Gesundheit, Tanz und Bewegung und vielem mehr. Nach Ehlers (2005) beträgt die Förderung der Volkshochschule Aachen durch die Stadt Aachen und das Land Nordrhein-Westfalen zusammen 71 Prozent der Kosten. Aufgrund der in den letzten Jahren finanziell angespannten Lage Nordrhein-Westfalens ist eine Diskussion darüber entstanden, ob die Volkshochschule Aachen sich nur auf die Bildungsangebote konzentrieren sollte, die dazu beitragen, dass Erwerbslose wieder mehr Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhalten. „Darunter würde auch gerade der Bereich der politischen Bildung leiden, der in der deutschen Weiterbildung eine besondere Rolle einnimmt und den Menschen näher bringt, wie Demokratie funktioniert und wie sie selbst daran aktiv teilnehmen können“ (Ehlers 2005, S. 100).

III.4.4.4. Der Weg zur Euregionalen Akademie

Seitens der deutschen Volkshochschulen im Raum Maas-Rhein gab es seit den 1980er Jahren Bestrebungen, grenzübergreifende Kontakte im anderen Weiterbildungseinrichtungen in den Nachbarregionen einzugehen. So entstanden zu dieser Zeit erste Kontakte zwischen den deutschen Volkshochschulen und den niederländischen Volksuniversitäten in der Euregio Maas-Rhein. „Ein Antrag bei der Euregio zur finanziellen Unterstützung wurde jedoch nicht honoriert“ (Ehlers 2005, S. 100). Daraufhin ließen ebenfalls die Begeisterung und die Bemühungen bei den Beteiligten beiderseits der Grenze nach. Neben den fehlenden finanziellen Mitteln seitens der Euregio benennt Ehlers (2005) den Unterschied zwischen den beiden Systemen der Erwachsenenbildung als einen weiteren Hauptgrund für das nachlassende Interesse. Im Vergleich zu den niederländischen Volksuniversitäten stellten die deutschen Volkshochschulen viel größere Organisationen dar, die zudem durch öffentliche Geldmittel seitens des Landes und der Kommunen stärker unterstützt wurden. Deutschland war in der Lage, Bildungsangebote zu viel geringeren Preisen anzubieten, als es die niederländischen Bildungseinrichtungen konnten. Daher scheiterte man, ein gemeinsames Bildungsangebot bereitzustellen. Zusätzlich konnte zwischen den Akteuren keine Einigkeit darüber erzielt werden, welchen Mehrwert die grenzüberschreitende Kooperation haben könnte. „So brachen die Kontakte ab“ (Ehlers 2005, S. 100).

Im Vergleich zu den deutsch-niederländischen Annäherungen verlief die Zusammenarbeit an der deutsch-belgischen Grenze in den 80er Jahren deutlich erfolgreicher. Im Bereich der Politischen Bildung gab es seit dieser Zeit enge Kontakte zwischen der Volkshochschule Aachen und der Volkshochschule der Ostkantone Belgiens. Dabei konzentrierte man sich vor allem auf die wechselseitige Vermittlung der euregionalen Geschichte. So sollte ein gegenseitiges Verständnis für die unterschiedlichen Sichtweisen und Meinungsbildungen bezüglich der jeweiligen anderen Seite der gemeinsamen Grenze geweckt werden. „Ein wichtiger Grund für die erfolgreiche Zusammensetzung war die ähnliche Zielsetzung der beiden Volkshochschulen, nämlich die ‚Mitarbeit an der Demokratisierung der Gesellschaft‘“ (Ehlers 2005, S. 100). Für den Aufbau der Beziehungen der Weiterbildungseinrichtungen untereinander standen somit nicht die Lehrangebote im Vordergrund, die vor allem auf die berufliche Aus- und Weiterbildung abzielten.

Eine Institutionalisierung der bis dahin losen Kontakte der Erwachsenenbildungseinrichtungen im Dreiländereck wurde allerdings erst 1994 durch die Gründung des Arbeitskreises „Grenzen-Los“ erreicht. Initiatoren dieses Projektes waren jedoch nicht die Volkshochschulen oder vergleichbare Einrichtungen in den Teilregionen, sondern die Euregio Pfarrstelle der evangelischen Kirchen in der Euregio Maas-Rhein. Sie stieß nicht nur die ersten Annäherungen an, sondern war auch für die organisatorische Abwicklung des Arbeitskreises selbst verantwortlich. Der Arbeitskreis „Grenzen-Los“ suchte sich dazu kirchliche und kommunale Partner wie die Weiterbildungseinrichtungen im Dreiländereck, so dass sich sein Arbeitsgebiet strukturell auf die geographische Kernregion der Euregio Maas-Rhein beschränkte. Der Schwerpunkt von „Grenzen-Los“ lag „anfangs bei ‚euregionalen antifaschistischen Rundfahrten‘“ (Ehlers 2005, S. 100).³⁸⁴ Organisiert wurden mehrtägige Exkursionen für „Multiplikatoren“, wie

384 „Der Arbeitskreis GRENZEN-LOS ist ein Zusammenschluss von kirchlichen, kommunalen und anderen Weiterbildungseinrichtungen im Dreiländereck von Belgien, Deutschland und den Niederlanden (Euregio Maas-Rhein). Er hat sich 1994 gebildet im Vorfeld der Gedenkveranstaltungen zum 50. Jahrestag des Endes des 2. Weltkrieges im Mai 1995. Aus diesem Anlass wurde erstmalig eine gemeinsame Fahrt von Belgiern, Deutschen und Niederländern zu Stätten der Unterdrückung und des Widerstandes durchgeführt. Diese Fahrten sind inzwischen zu einer festen Einrichtung geworden. GRENZEN-LOS möchte mit dem Schicksal von Menschen konfrontieren, die unter der Terrorherrschaft der Nationalsozialisten gelitten und ihr Leben verloren haben. Dabei sollen Klischees vermieden und Vorurteile abgebaut, aber historische Fakten deutlich gemacht und eindeutig benannt werden. Besondere Beachtung erfahren die Menschen, die wegen ihrer Rasse, Religion oder politischen Überzeugung verfolgt und zur Flucht gezwungen wurden oder aber in Konzentrationslagern inhaftiert waren oder ermordet wurden. Gespräche mit Augenzeugen und Auseinandersetzung mit deren mündlichen und schriftlichen Berichten sind ein wichtiger Bestandteil der Arbeit von GRENZEN-LOS. Der euregionale, also grenzübergreifende Aspekt hat dabei besondere Bedeutung.

beispielsweise Lehrkräfte, die dadurch selbst in die Lage versetzt werden sollten, eigenständig Rundfahrten zu euregionalen Themen durchzuführen und auf die gemeinsame euregionale Geschichte einzugehen. Der Arbeitskreis „Grenzenlos“ verfügte jedoch nicht über ein eigenes Budget für die genannten Aktivitäten. Seine Vorhaben konnten nur mit Drittmitteln finanziert werden. Zudem hatte die Euregio-Pfarrstelle die notwendigen sekretariellen Aufgaben übernommen. Insgesamt war dieses erste grenzüberschreitende Projekt im Rahmen der Erwachsenenbildung, an dem alle an der EMR beteiligten Staaten teilnahmen, vom Engagement einzelner Personen abhängig: „Dies wurde zum Problem, als der Euregio-Pfarrer in den Ruhestand ging und man von Seiten der evangelischen Kirche bekannt gab, sich zwar weiter am Arbeitskreis zu beteiligen, aber nicht länger die sekretarielle Unterstützung zu leisten“ (Ehlers 2005, S. 101).

Zu diesem für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit kritischen Zeitpunkt eröffnete sich für die Volkshochschule Aachen die Option, ein Projektpartner im Aachener Projekt „Lernen ohne Grenzen“ zu werden. Dieses Projekt selbst ist ein Bestandteil des Bundesprogramms „Lernende Regionen“, welches jeweils zur Hälfte vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) sowie vom Europäischen Sozialfonds finanziert wird.³⁸⁵ „Lernen ohne Grenzen“

GRENZEN-LOS richtet seine Aktivitäten auch gegen Tendenzen und Aktivitäten von rechtsextremen, rassistischen, antisemitischen und fremdenfeindlichen Gruppen und Personen. Auch hierbei hat sich die grenzübergreifende Vernetzung bewährt.“

(Quelle: http://www.vhs-aachen.de/_db/db44_vhs/File/PDF/Grenzenlos_deutsch.htm; letzter Aufruf: 06.01.2009).

- 385 Das Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“ ist im Jahr 2000 ins Leben gerufen worden. Mit einem Budget von rund 130 Mio. EUR ist es die bislang größte Initiative im Bereich „Lebenslanges Lernen“ in Deutschland. Sie ist zugleich Schwerpunkt der gemeinsamen Strategie für das „Lebenslange Lernen“, auf die sich Bund und Länder 2004 in der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung verständigt haben. Im Lenkungsausschuss des Programms arbeiten Bund, Länder und Sozialpartner eng zusammen. Gemeinsam wählen sie die Projekte für die Förderung aus und beschließen die Grundsätze der Programmentwicklung. Mit dem Programm „Lernende Regionen“ fördert das BMBF regionale Vernetzung. Das Programm beruht auf der Annahme, dass die Regionen einen wichtigen Beitrag zur Verwirklichung des Lebenslangen Lernens leisten können. Es wird davon ausgegangen, dass es nur dann gelingen kann, ein regionales „Bildungsprofil“ zu entwerfen und neuartige, bedarfsgerechte Bildungsangebote zu entwickeln, wenn alle relevanten Partner aus Bildung, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung vor Ort zusammenarbeiten. Zudem wird der regionale Förderansatz betont, da es auf diese Weise jedem Netzwerk möglich ist, sich optimal auf die Situation vor Ort einzustellen. In der Praxis zeigt sich, dass in vielen Fällen die Initiative zur Gründung eines Netzwerks auf eine Volkshochschule oder einen anderen Bildungsanbieter zurückgeht. Teilweise sind die Gründer aber auch Kammern, Hochschulen oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften. Derzeit existieren in Deutschland insgesamt 76 Netzwerke, die durch das Programm „Lernende Regionen“ unterstützt werden.

(Quelle: <http://www.lernende-regionen.info/dlr/index.php>; Stand 2008; letzter Aufruf:

stellt ein Netzwerk zur Stärkung der Bildungslandschaft, zur qualitativen Verbesserung von Angebotsstrukturen und zur Entwicklung neuer Lernformen in der Region Aachen sowie dem nahen Grenzbereich dar. Somit ist auch dieses Projekt von seiner Zielausrichtung – wie bereits der Arbeitskreis „Grenzen-Los“ – auf den inneren Kreis der Euregio Maas-Rhein beschränkt. In seinen heutigen Strukturen umfasst „Lernen ohne Grenzen“ drei so genannte Geschäftsfelder.³⁸⁶ Das erste Geschäftsfeld „Passgenaue Qualifizierung“ verfolgt das Ziel, durch eine bedarfsgerechte und zielgruppengenaue Qualifizierung zukunftsorientierte und nachhaltige Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen. Insbesondere wird hierbei die Kompetenzentwicklung direkt am Arbeitsplatz im Prozess der Arbeit in den Vordergrund gestellt. Neben diesem Aspekt soll die Kooperation der Weiterbildungsanbieter unter besonderer Berücksichtigung der kulturellen Besonderheiten innerhalb der Euregio Maas-Rhein ausgebaut und intensiviert werden, so dass eine fundierte Systematisierung und Modularisierung der Weiterbildungsangebote möglich wird. Das zweite Geschäftsfeld ist das der „Euregionalen Lernorte“. Hier ist es die Vorgabe, neuartige Lernformen sowie –arrangements zu entwickeln, um für verbesserte Lernergebnisse zu sorgen. Zu diesem Konzept gehört ebenfalls die kontinuierliche verbesserte Vermittlung von Lehrkräften sowohl in vertikaler aber auch in horizontaler Richtung zwischen Institutionen innerhalb des Raums der Euregio. Zusätzlich werden im Rahmen dieses Geschäftsfeldes Anbieter außerschulischer Lernorte zusammengeschlossen, um deren Bildungsangebote weiter zu professionalisieren und gemeinsam auf dem Bildungsmarkt anzubieten. Die hier behandelte Euregionale Academie stellt eine Kooperation dar, die aus der Perspektive des Projektes „Lernen ohne Grenzen“ innerhalb dieses zweiten Geschäftsfeldes anzusiedeln ist. Das letzte und dritte Geschäftsfeld wird als „Euregionale Bildungsberatung“ bezeichnet. Hier soll ein Netzwerk entstehen, welches nicht nur den Ratsuchenden sondern auch den Bildungsberatern in den Teilregionen der EMR die grenzüberschreitenden Möglichkeiten eröffnet. Es geht also darum, die Bildungsangebote der drei Länder der Euregio zusammenzuführen und gemeinsam darzustellen. Dabei stehen die Schlagworte „Kennenlernen“, „Austausch“ und „euregionale Synergien“ im Vordergrund.

Für die Volkshochschule Aachen bedeutete die Teilnahme am Aachener Projekt „Lernen ohne Grenzen“ als Teil des Bundesprogramms „Lernende Regionen“ einen „Abbau der Grenzen im Kopf“ (Ehlers 2005, S. 101). Es galt, für den Aufbau einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit die vorhandenen Bildungsakteure in den anderen beiden an der Euregio beteiligten Ländern anzusprechen und für das Projekt zu gewinnen. Dabei gelang es der Volkshochschule Aachen frühzeitig, die Volkshochschule der Ostkantone Belgiens als Unterauf-

07.01.2009).

386 Vgl.: <http://www.lernen-ohne-grenzen.de>; letzter Aufruf: 07.01.2009).

tragsnehmer einzubeziehen. Parallel hierzu übernahm die Volkshochschule Aachen im Rahmen ihrer Aufgaben in „Lernen ohne Grenzen“ die organisatorische Abwicklung des ursprünglich von der Euregio Pfarrstelle initiierten Arbeitskreises „Grenzen-Los“, so dass hier ein weiterer Anknüpfungspunkt für die regionale Kooperation gegeben war. Auf diesen beiden Anstoßpunkten aufbauend intensivierte sich im Laufe der Zeit die Kontakte insbesondere zwischen den beiden Volkshochschulen in Aachen und in Eupen. Mit den Niederlanden bestanden jedoch zunächst ausschließlich Kontakte mit Bildungspartnern aus kirchlichen Kreisen, die sich im Arbeitskreis engagierten. Ein niederländischer Partner aus dem Bildungsbereich konnte nicht integriert werden. „Ein wichtiger Grund dafür war, dass politische Bildung an niederländischen Volkshochschulen kein Schwerpunkt ist“ (Ehlers 2005, S. 101). Im Rahmen des Aufgabenbereiches „Lernen ohne Grenzen“ intensivierte die Volkshochschule Aachen daher ihre Suche nach niederländischen Netzwerk-Partnern. Schließlich ging man auf das Arcus College in Heerlen zu, welches 1998 nach einer Fusion von drei anderen bis dahin selbständig agierenden Weiterbildungseinrichtungen entstanden war. Die Volksuniversiteit Heerlen hatte sich dieser Fusion ebenfalls angeschlossen. „So entstand das Arcus College Heerlen als ein ROC, das nicht nur für die Berufsausbildung zuständig ist, sondern auch für die Erwachsenenbildung“ (Ehlers 2005, S. 101).³⁸⁷ Durch diesen niederländischen Zusammenschluss stand der Volkshochschule Aachen ein neuer Partner auf der niederländischen Seite gegenüber, der sich in die grenzüberschreitende Zusammenarbeit integrierte. Zwar ist bis heute die Preisstruktur der Angebote seitens des Arcus College eine andere als die der beiden Partner, die organisatorische Einbettung ist jedoch gelungen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass dort sogar Mitarbeiter beauftragt sind, sich ausschließlich um Fragen der Internationalisierung zu kümmern. „Es gelang, was vorher Jahre lang nicht von Erfolg gekrönt war. Seit April 2003 treffen sich die beteiligten Vertreter der drei Einrichtungen regelmäßig und haben über alle drei Grenzen hinweg ein funktionierendes Netzwerk entstehen lassen“ (Ehlers 2005, S. 101). Die Zusammenarbeit der drei Weiterbildungseinrichtungen wurde am 01. März 2004 mit der Unterzeichnung einer Kooperationsvereinbarung gefestigt und die Euregionale Academie gegründet. Von Anfang an wurden das Marketing und die Öffentlichkeitsarbeit für die neu geschaffene Kooperationsform gemeinsam geplant und umgesetzt. Die Öffentlichkeit der Euregio sollte so optimal wie möglich angesprochen werden. Außerdem wurde in der Vereinbarung festgelegt, dass die Bildungsangebote der Euregionalen Academie stufenweise ausgebaut werden sollten.

387 Die Arcus Volksuniversiteit ist heute eine separate Stiftung innerhalb des ROC Arcus. Da sie keine Förderung von der Gemeinde Heerlen erhält, muss sie völlig kostendeckend operieren.

III.4.4.5. Die Konzeption der Euregionalen Academie

Am Dreiländerpunkt berühren sich die drei verschiedenen Länder Belgien, Niederlande und Deutschland, die in den Grenzraum ihre landestypischen kulturellen Eigenschaften einbringen. Nahezu alle Lebensbereiche sind davon betroffen: Politik, Alltag, Bildungssysteme, Arbeitsrecht, Kommunalordnungen etc. Die Euregionale Academie, die von dem Arcus College in Heerlen (NL), der Volkshochschule der Ostkantone in Eupen (B) und der Volkshochschule Aachen (D) gemeinsam betrieben wird, bemängelt hinsichtlich des gemeinsamen Raumes in ihrem Grundkonzept, dass innerhalb der Euregio Maas-Rhein nur die jeweils günstigeren Einkaufsmöglichkeiten in den Teilregionen bei den Bewohnern dieses Raums bekannt seien. Ansonsten bestünden zwischen den Euregio-Mitgliedern nach wie vor spürbare Vorbehalte.³⁸⁸ Das Bewusstsein für eine gemeinsame Geschichte und gemeinsame Traditionen sei nicht vorhanden. „Hier wirken die national-mentalen Grenzen stärker, als es mittlerweile den politischen Realitäten entspricht. Ein ‚Europa der Regionen‘ kann aber erst dann Wirklichkeit werden, wenn die BürgerInnen gerade in Grenzregionen selbstbewusst grenzüberschreitend denken und handeln.“³⁸⁹ Daher ist es das Hauptanliegen der Euregionalen Academie, die Menschen der Euregio zu einer aktiven Kommunikation untereinander zu bewegen und auf diese Weise die „Grenze im Kopf“ der Bewohner des Grenzraumes abzubauen (vgl. Ehlers 2005). Ebenfalls bringt die Euregionale Academie in ihrem Grundkonzept zum Ausdruck, dass man erkennt, dass der wechselseitige Austausch von Personen sowie die Nutzung von Bildungsangeboten über die nationalen Grenzen hinweg bisher nur von denjenigen wahrgenommen wird, die bereits ein spezifisches Interesse für den Grenzraum entwickelt haben und zudem über besondere persönliche Fähigkeiten wie Sprache, Offenheit für andere Kulturen, Flexibilität oder Mobilität verfügen. Die Menschen jedoch, bei denen diese Fähigkeiten nicht entsprechend ausgeprägt sind, vermeiden die Kultur- und Bildungsangebote der Euregio. „Um Menschen für die Zielsetzungen der Bildungsarbeit der ‚Euregionalen Academie‘ zu gewinnen, gilt es, alte, aber immer noch gültige erwachsenenpädagogische Grundsätze zu wahren, d.h. zum Beispiel, den Menschen dort abzuholen, wo er steht.“³⁹⁰ Von dieser Analyse ausgehend plant die Euregionale Academie die

388 So herrsche innerhalb der Euregio das Klischee vom „unbekannten Nachbarn“ vor, welches verhindere, dass die Menschen aufeinander zugehen. Entsprechend würden auch die Bildungsangebote jenseits der Grenze gar nicht erst wahrgenommen bzw. in Betracht gezogen.

389 Quelle: Grundkonzept der Euregionalen Academie. Gefunden im Internet unter: <http://www.vhs-aachen.de/docs/projekte/lernenohnegrenzen/index.htm> (letzter Aufruf 07.01.2009).

390 Quelle: Grundkonzept der Euregionalen Academie. Gefunden im Internet unter: <http://www.vhs-aachen.de/docs/projekte/lernenohnegrenzen/index.htm> (letzter Aufruf 07.01.2009).

thematische Ausrichtung des Veranstaltungsangebotes, um einen Raum für Austausch und Begegnung zu schaffen. Als Ausgangslage werden hierzu die unterschiedlichen Erfahrungen im Erleben des Alltags innerhalb der Euregio gewählt. Das Grundkonzept der Euregionalen Academie fußt auf der Argumentation, dass durch die Kenntnis der Alltagswelt langfristig persönliche und emotionale Bindungen an das soziale Umfeld in der Euregio Maas-Rhein erzeugt werden können. Daran anknüpfend entstehen letztlich Elemente einer kollektiven und damit euregionalen Identität. Zu erwähnen ist ebenfalls, dass aus Sicht der Euregionalen Academie vor allem Jugendliche und junge Erwachsene die wichtigste Zielgruppe zur Verwirklichung ihrer Ziele darstellen. Auf diese Weise versucht die Euregionale Academie, einen Beitrag zur Schaffung eines euregionalen Bewusstseins und einer euregionalen Identität zu leisten.³⁹¹

Um das Bildungsangebot der Euregionalen Academie näher beschreiben zu können, teilt es Ehlers (2005) in drei Stufen ein, die sich an der Gesamtentwicklung dieser grenzüberschreitenden Kooperation dreier Bildungseinrichtungen orientieren. Die erste Stufe nach der Gründung der Euregionalen Academie bestand für die drei Projektteilnehmer darin, die vorhandenen Basisangebote für die angestrebte Zielsetzung zu bündeln und entsprechend auszubauen. „Am Anfang stand die Idee, ein gemeinsames Programm herauszugeben, denn im Bildungsangebot der drei Partner fanden sich eine Fülle von Veranstaltungen, die für Nutzer jenseits der Grenze interessant waren“ (Ehlers 2005, S. 102). Dazu ist eine gemeinsame Broschüre entworfen worden, so dass sich die Interessierten in Eupen, Heerlen und Aachen über die Grenzen hinweg über bestehende Angebote mit euregionalen Inhalten informieren können. Hierbei handelt es sich vor allem um Vorträge, Studienfahrten sowie Führungen durch das Dreiländereck. Hinzugezogen worden sind jedoch ebenfalls Veranstaltungen aus dem individuellen Programmprofil einer Bildungseinrichtung, die sich bewusst vom anderen Partner unterscheiden. Auf diese Weise entsteht ein sehr kompaktes Programmangebot, welches stets gezielt weiter ausgeformt bzw. angepasst werden kann und ein breites Spektrum abdeckt (vgl. Ehlers 2005).

Die zweite Stufe in der Entwicklung des Angebotes der Euregionalen Academie beschäftigt sich mit der Durchführung von Bildung als Erlebnis und als Begegnung zur Kommunikation. Wie bereits das Grundkonzept der Academie darstellt, soll sie eben mehr sein „als ein Sammelsurium von Angeboten“ (Ehlers 2005, S. 102). Vielmehr steht die Motivation der Bewohner der Euregio im Vordergrund, sich mit dem Nachbarn zu beschäftigen. Gerade die Menschen sollen für sich die EMR entdecken, die von sich aus nicht im ausreichenden Maße über die dazu notwendigen Fähigkeiten verfügen. Um diese Hürde zu überwinden,

391 Kriele (2005) hat deutlich gemacht, dass das Ziel einer euregionalen Identität von politischer Seite nicht im Vordergrund steht. Somit verfolgt die Euregionale Academie andere Interessen als die Exekutiven der an der Euregio beteiligten Teilregionen. Vgl. Kap. III.4.4.1.

müssen jedoch verschiedenen Voraussetzungen geschaffen werden: „Jeder Partner muss dem Gast mit Freude etwas über seinen Lebensbereich mitteilen wollen, und der Gast muss die Bereitschaft mitbringen, in den fremden Regionen Neues zu entdecken“ (Ehlers 2005, S. 103). Es geht also darum, die Menschen dazu zu bewegen, sich aus eigener Initiative heraus mit den Bedingungen der Euregio auseinanderzusetzen. Nur wenn eine gegenseitige Neugier geschaffen worden ist, sind die Menschen bereit, auf das Neue einzugehen und existierende Vorurteile abzubauen. Zu diesem Zweck entwickelt die Euregionale Academie vor allem zielgruppenspezifische Veranstaltungen, die euregionale Themen in Form von kommunikativen Veranstaltungen präsentieren. „Zwar steht der Bildungsaspekt stark im Vordergrund, aber durch ihren Eventcharakter vermitteln sie ‚Bildung mit Spaß‘“ (Ehlers 2005, S. 103). Zusätzlich sollen sich über das jeweilige Thema Bezüge zum Alltagsleben innerhalb der Euregio entwickeln, um das euregionale Bewusstsein weiter zu fördern. Insgesamt beurteilt Ehlers (2005, S. 103) das existierende Angebot als „breit gefächert und ausbaufähig“.³⁹²

Die dritte Stufe in der Entwicklung der Euregionalen Academie umfasst die Schaffung von Bildungsangeboten, die gezielt den weiterführenden Ausbau einer euregionalen Identität fördern sollen. Während zunächst Inhalte des Alltags im Vordergrund stehen, sollen neben Sprachangeboten zusätzlich Bildungsmaßnahmen zur beruflichen Aus- und Weiterbildung ausgeschrieben werden. Dieses neue Bildungsangebot der „Euregionalen Kompetenz“ (Ehlers 2005, S. 104) vermittelt Kenntnisse, Einstellungen und Verhaltensweisen, die eine vor allem berufliche Orientierung im gesamten Gebiet der Euregio – also grenzüberschreitend – ermöglichen. Auf diese Weise öffnet sich der persönliche Handlungsspielraum der Menschen und führt zu zusätzlichen Möglichkeiten auf dem euregionalen Arbeitsmarkt. Bei dem Aufbau und der Organisation der entsprechenden Bildungsangebote wird modular und maßnahmebezogen vorgegangen. In einem ersten Schritt bestehen die Inhalte der Modulangebote aus allgemeinen Themen zur Euregio Maas-Rhein. Diese können Aspekte zur euregionale Geschichte, zu

392 „Die erste Veranstaltung in diesem Rahmen war ein Treffen, zu dem Mitglieder dreier Geschichts- und Heimatvereine aus Belgien, Niederlande und Deutschland eingeladen wurden. Sie stellten sich u.a. die Frage, welche Ereignisse euregionale und geschichtliche Meilensteine jenseits der Grenze sind und ob die Heimatgeschichte in der Euregio eine gemeinsame Zukunft hat. Auch wurden Gespräche geführt über ihre Arbeitsweisen, ihre Ziele und die Herausforderung, die Jugend für die Geschichte vor Ort zu interessieren. Das zentrale methodische Element dieser Veranstaltung war, dass das Angebot zur Begegnung und zum Austausch inhaltlich ausgearbeitete Vorgaben/Programme auswies sowie durch geschulte Moderatorinnen und Moderatoren begleitet wurde. Die Moderation bediente sich der klassischen Methoden zur Vermittlung von Wissen und Anregung zum Austausch wie Referaten, Diskussionsrunden, Einsatz von Medien, Rundfahrten und Führungen. Die auf die jeweiligen Zielgruppen abgestimmten Module der Begleitung wurden von den drei Partnerorganisationen entwickelt“ (Ehlers 2005, S. 103).

Gesellschaft und Politik in den Nachbarländern, zu Verwaltungsstrukturen, zu Lebensalltag, zum Wohnen und Arbeiten jenseits der Grenzen oder auch zu Kultur und Freizeit sein.³⁹³ Die vermittelten Inhalte werden dann in einem zweiten Schritt mit speziellen Kursen aus dem Standardprogramm der drei Partnerorganisationen der Euregionalen Academie ergänzt. Beispiele hierzu sind persönlichkeitsbildende Workshops (etwa Bewerbungstraining), Sprach-Module oder EDV-Training. Alle Maßnahmen werden mit Zertifikaten abgeschlossen, die im gesamten Raum der Euregio Maas-Rhein anerkannt werden.

Bisher sind diese drei beschriebenen Stufen im Bildungsangebot der Euregionalen Academie verwirklicht worden. Dabei beschränkt sich der Kreis der Anbieter dieses Angebots bis heute auf die drei Gründungsmitglieder. „Grund dafür ist der Wunsch nach einer vertieften, strukturellen Zusammenarbeit zwischen diesen Organisationen, sowohl im Bereich der inhaltlichen Bildungsplanung wie auch im Bereich von Verwaltung und Kommunikation“ (Ehlers 2005, S. 104). Ehlers (2005) schließt die Aufnahme weiterer euregionaler Bildungsorganisationen in den Partnerkreis jedoch nicht grundsätzlich aus. Dies kann aus der Sicht der Autorin allerdings nur geschehen, wenn das Bildungsangebot der Euregionalen Academie dadurch sinnvoll ergänzt wird und sowohl die aufzunehmende Organisation als auch alle Mitglieder der Euregionalen Academie eine engere Zusammenarbeit wünschen. Problematisch bleibt für die Euregionale Academie weiterhin die Finanzierung des Bildungsangebotes. Für das gemeinsame Bildungsangebot existiert kein eigenes Finanzierungssystem. Vielmehr besteht die Euregionale Academie nur aus der gemeinsamen Ausarbeitung, Bewertung und Bereitstellung von Bildungsangeboten, mit denen bestimmte Ausbildungsziele erreicht werden sollen. Sie stellt somit eine Kooperationsform ohne eigenen Unterbau dar. Durch die Euregionale Academie wird lediglich ermöglicht, dass innerhalb der Euregio die Menschen grenzübergreifend an bestimmten Bildungsangeboten der jeweiligen Partnerorganisation teilnehmen können. Jedes Mitglied der Euregionalen Academie finanziert sich weiterhin selbst nach den jeweiligen nationalen Möglichkeiten und Vorgaben. Das Aachener Förderungsprogramm „Lernen ohne Grenzen“ spielte eine entscheidende Rolle für die Initiative zur Gründung der Euregionalen Academie. Bis heute versuchen die Mitglieder dieser Kooperation, die Genehmigung zu weiteren För-

393 Die aktuellen Angebote lassen sich den Programminformationen der drei kooperierenden Bildungseinrichtungen entnehmen. Beispielfhaft seien hier nur folgende Bildungsangebote genannt: „Grenz-Wechsel“ (eine euregionale Lehrerfortbildung), „Flucht.Deportation.Widerstand“ (eine alternative Euregio-Rundfahrt), „Argumentationstraining gegen Vorurteile und Rassismus“ (Situations- und Handlungstraining für alltägliche Situationen), Arbeiten bei den Nachbarn in der Euregio“ (eine Informationsveranstaltung für zukünftige Grenzgänger), „Paddeln mit dem Kajak auf der Ourthe (Belgien)“ (eine Exkursionsveranstaltung nach Belgien) oder auch zahlreiche Sprachweiterbildungskurse sowie gemeinsame Tanz-, Bastel- oder Exkursionsangebote.

dermitteln zu erhalten.³⁹⁴ So hat sich die Region Aachen unter dem Projektnamen „EuRegionale 2008“ erfolgreich für das Jahr 2008 beim Förderprogramm „Regionale“ des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen (NRW) beworben. „Regionale“ ist ein Förderkonzept auf nordrhein-westfälischer Landesebene, welches auf die interkommunale Zusammenarbeit von Verwaltungen in Städten und Gemeinden abzielt. Übergeordnetes Ziel ist es dabei, die Identität der jeweiligen Region nach innen zu stärken, und gleichzeitig die Profilierung nach außen zu verbessern. Das Bundesland NRW vertritt dabei die Ansicht, dass es in Bereichen wie Schule und Bildung, Gewerbeentwicklung, Infrastruktur oder Tourismus durch regionale Zusammenarbeit organisatorisch und finanziell zu einer intelligenten Arbeitsteilung kommen kann und auf diese Weise nicht nur die einzelnen Kommunen entlastet, sondern gleichzeitig die geförderten Regionen gestärkt werden.³⁹⁵ Bisher wurden folgende „Regionalen“ vergeben: die Regionale 2000 für die Region „Ostwestfalen/Lippe“, die Regionale 2004 für die Region „links und rechts der Ems“, die Regionale 2006 für die Region „Bergisches Städtedreieck“ und die EuRegionale 2008 für den Grenzraum Aachen als Beitrag zur Förderung der gesamten Entwicklung der Euregio Maas-Rhein.³⁹⁶ Dabei hat der Förderantrag der Region Aachen bewusst die EMR betont und somit die belgischen und niederländischen Nachbarregionen mit eingeschlossen.³⁹⁷ Insgesamt werden durch die EuRegionale 2008 Projekte unterstützt, in denen Ideen und Qualitäten der drei Nachbarregionen zusammentreffen. Unter anderem werden strukturpolitische Projekte gefördert, um die Begegnungen der

394 Selbiges gilt auch für das Aachener Projekt „Lernen ohne Grenzen“, nachdem die europäische und bundespolitische Förderungsinitiative „Lernende Regionen“ aufgrund der gewünschten Nachhaltigkeit von Bildungsprogrammen zunächst bis zum Jahr 2010 verlängert worden ist.

(Quelle: <http://www.lernende-regionen.info/dlr/index.php>; Stand 2008; letzter Aufruf: 07.01.2009).

395 Das Förderprogramm „Die Regionalen“ wird seitens des Bundeslandes NRW als ein „einmaliges europäisches Instrument“ dargestellt. Es umfasst alle Gesellschaftsbereiche, die in der ein oder anderen Form einen Beitrag zum regionalen Strukturwandel leisten können. So reichen die Projekte im Rahmen der „Regionalen“ von Naturschutz bis zu regionaler Stadtbaukultur, von Wirtschaft und Arbeit zur Landschaftsentwicklung – und noch weiter darüber hinaus. Dabei soll das Instrument „Regionale“ kein Einheitsinstrument darstellen: „So unterschiedlich wie die einzelnen Regionen NRWs sind, so verschieden sind auch die individuellen Regionale-Programme“.

(Quelle: http://www.euregionale2008.eu/de/euregionale_2008/die_regionalen_in_nrw/index.html; letzter Aufruf: 11.01.2009).

396 Für 2010 erhält die Region Köln/Bonn den Zuschlag. Für die Jahre 2013 und 2016 laufen die derzeitigen Ausschreibungsphasen.

(Quelle: <http://www.regionalen.nrw.de/hintergrund/index.html>; letzter Aufruf: 11.01.2009).

397 „Außerdem bot dies die Möglichkeit der Kofinanzierung von Projekten mit Hilfe von INTERREG-Programmen“ (Ehlers 2005, S. 105).

Menschen untereinander weiter auszubauen. Auch der grenzüberschreitende Aufbau von Technologie und Wissenschaft wird gezielt vorangetrieben, um zum Wandel in der Euregio beizutragen. Neben weiteren Förderungsvorhaben im Bereich des Naturschutzes und der Umweltpolitik stehen im Rahmen der EuRegionale 2008 besonders grenzüberschreitende Bildungsprojekte im Vordergrund. „Einer der Schwerpunkte ist der Bereich ‚GrenzWissen‘, zu dessen Aufgabe es gehört, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Bildungsbereich zu fördern und sie der Öffentlichkeit zu vermitteln. Die Euregionale Academie wurde in diesem Rahmen als besonders förderwürdiges Projekt nominiert“ (Ehlers 2005, S. 105). Aus heutiger Sicht hat die Unterstützung durch die EuRegionale 2008 zu einem erheblichen Ausbau des Bildungsangebotes der Euregionalen Academie im Bereich der Fremden- und Gästeführungen durch die Grenzregion beigetragen. Entscheidende Gründe für die Genehmigung der Förderung waren die Möglichkeiten zur Schaffung einer euregionalen Identität innerhalb des Grenzraumes als auch die Chance, auf diese Weise die Beschäftigungsmöglichkeiten im touristischen Sektor der Grenzregion auszubauen.³⁹⁸

III.4.4.6. Zusammenfassung und Fazit

Die Euregionale Academie ist eine grenzüberschreitende Kooperation dreier Erwachsenenbildungseinrichtungen, die aus den drei an der Euregio Maas-Rhein beteiligten Ländern stammen.³⁹⁹ Sie bezieht sich auf das enge Grenzgebiet innerhalb der Euregio. Daher stellt für die Euregionale Academie die Euregio Maas-Rhein einen entscheidenden Teil des politischen Bezugsraumes dar, um grenzüberschreitend agieren zu können. Dieser Hintergrund ist für das Verständnis des Entstehens der Euregionalen Academie notwendig, da die an der Academie beteiligten Bildungseinrichtungen grundsätzlich den nationalen Vorgaben in der Bildungspolitik unterliegen. Diese unterscheiden sich nicht nur im Hinblick auf die Finanzierungsvorgaben, sondern auch im Hinblick auf die jeweiligen Bildungsziele. Aus diesem Grund weist die Academie eine heterogenere Zusammensetzung auf, als sich auf den ersten Blick vermuten lässt. Des Weiteren ist zu betonen, dass sich die Ziele und Ansichten der Euregio Maas-Rhein und der Euregionalen Academie über den Grenzraum des Dreiländerecks sehr deutlich unterscheiden. Die EMR strebt von sich aus keine Förderung einer euregionalen Identität an. Im Gegenteil, man versucht, die bestehenden Differenzen zu betonen, um daraus im Sinne eines komparativen Ansatzes entsprechende Nutzen für einen gemeinsamen Raum zu ziehen. Zusätzlich wurde aufgezeigt, dass auch INTERREG-Förderungsmöglichkeiten die Entwicklung der Euregio mit

398 Quelle: http://www.regionale.nrw.de/download/projektuebersicht_r2008.pdf (letzter Aufruf: 11.01.2009).

399 Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass nicht Erwachsenenbildungseinrichtungen aus allen Teilregionen der EMR an der Euregionalen Academie beteiligt sind.

entsprechender Führungsstruktur unterstützt haben. Die Euregionale Academie selbst ist zum Teil aus einem bestehenden euregionalen Projekt der Euregio Pfarrstelle hervorgegangen. Hinzu kamen günstige Förderungsmöglichkeiten seitens des deutschen Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, die die Chance für die Volkshochschule Aachen eröffneten, grenzüberschreitende Kooperationen trotz aller Widerstände zu suchen und auch zu finden. Das grenzüberschreitende Projekt der Euregionalen Academie weist zusätzlich die Besonderheit auf, dass es in erster Linie nicht auf Effizienz abzielt. Ehlers (2005) macht deutlich, dass das Verfolgen reiner Effizienzgesichtspunkte sogar das Ende der Kooperation bedeuten würde, da eine gemeinsame Finanzierung des Bildungsangebotes aufgrund der Heterogenität der beteiligten Einrichtungen nicht möglich ist. „Stattdessen hat die Euregionale Academie ein normatives Leitbild. Ziel ist es, die Menschen einander näher zu bringen. Für die beteiligten Partner bringt das keinen finanziellen Vorteil, aber sie sehen es als einen selbstverständlichen Bestandteil ihres gesellschaftlichen Aufgabenbereiches“ (Ehlers 2005, S. 106). Indem die Euregionale Academie das „gegenseitige Kennenlernen“ in den Vordergrund stellt, bietet sie im Vergleich zur Euregio Maas-Rhein eine Alternative zur Schaffung einer gemeinsamen Identität im Dreiländereck an.⁴⁰⁰ Bezeichnend ist dazu ebenfalls, dass die Euregionale Academie derzeit Fördermittel aus Unterstützungsprogrammen erhält, die nicht durch die Euregio selbst initiiert werden bzw. dieser zuzuordnen sind. Das Fortbestehen des Projekts ist aber nur mit dieser „externen“ Unterstützung gesichert. Diese war und ist für die Entwicklung der grenzüberschreitenden Kooperation elementar. Die Euregionale Academie kann ohne entsprechende Förderungsleistungen ihr Bildungsangebot nicht bereitstellen. Die Notwendigkeit dieser Unterstützung beurteilt auch Ehlers (2005, S. 106) als „unerlässlich“.

Trotz dieser begünstigenden Rahmenbedingungen muss jedoch deutlich gemacht werden, dass die entscheidende Initiative zum Entstehen dieser Kooperation von den handelnden Akteuren ausgegangen ist. Diese Einschätzung vertritt auch Ehlers (2005, S. 105): „Wie so oft bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gilt auch hier, dass ein Großteil des Erfolgs personenbedingt ist.“ Daher stellt die Euregionale Academie ein Beispiel für Netzwerkbildung von unten (bottom-up) dar. Von politischer Seite existierten zwar begünstigende Rahmenbedingungen in Form von Fördermitteln, jedoch keine initiierenden Kräfte für das gemeinsame Vorhaben.

400 So ist beispielsweise bisher eine gemeinsame Sprachausbildungsstrategie seitens der Administration der EMR nicht vorgesehen (vgl. Ehlers 2005).

III.5. Schlussbemerkungen zum politischen System der EU

Im Laufe dieses Kapitels wurden durch die Analysen dreier „formeller“ und dreier „informeller“ Clubs Einblicke in das politische System der Europäischen Union gewählt. Dabei ist die Unterscheidung nach „formell“ und „informell“ hier frei gewählt worden, um vorab eine leichte Orientierung zu geben. In einem „formellen“ Club haben die an dem Zusammenschluss Beteiligten eigene Hoheitsrechte an eine supranationale Ebene übertragen, während dies bei „informellen“ Clubs nicht geschehen ist. Die Kooperation beruht hier auf der Akzeptanz der gemeinsam geschaffenen Regeln und nicht auf der Autorität einer Supra-Ebene.⁴⁰¹ Obwohl hier nur sechs Einzelfälle exemplarisch dargestellt werden können, ergibt bis bereits durch diesen kleinen Ausschnitt des politischen Systems der Europäischen Union eine große Vielfalt an (politischen) Regelungssystemen. Die auf völkerrechtlichen Verträgen beruhende Europäische Union ist durch zahlreiche Elemente und Kompetenzübertragen im Laufe der Jahrzehnte immer weiter ausgebaut worden. Sie besitzt heute einen eigenen institutionellen Rahmen, durch den die übertragene supranationale Macht ausgeübt werden soll. Dennoch zeigt die Analyse der Institutionen, dass zahlreiche intergouvernementale Aspekte zu finden sind, die die supranationalen Kompetenzen wiederum beschneiden. Auch gibt es innerhalb des politischen Systems Europas Tendenzen, immer wieder aus dem gegebenen institutionellen Rahmen auszubrechen. Dies ist beispielsweise bei der Entwicklung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion geschehen. Während für die Währungspolitik eindeutige Kompetenzübertragungen stattgefunden haben, bleibt die Wirtschaftspolitik intergouvernemental organisiert. In der Konsequenz führt diese Trennung zu weiteren Ausformungen im politischen System Europas, wie es die Einflussnahme der Eurogruppe in der EWWU deutlich macht. Der Raum Schengen stellt eine weitere Sonderform dar. Hier sind zunächst durch intergouvernementale Strukturen gemeinsame Regeln aufgestellt worden, die auch durch Staaten akzeptiert worden sind, die nicht der Europäischen Union angehören. Durch den fortschreitenden Entwicklungsprozess ist der Schengen-Besitzstand letztlich durch die EU einverleibt worden. Auf diese Weise ist das heutige Bild entstanden, dass auf der einen Seite ein europäischer Rechtsstand über den Rahmen der Europäischen Union hinaus angewandt wird. Auf der anderen Seite gilt ebenso, dass dieser Rechtsstand innerhalb der EU nicht von allen EU-Mitgliedern anerkannt wird.

401 Anhand der Fallbeispiele der „formellen“ Clubs ist allerdings auch deutlich geworden, dass hinterfragt werden muss, ob die Supra-Ebene in der Realität in der Lage ist, die ihr übertragenen Hoheitsrechte durchzusetzen. Es tritt dann das Konfliktfeld auf, mögliche Sanktionen überhaupt durchsetzen zu können. Zudem sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die hier gewählte Unterscheidung zwischen „formellen“ und „informellen“ Clubs per Definition dazu führt, dass „formelle“ Clubs nur durch solche Mitglieder gegründet werden können, die überhaupt Hoheitsrechte besitzen.

Die „top-down“ und „bottom-up“ Differenzierung hilft bei der Sortierung der zahlreichen „informellen“ Clubs in Europa, die unterschiedlichste öffentliche Güter bereitstellen. Die Großregion SaarLorLux ist ein beeindruckendes Beispiel dafür, mit welcher Komplexität und Institutionalisierung ein regionaler politischer Raum innerhalb des politischen Systems Europas entstehen kann. Dazu spielten begünstigende Faktoren „von oben“, aber auch zahlreiche Initiativen „von unten“ eine entscheidende Rolle, um trotz der vorhandenen Heterogenität der Mitglieder einen nachhaltigen grenzüberschreitenden Zusammenschluss zu bilden. Die Arge Alp zeigt, dass die Bildung grenzüberschreitender Kooperationsformen auch ohne „top-down“-Unterstützung möglich ist. Die treibenden Kräfte für die Zusammenarbeit liegen hier bei den übereinstimmenden Ansichten über den gemeinsamen Lebensraum des Alpen-Gebirges. Eine „bottom-up“-Initiative stellt auch die Euregionale Academie dar, die in der Verfolgung ihrer Ziele sogar einen Gegenpol zum politischen Leitbild der Euregio Maas-Rhein darstellt. Hier wird deutlich, dass die Verwirklichung von gemeinsamen politischen Ideen auch grenzüberschreitend ohne Unterstützung des unmittelbaren politischen Umfeldes möglich ist, wenn entsprechende Interessenten bzw. Nachfrager zu finden sind.⁴⁰² Außerdem zeigt das Beispiel der Euregionalen Academie, dass die Bereitstellung von öffentlichen Gütern in der Praxis nicht ausschließlich von Gebietskörperschaften oder vergleichbaren Jurisdiktionen abhängig ist, sondern auch durch den Zusammenschluss von alternativen Wirtschaftssubjekten durchgeführt werden kann. Angemerkt sei an dieser Stelle ebenso, dass gerade die hier genannten Fallbeispiele der „informellen Clubs“ keine umfassende Beschreibung des politischen Raums in Europa bieten können. So ist unter anderem auch die Bildung von grenzüberschreitenden Kooperationsformen möglich, wenn die beteiligten Akteure nicht durch ihre geographische Nähe miteinander verbunden sind. Dies wird insbesondere durch die sprunghafte Entstehung und Entwicklung transnationaler Städtenetzwerke in Europa deutlich, die Kern (2001, S. 96) als eine „weitgehend vernachlässigte Variante“ zur Beschreibung des politischen Systems der Europäischen Union darstellt.⁴⁰³ Vergleichbar mit der Arge Alp entstehen diese Kooperationen aufgrund der gemeinsamen Nachfrage nach bestimmten öffentlichen Gütern, da sich alle Kooperationsmitglieder vergleichbaren Problemsituationen ausgesetzt sehen.

402 Die Analyse der Euregionalen Academie stellt dabei jedoch ebenso heraus, dass das gemeinsame Vorhaben nur aufgrund finanzieller Unterstützungsleistungen externer Quellen bestehen konnte.

403 Beispiele für Städtenetzwerke sind „Eurocities“, welches einen europaweiten Zusammenschluss von weit über 100 Großstädten darstellt, oder das Bündnis von Städten in der Ostseeeregion „Union of the Baltic Cities“. Kern (2001) stellt dabei sowohl die Gründe für diese Entwicklungen als auch die internen Abläufe innerhalb von Städtenetzwerken heraus.

Die Fallbeispiele zum politischen System Europas machen deutlich, wie vielfältig und komplex die Entscheidungsprozesse in der Politik geworden sind. Es ist nahezu unmöglich, über alle Details und Varianten den Überblick zu behalten. Dies gilt vor allem deshalb, da sich die Aufgaben und Verhaltensweisen der politischen Institutionen Europas ständig an die neuen Bedingungen anpassen und nach den jeweils vorherrschenden Zielen weiterentwickelt werden. Das politische System Europas muss immer in einer dynamischen Sichtweise betrachtet werden, um die zu beobachtenden Veränderungen verstehen und nachvollziehen zu können (vgl. Wessels 2008). Eine vergleichbare Schlussfolgerung zu dem sich stets wandelnden politischen Raum Europas zieht auch Wallace (2005, S. 78): „We can observe important rearrangements in the roles and behaviour of the various key actors, in the approaches to policy dilemmas, and in the instruments used to address these.“ Dabei gilt ebenfalls, dass sich nicht nur die politischen Akteure bzw. Institutionen wandeln, sondern auch der politische Prozess in Europa laufenden Änderungen und Anpassungen unterworfen ist. Wie der deskriptive „multi-level-governance“-Ansatz bereits deutlich macht, schalten sich je nach politischen Inhalten und Interessen unterschiedliche Ebenen in den politischen Entscheidungsprozess ein, so dass das politische System noch undurchsichtiger und komplexer wird. „EU policy-making never takes place in a vacuum, but on the contrary, in a context where there are multiple locations for addressing policy issues, ranging across levels from the local to the global and across processes from formal to informal. [...] European policy-makers have to manage the connections between these different locations, and sometimes make choices as to which is their preferred forum for addressing a particular issue“ (Wallace 2005, S. 78 – 79).

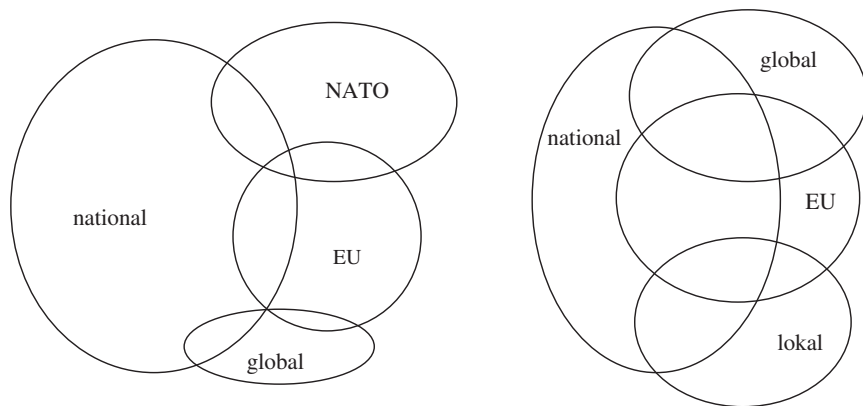


Abb. 67: Agierende Ebenen in unterschiedlichen Politikfeldern

Dieser Aspekt kann in Anlehnung an Wallace (2005) anhand der Abb. 67 verdeutlicht werden. In den beiden Schaubildern ist dargestellt, welche politischen Ebenen sich in einem bestimmten Politikfeld engagieren. Je größer der „Umfang“ einer Ebene, umso intensiver ist deren Einflussnahme und Beteiligung am politischen Entscheidungsprozess. Durch die Überschneidungen der Ebenen wird ebenfalls verdeutlicht, in welchem Umfang die beteiligten Ebenen miteinander kooperieren und es in Bezug zu einer bestimmten Thematik Übereinstimmungen gibt. So stellt die linke Seite der Abb. 67 nach Wallace (2005, S. 78) beispielsweise die politische Situation der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union dar. Sie wird eindeutig von den nationalen Präferenzen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bestimmt. Hinzu kommt in diesem Fall die hohe Einflussnahme des Verteidigungsbündnisses der NATO, die zu anderen politischen Themen Europas nur geringen Bezug hat. Ganz anders stellt sich die Situation auf der rechten Seite der Abbildung dar. Sie ist ein Beispiel für die Entscheidungen im Rahmen der gemeinsamen Umweltpolitik. Auch hier spielen nationale Interessen eine bedeutende Rolle, die Position der Europäischen Union ist aber vergleichsweise stärker. Sowohl die globale als auch die lokale Ebene sind am Entscheidungsprozess umfangreich beteiligt, während sie in der Außen- und Sicherheitspolitik viel weniger Bedeutung haben.

Die Bezeichnung des politischen Systems Europas als ein System „*sui generis*“ wird in der Literatur durchweg geteilt. Ebenso wird verdeutlicht, dass sich der politische Entscheidungsprozess in der Vergangenheit häufig geändert hat und auch zukünftig weiter verändern wird (vgl. Kohler-Koch, Conzelmann, Knodt 2004, S. 130). Eine dynamische Betrachtung des politischen Integrationsprozesses ist daher unabdingbar. Um über diese sich ständig wandelnden politischen Strukturen dennoch einen Überblick und Orientierung zu geben, hat Wallace (2005) in einer viel beachteten Arbeit fünf Politikmethoden („*policy modes*“) durch empirische Beobachtungen der europapolitischen Entscheidungsprozesse identifiziert. „It should be noted that these variants apply to ‚day-to-day‘ policy-making in the EU, and thus wittingly exclude the domain of constitutive politics or system-shaping as regards the overall political and institutional architecture of the EU. The five variants are identified with the deliberate objective of escaping from the either/or dichotomy between ‚supranational‘ and ‚intergouvernemental‘ ways of proceeding“ (Wallace 2005, S. 79). Mit dieser Herangehensweise berücksichtigt Wallace (2005) im Vergleich zu Wessels (2008) ebenfalls die Aspekte „Dynamik“ und „gelebte Vertragspraxis“ in ihrer Analyse des politischen Systems der Europäischen Union. Die Unterscheidung zwischen supranationalen und intergouvernementalen Gesichtspunkten steht jedoch nicht im Vordergrund (vgl. Wallace 2005):⁴⁰⁴

404 Im Verlauf des Kapitels III dieser Arbeit wurden bei der Analyse des politischen Systems Europas die supranationalen bzw. intergouvernementalen Elemente jeweils deutlich in den Vordergrund gestellt und folgten der Methodik Wessels (2008). Diese Vor-

(1) Die „traditional Community method“

Zur Beschreibung des Beginns des politischen Integrationsprozesses der Europäischen Gemeinschaft setzte sich die Vorstellung der „traditional Community method“ als dominante Sichtweise in der Literatur durch. Sie entstand am Ende der 1960er Jahre, als die Politik Staatengemeinschaft überwiegend durch die gemeinsame Agrarpolitik bestimmt wurde. Nach Wallace (2005) ist sie durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- › Die Europäische Kommission spielt eine starke Rolle im politischen Entscheidungsprozess und prägt die Art und Weise der Politikgestaltung und Ausführung. Darüber hinaus ist sie für die Außenpolitik der Europäischen Gemeinschaft zuständig.
- › Ebenso wird die herausragende Rolle des Ministerrats betont, der durch strategische Verhandlungen und Vereinbarungen der Mitgliedstaaten untereinander die Agenda der EG bestimmt.
- › Der Einfluss des Europäischen Parlaments ist sehr gering und limitiert. Allgemein existiert eine hohe Distanz zwischen der Kommission und den gewählten Volksvertretern der Mitgliedstaaten.
- › Es werden Möglichkeiten geschaffen, dass Interessenvertreter am politischen Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene teilnehmen. Sie können teilweise mehr Einfluss auf die europäische Politik nehmen als einzelne Politiker aus den Mitgliedstaaten.
- › Es erfolgen der Aufbau und die Einbeziehung des Europäischen Gerichtshofes, um das Gemeinschaftsrecht mehr und mehr zu stärken.
- › Außerdem wird die gemeinsame Basis der europäischen Politik betont, um die Solidarität und die Ziele der Staatengemeinschaft nicht aus den Augen zu verlieren.
- ›

Insgesamt beschreibt die „traditional Community method“ einen zentralisierten politischen Entscheidungsprozess, der einer klaren institutionellen Hierarchie folgt, in der die Zuständigkeiten und Kompetenzen eindeutig festgelegt sind. „It was structured by a kind of functionalist logic, in which those concerned with a particular policy sector could be encapsulated and build cross-national allegiances, but mediated by a form of politics in which political and economic elites colluded to further their various, and often different, interests“ (Wallace 2005, S. 80). Darüber hinaus entstand die Entwicklung, die Koordinierung einzelner abgrenzbarer Politikfelder auf dazu ermächtigte funktionspezifische

gehensweise ist hier notwendig, da sie für die weitere Analyse mit Hilfe der Clubtheorie unter anderem zur Unterscheidung von Manager- bzw. selbstverwalteten Clubs eine bedeutende Rolle spielen (vgl. Kapitel IV). Wallace (2005) verzichtet bewusst auf diese Unterscheidung, um ihre „policy modes“ von den bereits vorhandenen Studien zum politischen System Europas abzugrenzen.

Agenturen zu übertragen. Auf diese Weise sollten die Kompetenzen der Kommission nicht ausufernd werden.

(2) Der „EU regulatory mode“

Im Zuge der Implementierung des EU-Binnenmarktes entwickelte sich ein alternativer politischer Ansatz innerhalb Europas. Durch die Öffnung der Grenzen für Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital bemerkten die EU-Mitgliedstaaten, dass sie selbst mit ihren jeweiligen öffentlichen Gütern und Regelsystemen zu Anbietern auf einem internationalen Markt geworden sind, auf dem sowohl Unternehmen aber auch einzelne Arbeitnehmer die für die günstigsten Bedingungen nachfragen. Der Europäischen Union gelang es mit dem EU-Binnenmarkt, ein gemeinsames Regelwerk mit transnationalen Standards aufzubauen, welches gleichzeitig viele Freiheiten für die Ausprägung und Betonung nationaler Unterschiede zulässt. Wallace (2005) identifiziert hierzu folgende Merkmale:

- › In Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten aber auch mit Interessengruppen nimmt die Europäische Kommission die Rolle des Architekten und der Hüterin des gemeinsamen Regelwerkes ein, welches ausschließlich marktwirtschaftliche Prinzipien verfolgt.
- › Der Rat bestätigt die Funktion, die Richtlinien und Zielvorstellungen auch in der Wettbewerbspolitik für den EU-Binnenmarkt festzulegen. Insbesondere dient der dazu, dass Niveau der gemeinsamen Standards und das Ausmaß von notwendigen Harmonisierungen notfalls durch lange Verhandlungen zu bestimmen.
- › Die Regeln und Bestimmungen des EU-Binnenmarktes werden durch den Europäischen Gerichtshofs ausdrücklich unterstützt und durch seine Rechtssprechung untermauert.
- › Das Europäische Parlament bleibt bezüglich seiner Beteiligungsrechte stark eingeschränkt. Im Zuge der starken Betonung von wirtschaftspolitischen Themen fungiert es mehr und mehr als Diskussionsforum für politischen Themen, die durch die Wirtschaftspolitik beeinflusst werden (z.B. Sozial- oder Umweltschutzpolitik), so dass es auf diese Weise die politischen Diskussionen beeinflusst.
- › Der hohe Einfluss von „Dritten“ auf den politischen Entscheidungsprozess wird weiter ausgebaut. So werden Interessengruppen, Wirtschaftsakteure oder Verbände gezielt für die Weiterentwicklung des EU-Binnenmarktes konsultiert. Gleichzeitig wird ihnen im großen Umfang die Gelegenheit gegeben, von sich aus Stellungnahmen und Argumente zu aktuellen Fragestellungen einzubringen.

„The literature on this regulatory mode has been marked by an emphasis on the role of interest groups, lobbying, and corporate actors (firms rather than trade associations), by approaches based on the network, coalitions, and alliances that they form, and by much increased interest in the rule of law as an instrument of policy-making“ (Wallace 2005, S. 82). Grenzen findet dieser Ansatz zur Beschreibung der europäischen Politik darin, den Ablauf von politischen Entscheidungsprozessen in der Praxis darzustellen. Ebenso bietet er wenig Inhalte darüber, wie die Aufnahme neuer Mitglieder in den EU-Binnenmarkt, die über niedriger entwickelte Volkswirtschaften verfügen, gestaltet werden kann.

(3) Der „EU distributional mode“

„Persistently over the years the EU policy process had been caught up in distributional policy-making, that is, the allocation of resources to different groups, sectors, regions, and countries, sometimes explicitly and intentionally, and sometimes as a by-product of policies designed for other purposes“ (Wallace 2005, S. 82). Neben der Gestaltung des EU-Binnenmarktes ist der politische Entscheidungsprozess in Europa durch die Fragestellung geprägt, wie das Finanzierungssystem der Europäischen Union gestaltet werden könnte. Insbesondere steht die Frage im Vordergrund, welcher von den Mitgliedsstaaten in welchem Ausmaß zu den Geberländern und welcher entsprechend zu den Nehmerländern gehört.⁴⁰⁵ Zur Lösung dieser Fragestellungen wurde neben zahlreichen weiteren Maßnahmen das Instrument der „Europäischen Strukturfonds“ geschaffen, aus dem entsprechende Fördermittel für einzelne Projekte letztlich auch von Geberländern beantragt werden können. Auf diese Weise stellt die EU finanzielle Anreize bereit, die die Politik in den Mitgliedstaaten direkt beeinflusst. Dies liegt nicht nur an den finanziellen Anreizen an sich, sondern auch an der Tatsache, dass die europäische Ebene über den Strukturfonds „am Nationalstaat vorbei“ mit regionalen oder lokalen Akteuren in den Nationalstaaten über die Geldmittelvergabe verhandelt. Dies hat zur Folge, dass einer unteren Ebene eine höhere politische Bedeutung zukommt, da sie durch die Abschöpfung von EU-Fördermitteln selbständig in viel größerem Umfang gestalten kann.⁴⁰⁶ Im Einzelnen ist der „EU distributionale mode“ gekennzeichnet durch:

- › eine Kommission als Ansprechpartner für die Verteilung von Fördermitteln für regionale und lokale Akteure,
- › einen unter Druck geratenen Rat, der sich zahlreichen Interessenkonstellationen für die Verteilung der europäischen Geldmittel ausgesetzt sieht,

405 Diese Fragestellung spielt auch im Rahmen der Neuaufnahme von Staaten mit niedrigem Entwicklungsstand in die Europäische Union eine bedeutende Rolle.

406 Dieser Effekt entsteht natürlich nicht unbewusst, wie die Betonung des Subsidiaritätsprinzips in Europa oder die Vorstellung eines „Europa der Regionen“ zeigen.

- › ein Europäisches Parlament, welches zusätzlich die Ansprüche und Interessen von Regionen in den politischen Diskurs einbringt,
- › profitierende Regionen oder andere lokale Gebietskörperschaften, die sich selbst organisieren und deren Beteiligungsrechte beispielsweise durch den Ausschuss der Regionen ausgebaut werden sowie
- › ein Umschwenken in der europäischen Politik, die nicht mehr so sehr einzelne Politikbereiche wie die Agrarpolitik fördert, sondern die einheitliche Entwicklung des gesamten europäischen Raumes in den Vordergrund rückt.

„It was this opening for more direct contacts between the European and the infranational levels of government, and the politics that developed around them, that provoked the term ‚multi-level-governance‘ to characterize the EU process more generally. It rested on two essential points: first, that national central governments could no longer monopolize the contacts between the country and the EU levels of policy-making; and, secondly, that engagement at the European level created an opportunity to reinforce a phenomenon of regionalization” (Wallace 2005, S. 84).⁴⁰⁷ Trotzdem der „EU distributional mode“ zum Aufzeigen dieser Entwicklung innerhalb Europas dient, beschreibt er auch in den Augen von Wallace (2005) nicht alle Aspekte der europäischen Politik. So wird die Rolle der Nationalstaaten unterbewertet. Wallace (2005) verdeutlicht dieses Argument nicht nur an der weiterhin hohen Einflussnahme des Rats auf die Europapolitik, sondern auch anhand konkreter Entwicklungen in der EU. Aus ihrer Sicht ist der „distributional mode“ allein nicht in der Lage, die Entwicklungen hin zu einer gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik oder den Aufbau des Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts darzulegen.

(4) Die „policy coordination“

Bereits in den 1970er Jahren förderte die Europäische Kommission zur Erarbeitung von gemeinsam tragbaren Standpunkten für die europäische Gemeinschaft in bestimmten Politikfeldern systematisch Konsultationen zwischen Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten. Dies war zunächst in der Umweltpolitik der Fall und dehnte sich im Laufe der Jahre auf nahezu alle Politikbereiche aus. Die Kommission verfolgt hiermit das Ziel, dass die Mitgliedstaaten durch Koordination und Kooperation untereinander ihre politischen Ziele auch aus europäischer Perspektive betrachten. Die Erfahrungen mit diesem Ansatz der Politikgestaltung auf europäischer Ebene, den Wallace (2005, S. 85) als „OECD technique“ bezeichnet, verdeutlichen, dass auf diesem Wege oftmals leichtere politische Einigungen möglich sind, als wenn durch die Institutionen der EU „von oben“ bestimmte Zielvorgaben gesetzt werden. „Policy coordination was intended as a mechanism of transition from nationally rooted policy-making to an EU collec-

407 Vgl. Kapitel III.2.

tive regime“ (Wallace 2005, S. 85). Zusätzlich bietet die Vorgehensweise die Möglichkeit, schnell und einfach Expertenmeinungen und wissenschaftliches Know-how in den Entscheidungsprozess mit einzubeziehen, so dass innovative und fortschrittliche Maßnahmen beschlossen werden können. Typische Merkmale der „policy coordination“ sind:

- › eine Europäische Kommission als Initiator und Förderer von Netzwerken zwischen Politikern, Beamten, Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft,
- › die Möglichkeit für „unabhängige“ Experten, Vor- bzw. Ratschläge in den politischen Entscheidungsprozess mit einzubringen,
- › die Entstehung von „peer pressure“-Situationen auf Ebenen der höchsten Entscheidungsgewalt bis in den Rat hinein, da es durch die Beteiligung zahlreicher fachlich fundierter Argumente immer komplizierter für den einzelnen Nationalstaat wird, auf europäischer Ebenen eigene Interessen durchzusetzen, die den identifizierten gemeinschaftlichen Interessen widersprechen und
- › eine höhere Gewichtung des Europäischen Parlaments, welches vor allem über die Fachausschüsse als Ansprechpartner und Weg in den politischen Entscheidungsprozess für Netzwerke dient.

Obwohl Elemente dieser „policy coordination“ auch bei den übrigen „policy modes“ zu finden sind, legt Wallace (2005) diese Vorgehensweise als eigenständigen „policy mode“ fest. Die Autorin argumentiert, dass sich im politischen System Europas klare Elemente dieses Ansatzes implementiert haben. Als Beispiele werden die Arbeit der Eurogruppe in der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, aber auch die Offene Methode der Koordinierung genannt. „A third factor was the increasing recognition of cross-country variations in policy and economic performance, which made it harder to argue for uniform policy templates that would be applicable across the whole of the EU, especially an EU that would become even more diverse after enlargement“ (Wallace 2005, S. 86).

(5) Der „intensive transgovernmentalism“

Neben der Methode der „policy coordination“ lässt sich auch folgende Beobachtung feststellen: „Throughout the history of the EU there have been examples of policy cooperation which have depended mainly on interaction between relevant national policy-makers, and with relatively little involvement by the EU institutions. This has been especially so in domains that touch sensitive issues of state sovereignty, and which lie beyond the core competences of the Union for market-making and market-regulating“ (Wallace 2005, S. 87). Als Beispiele nennt Wallace (2005) die Entwicklung des Schengen-Raums, der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Implementierung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In diesen Politikfeldern haben einzelne Regierungen von Nationalstaat-

ten zunächst durch die Aufnahme intensiver Kooperations- und Koordinationsbeziehungen neue Regelsysteme geschaffen, die unabhängig von den Institutionen der Europäischen Union gegründet werden. Dabei zeigt vor allem das Beispiel Schengens, dass sogar EU-Mitgliedsstaaten von diesen Kooperationen ausgeschlossen bleiben, wenn sie nicht in der Lage sind, die festgelegten Bedingungen des Regelwerks zu erfüllen. Auch zeigt die weitere Entwicklung der Schengen-Idee, dass eine Überführung der durch „intensive transgovernmentalism“ geschaffenen Regelungen in die Verträge der Europäischen Union möglich ist und auch bewusst angestrebt wird. Durch die Intensität der Zusammenarbeit von Nationalstaaten in diesen „harten“ Politikbereichen vermeidet Wallace (2005) bewusst, hier von „policy coordination“ oder einer „intergovernmental“-Vorgehensweise zu sprechen. „We therefore prefer the term ‚transgovernmental‘, to connote the greater intensity and denser structuring of some of our examples, where EU member governments have been prepared cumulatively to commit themselves to rather extensive engagement and disciplines, but have judged the full EU institutional framework to be inappropriate or unacceptable, or not yet ripe for adoption“ (Wallace 2005, S. 87). Folgende Merkmale lassen sich bezüglich des „intensive transgovernmentalism“ feststellen:

- › Der Europäische Rat besitzt die eindeutige Führungs- und Lenkungsfunktion und übt diese auch aktiv aus.
- › Für den Ablauf der Konsolidierung und der politischen Beratungen besitzt der Rat die Leitungsfunktion.
- › Die Funktion und der Einfluss der Europäischen Kommission sind hier marginal.
- › Sowohl das Europäische Parlament als auch der Europäische Gerichtshof verfügen über nahezu keinen Einfluss.
- › Es besteht häufig ein enger Kreis von nationalen politischen Größen, die den Gesamtprozess entscheidend beeinflussen und prägen.
- › Es werden bestimmte administrative Verfahren für die Abwicklung und Durchsetzung der vereinbarten politischen Ziele festgelegt.
- › Sowohl die nationalen Parlamente als auch die Bürger werden an dem Prozess kaum beteiligt.
- › Durch die enge Zusammenarbeit und das gegenseitige Kennenlernen gelingt es, nach außen ein geschlossenes und gemeinsames Vorgehen in den jeweiligen Politikbereich zu demonstrieren.

„New areas of sensitive public policy are being assigned by EU member governments to forms of collective or pooled regimes, but using institutional formats over which they retain considerable control“ (Wallace 2005, S. 89). Mit Verweis auf die vier oben genannten Beispiele „harter Politikbereiche“ stellt

Wallace (2005) die These auf, dass der “intensive transgovernmentalism” eine Schlüsselfunktion in der Weiterentwicklung des politischen Raums Europas darstellt. Er bietet den Nationalstaaten die Möglichkeit, Kooperationen in Politikbereichen einzugehen, die aufgrund der Furcht vor dem Verlust weiterer staatlicher Souveränität nicht direkt in die Kompetenzbereiche der EU-Institutionen abgegeben werden. Wie bereits in dieser Arbeit dargestellt, sind bis heute die Säulen II und III der Europäischen Union durch politische Regime organisiert und somit intergouvernemental geprägt (vgl. Hartmann 2001, Wessels 2008). Nur im Bereich der EWWU hat man Kompetenzen auf eine supranationale Institution, nämlich auf die Europäische Zentralbank, übertragen. Die die Geldpolitik begleitende Wirtschaftspolitik ist jedoch weiterhin durch Kooperation der EU-Mitgliedstaaten untereinander geprägt.

Die von Wallace (2005) entwickelten „policy modes“ bieten einen alternativen Blick auf die Entwicklungen im politischen System der Europäischen Union. „These have evolved organically, and continue to evolve in response to both internal and external factors, both procedural and functional“ (Wallace 2005, S. 89). Somit wird auch durch Wallace (2005) untermauert, was in dieser Arbeit bereits deutlich betont worden ist: Die Entwicklung des politischen Systems der EU ist vor allem aus einer dynamischen Sichtweise zu betrachten und zu beurteilen. Das folgende Kapitel soll nun den Nutzen der ökonomischen Clubtheorie für diese Sichtweise deutlich machen.

IV. Mögliche Anwendungen der Clubtheorie

IV.1. Einführung: Kritikpunkte an der Clubtheorie

Wie die Darstellungen der ökonomischen Theorie des Clubs zeigen, stellt die Bestimmung der optimalen Mitgliederzahl in der ökonomischen Analyse das zentrale Element dar. Die Mitgliederanzahl beeinflusst nicht nur in Form der Kostenteilung die Bereitstellung des Clubgutes, sondern auch über den Congestion-Effekt die Höhe der Nutzenverluste. Die Clubbedingungen können nur dann optimal sein, wenn die Mitgliederanzahl optimal bestimmt worden ist. Die Durchsetzung dieser optimalen Mitgliedschaftshöhe kann durch einen Ausschlussmechanismus im Sinne des Ausschließbarkeitsprinzips erreicht werden. Ausgehend von der Idee Buchanans (1965) sind im Laufe der Zeit darüber hinaus viele weitere Elemente in die ökonomische Clubtheorie aufgenommen worden.⁴⁰⁸ Eben durch die Betonung des Problems der Mitgliederzahl sowie die Fähigkeit zur Berücksichtigung weiterer einflussnehmender Faktoren besitzt die Clubtheorie für die Analyse internationaler Organisationen und Zusammenschlüsse höchste Relevanz (vgl. Cornes/Sandler 1999, Sandler/Tschirhart 1980, 1997). Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund der momentan vorherrschenden Globalisierungsprozesse, die neue Wettbewerbssituationen zwischen den Güterangeboten der Staaten entstehen lassen (vgl. Schäfer 2003). Neben dieser weltweiten Perspektive entstehen innerhalb sich entwickelnder regionaler Staatengemeinschaften, die wie die Europäische Union ein hohes Ausmaß an innerer Integration erreichen können, weitere durch den Abbau der inneren Grenzen verschärfte Konkurrenzsituationen, die insbesondere Anwendungsgebiete für die ökonomische Clubtheorie eröffnen. Diese Meinung teilt vom Grundsatz her auch Schimmelfennig (2003), der die Bedeutung der Clubtheorie für die Europäische Union und insbesondere für deren Erweiterung an zwei Aspekten festmacht: Erstens gilt für die EU das Prinzip der selektiven Mitgliedschaft. Zweitens produziert die EU für ihre Mitglieder die staatlichen Kernbereiche Sicherheit und Wohlfahrt, so dass sich in den Augen Schimmelfennigs (2003) die potentiellen Erweiterungsverluste und –gewinne dieser Gemeinschaft substantieller als bei anderen Organisationen auswirken.⁴⁰⁹ Dennoch ist es der Zweck seiner Analyse, Kritik an der Aussagefähigkeit clubtheoretischer Betrachtungen bezüglich internationaler Organisationen zu üben.⁴¹⁰ So argumentiert er in einem ers-

408 Vgl. Kap. II.

409 Als weiteres Beispiel nennt Schimmelfennig (2003) die NATO, die er zusammen mit der EU als „Regionalorganisationen“ beschreibt.

410 Schimmelfennig (2003) legt seiner Analyse die ökonomische Logik Buchanans (1965) zugrunde. Er bewertet die Ost-Erweiterung der EU hin zu einer Staatengemeinschaft von 27 Staaten anhand der bereits dargelegten Kosten-Nutzen-Betrachtung aufgrund des

ten Schritt, „dass die ursprünglich von Buchanan formulierte Hypothese über die Erweiterung zwar einfach und elegant, aber unvollständig und unterspezifiziert ist. In der weiteren Entwicklung der Klubtheorie und bei ihrer Anwendung auf internationale Organisationen sind daher erweiterte Modelle entwickelt worden, die zwar größere Vollständigkeit beanspruchen können, aber nicht nur weiterhin unterspezifiziert sind, sondern auch so komplex zu werden drohen, dass ihre empirische Anwendung grundsätzlich in Frage gestellt ist“ (Schimmelfennig 2003, S. 172). Daher kommt der Autor in einem zweiten Schritt zu der Hypothese, dass clubtheoretische Analysen an der Erklärung der Osterweiterung der EU scheitern. „Einige kommen zu keinem eindeutigen Ergebnis, andere zu Ergebnissen, die die Osterweiterung aus der Perspektive der Mitgliedstaaten als ineffizient und irrational erscheinen lassen. Aus diesem Grund greifen einige dann auf Faktoren zurück, die in klubtheoretischen Modellen keinen systematischen Platz haben, oder auf Annahmen, die bei näherer Betrachtung empirisch nicht haltbar sind“ (Schimmelfennig 2003, S. 172).

Die erste Hypothese Schimmelfennigs lässt sich leicht nachvollziehen. So geht Buchanan (1965) in seiner ökonomischen Theorie des Clubs - wie in ihrer Entstehung nahezu alle theoretischen Modelle - von der Prämisse der vollkommenen Information aus. Auf dieser Basis ist es dann möglich, die optimalen Bereitstellungsbedingungen über den bereits beschriebenen Mechanismus zu finden. „So einfach und elegant diese Hypothese ist und so hoch Buchanans Beitrag zur Erweiterung der Kollektivgüter-Theorie einzuschätzen ist: Selbst wenn wir von dem generellen Rationalitätsproblem der unvollständigen Information über Kosten und Nutzen absehen, ist die Hypothese unterspezifiziert“ (Schimmelfennig 2003, S. 173). Dazu kritisiert Schimmelfennig (2003) weitergehend, dass durch den Club in Buchanans Modell nur ein Gut produziert wird, keine Macht- und Transaktionskosten berücksichtigt werden, die Clubmitglieder homogene Nutzenfunktionen und Fähigkeiten aufweisen, die Optionen Mitgliedschaft und Nicht-Mitgliedschaft dichotom unterschieden werden, die Clubmitglieder sich nicht aufgrund ihrer individuellen Eigenschaften diskriminieren und alle ihren Nutzen parametrisch maximieren. In seinen Augen produziert die EU jedoch mehrere Kollektivgüter wie beispielsweise „Binnenmarkt“ und „Währung“. Des Weiteren fallen Macht- und Transaktionskosten an, die Schimmelfennig (2003) von der Sichtweise der politikwissenschaftlichen Theorie des Realismus aus betrachtet. Dieser Ansatz betont die Bedeutung von Autonomie- bzw. Machtkosten, die eine Erweiterung eines Bündnisses zumindest für

Congestion-Effekts bei gleichzeitigen Kostenersparnissen pro Kopf für den Fall, dass ein neues Mitgliedsland aufgenommen wird. Er behandelt somit den „Findungsprozess“ der optimalen Clubgrößen. Die im Kapitel II dieser Arbeit aufgeführten weitergehenden Ansätze der Clubtheorie wie das Konzept der FOCJ (Casella/Frey 1992) oder die Vorstellung einer „Welt voller Clubs“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005) werden durch ihn jedoch nicht betrachtet.

die Kandidatenstaaten mit sich bringt. Außerdem entstehen für die Mitgliedsländer durch die Neuaufnahme von Beitrittskandidaten relative Gewinne und Verluste, die durch die Konsequenzen für die Verhältnisse des Machtgefüges innerhalb des bisher bestehenden Bündnisses hervorgerufen werden.⁴¹¹ Unter Transaktionskosten versteht Schimmelfennig (2003) den Anstieg der Entscheidungs- und Managementkosten, die sowohl durch die Verhandlungen über Erweiterungsentscheidungen, aber auch durch die allgemeine Verwaltung (z.B. Übersetzungs- und Dolmetscherkosten) der bestehenden Organisation anfallen. Neben diesen Aspekten ist die Mitgliedschaft der EU im Gegensatz zum Buchanan-Modell durch Heterogenität gekennzeichnet, da die Mitglieder unterschiedliche Präferenzen und Fähigkeiten besitzen. Zudem diskriminieren sie sich gegenseitig. So ist der Congestion-Effekt innerhalb der EU nicht nur davon abhängig, mit wie vielen Mitgliedern man sich den Konsum eines Gutes teilt, sondern auch mit welchen. Auf diese Weise wird eine positive oder auch negative Diskriminierung möglich. Außerdem stellt Schimmelfennig (2003) fest, dass Clubmitglieder in der Realität strategisch agieren und Handlungsergebnisse durch gegenseitiges Verhandeln zustande kommen. Aus diesem Grund existieren in der Realität bei der Teilnahme an Organisationen nicht nur Vollmitgliedschaften, sondern mehrere Formen von institutionalisierten Beziehungen wie etwa Kooperationsabkommen oder assoziierte Mitgliedschaften. Aufgrund dieser Feststellungen kann in den Augen Schimmelfennigs (2003, S. 175) das Buchanan-Modell allein nicht zur Analyse der Europäischen Union dienen. Es muss zwingend um die genannten Elemente erweitert werden, was zur Folge hat, dass die Analyse „erheblich komplizierter wird“. So müssen die Kosten-Nutzen-Verhältnisse für jedes EU-Mitglied und für jeden Beitrittskandidat hinsichtlich jeden Clubgutes erhoben und im Verlaufe mehrerer Mitgliedschaftsstufen zueinander in Beziehung gesetzt werden. Dabei treten gravierende Standardisierungs- und Gewichtungprobleme auf. Viele Kostenaspekte (z.B. Diskriminierungseffekte) lassen sich nur schwer be- und verrechnen. Außerdem betreffen viele Daten erwartete Kosten bzw. Nutzen, so dass durch die Schätzung dieser Variablen zunehmende Ungenauigkeiten auftreten. Dennoch kommt der Autor aufgrund der Betrachtungen der Auswirkungen steigender Heterogenität bei einer wachsenden Clubmitgliedschaft zu dem Schluss: „Werden alle diese Kosten in das Modell des Buchanan-Klubs eingeführt, ergibt sich, ceteris paribus, dass Organisationen mit weniger Mitgliedern solchen mit größerer Mitgliederzahl vorzuziehen sind – ‚small is beautiful!‘ Diese Hypothese wird von der Koalitionstheorie und Olsons Gruppentheorie unterstützt“ (Schimmelfennig 2003, S. 176).⁴¹² Daher zieht er abschließend die Schlussfolgerung, dass die ökonomische Theorie des Clubs mit

411 Vgl. hierzu auch Mattli (1999).

412 Dazu zitiert Schimmelfennig (2003, S. 176 – 177) auch Sandler/Hartley (1999, S. 177): „Given that membership costs increase at an increasing rate, while membership benefits increase at a decreasing rate, there will be a finite optimal size of membership.“

ihren Analyseinstrumenten keine Erklärung für die erfolgten Erweiterungen der Europäischen Union bietet.

Die Argumente, die von Clubtheoretikern für eine Erklärung der Erweiterung eingebracht werden, sieht Schimmelfennig (2003) in seiner zweiten Hypothese entweder außerhalb der Annahmen des clubtheoretischen Modells, oder beurteilt sie als empirisch fragwürdig. Hier bezieht sich seine Kritik zum einen darauf, dass politische Ziele wie „europäische Einigung“ oder „Ausweitung der Demokratie in Europa“ als Faktoren in die Modelle eingebracht werden, die sich weder quantifizieren noch standardisieren lassen und somit die Anwendbarkeit der Modelle ausschließen. „Es scheint vielmehr die stillschweigende Annahme zu herrschen, diese Ziele seien von so überragender Bedeutung, dass die Verdrängungs-, Transaktions- und Autonomiekosten der Erweiterung in jedem Fall dagegen verblassen“ (Schimmelfennig 2003, S. 180). Zum anderen werden durch Schimmelfennig (2003) dadurch die Motive der im Modell handelnden Akteure als widersprüchlich bezeichnet. Nach der ökonomischen Theorie ist es das Ziel aller Akteure, den Eigennutzen zu maximieren. Aus dieser Perspektive gilt: „Selbst wenn man die Transaktions- und Autonomiekosten nicht berücksichtigt und die minimalen Kostenschätzungen mit den maximalen Nutzenschätzungen kombiniert, zeigen die Studien zu den Nutzen-Kosten-Effekten der Osterweiterung einhellig, dass die Erweiterungskosten den Nutzen für die Mitglieder übersteigen“ (Schimmelfennig 2003, S. 178). Ziele wie „Demokratie“ oder „Stabilität in Drittländern“ sind für den Autor jedoch altruistisch, da der Nutzen der eigenen Handlung anderen zugute kommt. Dennoch können grundsätzlich auch altruistische Motive in eine egoistische Nutzenfunktion eingeordnet werden. Für eine clubtheoretische Betrachtung muss dann erstens gezeigt werden können, dass Instabilität und Demokratieversagen in Osteuropa Sicherheits- und Wohlfahrtsverluste im Westen verursachen. Zweitens muss das Risiko von Instabilität und Demokratieversagen gerade in den Beitrittsländern besonders hoch sein. Und drittens muss die Osterweiterung das effizienteste oder mindestens ein effizientes Instrument zur Verhinderung von Instabilität und Demokratieversagen sein. Die Empirie zeigt jedoch, dass gerade die Länder in die EU aufgenommen werden, die bereits von sich aus ein hohes Niveau an Stabilität und Demokratie erreicht haben (vgl. Schimmelfennig 2003).⁴¹³ Zudem verweist

413 „Die Destabilisierung Osteuropas und das Scheitern der Demokratie in dieser Region würden in der Tat beträchtliche negative Externalitäten im Westen verursachen – und vor allem unerwünschte Migration, organisierte Kriminalität, entgangene Gewinne aus der ökonomischen Integration Osteuropas und im schlimmsten Fall eine neue Bedrohung durch ein aggressives Russland. In der Summe könnten dies Kosten sehr wohl die Erweiterungskosten übersteigen. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit dieses Szenarios in den Beitrittsländern gering – und paradoxerweise um so geringer, je größer die Beitrittsaussichten eines osteuropäischen Landes sind. Die Russische Föderation, das einzige Land, das eine potentielle militärische Bedrohung des Westens darstellt, ist zugleich der unwahrscheinlichste Beitrittskandidat für die EU oder die NATO“ (Schimmelfennig

Schimmelfennig (2003) durch empirische Daten darauf, dass eine Erweiterung der EU vor allem durch die Mitgliedsländer der EU verzögert wird, die zu den Nettoempfängern von Geldtransfers innerhalb der EU gehören. Da eindeutig ist, dass die Nettozahler nicht mehr viel hinzuzahlen können und werden, müssen die bisherigen Nettoempfänger einen Rückgang der ihnen zufließenden Geldmittel befürchten, da es durch die Aufnahme neuer ärmerer Staaten zu einer neuen Verteilung der Mittel kommt. „Wenn die Erweiterungspräferenzen der Mitgliedstaaten sich in der Tat an den erwarteten Auswirkungen der Osterweiterung auf den individuellen materiellen Nutzen aus der EU- und NATO-Integration orientierten und dieser Nutzen nicht nur für die Organisationen als Kollektive, sondern auch für eine mit überlegener Verhandlungsmacht ausgestattete Koalition von Mitgliedstaaten negativ war, dann stellt sich die Frage, warum es dennoch zur Osterweiterung kam, mit umso größerem Nachdruck“ (Schimmelfennig 2003, S. 183).

Zur Lösung dieser Problematik stellt Schimmelfennig (2003) dem Club-Modell ein Gemeinschafts-Modell gegenüber. In seinen Augen zeichnet sich eine internationale Organisation wie die Europäische Union durch eine gemeinsame Kultur der beteiligten Staaten aus, die auf gemeinsamen Werten und Normen beruht und die eine gemeinsame Wir-Identität hervorruft. Die Frage der Erweiterung der Organisation entscheidet sich nicht anhand einer Kosten-Nutzen-Bilanz im Sinne der Clubtheorie sondern anhand der Frage, inwiefern die möglichen Beitrittskandidaten diesen Gemeinschaftsethos teilen. „Wenn ein Nicht-Mitgliedstaat sich mit einer internationalen Gemeinschaft identifiziert und ihre konstitutiven Werte und Normen teilt, strebt er die Mitgliedschaft in den Gemeinschaftsorganisationen an und wird als Mitglied in die Gemeinschaftsorganisation aufgenommen. Dies gilt auch dann – und in dieser Beziehung konkurriert die Gemeinschafts-Hypothese mit der Klub-Hypothese –, wenn der Beitritt für das Beitrittsland oder die Altmitglieder der Organisation Nettokosten verursacht“ (Schimmelfennig 2003, S. 183). Konkret für die Europäische Union wird ihr Gemeinschaftsethos in den Augen Schimmelfennigs (2003) durch die Erfahrungen aus den beiden Weltkriegen begründet. Die Europäische Union gilt durch ihre wirtschaftliche und politische Integrationskraft als Garant für Frieden und Demokratie in Europa. Dazu führt Schimmelfennig (2003) weiter aus, dass sein Gemeinschafts-Modell nicht die Abkehr von der rationalistischen Verhaltensanalyse der Wirtschaftssubjekte bedeutet. „Mehr noch: Wie die Analyse der Erweiterungspräferenzen der Mitgliedstaaten gezeigt hat, muss die Osterweiterung von EU und NATO sogar auf der Basis individueller und exogener, d.h. weder durch kollektive Werte und Normen noch im Rahmen innerorganisatorischer Interaktion geprägter Präferenzen erklärt werden können“ (Schimmelfennig 2003, S. 187). So geht der Autor in seinem Gemeinschafts-Modell von

der Annahme aus, dass eine Gemeinschaft auch eine Handlungsumwelt darstellt, die einen spezifischen Handlungsrahmen für die Gemeinschaftsmitglieder setzt und auf diese Weise auf die strategischen Kalküle der Akteure und deren Wahl von Handlungsoptionen Einfluss nimmt. Innerhalb der Gemeinschaft lernen sich die Mitglieder durch regelmäßige Abstimmungstreffen untereinander kennen, was zu einer Reduzierung der gegenseitigen Informationsdefizite führt. Auf diese Weise wird opportunistisches Verhalten erschwert und rein eigennütziges Verhalten für die jeweils anderen leichter erkennbar. Letztlich greifen im Gemeinschaftsmodell Schimmelfennigs die Mechanismen, die Puetter (2001, 2003, 2004, 2006, 2007) bereits für die Strukturen der Eurogruppe identifiziert hat.⁴¹⁴ Der drohende Verlust der eigenen Reputation und Glaubwürdigkeit zwingt die Akteure dazu, in Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsethos zu handeln, auch wenn dies den „ursprünglichen“ eigenen Interessen widerspricht. „Eine Gemeinschaftsumwelt stärkt die Verhandlungsmacht derjenigen Akteure, deren Präferenzen mit dem Ethos übereinstimmen (ohne notwendigerweise durch ihn motiviert zu sein) und ermöglicht individuelle Regeleinhaltung und die Reproduktion normativer Ordnung auch in Abwesenheit eines entsprechenden interessenbasierten Equilibriums oder zentralisierter Zwangsgewalt. Ebenso wenig bedarf es jedoch individueller Überzeugung und Internalisierung oder eines ‚echten‘ kollektiven Konsenses“ (Schimmelfennig 2003, S. 189). In Bezug auf die Osterweiterung der Europäischen Union gestaltete es sich so für die „bremsenden“ Staaten immer schwieriger, dem moralischen Druck einer Erweiterung und ihrer schrittweisen Umsetzung entgegenzutreten. Es entstand eine Situation, in der die Verhinderung der Osterweiterung für die Europäische Union mit hohen Glaubwürdigkeitsverlusten verbunden gewesen wäre. Zusammenfassend dargestellt weicht Schimmelfennig (2003) mit seinem Gemeinschafts-Modell zur Erklärung der Erweiterung der Europäischen Union von der ökonomischen Theorie des Clubs ab und setzt an deren Stelle Argumente einer handlungstheoretischen Analyse der jeweiligen Entscheidungsprozesse. In diesem Zusammenhang betont er ausdrücklich, nicht die Schlussfolgerung ziehen zu wollen, dass clubtheoretische Modelle für die Analyse regionaler Organisationen nicht geeignet sind. Für ihn geht es eher darum zu bestimmen, „unter welchen Bedingungen die Klublogik von der Gemeinschaftslogik verdrängt wird“ (Schimmelfennig 2003, S. 194).

Die Arbeit von Schimmelfennig (2003) wird hier dargestellt, um dem Leser im Vorgriff auf die folgenden Abschnitte sowohl die Möglichkeiten als auch die Grenzen der clubtheoretischen Analyse aufzuzeigen. So ist unstrittig, dass das ursprüngliche Modell von Buchanan (1965) nicht ausreichend ist, um die komplexen Zusammenhänge gerade von internationalen Organisationen aufzuzeigen. Die im Rahmen dieser Arbeit aufgezeigten Weiterentwicklungen der Clubtheorie

414 Vgl. Kap. III.3.2.4.

sind unabdingbar, um zu umfassenden Analysemethoden zu gelangen. Hierbei macht Schimmelfennig (2003) allerdings deutlich, dass allein bei der Ermittlung der zu bewertenden Kosten und Nutzen deutliche Schwierigkeiten bestehen. Hinzu kommen erhebliche Standardisierungs- und Gewichtungprobleme, so dass eine realitätsnahe mathematische Vorgehensweise nahezu unmöglich erscheint. Dazu kann erwidert werden, dass dieser Anspruch von der Clubtheorie auch nicht erhoben worden ist.⁴¹⁵ Die ökonomische Theorie ist in ihrem Erkenntnisgewinn jedoch nicht zu unterschätzen. Sie bietet ja gerade die theoretischen modellhaften Möglichkeiten, um überhaupt die komplexen Vorgänge in der Realität in Beziehung zueinander setzen zu können. Dieser Aspekt wird durch die zahlreichen Anwendungen der Clubtheorie, auf die sich auch Schimmelfennig (2003) bezieht, bestätigt. Darüber hinaus ist zu erwähnen, dass Schimmelfennig (2003) nicht alle clubtheoretischen Elemente berücksichtigt, die in dieser Arbeit angeboten werden. Zum einen wird das Konzept der FOCJ (Casella/Frey 1992) nicht betrachtet, welches jedoch auf Grundlage clubtheoretischer Überlegungen gerade Möglichkeiten und Entwicklungspotentiale eines flexiblen Integrationsprozesses in dynamischer Sicht aufzeigt. Zusätzlich ist dieses Konzept in der Lage, durch clubtheoretische Aspekte einen Beitrag zu einer effizienteren Ausgestaltung der europäischen Wirtschaftspolitik zu leisten, da es sowohl die Vorteile des Dezentralisierungstheorems als auch des Wettbewerbs zwischen den Gebietskörperschaften berücksichtigt (vgl. Wagener/Eger/Fritz 2006, Kapitel 5). Zum anderen glaubt Schimmelfennig (2003), die Erweiterungstendenzen der Europäischen Union nur über das Gemeinschafts-Modell erklären zu können. Die Unterscheidung des „within-club point of view“ und des „total economy point of view“ (Ng 1973) bietet hingegen mögliche clubtheoretische Erklärungsansätze. Dies gilt insbesondere dann, wenn man im Sinne der Principal-Agent-Theorie die Motivationslage eines Clubmanagement in Form von angestellten Managern hinzuzieht (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005). Die Aufnahme eines weiteren Clubmitglieds, obwohl dadurch der Pro-Kopf-Nutzen jedes einzelnen Mitglieds sinkt, kann vom „total economy“-Standpunkt aus clubtheoretisch erläutert werden. Speziell das Größenwachstum der Europäischen Union ist somit clubtheoretisch erklärbar, wenn die Europäische Union als ein durch EU-Kommissare geführter Manager-Club verstanden wird (vgl. Ohr 2007).⁴¹⁶ Auf diesen Aspekt aufbauend lassen sich die Clubtheorie und die auf verhandlungstheoretischen Elementen beruhende Gemeinschafts-Modelle nach Schimmelfennig und Puetter sogar miteinander verbinden. So sind leicht Situationen vorstellbar, in denen sich die Clubmanager in Verhandlungs-

415 Zusätzlich ist anzumerken, dass Buchanan (1965) ursprünglich nach einer effizienteren Bereitstellung von Clubgütern gesucht hat, als wenn diese nur von Seiten des Staates angeboten werden. Die Anwendung seines theoretischen Ansatzes zur Erklärung von Verhaltensweisen von Organisationen lag nicht in seiner Betrachtung.

416 Weitere Ausführungen hierzu finden sich in den folgenden Abschnitten dieses Kapitels.

tuationen im Sinne des Gemeinschafts-Modells befinden. Der Trend zur Ausweitung des Clubs ist dann sowohl durch die Motivationslage der Manager als auch durch den moralischen Druck der Verhandlungssituation begründet.⁴¹⁷ Dass durch moralische Aspekte und soziale Erwartungshaltungen in der Realität die Größe eines Clubs oftmals über das aus theoretischer Sicht optimale Maß hinausgeht, ist in der Literatur als die „tragedy of the clubs“ bezeichnet worden (Manzini/Mariotti 2002). Das Phänomen ist somit auch in der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung bekannt. Crosson/Orbell/Arrow (2004) haben hier für eine weiterführende Analyse ein Laborexperiment angelegt, um herauszufinden, ob sich die tatsächliche Gruppengröße bei einer Clubbildung ausschließlich an den theoretischen Optimalitätskriterien orientiert. Ihre Ergebnisse bestätigen, dass soziale Motive und moralischer Druck die Entscheidung der Altmitglieder für eine Aufnahme der Kandidaten in den Club wesentlich beeinflussen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Begegnungen zwischen Altmitgliedern und Beitrittskandidat nicht ein einmaliges Spiel bleiben, sondern sich mehrfach – und sei es auch in anderen Zusammenhängen – wiederholen. Entgegen der Ansicht Schimmelfennigs (2003), die Clubtheorie unter bestimmten Bedingungen durch das Gemeinschafts-Modell verdrängen zu müssen, unterstreicht Ohr (2007, S. 75) auch auf Grundlage der Laborexperimente von Crosson/Orbell/Arrow (2004) die Komplementarität der beiden Ansätze: „Diese Ergebnisse sind mit der Clubtheorie vereinbar, wenn man zulässt, dass in die Kosten-Nutzen-Überlegungen auch Kosten und Nutzen sozialer Natur eingehen.“⁴¹⁸

Um im Folgenden die Anwendungsmöglichkeiten der Clubtheorie in Bezug auf das politische System der Europäischen Union untersuchen zu können, werden die in Kapitel II dieser Arbeit aufgezeigten Theorieelemente auf die in den jeweiligen Fallstudien des Kapitels III dargestellten Inhalte bezogen. Als Orientierungsgrundlage dient hierzu die in Abb. 19 erarbeitete Übersicht, die die grundsätzlichen clubtheoretischen Fragestellungen bei der Analyse einer zu betrachtenden potentiellen Clubgutsituation aufzeigt. Die Aspekte „Clubguteigenschaften“, „Monopolmacht“, „Club of Clubs“ und „multiproduct club“ werden dabei im jeweils ersten Abschnitt der folgenden Kapitel betrachtet. Der zweite

417 Dies gilt natürlich nur dann, solange nicht ein Manager ein Clubmitglied vertritt, welches durch die Erweiterung des Clubs derart hohe Kosten zu tragen hätte, dass sich seine Motivationsgrundlage grundlegend verändern und Motive wie Größenwachstum und Prestige in den Hintergrund treten müssten.

418 Ohr (2007, S. 75) verweist darauf, dass für in Bezug auf die EU die ökonomischen und politischen Kosten nicht immer voneinander zu trennen sind: „Gelingt es, mit Hilfe der Aufnahme eines Landes in die Gemeinschaft dessen wirtschaftliche und politische Stabilität zu unterstützen, so hat dies natürlich über die damit verbundene zwischenstaatliche politische Stabilität auch indirekte positive Auswirkungen auf die ökonomischen Rahmenbedingungen der aufnehmenden Gemeinschaft.“

Abschnitt beschäftigt sich mit den Elementen der Clubmitgliedschaften, während der dritte Aspekt die Betrachtung des Clubmanagements beinhaltet. In der Analyse werden zunächst die formellen und anschließend die informellen Clubs betrachtet. In einem letzten Schritt erfolgen dann ein Gesamtfazit und eine Bewertung der Anwendungsmöglichkeiten der Clubtheorie.

IV.2. Clubtheoretische Betrachtungen der formellen Clubs

IV.2.1. Zur Anwendung auf die Europäische Union

IV.2.1.1. Die allgemeinen Clubbedingungen

Die notwendige Voraussetzung dafür, dass die ökonomische Clubtheorie in der Realität auf marktwirtschaftliche Situationen angewendet werden kann, ist der Umstand, dass das auf diesem Markt angebotene und nachgefragte Gut die identifizierten Clubguteigenschaften besitzt. Demnach kann ein Clubgut nur dann vorliegen, wenn für dieses Gut der Ausschlussmechanismus anwendbar ist. Rivalität im Konsum ist hingegen keine notwendige Bedingung. Auch bei der Betrachtung der Europäischen Union muss zunächst gefragt werden, ob das Gut bzw. die Güter, die durch diesen Staatenbund bereitgestellt werden, diese Clubguteigenschaften aufweisen. Dabei stellt sich die Antwort auf die Frage, welche Güter durch die EU produziert werden, als sehr komplex dar. Nach der im Vertrag von Maastricht entstandenen Tempelkonstruktion der EU und den bis zum Vertrag von Nizza gefolgt entwicklungen lassen sich beispielsweise die Güter „Binnenmarkt“, „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ und „Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ identifizieren (vgl. Abb. 24). Wie die weiteren Ausführungen im Kapitel III dieser Arbeit jedoch zeigen, müssen mindestens auch die Produkte „Währungsunion“ und „Raum der Sicherheit, Freiheit und des Rechts“ hinzugezogen werden. Ein differenziertes Bild ergibt sich, wenn man unabhängig von den Inhalten dieser oftmals angewandten Tempelkonstruktion die Politikfelder aufführt, die die EU selbst als die Politikbereiche benennt, in denen sie aktiv handelt und Regelungen trifft. Der Abb. 68 ist entsprechend eine Auflistung von insgesamt 32 Tätigkeitsbereichen zu entnehmen, die nicht zuletzt auch durch die Arbeit der Europäischen Agenturen oder der Europäischen Investitionsbank gestaltet werden.⁴¹⁹ Dabei ist leicht erkennbar, dass für manche Politikbereiche wie etwa eine gemeinsame Zollpolitik, eine gemeinsame Agrar- und Landwirtschaftspolitik oder eine gemeinsame Binnen-

419 Quelle: http://europa.eu/index_de.htm (Stand: Februar 2009; letzter Aufruf: 28.02.2009). Es stellt sich hier die Frage, ob das Engagement in den dargestellten Politikbereichen in der Summe nicht die umfassenderen Gesamtziele der EU ergeben. Sie sind aus dieser Sicht nur als Mittel zum Zweck zu verstehen.

marktpolitik der Ausschlussmechanismus für das jeweils produzierte Gut durchsetzbar und damit eine Clubgutsituation gegeben ist. Gleichzeitig ist aber ebenso ersichtlich, dass für Bereiche wie Kultur, Umweltpolitik, Entwicklungshilfe, Fischerei und maritime Angelegenheiten oder Humanitäre Hilfe das Ausschlussprinzip nicht (immer) vollständig umgesetzt werden kann. Beispielsweise kann ein an die Europäische Union angrenzendes Land von einer intensiven Umweltpolitik der EU profitieren, ohne selbst Mitglied der EU zu sein. In diesem Fall kann eine optimale Clubsituation nicht entstehen, da free-rider-Verhalten nicht vollständig vermeidbar ist.

1	Audiovisuelle Politik und Medienpolitik	17	Informationsgesellschaft
2	Außenbeziehungen	18	Institutionelle Fragen
3	Außenhandel	19	Justiz, Freiheit und Sicherheit
4	Außen- und Sicherheitspolitik	20	Kultur
5	Beschäftigung und Sozialpolitik	21	Landwirtschaft
6	Betrugsbekämpfung	22	Lebensmittelsicherheit
7	Bildung, Ausbildung, Jugend	23	Menschenrechte
8	Binnenmarkt	24	Regionalpolitik
9	Energie	25	Steuerwesen
10	Entwicklung	26	Umwelt
11	Erweiterung	27	Unternehmen
12	Fischerei und Maritime Angelegenheiten	28	Verbraucher
13	Forschung und Innovation	29	Verkehr
14	Gesundheitswesen	30	Wettbewerb
15	Haushalt	31	Wirtschaft und Währung
16	Humanitäre Hilfe	32	Zoll

Abb. 68: Tätigkeitsfelder der Europäischen Union

Zur Beantwortung der Frage, ob durch die EU Clubgüter bereitgestellt werden, ist es auch möglich, sich die Motive zur Gründung dieses Staatenbundes vor Augen zu führen. Die von Weidenfeld (2007) genannten fünf Gründe „neues Selbstverständnis Europas“, „Schaffung von Frieden und Sicherheit“, „Schaffung von Freiheit und Mobilität“, „wirtschaftlicher Wohlstand“ und „Darstellung einer gemeinsamen Macht“, die das Integrationsprojekt Europa haben entstehen lassen, sind jedoch viel zu weit gefasst, um hier die vollständige Durchsetzbarkeit des Ausschlussprinzips feststellen zu können. So ist hier ebenfalls keine eindeutige Aussage möglich.

Insgesamt zeigen diese Ausführungen, dass sehr differenziert und im Einzelfall beurteilt werden muss, ob durch die EU in der konkreten Situation ein

Clubgut bereitgestellt wird. Fest steht, dass die EU verschiedene Güter anbietet, von denen nicht ausnahmslos alle die Clubguteigenschaften besitzen.⁴²⁰ Eine vollzogene EU-Mitgliedschaft bedeutet allerdings die Teilnahme an allen Gemeinschaftspolitiken – mit Ausnahme der Währungsunion und der Anwendung des Schengen-Besitzstandes (vgl. Ohr 2007). Dies hat zur Konsequenz, dass free-rider-Möglichkeiten als Nicht-EU-Mitglied nicht ausgenutzt werden können, wenn man gleichzeitig durch einen EU-Beitritt auch in den Genuss des Güterangebotes der EU kommen will, welches eben die Clubguteigenschaften aufweist.⁴²¹ Die Entscheidung für die Teilnahme an der Europäischen Union ist somit immer eine Entscheidung für ein Paket an Gütern, die es gut abzuwägen gilt. Die Schwere dieser Entscheidung liegt darin begründet, dass die EU das Ausschlussprinzip überall dort konsequent und kostengünstig durchsetzen kann, wo seine Anwendbarkeit möglich ist. So können Nicht-EU-Mitglieder beispielsweise relativ leicht von der Teilnahme am EU-Binnenmarkt ausgeschlossen werden. Ein EU-Beitrittskandidat muss daher abwägen, ob die Teilhabe an den europäischen Clubgütern einen dementsprechenden Nutzen bringt, dass die Kosten des Beitritts übertroffen werden. Die EU-Mitgliedschaft selbst erfolgt freiwillig und wird durch die Unterzeichnung der europäischen Verträge eindeutig dokumentiert.

Die EU-Clubgüter müssen jedoch nicht nur hinsichtlich des Ausschlussprinzips, welches die notwendige Voraussetzung für ein Clubgut ist, sondern auch hinsichtlich ihrer Rivalität im Konsum betrachtet werden. Dabei hat bereits Ohr (2003) in ihrem alternativen Club-Modell darauf verwiesen, dass bei den Clubgüter „Binnenmarkt“ und „Währungsunion“ keine Nutzungsrivalität im Konsum vorliegt. Diese Feststellung gilt jedoch nicht für alle Güter, die von der

420 Aufgrund der Chance auf free-rider-Verhalten (bspw. beim EU-Gut „Frieden in Europa“) könnte beispielsweise gezielt hinterfragt werden, ob hier die Gründe dafür liegen, dass die Schweiz, in der Mitte der EU liegend, bisher nicht der EU beigetreten ist.

421 Diese Aussage gilt natürlich nur grundsätzlich. Auch nach einem Eintritt in die EU stellt sich die Frage, wie sich die Mitglieder „im Club“ verhalten. So ist es möglich, dass die EU-Mitglieder ihre Aktivitäten dort einschränken oder gar einstellen, wo eigenes free-rider-Verhalten möglich ist. Ein EU-Beitritt könnte somit auch aus dieser Perspektive erfolgen. Neben diesem Aspekt ergibt sich hier ein weiterer interessanter Gedanke: In Sinne der „total economy“-Perspektive ist zu hinterfragen, ob durch die Verpflichtung, bei einem EU-Beitritt alle Gemeinschaftspolitiken zu übernehmen, auch wohlfahrtsfördernde Effekte zu erwarten sind. Dies gilt insbesondere für EU-Güter wie Entwicklungshilfe oder Umweltschutz. Aufgrund der Nichtbeachtung positiver externer Effekte bei einer Steigerung der Güterproduktion und der Möglichkeit von free-rider-Verhalten sind hier bei ausschließlich freiwilligem Engagement zu geringe Mitgliedergrößen zu erwarten. Eine Verpflichtung zum Engagement hingegen würde einen positiven Wohlfahrtseffekt bedeuten. Diese Überlegung ist vor allem deshalb interessant, da die EU nur einmal existiert und somit die Clubzahl nicht variabel ist. Allerdings muss ebenfalls gesagt werden, dass durch Zwangsverpflichtungen die Realisierung einer optimalen Clubgröße sicherlich auch nicht erreicht werden kann.

EU bereitgestellt werden. Wie schon bei der Analyse der Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips muss auch hier sehr differenziert vorgegangen werden. Im Gegensatz zu den genannten Beispielen der nichtrivalen Güter lassen sich ebenso Bereiche innerhalb der EU finden, wo eindeutige Rivalitäten im Konsum gegeben sind. Als Beispiele seien die Struktur- und Regionalpolitik der Europäischen Union oder auch die Regulierung von Fischfangquoten genannt. In diesen Fällen konkurrieren die EU-Mitglieder um Ressourcen, die, wenn sie einmal zugewiesen sind, zumindest temporär einem anderen nicht mehr zur Verfügung stehen. Für die Voraussetzung der Anwendung clubtheoretischer Überlegungen ist die Frage nach dem Grad der Rivalität im Konsum jedoch als eher zweitrangig zu beurteilen. Als Notwendigkeit für eine Clubsituation muss lediglich sichergestellt sein, dass bei Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips keine vollständige Rivalität im Konsum vorliegt und somit nur einem Wirtschaftssubjekt der Konsum des Gutes möglich ist. Dies ist innerhalb der EU nicht der Fall.

Die in der Realität gegebene Möglichkeit der Durchsetzung des Ausschlussprinzips sowie die Tatsache, dass durch die EU keine Güter bereitgestellt werden, die eine vollständige Konsumrivalität aufweisen, erlauben die Betrachtung und Einstufung der EU als ökonomischer „Club“. Dabei ist es grundsätzlich möglich, die Mitgliedschaft in der EU als ein Clubgut zu betrachten. Andererseits können auch nur bestimmte Politikbereiche der EU als ein Clubgut verstanden werden, so dass die EU zahlreiche Clubgutsituationen beinhaltet. Allein diese unterschiedliche Betrachtungsweisen bringen auf Grundlage clubtheoretischer Überlegungen bedeutsame Implikationen mit sich: In der Realität können sich die Staaten Europas nur für oder gegen eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union entscheiden. Dies bedeutet, dass man im Falle einer Mitgliedschaft das vollständige Clubgüterangebot der EU annehmen muss. Damit ist für jedes einzelne Clubgut, welches durch die EU produziert wird, die jeweilige Clubmitgliedschaft identisch und gleich groß.⁴²² Da der Eintritt in die Europäische Union freiwillig erfolgt, ist anzunehmen, dass sich für jedes EU-Mitglied der Clubeintritt im Sinne des „within-club“-point of view zumindest aus einer ex-ante Perspektive lohnt. Der Club Europäische Union produziert somit für seine Mitglieder positive Nettonutzen. Die Kritik Schimmelfennigs (2003) hat jedoch bereits vor Augen geführt, dass sich die modelltheoretisch identifizierbaren optimalen Clubgrößen für die reale Situation kaum exakt ableiten lassen. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass die derzeitigen Clubbedingungen der Europäischen Union den optimalen Größen im Sinne der Theorie entsprechen. Vielmehr zeigen die Ausführungen zur Clubtheorie, dass die optimalen Clubbedingungen je Politikfeld der Europäischen Union differieren müssten, wenn man die einzelnen Politikfelder der EU als eigene Clubgüter und damit als eigene Clubsituationen betrachten würde. Es ist aus daher wahrscheinlich, dass sich je Politikbe-

422 Es sei an die Ausnahmen der Währungsunion und des Schengen-Besitzstandes erinnert.

reich unterschiedliche Clubgrößen ergeben würden. Die Clubtheorie deckt auf diese Weise einen im Vergleich zum möglichen Optimum dadurch hervorgerufenen Effizienzverlust auf, dass die EU-Mitgliedstaaten gezwungen sind, beim Eintritt in die EU den gesamten zum Eintrittszeitpunkt existierenden „acquis communautaire“ zu übernehmen. Damit ist aus einer clubtheoretischen Sichtweise eine deutlich flexiblere Integration Europas zu fordern. In wieweit das Clubgüterangebot der Europäischen Union jedoch unter ökonomisch wünschenswerten Wettbewerbsbedingungen in der Realität flexibilisiert werden kann, stellt eine komplexe Fragestellung für sich selbst dar. Es muss berücksichtigt werden, dass die EU durch ihr Angebot an Clubgütern hoheitliche Rechte ausübt, die ihr durch völkerrechtliche Verträge übertragen worden sind. Es ist dann festzustellen, dass die EU nur für bestimmte Güter diese Hoheitsrechte wahrnimmt, so dass ein flexibilisierter Integrationsraum entsteht. Es muss aber gleichzeitig darauf verwiesen werden, dass im Rahmen des hoheitsrechtlichen Clubgutangebots ein Wettbewerb zwischen den einzelnen Clubs nahezu ausgeschlossen wird. Das Angebot kann eben durch den Charakter des Clubgutes nur durch einen Anbieter produziert und bereitgestellt werden. Dies bedeutet, dass unabhängig von der Möglichkeit der Flexibilisierung des Integrationsraums Europa immer dann Clubs mit Monopolmacht entstehen müssen, wenn Hoheitsrechte ausgeübt werden. Eine flexible Integration führt aus theoretischer Sicht zu Wohlfahrtsgewinnen, da die Größe der Clubmitgliedschaften besser auf die Clubgutproduktion angepasst werden können. Die ökonomische Clubtheorie zeigt aber eben auch, dass durch die Notwendigkeit des hoheitlichen Machtmonopols immer Ineffizienzen bestehen bleiben. So ist aufgrund der Monopolsituationen zu erwarten, dass gerade in dynamischer Sichtweise Ineffizienzen bei der Clubgutproduktion und bei den Clubbedingungen insgesamt auftreten werden. Die hoheitliche Aufgabe zwingt die Clubmitglieder geradezu dazu, dass der Club nur durch wie auch immer autorisierte Manager geführt werden muss bzw. darf.⁴²³ Die durch in dieser Arbeit herausgearbeiteten Wohlfahrtsgewinne durch die Selbstverwaltung von Clubs können hier nicht realisiert werden. Die Principal-Agent-Theorie verdeutlicht zudem, dass vielmehr die Manager dazu neigen werden, im Sinne eines total-economy-Standpunktes ihre eigenen Ziele zu verfolgen. Daher ist auch das Auftreten der „tragedy of clubs“, also die Realisierung von zu großen Clubgrößen, wahrscheinlich. Insgesamt tritt hier ein Dilemma für die EU auf: Wenn immer die Forderung aufgestellt wird, Wohlfahrtsgewinne durch eine Flexibilisierung der Integration Europas zu generieren, muss

423 Die Notwendigkeit des Einsetzens von Managern bei Clubs mit hoheitlichem Auftrag ergibt sich dadurch, dass hoheitliche Aufgaben nicht ausschließlich durch ein erstelltes Regelwerk im Rahmen einer Selbstverwaltung entschieden werden können. Gerade bei der Ausübung von hoheitlichen Aufgaben entsteht immer die Notwendigkeit von Ermessensentscheidungen, die nur durch autorisiertes Personal (Manager) entschieden werden können.

gleichzeitig bedacht werden, dass durch die Notwendigkeit von Monopolen im Rahmen der Durchführung von hoheitsrechtlichen Aufgaben, die grundsätzlich durch Clubsituationen dargestellt werden können, Ineffizienzen gerade in dynamischer Sicht zu erwarten sind. Weiterführend kann daher untersucht werden, ob die hier analysierten Ineffizienzen größer oder geringer sind, wenn viele mit hoheitlichen Aufgaben betraute Clubs entstehen, die zwar „optimalere“ Mitgliederzahlen aufweisen, aber in der Summe höhere Principal-Agent-Ineffizienzen produzieren, als wenn ein großer Club wie die EU existiert, der unabhängig von einer gezielten Optimierung der Mitgliederzahl die ihm übertragenen Hoheitsrechte für alle Mitglieder in gleicher Weise bindend ausübt. Im Gegensatz dazu lassen die clubtheoretischen Überlegungen den eindeutigen Schluss zu, dass abseits der „hoheitlichen Clubgüter“ eine flexiblere Integration Europas Wohlfahrtsgewinne hervorrufen würde, die auch in dynamischer Sicht durch die Möglichkeit der wettbewerblichen Bereitstellung erhalten bleiben.

Unabhängig von diesen Überlegungen ist es die Realität, dass die EU als ein großer Club betrachtet werden muss, der gleichzeitig mehrere Güter anbietet. Bei der EU handelt es sich also um einen „multiproduct“ Club. Aus der theoretischen Sicht ist die Existenz von multiproduct Clubs dann sinnvoll, wenn dadurch bei der Produktion der einzelnen Clubgüter Economies of Scope realisiert werden können. Das Ausnutzen von Verbundvorteilen erscheint bezüglich der Europäischen Union sehr wahrscheinlich. Der Staatenbund EU hat durch seine gegründeten Organe eine gemeinsame Administration geschaffen, die für die Bereitstellung des europäischen Clubgüterangebots verantwortlich ist. Wie die obigen Ausführungen bereits zeigten, geschieht dies bei den Clubgütern mit hoheitlichen Aufgaben nahezu zwangsweise. Aber auch für das restliche Clubgüterangebot der EU erscheint eine gemeinsame Exekutive, die vor allem durch die Europäische Kommission dargestellt wird, im Vergleich zu der Situation kostensparend, wenn für jedes einzelne Clubgut eine eigene Administration geschaffen werden müsste, die die Anwendung der europäischen Verträge in den jeweiligen Clubs kontrolliert. Vor diesem Hintergrund ist auch die Diskussion über den Vertrag von Lissabon zu betrachten, der das Ziel verfolgt, die Entscheidungsfindungsprozesse innerhalb der EU effizienter zu gestalten. Ob dies durch die Inhalte des Vertrages auch wirklich geschieht, soll hier nicht weiter bewertet werden. Aus theoretischer Sicht ist jedenfalls eine Intensivierung der Economies of Scope wünschenswert. Allerdings ist auch zu hinterfragen, ob durch die Vermeidung eines flexibleren Integrationsansatzes in Europa nicht auch die bereits beschriebenen Ineffizienzen entstehen, die die realisierten Economies of Scope übersteigen (vgl. Sandler/Tschirhart 1993). Grundsätzlich hängt somit die Frage, ob durch die EU als multiproduct Club mit einer gemeinsamen Administration in hohem Ausmaße Economies of Scope realisiert werden, sehr stark von der Vorstellung über den Integrationsraum Europa ab. Wählt man eine sehr pluralistische Sichtweise, die Unterschiede zwischen den jeweili-

gen Lebensverhältnissen in Europa bewusst zulässt, ist zweifelhaft, ob die Economics of Scope die Ineffizienzen, die durch das Vermeiden zahlreicher, unter Umständen sogar selbstverwalteter und im Wettbewerb zueinander stehender Clubs je Clubgut entstehen, gerade in dynamischer Sicht tatsächlich überwiegen.⁴²⁴ Vielmehr erscheint es aus dieser Perspektive vorteilhaft, nur für „hoheitliche“ Clubs eine gemeinsame Verwaltung zu wählen.

Neben diesen Aspekten verweisen die clubtheoretischen Analyseinstrumente auf eine weitere Besonderheit eines multiproduct Clubs. Während Ohr (2003) in ihrem Ein-Gut-Modell unterstellt, dass innerhalb der EU eher geringe Rivalitäten im Clubgüterkonsum zu erwarten sind und somit der Congestion-Effekt nach Buchanan (1965) kaum auftritt, besteht bei multiproduct Clubs die Gefahr des cross-crowding. Dies bedeutet, dass trotz nahezu vollkommener Nichtrivalität im Konsum ein Congestion-Effekt möglich ist. Cross-crowding entsteht, wenn der Konsum eines Clubgutes den Konsum eines weiteren Clubgutes, das durch denselben Club angeboten wird, beeinträchtigt (Sandler/Tschirhart 1993). Mit Blick auf die Tätigkeitsfelder der Europäischen Union treten solche Konfliktsituationen auch innerhalb der EU auf. So ist Cross-crowding beispielsweise zwischen dem Konsum der Clubgüter „Umweltschutz“ und „Verkehrspolitik“ sowie „Land- und Forstwirtschaft“ eindeutig feststellbar. Während Ohr (2003) unter Abwesenheit eines Congestion-Effekts die Clubmitgliedschaftsgröße aufgrund der Transaktionskosten bei Entscheidungsfindungsprozessen limitiert, zeigt die Analyse des Cross-crowding, dass auch bei Nichtrivalität im Konsum eines Clubgutes bei multiproduct Clubs „Congestion“ möglich ist. So kommt ein zweiter die effiziente Clubgröße der EU limitierender Faktor hinzu.⁴²⁵

Zusätzlich zu der Beschreibung der EU als ein „multiproduct“ Club finden sich bei der Betrachtung dieses Integrationsraumes auch Elemente eines „Club of Clubs“. Zwar wurde bisher argumentiert, dass die EU als ein großer Club verstanden werden muss, der mehrere Clubgüter anbietet und über eine klar definierte Clubmitgliedschaftsgröße verfügt. Dennoch ist mit Blick auf die Tätig-

424 Das Problem verschärft sich aus clubtheoretischer Sicht umso mehr, wenn zusätzlich die Principal-Agent-Problematiken hinzugezogen werden. Wird die EU als ein von Managern gegründeter Club verstanden (vgl. Zimmermann/Schemm-Gregory 2005), so ist nicht davon auszugehen, dass die Vorstellung über den Integrationsraum Europa seitens der Politiker mit der Sichtweise der EU-Bürger übereinstimmt. Die gemeinsame Administration der EU beinhaltet dann weitere Ineffizienzen – unabhängig von den suboptimalen Clubgrößen.

425 Grundsätzlich kann cross-crowding auch zwischen zwei voneinander unabhängigen Clubs auftreten. Ein multiproduct Club hat dann den Vorteil, den Zielkonflikt zwischen dem Konsum der beiden Güter durch die gemeinsame Administration entscheiden bzw. moderieren zu können. Ob dies die Effizienzpotentiale eines variablen Clubgüterangebots mit variablen Clubmitgliedschaften ausgleichen kann, bleibt eine interessante Fragestellung, die an Relevanz gewinnt, wenn mit der Produktion der Clubgüter, zwischen denen cross-crowding besteht, hohe positive oder negative Effekte verbunden sind.

keitsbereiche der EU ebenso erkennbar, dass die EU Clubgüter anbietet, die parallel dazu ebenfalls durch ihre Mitgliedstaaten produziert und angeboten werden. Dies gilt nicht für die Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen und Hoheitsrechte auf die europäische Ebene übertragen haben. Doch nach wie vor dem EU-Beitritt beschäftigt sich jeder Nationalstaat in seinem Hoheitsgebiet beispielsweise mit Fragen des Umweltschutzes, des Verkehrswesens, der Tourismusindustrie, des Verbraucherschutzes oder der Kultur. Auch Förderprogramme können unabhängig von den Unterstützungsleistungen Europas durch ausschließlich nationale Mittel finanziert sein. Es ist somit festzustellen, dass zahlreiche Clubgüter parallel, sowohl durch die EU als auch durch ein EU-Mitglied selbst, für die Nachfrager angeboten werden.⁴²⁶ Dabei kann es sich um identische oder zumindest vergleichbare Clubgüter handeln, die dieselben Nachfragepräferenzen bedienen und die sogar untereinander in Nutzenbeziehungen treten können. In der Clubtheorie werden derartige Konstellationen mit sogenannten „Club of Clubs“-Situationen beschrieben. Ihre Effizienzpotentiale liegen vor allem darin, bei Nachfrageschwankungen nach bestimmten Clubgütern durch gegenseitige Kooperationen bei der Clubgutbereitstellung entsprechend reagieren zu können. Während in Zeiten geringer Nachfrage auf diese Weise Überkapazitäten vermieden werden, sinken in Zeiten der hohen Nachfrage die Kosten des Congestion-Effekts. So profitieren die Mitglieder der EU etwa bei der Betrugs- und Terrorismusbekämpfung von der gegenseitigen Kooperation. Die EU selbst braucht hier zur Clubgutproduktion nur einen Teil, etwa in Form der Europäischen Agenturen für die Unterstützung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, beizutragen. Doppelstrukturen bei der Produktion des Clubgutes werden somit vermieden. Auch die intensive Zusammenarbeit des Rates, des Europäischen Parlamentes oder der Kommission mit den jeweiligen nationalen Ministerien und Verwaltungsbehörden kann als gegenseitige Nutzung von Fachinformationsquellen bzw. Fachwissen verstanden werden. Damit trägt die Clubtheorie dazu bei, durch die Interpretation der „Club of Clubs“ im bisherigen Aufbau der EU Effizienzgewinne darzustellen und deren Wertigkeit zu beschreiben. Gleichzeitig dient das Analyseinstrument aber auch dazu, vor allem in dynamischer Sichtweise mögliche Ineffizienzen dieser europäischen Struktur zu benennen. So stellt die Clubtheorie heraus, dass nun Anreize gegeben sind, Vorteile aus dem Zusammenschluss mit anderen Clubs zu ziehen. Gerade aus Sicht der EU bietet sich hier die Möglichkeit, im Sinne eines free-rider bei der Clubgutproduktion auf die Kapazitäten der EU-Mitgliedstaaten zurückzugreifen. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass die Europäische Union eine zu geringe Clubgutmenge produziert, als sie mit Blick auf die optimalen Bereitstellungsbedingungen für den eigenen Club anbieten müsste. Gleichzeitig steigt der Anreiz

426 Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten werden in dieser Sichtweise als einzelne Clubs verstanden.

für die Europäische Union, mehr Mitglieder in den eigenen Club aufzunehmen, als im Vergleich zum Optimum wünschenswert wäre. Der eigene Club kann wachsen, da die Nachfrage der Clubmitglieder mit aus den Kapazitäten der anderen EU-Mitglieder bedient werden kann. Somit werfen diese clubtheoretischen Überlegungen die zu untersuchende Frage auf, ob die europäische Clubgutproduktion bei den Gütern, die die Europäische Union mit Rückgriff auf die Kapazitäten der Mitgliedstaaten bereitstellt, nicht gesteigert werden müsste. Diese Überlegungen müssen grundsätzlich auch für die Untersuchung der Bereitstellungsverhältnisse der EU-Mitglieder untereinander getätigt werden. Dabei weisen Sterbenz/Sandler (1992) darauf hin, dass oftmals machtpolitische Interessen der Entwicklung hin zu einem „Club of Clubs“ entgegenstehen. Dies spielt auch für die Betrachtung der EU eine bedeutende Rolle. Im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung sind die EU-Mitgliedstaaten nicht bereit, ihre nationalen Hoheitsrechte weiter zu beschneiden und an die europäische Ebene zu übertragen. Die nationalen Exekutivehöhen sind bei der internationalen Zusammenarbeit weiterhin mit erheblichen Transaktionskosten konfrontiert, um gemeinsam agieren zu können. Seitens der EU werden jedoch erleichternde Maßnahmen über die europäischen Agenturen geschaffen und nach und nach eingeführt. Ein Beispiel ist hier der Europäische Haftbefehl. Um grundsätzlich free-rider-Verhalten bei „Club of Clubs“-Situationen einzudämmen, schlägt die ökonomische Theorie die Einführung einer gegenseitigen Nutzungsgebühr vor. Dies ist allerdings bisher in der Europäischen Union weder gewollt noch vorgesehen. Ebenfalls muss betont werden, dass die korrekte Festlegung dieser Nutzungsgebühr zur Realisierung der effizienten Bereitstellungsbedingungen in der Realität außerdem kaum möglich sein wird. So ist abschließend festzuhalten, dass aus clubtheoretischer Sicht die „Club of Clubs“-Situationen innerhalb der EU Anreize dazu bieten, die EU weiter auszudehnen sowie die europäische Clubgutproduktion geringer zu halten, als es mit Blick auf das Optimum erstrebenswert wäre.

IV.2.1.2. Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft

Zusätzlich zu den bisherigen Rückschlüssen, die sich allein aus den Rahmenbedingungen der Betrachtung der EU als ökonomischer Club analysieren lassen, spielt die Betrachtung der EU-Mitgliedschaft bei der Bewertung des Clubs Europa eine herausragende Rolle. Die Anzahl der Clubmitglieder ist in der Clubtheorie eine entscheidende Größe, um die Effizienz der Produktionsbedingungen eines Clubs bewerten zu können. Bezüglich der EU ist zunächst zu bemerken, dass alle Staaten, die die europäischen Verträge unterzeichnen, gleichwertige Mitglieder innerhalb der EU sind. Dies bedeutet ebenso, dass alle Bürger, die Bürger der EU-Mitgliedstaaten sind, gleichberechtigte Mitglieder dieses Staatenbundes sind. Da die EU dabei als ein (multiproduct) Club verstanden werden

muss, umfasst dieser Club somit die gesamte Bevölkerung seiner Mitgliedstaaten. Aus dieser Sicht existieren dann auch keine Unversorgten. Die Anzahl der Unversorgten kann eben nur in Bezug auf das effiziente Optimum des Clubs EU oder in Bezug auf eine feste Raumgröße bestimmt werden. Für den ersten Fall können Unversorgte also nur identifiziert werden, wenn die effiziente Größe der EU bekannt ist und diese den heutigen Umfang der EU überschreitet. Für die zweite Möglichkeit muss der räumliche Begriff „Europa“ eindeutig definiert und die Ausmaße der EU in Relation zu dieser Definition gelegt werden. Nur wenn der Raum „Europa“ größer ist als die heutige EU, und es darüber hinaus gewinnbringend ist, alle Menschen im Raum „Europa“ mit dem Clubgüterangebot der EU zu versorgen, müssen Unversorgte mit in Betracht gezogen werden. Da jedoch zum einen die Präferenzen jedes Individuums nicht vollkommen bekannt sein können und zum anderen es keine von allen akzeptierte politische Zielvorstellung für den Integrationsraum Europa gibt, kann die Frage nach den vom Clubgüterangebot der EU Unversorgten hier nicht abschließend beantwortet werden.

Für die Betrachtung der inneren Situation der EU stellt sich der Sachverhalt hingegen anders dar. Wie bereits dargestellt sind grundsätzlich alle Bürger von EU-Mitgliedstaaten vollwertige und gleichberechtigte Mitglieder des Clubs „Europäische Union“, der mehrere Clubgüter anbietet. Dabei können in Abhängigkeit vom Clubgut Rivalitäten im Konsum auftreten oder nicht. Nur im ersten Fall bestimmt der dann auftretende Congestion-Effekt, wie hoch die Anzahl derjenigen Mitglieder ist, die das jeweilige Clubgut der EU (z.B. Fischfangquoten) konsumieren können. Trotz EU-Mitgliedschaft können in einer derartigen Situation - zumindest temporär - Unversorgte innerhalb der EU auftreten. Die in einem solchen Falle auftretenden Spannungen über die unterschiedlichen Realisierungsmöglichkeiten von Nutzengewinnen bei grundsätzlich gleichwertiger Clubmitgliedschaft sind nach clubtheoretischen Überlegungen vor allem durch eine individuelle Gestaltung der Clubgebühr aufzufangen. Diese „Variable“ scheidet in der Realität jedoch aus. Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten müssen (bisher) keine Zahlungen an die EU in Abhängigkeit ihrer Konsumintensität oder -dauer von Clubgütern leisten. Zwar finanziert sich die EU zum größten Teil aus individuellen Clubbeiträgen, diese hängen jedoch nicht vom Konsum der EU-Güter, sondern vielmehr von der Leistungsfähigkeit und wirtschaftlichen Stärke des jeweiligen Mitgliedslandes ab: Nach Art. 269 EGV wird der Haushalt der EG vollständig aus Eigenmitteln finanziert. Zu diesen gehören die traditionellen Eigenmittel (Zölle und Agrarabgaben, die im Rahmen der Gemeinsamen Handelspolitik und Agrarpolitik erhoben werden), Anteile aus dem Mehrwertsteueraufkommen der Mitgliedstaaten, Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten, die nach einem bestimmten Schlüssel aus dem Bruttonationaleinkommen der Mitgliedstaaten berechnet werden und sonstige Haushaltseinnahmen (Abgaben für

EU-Bedienstete, Gebühren und Zinsen).⁴²⁷ Seit bereits 1984 wird lediglich dem Vereinigten Königreich eine finanzielle Entlastung bezüglich der Zahlungen an die EU gewährt („Britten-Rabatt“), der mit der geringen Bedeutung der britischen Landwirtschaft und damit einer geringeren Begünstigung durch die Gemeinsame Agrarpolitik der EU begründet worden ist.⁴²⁸ Es finden somit keine Zahlungen der Mitglieder an die EU in Abhängigkeit des jeweiligen Konsums der angebotenen Güter statt. Auch bei dem zweiten Fall, dass die EU Güter anbietet, die nur im geringen Ausmaß oder keine Rivalitäten im Konsum aufweisen, können innerhalb der EU Unversorgte auftreten, wenn bei dem nichtrivalen Gut das Ausschlussprinzip angewendet werden kann. Unabhängig von der ökonomischen Fragestellung, ob ein solcher Ausschluss bei nichtrivalen Gütern sinnvoll wäre, verweist Ohr (2003) in ihrem Ansatz darauf, dass eine hohe Anzahl an Clubmitgliedern die Heterogenität innerhalb des Clubs fördert, was wiederum zu erheblichen Transaktions- und Entscheidungskosten bei der Clubgutproduktion führt. Aufgrund der Kosten der Heterogenität kann die optimale Größe eines Clubs begrenzt sein, so dass Unversorgte möglich sind. Die von Ohr (2003) identifizierten Kostenaspekte spielen bei der heutigen Betrachtung der EU eine entscheidende Rolle.

Sowohl innerhalb der wissenschaftlichen Literatur aber auch seitens der handelnden Politiker ist unstrittig, dass der Führungsprozess innerhalb der EU für eine EU mit insgesamt 27 Mitgliedstaaten zu ineffizient ist. Nicht nur die

427 Das Bruttonationaleinkommen (BNE) ist die Summe des Bruttonozialprodukts zu Marktpreisen, zuzüglich des Nettoprimäreinkommens aus der übrigen Welt. Der Anteil der traditionellen Eigenmittel am EG-Haushalt, der im Jahr 2006 ein Volumen von 123,5 Mrd. Euro umfasste, beträgt (ebenfalls bezogen auf das Jahr 2006) 12,7%, der Anteil des Mehrwertsteueraufkommens liegt bei 14,2%, der Anteil der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten bei 72% und der Anteil der sonstigen Haushaltseinnahmen bei 1,1% (vgl. Heinemann 2007).

428 Doch auch in der aktuellen Politik sind weitere Berücksichtigungen für einzelne Länder getroffen worden: „Die Einigung über den neuen Finanzrahmen 2007-13 hat einige kleinere Reformen für die bestehenden Eigenmittel gebracht: In Zukunft haben die Mitgliedstaaten 0,30% ihrer Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage im Rahmen der Mehrwertsteuer-Eigenmittel an die EU abzuführen. Dieser einheitliche Abrufsatz wird für einige besonders belastete Staaten (Deutschland, Österreich, Schweden und Niederlande) auf Sätze zwischen 0,225% und 0,1% ermäßigt. Darüber hinaus erhalten die Nettozahler-Staaten Schweden und Niederlande auf die Dauer der neuen Finanziellen Vorschau Ermäßigungen auf ihre BNE-Eigenmittelzahlungen (die Niederlande im Umfang von 605 Mio. Euro und Schweden im Umfang von 150 Mio. Euro jährlich). Der umstrittene Briten-Rabatt bleibt auch im neuen Finanzrahmen bestehen, allerdings wird der Rabatt durch Nichtberücksichtigung bestimmter erweiterungsbedingter Kosten um bis zu 10,5 Mrd. Euro zu Lasten Großbritanniens gekürzt. Es bleibt dabei, dass die Nettozahler Österreich, Deutschland, die Niederlande und Schweden bei der Finanzierung des Britenrabatts gegenüber den anderen Mitgliedstaaten entlastet werden („Rabatt vom Rabatt““ (Heinemann 2007, S. 277).

Vorschläge im Rahmen des erarbeiteten Vertrages über eine Verfassung für Europa (vgl. Jopp/Matl 2005) oder des Vertrages von Lissabon (vgl. Schwarze/Hatje 2009) zielen neben anderen Aspekten darauf, die Führungsorganisation an die neuen Herausforderungen einer größeren Union anzupassen. Auch neben diesen grundsätzlichen Änderungsabsichten für den europäischen Club unterstreichen die immer wieder angepassten Festlegungen der Abstimmungsregeln im Rat der EU oder das neu vorgesehene Rotationsverfahren zwischen den EU-Mitgliedsstaaten bei der Besetzung von EU-Kommissaren die Notwendigkeit einer effizienteren Arbeitsweise. Wenn aber nun innerhalb der EU Unversorgte entstehen, weil (a) der Congestion-Effekt die jeweilige Konsumentenanzahl eines europäischen Clubgutes beschränkt oder (b) durch die Notwendigkeit der effizienteren Gestaltung der EU-Führung nicht mehr alle Präferenzen der Nachfrager entsprechend umgesetzt werden können, stellt sich die Frage, wie innerhalb der EU die Interessen der Unversorgten gewahrt werden.⁴²⁹ Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass die EU-Verträge eine entsprechend gestaltete individuelle Clubgebühr eben nicht zulassen. Das Modell einer „Welt voller Clubs“ (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005) beschreibt hierzu drei Handlungsoptionen: die „Don't care about“- , die „Redistributions“- und die „Allokations“-Option. Alle drei Varianten finden in der Realität ihre Anwendung. So ist es im Sinne von „Don't care about“ möglich, dass die Nachfrage einzelner Wirtschaftssubjekte in der EU (z.B. Nachfrage nach EU-Fördergeldern oder nach Zuteilung von Fischfangquoten) nicht mehr bedient werden kann, da dem jeweiligen anbietenden Club nach Bedienung seiner bisherigen Mitglieder selbst keine Ressourcen mehr zur Verfügung stehen. Auch die Festlegung von Abstimmungsregeln kann letztlich hierunter verstanden werden, wenn die Stimmen der Minderheit keine weitere Berücksichtigung finden. Genauso ist es denkbar, dass eine Zuteilung nach Art der „Redistribution“ erfolgt. Alle verzichten auf einen Anteil ihrer bisher erhaltenen Gütermengen, um ein weiteres Mitglied in den Club aufzunehmen. Auch die Allokations-Option kann in der Realität grundsätzlich angewendet werden. Ihre Durchsetzung ist jedoch an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Es müssen genügend Unversorgte vorhanden sein, für die es sich im Sinne der Realisierung positiver Nettonutzen lohnt, einen eigenen Club zu gründen. Dazu gehört ebenso die Überwindung von anfangs sehr hohen Transaktionskosten, um beispielsweise Zugang zu den Technologien zu erhalten,

429 Es ist nicht ganz korrekt, im Fall (b) von vollkommen Unversorgten zu sprechen. So ist bei einer nicht den Präferenzen entsprechenden Produktion des Clubgutes dessen Konsum durchaus möglich, nur nicht in der Art und Weise, wie es aus Sicht des Benachteiligten wünschenswert wäre („besser als nichts“). Dennoch muss auch der Fall bedacht werden, dass ein Clubmitglied, das nicht am Produktionsprozess des Gutes beteiligt ist, aus machtpolitischen Gründen vom Konsum dieses Gutes – sofern Ausschluss möglich ist – abgehalten wird. Es würden dann Diskriminierungseffekte innerhalb des Clubs auftreten.

die für die Clubgutproduktion notwendig sind. Neben diesem Punkt muss die Allokationslösung auch politisch anwendbar sein. So findet eine Clubgründung freiwillig handelnder Wirtschaftssubjekte im Sinne Buchanans (1965) dann ihre Grenzen, wenn das ersehnte Clubgut mit nationalstaatlichen Hoheitsrechten verbunden ist. Eine Clubgründung darf eben nicht die Verletzung des staatlichen Machtmonopols verursachen. An dieser Stelle ergibt sich ein brisanter Anknüpfungspunkt: Das Modell einer Welt voller Clubs legt dar, dass bei managergeführten Clubs dann erhebliche Wohlfahrtsverluste in Relation zu den anderen Handlungsoptionen entstehen, wenn zur Versorgung der Unversorgten nicht die Allokationslösung gewählt wird. Diese wird jedoch bei Clubs, die hoheitliche Aufgaben erfüllen, aufgrund rechtstaatlicher Notwendigkeiten ausgeschlossen.⁴³⁰ Die clubtheoretischen Überlegungen fordern damit zu der Diskussion auf, welche Clubgüter wirklich nur durch hoheitlich beauftragte Entscheidungsträger bereitgestellt werden sollten (z.B. Erhebung von Straßennutzungsgebühren). Für die EU ist genau zu analysieren, bei welchen Clubgüterangeboten in der Realität Unversorgte auftreten und ob das Clubgutangebot durch hoheitlich Beauftragte oder auch durch private Wirtschaftssubjekte produziert werden könnte. Ist Letzteres der Fall, lassen sich nach dem Modell einer Welt voller Clubs die höchsten Wohlfahrtsgewinne generieren.⁴³¹ In Bezug auf die EU lassen sich auch Tendenzen im Sinne dieser clubtheoretischen Argumentation erkennen: Wie im Exkurs im Kapitel III dieser Arbeit dargestellt, beschreibt das Konzept der Multi-Level-Governance den Integrationsraum Europas, in dem der politische Willensbildungsprozess über mehrere vertikale Ebenen (lokal, regional, national, supranational) miteinander verflochten ist. Wallace (2005) ergänzt die Tatsache, dass aufgrund der in Europa geschaffenen politischen Gestaltungsmöglichkeiten gerade unteren Ebenen eine höhere politische Bedeutung zukommt. Und dabei handelt es sich nicht nur um eine kurze Momentaufnahme. Gerade durch den Ausschuss der Regionen, aber auch durch den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss sind im politischen System Europas entsprechende Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten für Ebenen unterhalb der des Nationalstaates vertragsrechtlich verankert und institutionalisiert worden. Auf diese Weise wird zumindest eine politische Berücksichtigung der potentiell Unversorgten garantiert. Es wurde jedoch ebenso aufgezeigt, dass die Heterogenität der EU-Mitglieder bezüglich der Arbeit dieser Institutionen auch ein hemmendes Element darstellt. Clubtheoretisch argumentiert sind daher für die Zukunft eher Ausweitungen von Instrumenten wie das der Offenen Methode der Koordinierung zu erwarten, die losgelöst von den übrigen Clubmitgliedern direkte Kom-

430 Es wird davon ausgegangen, dass Clubs mit hoheitlichen Aufgaben von Managern geführt werden.

431 Die Vorstellung, dass sich die Wirtschaftssubjekte selbst ihre Güter durch Clubs bereitstellen, entspricht in letzter Konsequenz einer Welt im Sinne der FOCJ bzw. einer Welt voller Clubs.

munikationsmöglichkeiten mit der Clubführung ermöglichen, um die präferenznahe Produktion von Gütern zu erreichen. Letztlich sind durch diese Ansätze Möglichkeiten einer flexibleren Integration in Europa gegeben. Die verstärkte Schaffung von mehr und mehr individualisierten Beteiligungs- und Gestaltungsmöglichkeiten kann daher als Auswirkung von ökonomischen Kräften im politischen System der EU verstanden werden.

Die im Zuge der Ausweitung der EU zweifelsfrei gestiegene Heterogenität innerhalb der EU-Mitgliedschaft führt noch zu weiteren Konsequenzen, die mit Hilfe der Clubtheorie festgestellt werden können. So eröffnet eine hohe Heterogenität unter den EU-Mitgliedstaaten die Möglichkeit der gegenseitigen Beeinträchtigung und Diskriminierung.⁴³² Somit tritt ein weiteres Element hinzu, das die Kosten einer Mitgliedschaft in der EU erhöht und vom Congestion-Effekt nach Buchanan, der sich allein aus der Rivalität im Konsum definiert, zu unterscheiden ist. Diskriminierung von Clubmitgliedern untereinander wird in der Clubtheorie als nichtanonymer Congestion-Effekt bezeichnet. Dabei kann die Diskriminierung sowohl positiv als auch negativ sein. Für beide Richtungen gilt jedoch, dass Diskriminierungseffekt allein durch die Mitgliedschaft in einem Club – unabhängig vom Konsum des Clubgutes – entstehen können. Aufgrund der Unabhängigkeit vom Clubgutkonsum ist Diskriminierung nicht nur innerhalb eines Clubs, sondern auch gegenüber potentiellen Neu- oder ehemaligen Alt-Mitgliedern möglich. Bei der Betrachtung der Europäischen Union als Club lassen sich leicht in der Realität diskriminierende Elemente der Clubmitglieder untereinander finden. Als Beispiel für das Vorhandensein von Diskriminierung gegenüber potentiellen Beitrittskandidaten zur EU können die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei genannt werden. Der türkische Staat unterscheidet sich durch seine kulturellen und gesellschaftlichen Gegebenheiten aber auch durch die im Staat vorherrschende Religion deutlich von den Staaten und Kulturen mitteleuropäischer Prägung. Diese vorhandene Heterogenität zwischen beiden Kulturkreisen macht die Türkei in den Augen zahlreicher Europäer zu einem „undesirable member“, so dass es immer wieder zu Verzögerungen im Beitrittsprozess dieses Landes zur EU kommt (vgl. Madeker 2008). Andererseits bestehen auch wirtschaftliche und machtpolitische Aspekte, die für eine Aufnahme der Türkei in die EU sprechen. Diese Argumente stellen das belebende und antreibende Element im Dialog mit der Türkei dar, der letztlich durch die EU eine „privilegierte Partnerschaft“ angeboten worden ist. Aus clubtheoretischer Sicht ist dieser Schritt hochinteressant. Es wurde bereits dargelegt, dass die EU grundsätzlich als ein großer Club zu verstehen ist, dessen gesamtes Clubgutangebot bei einem Clubbeitritt zu akzeptieren ist („alles oder nichts“). Clubtheoretische Argumente betonen hingegen die effizienzfördernde Wirkung einer flexibleren

432 Im Rahmen der Fallstudie „SaarLorLux“ (vgl. Kap. III.4.2.) wurden beispielhaft Elemente der Heterogenität zwischen den Ländern Frankreich und Deutschland dargelegt (vgl. Abb. 58).

Integration. Die Heterogenität zwischen der EU und der Türkei ist somit derart ausgeprägt, dass sich im Aufnahmeprozess der Türkei in die EU die ökonomischen Kräfte scheinbar durchsetzen und die Politik neue und nicht vorgesehene Wege beschreitet. Sollte sich die EU – wie auch immer motiviert – weiter ausdehnen und weitere Beitrittsverhandlungen mit sehr heterogenen Ländern aufnehmen, so sind gerade aus einer dynamischen Perspektive der clubtheoretischen Analyse weitere Flexibilisierungsschritte zu erwarten. Dies gilt vor allem deshalb, da diskriminierende Elemente zwischen den Clubmitgliedern bzw. Aufnahme kandidaten innerhalb der EU nicht durch eine individuell gestaltete Clubgebühr ausgeglichen werden. Es müssen somit andere „spannungslösende“ Optionen gefunden werden. Dies gilt natürlich auch für die innere Situation der EU. Die Darstellungen zur Finanzierung der EU haben aufgezeigt, dass es für den Finanzrahmen 2007-13 leichte Tendenzen gibt, die Nettozahler Europas zumindest etwas zu entlasten. Zudem stellt der Briten-Rabatt eine besondere Ausnahme Großbritanniens dar. Somit kommt es auch hier zu Abweichungen von den generellen Regeln des europäischen Finanzierungssystems. Diese können über die Betrachtung der Diskriminierungseffekte ebenfalls clubtheoretisch erklärt werden. Unabhängig vom Clubgutkonsum sind die Nettozahler-Länder aus Sicht der EU „desirable members“. Ihre Clubmitgliedschaft ist wünschenswert, da sie dem Club nur durch ihre Mitgliedschaft einen Nutzengewinn bescheren. Dies gilt aus wirtschaftlichen aber insbesondere auch aus machtpolitischen Gesichtspunkten für die Mitgliedschaft Großbritanniens. Immer dann, wenn ein Clubmitglied positive externe Effekte durch seine Mitgliedschaft für den Club erzeugt und für diese Effekte das Ausschlussprinzip nicht angewendet werden kann, besteht seitens des Clubs ein hohes Interesse, dass die Mitgliedschaft dieses Mitglieds bestehen bleibt.⁴³³ Aus clubtheoretischer Sicht ist letztlich gefordert, gegebenenfalls für die Aufnahme eines „Stars“ in den Club auf die Erhebung einer Clubgebühr zu verzichten oder gar Gelder für einen Clubbeitritt an den Star zu zahlen. In diese Argumentation kann auch die Tatsache eingeordnet werden, dass das Regelwerk zur Finanzierung der EU zumindest in Ansätzen für besondere „desirable members“ gelockert worden ist. Sollte das Nutzenniveau der erwünschten EU-Mitgliedsländer durch die wachsende Heterogenität und Größe der EU jedoch sinken, muss clubtheoretisch für die Zukunft argumentiert werden, dass auch hier weitere Anpassungen im Sinne einer flexibleren Gestaltung zu erwarten sind. Die in dieser Arbeit vorgenommene Analyse der Institutionen der EU zeigt, dass Diskriminierungseffekte bis in den Alltag des politischen Entscheidungsprozesses der EU hineinreichen können. Dies gilt zum einen für die Arbeit der Mitglieder des Europäischen Parlamentes. So fällt es den Parlamentariern aufgrund der vorherrschenden Heterogenität untereinander sehr

433 Dies gilt natürlich nur, wenn diese positiven Einflüsse nicht durch den Congestion-Effekt beim Konsum des Clubgutes aufgezehrt werden.

schwer, gemeinsame Standpunkte innerhalb der Fraktionen zu bilden. Eine negative Diskriminierung kann diesen Effekt verstärken, ein positive kann ihn reduzieren, aber auch zur Durchsetzung von machtpolitischen Interessen genutzt werden. Ein vergleichbares Spannungsfeld ist für die Führung des Europäischen Rates bzw. des Rates der EU beobachtbar. Dabei betont Wessels (2008) die herausragende Rolle desjenigen Mitgliedslandes bis in die Arbeitsgruppen hinein, welches gerade den Vorsitz der EU inne hat.⁴³⁴ Dasselbe gilt vergleichbar für die Arbeit des Kommissionspräsidenten. Insgesamt können Diskriminierungseffekte dann zu einer Lähmung des politischen Prozesses in Europa führen, während an andere Präsidentschaftszeiträume hohe Erwartungen mit einschneidenden Veränderungen geknüpft werden. Wenn man davon ausgeht, dass innerhalb der EU ein hoher Grad an Heterogenität mit sowohl positiven als auch negativen Diskriminierungseffekten besteht, so stellt sich unter der Feststellung eines starren Finanzierungssystems die Frage, wie entsprechende „ausgleichende“ Maßnahmen für die jeweiligen Mitglieder seitens des Clubs EU angeboten werden. So könnte in einer weiterführenden Arbeit untersucht werden, ob das Clubgüterangebot der EU an die Präferenzen derjenigen Clubmitglieder angepasst wird, die den „desirable members“ zuzuordnen sind. Aus clubtheoretischer Sicht ist dies jedenfalls zu erwarten. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich im Laufe der Zeit die Diskriminierungseffekte untereinander auch ändern können. Es ist möglich, dass zunächst erwünschte Mitglieder zu „undesirable members“ werden und umgekehrt. Im Rahmen dieser Diskussion rückt auch die Frage in den Mittelpunkt, ob die Besetzung von herausragenden Funktionen innerhalb des Clubs der EU (beispielsweise Kommission, EuGH, EIB) tatsächlich von der Unabhängigkeit der Amtsausführung bestimmt ist, wie es in den jeweiligen Satzungen der europäischen Verträge betont wird. Da die Clubtheorie verlangt, nach möglichen Ausgleichreaktionen für die heterogenen Verhältnisse im Club EU zu suchen, kann die Hypothese aufgestellt werden, dass bei der Vergabe von Funktionsträgern, die das Wesen der EU prägende Tätigkeiten ausüben, „desirable members“ bevorzugt werden könnten, um für sie weitere Anreize zur Beibehaltung der Clubmitgliedschaft anzubieten. Aus theoretischer Sicht kann dann argumentiert werden, dass man die übrigen „normalen“ Mitglieder durch Entscheidungen im Sinne der erwünschten Mitglieder solange verärgern kann, wie die Nutzengewinne durch die Clubmitgliedschaft der Erwünschten den Ärgerisgrad der „Normalen“ überwiegen.

Es wurde durch die Betonung der dynamischen Betrachtungsweise der EU bereits angedeutet, dass der Grad der Heterogenität der EU keinesfalls als starr angenommen werden kann. Es kommt jedoch verschärfend hinzu, dass er nicht nur durch die Aufnahme neuer EU-Mitglieder schwankt, sondern sich quasi fort-

434 Dass gegenüber manchen EU-Mitgliedern Vorbehalte bei der Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft bestehen, kann aktuell an der Präsidentschaft Tschechiens im ersten Halbjahr des Jahres 2009 verfolgt werden.

laufend verändert. Die Variabilität im Grad der Heterogenität innerhalb der EU-Mitgliedschaft resultiert neben dem halbjährlichen Wechsel des Vorsitzes der EU und den damit verbundenen Diskriminierungseffekten aus der Tatsache, dass die Regierungen der jeweiligen Mitgliedstaaten selbst regelmäßig wechseln. Dies geschieht durch die in den Nationalstaaten festgelegten Wahlrhythmen sowie durch außergewöhnliche politische Veränderungen.⁴³⁵ Der Club Europäische Union besteht zwar immer aus den gleichen Mitgliederstaaten, doch die Politiker der jeweiligen nationalstaatlichen Regierungen, die ihr Mitgliedsland in der EU vertreten, unterliegen einem fortlaufenden Wechsel, der untereinander nicht abgestimmt ist bzw. ohne jede gegenseitige Abhängigkeit stattfindet. Es ist also ein weiteres heterogenitätsförderndes Element im politischen System Europas auszumachen: Der Club Europa weist eine hohe Sequenz an Clubmitgliederwechseln auf. Als Beispiel kann hier das EU-Mitgliedsland Frankreich genannt werden, das seine Europapolitik nach dem Wechsel von Präsident Chirac zu Präsident Sarkozy sichtbar aktivierte. Vor diesem Hintergrund sind auch die Meinungen kritisch zu bewerten, die bestimmten Ländern, beispielsweise Deutschland und Frankreich, grundsätzlich immer eine gemeinsame Vorreiterrolle für die Weiterentwicklung der Europäischen Union zuschreiben. Nach der vorliegenden Analyse kann nicht davon ausgegangen werden, dass zwischen zwei oder mehreren Ländern „bis in alle Ewigkeit“ aufgrund von bestehenden Gemeinsamkeiten eine konfliktfreie Zusammenarbeit möglich ist. Vielmehr erscheinen anhand der clubtheoretischen Darstellungen dauerhafte Schwankungen des Congestion-Effekts sowie der Diskriminierungseffekte wahrscheinlich. Dabei betont die Clubtheorie ausdrücklich die Notwendigkeit, die Entwicklungen innerhalb eines Clubs in dynamischer Betrachtungsweise zu beurteilen. Somit sind auch in Zukunft Zeiten einer homogeneren EU-Mitgliedschaft nicht auszuschließen. Durch Bieling/Lierch (2004) wurde das Forschungsobjekt EU als „moving target“ bezeichnet, da das politische System der Europäischen Union stetigen Veränderungen unterliegt. Anstatt jedoch aufgrund der mangelnden Beschreibbarkeit des europäischen Integrationsprozesses diesen zu kritisieren, zeigt die clubtheoretische Anwendung Erklärungsansätze für diese fortdauernde Entwicklung auf. Gleichzeitig bietet sie auf diese Weise einen eigenen deskripti-

435 Dabei existiert zwischen den Nationalstaaten auch keinerlei „Abgleich“, so dass parallele Legislaturperioden zwischen Nationalstaaten möglich sind. Zur Reduzierung der Heterogenitätskosten innerhalb der EU kann somit aus clubtheoretischen Überlegungen die Frage aufgeworfen werden, ob eine „Gleichschaltung“ der Legislaturperioden zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten vorteilhaft wäre. Auch eine gemeinsame Abstimmung der EU-Bürger über die Europapolitik wäre auf diese Weise möglich. In der Realität stehen dieser Überlegung jedoch erhebliche verfassungsrechtliche Hindernisse entgegen. Auch kann die durch eine Wahl sich ergebene Heterogenität auf europäischer Ebene im Rahmen der Dauer einer Legislaturperiode wohl nur schwer abgebaut werden. Ein Vorteil wären hingegen geringere Unsicherheiten über das Verhalten der jeweiligen Politiker in den jeweils gewählten Regierungen untereinander.

ven Ansatz für den Integrationsraum Europa, da er auf Grundlage einer dynamischen Betrachtungsweise Rückschlüsse auf zukünftige Entwicklungen in Europa zulässt. Schwankungen im Grad der Heterogenität sind folglich auch für das zukünftige Europa zu erwarten. Dieser Aspekt wird durch die aufgezeigten intergouvernementalen Elemente im europäischen Institutionengefüge untermauert, die eben nicht an vertragliche Vorgaben und Richtlinien gebunden sind, sondern Freiheiten im Handeln für die EU-Mitglieder bei der Gestaltung ihres Clubgutangebotes zulassen. Summa summarum: Die EU wird weiter einem stetigen Veränderungsprozess bis hin zu Neugestaltungen des Wesens des angebotenen Clubgutes unterliegen.

Dabei geht die Clubtheorie davon aus, dass das Verhalten der Akteure nicht nur von Werten, Überzeugungen und Grundeinstellungen bestimmt wird, sondern auch entscheidend von der jeweiligen Nachfrage nach (Club-)Gütern abhängig ist. Aus dieser Perspektive kann auch die Entwicklung des Clubgüterangebotes der Europäischen Union verfolgt werden. Während nach dem Ende des Zeiten Weltkrieges vor allem die Befriedigung Europas und die aus machtpolitischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten erwünschte Einbindung Deutschlands im Vordergrund stand, erfolgte nach der durch den Eisernen Vorhang bestimmten Weltordnung eine Konzentration auf die wirtschaftliche Prosperität. Dieser Aspekt gilt bis heute, dennoch kam durch die politischen Veränderungen der 90er Jahre eine weitere Nachfrage hinzu. Diese konzentriert sich sowohl in Bezug auf die Innen- aber auch auf die Außenpolitik vor allem auf sicherheitspolitische Elemente. Letztlich kommt diese veränderte Nachfragestruktur in der aktuellen Tempelkonstruktion der EU nach dem Vertrag von Nizza zum Ausdruck (vgl. Abb. 24). Die aktuellen Diskussionen um die EU fügen einen weiteren Aspekt in der europäischen Nachfrage hinzu. Es erscheint unstrittig, dass aufgrund der Ausweitung des Staatenbundes die Heterogenitätskosten im Sinne Ohrs (2003) erheblich gestiegen sind. Gesucht wird demnach nach einer effizienteren Gestaltung des europäischen Führungssystems. Die hierzu erfolgten Entscheidungen wurden bereits kurz dargestellt. Auch die inhaltliche Ausgestaltung des zum Zeitpunkt dieser Arbeit nicht ratifizierten Vertrages von Lissabon ist hier einzuordnen. Immer dann, wenn trotz bestehender Diskriminierungseffekte untereinander eine gemeinsame Nachfrage nach bestimmten (Club-)Gütern innerhalb der EU-Mitgliedschaft besteht, sind die aufgezeigten Veränderungen des Clubgüterangebotes in Europa möglich bzw. umsetzbar. In diesen Situationen gelingt es dem Europäischen Rat, seine systemprägende Macht voll auszuspielen. Ist die Nachfrage nach bestimmten Gütern allerdings nicht derart gleichmäßig vorhanden, so steigen der Grad der Heterogenität innerhalb der EU und damit die Entscheidungsfindungskosten erheblich an.

IV.2.1.3. Ansatzpunkte zum Clubmanagement

Aufgrund der bereits aufgezeigten „Wechsel“ der EU-Mitglieder, der durch Neubesetzungen von politischen Ämtern in den Nationalstaaten hervorgerufen wird, bestehen im politischen System Europas aber auch Anreize zu egoistischem Verhalten bei der Produktion des europäischen Clubgüterangebots. Dies gilt insbesondere an den jeweiligen Endzeitpunkten bei der Besetzung von Funktionen im EU-System. Der EU-Vorsitz ist auf den Zeitraum eines halben Jahres beschränkt. Auch die Ämter bei der Kommission (5 Jahre), beim EuGH (6 Jahre), beim EWSA (4 Jahre), beim AdR (4 Jahre) oder auch bei der EZB (8 Jahre) sind grundsätzlich befristet. Immer zum Ende einer jeweiligen Amtszeit bestehen dann Anreize, nicht mehr langfristige Ziele im Sinne einer Optimierung des Clubgutangebotes oder ursprünglichen Amtsverpflichtung zu verfolgen, sondern mehr und mehr eigene Interessen in den Vordergrund zu rücken (Sandler 1982). Im Zuge der Erweiterung der EU muss auch konstatiert werden, dass durch potentielle Neu-Mitglieder bei der Produktion des Clubgutes der EU free-rider-Verhalten zu erwarten ist. Dieser Aspekt gilt durch die umfangreichen Beitrittsverhandlungen jedoch nur eingeschränkt. Aus einer beurteilenden Sichtweise des free-rider-Verhaltens vor einem Clubeintritt ist daher das aktuelle Verfahren der Aufnahme neuer EU-Mitglieder positiv zu werten, da es den Beitrittskandidaten zu hohen Eigenleistungen bereits vor dem Clubeintritt zwingt. Außerdem wird auf diese Weise das Ausmaß der Heterogenität der EU eingedämmt.⁴³⁶

Im Zuge der Betrachtung der Heterogenität ist während der letzten Ausführungen bereits deutlich geworden, dass der Wechsel bei der Besetzung von Ämtern in der EU nicht nur den Grad der Heterogenität beeinflusst, sondern auch Anreize zu bestimmten Verhaltensweisen gibt. Hierbei spielt die theoretische Unterscheidung von selbstverwalteten und managergeführten Clubs (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005) eine entscheidende Rolle. Aufbauend auf der Principal-Agent-Theorie besteht die Gefahr, dass die mit der Clubführung beauftragten Manager aus ihrer Perspektive heraus andere Prioritäten setzen bzw. andere Ziele verfolgen, als sie ursprünglich von den Clubmitgliedern aufgetragen bekommen haben. Im Modell einer Welt voller Clubs wird davon ausgegangen, dass die Clubmanager vor allem den Nutzen des Clubs insgesamt in den Vordergrund stellen („total economy“-point of view). So erhalten sie mehr Macht und Einfluss, je größer der von ihnen verwaltete Club wird. Wie die Bezeichnung schon zum Ausdruck bringt, führen in selbstverwalteten Clubs die Clubmitglieder ihren Club selbst. Dies ermöglicht es ihnen, ihr Handeln nach ihren eigenen Präferenzen auszurichten, so dass hier der individuelle Nettonutzen der Club-

436 Gegen diesen Aspekt müssen jedoch die Vorteile eines flexiblen Integrationsraumes gesehen werden.

mitglieder höher liegt als bei den Managerclubs („within-club“-point of view). Dennoch ist die Selbstverwaltung für die Clubmitglieder sehr aufwendig und zeitraubend, so dass die Beauftragung eines Clubmanagements rational erscheint. Die clubtheoretische Analyse verdeutlicht jedoch, dass gerade in dynamischer Sicht die Wohlfahrtsverluste durch Principal-Agent-Aspekte erheblich steigen können. Für die Betrachtung der EU ist zunächst zu fragen, ob die EU einen selbstverwalteten oder einen managergeführten Club darstellt. Die Beantwortung der Frage ist dabei vom Betrachtungswinkel abhängig. Aus Sicht der EU-Bürger ist die EU eindeutig ein Managerclub. Es lassen sich kaum Elemente der Selbstverwaltung bei der Führung der EU finden. Lediglich der in jüngster Vergangenheit steigende Einfluss des Europäischen Parlamentes im Bereich der I. Säule der EU (Zustimmungs- und Mitentscheidungsrechte) kann als Beteiligung der EU-Bürger im politischen System Europas verstanden werden. Dies gilt ebenso für den Europäischen Bürgerbeauftragten sowie den Europäischen Datenschutzbeauftragten. Daher wird dem Europäischen Parlament die Funktion als Garant von Legitimität zur Überwindung des demokratischen Defizits zugeschrieben.⁴³⁷ Eine Verwaltung des Clubgüterangebots im Sinne einer Selbstverwaltung ist aber für die EU-Bürger nicht möglich. Der Club EU wird durch Clubmanager (Politiker) verwaltet, die durch die nationalen Abstimmungsverfahren mit der Führung ihres Nationalstaates beauftragt sind. Zimmermann/Schemm-Gregory (2005) betrachten die EU daher als einen Club, der durch Clubmanager gegründet worden ist. Die EU muss daher auf eine zweite Weise betrachtet werden. So ist zu hinterfragen, ob die EU für die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten einen selbstverwalteten oder einen Manager-Club darstellt.

Die Beantwortung dieser Fragestellung ist auch aus Sicht der EU-Bürger interessant. Stellt die EU auch für die Politiker einen Managerclub dar, so bedeutet dies „doppelte“ Ineffizienzen durch Principal-Agent-Effekte. Zum einen bestehen Ineffizienzen daraus, dass die EU-Bürger durch Clubmanager (Regierungen) in ihren Nationalstaaten verwaltet werden. Zum anderen kommen weitere Ineffizienzen dazu, wenn auch die EU-Clubführung von Managern gestellt wird, die durch die nationalen Regierungen beauftragt sind. In der Logik der dargestellten Motive der handelnden Akteure ist nicht zu erwarten, dass die EU-Manager ausschließlich die Interessen eines EU-Bürgers oder die Interessen einer nationalen

437 (Hartmann 2001) verweist aber auch auf Grenzen für die EU-Parlamentarier, da sie sich in dem Dilemma befinden, zumindest nicht ständig gegen die Europapolitik ihrer nationalen Parteien vorgehen zu können. Trotz der beschriebenen Zustimmungs- und Mitentscheidungsverfahren sowie der Möglichkeit, der Kommission das Misstrauen auszusprechen dürfen zwei weitere entscheidende Elemente nicht unbetont bleiben: (1) Das EP ist kein Parlament, dass aus seinen gewählten Mitgliedern die Regierung wählt. (2) Die Abgeordneten unterliegen als Vertreter des Volkes selbst der Principal-Agent-Thematik.

Regierung verfolgen. Im Gegenteil, es ist dann anzunehmen, dass sie wiederum aus ihrer Perspektive heraus den Club EU betrachten und entsprechend ihrer Interessen handeln werden. Ob die Europäische Union als ein Managerclub eingestuft werden muss, ist jedoch eine sehr komplexe Fragestellung. Der Umfang des europäischen Clubgüterangebots, die Größe der EU und die damit verbundenen Kosten der wachsenden Heterogenität lassen es aus rationaler Sicht als wahrscheinlich erscheinen, dass sich die nationalstaatlichen Regierungen durch die Installation eines Clubmanagements entlasten. Entsprechend können durch die in dieser Arbeit erfolgte Institutionen-Analyse der EU eindeutige supranationale Elemente festgestellt werden. Supranationalität entspricht hier der Einführung eines Clubmanagements, da die nationalen Regierungen hier ihre Kompetenzen auf die europäische Ebene übertragen haben, die ihnen nun auf Grundlage der europäischen Verträge verbindliche Vorgaben machen kann. Das herausstechende supranationale Element im politischen System der EU stellt die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“ dar. Die europäischen Verträge sehen vor, dass die Kommission als „Exekutive“ in Unabhängigkeit von den Nationalstaaten zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft tätig sein muss. Der große administrative Unterbau der Kommission unterstreicht den Anspruch dieser Institution. Auch der Europäische Gerichtshof betont den supranationalen Charakter der EU. Er ist vor allem aus einer funktionalen Logik entstanden, um als Letztentscheidungsinstanz die Einhaltung der Vertragsbestimmungen durch die EU-Mitgliedstaaten erzwingen zu können. Aus Sicht der nationalen Regierungen werden durch die Kompetenzerweiterungen des EP ebenfalls die supranationalen Elemente des europäischen Entscheidungsprozesses erhöht. So kann das Parlament zentrale Gesetzesakte im Mitentscheidungsverfahren grundlegend beeinflussen, so dass der Rat auf die Zusammenarbeit mit dem Parlament angewiesen ist.⁴³⁸ Weitere EU-Einrichtungen wie die europäischen Agenturen, der Europäische Rechnungshof, das europäische Amt für Betrugsbekämpfung und die Europäische Investitionsbank können als supranationale Elemente eingeordnet werden, die das politische System Europas mit Leben füllen.

Dennoch muss ebenso herausgestellt werden, dass die supranationalen Ausprägungen der EU eindeutige Grenzen aufweisen. Wie die Institutionen-Analyse bereits zeigt, gilt dies auch für die vermeintlich supranationalen Organe. So kann die Kommission in der gelebten Vertragspraxis durch ihre starke Verflechtung sowohl bei der Besetzung ihrer Ämter aber auch bei der umfangreichen Ausschussarbeit nicht vollkommen unabhängig von den EU-Mitgliedstaaten agieren. Dasselbe ist für das Parlament festzustellen. Die EU-Tempelkonstruktion trägt zu einem weiteren Erkenntnisgewinn bei, um die Supranationalität der EU be-

438 Die Frage nach der Beschreibung der Clubführung lässt sich grundsätzlich an den Abstimmungsverfahren festmachen. So wird die Selbstverwaltung bei der Clubführung durch die Anwendung der Einstimmigkeitsregel und die Managerführung durch das Zulassen von Mehrheitsentscheidungen ausgedrückt (vgl. Ohr 2007).

stimmen zu können: Nur innerhalb der Säule I besitzen Kommission und EuGH umfangreiche Kompetenzen und Machtbefugnisse. In den Politikbereichen der Säulen II und III spielen sie entweder nur eine sehr geringe oder auch gar keine Rolle. Das Clubmanagement der EU verfügt zwar über mächtige, gleichzeitig aber auch eingeschränkte Gestaltungsmöglichkeiten. Vielmehr zeigt die Analyse der EU, dass die EU-Clubmitglieder weiter an der Gestaltung ihres Clubs und ihres Clubgüterangebots beteiligt sein wollen und sind. Das entscheidende Merkmal hierfür sind die Leitungskompetenzen und die Unabhängigkeit des Europäischen Rates, der im rechtlichen Sinne kein Organ der Europäischen Gemeinschaft darstellt und sogar von der Verbindlichkeit der Entscheidungen des EuGH für den Club Europa entbunden ist. Auch die Entscheidungskompetenzen des Rates der EU, die ihm nicht nur in Säule I, sondern eben auch in den Säulen II und III zustehen, zeigen die intergouvernementale Ausrichtung des europäischen Clubs. Doch auch an dieser Stelle darf die Bewertung der EU nicht zu einseitig ausfallen. Die in dieser Arbeit aufgezeigte gelebte Vertragspraxis hat bewiesen, dass die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten in der Lage sind, die Rolle als Rat – sei es Europäischer Rat oder Rat der EU – anzunehmen und trotz bestehender Eigeninteressen die Gesamtverantwortung für die EU zu tragen. Dies steht nicht im Gegensatz zur clubtheoretischen Prämisse der individuellen Gewinnmaximierung, da die Regierungen dabei nicht in eine neue „Rolle“ schlüpfen, sondern vielmehr über gegenseitiges Verhandeln und Überzeugen ein intensiver Austauschprozess entsteht, so dass möglichst alle Interessen berücksichtigt werden können. Dies kann auch ein Nachgeben in einer Situation bedeuten, um danach bei einer weiteren Entscheidung in einem anderen Politikfeld Unterstützung für das eigene Nachgeben zu erfahren. Wessels (2008) wertet die Entwicklung des institutionellen Dreiecks in Europa, bestehend aus Rat, Kommission und Parlament, als Reaktion auf ein Ebenen- und Entscheidungsdilemma.⁴³⁹ Es gilt, supranationale Problemlösungen zu finden und gleichzeitig die intergouvernementale Beteiligung an den Entscheidungen zu sichern. Dies kann auch clubtheoretisch erklärt werden: Durch wachsende Heterogenität innerhalb der EU steigen die durch Ohr (2003) identifizierten Kosten der Entscheidungsfindungsprozesse. Dies gibt den entscheidenden Anreiz, von der Selbstverwaltung abzuweichen und eine Clubführung zu beauftragen. Gleichzeitig sehen die nationalen Regierungen aber auch die Nachteile ihrer Entscheidungsdelegation, die durch Principal-Agent-Effekte begründet und durch das Modell einer Welt voller Clubs veranschaulicht worden sind. Dies ist besonders daran erkennbar, dass nach wie vor die Säulen II und III des EU-Tempels in Form von „Regimen“ organisiert sind (Hartmann 2001). Anders formuliert: Die Politikfelder der Säulen II und III werden durch die EU-Mitgliedstaaten selbst verwaltet. Hier ist ihnen die Gefahr zu groß, Elemente des eigenen Staatswesens (Sicherheitspolitik,

439 Vgl. Kap. III.3.1.2.

Polizei) an eine Clubführung abgeben zu müssen. Ineffizienzen durch Entscheidungsdelegation sollen in diesen Bereichen unbedingt vermieden werden, da sie zu erheblichen eigenen Beeinträchtigungen (im Extrem zum Verlust des eigenen staatlichen Gewaltmonopols) führen würden. Die Inhalte der Säule I lassen sich aus Sicht der EU-Mitgliedstaaten jedoch durch ein Clubmanagement verwalten. Der Kern der Säule I ist nach wie vor die Bereitstellung und Organisation des EU-Binnenmarktes. Es handelt sich hier also vor allem um regulative Politik, deren Inhalte gemeinsam erarbeitet werden müssen. Im Rahmen der Selbstverwaltung wäre dieser Abstimmungsprozess mit erheblichen Kosten verbunden. Daher ist es rational, hierzu ein Clubmanagement zu beauftragen. Zudem ergibt sich ein weiterer Aspekt: „Solche Art Politik externalisiert die Kosten – hier zahlen die Verbraucher und Produzenten!“ (Hartmann 2001, S. 37). Auf diese Weise können die EU-Mitgliedstaaten die aus marktwirtschaftlicher Sicht notwendigen Entscheidungen, die aus subjektiver Sicht der Verbraucher oder Produzenten jedoch Kosten verursachen, entsprechend durch den europäischen Club treffen lassen. Letztlich ist es durch diese Struktur für die nationalen Politiker sogar möglich, die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen auf „Brüssel“ zu schieben und die eigene Verantwortung dazu abzulehnen. Die Kosten der entstehenden Ineffizienzen durch Entscheidungsdelegation können auf diesem Wege kompensiert werden. Die nationalen Politiker handeln somit gewinnmaximierend.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die EU sowohl intergouvernementale als auch supranationale Elemente aufweist. Intergouvernementale Entscheidungsgremien werden dann beibehalten (Selbstverwaltung), wenn aus Sicht der EU-Mitgliedstaaten die drohenden Ineffizienzen durch Machtdelegation vor allem in dynamischer Sicht als zu groß erscheinen. Ein Clubmanagement wird dann eingesetzt, wenn die Kosten der Selbstverwaltung, die in einer großen und damit heterogenen EU erheblich sein können, zu sehr steigen. Dies lohnt in den Politikbereichen, die vor allem regulative Elemente enthalten (Organisation des EU-Binnenmarktes). Auch der Aspekt, dass die EU Clubgüter auf Basis hoheitlicher Kompetenzzuweisung produziert, macht die Delegation von Macht an eine autorisierte Ebene notwendig (siehe EuGH). Aus clubtheoretischer Sicht können aktuelle Entwicklungen im politischen System Europas nun ebenfalls näher beleuchtet werden. Es wurde bereits dargelegt, dass das Europäische Parlament erhebliche Kompetenzen im Vergleich zu den Anfangsjahren der EU hinzu gewonnen hat. So ist durch seine Aufwertung innerhalb der EU ein institutionelles Dreieck entstanden. Ebenfalls wurde angemerkt, dass den Bürgern der EU eine „doppelter“ Wohlfahrtsverlust durch Principal-Agent-Effekte droht, da die von ihnen eingesetzten Clubmanager (nationale Regierungen) selbst Clubmanager zur Führung des europäischen Clubs (EU) beauftragt haben. Die dem EP zugeschriebene Funktion, durch seine Kompetenzausweitung das demokratische Defizit der EU zu überwinden, kann als ein möglicher Weg betrachtet werden,

die für die EU-Bürger bestehenden Ineffizienzen, die sich vor allem an Desinteresse an europäischer Politik und geringer Wahlbeteiligung an den Europawahlen messen lassen, zu reduzieren. Auf diese Weise versucht der Club Europa, die Präferenzen seiner Konsumenten stärker bei der Clubgutproduktion zu berücksichtigen. Die im Zuge einer flexibleren Gestaltung des Clubgüterangebots geschaffenen Öffnungstendenzen der europäischen Politik (Offene Methode der Koordinierung, Bürgerbeauftragte, EWSA, AdR) lassen sich ebenfalls mit Blick auf die Ineffizienzen durch Entscheidungsdelegation bewerten. Sie stellen letztlich Elemente dar, am standardisierten politischen Entscheidungsprozess Europas vorbei individuelle Abkommen mit der Clubführung zu vereinbaren bzw. Wege der Einflussnahme zu schaffen. Je höher der Effekt der Wohlfahrtsverluste durch Entscheidungsdelegation ausfällt, umso stärker ist auf Basis clubtheoretischer Argumentationen davon auszugehen, dass innerhalb Europas zusätzliche Optionen geschaffen werden, trotz eines bestehenden Verwaltungsapparates individuelle Vereinbarungen zu treffen. Die Vermeidung von Effizienzverlusten durch Entscheidungsdelegation unterstützt somit die identischen Entwicklungen im politischen System Europas, die bereits zum Abbau der steigenden Heterogenitätskosten innerhalb der EU identifiziert worden sind. Hierbei deckt die Clubtheorie ein Dilemma Europas auf: Es wurde bereits mehrfach argumentiert, dass aus clubtheoretischen Gesichtspunkten die aktuelle Ausweitung der EU auf mittlerweile 27 Mitgliedstaaten als zu groß eingeschätzt werden muss (vgl. Schimmelfennig 2003, Ohr 2003, 2007). Dabei muss jedoch konstatiert werden, dass die EU-Mitglieder selbst für das Wachstum der EU verantwortlich sind. Es muss somit auch aus ökonomischer Sicht Erklärungen dafür geben, dass der Club EU seine optimale Größe überschreitet. Während Schimmelfennig und Puetter hierzu verhandlungstheoretische Ansätze anführen, sind ebenfalls ökonomische Erklärungsansätze dargelegt worden. Insbesondere die Motive der handelnden Clubmanager spielen somit für die Ausweitung der EU über das effiziente Maß hinaus die entscheidende Rolle. Auf diese Weise entsteht innerhalb der EU der Widerspruch, dass die Clubmanager, die durch ihre Motivationslage den Club EU immer weiter vergrößert haben, mittlerweile gezwungen sind, im politischen System Europas die dazu notwendigen Ausgleichsmaßnahmen anzubieten, um die eigenen Clubmitglieder (sowohl Politiker als auch EU-Bürger) nicht zu verlieren. Es ist daher für die zukünftige Entwicklung Europas aus rationalen Gründen zu erwarten, dass die EU-Clubmanager selbst an einer Verschlinkung der Entscheidungsprozesse innerhalb der EU arbeiten werden, um den Mitgliedern erneut die Vorteile eines effizienten Clubmanagements aufzuzeigen. Zudem ist auch zu fragen, ob die nationalen Regierungen so sehr Nachteile in einer großen EU sehen, wie es vergleichsweise aus Perspektive der EU-Bürger zu erwarten ist. Auch für die nationalen Regierungen ist eine große und starke EU aus macht- und sicherheitspolitischen Gesichtspunkten gewinnbringend. Nach innen werden sie jedoch nach den genannten flexibleren Methoden

der Clubgüterproduktion suchen, um ihre Mitglieder entsprechend ihrer Präferenzen versorgen zu können (vgl. Ohr 2007).

Dabei ist eindeutig, dass die Machtausübung der EU-Clubmanager grundsätzlich beschränkt ist. Die EU-Bosse können sich nur soweit von den Präferenzen der Clubmitglieder entfernen, wie der Club seinen Clubmitgliedern noch positive Nettonutzen spendet. Sollten sich für die Clubmitglieder dauerhaft negative Nettonutzen ergeben und keine Alternativen für die absehbare Zukunft angeboten werden, diese wieder ausgleichen zu können, so werden die Clubmitglieder den Club verlassen. Die Exit-Option der Clubmitglieder erzwingt somit effizientes Handeln des Clubmanagements – ein Aspekt, der vor allem im Konzept der FOCJ, welches den Wettbewerb der einzelnen Clubs untereinander besonders betont, zum Tragen kommt. Auch innerhalb der EU gibt es Bestrebungen, die disziplinierende Wirkung der Exit-Option bewusst zu nutzen. So ist in dem Vertrag über eine Verfassung der Europäischen Union und in dem Vertrag von Lissabon, die beide bisher nicht ratifiziert worden sind, zum ersten Mal ein Sezessionsrecht aufgenommen worden. Während Ohr (2007, S. 72) argumentiert, dass dies „aus dem Spannungsgefüge einer ständig wachsenden und immer heterogener werdenden Gemeinschaft“ resultiert, ergänzt das Modell einer Welt voller Clubs durch die Betonung des Effizienzverlustes durch Entscheidungsdelegation den Aspekt, dass durch eine derartige Handlungsoption für die Clubmitglieder das Clubmanagement regelrecht gezwungen wird, sich (auch) nach den Interessen der Clubmitglieder zu orientieren.⁴⁴⁰ Es sind somit auch aus dieser Perspektive Effizienzgewinne durch Sezessionsmöglichkeiten zu erwarten. Der Austritt eines Mitgliedsstaates aus der EU ist in den zum Zeitpunkt dieser Arbeit gültigen europäischen Verträgen allerdings nicht vertraglich geregelt und Bedarf nach einer rechtlichen Bewertung Göttings (2005) die Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten.⁴⁴¹ Ein gemeinsamer Ausschluss eines Mitgliedes der Union

440 Einen vergleichbaren Ansatz benennen auch Buchanan/Faith (1987), indem sie darstellen, dass die Option des „internal exit“ als eine Obergrenze für eine mögliche Besteuerung wirkt und somit die Politiker diszipliniert. Vgl. Kap. II.6.

441 Nach Götting haben die EU-Mitgliedstaaten mit den auf unbegrenzte Zeit geltenden Verträgen und dem direkten Einbezug der Unionsbürger in die vertragliche Rechtsordnung eine herkömmliche Zusammenschlüsse übersteigende, intensivere Bindung geschaffen. Die Notwendigkeit, dass alle EU-Mitgliedstaaten durch einen entsprechenden Beschluss des Rates und auch das Europäische Parlament entsprechend dem Beschlussverfahren über Beitrittsabkommen dem Austritt eines Mitgliedstaates zustimmen müssen, ergibt sich in Göttings Augen daraus, dass alle Mitglieder bzw. Unionsbürger von diesem Austritt potentiell betroffen sind, da sich der räumliche Anwendungsbereich der europäischen Rechts verkleinert. „Die konkrete Zustimmungsbedürftigkeit folgt aus dem Wertungsergebnis zwischen der sachnäheren, spiegelbildlichen Beitrittsklausel gegenüber der sachferneren Revisionsklausel“ (Götting 2005, S. 148). Im Gegensatz zu der effizienzfördernden Wirkung der Schaffung eines Sezessionsrechtes, die durch die ökonomische Betrachtung betont wird, spricht sich Götting (2005) dagegen aus. „Die

entspricht jedoch nicht den unterstellten Handlungsmotiven der Clubmanager. Sie werden beim Auftreten entsprechender Spannungen nach flexibleren Lösungsmöglichkeiten im Inneren des Clubs suchen. Es zeigt sich erneut: Die Installation eines Clubmanagements führt somit bei der Betrachtung der EU zu den Entwicklungen, die bereits bei der vorangegangenen Analyse der Elemente der Clubtheorie auf die EU festgestellt worden sind. Innerhalb des politischen Systems werden „Ventile“ in Form von Einfluss- und Mitsprachemöglichkeiten geschaffen, um ein zu starkes Abweichen von den Mitgliederpräferenzen zu verhindern. Dabei verweist Ohr (2007) auf den Aspekt, dass gerade im Zuge der Anpassung des EU-Clubmanagements, die durch die wachsende Clubmitgliederanzahl notwendig geworden ist, der Einführung eines Sezessionsrechtes eine hohe systemgestaltende Bedeutung zukommen kann. Um die Entscheidungsprozesse innerhalb der EU effizient und durchführbar zu halten, werden momentan mehr und mehr Entscheidungsbereiche aus der Einstimmigkeitsvorgabe herausgenommen. Wie die Institutionen-Analyse der EU zeigt, werden durch Mehrheitsentscheidungen mehr und mehr Vereinbarungen getroffen, die gegen die Interessen einzelner Mitgliedsländer laufen können. „Mit einer möglichen Austrittsdrohung wird dann quasi das verlorengegangene Vetorecht substituiert. Dies könnte zu einer Begrenzung des Interventionismus, d.h. einer politischen Integration von oben in Form von zuviel Regulierung und Harmonisierung führen und damit den Systemwettbewerb durch die ‚exit‘- und ‚voice‘-Option (Drohung des Austritts) verstärken. Je mehr Einstimmigkeitsregeln vorliegen, umso weniger ist somit ein Sezessionsrecht notwendig. Dominieren immer stärker die Mehrheitsentscheidungen, so können aus ordnungspolitischer Sicht ein Sezessionsrecht und die damit verbundene Möglichkeit der Austrittsdrohung positiv wirken“ (Ohr 2007, S. 78).

IV.2.1.4. Zusammenfassung

Die Anwendung der Clubtheorie auf die Europäische Union als Gebilde „sui generis“ fällt sehr komplex aus. Innerhalb der EU lassen sich zahlreiche Güter finden, so dass eine Betrachtung im Rahmen der Clubtheorie vom in Frage stehen Clubgut abhängig ist. Aufgrund der grundsätzlichen Durchsetzungsfähigkeit des Ausschlussprinzips kann die EU jedoch als ein ökonomischer Club angesehen werden. Dieser weist die Besonderheit auf, dass die Mitglieder in den Genuss aller Gemeinschaftspolitiken (Ausnahmen: Eurozone, Schengen-Besitzstand) kommen, da eine Mitgliedschaft die vollständige Übernahme der europäischen Vertragswerke vorsieht. Clubtheoretisch führt dies zu Ineffizienzen, da aus die-

auf eine Förderung integrationsfreundlichen Verhaltens abzielende Aufnahme einer Austrittsklausel in den Unionsvertrag empfiehlt sich nicht. Ihre nachträgliche Einfügung würde eine deutliche Abkehr von der bisher hervorgehobenen und akzeptierten Dauerhaftigkeit der Union bedeuten“ (Götting 2005, S. 148).

ser Sicht für unterschiedliche Clubgüter jeweils angepasste Clubgrößen wünschenswert sind. Effizienzgewinne wären somit durch eine flexiblere Integrationsform zu erwarten. Entgegen der Vorstellung des Konzepts der FOCJ ist dabei allerdings zu berücksichtigen, dass zahlreiche Clubgüter innerhalb der EU die Ausübung von Hoheitsrechten beinhalten. Diese verhindern eine wettbewerbliche Bereitstellung. Nur entsprechend autorisierte Clubmanager können diese Funktion ausüben, so dass der „total economy“-point of view bei der Clubgutproduktion häufig in Erscheinung tritt. Die Analyse des multiproduct Clubs EU zeigt zudem, dass entgegen einer breit gefächerten Anzahl an Clubs Economies of Scope realisiert werden können. Demgegenüber stehen allerdings zahlreiche cross-crowding-Effekte, die auch bei Gütern mit Nichtrivalität im Konsum auftreten können und damit clubintern koordiniert werden müssen. Eine „Club of Clubs“-Analyse unterstreicht durch die Identifikation von free-rider-Anreizen bei der Clubgutproduktion die Ausweitungstendenzen des Clubs. Effizienzfördernde „Club of Clubs“-Elemente finden dagegen häufig ihre Grenze durch nationalstaatliche Eigeninteressen. Obwohl alle EU-Mitglieder über eine gleichwertige Mitgliedschaft verfügen, sind in Bezug auf die Clubgüterversorgung zumindest temporär Unversorgte zu identifizieren. Ein entsprechender Ausgleich über eine Clubgebühr findet nicht statt. Zudem entsteht das Problem, dass durch die notwendige Vergabe von Hoheitsrechten die Allokationslösung bei der Versorgung der Unversorgten nicht umgesetzt werden kann. Als ein hierzu ausgleichender Faktor innerhalb des politischen Systems der EU kann dann die immer weitere Öffnung des politischen Entscheidungsprozesses für Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten angesehen werden. Auf diese Weise ist zumindest eine Beteiligung an der Clubgutproduktion sichergestellt. Gleichzeitig ist diese Entwicklung auch als ein Ausgleich für die im Club EU steigende Heterogenität zu werten, die ebenfalls nicht durch eine Clubgebühr sanktioniert werden kann. Die hohe Heterogenität wird aber auch anhand der grundsätzlich starren Clubbedingungen sichtbar. Die „Alles-oder-Nichts“-Mitgliedschaft muss eben entsprechende ausgleichende Elemente schaffen, um auch für „erwünschte“ Clubmitglieder attraktiv zu sein. Als Beispiel kann hierfür die Sonderrolle des Vereinigten Königreichs gesehen werden, welches sogar eine (teilweise) individualisierte Clubgebühr zugesprochen bekommen hat. Der Grad der Heterogenität des Clubs ist aufgrund der hohen Personenabhängigkeit sehr flexibel. Es sind immer wieder hohe Unterschiede im Engagement der Clubführung in Abhängigkeit des Vorsitz innehabenden Clubmitgliedes auszumachen. Auf diese Weise leistet die Clubtheorie ein weiteres Argument dafür, auch zukünftig Schwankungen in Bezug auf den Fortschritt der EU zu erwarten. Neben diesem Aspekt zeigt die clubtheoretische Anwendung auf die EU noch einen weiteren Aspekt auf: Aus der Sicht der EU-Bürger stellt die EU einen Managerclub dar. Damit droht für sie ein „doppelter“ Effizienzverlust, einmal über die Machtdelegation an die nationalen Politiker und einmal über deren Machübertragung an die europäische

Ebene. Die Clubtheorie unterstreicht hiermit die europäische Legitimationsdebatte. Ob die EU allerdings auch aus Politikersicht einen eindeutigen Managerclub darstellt, bleibt fraglich. Die Analyse hat gezeigt, dass die europäischen Institutionen sowohl supranationale als auch intergouvernementale Elemente beinhalten. Insgesamt muss die EU hier eine Antwort auf das Dilemma zwischen supranationaler Notwendigkeit und nationalen Machtinteressen finden. Im Rahmen dieser Diskussion steuert die Clubtheorie einen weiteren Erkenntnisgewinn bei: Immer dann, wenn es notwendig ist, Heterogenitäts- und Transaktionskosten im Club zu senken, beauftragen die Politiker ein Clubmanagement. Dabei gehen sie jedoch nur soweit, dass ihre machtpolitischen Interessen nicht zu sehr beschnitten werden. Sehen sie diese Gefahr, bleibt es bei der Selbstverwaltung. Letztlich kommt dieser Mechanismus in der heutigen Tempelkonstruktion der EU zum Ausdruck. Sollte es aufgrund der wachsenden Heterogenität innerhalb des Clubs EU zu weiteren Kompetenzabgaben an das Clubmanagement kommen, sind gleichzeitig weitere Öffnungstendenzen des politischen Systems der EU für die Einflussnahme der Principale zu erwarten. Grundsätzlich wird die Macht des Clubmanagements auch dadurch eingegrenzt, indem die EU-Mitglieder planen, zukünftig die Exit-Option aus dem Club in die europäischen Verträge aufzunehmen. Clubtheoretisch stellen die Mitglieder auf diese Weise sicher, die aus ihrer Sicht entstehenden Kosten durch die notwendige Machtdelegation an das Clubmanagement nicht ausufern zu lassen.

IV.2.2. Zur Anwendung auf die Eurozone

IV.2.1.1. Die allgemeinen Clubbedingungen

Wie bei der Anwendung der clubtheoretischen Elemente auf die Europäische Union gilt es zunächst zu prüfen, ob die Merkmale einer Clubgutsituation für die Eurozone zutreffend sind, so dass eine clubtheoretische Analyse überhaupt durchgeführt werden kann. Unter dem Begriff „Eurozone“ werden die Mitgliedstaaten der EU zusammengefasst, die im Rahmen der EWWU die gemeinsame europäische Währung „Euro“ eingeführt und ihre geldpolitischen Kompetenzen an die Europäische Zentralbank abgegeben haben. Nach Art. 105 EGV ist es die vorrangige Aufgabe der EZB, innerhalb der Eurozone (und auch innerhalb des ESZB) die Geldwertstabilität zu gewährleisten. Diese stellt somit das Clubgut dar, welches durch die Eurozone für die eigenen Mitgliedsländer bereitgestellt werden soll. Weitere Clubgutangebote, die die EZB im Rahmen des ESZB jedoch mit deutlich geringerer Priorität in der Clubgutangebotsstruktur bereitstellt, sind die Durchführung der Devisengeschäfte, die Haltung der offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten sowie die Sicherstellung der Funktionalität der Zahlungssysteme. Für all diese Clubgüter gilt, dass das Ausschlussprinzip ohne große Kosten umgesetzt werden kann. Nur wer Clubmitglied ist, wird

durch die EZB im Rahmen ihres Verantwortungsbereiches auch entsprechend betrachtet. In der Praxis ist die Durchsetzung des Ausschlussmechanismus zum einen an der Führungsstruktur der EZB erkennbar (vgl. Abb. 36). So wird innerhalb der Kompetenzzuteilung eine klare Trennung zwischen dem EZB-Rat und dem Erweiterten EZB-Rat getroffen. Zum anderen beschreiben die Gründung und Arbeitsweise der Eurogruppe eindeutig, wie der Ausschlussmechanismus gegenüber Nicht-Mitgliedern in der politischen Praxis umgesetzt wird. Da die Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips das notwendige Kriterium dafür ist, dass von einer Clubsituation gesprochen werden kann, ist die Betrachtung der Eurozone auf Grundlage clubtheoretischer Überlegungen möglich. Als Besonderheit ist hier allerdings auf den Aspekt von Ohr (2003) zu verweisen: Innerhalb der Eurozone ist keine Rivalität im Konsum des Clubgüterangebots feststellbar. Dies gilt grundsätzlich für das vorrangige Ziel der Geldwertstabilität. Bei den weiteren Clubgutangeboten (Abwicklung der Devisengeschäfte im Rahmen des ESZB etc.) wäre dies nur dann der Fall, wenn durch die gewünschten Geldgeschäfte eines Mitgliedstaates die geforderten Geldgeschäfte eines anderen Mitgliedstaates aufgrund mangelnder Kapazitäten in geringerem Umfang, mit geringerer Qualität, verzögert oder gar nicht durchgeführt werden könnten.⁴⁴² Die Beschreibung der Eurozone im Kapitel III.3.2. dieser Arbeit zeigt vielmehr, dass die These Ohrs (2003), eine anwachsende Clubgröße ab einem bestimmten Maß aufgrund steigender Heterogenitätskosten zu limitieren, bestätigt wird.⁴⁴³ So lässt sich nach dem Modell Ohrs (2003) in der Theorie eine optimale Clubgröße aufgrund der Kosten der Heterogenität ermitteln. Ohne die auftretenden Heterogenitätskosten wäre aus ökonomischer Sicht eine Begrenzung der Clubgröße bei vollständiger Nicht-Rivalität im Konsum nicht wünschenswert.

Das Clubgutangebot der Eurozone bzw. der EWWU wird produziert, um auf diese Weise weitere politische und gesellschaftliche Ziele zu erreichen. So zielt der Vertrag von Maastricht, in dem die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion beschlossen wurde, auf eine harmonische und ausgewogene Entwicklung des Wirtschaftslebens, auf wirtschaftliches Wachstum, auf eine geringe Inflation bei hohem Beschäftigungsniveau, auf ein hohes Niveau der Lebensqualität und damit letztlich auf eine Steigerung des Zusammenhalts bzw. der Solidarität innerhalb der EU. „Insgesamt wurde durch den Maastrichter Vertrag die ökonomische Vertiefung der politischen Integration vorangestellt“ (Hillenbrand 2007b, S. 381). Betrachtet man die politischen Ziele der EWWU aus dieser Perspektive, so ist im Gegensatz zu den obigen Ausführungen festzustel-

442 Ob dies in der Praxis bereits der Fall (gewesen) ist, kann hier nicht weiter behandelt werden.

443 Entsprechend plant die EZB nach Scheller (2004), bei wachsender Mitgliederzahl die Entscheidungsverfahren in ihren Gremien effizienter zu gestalten. Auch der Aspekt, grundsätzlich alle EU-Mitglieder in die EWWU aufnehmen zu wollen, spielt hier eine bedeutende Rolle. Vgl. Kap. IV.2.2.2.

len, dass für die auf diese Weise identifizierten Clubgüter die Anwendung des Ausschlussmechanismus nicht immer möglich ist. Wenn durch die EWWU und insbesondere durch die Eurozone stabile wirtschaftliche Verhältnisse produziert werden, die den Zusammenhalt und die Solidarität innerhalb der Europäischen Union fördern, so wirkt sich dies auch positiv auf die EU-Mitglieder aus, die bisher nicht der EWWU bzw. der Eurozone beigetreten sind. Es ist hier auf Grundlage ökonomischer Überlegungen zu hinterfragen, ob dann nicht Anreize für die EU-Mitglieder gegeben sind, eben nicht der Eurozone beizutreten und die eigenen geldpolitischen Kompetenzen nicht abgeben zu müssen. Wie hoch die positiven externen Effekte der EWWU für die Nicht-Mitglieder in der Realität tatsächlich sind, kann hier nicht beantwortet werden. Dennoch verweist die Gefahr des free-rider-Verhaltens darauf, dass eine effiziente Clubgutstruktur aus ökonomischer Sicht nicht erreicht werden kann. Es muss in diesem Fall befürchtet werden, dass die erreichte Clubgröße unterhalb der optimalen Clubgröße liegt. Die in dieser Arbeit dargestellte Analyse der Eurogruppe zeigt jedoch, dass gegen diese potentiell mögliche Bestandsaufnahme politische Hindernisse aufgebaut worden sind. Die Eurozone ist Teil der EWWU, die auf einer wirtschaftspolitischen und einer währungspolitischen Säule aufgebaut ist. Zudem sind alle EU-Mitgliedstaaten durch das Europäische System der Zentralbanken miteinander vernetzt. Dies führt dazu, dass alle EU-Mitgliedstaaten, unabhängig davon, ob sie zur Eurozone gehören oder nicht, ihre jeweilige Wirtschaftspolitik untereinander koordinieren, um gemeinsam die Ziele der EU zu verwirklichen. Allein durch diese Politikkoordination wird die Möglichkeit des free-rider-Verhaltens zumindest eingeschränkt.⁴⁴⁴ Die der Eurozone beigetretenen Mitgliedsländer unterliegen zudem „harten“ Maßnahmen der Politikkoordination, so dass hier eine schärfere Sanktion von konterkarierendem Verhalten möglich ist. Unter der Voraussetzung der Unabhängigkeit der EZB von der Politik ist free-rider-Verhalten innerhalb der Eurozone durch die Delegation der geldpolitischen Kompetenzen jedoch von vornherein kaum dauerhaft umsetzbar. Aus ökonomischer Perspektive ist zudem zu berücksichtigen, dass der Eintritt in die EWWU und letztlich auch die Verwirklichung der dritten vorgesehenen Stufe grundsätzlich für jedes EU-Mitglied vorgesehen ist. Dies bedeutet, dass alle EU-Mitglieder zur Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitiken verpflichtet sind und die Vertreter von Maastricht vorgaben, dass alle EU-Mitgliedstaaten in die Eurozone aufgenommen werden sollen. Zudem wurde dieser Schritt als unumkehrbar festgelegt, so dass die Exit-Option von politischer Seite ebenfalls ausgeschlossen worden ist. Dieser Ansatz ist grundsätzlich nicht mit der Clubtheorie nach Buchanan vereinbar. Ein zwanghafter Clubbeitritt ist nicht in seinem Sinne; im Gegenteil, Buchanan (1965) betont die Freiwilligkeit von Clubgründungen und

444 Es wurden jedoch ebenso Beispiele aufgeführt, die die begrenzte Durchschlagskraft von „weichen“ Koordinierungsmaßnahmen dargelegt haben. Vgl. Kap. III.3.2.

Beitritten. Auch das Konzept der FOCJ stellt die Effizienzgewinne durch präferenznahes und freiwilliges Handeln heraus. Zudem verdeutlicht das Modell einer Welt voller Clubs die Verluste, die durch die zwangsweise Zuteilung in Clubs entstehen können.⁴⁴⁵ Nimmt man jedoch an, dass die Eurozone zumindest in langfristiger Perspektive Clubgüter produziert (Wohlstand, Solidarität), von denen potentielle Konsumenten nicht vollständig ausgeschlossen werden können, so erscheint die politische Vorgabe, alle EU-Mitglieder in die Eurozone aufzunehmen, auch aus ökonomischer Perspektive wünschenswert. Dies gilt deshalb, da für die identifizierten Clubgüter keine Rivalität im Konsum vorhanden ist und free-rider-Verhalten vermieden werden kann. Hier zeigt sich der Wert von Ohrs Analyse (2003), die die Clubtheorie um einen entscheidenden Faktor ergänzt. Aufgrund der bestehenden Heterogenitätskosten ist trotz der beschriebenen Bedingungen die optimale Größe der Eurozone limitiert.

Obwohl der Eintritt in die Europäische Union freiwillig erfolgt, führt der vorgesehene Eintritt in die EWWU und die damit verbundene politische Absicht, auf lange Sicht der Eurozone beizutreten, dazu, dass die Eurozone als ein Club verstanden werden muss, der aus einer „total economy“-Perspektive gegründet worden ist. Als Konsequenz dieser politischen Zielvorstellungen besteht die Gefahr der „tragedy of clubs“. Es ist somit möglich, dass aufgrund politischer Vorgaben zu viele Clubmitglieder aufgenommen werden. Da die Europäische Union das Ziel eines gemeinsamen Währungsraumes verfolgt, ist es dabei auch nicht umsetzbar, das Clubgut „Preisstabilität“ durch mehrere Clubs anzubieten. Hier gilt es erneut zu berücksichtigen, dass durch den europäischen Staatenbund Clubgüter mit hoheitlichem Charakter bereitgestellt werden. So ergibt sich die Monopolstellung des Produzenten „Eurosystem“ zwangsweise. Die Möglichkeiten einer marktwirtschaftlichen Bereitstellung können hier nicht abgeschöpft werden. Die zu erwartenden Gefahren und Ineffizienzen einer Monopolstellung sind jedoch durch die eindeutigen vertraglichen Vorgaben für das ESZB, insbesondere durch die Prioritätenreihenfolge der zu verfolgenden Ziele, von politischer Seite derart ausgeschlossen worden, dass Principal-Agent-Probleme in Hinblick auf die Zielerreichung der Preiswertstabilität in der Vergangenheit kaum auszumachen sind. Vielmehr lassen sich gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten die Tendenzen feststellen, dass von handelnden Politikern gewünscht wird, die Eurozone würde die ihr gesetzten Vorgaben weniger stringent verfolgen.

Aufgrund des hoheitlichen Auftrages der Eurozone lassen sich für diesen Club keine „Club of Clubs“-Situationen nach Sterbenz/Sandler (1992) feststellen. Das Clubgut „Preisstabilität“ wird ausschließlich durch die Eurozone selbst

445 Nur der „total economy“-Ansatz nach Ng (1973) zeigt bei einer festen Clubanzahl, dass die Zuteilung von Wirtschaftssubjekten in Clubs vorteilhaft sein kann, auch wenn dadurch die Nettonutzen pro Kopf der bisherigen Clubmitglieder sinken. Voraussetzung dieser Analyse ist aber die Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips.

und nicht etwa durch weitere identifizierbare Clubs innerhalb der Eurozone produziert. Die Mitglieder der Eurozone haben eben ihre geldpolitischen Kompetenzen an die EZB delegiert. Bezüglich der weiteren bereits genannten Dienstleistungen, die durch die EZB mit übernommen worden sind, ist tiefergehend zu untersuchen, inwieweit diese Geschäftsabwicklungen tatsächlich durch die EZB oder durch die noch existierenden nationalen Zentralbanken innerhalb der Eurozone erfolgen. Dies kann jedoch im Rahmen dieser Arbeit nicht geleistet werden. In der Theorie ist zumindest vorstellbar, dass zwischen den einzelnen Zentralbanken Kooperationsmöglichkeiten untereinander bestehen – und sei es nur das Abrufen von gegenseitigem Expertenwissen. Dies würde bedeuten, dass bei einer hohen Nachfrage der Mitgliedsländer nach Dienstleistungen der EZB auf die Ressourcen der nationalen Zentralbanken zurückgegriffen werden kann. Clubtheoretisch formuliert entspricht dies einer Senkung des in Zeiten der Spitzennachfrage auftretenden Congestion-Effekts. Auch werden auf diese Weise mögliche Überkapazitäten innerhalb der Zentralbanken vermieden, da in Zeiten hoher Nachfrage auf die Leistungen der weiteren Banken zurückgegriffen werden kann. Dennoch führt die hier mögliche „Club of Clubs“-Situation auch zu negativen Entwicklungen. So macht die clubtheoretische Analyse deutlich, dass sich für die einzelnen Zentralbanken mögliche free-rider-Anreize ergeben. Bei starker Nachfrage kann eben auf die anderen Dienstleister zurückgegriffen werden.⁴⁴⁶ Ebenso besteht für die Zentralbanker der Anreiz, die eigene Zentralbank zu einer mächtigen Institution auszubauen und das eigene Einflussgebiet und damit die eigene Clubgröße weiter auszudehnen. Dieser Aspekt gilt besonders für föderalistisch organisierte Mitgliedsländer der Eurozone. Wenn die Mitgliedsländer nicht nur eigene Zentralbanken, sondern zudem noch eigene Landesbanken besitzen, existiert für die Landesbanken der Anreiz, durch Fusionen mit anderen Landesbanken ihre Machtposition auszubauen und somit die eigene „Clubmitgliedschaft“ zu vergrößern, ohne jedoch die Clubgutproduktion entsprechend anzupassen.⁴⁴⁷ Insgesamt besteht nach Sterbenz/Sandler (1992) die Gefahr, dass der Umfang der durch die existierenden Zentralbanken angebotenen Dienstleistungen zu gering für die Anzahl der Nachfrager (Clubmitglieder) ausfällt, die der jeweiligen Zentralbank durch den gegebenen Auftrag zugewiesen worden sind. Aus theoretischer Sicht wünschenswert wäre dann die Einfüh-

446 Ohr (2003) definiert eine starke Nachfrage nach dem Gut „Preisstabilität“ mit dem Wunsch nach einer stärkeren Vertiefung des gemeinsamen Währungsraums. Auch aus dieser Perspektive kann bezüglich dieses Clubgutes keine „Club of Clubs“-Situation konstatiert werden, da Nachfrageschwankungen innerhalb der Eurozone nicht mehr möglich sind. Der Eintritt in die Eurozone ist unumkehrbar, die geldpolitische Integration innerhalb der Eurozone vollständig abgeschlossen.

447 Für die nationalen Zentralbanken entfällt diese Option, da sie bereits die maximale Clubgröße besitzen. Sollten der free-rider-Anreiz und der Kostenteilungsaspekt entsprechend groß sein, so sind theoretisch jedoch auch Zusammenschlüsse von nationalen Zentralbanken denkbar.

rung einer gegenseitigen Nutzungsgebühr zwischen den Banken, um die aufgezeigten Ineffizienzen zu kompensieren. Aufgrund der klaren Prioritätenfolgen der Aufgaben der Zentralbanken innerhalb der Eurozone dürften die möglichen Ineffizienzen jedoch eher gering ausfallen.

Während die „Club of Clubs“-Situation für den Club Eurozone eher weniger zutreffend ist, so muss die Eurozone als ein „multiproduct“-Club angesehen werden. Die Eurozone bietet für ihre Mitglieder gleichzeitig mehr als nur ein Clubgut an. Dies ist auch aus clubtheoretischer Sicht sinnvoll, da auf diese Weise innerhalb des Eurosystems Economies of Scope realisiert werden können. Die Gefahr des „cross-crowding“, die Beeinträchtigung des Konsums eines Clubgutes durch den Konsum eines weiteren Clubgutes, besteht innerhalb der Eurozone nicht. Allerdings darf eine Besonderheit bei der Betrachtung des Clubgutangebots der Eurozone nicht außer Acht gelassen werden: Das Produkt des Clubs Eurozone (Geldwertstabilität) kann nur dann den Präferenzen entsprechend produziert werden, wenn gleichzeitig die Eurozonenmitglieder eine Wirtschaftspolitik betreiben, die der Geldpolitik der EZB nicht zu wider läuft. Aus diesem Grund werden in Europa die wirtschafts- und währungspolitischen Kompetenzen innerhalb der EWWU zusammengefasst. Damit ist das Clubgutangebot der Eurozone als ein mit der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer komplementäres Gut zu betrachten. Der Club Eurozone ist bei der Produktion seines Gutes von der Wirtschaftspolitik abhängig. Ebenso gilt, dass die Wirtschaftspolitik von den geldpolitischen Entscheidungen der EZB beeinflusst wird. Das Abhängigkeitsverhältnis gilt also in beide Richtungen. Um das beste Produktionsergebnis zu erhalten, wäre es für beide Seiten wünschenswert, die jeweils andere Seite gemäß den eigenen Interessen beeinflussen zu können. Dies ist innerhalb der EWWU jedoch ausdrücklich nicht gewollt, so dass beide Seiten auf gegenseitige Kooperation und Koordination angewiesen sind. Seinen Ausdruck findet diese Notwendigkeit in den innerhalb der EWWU gesetzten Regelwerken. So ist sowohl die Kommission als auch der Ecofin-Rat an den Sitzungen des EZB-Rats beteiligt. Auch bestehen seitens der EZB umfangreiche Berichtspflichten an die Institutionen der EU. Sogar direkte Anhörungen vor allem vor dem Europäischen Parlament sind vorgesehen. Zudem sind die Institutionen der EU an den Personalentscheidungen für die Besetzung der Spitzenpositionen innerhalb der EZB beteiligt. Auf der anderen Seite nimmt der EZB-Präsident an den Sitzungen des Ecofin-Rates teil. Darüber hinaus bereiten sich die Euro-Länder durch das informelle Gremium der Eurogruppe sehr intensiv auf die Ecofin-Ratssitzungen vor, um die dort zu treffenden Entscheidungen mit den geldpolitischen Notwendigkeiten abstimmen zu können. Besonders diese Entwicklung hebt deutlich hervor, dass beim Clubgutangebot der Eurogruppe gegenseitige Abhängigkeiten mit der Wirtschaftspolitik bestehen. Damit stellt die Eurozone einen Club dar, dessen Clubgutangebot nicht ohne Berücksichtigung der wirtschaftspolitischen Entscheidungen bereitgestellt werden kann. Dies ist besonders deshalb von Inte-

resse, da die Mitglieder der Eurozone selbst diejenigen sind, die die wirtschaftspolitischen Vorgaben und Maßnahmen betreiben. Daher rücken die Aspekte der Struktur der Clubmitgliedschaft und des Clubmanagements bei der Betrachtung der Eurozone besonders in den Vordergrund.

IV.2.2.2. Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft

Die Eurozone besteht derzeit aus 16 Mitgliedstaaten, so dass innerhalb der EU die Mitgliedsländer, die die gemeinsame Währung Euro eingeführt haben, zahlenmäßig in der Überzahl sind. Innerhalb der Eurozone wird zwischen den Mitgliedern nicht mehr unterschieden. Alle Länder, die die dritte Stufe der EWWU verwirklichen, sind untereinander gleichberechtigt. Diejenigen EU-Länder, die nicht der Eurozone angehören, kommen auch nicht in den Genuss des Clubgutes Euro und der damit verbundenen Geldpolitik der EZB. Es wurde bereits dargestellt, dass die EZB einen hoheitlichen Auftrag erfüllt und ihre Befugnisse innerhalb der EU nicht durch einen zweiten Anbieter parallel angeboten werden können. Da das Ausschlussprinzip gilt, bleiben somit die übrigen elf Nicht-Euroländer innerhalb der EU von dem Clubgut ausgeschlossen bzw. mit dem Clubgut unversorgt. Im Sinne der Clubtheorie von Unversorgten zu sprechen, ist hier allerdings nicht korrekt. Der Begriff der Unversorgten bezieht sich in der Theorie auf die Wirtschaftssubjekte, die bei der Realisierung der optimalen Clubmitgliederzahlen innerhalb einer Gesellschaft nicht in den Genuss des Clubgutes kommen. Für die Eurozone ist hingegen von politischer Seite vorgegeben, dass die Kandidaten, die die Beitrittskriterien zum Club erfüllen, auch aufgenommen werden (müssen). Somit besteht unter der Voraussetzung der Erfüllung dieser Kriterien nicht die Gefahr, vom Clubgut unversorgt zu bleiben. Die Erfüllung der im Kapitel III.2.2 aufgezeigten Aufnahmebedingungen ist notwendig, da – wie ebenfalls bereits beschrieben – das Clubgut der Eurozone auf eine begleitende Wirtschaftspolitik angewiesen ist, die mit ihren Inhalten nicht der eingeschlagenen Geldpolitik widerspricht. Die politische Entscheidung, ohne die vorherige Bedingung einer wirtschafts- und haushaltspolitischen Konsolidierung der Eurozone beitreten zu können, hätte für die Clubgutbereitstellung schwerwiegende Folgen, die alle Clubmitglieder belasten würden. Aus clubtheoretischer Sicht kann diese Beitrittsbedingung zudem aus einer zusätzlichen Perspektive gesehen werden: Die Beitrittsbedingungen zum Eintritt in die EWWU und damit letztlich in die Eurozone führen zu einer Homogenisierung der Clubmitgliedschaft. Auf diese Weise werden die Beitrittskandidaten bereits vor dem Clubeintritt für die notwendigen Bedingungen innerhalb des Clubs entsprechend vorbereitet. Dies gilt nicht nur für die Notwendigkeit, dass die wirtschaftspolitischen Entscheidungen im Einklang mit den geldpolitischen Maßnahmen getroffen werden müssen. Es gilt auch für das Clubgut der Eurozone selbst. Je heterogener die Clubmitgliedschaft ist, umso schwieriger wird es für

die EZB, im Rahmen ihrer Kompetenzen geldpolitische Maßnahmen zu finden, die für alle Clubmitglieder zur gewünschten Preisstabilität führen. Da dieses Clubgut Nichtrivalität im Konsum aufweist, erscheint es zunächst sinnvoll, einen Club zu gründen, der die gesamte Bevölkerung der EU umfasst. Ohr (2003) verweist jedoch auf die notwendige Limitierung der Clubgröße durch die anfallenden Heterogenitätskosten. Dies ist insbesondere für die Eurozone der Fall. Es ist bereits dargestellt worden, dass die EZB zur Festlegung ihrer Geldpolitik eine Zwei-Säulen-Strategie verfolgt, um ihr vorrangiges Ziel der Preisstabilität zu erreichen. Neben der Analyse des Geldmengenwachstums beruhen ihre geldpolitischen Entscheidungen vor allem auf zahlreichen ökonomischen Indikatoren. Dabei ist es leicht einleuchtend, dass die Entscheidungsfindung für den gesamten Euroraum umso komplexer und schwieriger wird, je mehr diese Daten zwischen den einzelnen Mitgliedsländern der Eurozone voneinander abweichen. Eine stark ausgeprägte Heterogenität würde letztlich bedeuten, dass keine optimale Geldpolitik für die Clubmitgliedschaft betrieben werden könnte. Damit würde der Club keinen Nutzen für seine Mitglieder produzieren und aufgelöst bzw. erst gar nicht gegründet werden. Die Aufnahmebedingungen zur EWWU dienen somit einer notwendigen Harmonisierung der potentiellen Clubmitglieder. Innerhalb des Clubs der Eurozone verschärfen sich dann diese Bedingungen. Unter dem Aspekt, dass ein Eintritt in die Eurozone einen endgültigen Schritt darstellt, erscheint dies als unabdingbar. Während innerhalb der Wirtschaftsunion nur „weiche“ Koordinierungsmaßnahmen möglich sind, herrschen die Eurozone in Form des Stabilitäts- und Wachstumspaktes „harte“ Maßnahmen vor. Auf diese Weise soll innerhalb des Clubs die notwendige Homogenität geschaffen und beibehalten werden, die für eine erfolgreiche Clubgutproduktion erforderlich ist. Der Kosteneffekt nach Ohr (2003) wird abgemildert und eine Erhöhung der Clubmitgliederzahl möglich. Darüber hinaus wird innerhalb der Eurozone versucht, durch eine effizientere Gestaltung der Entscheidungswege die Kosten der Heterogenität zu reduzieren. Scheffler hat bereits 2004 deutlich gemacht, dass die Mitglieder der Eurozone für sich selbst ab einer Größe von mehr als 15 Mitglieder den Bedarf sehen, von der Einstimmigkeitsregel abzuweichen und im EZB-Rat ein Rotationsverfahren bei der Stellenbesetzung einzuführen. Zudem soll die Stimmengewichtung der Zentralbankgouverneure von der wirtschaftlichen Stärke seines Landes abhängig gemacht werden. Dies ist jedoch bis heute nicht umgesetzt worden.⁴⁴⁸

Auf Grundlage der Aspekte Nicht-Rivalität im Konsum und Senkung der Heterogenitätskosten zeigt die Clubtheorie der Politik damit einen Weg auf, den Club Eurozone weiter anwachsen zu lassen. Ob es allerdings gelingt, ihn bis auf die Größe der gesamten EU auszudehnen, erscheint ebenfalls auf Grundlage clubtheoretischer Analyseinstrumente fragwürdig. Es ist anzuzweifeln, ob allein

448 Vgl. Kap. III.3.2.3.

durch politisch vorgegebene Verhaltensregeln, die durch die Clubmitglieder selbst sanktioniert werden müssen, ein typ-optimaler Club geschaffen werden kann. So wird in dieser Argumentation der durch die Clubtheorie benannte nichtanonyme Congestion-Effekt zwischen den Euroländern untereinander nicht beachtet. Unabhängig vom Konsum des Clubgutes und unabhängig von den anstehenden Entscheidungsfindungsprozessen wird hier der Nutzen des Clubgutkonsums für die Mitglieder eingeschränkt, da sie durch die Mitgliedschaft eines weiteren Clubmitglieds negativ berührt werden. Unter den Mitgliedsländern können gegenseitige Vorbehalte entstehen, wenn die Überzeugung vorherrscht, dass die jeweils andere Seite sich nicht ausreichend an die fiskalpolitischen Vorgaben innerhalb der Eurozone hält. Diese gegenseitigen Diskriminierungseffekte können jedoch ebenso positive Auswirkungen für den Club der Eurozone hervorrufen. Als Beispiel kann der Nutzen genannt werden, der von der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedsland der Eurozone für den Club insgesamt erzeugt worden ist. Gerade zu Beginn der Gründungsphase der Eurozone war die Partizipation Deutschlands am Projekt einer gemeinsamen Währung ein entscheidendes positives Signal für die anderen potentiellen Mitglieder. Das Vertrauen, welches gegenüber der D-Mark aufgebracht wurde, wurde durch den an der Deutschen Bundesbank orientierten Aufbau der EZB auf den Euro teilweise übertragen. Deutschland stellt auf diese Weise ein erwünschtes Mitglied für die Eurozone dar. Negative Diskriminierungseffekte können hingegen im Club Eurozone erhebliche Konsequenzen nach sich ziehen. Es wurde bereit dargelegt, dass es der Eurozone gelingen muss, ihre Interessen mit in die Wirtschaftspolitik der EWWU zu übertragen, um keine wirtschaftspolitischen Entscheidungen zuzulassen, die der geldpolitischen Strategie entgegenlaufen. Daher wurde die Eurogruppe gegründet, die sich als informelles Gremium zu einem entscheidenden Akteur in Europa entwickelt hat. Weitergehend ist ausführlich beschrieben worden, dass die informelle und praxisorientierte Atmosphäre dieser Treffen einen hohen Ertrag für die Clubgutproduktion der Eurogruppe einbringt und die Arbeit innerhalb dieses Gremiums den Präferenzen der Clubmitglieder entspricht (Puetter 2003). Dabei verweist Puetter (2003) aber auch darauf, dass die kollegiale Arbeitsweise und die damit verbundene Einflussnahme der Eurogruppe auf die europäische Politik jederzeit beschädigt werden kann. Dies ist in den Augen des Autors die Gefahr, die bei allen Vorteilen parallel besteht, wenn die angesetzten Sitzungen von keiner begleitenden Bürokratie getragen werden, die den Inhalt und Ablauf der Sitzungen prägend vorgibt. Puetter (2006) stellt anhand der Bewertung der Haushaltsdefizite Deutschlands und Frankreichs im Jahr 2003 deutlich dar, wie sehr das Klima und die Disziplin in dem informellen Gremium auf die Probe gestellt wurde, da gerade die „großen“ Eurozoneländer ihre Eigeninteressen stark in den Vordergrund stellten. Die Clubtheorie verweist somit durch den Blick auf mögliche Diskriminierungseffekte darauf, dass unabhängig von Konsum und Transaktionskosten eine gegenseitige Beeinträchtigung

zwischen den Clubmitgliedern auftreten kann. Dies gilt insbesondere für eine langfristige Sichtweise. Bei der Gestaltung und Aufbau der Eurozone ist dieser Aspekt unbedingt zu berücksichtigen, da er eine Beschränkung des Clubwachstums der Eurozone bedeutet. Da mit der politisch grundsätzlich vorgesehenen Ausweitung der Eurozone die Heterogenität der Clubmitglieder untereinander steigt, sind steigende Entscheidungsfindungskosten nach Ohr (2003) und ein häufigeres Auftreten von Diskriminierungseffekten zu erwarten, die die Arbeit der Eurogruppe negativ beeinflussen können. Trotz Nichtrivalität im Konsum ist daher aus clubtheoretischer Sicht keine „unendliche“ Ausweitung der Eurozone zu empfehlen. Dies würde zum einen zu Einschränkungen in der Qualität des Clubgutes und zum anderen zu einem Verlust an der unabdingbaren Einflussnahme am wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozess führen.

In diesem Zusammenhang muss zusätzlich darauf verwiesen werden, dass, wie im Vergleich zur Europäischen Union, der Club Eurozone durch wechselnde Clubmitglieder gekennzeichnet ist. Zwar „wechseln“ nicht die einzelnen Mitgliedstaaten, jedoch wählen die einzelnen Nationalstaaten in regelmäßigen Abständen jeweils ihre autorisierten Volksvertreter, die dann auch die europäische Politik entscheidend beeinflussen. In Abhängigkeit der gewählten Persönlichkeiten kann sich die Einstellung einzelner Mitgliedstaaten zum Clubgutangebot der Eurozone gerade in dynamischer Sicht ändern. Dies gilt insbesondere auch für die Vorgehensweise im Ecofin-Rat, der das Produktionsergebnis der Eurozone durch seine Entscheidungen erheblich beeinflusst. Dadurch, dass die nationalen Regierungen der Mitgliedsländer häufiger wechseln, kann ein verstärktes free-rider-Verhalten bezüglich der Einstellung zur Eurozone durch den Ecofin-Rat identifiziert werden. Die Clubtheorie macht deutlich, dass durch den Clubmitgliederwechsel Anreize dazu bestehen können, im Sinne einer expansiven Geldpolitik kurzfristiges Wirtschaftswachstum oder ein hohes Beschäftigungsniveau erreichen zu wollen. Die dadurch entstehenden Konsequenzen einer erhöhten Inflationsgefahr oder einer hohen Verschuldung hat dann die nächste Generation zu tragen.⁴⁴⁹ Kurzfristig fördern sie jedoch den Erfolg der aktuell beauftragten Politiker. Dementsprechend kann von politischer Seite erheblicher Druck auf die EZB, die allein für die geldpolitischen Entscheidungen zuständig ist, ausgeübt werden. Sollte die EZB diesem Druck sogar nachgeben, ist in der Konsequenz bei der Verteilung der Geldmittel sogar ein sonst nicht vorhandener Congestion-Effekt innerhalb der Eurozone möglich. Es muss jedoch bei der Betrachtung der Eurozone entgegengehalten werden, dass gegen diese möglichen Tendenzen entsprechende institutionelle Maßnahmen getroffen worden sind. Zum einen wird besonders auf die Unabhängigkeit der EZB geachtet. Diese ist zwar nicht vollkommen gegeben, dennoch wird EZB in der Literatur zumindest für einen im

449 Dieser Effekt verstärkt sich, wenn absehbar ist, dass eine Regierung, die am Ende der Legislaturperiode steht, nicht mehr mit ihrer Wiederwahl rechnen darf.

Vergleich sehr hohen Grad an Unabhängigkeit gelobt. Zum anderen werden die EZB-Gouverneure für eine Amtszeit von acht Jahren benannt, wobei eine Wiederernennung nicht möglich ist. Dies stellt zusätzlich die Unabhängigkeit der handelnden EZB-Verantwortlichen von den nationalen Regierungen heraus. Die durch die Clubtheorie aufgezeigten möglichen Ineffizienzen durch einen häufigen Mitgliedschaftswechsel werden innerhalb der Eurozone durch institutionelle Vorgaben insgesamt gut eingedämmt. Darüber hinaus ist zu bedenken, dass das Eurozonen-Projekt für eine unendliche Dauer angelegt ist. Die EZB-Gouverneure sind daher aus der Sichtweise der eigenen Institution heraus zu einem nachhaltigen und wirtschaftlichen Verhalten verpflichtet, so dass auch aus dieser Perspektive ihre Unabhängigkeit deutlich zu begrüßen ist.⁴⁵⁰ Die institutionellen Regeln sind allerdings nicht in der Lage, die mit Wechseln innerhalb der Clubmitgliedschaft sich immer auch wandelnden Diskriminierungseffekte der Mitglieder untereinander entsprechend einzudämmen. Innerhalb der Mitgliedschaft der Eurozone und im Ecofin-Rat wird dadurch grundsätzlich die Heterogenität erhöht, was wiederum gegen eine zu stark anwachsende Eurozone spricht. Damit gilt auch, dass das Arbeitsklima innerhalb der Eurogruppe einer stetigen Bewährung unterliegt und gepflegt werden muss. Für die EZB ist die besondere Rolle des EZB-Präsidenten herausgestellt worden, dessen Äußerungen in der Öffentlichkeit eine hohe Bedeutung besitzen und das Geschehen vor allem auf den Finanzmärkten beeinflussen können. Die achtjährige Amtszeit der EZB-Gouverneure kann sich hier zu einem zweischneidigen Schwert entwickeln. Entweder sichert sie das gegenseitige Vertrauen und schafft dauerhaft ein produktives Arbeitsklima oder sie führt bei andauernden negativen Diskriminierungseffekten zu Beeinträchtigungen sowohl für die Institution EZB als auch für ihre Arbeitsergebnisse.

Neben diesen Analyseergebnissen führt die Betrachtung der Clubmitgliedschaft der Eurozone noch zu weiteren Erklärungen für die Entwicklungen in der heutigen EWWU. Diese beruhen auf der bereits beschriebenen Tatsache, dass das von der Eurozone produzierte Gut nur dann Nutzen stiftet, wenn es mit der begleitenden Wirtschaftspolitik im Einklang steht. Für die Clubmitglieder stellt sich somit die Besonderheit dar, dass sie nicht allein das Ergebnis der Clubgutproduktion bestimmen können. Zur Durchsetzung ihrer wirtschaftspolitischen Interessen sind die Eurozonenmitglieder auf den Ecofin-Rat angewiesen, an dem jedoch ebenso die EU-Mitglieder beteiligt sind, die nicht an der Eurozone teilnehmen. Die EWWU umfasst sowohl die Euroländer als auch die Nicht-

450 Dennoch sind Beispiele zu finden, in denen die Politik die Unabhängigkeit der EZB zu umgehen versucht. Ebenso verdeutlicht die Debatte um den ersten EZB-Präsidenten, dass die Nationalstaaten nicht von einer vollkommenen Unabhängigkeit der handelnden EZB-Gouverneure ausgehen. So existiert die Vorstellung, dass ein EZB-Gouverneur zumindest nicht Entscheidungen mittragen wird, die den Interessen seines Heimatlandes fundamental entgegenlaufen.

Euroländer. Ihre Mitgliedschaft ist daher sehr heterogen. Somit mussten die Mitglieder des Clubs Eurozone davon ausgehen, dass der Ecofin-Rat nicht die wirtschaftspolitische Koordinierung leisten konnte, die die Eurozonenmitglieder für sich beanspruchen müssen, um ein erfolgreiches Clubgut zu produzieren. Um nicht die erhoffte Clubgutproduktion zu sehr einschränken zu lassen, haben die Euroländer aufgrund der Tatsache, den Ecofin-Rat als verantwortliche Institution der EU nicht umgehen zu können, die Eurogruppe gegründet. Über dieses Gremium gelingt es, die eigenen Interessen entsprechend einzubringen. Die Heterogenität innerhalb der EWWU und die bestehende Unsicherheit vor den Entscheidungen im Ecofin-Rat haben somit zu einer informellen Alternative geführt, die sich im Institutionengefüge der EU etabliert hat. Clubtheoretisch lässt sich dieser Schritt mit einem „internal exit“ nach Buchanan/Faith (1987) vergleichen, indem eine nicht präferenzgerechte Nutzensituation durch die Etablierung eines eigenen Clubs, in diesem Fall einer Schaffung eines anerkannten informellen Gremiums, kompensiert wird. Puetter (2003) erwartet auch für die weitere Zukunft im politischen System Europas die Gründung informeller Gremien zur Einflussnahme auf den politischen Prozess, wenn die formellen Strukturen des bestehenden Regelwerks den aktuellen Anforderungen nicht gerecht werden können. Er bezeichnet dies als „deliberative intergovernmentalism“. Buchanans Clubtheorie zielt auf dieselben im Hintergrund wirkenden ökonomischen Kräfte. Für ihn stellt die Clubtheorie (Buchanan 1965) einen Weg dar, wie eine Gruppe freiwilliger Wirtschaftssubjekte sich selbst durch den Anreiz der gegenseitigen Kostenteilung öffentliche Güter bereitstellen kann. Im übertragenen Sinn hat sich die Eurozone durch die Gründung der Eurogruppe ihren eigenen Zugang zur europäischen Wirtschaftspolitik geschaffen, der zur notwendigen Ergänzung der eigenen Clubgutproduktion bis dahin gefehlt hat. Mit diesem Schritt haben sich die Euroländer eine gewichtige Stimme in der heterogenen Mitgliedschaft der EWWU erobert.⁴⁵¹ Die Entstehung der Eurogruppe kann daher dem Modell einer Integrations- bzw. Fusionsleiter nach Wessels (2008) zugeordnet werden, in dem zwischen gelebter Vertragspraxis und geschriebenen Vertragstext zunächst unterschieden wird. Die dann anstehenden Änderungen in den europäischen Verträgen führen diese beiden Seiten wieder näher zusammen (vgl. Abb. 22). So ist in dem bisher nicht ratifizierten Vertrag über eine Verfas-

451 Diese Entwicklung entspricht ebenfalls der Logik Olsons (1965), da die Eurogruppe eine kleine homogene und aus diesem Grund schlagkräftige Organisation in Europa darstellt. Es gelingt, mit einer Stimme zu sprechen. Dennoch entsteht hier das Paradox, dass bei dem politisch angestrebten Wachstum der Eurogruppe die Notwendigkeit für dieses Gremium mehr und mehr sinkt. Denn je mehr EU-Mitglieder auch Euroländer sind, desto stärker handelt der Ecofin-Rat in ihrem Interesse und macht vorbereitende Sitzungen überflüssig. Allenfalls zum Abbau der durch ein Clubwachstum aufgezeigten entstehenden Nachteile (Abbau von Diskriminierungseffekten) kann die Eurogruppe dann in der heutigen Form nutzbar bleiben.

sung für Europa die Formalisierung der Eurogruppe erstmals vorgesehen, was den bisherigen Einfluss dieses Gremiums dokumentiert. Ebenfalls sollen durch verbindlichere wirtschaftspolitische Grundsätze die Koordinierungsverfahren im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik erleichtert werden (vgl. Linsenmann 2007c). Dies entspricht nach der clubtheoretischen Argumentation einem Schritt zur Senkung der mit steigender Clubmitgliedschaft wachsenden Transaktionskosten innerhalb der Eurogruppe.

IV.2.2.3. Ansatzpunkte zum Clubmanagement

Trotz nicht vorhandener Rivalität im Konsum und einem klug ausgewählten institutionellen Rahmen verweist die clubtheoretische Analyse auf zahlreiche Aspekte, die gegen eine immer weitere Vergrößerung der Eurozone sprechen. Wie schon bei der Analyse der Europäischen Union bietet die Clubtheorie dann keine Erklärung dafür, warum es trotzdem zu einem weiteren Wachstum des Clubs kommt, wenn die Handlungsmotive der Politiker außer Acht gelassen werden. Es geht also erneut um Machtpolitik, für die gerade die wirtschafts- und fiskalpolitischen Möglichkeiten entscheidende Handlungsoptionen darstellen. Um die machtpolitischen Motive grundsätzlich trennen zu können, unterscheidet das Modell einer Welt voller Clubs zwischen Selbstverwaltung („within-club“-Perspektive) und Clubmanagement („total economy“-Perspektive). Im Rahmen der Bereitstellung des Clubgutes der Eurozone, also der Erzeugung von Geldwertstabilität innerhalb der EWWU, sind beide Handlungsperspektiven zu finden. Zunächst ist festzustellen, dass gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten seitens der Politik immer ein Anreiz besteht, die Geldpolitik und deren Möglichkeiten für eine kurzfristige Belebung der wirtschaftlichen Situation einsetzen zu können (vgl. Bini Smaghi 2008). Zu stark ist gerade unter Berücksichtigung kurzfristiger Wahlperioden die Verlockung, das Wirtschaftswachstum und das Beschäftigungsniveau durch eine expansive Geldpolitik auf einem hohen Niveau halten zu können.⁴⁵² Aufgrund dieser Tatsache hat es sich bewährt, eine von der Politik unabhängige Zentralbank einzurichten, die allein dem Ziel der Geldwertstabilität verpflichtet ist. Auf diese Weise sollen die Nachteile kurzfristig orientierten politischen Handelns vermieden werden. Als positives Beispiel hierzu wird Konstruktion der Deutschen Bundesbank und der damit verbundene Erfolg der D-Mark in der Bundesrepublik Deutschland genannt. Auch bei der Planung und Konstruktion der EWWU wurde dieses Modell als Orientierungsgrundlage verwandt. Dabei zeigten sich jedoch bereits die eingangs beschriebenen machtpolitischen Bestrebungen innerhalb der Wirtschaftspolitik. Viele Politiker befürchten, durch eine Delegation ihrer geldpolitischen Kompetenzen an eine voll-

452 Die damit verbundenen Kosten in Form von Inflation fallen erst mittel- oder langfristig an (vgl. Bini Smaghi 2008).

kommen weisungsunabhängige Institution zu sehr an Macht und Gestaltungsspielraum zu verlieren. Sie wollen vermeiden, in die Abhängigkeit einer Zentralbank zu geraten. So wurde die EWWU, die sich seit 1970 in einer Planungsphase befand, letztlich sehr kurzfristig und vorrangig aus machtpolitischen Motiven verwirklicht. Frankreich fürchtete eine wachsende Vormachtstellung des vereinigten Deutschland und der sich entwickelnden Leitwährung D-Mark in Europa. Es hatte zum Ziel, die deutsche Wirtschaftskraft stärker in Europa einzubinden. Daher sollte die Währungsunion sehr zügig vollendet werden. Deutschland hingegen präferierte eine ökonomisch und politisch parallel verlaufende Integration in Europa. Es stimme dem Währungsprojekt zu, da die EZB nach dem Vorbild der Deutschen Bundesbank konstruiert werden sollte. Die Gründung der EWWU stellt somit bereits einen machtpolitischen Kompromiss dar. Dabei ist es nun eine Fähigkeit der Clubtheorie, diese machtpolitischen Motive in die Betrachtung der Vorgänge in der heutigen Eurozone mit einfließen zu lassen.

Es ist somit festzuhalten, dass die Politiker der nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten ein grundsätzliches Interesse daran haben, das Clubgut der Eurozone für die eigenen Zwecke nutzen zu können. Innerhalb der EWWU werden die wirtschaftspolitischen Entscheidungen in Form politischer Koordinierungsverfahren getroffen. Der vorherrschende Akteur ist hier der Ecofin-Rat (vgl. Abb. 37). Es wurde bereits dargelegt, dass dieser EU-Ministerrat durchaus auch supranationale Züge aufweist, dennoch überwiegen hier die intergouvernementalen Anteile. Daher können die Beschlussfassungen innerhalb der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der EWWU der Administrationsmethode der Selbstverwaltung zugeschrieben werden. Dies bedeutet nach der Clubtheorie, dass hier die Nettonutzen pro Kopf der einzelnen Mitglieder im Vordergrund stehen und durch präferenznahes Handeln der Mitglieder selbst maximiert werden können. Die Analyse der Clubmitgliedschaft hat zudem aufgezeigt, dass den Eurozonenmitgliedern eine wirtschaftspolitische Koordinierung allein durch den Ecofin-Rat unzureichend erschien. Er dient sowohl den Euroländern als eben auch den Nicht-Euroländern. Daher haben sie die Eurogruppe geschaffen, um die Ecofin-Ratssitzungen in ihrem Interesse beeinflussen zu können. Auch die Eurogruppe ist der Methode der Selbstverwaltung zuzuordnen. Sie ist ein informelles Gremium, welches ohne protokollarische Zwänge auskommt. Im Gegenteil, durch das vertrauliche Arbeitsklima, die hohe Kollegialität und das freie Prozedere ist eine hochproduktive Instanz geschaffen worden, die sich ausschließlich nach den Eigeninteressen der Euroländer orientiert. Es gelingt auf diese Weise, den Ecofin-Rat entscheidend zu beeinflussen. Aus clubtheoretischer Sicht ist die Entstehung und Entwicklung des Gremiums Eurogruppe von besonderer Relevanz. Zunächst zeigt sich hier, dass die Methode der Selbstverwaltung auch auf hoher politischer Ebene praktikabel ist. Sie ist nicht auf die Ebene „einfacher“ Clubs, wie etwa Sportvereine, beschränkt, sondern wird auf ministe-

rieller Ebene angewandt. Somit zeigt sich, dass auch komplexe Problemstellungen auf diese Weise bearbeitet und entschieden werden können. Das von Puetter ausführlich dargelegte produktive Arbeitsklima (vgl. Abb. 38) demonstriert die Vorteile der Selbstverwaltung und dokumentiert nachvollziehbar, wo die in dem Modell einer Welt voller Clubs aufgezeigten Vorteile gegenüber einer Managerlösung liegen. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die in der Eurogruppe sich selbst verwaltenden Politiker für die EU-Bürger nach wie vor „Manager“ darstellen. Die zwischen Bürger und Politiker bereits benannte Principal-Agent-Problematik bleibt aus Sicht des Bürgers bestehen. Es entsteht hier allerdings keine „doppelte“ Ineffizienz, da hier die Politiker in Bezug auf die Wirtschaftspolitik auf die Einrichtung eines für sie arbeitenden Clubmanagements verzichtet haben. Die Vorteile einer Managerlösung liegen für die Clubmitglieder eben darin, dass sie von der Selbstverwaltung entlastet werden. Die EU-Politiker haben bei der wirtschaftspolitischen Koordinierung bewusst auf diese Kostenerleichterung verzichtet, da für sie hier die Nutzen der Selbstverwaltung überwiegen. Die Fähigkeit, wirtschaftspolitische Entscheidungen treffen zu können, stellt für die politisch Handelnden einen entscheidenden Machtfaktor dar, mit dem sie aktiv gestalten können. Die Politiker waren hier nicht bereit, diese Macht aus den Händen zu geben. Es wurde kein Clubmanagement beauftragt, noch wurde entschieden, die wirtschaftspolitische Koordinierung im Rahmen der EWWU auf die Institutionen der EU zu übertragen. Die Clubtheorie führt eine weitere Begründung an, weshalb die Politiker der Euroländer das informelle Gremium Eurogruppe gründeten: Durch die Eurogruppe werden die Kosten der Selbstverwaltung im Ecofin-Rat deutlich gesenkt. Diese Kostensenkung ist eine Notwendigkeit aufgrund der gemischten bzw. heterogenen Mitgliedschaft innerhalb der EWWU. Während Puetter darlegt, dass die Euroländer befürchteten, der Ecofin-Rat könne aufgrund der gespaltenen Mitgliedschaft keine sachgerechten Entscheidungen für die Eurozone erbringen, unterstreicht die clubtheoretische Analyse diesen Aspekt durch das Argument der Selbstverwaltungskosten. Durch die vorherige Abstimmung, gelingt es aber nun den Eurostaaten, sich vorher auf Standpunkte und Zielsetzungen zu einigen. Dieser Prozess erfolgt vor den Ecofin-Ratssitzungen und muss nicht innerhalb einer größeren und heterogeneren Gruppe (also im Ecofin-Rat) erfolgen.

Es lassen sich noch weitere Elemente finden, durch die die Eurozone versucht, die Kosten der wirtschaftspolitischen Selbstverwaltung zu senken. Wie im vorherigen Kapitel III dargestellt wurde, nutzt der Ecofin-Rat die Fachexpertise der europäischen Arbeitsebene wie der Fachausschüsse, Beamtengremien oder anderer Arbeitsgruppen. Auch die Kommission als Clubmanagement des Clubs EU hat die Funktion, Vorschläge für Leitlinien und Empfehlungen für die wirtschaftspolitische Koordinierung zu entwickeln. Zudem fällt ihr die Rolle zu, die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Haushaltsdisziplin zu überwachen. Clubtheoretisch formuliert sind somit die Aufgaben, die eigentlich unter die wirtschafts-

politische Selbstverwaltung fallen würden, an das EU-Management delegiert worden, ohne den EU-Managern Möglichkeiten einer „harten“ Einflussnahme zu überlassen. Auch die im Jahr 2005 beschlossene Lissabon-Strategie, innerhalb der einzelne Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission einen wirtschaftspolitischen Maßnahmenkatalog erarbeiten können, entspricht dem Anreiz der sich hier selbstverwaltenden EU-Staaten, die Kosten der Clubführung zu reduzieren.⁴⁵³ Für eine dynamische Betrachtung der EWWU sind aus Sichtweise der Clubtheorie weitere Entwicklungen zur Senkung der Selbstverwaltungskosten zu erwarten. Eine Aufgabe der Selbstverwaltung auf dem Gebiet der wirtschaftspolitischen Koordinierung erscheint auf Grundlage derselben Motivationslage der handelnden Politiker als unwahrscheinlich. Im Zuge einer Aufnahme der Eurogruppe als offizielles Gremium in zukünftige Neuerungen der europäischen Verträge wird sich ebenfalls an der Methode der Selbstverwaltung wenig ändern. Vielmehr ist denkbar, dass sich die Eurogruppe – vergleichbar zum Ecofin-Rat - entsprechende Rechte sichert, auf bestehende Ressourcen und Institutionen zurückgreifen zu können. Auf diese Weise können dann weitere Kosten externalisiert werden.⁴⁵⁴

Entgegen der Sachlage bezüglich der wirtschaftspolitischen Koordinierung innerhalb der EWWU weist die geldpolitische Komponente durch die entscheidende Institution EZB eindeutige supranationale Züge auf. Sowohl aus Sicht der EU-Bürger aber auch aus Sicht der handelnden Politiker stellt die Führung und Arbeitsweise der EZB ein Clubmanagement dar. Die Eurozone ist bezüglich der Gestaltung ihrer Geldpolitik ein Managerclub, wobei den Managern ein eindeutiger Auftrag mit auf den Weg gegeben worden ist: Sie haben für Geldwertstabilität zu sorgen. Das zweite Entscheidungsfeld, welches die wirtschaftliche Lage in den Euroländer entscheidend mit beeinflusst, wird somit von Clubmanagern verwaltet. Wie bereits dargelegt worden ist, sind es die Auswirkungen der egoistischen Verhaltensweisen der Politiker selbst, die zur Installation eines Managements bei der Geldpolitik geführt haben.⁴⁵⁵ Darüber hinaus erscheinen die Kosten einer selbstverwalteten Geldpolitik, bei der sich die Staats- und Regierungschef bzw. die zuständigen Minister für eine für die gesamte Eurozone geltende Geldpolitik durch Koordination und gegenseitiges Verhandeln einigen müssten, als viel zu hoch, als dass diese praktikabel wären. Auch die möglichen Principal-

453 Vgl. Kap. III.3.2.2.

454 Bereits heute wird die Arbeit der Eurogruppe informell durch den Wirtschafts- und Finanzausschuss begleitet.

455 Die Legitimation des Schrittes, den durch Wahlen legitimierten Volksvertretern Entscheidungsfelder durch die Installation eines unabhängigen Managements „wegzunehmen“, kann nur dann demokratischen Gesichtspunkten genügen, wenn die Ziele und Vorgaben, denen die Manager unterworfen sind, selbst legitim sind. So ist in Deutschland das „volkswirtschaftliche Viereck“ im Grundgesetz verankert. Innerhalb der EWWU ist das vergleichbare volkswirtschaftliche Ziel in den europäischen Verträgen dokumentiert.

Agent-Probleme bei der Einsetzung von Clubmanagern sind im Vorfeld berücksichtigt worden. Der Auftrag der EZB ist in den europäischen Verträgen unmissverständlich formuliert und festgehalten worden. Die dabei sehr stark betonte Unabhängigkeit der EZB-Gouverneure kann von zwei Seiten betrachtet werden: Zum einen sichert sie die Ausführung des Auftrages der EZB und kann als präventive Maßnahme vor Principal-Agent-Ineffizienzen bei der Auftragerfüllung verstanden werden. Zum anderen ist sie aber auch ein Schutz vor den machtpolitischen Eingriffen seitens der Politiker für die EZB selbst, um das Ziel der Geldwertstabilität nicht zu gefährden. Im Sinne der Zielerreichung sind die anfallenden „agency costs“ für den Club Eurozone bewusst in Kauf genommen worden. Sie erscheinen zudem geringer als die Kosten einer Selbstverwaltung. Die klaren institutionellen Vorgaben binden die EZB-Gouverneure dabei an eine eindeutige Vorgabe, bezüglich derer sich die Verantwortlichen auch öffentlich rechtfertigen müssen. Anders formuliert: Die hohen institutionellen Vorgaben schränken die potentiellen Principal-Agent-Ineffizienzen sehr gut ein. Dabei muss darauf verwiesen werden, dass diese Aussage vor allem für die Sichtweise der EU-Bürger zutrifft. Sie sind es, die auf langfristige Sicht von einer auf Preisstabilität gerichteten Geldpolitik profitieren. Der EU-Bürger muss eher befürchten, dass es der Politik durch ihre Einflussnahme dennoch gelingt, die Geldpolitik zu beeinflussen und somit die Principal-Agent-Ineffizienzen hervorzurufen. Dass seitens der Politiker Vorbehalte aufgrund von Machteinbußen und möglicher geldpolitischer Entscheidungen, die den kurzfristigen politischen Zielen widersprechen, bestehen, ist bereits mehrfach dargelegt worden. So sind eindeutige Anzeichen dafür zu finden, dass die Politiker versuchen, die aus ihrer Sicht entstehenden Kosten des geldpolitischen Clubmanagement einzugrenzen. Zum einen besteht für sie durch ihre formelle Beteiligung bei der Personenauswahl für die EZB-Posten die Möglichkeit, nur solche Kandidaten zu benennen, auf die sie Einfluss ausüben können. Zum anderen ist in den europäischen Verträgen festgelegt, dass nicht die EZB sondern der Ecofin-Rat im Bereich der internationalen geldpolitischen Vereinbarungen die entscheidenden Kompetenzen besitzt. Darüber hinaus sind durch Bini Smaghi (2008) weitere Möglichkeiten der Einflussnahme benannt worden, die in der gelebten Vertragspraxis grundsätzlich möglich wären.⁴⁵⁶ Letztlich können durch eine Änderung der europäischen Verträge die Kompetenzen der EZB durch die Politik grundlegend geändert werden. Zusammenfassend muss bei der Betrachtung des EZB-Managements aber festgehalten werden, dass die potentiellen Ineffizienzgefahren grundsätzlich durch institutionelle Vorgaben gut aufgefangen werden. Aus Sicht eines EU-Bürgers hat die Einsetzung eines geldpolitischen Clubmanagements sogar eindeutige Vorteile, da es die Einflussnahme auf die Geldpolitik seitens der Politik deutlich reduziert. Dies dient langfristig ihren Interessen. Die durch das Modell einer

456 Vgl. Kap. III.3.2.3.

Welt voller Clubs dargelegten Kosten der Entscheidungsdelegation gelten daher vor allem für die kurzfristigen Anreize der Politiker. Dies birgt Gefahr, dass, sollten den Politiker diese Kosten als zu hoch erscheinen, immer wieder eine politische Einflussnahme seitens der Politik auf die EZB ausgeübt wird. Ebenso wurde aber auch dargelegt, dass die Kosten einer geldpolitischen Selbstverwaltung im Club der Eurozone mit aktuell 16 Mitgliedern aufgrund der damit verbundenen Heterogenität wahrscheinlich sehr hoch liegen würden.

IV.2.2.4. Zusammenfassung

Das entscheidende Clubgut des Clubs Eurozone ist die Erzeugung von Geldwertstabilität für seine Mitglieder. Dieses Gut weist bei gegebener Ausschließbarkeit keine Rivalität im Konsum auf. Die auftretenden Heterogenitätskosten der Clubgutbereitstellung limitieren allerdings die effiziente Größe des Clubs. Neben diesem Aspekt beinhaltet die Analyse der Eurozone zwei weitere Besonderheiten: Erstens ist der Clubeintritt vom Grundsatz her für alle Mitglieder der EWWU verpflichtend. Er erfolgt somit zwangsweise, ohne dass eine Exit-Option gegeben ist. Aufgrund des limitierenden Heterogenitätsfaktors besteht daher die Gefahr, dass trotz Nichtrivalität im Konsum zu viele Clubmitglieder in den Club aufgenommen werden. Zudem ist es nicht möglich, im Sinne einer Entlastung mehrere Clubs zu gründen, die das Gut Geldwertstabilität erzeugen. Um das politische Ziel einer Gemeinschaftswährung zu realisieren, ist ein Monopol in der Clubgutproduktion unausweichlich. Zweitens ist das Clubgut der Eurozone in die gesamte EWWU eingespannt. Es kann nur im direkten Zusammenhang mit den weiteren Gütern der EWWU seinen Nutzen entfalten. Insgesamt besteht hier eine wechselseitige Abhängigkeit. Damit ist der Boden für die Tendenz der gegenseitigen Einflussnahme bei der Clubgutproduktion geebnet, was die Qualität des Clubgutes erheblich beeinflussen kann. Dokumentiert wird dieses Spannungsfeld auf der einen Seite durch Gründung der Eurogruppe und auf der anderen Seite durch die starke Betonung der Unabhängigkeit der EZB. Gerade das Gremium Eurogruppe kann hier als ein „internal exit“ verstanden werden, da das System der EWWU nicht mehr im ausreichenden Maß die Präferenzen der Euroländer bedienen konnte. Auf diese Weise zeigt die Clubtheorie durch Betonung der gegebenen Anreizkonstellationen einen Analyseweg auf, die Veränderungen innerhalb politischer Systeme nachvollziehen zu können. Neben diesem Aspekt ist festzuhalten, dass der Club Eurozone wegen seines Clubgutes einen hohen Grad an Homogenität aufweisen muss. Andernfalls ist kaum eine erfolgreiche Clubgutproduktion möglich. Als Konsequenz aus dieser Notwendigkeit sind Regeln entworfen worden, die Beitrittskandidaten schon vor dem Clubeintritt an die clubinternen Bedingungen anzupassen. Innerhalb des Clubs wird das Verhalten der Mitglieder zudem über harte politische Koordinierungsmaßnahmen diszipliniert. Die vorherige Angleichung der aufzunehmenden Län-

der erscheint gerade vor dem Hintergrund der Verpflichtung zur Vergabe von Clubmitgliedschaften unausweichlich. Nur so können die Heterogenitätskosten begrenzt werden. Dass diese bereits spürbar sind, zeigen die Diskussionen um eine Neustrukturierung der EZB-Entscheidungsgremien, um hier effizienter handeln zu können. Dennoch verweist auch hier die Clubtheorie auf die bestehenden Gefahren durch Diskriminierungseffekte. In erheblichem Ausmaß können sie die Funktionalität des Clubs stark beeinflussen. Dies gilt insbesondere unter dem Aspekt, dass die Eurozone sowohl für die EU-Bürger als auch für die Politiker einen Managerclub darstellt. Das Clubmanagement ist die EZB, die eine eindeutig gesetzte Handlungsanweisung zu verfolgen hat. Dies ist zum einen deshalb vorteilhaft, da die Kosten der Selbstverwaltungslösung bezüglich des Gutes Geldwertstabilität als sehr hoch einzustufen und die „agency costs“ entsprechend geringer sind. Zum anderen muss anerkannt werden, dass die klare Zielvorgabe und die öffentliche Beobachtung der EZB die möglichen Effizienzverluste durch Entscheidungsdelegation hinsichtlich des Clubgutes doch erheblich einschränken. Die Eurogruppe dagegen ist der Selbstverwaltung zuzuordnen. Ihr Ziel ist es, die wirtschaftspolitische Koordinierung innerhalb der EU im Sinne der Clubgutproduktion der Eurogruppe zu gestalten. Durch die Furcht, zu sehr an politischen Gestaltungsmöglichkeiten zu verlieren, verzichten die Nationalstaaten hier auf eine Abgabe ihrer Kompetenzen. Letztlich führt dies im Rahmen der europäischen Wirtschaftspolitik zu einer Senkung der Selbstverwaltungskosten, da auf diese Weise die Transaktionskosten im entscheidenden Gremium Ecofin-Rat reduziert werden. Auch bei der Durchführung der clubinternen Kontrolle der wirtschaftspolitischen Disziplin externalisieren die Euroländer ihre Selbstverwaltungskosten. Sie haben diese Aufgabe an die Europäische Kommission übertragen, die die Grundlagen für harte Koordinierungsmaßnahmen zu erarbeiten hat. Aus diesen Gründen sind die Lasten der Selbstverwaltung für die Euroländer hinnehmbar.

IV.2.3. Zur Anwendung auf den Schengen-Besitzstand

IV.2.3.1. Die allgemeinen Clubbedingungen

Die Güter, die im Rahmen des sogenannten Schengen-Besitzstands produziert und somit durch den Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts bereitgestellt werden, lassen sich in aller Kürze wie folgt zusammenfassen:

- (1) Offene Binnengrenzen innerhalb des Schengen-Raumes,
- (2) Harmonisiertes und gegenseitig anerkanntes Visaverfahren,
- (3) Außengrenzkontrollen nach einheitlichem Standard,
- (4) Gemeinsame Regelung für die Zuständigkeit von Asylverfahren,
- (5) Polizeiliche Zusammenarbeit,

- (6) Justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie
- (7) Gemeinsamer Zugriff auf das Schengener Informationssystem (SIS).

Allen diesen Gütern ist gemein, dass bei ihrer Bereitstellung durch die Produzenten das Ausschlussprinzip gegenüber den Staaten angewandt wird, die bisher nicht den Schengen-Besitzstand akzeptiert haben. Somit ist es möglich, nur diejenigen in den Genuss der bereitgestellten Güter kommen zu lassen, die sich durch eine Übernahme der Produktionskosten an der Clubgutproduktion beteiligen. Die oben genannten Schengen-Güter besitzen alle die notwendige Bedingung, um als Clubgut klassifiziert werden zu können. Bezüglich der Rivalität im Konsum muss aber erneut unterschieden werden: Bei den Gütern „gemeinsame Außengrenzkontrollen“, „polizeiliche Zusammenarbeit“, „justizielle Zusammenarbeit“ und „Schengener Informationssystem“ lassen sich im Sinne Buchanans (1965) Rivalitäten im Konsum finden, so dass der Konsum durch ein Schengen-Land durch den Konsum eines weiteren Schengen-Landes beeinträchtigt wird. Es entsteht der klassische Congestion-Effekt. Bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit ist dies leicht vorstellbar. Es müssen nur zu viele gemeinsame Ressourcen aus diesen Bereichen gleichzeitig bzw. mit hoher Intensität frequentiert durch unterschiedliche Schengen-Länder nachgefragt werden, so dass die gegebene Nachfrage nicht mehr präferenzgerecht bedient werden kann. Auch bei der Qualität der gemeinsamen Außengrenzkontrollen kann es zu Beeinträchtigungen beim Konsum dieses Gutes kommen. Dies ist umso gravierender der Fall, je größer die Anzahl der Schengen-Länder ist, die sich „hinter“ bzw. „innerhalb“ eines Abschnitts einer gemeinsamen Außengrenze befinden. Je größer der Schengen-Raum ist, umso höher ist die Anzahl der potentiellen Grenzgänger, die die gemeinsame Außengrenze passieren wollen.⁴⁵⁷ Das Schengen-Land, welches den Abschnitt der gemeinsamen Außengrenze zu bedienen hat, kann mit den dazu vorhandenen Ressourcen überfordert sein, so dass die Qualität der Grenzkontrollen sinkt. Durch die steigende Anzahl der Nachfrager nach einem „Stück“ Außengrenze kommt es zu den clubtheoretischen Einbußen durch Stau-Effekte. Zumindest in der Theorie ist dieser Aspekt auch für das Schengener Informationssystem denkbar, falls technisch nicht alle Nachfrager in derselben Qualität versorgt werden können. Insgesamt führen die Congestion-Effekte bei den benannten Gütern dazu, dass unter der Annahme sonstiger stabiler Bereitstellungsbedingungen die Menge der Nachfrager beschränkt ist, um pareto-optimale Bedingungen zu erreichen. Aber auch bei den übrigen Clubgütern „Asylverfahren“, „Visaverfahren“ und „offene Binnengrenzen“ ist die Anzahl der Nachfrager aus Effizienzgründen einzugrenzen. Diese drei Schengen-

457 Dies gilt unter der Voraussetzung, dass der Schengen-Raum nicht alle existierenden Länder umfasst und eine entsprechende Anzahl von Nicht-Schengenländern besteht. Je geringer die Anzahl derjenigen ist, die außerhalb des Schengen-Raums leben, umso geringer wird die Nachfrage nach dem Gut „Kontrolle der Außengrenze“.

Güter weisen zwar keine Rivalitäten im Konsum auf, doch trifft für sie der Aspekt der mit steigender Konsumentenzahl steigenden Heterogenitätskosten nach Ohr (2003) zu. Je mehr Staaten in den Schengen-Verbund integriert werden, desto höher ist die Heterogenität im Schengen-Raum, was die Festlegung auf gemeinsame Asyl- und Visaverfahren sowie deren gemeinsame Anerkennung erschwert. Es wird immer kostspieliger, einen gemeinsamen Nenner zu finden. Bei der Betrachtung des Gutes „offene Binnengrenzen“ schwingen natürlich aus der hier eingenommenen Perspektive Vorurteile mit. Aus der Tatsache, dass immer mehr Menschen unkontrolliert innerhalb des Schengen-Raums reisen können, entstehen durch eine damit potentiell steigende Kriminalität auch Kosten für die einzelnen Mitgliedsstaaten. Gleichzeitig ist die Öffnung der Binnengrenzen aber auch mit hohen Wohlstandsgewinnen für die Menschen verbunden, so dass wahrscheinlich ist, dass der zweite Aspekt in der Summe überwiegt. Eine abschließende Untersuchung dieser Fragestellung kann hier nicht geleistet werden; vielmehr steht im Vordergrund, die möglichen Heterogenitätskosten, die mit einer Ausweitung des Schengen-Raums verbunden sind, kurz darzustellen. Denn auch diese führen, wie die benannten rivalen Schengen-Güter, aus clubtheoretischer Sicht zu einer Beschränkung der Größe des Schengenlandes.⁴⁵⁸

Es ist insgesamt festzuhalten, dass der Schengen-Raum einer theoretischen Clubsituation entspricht. Dabei stellt Schengen einen Club dar, der durch seine Mitglieder freiwillig und durch eigenes Engagement gegründet worden ist. Dies spricht aus theoretischer Sicht für eine Maximierung der Nettonutzen pro Clubmitglied, da Schengen aus einer „within-club“-Perspektive entstanden ist. Allerdings ist dargestellt worden, dass der Schengen-Besitzstand durch den Vertrag von Amsterdam in das Gemeinschaftsrecht der Europäischen Union überführt worden ist, die einen von Managern geführten Club darstellt. Dies hatte unter anderem auch entscheidende Auswirkungen auf die Clubgröße Schengens, so dass die Entwicklungen der letzten Jahre für einen verstärkten Einfluss des „total economy“-Ansatzes sprechen. Nach der clubtheoretischen Argumentation führt dies in der Konsequenz zu einer Senkung der Nettonutzen pro Kopf und zu einem Anstieg des Nettonutzens des Clubs insgesamt.⁴⁵⁹ Eine abschließende Analyse der Fragestellung, wo ein höherer gesamtgesellschaftlicher Nettonutzen entsteht, kann im Rahmen dieser Arbeit jedoch nicht erfolgen. Entsprechend der Kritik Schimmelfennigs (2003) an der Clubtheorie ist hierzu grundsätzlich fraglich, ob die entsprechenden Nutzen- und Kostenbewertungen überhaupt geleistet werden können. Dennoch zeigt die Clubtheorie hier einen interessanten Analyseaspekt auf, die im weiteren Verlauf dieses Kapitels noch näher behandelt werden.

458 Der Kostenaspekt nach Ohr (2003) gilt natürlich auch für die rivalen Schengen-Güter.

459 Vgl. hierzu Kap. IV.2.3.3.

Es ist bereits dargelegt worden, dass bezüglich aller benannten Schengen-Güter das Ausschlussprinzip angewandt werden kann. Dies gilt eindeutig nicht nur in der Theorie. Der Ausschlussmechanismus ist in der Praxis auch bezüglich der damit verbundenen Kosten durchführbar und wird in der Realität durchgesetzt. Die free-rider-Option, um in den Genuss der Schengen-Güter zu kommen, entfällt.⁴⁶⁰ Nur clubintern ist free-rider-Verhalten der Clubmitglieder untereinander möglich. So besteht der Anreiz, dass eigene Engagement bei der Produktion der Clubgüter gering zu halten, um trotzdem in hohem Maße die gemeinsam erzeugten Produkte nachzufragen. Eine im Sinne der Clubtheorie dieses Verhalten sanktionierende Clubgebühr wird im Schengen-Raum nicht erhoben. Zumindest aus wirtschaftstheoretischer Sicht ergeben sich aufgrund dieser Sachlage gerade für Nicht-EU-Mitglieder Anreize, dem Schengen-Club beizutreten. Dies ist immer dann der Fall, wenn in dynamischer Sicht die Kosten der Erfüllung des Schengen-Standards durch die Nutzen der Schengen-Güter mindestens kompensiert werden.

Wie durch die bisherigen Darstellungen bereits deutlich geworden ist, stellt Schengen bzw. der RSFR einen multiproduct Club dar. Mehrere Güter werden durch den Club gleichzeitig angeboten, so dass Economies of Scope realisiert werden können. Ebenfalls ist es innerhalb Schengens von Vorteil, dass alle Clubmitglieder alle Clubgüter konsumieren können. Es gibt keine Beschränkungen im Rahmen der Nachfragebefriedigung, es sei denn, es kommt zu den benannten Congestion-Effekten. Das Abschöpfen zusätzlicher Economies of Scope ist clubintern durch eine weitere Optimierung und Abstimmung der Clubgüterproduktion sowie durch den Abschluss der laufenden Aufnahmeverfahren möglich. Dennoch muss darauf verwiesen werden, dass innerhalb Schengens auch cross-crowding-Effekte zu erwarten sind. Diese ergeben sich durch den klassischen Mechanismus, durch den Schengen aus machtpolitischen Gründen entstanden ist: Die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen erforderte die Einführung mehrerer Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen. Die Clubtheorie beschreibt somit durch den cross-crowding-Effekt eine machtpolitische Notwendigkeit, die im Hinblick auf effiziente Clubbedingungen einen möglicherweise limitierenden Faktor darstellt: Der Konsum des Gutes „offene Binnengrenzen“ erfordert gleichzeitig den Konsum der „Ersatzmaßnahmen“-Güter, die den Schengen-Raum entscheidend prägen: einheitliches Visa- und Asylverfahren, polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit sowie gemeinsame Außengrenzkontrollen. Die bisherige Analyse zeigt dabei jedoch, dass durch das cross-crowding keine zusätzlichen Congestion-Kosten entstehen. Der Konsum von „offenen Binnen-

460 Bezüglich der Güter, die durch die Schengen-Güter wiederum entstehen können, wie etwa Frieden und Stabilität in Europa, gilt das Ausschlussprinzip wiederum nicht vollständig. Auch sind diese Güter nicht rival, so dass hier ein Ausschluss auch nicht wünschenswert wäre. Im Gegenteil, der Schengen-Club müsste aus dieser Perspektive immer weiter wachsen, um letztlich die ganze Welt zu umfassen.

grenzen“ schränkt den Konsum von „Ersatzmaßnahmegütern“ nicht direkt ein, sondern führt lediglich zu einer steigenden Nachfrage nach den „Ersatzmaßnahmen“. Dadurch entstehen in der Folge durch Nachfrageballung oder Konsumausweitung die bereits benannten Congestion-Effekte. Aus theoretischer Sicht ist der Fall des cross-crowding daher hier gesondert zu betrachten. Er führt nicht zu den bisher bekannten Effekten, sondern steigert lediglich die Nachfrage nach weiteren Gütern des multiproduct Clubs. Damit weist Schengen die Besonderheit auf, dass es zwei Güter anbietet, die komplementär zu betrachten sind: Das Gut „offene Binnengrenzen“ und das entsprechende Ausgleichspaket „Ersatzmaßnahmen“. Letzteres ruft aufgrund der anzunehmenden Nichttrivialität des Gutes „offene Binnengrenzen“ überhaupt erst den Congestion-Effekt innerhalb Schengens hervor. Diese Schengen-Güter werden dabei monopolistisch produziert. Dies ergibt sich zwangsläufig aus der Art der Produkte, die durch die Schengen-Staaten bereitgestellt werden. Es handelt sich hier um hoheitliche Aufgaben, so dass sich die Monopol-Situation verfassungsrechtlich ergibt. Die wirtschaftswissenschaftliche Theorie verweist bei Monopolen auf die hohe Wahrscheinlichkeit ineffizienter Clubgutbereitstellungsbedingungen. Eine wettbewerbliche Bereitstellung der Schengen-Güter durch mehrere Anbieter scheidet jedoch durch die hoheitliche Aufgabenwahrnehmung aus. Insgesamt ist Schengen damit hochgradig abhängig vom Machtstreben seiner Mitgliedstaaten, so dass die in der Clubtheorie benannte Gefahr der „tragedy of clubs“ gegeben ist. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass Schengen seinen Mitgliedern auf einem Feld dient, welches direkt die Identität der beteiligten Länder berührt. Somit ist trotz der möglichen „tragedy“, also der Gefahr, dass im Vergleich zum Optimum durch politische Motive ineffizientere Produktionsbedingungen hervorgerufen werden, zu erwarten, dass die Nettonutzen der Clubmitglieder pro Kopf im Vordergrund stehen. Der „total economy“-Aspekt ist aus dieser Perspektive zu vernachlässigen. Dies spricht für eine langfristige Anwendung der Selbstverwaltungslösung, um den Schengen-Club zu managen. Durch die Aufteilung des Schengen-Besitzstandes in die Säulen I und III des EU-Tempels wird diese Sichtweise bestätigt. Die Politikfelder der Säule III sind grundsätzlich intergouvernemental organisiert. Bezüglich der Schengen-Produkte in Säule I lassen sich mehrere Beispiele finden, die Abänderungen im Rahmen der Gemeinschaftsmethode erkennen lassen.⁴⁶¹

Neben der Analyse, dass Schengen einen multiproduct Club darstellt, muss ebenfalls darauf verwiesen werden, dass der Club Schengen „Club of Clubs“-Situationen beinhaltet. Durch die einzelnen Mitgliedstaaten Schengens werden vergleichbare Güter für den jeweils nationalen Markt angeboten, die auch auf „Schengen-Ebene“ bereitgestellt werden. Dabei ist es durch Kooperation grundsätzlich möglich, dass diese in Nutzenbeziehungen zueinander treten können.

461 Vgl. Kap. III.3.3.4.

Insbesondere bei der polizeilichen und teilweise der justiziellen Zusammenarbeit gelten ähnliche Produktions- und auch Konsumbedingungen. Somit kann bei erheblichen Nachfrageschwankungen sowohl auf die eigenen aber auch auf die Ressourcen der anderen Clubmitglieder zurückgegriffen werden. Als Beispiele lassen sich hier polizeiliche Absicherungs- sowie Täterermittlungsmaßnahmen im Vorfeld und während politischer Gipfeltreffen benennen. Auch während der Fußball-Europameisterschaften werden die ausrichtenden Länder durch die jeweils nationalen Sicherheitsbehörden bei der Beobachtung und Begleitung gewaltbereiter Anhängerschaften unterstützt. Die Clubtheorie verdeutlicht, dass in diesen Situationen der entstehende Congestion-Effekt beim Zugriff auf die Produktionsfaktoren gesenkt wird. Der Club Schengen muss nicht alles selbst bereitstellen, sondern kann auf die Kapazitäten seiner Mitgliedsländer zurückgreifen. Gleichzeitig führt dies zur Vermeidung von Überkapazitäten sowohl auf nationaler wie auch auf Schengen-Ebene. Demgegenüber muss allerdings mögliches free-rider-Verhalten gestellt werden. Die Clubtheorie zeigt an, dass bei „Club of Clubs“ die einzelnen Clubmitglieder Anreize besitzen, die eigene Clubgröße auszubauen und die Clubgutmenge zu senken. Es kann ja auf die Ressourcen der übrigen Clubs zurückgegriffen werden. Im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sind derartige Tendenzen möglich. Insbesondere bezüglich des Gutes „gemeinsame Außengrenzkontrollen“ sind hier weitreichende Konsequenzen denkbar: Das Mitgliedsland, welches an der Außengrenze liegt, hat die Hauptlast dieser Kontrollen zu tragen. Somit besteht erstens der Anreiz, den Schengen-Club zu vergrößern, um die Außengrenze weiter von sich weg zu schieben. Zweitens entstehen dann weitere Anreize, die Unterstützungsleistungen für die Außengrenzkontrollen zu reduzieren. Das Ergebnis ist ein geringeres Niveau in der Durchführung der Außengrenzkontrollen, als es im Vergleich zum Optimum wünschenswert wäre. Innerhalb Schengen fehlt hier die aus Sicht der Theorie einzuführende Clubgebühr, um mögliches free-rider-Verhalten auch entsprechend sanktionieren zu können. Als ein Beispiel aus der Praxis ist die Überföderung der am Mittelmeer gelegenen Staaten Schengens bei der mangelhaften Bewältigung der Flüchtlingsströme aus Afrika zu nennen. Als Alternative bleibt den betroffenen Ländern aufgrund der fehlenden clubinternen Sanktionierung nur, andere Lösungswege eventuell durch neue Clubgründungen (Mittelmeerunion) zu suchen. Der Club Schengen funktioniert für seine Mitglieder in diesen Situationen nicht mehr präferenznah, so dass sich im Sinne eines „internal exit“ die betroffenen Mitgliederstaaten zusammenschließen, um für sich selbst eine gewinnbringende Clubgutproduktion aufzubauen. Dennoch muss hier wiederum angeführt werden, dass die „Club of Clubs“-Auswirkungen durch den hoheitlichen Charakter der Schengen-Güter deutlich gehemmt werden. Es existiert ein hoher Einfluss machtpolitischer Überlegungen und eindeutige Eingrenzungen aufgrund von Legitimationsaspekten, so dass die gegenseitigen Unterstützungsleistungen bei polizeilicher und justizieller Zu-

sammenarbeit zwischen den Nationalstaaten vom „Wesen“ des Clubgutes her bereits nur bedingt möglich sind. Stellt das Zurückgreifen auf die Kapazitäten anderer Clubs jedoch keine Alternative dar, sinken ebenfalls die free-rider-Anreize. Beurteilt man aus dieser Argumentation heraus die Arbeit der Europäischen Agenturen, so wird hier ein entscheidender Anteil geleistet, den Congestion-Effekt und die Heterogenitätskosten im Club Schengen zu reduzieren, ohne dabei zu sehr die free-rider-Möglichkeiten zu eröffnen. Die Europäischen Agenturen sind durch ihre Informations- und Koordinationsfunktion positiv zu sehen. Dies gilt vor allem dann, wenn man von einer heterogenen Clubmitgliedschaft Schengens ausgeht.

IV.2.3.2. Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft

Wie bereits dargestellt wird das Clubgüterangebot Schengens durch einen Monopolisten angeboten. Es gibt nur einen Schengen-Club. Innerhalb Schengens werden jedoch die Bürger aller Clubmitgliedstaaten mit den produzierten Gütern versorgt. Es existieren keine mit unterschiedlichen Nutzungsrechten ausgestatteten Mitglieder und demnach auch keine im Vergleich zu anderen Mitgliedern Unter- oder Unversorgten. Schengen ist somit ein Club, der die gesamte Bevölkerung seiner Mitgliedstaaten umfasst. Hieran schließen sich vier weitere Anknüpfungspunkte: Erstens ist zu hinterfragen, ob es aus der ideellen Sicht einer „Welt“-Regierung nicht wünschenswert wäre, der Logik des „total economy“-Aspekts folgend den Schengen-Raum immer weiter zu vergrößern, bis er schließlich die gesamte Weltbevölkerung umfasst. Der daraus resultierende Nutzen könnte die damit verbundenen Congestion-Kosten insgesamt überwiegen. So wird der Pro-Kopf-Nettonutzen je Mitgliedsland zwar gesenkt, jedoch der Nettonutzen des Clubs insgesamt maximiert. Eine belastbare und abschließende Bewertung dieser Frage kann wie bereits erklärt hier nicht geleistet werden. Auch ist im Sinne der Kritik Schimmelfennigs (2003) zweifelhaft, ob entsprechende Nutzen- und Kostenbewertungen realitätsnah erfolgen können. Zweitens ist aus EU-Sicht festzustellen, dass es innerhalb der EU Unversorgte gibt, die nicht in den Genuss der Schengen-Güter kommen. Dies ist bemerkenswert, wird das Schengen-Angebot doch mittlerweile vollständig durch die EU bereitgestellt. Hierbei ist tiefergehend zu analysieren, ob die Nichtteilnahme mancher EU-Mitglieder an Schengen allein aus den machtpolitischen Präferenzen der jeweiligen nationalen Politiker erfolgt oder sogar die jeweiligen Bürger der betreffenden Nationalstaaten die Schengen-Güter nicht konsumieren wollen. Fakt ist, dass die außerhalb Schengens stehenden EU-Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer Infrastruktur grundsätzlich in der Lage wären, die Aufnahmebedingungen Schengens zu erfüllen (Irland, Dänemark, Vereinigtes Königreich), ihre Opting-out-Entscheidung selbst getroffen haben. Ob hier aus Sicht der Völker dieser Länder ein Principal-Agent-Problem durch Machtdelegation an die gewählten

Regierungen vorliegt, kann hier jedoch ebenfalls nicht abschließend beantwortet werden. Drittens zeigt die Betrachtung der Mitgliedschaft Schengens, dass mit Island, Norwegen und Schweiz drei Länder Schengen-Mitglieder sind, ohne jedoch selbst EU-Mitglieder zu sein. Auch dieser Fall stellt eine absolute Besonderheit dar, da die Clubgutproduktion Schengens mittlerweile ausschließlich über die EU erfolgt. Wie die nachfolgenden Ausführungen noch verdeutlichen werden, haben diese Länder zwar die Aufnahmebedingungen für den Schengen-Club vollständig erfüllt, jedoch sind sie im Hinblick auf die eigene Einflussnahme an den Weiterentwicklungen der Clubgüter im Vergleich zu den EU-Schengen-Mitgliedern eingeschränkt. Die Nicht-EU-Schengen-Mitglieder besitzen keine Abstimmungskompetenz in den Gremien der EU. Insbesondere gilt dies für die Richtlinienkompetenz des Rates. Lediglich auf Ebene der Arbeitsgruppen können sie über Stellungnahmen und sonstige Beiträge Einfluss ausüben. Aus clubtheoretischer Betrachtung hat sich in dieser Entwicklung des Schengen-Clubs der „total economy“-Ansatz durchgesetzt. Je größer die eigene Clubgröße, umso stärker war der Einfluss der Schengen-Staaten auf europäischer Ebene. Die Übernahme des Schengen-Besitzstandes in die EU beweist den Erfolg dieser Strategie, obwohl durch die Aufnahme von Nicht-EU-Staaten grundsätzlich zunächst höhere Congestion- und Heterogenitätskosten zu erwarten waren. Im Gegenzug können Island, Norwegen und die Schweiz free-rider-Gewinne realisieren, da sie an der laufenden Produktion durch ihren geringen Einfluss in der EU nicht derart stark beteiligt sind. Trotzdem können sie die Schengen-Güter im vollen Umfang konsumieren.⁴⁶² Die dynamische Sichtweise der Clubtheorie verweist aber ebenso darauf, dass es sich nachteilig auswirken kann, eine Clubmitgliedschaft anzunehmen, ohne direkt auf die präferenznahen Bereitstellungsbedingungen Einfluss nehmen zu können. Demnach in der langfristigen Perspektive auch zu erwarten, dass für die Nicht-EU-Mitglieder Schengens der Nutzen am Konsum der Clubgüter sinkt.⁴⁶³ Viertens erweitern die kleinen Staaten innerhalb Europas (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, Vatikanstadt) den Schengen-Raum, da sie in der Praxis auf entsprechende Grenzkontrollen verzichten, ohne den Schengen-Besitzstand vollständig übernommen zu haben. Da eine praktische Öffnung einer Grenze jedoch von der Zustimmung beiderseits der Grenze abhängig ist, muss ebenso konstatiert werden,

462 Auch Irland und das Vereinigte Königreich haben einen Antrag zur verstärkten Zusammenarbeit von Polizei und Justiz und zur Teilnahme an der Nutzung des Schengener Informationssystem (SIS) gestellt, der vom EU-Ministerrat angenommen worden ist. An den vorher notwendigen Investitionskosten haben sich diese Länder jedoch nicht beteiligt.

463 Diese Gefahr ist jedoch allein dadurch beschränkt, dass jederzeit die Exit-Option aus dem Schengen-Club gezogen werden kann. Dies gilt für die EU-Schengen-Mitglieder nicht, da der Schengen-Besitzstand in den EU-Club mit übernommen worden ist. Durch die intergouvernementale Führung innerhalb der Säule III (Selbstverwaltung) ist aber hier ein entsprechender Ausgleich gegeben.

dass die Schengen-Staaten diese Erweiterung des Schengen-Raumes bezüglich des Gutes „offene Binnengrenzen“ akzeptieren. Aus clubtheoretischer Sicht kann dieser Schritt nur dann erklärt werden, wenn der damit verbundene Nutzen den ebenfalls entstehenden Congestion-Effekt übertrifft. Da die durch die genannten Länder erzeugten Congestion- und Heterogenitätskosten wohl eher gering sind, ist die hier auftretende Entwicklung sowohl über eine Maximierung der Nettonutzen je Schengen-Mitglied (within-club) als auch über eine Maximierung des Nettonutzens des Clubs insgesamt (total economy) erklärbar. Dieser Fall entspricht der Situation, dass der die neuen Mitglieder aufnehmende Club im Vergleich zur aufzunehmenden Bevölkerung sehr groß ist. Das Modell einer Welt voller Clubs hat hier verdeutlicht, dass die Unterschiede zwischen „within-club“ und „total economy“ dann vernachlässigt werden können.

Die bereits aufgezeigten Aspekte belegen, dass die Clubmitgliedschaft Schengens als heterogen zu bezeichnen ist. Dabei wird der Einfluss der Heterogenität umso bedeutsamer, wenn man bedenkt, dass bei der Bereitstellung der Schengen-Güter Elemente der nationalstaatlichen Exekutiven zusammenarbeiten müssen, die internationale Kooperationen erst erlernen müssen. Zudem bestehen zahlreiche rechtliche Hindernisse bezüglich der internationalen Zusammenarbeit. So sind hier gerade für die Zukunft noch hohe Lernkurveneffekte zu erwarten. Auch weitere Lösungen bei Fragen der Legitimation internationaler polizeilicher und justizieller Kooperation führen zukünftig zu einer möglichen Senkung der heute bestehenden Congestion- und Heterogenitätskosten. Wie allein die Analyse der Unterschiede in den Merkmalen der französischen und deutschen Verwaltungskulturen jedoch zeigt, kann die bestehende Heterogenität kaum vollständig abgebaut werden (vgl. Abb. 58). Somit herrscht innerhalb Schengens zusätzlich der nichtanonyme Congestion-Effekt vor. Damit sind positive sowie negative Diskriminierungseffekte zu erwarten. Bezüglich der Schengen Güter „einheitliche Außengrenzkontrolle“ und „polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit“ haben die neu aufgenommenen osteuropäischen EU-Mitgliedsstaaten beispielsweise nachzuweisen, dass innerhalb ihrer Länder entschieden gegen Korruption vorgegangen wird. Solange der Glaube besteht, dass bei Schengen-Mitgliedern ein hohes Ausmaß an Korruption vorherrscht, wirkt sich dies negativ auf die gemeinsame Clubgüterproduktion aus. Um hier die möglichen Beeinflussungen zu verhindern, versucht der Schengen-Club durch die Einführung eines Evaluierungsverfahrens, die Beitrittskandidaten schon vor dem Clubeintritt an die Regeln des Clubs zu binden. Das Aufnahmeverfahren in den Schengen-Club dient somit dazu, einen höheren Grad an Homogenität zu erreichen.⁴⁶⁴ Letztlich entscheidet der Rat der Europäischen Union über den Clubbeitritt. Unerwünschte Clubmitglieder können auf diese Weise immer ausgeschlossen blei-

464 Diese Vorgehensweise ist mit den Verfahren zur Aufnahme in die EU und in die Eurozone vergleichbar.

ben. Allerdings muss die Gefahr bedacht werden, dass ein Schengen-Mitglied seine Verhaltensweise nach dem Clubbeitritt auch wieder ändern kann. Lediglich weiche Koordinierungsmaßnahmen durch die Politik können diesem Verhalten entgegengebracht werden. Eine durch die Clubtheorie entsprechend geforderte Sanktionierung über eine Clubgebühr existiert nicht. Somit ist insgesamt festzuhalten, dass die Clubmitgliedschaft Schengens niemals als vollständig homogen bezeichnet werden kann. Dies stellt ein unrealistisches Ziel dar. Insbesondere das Evaluierungsverfahren sowie zu erwartende Lernkurveneffekte bei der internationalen Kooperation senken jedoch den Grad der Heterogenität.

Unabhängig von diesen Aspekten muss betont werden, dass das Ausmaß der Heterogenität innerhalb Schengens in dynamischer Betrachtung variabel ist. Dies liegt daran, dass auch innerhalb Schengens die Clubmitglieder „wechseln“. Dies bezieht sich nicht auf die Betrachtung der einzelnen Mitgliedsländer, sondern auf das Verhalten der durch nationale Wahlen legitimierten Politiker. Gerade die Entstehungsgeschichte Schengens hat klar vor Augen geführt, wie personenabhängig die Gründung und die ersten Entwicklungsschritte des Clubs gewesen sind. Nur unter der Voraussetzung, dass sich mehrere Regierungen einig über das Schengen-Projekt waren, konnte dies überhaupt dauerhaft in Angriff genommen werden. Dieser Aspekt ist jedoch nicht nur auf die Entstehung Schengens beschränkt. Die bis heute intergouvernementale Führung dieses Clubgutangebotes lässt durch unerwartetes Handeln der verantwortlichen Politiker jederzeit grundlegende Veränderungen zu. Dies gilt insbesondere für die Notwendigkeit, das Clubgut durch Investitionen stets weiterentwickeln zu müssen, um nicht an Produktionsqualität zu verlieren. Die Clubtheorie zeigt, dass hier free-rider-Effekte möglich sind, da es für die heute verantwortlichen Politiker nicht opportun ist, in das Clubgut zu investieren. Gerade in Situationen, in denen die handelnden Politiker bereits wissen, dass sie die nächste Legislaturperiode nicht mehr in Verantwortung stehen werden, ist das beschriebene free-rider-Verhalten wahrscheinlich. Den Nachteil der entstehenden Versäumnisse haben dann die folgenden Clubmitgliedergenerationen zu tragen. Ebenso ist aber auch möglich, dass durch den hohen Einfluss politischer Persönlichkeiten erhebliche Weiterentwicklungen bis hin zu Wesensveränderungen des Clubgutes möglich sind. Dieser Fall kann insbesondere dann eintreten, wenn eine grundsätzliche Nachfrage nach einem neuen Clubgut bei mehreren Clubmitgliedern gleichzeitig entstanden ist. Insgesamt führen die voneinander unabhängigen Wechsel der jeweils gewählten Politiker der Schengen-Mitgliedsstaaten zu einem ständigen Auf und Ab im Grad der Heterogenität. Dies zeigt sich auch anhand der Entwicklung Schengens. So ist dargestellt worden, wie sehr die Sorge vor der Bewältigung der sich abzeichnenden Migration im Zuge der politischen Veränderungen der 90er Jahre gerade die westeuropäischen Länder vereinigte. Nach den Terrorismusanschlägen vom 11. September 2001 änderten sich die Präferenzen. Bis heute ist der Club Schengen entscheidend von der gemeinsamen Nach-

frage aller Länder geprägt, geeignete Abwehrmaßnahmen gegen Terror und Kriminalität zu entwickeln. Sollte sich zukünftig erneut eine derartige Nachfrage nach Gütern ergeben, die durch gegenseitige Kooperation vorteilhafter bereitzustellen sind, sind weitere sehr dynamische Entwicklungen des Schengen-Clubs möglich. Die Clubtheorie leistet hier einen Beitrag, um leichter zu erkennen, durch welche Bedingungen das heutige Clubgüterangebot zustande gekommen ist und wie es sich zukünftig entwickeln könnte.

IV.2.3.3. Ansatzpunkte zum Clubmanagement

Der Club Schengen ist bis heute durch die Eigenschaft seines Clubgüterangebots geprägt, nur solche Güter zu produzieren, die letztlich die Identität und das Selbstverständnis der Clubmitglieder darstellen und prägen. Die Schengen-Mitgliedstaaten wollen, obwohl sie die Notwendigkeit und den Nutzen eines gemeinsamen Clubgüterangebotes erkennen, nicht auf ihre Souveränitätsansprüche auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik verzichten. Dieser Aspekt spiegelt sich auch in der Führung des Schengen-Clubs wider. Aufgrund der nationalen Vorbehalte gegen eine zu umfangreiche Delegation sicherheitspolitischer Kompetenzen auf die europäische Clubebene haben die einzelnen Mitgliedstaaten bis heute die direkte Kontrolle über das im Schengen-Club produzierte Clubgüterangebot behalten. Der überwiegende Teil des Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts wird innerhalb der dritten Säule des EU-Tempels gestaltet. Dieser ist entsprechend intergouvernemental organisiert. Für die in der ersten Säule aufgenommenen Anteile des Schengen-Besitzstandes gelten zudem zahlreiche Besonderheiten in den politischen Entscheidungsverfahren, die von der üblichen Vorgehensweise im Rahmen der Gemeinschaftsmethode abweichen. Aus Sicht der Politik entspricht Schengen damit einem selbstverwalteten Club.⁴⁶⁵ Dies bedeutet nach der clubtheoretischen Logik, dass durch diese Organisation der Clubführung die höchsten Nettonutzen je Clubmitglied zu erwarten sind. Grundsätzlich wäre es auch denkbar, die Clubgüterproduktion Schengens an ein Schengen-Management zu übertragen, so dass ein managergeführter Club entstehen würde. Auf Grundlage der bereits dargestellten hohen nationalen Interes-

465 Aus Sicht der EU-Bürger entspricht auch Schengen einem Club, der durch sie selbst gewählte Manager (nationale Regierungen) gegründet worden ist. Dadurch, dass nun auch die Interessen der Politiker berücksichtigt werden müssen, legt die Principal-Agent-Analyse dar, dass die politische Führung nicht ausschließlich nach den Präferenzen der Bürger handelt. Es existiert somit ein Effizienzverlust durch Entscheidungsdelegation. Gleichzeitig scheint ohne diese Kompetenzübertragung eine vergleichbare Clubgüterproduktion durch die EU-Bürger in der Praxis mit geringen Kosten nicht möglich, so dass diese Ineffizienzen in Kauf zu nehmen sind. Da es auch sonst kaum Proteste gegen die Öffnung der Grenzen durch die EU-Bürger gibt, erscheint es wahrscheinlich, dass insgesamt der Nutzen der Schengen-Güter höher liegt als die Kosten der Entscheidungsdelegation.

sen an den Schengen-Gütern ist dies jedoch nicht zu erwarten. Die einzelnen Nationalstaaten wollen trotz Schengen-Clubmitgliedschaft die Herren über ihr Territorium bleiben. Eine Delegation nationalstaatlicher Hoheitsrechte an ein Schengen-Management stellt einen zu hohen Verlust an eigener Macht dar. Clubtheoretisch ausgedrückt fürchten die Schengen-Mitglieder die möglichen hohen Kosten einer Entscheidungsdelegation an ein Clubmanagement. Dies gilt vor allem in einer dynamischen Perspektive. Es ist dann unsicher, welche Produktionsentscheidungen durch die Clubmanager getroffen werden. Somit ist die Organisationsform der Selbstverwaltung nur eine logische Konsequenz.

Die Anwendung der Clubtheorie wirft hier allerdings eine interessante Frage auf. Die Unterscheidung der „within-club“- und der „total economy“-Perspektive hat gezeigt, dass der „within-club“-Standpunkt dann vorteilhafter ist, wenn die Clubanzahl bei der Bereitstellung bestimmter nachgefragter Güter variabel ist. Nur wenn die Clubanzahl fest vorgegeben ist, wird durch den „total economy“-Ansatz ein höherer Gesamtnutzen realisiert. Die Nettonutzen pro Clubmitglied sind hierbei jedoch geringer. Es ist dargelegt worden, dass das Angebot Schengens nur durch einen Club bereitgestellt werden kann. Eine wettbewerbliche Bereitstellung durch mehrere Clubs scheitert am staatlichen Gewaltmonopol. Somit wäre es für die Realisierung des höchstmöglichen Nettonutzens des Schengen-Clubs insgesamt notwendig, allein aus „total economy“-Gesichtspunkten zu agieren. Der selbstverwaltenden Clubführung müsste es demnach gelingen, nur auf den Nettonutzen für den Club insgesamt zu achten. Dies geschieht jedoch nicht, die Anreize sind hier für die Clubverwaltung anders gelegt. Es stehen die Nettonutzen pro Mitglied im Vordergrund. Dennoch zeigt die Entwicklung Schengens, dass in der Realität der hier angesprochene Aspekt durch die handelnden Politiker durchaus erkannt wird. Gerade während der Entstehungsphase haben die Politiker darauf geachtet, Schengen schnell wachsen zu lassen, um an Größe und Einfluss zu gewinnen. So sehr stand der Clubnutzen im Vordergrund, dass sogar Nationalstaaten in den Club aufgenommen wurden, die bis heute keine Mitglieder der Europäischen Union geworden sind. Auch aus einer weiteren Perspektive scheint der „total economy“-Standpunkt für eine Bewertung Schengens nützlich zu sein: Das Gut „freier Personenverkehr“ stellt einen nur schwer bewertbaren Nutzen dar, der durch Schengen realisiert wird. Es ist mit ebenfalls nur schwer messbaren Congestion-Effekten beim Konsum verbunden. In Verbindung mit den steigenden Heterogenitätskosten bei der Clubgutproduktion werden die Schengen-Staaten bei der Aufnahme neuer Mitglieder aus den oben beschriebenen Motiven immer sehr deutlich ihre Congestion-Befürchtungen in den Vordergrund stellen. Auf diese Weise ist ein schnelles Wachstum Schengens über die EU-Grenzen hinaus durch machtpolitische Eigeninteressen eher nicht zu erwarten. Der „total economy“-Sichtweise folgend könnte es jedoch vorteilhafter sein, trotz auftretender Kosten den Schengen-Club um weitere Mitglieder zu vergrößern. Insgesamt könnte durch den hohen Nutzen

der Schengen-Güter ein volkswirtschaftliches Plus realisiert werden. Obwohl an dieser Stelle hierzu keine endgültige Aussage getroffen werden kann, gibt die Clubtheorie hier hilfreiche Anhaltspunkte für mögliche Effizienzpotentiale.

Für eine dynamische Betrachtung der Fragestellung, ob für eine Clubführung die Selbstverwaltungs- oder die Managementlösung gewählt werden soll, stellt Schengen ein sehr erkenntnisreiches Beispiel aus der Realität dar. Bei der Betrachtung der Entwicklungen innerhalb der Eurozone hat Puetter (2003, 2006) bereits darauf verwiesen, dass immer dann zur Nachfragebefriedigung neue Lösungswege und Bereitstellungsmöglichkeiten gefunden werden, wenn das bisherige bestehende System hierzu nicht mehr ausreicht. Die gelebte Vertragspraxis führt zu politischen Entscheidungsprozessen, die in den europäischen Verträgen nicht vorgesehen bzw. nicht verankert worden sind. Gerade am Entstehungsprozess Schengens sind diese Schritte sehr deutlich nachvollziehbar. Zudem zeigen sich hier die Grenzen der Handlungsmöglichkeiten von Clubmanagern. So ist das Schengen-Projekt in Europa entscheidend durch das Engagement des deutschen Bundeskanzlers Kohl und des französischen Präsidenten Mitterrand angestoßen worden. Schnell gelang es Ihnen durch ihr entschlossenes Vorgehen, weitere Staaten für das gemeinsame Vorhaben zu gewinnen. Nach Abschluss der beiden Abkommen Schengen I und II entstand der Schengen-Club, der durch die Mitglieder selbstverwaltet wurde. Die Führung lag in den Händen des Exekutiv-ausschusses (Ministerausschuss) und alle Entscheidungen mussten einstimmig abgeschlossen werden. Parallel wurden innerhalb der Institutionen der EU mit Schengen vergleichbare Vorstellungen diskutiert, da im Rahmen der Verwirklichung des EU-Binnenmarktes auch der freie Personenverkehr gewährleistet werden musste. Die Europäische Kommission erarbeitete hierzu konkrete Vorschläge und Maßnahmen, die jedoch von den EU-Mitgliedstaaten nicht vollzogen wurden. Im Gegenteil, innerhalb der EU herrschten große Vorbehalte gegen eine Liberalisierung des Personenverkehrs vor. Die beabsichtigten Schritte des EU-Clubmanagements (Kommission) gingen den Clubmitgliedern zu weit, so dass sogar die Kompetenz der Kommission auf diesem Politikfeld diskutiert wurde. Anders formuliert: Der Principal zweifelte an, dass die beauftragten Agenten für Ihre beabsichtigten Maßnahmen entsprechend kompetent und ziel führend waren. Bemerkenswert ist hier zudem, dass durch den selbstverwalteten Schengen-Club eindeutig die Absicht geäußert worden ist, im Vorgriff für die Europäische Gemeinschaft zu handeln. Seitens der Kommission bestanden teils erhebliche Vorbehalte gegen diese Entwicklung, da man die Ziele der europäischen Verträge in Gefahr sah. Das Clubmanagement befürchtete somit, dass es weitere Entwicklungen in Europa am eigenen Kompetenzbereich vorbei geben würde. Dies könnte zu einem deutlichen Machtverlust für die Clubmanager werden. Insofern war es aus machtpolitischen Motiven der Clubmanager nur sinnvoll, nach einer ersten Phase der Kritik das Schengen-Projekt unterstützend zu begleiten. Nur so konnte die eigene Machtposition im Institutionengefüge der

EU erhalten bleiben. Auf diese Weise zeigt die Entwicklung Schengens, wie die EU bis heute organisiert ist: Zwar besitzt sie eindeutige Elemente, die für eine Clubführung durch Manager sprechen. Dennoch behalten sich die EU-Mitgliedsländer entscheidende Befugnisse vor, mit denen sie grundlegend die Entwicklung der EU beeinflussen und lenken können. Clubtheoretisch ist diese Art der Systemkonstruktion zu erwarten: Ein Clubmanagement lohnt sich, um von den Kosten der Selbstverwaltung entlastet zu werden. Handelt es sich jedoch um Clubgüter, die wie im Schengen-Club die ureigensten Interessen berühren, so ist die Furcht vor den Auswirkungen der Kompetenzübertragung an ein Clubmanagement zu groß: Es werden Maßnahmen getroffen, die Entscheidungen der Clubmanager aushebeln oder umgehen zu können. Auf diese Weise bleibt das Eigeninteresse gewahrt. Die Handlungsoptionen der Clubmanager sind somit begrenzt. Auch wenn ein Clubgut nur monopolistisch angeboten werden kann, können es sich die Manager nicht erlauben, gegen die fundamentalen Interessen der Clubmitglieder zu verstoßen. Jederzeit besitzen diese die Option, Fehlverhalten der Manager durch Entmachtung zu bestrafen. Es gilt hier die disziplinierende Wirkung des „internal exit“. Somit entspricht die Entwicklung Schengens der Analyse Puetters, dass im bestehenden System Auswege geschaffen werden, wenn die Bedürfnisbefriedigung nicht mehr in ausreichendem Maße gegeben ist. Nur im Rahmen der dann eintretenden alternativen Clubgutbereitstellung über selbstverwaltete Clubs lässt sich der höchste Pro-Kopf-Nettonutzen realisieren. So untermauert Tomei (1997) diese clubtheoretische Erkenntnis, indem sie schlussfolgert, dass unter dem Spannungsbogen zwischen internationalem Kooperationsbedarf und nationalen Souveränitätsansprüchen die intergouvernementale Zusammenarbeit, die clubtheoretisch betrachtet der Selbstverwaltung (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005) und politikwissenschaftlich formuliert den politischen Regimen (Hartmann 2001) entspricht, die am meisten geeignete Kooperationsform sei.⁴⁶⁶ Auch die Fusionsthese Wessels (2008) wird bestätigt, da bezüglich des Schengen-Projekts die gelebte Vertragspraxis in ihrer Konsequenz durch die Aufnahme Schengens in die Europäischen Verträge zu einer entsprechenden Vertragsänderung geführt hat (vgl. Abb. 22). Das Verhalten der ersten Schengen-Länder und das machtorientierte Streben der Europäischen Kommission unterstützen zudem die in dem Modell einer Welt voller Clubs getroffenen Annahmen über die Auswirkung der Selbst- und der Managementverwaltung von Clubs.

Die heutige Organisationsstruktur des Raums der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts kann ebenfalls anhand clubtheoretischer Analyseinstrumente nachvollzogen werden. Obwohl das Schengen-Clubgüterangebot sowohl über die Säule I (Visa-, Asyl- und Einwanderungsverfahren) als auch über die Säule III (Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) bereitgestellt

466 Vgl. Kap. III.3.3.3.

wird (vgl. Abb. 44), dominiert insgesamt die Selbstverwaltung als gewählte Führungsform des Schengen-Clubs. Dies lässt sich mit den aufgeführten machtpolitischen Interessen der Clubmitglieder bei der Produktion der Schengen-Güter erklären. Die Gefahr einer Entscheidungsdelegation an ein Clubmanagement erscheint hier aus Sicht der Nationalstaaten als zu hoch. Die Maximierung der Pro-Kopf-Nettonutzen steht folglich im Vordergrund. Die Schengen-Mitglieder ziehen es vor, die Kosten der Selbstverwaltung auf sich zu nehmen, da dies ihnen einen höheren Nutzen beschert, als ein Clubmanagement einzusetzen. Diese Kosten der Selbstverwaltungslösung sind es auch, die die Aufspaltung der Clubgüterproduktion auf die Säulen I und III erklären können. So müsste aus clubtheoretischer Sicht ein Anreiz für die Schengen-Staaten bestehen, trotz aller Vorteile der Selbstverwaltung dort nach einer Entlastung von den damit verbunden hohen Kosten zu suchen, wo dies auch aus machtpolitischer Sicht vertretbar erscheint. Es ist eben rational, dort ein Clubmanagement einzusetzen, wo die Kosten der Entscheidungsdelegation kontrollierbar sind. Es kann argumentiert werden, dass dies bei den Clubgütern, die über die erste Säule bereitgestellt werden, zutrifft. Haben sich die EU-Mitgliedstaaten einmal über einheitliche Visa-, Asyl- und Einwanderungsfragen verständigt, so muss die Anwendung dieser Verfahren letztlich nur noch korrekt verwaltet beziehungsweise angewandt werden. Systemverändernde Entscheidungen fallen dann nicht mehr an. Dies hält das potentielle Ausmaß an Principal-Agent-Kosten gering. Die Kompetenzübertragung bei der Bereitstellung der genannten Clubgüter an die Säule I bedeutet aus der clubtheoretischen Perspektive nichts anderes als eine Externalisierung von Verwaltungskosten der Selbstverwaltung an das bereits bestehende Clubmanagement der EU. Die Kosten der Selbstverwaltung werden gesenkt und trotz machtpolitischer Vorbehalte die Pro-Kopf-Nettonutzen maximiert. Die Kosten bei der Clubführung in Säule III werden weiterhin bewusst in Kauf genommen. Die Clubmitglieder sind bereit, die Belastung zu tragen, da sie mögliche negative Auswirkungen nach der Principal-Agent-Theorie höher bewerten.

IV.2.3.4. Zusammenfassung

Schengen stellt einen multiproduct Club dar, durch den hohe Economies of Scope realisiert werden können. Für die Schengen-Güter ist das Ausschlussprinzip frei anwendbar, d.h. der Club kann selbst bestimmen, wer als Mitglied aufgenommen wird. Schengen produziert ein sich ergänzendes Clubgüterangebot. Auf der einen Seite werden das Gut „offene Binnengrenzen“ und auf der anderen Seite die Güter, die unter dem Begriff „Ersatzmaßnahmen“ zusammengefasst werden, bereitgestellt. Wie diese Bezeichnung bereits deutlich macht, beinhaltet der Club damit einen besonderen cross-crowding-Effekt. Durch die Produktion des einen Gutes wird die Nachfrage des anderen Gutes hervorgerufen. Die Anwendung des Schengen-Besitzstandes bedeutet die Durchsetzung von

Hoheitsrechten, über die in letzter Konsequenz ein Teil des staatlichen Gewaltmonopols definiert wird. Aus diesem Grund herrscht hier ein erheblicher machtpolitischer Einfluss, so dass die Gefahr der „tragedy of clubs“ gegeben ist. Darüber hinaus verdeutlicht die „Club of Clubs“-Analyse, dass innerhalb Schengens Anreize zu free-rider-Verhalten bei der Clubgutproduktion zu finden sind. Diese Aspekte sprechen aus clubtheoretischer Sicht für eine zu weite Ausdehnung der Clubgröße. Auch bedeuten sie eine zu geringe Clubgutmenge. Hierauf deutet letztlich auch die Entstehung der Mittelmeerunion hin, die einen Zusammenschluss der Staaten darstellt, die sich mit der Problematik von hohen Flüchtlingszahlen aus Afrika konfrontiert sehen. Stellt Schengen aus Sicht der Mitglieder der Mittelmeerunion zu geringe Unterstützungsleistungen bereit, so kann die Gründung der neuen Kooperationsform auch als „internal exit“ aus dem Schengen-Club verstanden werden. Unabhängig von diesen Überlegungen ist die Schengen-Entwicklung ein weiteres Praxisbeispiel eines „internal exit“. Wiederrum war das bestehende Entscheidungssystem nicht in der Lage, präferenznahe Entscheidungen für seine Nachfrager zu finden, so dass diese sich selbst einen Club zur Güterproduktion gründeten. Neben diesen Aspekten ist die Schengen-Mitgliedschaft gesondert zu betrachten. Hier finden sich Mitglieder, die nicht EU-Mitglied sind. Gleichzeitig ist festzustellen, dass manche EU-Mitglieder nicht zum Schengen-Club gehören, obwohl dieser in das Gemeinschaftsrecht überführt worden ist. Dies ist das Ergebnis eines historisch gewachsenen Prozesses. Clubtheoretisch lässt sich die Entwicklung Schengens vor allem durch free-rider-Anreize, Verfolgung nationaler Interessen und einer hohen Nachfrage nach gemeinsamen Gütern erklären. Diese Punkte haben zu einer heterogenen Clubmitgliedschaft geführt, die sich durch die Aufnahme in die europäischen Verträge weiter verschärft hat. Vergleichbar zur Eurozone ist es heute daher das Ziel, über ein dem Clubeintritt vorgelagertes Evaluierungsverfahren die Homogenität der Clubmitgliedschaft zu erhöhen. Dies erscheint notwendig, kann jedoch nur in begrenztem Maße geschehen. Zudem besteht weiterhin die Gefahr möglicher Diskriminierungseffekte. Diese können hier besonders hoch ausfallen, da der Schengen-Besitzstand sehr stark mit den machtpolitischen Interessen der EU-Mitgliedstaaten verbunden ist. Des Weiteren zeigt die clubtheoretische Analyse Schengens, dass eben auch aus diesem Grund mit einer hohen Entwicklungsdynamik des Clubgüterangebots zu rechnen ist, sollte eine starke gemeinsame Nachfrage nach bestimmten Gütern zukünftig auftreten. Der hohe machtpolitische Einfluss führt ebenfalls dazu, dass Schengen in Form der Selbstverwaltung organisiert ist. Dies gilt auch nach der Übernahme in die Europäische Union. So ist der überwiegende Teil innerhalb der Säule III des EU-Tempels übernommen worden. Auch zeigt sich, dass immer da, wo es möglich ist, die Kosten der Selbstverwaltung zu externalisieren, dies auch umgesetzt wird. Gerade Verfahren mit einem hohem Verwaltungsaufwand, die jedoch keine systemändernden Entscheidungskompetenzen beinhalten, sind in die Säule I und damit in die

Hände des EU-Clubmanagements gelegt worden. Auf diese Weise bestätigt die clubtheoretische Analyse erneut die Konstruktion des EU-Tempels. Bei der Anwendung der Clubtheorie auf den Schengen-Besitzstand wird ein weiterer interessanter Punkt aufgeworfen: Die Schengen-Güter können nur in Form eines Monopols produziert werden. Damit ist eine feste Clubanzahl gegeben. Die Clubtheorie verweist dann auf die Vorteile der „total economy“-Sichtweise, die zu einer Maximierung des sozialen Nettonutzens insgesamt und nicht der Nettotonnen pro Clubmitglied führt. Dieser Gedanke ist hier im Hinterkopf zu behalten, da die Selbstverwaltung und die hohe machtpolitische Motivation der Clubmitglieder für eine „within-club“-Perspektive sprechen. Dies gilt insbesondere von dem Standpunkt aus, wenn die sogenannten Ersatzmaßnahmen für verzichtbar gehalten werden. Das Schengen-Gut „offene Binnengrenzen“ sollte dann allen zur Verfügung gestellt werden, da es nicht rival ist und bei Aufhebung einer Außengrenze keine Produktionskosten verursacht.

IV.3. Clubtheoretische Betrachtungen der informellen Clubs

IV.3.1. Zur Anwendung auf die Großregion SaarLorLux

IV.3.1.1. Die allgemeinen Clubbedingungen

Die Großregion SaarLorLux wurde aufgrund des Interesses gegründet, durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit im Dreiländereck zwischen Deutschland, Frankreich und Luxemburg gemeinsame Lösungen für die wirtschaftlichen Probleme dieser ursprünglichen Montanregion zu finden. Zu Beginn stand die Idee im Raum, auf diese Weise interregionale Anregungen und Vorschläge in den Politikbereichen Verkehr, Infrastruktur, Raumplanung sowie Umwelt- und Naturschutz zu entwickeln. Heute ist die Großregion SaarLorLux jedoch entscheidend durch die unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklungen ihrer Teilregionen geprägt. Nur auf Grundlage der gemeinsamen Tradition als Montanregion existiert ein Verständnis als gemeinsamer Grenzraum am Rande der dort aufeinandertreffenden Nationalstaaten. Die Großregion verfolgt das Ziel, die Nachteile ihrer Randlage durch interregionale Synergieeffekte auszugleichen. Dazu soll ein gemeinsamer Raum geschaffen werden, in dem sich Wirtschaft und Gesellschaft entsprechend annähern. Im Vordergrund stehen heute die Politikfelder Wissenschaft, Forschung, Bildung, Kultur, Umwelt, Rettungswesen sowie Wirtschaft. Darüber hinaus wird die interregionale Kooperation dazu genutzt, um als Region im politischen System Europas wahrgenommen werden. Hier trifft der Aspekt zu, den Wallace (2005) im Rahmen ihres „EU distributio-

nal mode“ analysiert hat:⁴⁶⁷ Über das Instrument des Europäischen Struktur- fonds bietet die EU regionalen bis hin zu lokalen Akteuren „am Nationalstaat vorbei“ die Gelegenheit, für sich selbst EU-Fördermittel zu beantragen. Auf diese Weise erhalten die unteren politischen Ebenen einen viel höheren Machtein- fluss, da sie vielmehr selbstständig gestalten können. Entsprechend ist die Inter- essenlage der Großregion SaarLorLux auch in diesem Bereich ausgebildet. Wie dargestellt worden ist, spielt die INTERREG-Förderung eine entscheidende Rolle bei Ausprägung der Strukturen innerhalb der Großregion. Diese Ausrichtung der SaarLorLux-Region führt in der Konsequenz zu einem ersten klar umrissenen Gut, welches durch die Kooperation für die Mitgliedsregionen bereitgestellt wird: Die Großregion erzeugt „INTERREG-Förderungsfähigkeit“. Neben diesem Produkt sind im Rahmen der Einzelfallstudie weitere Güter benannt worden, die zur Erzeugung der dargelegten politischen Zielsetzungen der Großregion produziert werden: Es existieren beispielsweise ein interregionaler For- schungsfonds, gemeinsame Bildungsprogramme, gemeinsame Datenerhebungen zum Umweltschutz, interregionale Notfallschutzprogramme, grenzüberschrei- tende Einsätze von Rettungshubschraubern sowie Maßnahmen zur Arbeits- marktkoordinierung. Um die Voraussetzungen für die Feststellung von Clubsitu- ationen zu prüfen, muss in bekannter Vorgehensweise nach dem Kriterium der Anwendbarkeit des Ausschlussmechanismus gefragt werden. Hierzu ist leicht festzustellen, dass bei allen hier aufgezählten Gütern der Großregion SaarLor- Lux das Ausschlussprinzip umgesetzt werden kann. Nicht-Mitgliedsregionen können vom Konsum jederzeit ausgeschlossen werden. Die notwendige Voraus- setzung für eine Clubsituation ist somit gegeben. Bezüglich der Rivalität im Konsum ist festzustellen, dass diese ebenfalls bei allen Gütern vorhanden ist. Der Konsum eines Gutes durch eine Teilregion beeinflusst den Konsum durch eine weitere Teilregion. Die Congestion-Effekte können durch Abnutzung oder auch gleichzeitige Nutzung hervorgerufen werden. Dies gilt auch für das Gut „INTERREG-Förderungsfähigkeit“, da die Geldmittel, die durch ein Mitglied abgerufen werden, dem anderen nicht mehr im vollen Umfang zur Verfügung stehen. Zur Vervollständig muss zudem angefügt werden, dass bei der Produkti- on der genannten Güter auch der Kostenaspekt nach Ohr (2003) auftreten kann. Wenn die gemeinsam produzierten Güter aufgrund gegenseitiger Nutzung nicht jedem im vollen Umfang zur Verfügung stehen, steigen die Transaktionskosten der Entscheidungsfindung über das optimale Ausmaß der Clubgutbereitstellung. Somit können sowohl nach Buchanan (1965) als auch nach Ohr (2003) Aspekte analysiert werden, die die optimalen Clubgrößen limitieren. Die durch die Groß- region SaarLorLux bereitgestellten Güter entsprechen somit Clubgutsituationen. Weitergehend ist festzustellen, dass der Club SaarLorLux freiwillig gegründet worden ist. Die Großregion ist durch den freiwilligen Abschluss von Regie-

467 Vgl. Kap. III.5.

rungsabkommen entstanden, die für die Teilregionen die entsprechenden Ermächtigungen zum interregionalen Handeln beinhalten. Da kein Clubmitglied zwangsweise in den Club aufgenommen werden musste, spricht dies für eine grundsätzlich hohe Identifikation der Clubmitglieder mit dem gemeinsamen Vorhaben. Aus theoretischer Sicht entspricht diese Entwicklung der „within-club“-Perspektive, so dass die Maximierung der Nettonutzen pro Clubmitglied in den Vordergrund rückt.

Gegenüber diesen grundsätzlichen Feststellungen müssen jedoch auch folgende Einschränkungen angeführt werden: Bezüglich der Anwendung des Ausschlussprinzips ist festzustellen, dass dies nicht grundsätzlich bei allen Clubgütern vollständig durchgesetzt werden kann. So sind beispielsweise die Güter „Umweltschutz“ und „gemeinsamer Wirtschaftsraum“ auch für Konsumenten abrufbar, die sich selbst nicht an der Clubgutproduktion beteiligt haben. Die Clubtheorie zeigt, dass dann free-rider-Verhalten entstehen kann. Der Club SaarLorLux stellt für Dritte ein optimales Umfeld bereit, welches für diese die eigenen Transaktionskosten erheblich senkt. Ein Clubbeitritt wäre nicht rational.⁴⁶⁸ Gerade wenn mit der hier in Frage kommenden Clubgüterproduktion zusätzlich hohe positive externe Effekte verbunden sind (z.B. Umweltschutz), sind aus wirtschaftstheoretischer Sicht zu geringe Clubgrößen zu erwarten. Damit zeigt sich hier, was bereits bei der Betrachtung der EU ausführlich behandelt worden ist: Unterschiedliche Clubgüter führen in der Theorie auch zu unterschiedlichen Clubgrößen, so dass eine flexiblere Integration vorteilhafter wäre.

Auch die Betrachtung des „within-club“-Standpunktes muss differenzierter erfolgen. Hier erhält wiederum die Fragestellung besondere Bedeutung, von welcher Ebene aus man die Clubsituationen betrachtet. Aus Sicht der Politiker stellt SaarLorLux einen Club dar, den sie selbst durch den Abschluss freiwilliger Regierungsabkommen gegründet haben. Aus Sicht eines Bürgers muss der Club als von Managern gegründet betrachtet werden. Die Clubtheorie macht dann deutlich, dass kritisch beurteilt werden muss, ob die Großregion weiterhin nach den Präferenzen der Bürger ausgerichtet ist oder doch nur politischen Zielsetzungen dient. Aus dieser Perspektive ist ein möglicher Effizienzverlust festzustellen, der durch die Machtdelegation an die politische Ebene hervorgerufen wird. Ob allerdings die Form der Selbstverwaltung aus Bürgersicht kostengüns-

468 Als Beispiel kann hier das Verhalten der Fortis-Gruppe beim Aufbau des Firmennetzwerkes in der Großregion genannt werden (vgl. Kap. III.4.2.5.). Natürlich ist zu argumentieren, dass die Anziehung von wirtschaftsstarken Akteuren durch das Clubgut „Wirtschaftsraum“ ausdrücklich gewünscht ist. Dennoch ist vorstellbar, dass ein zur Fortis-Gruppe vergleichbares Verhalten durch Unternehmen angrenzender Teilregionen, die nicht zur Großregion gehören, durchgeführt wird. Hier kann das Clubgut konsumiert werden, ohne sich an den Kosten der aufgebauten Strukturen zu beteiligen. Eine Abschottung der SaarLorLux-Region im Sinne des Ausschlussprinzips ist nicht möglich, da man gleichzeitig zum EU-Binnenmarkt gehört.

tiger umgesetzt werden kann, erscheint ebenso fraglich. Bezüglich der Betrachtung der „within-club“-Perspektive ergibt sich ein weiterer interessanter Aspekt. Die Großregion SaarLorLux stellt unter anderem das Gut „INTERREG-Förderungsfähigkeit“ bereit. Dies kann seitens des Clubs jedoch nur dann im maximalen Ausmaß produziert werden, wenn es der Clubführung gelingt, eine „total economy“-Sichtweise einzunehmen. Es gilt, für den Club die höchsten Fördermittel zu erreichen, so dass der Nutzen des Clubs insgesamt in den Vordergrund rückt. Ein anderes Kriterium verwendet die EU bei der Verteilung ihrer Fördermittel nicht. Diese Anreizverschiebung für die politisch Verantwortlichen der Großregion führt jedoch zu einer Reduzierung der Pro-Kopf-Nettonutzen der Clubmitglieder. Auf diese Weise verdeutlicht die clubtheoretische Analyse neben den allgemein mit Subventionen zu erwarteten Ineffizienzen einen weiteren Wohlfahrtsverlust, der durch den damit verbundenen Perspektivenwechsel der Clubführung entsteht. Die clubtheoretischen Ausführungen haben hierbei gezeigt, dass dies vor allem dann zutrifft, wenn die Clubgüter durch eine variable Anzahl von Clubs bereitgestellt werden (können).

Der Club SaarLorLux produziert aus wirtschaftstheoretischer Sicht keine Clubgüter, die notwendiger Weise nur durch einen Club bereit gestellt werden müssen. Die Großregion erfüllt mit ihrem Clubgutangebot keine staatliche Hoheitsaufgabe, so dass die Produktion grundsätzlich über einen marktwirtschaftlichen Wettbewerb, in dem mehrere Clubs zueinander konkurrieren, geschehen könnte. Dies gilt ebenfalls für das Gut „INTERREG-Förderungsfähigkeit“, da sich dieses EU-Förderprogramm nicht nur an staatliche oder semi-staatliche Institutionen sondern auch an Bildungsträger sowie weitere zivilgesellschaftliche Akteure richtet.⁴⁶⁹ Aus diesem Grund sind effizientere Clubbedingungen zu erwarten, als wenn das gesamte Güterangebot nur durch einen Monopolisten bereitgestellt werden würde. Allein die Option eines Markteintritts eines neu gegründeten Clubs wirkt hier effizienzfördernd. Dieser Aspekt ist ebenso auf den Club Großregion SaarLorLux insgesamt zu beziehen. Falls dieser nicht in ausreichendem Maße positive Nettonutzen für seine Mitglieder realisiert, ist jederzeit möglich, dass die Clubmitglieder alternative Kooperationen eingehen, um in den Genuss bestimmter Clubgüter zu kommen. Die variable Clubanzahl bei der Bereitstellung der nachgefragten Clubgüter eröffnet den jeweiligen Clubmitgliedern die Möglichkeit auf Nutzung der Exit-Option. Dieser Aspekt darf nicht in den Hintergrund geraten, da er eine hohe disziplinierende Wirkung auf die Clubführung ausübt. Es sinkt der Spielraum, den Nettonutzen pro Clubmitglied reduzieren zu können. Auch bei Managerclubs rückt dieser Aspekt verstärkt in den Vordergrund. Dass auf Ebene der Großregion SaarLorLux eine alternative Clubgutproduktion möglich ist, zeigt in der Realität die parallele Existenz der Euregio „SaarLorLuxRhein“, die als Informations- und Kontaktstelle für die Ge-

469 Vgl. Kap. III.4.1.

meinden und Kommunen der Großregion fungiert. Die Mitglieder des Clubs SaarLorLux sind damit auch in anderen Clubs aktiv. Diese Umstände führen dazu, dass bezüglich der Großregion die „tragedy of clubs“ nicht zu erwarten ist. So ist nicht anzunehmen, dass allein aus machtpolitischen Gründen mehr Mitglieder in den Club aufgenommen werden, als es im Hinblick auf die Effizienz des Clubs für seine Mitglieder wünschenswert ist. Die durch die Clubtheorie analysierten Vorteile einer wettbewerblichen Clubgutbereitstellung und die freie Anzahl von existierenden Clubs zeigen ihre entsprechenden Wirkungen. Für die Großregion SaarLorLux konnten auch im Rahmen des kurz vorgestellten „Zukunftsbildes 2020“ keine Wachstumsbestrebungen festgestellt werden. Lediglich der von Wallace (2005) beschriebene Effekt der EU-Strukturpolitik kann zu einem Anreiz zur Vergrößerung des Clubs SaarLorLux führen. Zur Generierung von EU-Fördermitteln kann es das Interesse des Clubs sein, an Größe zu gewinnen, um in der europäischen Politik mit gewichtigerer Stimme bei der Geldmittelvergabe wahrgenommen zu werden. Hier zeigen sich erneut die verzerrenden Anreize der Subventionspolitik, die die effizienten Produktionsbedingungen (Clubbedingungen) in den Hintergrund treten lassen. Die beschriebenen Aspekte, die den Club SaarLorLux grundsätzlich zu einer erhöhten Effizienz zwingen, reduzieren jedoch zumindest langfristig die negativen Auswirkungen der staatlichen Geldmittelvergabe.

Die Großregion SaarLorLux beinhaltet darüber hinaus zahlreiche „Club of Clubs“-Situationen. Der Club ist durchzogen von zahlreichen interregionalen Kooperationen, die sich nicht nur unter den politischen Zielen der Schaffung einer gemeinsamen Identität sowie des Abbaus der mentalen Barrieren zwischen den beteiligten Nationalitäten zusammenfassen lassen. Auch bei den konkret „fassbaren“ Clubgütern lassen sich „Club of Clubs“-Konstellationen finden: Ein Netzwerk von sechs Fachinstituten produziert die interregionale Arbeitsmarktbeobachtung. Der Internationale Gewerkschaftsrat, die Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern und der Interregionale Rat der Handwerkskammern stellen ihre Informations- und Dienstleistungen sowohl auf nationaler als auch internationaler Ebene zur Verfügung. Vereine wie der Verein „Zukunft SaarMosel Avenir“ schaffen besondere interregionale Kulturangebote. Die bereits genannte Euregio SaarLorLuxRhein bietet ein weiteres Instrument der Interessenvertretung an. Darüber hinaus kommt es durch die Gründung von Eurodistrikten immer wieder zu neuen interkommunalen Kooperationen zwischen den Verwaltungen der Teilregionen. Somit werden innerhalb der Großregion jeweils vergleichbare Clubgüter produziert, die grundsätzlich in Nutzenbeziehungen zueinander treten können; manche werden bewusst nur aufgrund dieses möglichen Bezugs geschaffen. Es gelten jeweils ähnliche Produktionsschritte bei der Clubgutbereitstellung, so dass Kooperationen zwischen den Clubs möglich sind. Beispielsweise kann ein Verein, der ein Kulturgut anbietet, zur kurzfristigen eigenen Angebotserweiterung auf entsprechende Angebote weiterer Vereine zurückgrei-

fen. Clubtheoretisch wird argumentiert, dass bei auftretender hoher Nachfrage durch die gegenseitige Clubgutbereitstellung eine Erhöhung des Congestion-Effekts abgemildert oder gar vollständig verhindert werden kann. Des Weiteren werden durch „Club of Clubs“-Konstellationen Überkapazitäten in den einzelnen Clubs vermindert, wenn es zu häufigen Nachfrageschwankungen kommt. Im Gegensatz dazu wird durch die Clubtheorie aber ebenso dargelegt, dass gegenseitige Unterstützungen zwischen den Clubs bei der Clubgutbereitstellung zu free-rider-Anreizen führen. Die Clubs tendieren aufgrund der gegebenen Ausweichoption dazu, in Relation zu den optimalen Bedingungen selbst zu geringe Clubgutmengen bereitzustellen und ihre Clubgröße zu sehr auszuweiten. Bezüglich der Betrachtung der Großregion muss festgestellt werden, dass die positiven Auswirkungen von „Club of Clubs“ in der Realität sehr gering ausfallen, da diese von häufigen und dann auch starken Nachfrageschwankungen abhängig sind. Diese Veränderungen der Nachfrage der in Frage kommenden Clubgüter sind jedoch kaum auszumachen. Anders muss die free-rider-Gefahr beurteilt werden. Hier erzeugt allein die Option, auf das Angebot weiterer Clubs ausweichen zu können, die entsprechenden Anreize. Das tatsächliche Auftreten von Nachfrageschwankungen ist nicht unbedingt erforderlich. Somit deckt die clubtheoretische Analyse einen im Hinblick auf das Optimum vorhandenen Effizienzverlust auf. Ein Ausgleich soll nach der Clubtheorie über eine Clubgebühr für die gegenseitige Nutzung erfolgen. Ihre dauerhafte Erhebung ist jedoch dann schwer vermittelbar, wenn die gegenseitige Clubgutnutzung kaum durchgeführt wird. Die aufgezeigten Effizienzverluste entstehen unabhängig von der tatsächlichen Handlung, sondern allein durch die möglichen Handlungsoptionen, auf andere Clubs ausweichen zu können. Bestehen zwischen zwei oder mehreren Vereinen allerdings dauerhafte Kooperationen bezüglich gegenseitiger Unterstützungsleistungen im Rahmen der Clubgutproduktion, erzielt die Einführung einer Nutzungsgebühr die erwünschten Wirkungen. Ob dies im Einzelfall bei den hier genannten beispielhaften Clubgütern der Fall ist, kann jedoch nur im Rahmen einer detaillierten Betrachtung der SaarLorLux-Region beantwortet werden. Abschließend ist festzuhalten, dass innerhalb der Großregion machtpolitische Behinderungen bei möglichen Bildungen von „Club of Clubs“-Situationen nicht auszumachen sind. Im Gegenteil, die weitere Zunahme interregionaler Kooperationen ist innerhalb des SaarLorLux-Raums ausdrücklich erwünscht. Lediglich bei der sich entwickelnden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit der Verwaltungen der Teilregionen können rechtliche Schranken bezüglich der Kompetenzen der nationalen Behörden die neuen Kooperationsstrukturen verhindern. Die genannten Reformen der rechtlichen Rahmenbedingungen für die nationalstaatliche Exekutive führen jedoch zu einer Reduzierung dieser Aspekte.

Neben der Betrachtung der „Club of Clubs“-Situationen ist im Verlauf der bisherigen Analyse bereits deutlich geworden, dass der Club SaarLorLux mehrere Güter für seine Mitglieder anbietet. Er ist daher clubtheoretisch ausgedrückt

auch ein multiproduct Club. Gerade durch Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den kommunalen Verwaltungen, die zahlreiche Politikfelder wie Raumplanung, Umweltschutz und Verkehr bedienen, realisiert der Club Economies of Scope. Es gelingt, durch die Vernetzung der Administrationen der jeweiligen Teilregionen mehrere Clubgüter anzubieten. Dies kann daher kostengünstiger erfolgen, als wenn für jeden Politikbereich eigene Regelwerke der interregionalen Kooperation geschaffen werden müssten. Die mittlerweile hierfür begünstigende Gesetzgebung in den an der SaarLorLux beteiligten Nationalstaaten leistet dazu einen entscheidenden Beitrag. Auch ein durch die Großregion gegründetes Notfallrettungssystem, einheitliche Verfahrenswege bei den Grenzübergängen, eine gemeinsame Arbeitsmarktbeobachtungsstelle sowie Kooperationen der Industrie-, Handels- und Handwerkskammern lassen die Generierung von Economies of Scope zu. Damit ist es positiv zu beurteilen, dass der Club SaarLorLux mehrere Produkte für seine Mitglieder produziert. Dies gilt auch aus der Perspektive, dass kein Mitglied von dem Konsum eines Gutes des Clubs ausgeschlossen wird. Es besteht kein Zwang, nur eine bestimmte Anzahl von Gütern konsumieren zu dürfen, so dass keine Verzerrungen in der Clubgutbereitstellung entstehen. Allerdings verweist die Clubtheorie auf den bei multiproduct Clubs möglichen Effekt des cross-crowding hin, der den ohnehin bestehenden Congestion-Effekt innerhalb des Clubs verstärkt und somit für eine geringere effiziente Clubgröße sorgt. Der Club SaarLorLux beinhaltet zahlreiche cross-crowding-Konstellationen. So existieren beispielsweise in Abhängigkeit von der zu behandelnden Fragestellung gegenseitige Beeinträchtigungen bei den Clubgütern Umweltschutz und Verkehrspolitik. Für diese Situationen gilt allgemein: Immer dann, wenn ein Clubgut des Clubs konsumiert wird, führt dies zu negativen Auswirkungen auf den Konsum eines weiteren Gutes desselben Clubs. Dies hat zur Folge, dass eine immer weitere Aufnahme neuer Mitglieder den gerade beschriebenen Effekt verschärfen würde. Es ergibt sich eine geringere optimale Clubmitgliedschaftsgröße, da der Congestion-Effekt um den Aspekt des cross-crowding erweitert werden muss. Dieses Phänomen entsteht neben allen weiteren denkbaren Clubgütergegenüberstellungen auch für das Clubgut „INTERREG-Förderungsfähigkeit“, wenn dieses Gut allein als ein multiproduct-Angebot verstanden wird. So kann die EU-Fördermittelvergabe dadurch für den Club SaarLorLux beschränkt werden, wenn bereits für mehrere Projekte Geldmittel zugesagt wurden, so dass ein weiteres angestrebtes Vorhaben nicht mehr oder nur in geringem Umfang realisiert werden kann. Betrachtet man die Frage der Förderungswürdigkeit der SaarLorLux-Projekte jedoch als ein Gut, so muss die gegenseitige Konkurrenz als der klassische Congestion-Effekt verstanden werden. Insgesamt ist festzustellen, dass cross-crowding auch im Club SaarLorLux zu finden ist. Es verschärft den Congestion-Effekt doch eher nur in geringem Maße, so dass dieser Aspekt nicht überbewertet werden sollte. Vielmehr ist anzunehmen, dass die positiven Seiten des multiproduct Clubs Große-

gion in Form von Economies of Scope überwiegen. Es gelingt, zahlreiche Güter für die Mitgliedschaft zu produzieren, die notwendigerweise mit gegenseitigen Abhängigkeiten versehen sind. Neben den beschriebenen Congestion-Effekten sind weitere Gründe, die gegen eine ständige Ausweitung der Großregion sprechen, innerhalb der Struktur der Clubmitgliedschaft und der Clubführung zu finden.

IV.3.1.2. Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft

Die Großregion SaarLorLux ist ein Raum, der als ein multiproduct Club fungiert und gleichzeitig zahlreiche „Club of Clubs“-Konstellationen aufweist. SaarLorLux beinhaltet also mehrere Clubs. Alle Bürger, die innerhalb dieses Raums leben, sind gleichzeitig auch dessen Mitglieder. Dies gilt vor allem für die Vorstellung einer gemeinsamen Identität als Dreiländereck sowie für die einheitliche Darstellung nach außen. Aus dieser Perspektive gibt es keine Unversorgten innerhalb der Clubmitgliedschaft.⁴⁷⁰ Auch bezüglich der Güter, bei denen das Ausschlussprinzip nicht vollständig durchgesetzt werden kann, entstehen keine Unversorgten. Anders stellt sich die Sachlage dar, wenn man innerhalb des Clubs SaarLorLux die Clubs betrachtet, die Güter bereitstellen, die die Clubguteigenschaften besitzen und eben nicht das gesamte Clubgebiet umfassen. Hier ist es möglich, dass manche Bürger von der Teilnahme an einem Club gegen ihren Willen ausgeschlossen werden und damit mit dem Clubgut unversorgt bleiben. Es entspricht der Normalität, dass bei Verkehrs-, Raumplanungs- oder Umweltprojekten nicht alle Gebiete der Großregion in den gleichzeitigen Genuss dieser Güter kommen können, obwohl die Annahme getroffen werden kann, dass die Nachfrage hierzu vorhanden ist. Ebenso besteht bei der internen Vergabe von EU-Geldmitteln durch das Programm INTERREG eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass Unversorgte auftreten. Es muss somit festgehalten werden, dass innerhalb der Großregion in Bezug auf die Versorgung mit einzelnen Clubgütern zahlreiche Unversorgte auftreten können. Dabei sind grundsätzlich alle Größenverhältnisse im Verhältnis der Versorgten zu den Unversorgten vorstellbar. Es kann sein, dass, wie beispielsweise bei der Kooperation der Industrie- und Handelskammern, der gegründete Club ein großes Gebiet umfasst und nur eine geringe Zahl von Unversorgten zu finden ist. Bei der Betrachtung der Verteilung von EU-Fördermitteln ergibt sich unter Umständen ein anderes Bild: Nur eine geringe Zahl von Nachfragern kommt in den Genuss des Clubgutes, ein großer Teil bleibt jedoch unversorgt. In diesem Fall existiert im Verhältnis zur Gesamt-

470 Wie bereits bei den vorangegangenen Einzelfallstudien erklärt worden ist, kann die Frage nach Unversorgten in Bezug auf die gesamte Großregion nur dann beantwortet werden, wenn die optimale Größe bzw. das Optimum an sozialen Nettonutzen der Großregion bekannt ist.

zahl der Nachfrager nur ein kleiner Club.⁴⁷¹ Bezüglich dieser Darstellungen ist unbedingt zu ergänzen, dass die Entwicklung und Struktur der Großregion einen dynamischen Prozess darstellen. Dies bedeutet, dass die Anzahl der in der Großregion zu findenden Clubs und damit die der Unversorgten stets variabel ist. Anstatt zu beschreiben, wie viele Clubs zu einem bestimmten Zeitpunkt genau zu finden sind, besitzt folgender Aspekt gerade bei der Anwendung einer clubtheoretischen Analyse ein viel höheres Gewicht: Innerhalb des Clubs SaarLorLux ist die Anzahl der existierenden Clubs und damit das Clubgüterangebot insgesamt flexibel. Dies bedeutet, dass stets neue Clubgründungen möglich sind und bestehende Clubs durch ihre Mitglieder jederzeit verlassen werden können. Das bereits dargestellte sehr differenzierte Clubgüterangebot innerhalb der Großregion unterstreicht diese Tatsache. Die Ausführungen zur Clubtheorie haben gezeigt, dass im Falle einer variablen Clubanzahl höhere Nettonutzen realisiert werden können. Dies gilt sowohl für die Nettonutzen pro Clubmitglied als auch für den sozialen Nettonutzen. Aus clubtheoretischer Sicht ist die Großregion aufgrund ihrer Struktur wohlfahrtsmaximierend. Ihre Flexibilität sichert ein präferenznäheres Güterangebot, als es von einer starren Clubanzahl produziert werden könnte.

Das Modell einer Welt voller Clubs gibt nun Aufschlüsse darüber, wie der Umgang mit den aufzufindenden Unversorgten gestaltet werden sollte. Ist bezüglich eines Clubgutes die Zahl der Unversorgten sehr gering, so stellt die clubtheoretische Analyse heraus, dass es im Hinblick auf den sozialen Nettonutzen am vorteilhaftesten ist, diese unversorgt zu lassen (Don't care about).⁴⁷² Ist diese Bedingung nicht gegeben, so verweist die Theorie auf die Redistributionslösung als beste Handlungsalternative. Zur Maximierung des sozialen Nettonutzens sind die Unversorgten möglichst gleichmäßig auf die bestehenden Clubs zu verteilen. Es bleibt offen, wie dies in der Praxis bei einer freien Clubstruktur und zahlreichen Clubgütern geschehen soll. In Bezug auf den Club SaarLorLux insgesamt kann jedoch eine Handlungsempfehlung an die Clubführung abgeleitet werden. Die Güter, die zwar für den gesamten Raum der Großregion produziert und dennoch nicht allumfassend zur Verfügung gestellt werden können, sollten innerhalb der Großregion gerade in dynamischer Sicht gleichmäßig gestreut werden, um die Anzahl der Unversorgten zu reduzieren. Sind hierzu die Kosten jedoch zu hoch, kann man aus politischer Perspektive letztlich auch der Allokations-Option vertrauen. Das Modell einer Welt voller Clubs verzeichnet schließlich keine gravierenden Unterschiede zwischen den entstehenden sozialen Nettonutzen bei der Betrachtung der unterschiedlichen Handlungsoptionen. Wie be-

471 Die hier gemachten Aussagen stellen lediglich Überlegungen dar. Für eine exakte Beschreibung der Großregion SaarLorLux wäre eine tiefergehende Einzelfallstudie notwendig.

472 Hier stellt sich grundsätzlich die Frage der politischen und moralischen Durchsetzbarkeit.

reits dargestellt, kann aufgrund der hohen Flexibilität der Großregion die Allokationsoption, also die Gründung von Clubs durch die Unversorgten, in der Realität umgesetzt werden. Dies gilt, sofern eine ausreichende Nachfrage besteht und die Clubgründungskosten nicht zu hoch sind. All diese Aussagen betreffen die Clubgründungen, die durch die Form der Selbstverwaltung geführt werden. Sollten sich im Raum SaarLorLux hauptsächlich Clubs bilden, die von Managern geführt werden, verweist das clubtheoretische Modell eindeutig auf die Allokation. Sie besitzt in diesem Falle hohe Vorteile gegenüber der Redistribution und der Handlungsoption, die Unversorgten unversorgt zu lassen (Don't care about). Damit gilt dieselbe Aussage wie zuvor: Auch bezüglich der Managerclubs erlaubt die Struktur der Großregion für den Umgang mit den Unversorgten die aus theoretischer Perspektive wohlfahrtsmaximierende Vorgehensweise. Innerhalb der Großregion wirken damit die Kräfte, die auch durch das Konzept der FOCJ betont werden: Die Freiheit für die Wirtschaftssubjekte, bei bestehender Nachfrage sich lohnende grenzübergreifende Kooperationen zu gründen sowie die Freiheit, einmal gegründete Clubs auch wieder verlassen zu können, generieren hohe Wohlfahrtsgewinne.

Wie bereits dargelegt worden ist, limitieren auch in Bezug auf die Großregion der Congestion-Effekt und der Aspekt der Heterogenitätskosten (Ohr 2003) die effiziente Clubgröße. Die Tatsache, dass die Region SaarLorLux als heterogen einzustufen ist, entspricht jedoch nicht unbedingt ihrer eigenen Außendarstellung. Durch die Mitglieder der Großregion werden sehr deutlich der gemeinsame industrielle Hintergrund sowie die Zugehörigkeit aller Teilregionen zu EU-Gründerstaaten betont. Diese Sichtweise wird durch die politische Führung der Großregion eingenommen, um als Einheit im politischen System Europas wahrgenommen zu werden und entsprechende EU-Fördermittel erhalten zu können. Demgegenüber sind jedoch zahlreiche Aspekte im Rahmen der Einzelfallstudie benannt worden, die die Heterogenität des Clubs sichtbar machen:

- Es existieren drei Landessprachen.
- Die Analyse des BIP lässt klare Unterschiede in der Wirtschaftskraft einzelner Regionen und Zentren innerhalb der Großregion erkennen.
- Die Teilregionen weisen erhebliche Unterschiede in ihrer Bevölkerungsdichte auf.
- Es ist ein intensiver grenzüberschreitender Berufsverkehr auszumachen, der sowohl zu positiven als auch negativen Salden bei den Pendlerzahlen einzelner Teilregionen führt.
- Es lassen sich erhebliche Unterschiede in den jeweiligen Verwaltungskulturen finden, die zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit überwunden werden müssen.

- Zwischen den einzelnen Teilregionen bestehen nach wie vor Vorurteile und Vorbehalte aufgrund der intensiven kriegshistorischen Ereignisse in der Großregion.
- Trotz der bestehenden interregionalen Kooperation lassen sich unterschiedliche wirtschaftspolitische Strategien und Zielsetzungen ausmachen, die durch die nationale Politik jeweils verfolgt werden.

Ebenfalls lassen sich eindeutige Auswirkungen der vorhandenen Heterogenität im Raum SaarLorLux finden. So herrschen zwischen den Teilregionen der Großregion untereinander verschiedene Vorstellungen darüber, was der gemeinsame Verbund alles leisten soll und wie seine zukünftige Entwicklung aussehen könnte. Auch das entworfene „Zukunftsbild 2020“ wird bereits stark kritisiert, da es letztlich keine verbindlichen Regelungen für die zukünftige Kooperationsgestaltung beinhaltet. Generell wird bei der Betrachtung der Großregion konstatiert, dass sehr oft die Teilregionen eher ihre eigenen Interessen verfolgen, als die gegenseitige Kooperation auszubauen. Häufig kann daher nur der kleinste gemeinsame Nenner realisiert werden, so dass Kohlisch (2008) bei allen umgesetzten Projekten der Großregion doch von einem Schnecken tempo im weiteren Kooperationsprozess spricht. Aus clubtheoretischer Sicht entsprechen diese Anmerkungen den steigenden Heterogenitätskosten der Entscheidungsfindung nach Ohr (2003). Als konkrete Beispiele lassen sich hierzu die Schwierigkeiten bei der gemeinsamen Namensgebung für die Großregion als auch die Tatsache auf-führen, dass bis heute kein einheitlicher Finanzierungsschlüssel für grenzüberschreitende Projekte gefunden werden konnte. Darüber hinaus ist anzufügen, dass innerhalb des Clubs SaarLorLux zahlreiche Diskriminierungseffekte auszumachen sind. Diese sind zum Teil aus der durch die Weltkriege geprägten Historie der Region entstanden. Unabhängig davon sind aber in den einzelnen Nationalstaaten unterschiedliche Kulturkreise entwickelt worden. So bestehen beispielsweise verschiedene Ansichten zwischen Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg über die Ausgestaltung des Berufslebens, über die Ausprägung von Geschlechterrollen oder über das Vereinsleben. All dies führt zu gegenseitigen Beeinträchtigungen, die weitere Heterogenitätskosten hervorrufen, ohne dass sie mit dem Clubgut direkt zusammenhängen. Innerhalb des Clubs Großregion ist also auch ein nichtanonymer Congestion-Effekt festzustellen.

Die hier analysierten Aspekte zur Heterogenität der Clubmitgliedschaft der Großregion SaarLorLux führen in der Summe dazu, dass die effiziente Clubgröße limitiert ist. Eine Ausweitung des Clubs muss vermieden werden, um die dargestellten Kosten nicht weiter ansteigen zu lassen. Die Clubtheorie beschreibt, dass nur „erwünschte“ Mitglieder in den Club zusätzlich aufgenommen werden sollten. Dies bedeutet, dass ein Beitrittskandidat für den Club derart große positive Diskriminierungseffekte durch einen Eintritt in den Club mit einbringt, dass die damit verbundenen Congestion-Kosten übertroffen werden. An dieser Stelle

ist nochmals auf die Anreizverzerrungen durch das EU-Förderprogramm INTERREG zu verweisen. Es ist theoretisch möglich, dass es aus einer „total economy“-Perspektive wünschenswert ist, den Club SaarLorLux zu vergrößern, um eine bedeutendere Stimme in Europa zu erlangen. Die Aufnahme zusätzlicher Regionen ist aus dieser Sicht also dann attraktiv, wenn mit der aufzunehmenden Region derartige Attribute verbunden sind, die eine höhere Wahrscheinlichkeit für die Zusage von Fördermitteln bedeuten. Es besteht in der Konsequenz aber die Gefahr, durch eine kurzfristige Sichtweise die mit einer derartigen Entscheidung verbundenen Heterogenitätskosten für den Club, die gerade in einer dynamischen Sichtweise bedeutender werden, zu vernachlässigen.⁴⁷³ In der Realität sind jedoch momentan keine Anzeichen für eine derartige Vorgehensweise auszumachen. Generell gibt es keine Wachstumstendenzen des Clubs SaarLorLux. Anders formuliert kann ausgesagt werden, dass der durch die wirtschaftswissenschaftliche Theorie dargelegte Congestion- und Heterogenitätseffekt seine zu erwartenden Auswirkungen zeigt.

Aufgrund der festzustellenden Heterogenität wird clubtheoretisch die Erhebung angepasster Clubgebühren verlangt, um die Kosten einer Clubmitgliedschaft entsprechend auszugleichen. Dies geschieht innerhalb der Großregion bisher nicht. In der Realität dürfte die Ausgestaltung und Durchsetzung dieser Gebühren auch kaum politisch durchführbar sein. Dennoch wurde bereits dargelegt, dass die Großregion alternative „Ausweichmöglichkeiten“ bei zu hohen Congestion- und Heterogenitätskosten liefert. Es ist jederzeit für die Clubmitglieder möglich, die Exit-Option zu nutzen. Dies gilt grundsätzlich auch für den Club SaarLorLux insgesamt, obwohl dies mit hohen politischen Kosten verbunden wäre. Darüber hinaus ist die Anzahl der Clubs innerhalb SaarLorLux flexibel, so dass jederzeit neue Clubs gegründet werden können, um ein präferenznahes Güterangebot zu erzeugen. Werden innerhalb des Clubs SaarLorLux neue Clubs geschaffen, so entspricht dies der Vorstellung des „internal exit“. Insgesamt bietet die Großregion damit gute Bedingungen, die Wohlfahrtsverluste durch Heterogenität nicht zu groß werden zu lassen.

Dieser Aspekt ist nicht zu unterschätzen, denn innerhalb des Clubs kommt ein weiterer kostenverursachender Faktor hinzu: Wie schon bei den vorangegangenen Einzelfallstudien tritt bei der Großregion das Phänomen „wechselnder“ Clubmitglieder ins Gewicht. Dies gilt nicht für die Betrachtung der Teilregionen, sondern für die Ebene der ermächtigten Volksvertreter. Die Geschichte des Club SaarLorLux dokumentiert ebenfalls die Personenabhängigkeit des Kooperationsprojektes. In Abhängigkeit der verantwortlich handelnden Politiker werden entscheidende Projekte angestoßen oder die Entwicklung gerät ins Stocken. Die weitere Entwicklung des Raumes der Großregion wird somit entscheidend durch

473 Diese Argumentation entspricht ebenfalls Olsons Logic (1965), der die Vorteile kleiner homogener Gruppen in dynamischer Perspektive betont.

die handelnden Politiker, die die entsprechenden Rahmen und Leitideen setzen, geprägt. Die Clubtheorie verweist darauf, dass hierbei häufig kurzfristige Ziele im Vordergrund stehen. Gerade im Hinblick auf notwendige Investitionen in das Clubgut lassen sich free-rider-Anreize finden, die dazu notwendigen Kosten auf die nachfolgenden Clubmitgliedergenerationen zu übertragen. Dies gilt insbesondere für das Abschöpfen der „INTERREG-Fördergelder“ und deren Verteilung. Darüber hinaus muss in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden, wie mit welcher Frequenz die Clubmitglieder innerhalb des Clubs wechseln. Ist diese hoch, so verstärkt sich neben steigenden free-rider-Anreizen der Heterogenitätsgrad, da kaum gegenseitiges Vertrauen oder ein untereinander Kennenlernen möglich ist. Wie bei der Betrachtung der formellen Clubs in Europa haben auch hier die politischen Wahlen einen entscheidenden Einfluss. Sie zwingen die Politiker, kurzfristige Ergebnisse zu erzeugen, um wiedergewählt zu werden. Gerade bei dem Wissen, nicht für die folgende Legislaturperiode zur Verfügung zu stehen, können sich erhebliche free-rider-Anreize bei den Investitionen in das Clubgutangebot ergeben. Dennoch zahlen sich erneut die bereits benannten Eigenschaften des Clubs SaarLorLux abmildernd aus. Die Option, stets neue Clubs gründen und bestehende Clubs jederzeit verlassen zu können, reduziert das Ausmaß des möglichen free-rider-Verhaltens. Der Raum Großregion ist im Vergleich zu Clubs, die entweder nicht verlassen oder nicht alternativ gegründet werden können, erheblich effizienter. Eingeschränkt werden die aufgezeigten Handlungsoptionen in der Realität allerdings dadurch, dass die Neugründung eines Clubs wie der der Großregion mit erheblichen Kosten verbunden wäre. Es scheint wahrscheinlicher, dass der Club vielmehr intern neu strukturiert werden müsste. Inwieweit dies möglich ist, hängt dann auch entscheidend von den Verhältnissen der Clubführung ab.

IV.3.1.3. Ansatzpunkte zum Clubmanagement

Das Modell einer Welt voller Clubs hat klar vor Augen geführt, dass die Wahl der Clubführung entscheidenden Einfluss auf die realisierbaren Nettonutzen pro Kopf und sozialen Nettonutzen hat. Somit spielt dieser Aspekt auch bei der Betrachtung des Clubs SaarLorLux eine bedeutende Rolle. Dieser Club ist auf der Grundlage von staatlichen Abkommen zwischen den Nationalstaaten, deren Teilregionen an dem Kooperationsprojekt teilnehmen wollen, gegründet worden. Im Rahmen dieses Notenaustausches zwischen den nationalen Regierungen sind den jeweiligen Administrationen der Teilregionen Kompetenzen für eine interregionale Zusammenarbeit übertragen worden. Das primäre Ziel dieser Vereinbarungen ist es, die dadurch entstehende Großregion einheitlich nach außen darzustellen und ihr innerhalb Europas eine Stimme zu verleihen. Heute werden in der Literatur die Gremien, die die Großregion verwalten, als Institutionen bezeichnet. Kohlisch (2008) ordnet diese sogar nach Exekutive und Legislative ein (vgl.

Abb. 56). Dabei dürfen jedoch keine vorschnellen Schlüsse gezogen werden. Vielmehr ist anzumerken, dass die Institutionen der Großregion kein Gefüge darstellen, welches mit der Organisationsstruktur eines Staates nach dem Prinzip der Gewaltenteilung vergleichbar ist. Die sogenannten Institutionen der Großregion stellen eher eine Ansammlung von Gremien dar, die von Kohlisch (2008) zur leichteren Orientierung den Begriffen Exekutive und Legislative zugeordnet werden. Auf diese Weise möchte der Autor die grundsätzliche Ausrichtung und Funktion dieser Gremien den Lesern näher bringen, um die Intensität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen den Teilregionen zu verdeutlichen. Der Vergleich mit Begriffen der staatlichen Gewaltenteilung ist daher leicht irreführend. Die Anwendung einer clubtheoretischen Vorgehensweise führt hingegen zu erkenntnisreicheren Ergebnissen.

Es ist eindeutig zu konstatieren, dass die Clubführung des Clubs SaarLux dem Prinzip der Selbstverwaltung folgt. Der Gipfel der Großregion ist die entscheidende Institution der internationalen Zusammenarbeit. Hier liegt die gesamte Führung des Clubs, ohne dass eine weitere Aufteilung von Kompetenzen im Sinne einer staatlichen Gewaltenteilung zu finden wäre.⁴⁷⁴ Dabei gilt, dass alle Entscheidungen über das Clubgüterangebot der Großregion einstimmig getroffen werden, ohne dass eine unterschiedliche Stimmengewichtung zwischen den Clubmitgliedern besteht. Dies bedeutet die Anwendung des Selbstverwaltungsprinzips. Wie bereits dargestellt, führt diese Form der Clubführung aber auch zu erheblichen Kosten der Entscheidungsfindung und erlaubt in letzter Konsequenz nur eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners. Dies gilt insbesondere dann, wenn man sich die bereits dargestellte Heterogenität der Mitgliedschaft des Clubs vor Augen führt. Aus Sicht der Clubtheorie bestehen in einer derartigen Situation hohe Anreize, die Kosten der Selbstverwaltungslösung zu senken. Aus dieser Perspektive lassen sich die weiteren Institutionen der Großregion schnell einordnen: Sowohl die Regionalkommission, der Interregionale Parlamentarierrat, der interregionale Gewerkschaftsrat, die interregionalen Kooperationen der Industrie-, Handels- und Handwerkskammern als auch die Gruppe der persönlichen Beauftragten der Gipfelteilnehmer sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss der Großregion besitzen alle eine die Sitzungen des Gipfels vorbereitende, begleitende oder beratende Funktion. Innerhalb dieser Gremien gilt es, eigene Arbeitsschwerpunkte bzw. Fragestellungen im Hinblick auf die Großregion zu entwickeln und dem Gipfel vorzuschlagen. Ebenso erfolgt hier die detaillierte fachliche Auseinandersetzung bezüglich der für die Großregion relevanten Themen. Keines dieser Gremien besitzt jedoch eine Entscheidungskompetenz für die Gestaltung des Güterangebotes des Clubs. Die alleinige

474 Da die Großregion selbst nur aus Teilregionen von Nationalstaaten besteht und diese keinerlei nationalstaatliche Hoheitsrechte übertragen bekommen haben, ist eine Analyse des Institutionengefüges nach dem Prinzip der staatlichen Gewaltenteilung ohnehin missverständlich.

Entscheidungsgewalt verbleibt beim Gipfel der Großregion. Aus clubtheoretischer Sicht dienen die genannten Gremien ausschließlich dazu, die Führung des Clubs effizienter zu gestalten und die Kosten der Selbstverwaltung zu senken. Nur durch die inhaltliche Vorbereitung der zu treffenden Entscheidungen über die Gremienarbeit ist es möglich, im Rahmen der Selbstverwaltung einen derart komplexen Club wie den der Großregion zu verwalten. Der Gipfel der Großregion externalisiert auf diese Weise die grundsätzlich bei ihm liegenden Kosten der Entscheidungsfindung. Daher ist die differenzierte Struktur der Institutionen der Großregion als ein eindeutiges Indiz für die Höhe der Entscheidungskosten innerhalb des Clubs der Großregion zu verstehen. Wäre eine derartige Kostenexternalisierung nicht möglich, bliebe den Clubmitgliedern nur die Wahl, die Kompetenzen der Clubführung an ein Clubmanagement zu delegieren. Dass dieser Schritt in der Realität nicht umgesetzt worden ist, kann mit machtpolitischen Motiven der Nationalstaaten begründet werden. Die Erlaubnis für die nationalen Verwaltungen, internationale Kooperationen einzugehen, stellt für die Nationalstaaten ein neues rechtliches Feld dar, welches letztlich einen Machtverlust bedeutet. Eine Teilregion eines Staates erhält die Befugnis, rechtlich verbindliche Verträge auf internationaler Ebene abzuschließen, ohne die eigene Regierung dazu befragen zu müssen. Dies kann aus Sicht der nationalen Politiker leicht zu ungeahnten Konsequenzen führen. Daher scheut die nationale Politik eine Vonselbständigkeit dieses Prozesses. Clubtheoretisch formuliert vermeidet die nationale Politik die drohenden Principal-Agent-Problematiken, die durch eine Machtdelegation an die jeweiligen Teilregionen entstehen können. Trotz aller damit verbundenen Kosten bedient eine Selbstverwaltungslösung daher eher ihre Interessen. Die Kosten können in der dargestellten Form zumindest teilweise externalisiert werden. Dafür behält man die Oberhand über die möglichen Entwicklungen der Großregion. Letztlich bleibt für die beteiligten Nationalstaaten auch die Exit-Option aus der Großregion bestehen, falls die interregionale Zusammenarbeit den eigenen Interessen vollkommen zuwider laufen sollte.⁴⁷⁵

Neben diesem Aspekt ist eine weitere clubtheoretische Unterscheidung zur Beschreibung des Institutionengefüges der Großregion nach Kohlisch (2008) zu machen. Während dieser „außerhalb der Exekutiven“ (vgl. Abb. 56) weitere Institutionen der Großregion identifiziert, sind diese Gremien im Rahmen der clubtheoretischen Analyse als zusätzliche Clubs im Club SaarLorLux zu verstehen. Als ein Beispiel sind hier die Euregio SaarLorLuxRhein oder Vereine zu nennen, die kulturelle Clubgüter anbieten. Es handelt sich also nicht um durch die Führung der Großregion bewusst gegründete Gremien, sondern vielmehr haben sich hier die handelnden Wirtschaftssubjekte zu zusätzlichen Clubs zusammengeschlossen, die durch mehrere Clubmitgliedschaften auch in den Ge-

475 Die Situation ist mit Schengen vergleichbar, da auch hier die Nationalstaaten einen entscheidenden Machtverlust befürchten. Vgl. Kap. IV.2.3.

nuss des Clubgüterangebots SaarLorLux kommen. Es wurde bereits dargelegt, dass die freie Clubanzahl innerhalb der Großregion dazu dient, die Ineffizienzen innerhalb des Raumes SaarLorLux einzugrenzen. Die Großregion ist also eher als eine Welt voller Clubs zu verstehen, die ein präferenznäheres Clubgüterangebot erzeugt, als es durch ein von politischer Seite geplantes Güterangebot geleistet werden kann. Insofern handelt es sich zwar um Institutionen der Großregion, aber eben nicht um einen geplanten Verwaltungsapparat, was die gewählten Bezeichnungen Kohlischs (2008) vorschnell vermuten lassen.⁴⁷⁶

Die Institutionen der Großregion senken die Kosten der Selbstverwaltung und steigern auf diese Weise die Nettonutzen der Clubmitglieder. Dabei darf nicht unerwähnt bleiben, dass der Club SaarLorLux ein von den Politikern selbst gegründeter Club ist. Dies bedeutet, dass die Bezeichnung der Selbstverwaltung nur aus Sicht der Politiker korrekt ist. Durch diese institutionelle Form behalten sie ihren Einfluss und ihre Macht über den Kooperationsprozess. Für die Bürger der betroffenen Teilregionen stellt auch die Großregion einen Managerclub dar. Damit verweist die Clubtheorie darauf, dass grundsätzlich Ineffizienzen durch die Principal-Agent-Problematik zwischen Bürger und (gewähltem) Politiker zu erwarten sind. Das seitens des Gipfels der Großregion geplante Clubgüterangebot folgt eher den Präferenzen der Politiker als denen der Bürger. Dennoch ist anzumerken, dass die hier aufgezeigten Ineffizienzen grundsätzlich durch die Option, selbst im Club SaarLorLux Clubs gründen zu können, teilweise kompensiert werden. Eine Exit-Option seitens der Bürger, die Großregion jederzeit vollständig verlassen zu können, ist allerdings mit sehr hohen Kosten verbunden.

Die hier durch die Clubtheorie aufgezeigten Hintergründe für die Führungsstruktur des Clubs SaarLorLux werden auch durch die zukünftig absehbaren Entwicklungen weiter bestätigt. Für die Politiker steht nach wie vor im Vordergrund, die von Ohr (2003) identifizierten Heterogenitäts- und Entscheidungskosten der Selbstverwaltung zu reduzieren. Dies kommt auch im „Zukunftsbild 2020“ zum Ausdruck, welches weiter an der Selbstverwaltung festhält und zur Kostenreduzierung eine stärkere Betonung der Koordinationsebene innerhalb des Clubs beinhaltet. Es geht darum, die Selbstverwaltung weiter zu rationalisieren. Der Einwand von Pöhle (2004) zeigt, dass es bereits in der heutigen Zeit durchaus Stimmen gibt, die die Selbstverwaltungskosten der vorhandenen Kooperationsstrukturen als zu hoch ansehen. Daher plädiert er für eine Abschaffung des Einstimmigkeitsprinzips, um durch Mehrheitsentscheidungen zu schnelleren Entscheidungen zu kommen. Clubtheoretisch bedeutet diese Forderungen den Schritt in die Managerverwaltung, da die Clubmitglieder selbst nicht mehr vollständig die Herren ihres eigenen Clubs sind. Die Theorie verweist dann auf eine

476 Es ist anzumerken, dass Groß/Wille/Gengler/Thull (2006) darauf verwiesen haben, dass die organisatorische Anordnung der institutionellen Architektur der Großregion einem ständigem Fluss und einer ständigen Weiterentwicklung unterliegt. Vgl. Kap. III.4.2.3.

Senkung der Nettonutzen pro Clubmitglied, die durch die Senkung der Entscheidungsfindungskosten kompensiert werden müssten.

Abschließend ist im Rahmen dieser Analyse noch auf den eingangs bereits aufgezeigten Aspekt hinzuweisen, der durch das Clubgut „INTERREG-Förderungsfähigkeit“ hervorgerufen wird. Um dieses Clubgut in höchstmöglichem Ausmaß konsumieren zu können, besteht für die Clubmitglieder der Anreiz, von der „within-club“-Perspektive der Selbstverwaltung auf eine „total economy“-Perspektive zu schwenken, so dass der Nettonutzen des Clubs insgesamt in den Vordergrund tritt. Dies ist dann gegeben, wenn sich die Politiker selbst einen Anstieg des eigenen Ansehens versprechen, wenn ihr Club innerhalb Europas durchsetzungsfähig ist und gehört wird. Wie beim Rat der Europäischen Union, der ebenfalls intergouvernemental strukturiert ist, bereits analysiert, verschiebt sich die Sichtweise der Politiker und andere Präferenzen treten in den Vordergrund. Dennoch ist zu erwarten, dass sich letztlich die Eigeninteressen durchsetzen werden. Es gilt nicht so sehr, die maximalen Einnahmen durch INTERREG für die Großregion zu erlangen. Vorteilhafter für den Politiker ist es, die maximalen Einnahmen für die eigene Teilregion zu sichern. Dies garantiert die eigene Wiederwahl. Somit steht wiederum der „within-club point of view“ im Vordergrund.

IV.3.1.4. Zusammenfassung

Neben zahlreichen Gütern, die einen gemeinsamen Raum für Wirtschaft und Gesellschaft erzeugen sollen, wird durch die Großregion SaarLorLux auch das Gut „INTERREG“-Förderungsfähigkeit produziert. Eine clubtheoretische Anwendung ist hier durchführbar, da sowohl die Ausschlussmöglichkeit als auch Rivalität im Konsum gegeben sind.⁴⁷⁷ Zudem sind hohe Heterogenitätskosten festzustellen. Dabei ist der Club SaarLorLux freiwillig gegründet worden, so dass die „within-club“-Perspektive einen hohen Nettonutzen pro Clubmitglied innerhalb der Großregion nahe legt. Zudem wirkt die gegebene Exit-Option in Bezug auf die Ausgestaltung der Clubbedingungen im Sinne der Clubtheorie disziplinierend. Demgegenüber lassen sich jedoch auch Ausnahmen finden. Nicht alle Clubgüter lassen einen vollständigen Ausschluss von potentiellen Konsumenten zu. Auch die Vergabe von EU-Fördermitteln sorgt für Anreizverzerrungen bei den handelnden Wirtschaftssubjekten. Dies rückt die „total eco-

⁴⁷⁷ Um Missverständnissen vorzubeugen sei hier ergänzend angemerkt, dass die Abgrenzung von anderen Gütern nur über die Anwendbarkeit des Ausschlussprinzips erfolgt (notwendiges Kriterium für eine Clubsituation). Clubgüter weisen eben keine vollständige Rivalität im Konsum auf. Vielmehr besitzen sie eine „Nicht-Rivalität“ im Konsum, da auch bei vorliegenden Stau-Effekten (Congestion) alle Clubmitglieder mit dem Clubgut versorgt werden. Durch den Congestion-Effekt erfolgt der Konsum jedoch in verminderter Qualität.

nomy“-Sichtweise in den Fokus, die zu einer Reduzierung des Nettonutzens pro Clubmitglied führt. Neben diesen Aspekten besitzt die „Club of Clubs“-Analyse eine hohe Bedeutung bei der Betrachtung des SaarLorLux-Raumes. Die hierbei festzuhaltenden Effizienzgewinne fallen jedoch eher gering aus. Vielmehr ist erkennbar, dass innerhalb des Clubs SaarLorLux erhebliche free-rider-Anreize gegeben sind. Wiederum effizienzsteigernd ist zu bemerken, dass im Club hohe Economies of Scope durch das vielfältige Clubangebot (multiproduct Club) realisiert werden können. Der mögliche cross-crowding-Effekt fällt nicht sehr stark ins Gewicht.

Alle im SaarLorLux-Raum Lebenden sind Mitglieder des Clubs. Nur in Bezug auf einzelne Clubgüter im Rahmen des Clubgüterangebotes können Unversorgte auftreten. Die gegebene Flexibilität und die damit verbundene Anpassung an die Nachfragebedingungen wahren allerdings im Vergleich zu einem starren System hohe Nutzungsgewinne. Grundsätzlich führt die innerhalb der Großregion bestehende Heterogenität aber auch zu hohen Kosten, die die Clubgröße limitieren. Zudem unterstützen Diskriminierungseffekte, die bei informellen Clubs aufgrund ihrer höheren Personenabhängigkeit in großem Ausmaß auftreten können, diese Tendenz. Allein das Clubgut „INTERREG-Förderungsfähigkeit“ erzeugt Anreize für ein Clubwachstum. In der Realität ist dies allerdings momentan nicht feststellbar. Es bestehen keine Bestrebungen, den Club zu vergrößern. Die hohe Flexibilität im Clubgüterangebot, hier insbesondere mit Blick auf die Option des „internal exit“, begrenzt zudem einen immer weiteren Anstieg der Heterogenitätskosten. Diese sind dennoch in einem nicht unerheblichen Ausmaß gegeben, so dass die Selbstverwaltungsmethode, nach der der Club SaarLorLux geführt wird, mit hohen Kosten verbunden ist. Die Clubtheorie verweist auf die logische Konsequenz: Es werden Wege gesucht, diese zu senken. Aus diesem Grund sind mehrere Institutionen sowie Gremien der Großregion geschaffen worden, die die inhaltliche Vorbereitung der Entscheidungsgrundlagen leisten sollen. Die Macht der nationalen Politik wird auf diese Weise nicht beschnitten und die Selbstverwaltung kostenminimierend gewahrt. Zusätzlich ist festzuhalten, dass zahlreiche Clubgüter im SaarLorLux-Raum nicht durch die oberste Clubebene produziert werden. Im Gegenteil, sie werden durch selbständig im Raum SaarLorLux agierende Clubs bereitgestellt, so dass das Bild einer Welt voller Clubs in Bezug auf SaarLorLux verwendet werden kann. Die Einstufung der Großregion als selbstverwalteter Club bezieht sich allerdings nur auf die politische Ebene. Aus Sicht der Bürger stellt sie einen Managerclub dar. Doch auch hier zählt das bekannte Argument erneut: Das hohe Maß an Flexibilität im Clubgüterangebot hält die Nachteile der Managerlösung gering. Durch unbefriedigte Nachfrager können nach der clubtheoretischen Allokationslösung potentiell immer alternative Clubgüterproduktionen angestrebt werden. Allein das Gut „INTERREG-Förderungswürdigkeit“ stellt hierzu die Ausnahme dar.

IV.3.2. Zur Anwendung auf die Arge Alp

IV.3.2.1. Die allgemeinen Clubbedingungen

In bekannter Weise sind bei der Frage, ob anhand der Clubtheorie Aussagen über die Arge Alp getroffen werden können, zunächst die Gütereigenschaften der durch die Arbeitsgemeinschaft produzierten Güter nach den Kriterien Ausschließbarkeit und Rivalität im Konsum zu untersuchen. Dies stellt jedoch eine sehr komplexe Fragestellung dar. Wie die Ausführungen zur Arge Alp verdeutlichen, ist deren Tätigkeitsfeld sehr weit aufgespannt. Die in der Arge Alp engagierten Alpenregionen sind mit zahlreichen Thematiken befasst, die eine Vielzahl von möglichen Clubgütern beinhalten. Eine umfassende Beschreibung des Güterangebots der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer ist daher kaum möglich. Die Grundlage der Tätigkeiten dieses Kooperationsmodells ist allerdings der gemeinsame geographische Bezug zum Alpengebirge. Dies bietet eine erste Orientierung. Um einen tieferen Einblick in die Arbeit der Arge Alp zu erhalten, können die Vorgabe und Zielsetzungen des Leitbildes der Arge Alp verwendet werden. Doch auch hier ergibt sich zunächst ein sehr weit gefasstes Bild, so dass sich die Frage ergibt, wie die Arge Alp ihr Leitbild konkret umsetzen will. Dazu hat sie selbst Themen von besonderer Dringlichkeit und besonderem Handlungsbedarf identifiziert, die ebenfalls in dem sich ständig in der Revision stehenden Leitbild zu finden sind. Aus diesen Handlungsfeldern lässt sich ein erstes Güterangebot für die Mitglieder der Arge Alp herleiten. Unter anderem sollen folgende Angebote für die Mitglieder der Arbeitsgemeinschaft bereitgestellt werden: Umweltschutzmaßnahmen, Raumplanungskonzepte, Maßnahmen zur Wirtschaftsförderung, Unterstützung von Forschungsprojekten, Fördermaßnahmen für die Land- und Forstwirtschaft, Schaffung von touristischen Erholungsangeboten oder die Schaffung eines gemeinsamen Lehrangebotes. Im Rahmen der Einzelfallstudie sind hierzu die konkreten Projekte „Großraubtiere in den Alpen“, „Geodatenverbund Arge Alp“, „Arge Alp Sport“ sowie „JuniorAkademie Arge Alp“ vorgestellt worden.⁴⁷⁸ Nur wenn die Tätigkeiten der Arge Alp auf diese Art und Weise „herunter gebrochen“ werden, lässt sich ein Eindruck von den konkreten Gütern vermitteln, die durch den Verbund der Alpenregionen bereitgestellt werden. Es ist dann leicht zu erkennen, dass die Güter der Arge Alp als Clubgüter eingeordnet werden können. Es ist möglich, für die konkreten Maßnahmen das Ausschlussprinzip anzuwenden. Dies bedeutet, dass die Arge Alp in der Lage ist, all diejenigen vom Konsum ihres Angebotes auszuschließen, die sie ausschließen will.⁴⁷⁹

478 Dies ist natürlich nur eine kleine Auswahl an Projekten der Arge Alp. Vgl. hierzu Kap. III.4.3.5.

479 Dies gilt für die grundsätzliche Frage, ob die Clubtheorie in Bezug auf die Arge Alp überhaupt angewendet werden kann. Im weiteren Verlauf der Ausführungen wird noch

Führt man sich das Clubgüterangebot der Arge Alp vor Augen, so ist die Frage nach vorhandener Rivalität im Konsum ebenfalls leicht zu beantworten. Es ist eindeutig, dass ein Congestion-Effekt im Sinne der clubtheoretischen Konstruktion nach Buchanan (1965) vorhanden ist. Dieser ergibt sich dadurch, dass die Clubmitglieder eben alle auf eine gemeinsame Ressource zurückgreifen, um diese zu nutzen. Die Mittel, die beispielsweise zum Aufbau oder Modernisierung touristischer Erholungsgebiete eingesetzt werden, stehen nicht gleichzeitig einem anderen Nachfrager im Club im vollen Umfang zur Verfügung. So ergibt sich der Congestion-Effekt entweder dadurch, dass man warten muss, bis man bei der Clubgutversorgung an der Reihe ist. Oder er entsteht durch die gleichzeitige Verteilung der Förderungsmittel, so dass jedem einzelnen Mitglied aber nur ein geringerer Umfang zur Verfügung gestellt werden kann. Daher gilt: Je mehr und je häufiger die Mitglieder vom Clubgut konsumieren wollen, umso mehr schränken sie dadurch den Nutzen des Clubgutkonsums ein. Durch das Auftreten des Congestion-Effekts führt die Clubtheorie zu einer ersten eindeutigen Aussage über die Arge Alp: Ihre effiziente Clubgröße ist limitiert. Ein ständiges Wachstum der Arbeitsgemeinschaft ist aus dieser Perspektive nicht wünschenswert und würde im Hinblick auf die Konzentration des Clubgüterangebots auf den Alpenraum in der Realität wohl auch nicht verfolgt werden. Neben dem Congestion-Effekt nach Buchanan (1965) fügt die Clubtheorie noch einen weiteren die Clubgröße eingrenzenden Faktor an: Je größer ein Club ist, desto höher sind die damit verbundenen Heterogenitätskosten. Dies gilt vor allem für die Notwendigkeit, innerhalb des Clubs gemeinsame Entscheidungen treffen zu müssen (vgl. Ohr 2003). Auch dieser Aspekt ist bezüglich der Arge Alp grundsätzlich zu berücksichtigen, so dass ein weiterer Grund für eine Begrenzung ihrer Größe gegeben ist.⁴⁸⁰

Insgesamt kann die Arge Alp als ein Club im Sinne der Clubtheorie verstanden werden. Dabei ist ein weiterer aussagekräftiger Faktor, dass die Clubgründung durch die heutigen Clubmitglieder freiwillig erfolgt ist. Die Arge Alp ist nicht durch Zwang oder andere machtpolitische Motive entstanden. Die Grundlage ihrer Entstehung ist der gemeinsame Bezug und die gemeinsame Abhängigkeit von den Vor- und Nachteilen des Alpengebirges. Es geht um die gemeinsame Nachfrage der Mitgliedsregionen, wie die spezifischen Bedürfnisse, die sich durch das Leben im Alpenraum ergeben, befriedigt werden können. Die Clubmitglieder haben sich damit auf einen Clubzweck bzw. ein Clubziel verständigt, welches im Leitbild der Arge Alp dokumentiert wird. Auf diese Weise herrscht eine hohe Identifikation der Clubmitglieder mit ihrem Club vor. Die Freiwilligkeit der Clubmitgliedschaft sowie die gemeinsame Nachfrage deuten

ein differenziertes Bild gerade bezüglich Umweltschutz und dem Gut „Interessendurchsetzung in Europa“ aufgezeigt. Hier kann der Ausschlussmechanismus nicht vollständig durchgesetzt werden.

480 Vgl. hierzu die folgenden Kap. IV.3.2.2. und IV.3.2.3.

nach der clubtheoretischen Analyse – unabhängig von einer Bewertung der Clubführung – auf eine „within-club“-Perspektive der Clubmitglieder hin. Es ist daher nach der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie davon auszugehen, dass die realisierten Nettonutzen der Clubmitglieder im Vordergrund stehen und somit maximiert werden. Ein Verlust an Nettonutzen pro Kopf ist nur dann zu erwarten, wenn sich das Clubgutangebot von den Präferenzen der Clubmitglieder abwenden würde. Ein entscheidender Einfluss kann hier das Verhalten der Clubführung bzw. eines Clubmanagements sein. Ohne bereits eine Analyse der Clubführung vorweg nehmen zu wollen, ist hierzu festzustellen, dass durch die hohe direkte Abhängigkeit der Lebensbedingungen innerhalb der Clubmitglieder vom Alpenraum eine derartige Entwicklung eher unwahrscheinlich ist. Die existierende Nachfrage nach einem lebensnahen Umgang mit den Chancen und Gefahren der Alpen ist dazu zu hoch.

Diese erste Analyse der Clubbedingungen des Clubs Arge Alp kann jedoch nicht generell in dieser Eindeutigkeit aufrecht erhalten werden. Wie schon bei der Analyse des Clubs SaarLorLux müssen relativierende Faktoren angefügt werden. So ist das Ausschlussprinzip bei der überwiegenden Mehrheit der bereitgestellten Clubgüter der Arge Alp zwar anwendbar und wird in der Praxis auch umgesetzt. Allerdings ist, wie bereits angedeutet, auf einige Ausnahmen zu verweisen: Bezüglich des Gutes Umweltschutz ist es möglich, dass Wirtschaftssubjekte in den Genuss dieses Gutes kommen, die nicht Clubmitglieder der Arge Alp sind. Dies gilt zum einen dadurch, dass das Gut an sich mit hohen positiven externen Effekten verbunden ist, die auch außerhalb der Arge Alp zu spüren sein können.⁴⁸¹ Zum anderen können Wirtschaftssubjekte, die nicht Mitglieder des Clubs sind, das Clubgebiet betreten, ohne daran gehindert zu werden. Auch sie konsumieren dann die getroffenen Umweltschutzmaßnahmen. Ein möglicher Ausschluss wird hier in der Praxis nicht angewandt. Theoretisch wäre dies durch eine Schließung der Grenzen und eine beim Clubeintritt zu entrichtende Clubgutnutzungsgebühr durchaus vorstellbar. Die gesamte Alpenregion könnte als ein großer Naturpark, für den Eintrittsgelder zu entrichten sind, entworfen werden. Das Problem der externen Effekte bliebe dennoch bestehen, so dass allein nach clubtheoretischen Gesichtspunkten keine effizienten Clubbedingungen erreicht werden können. Neben diesen Aspekten stellt die Arge Alp ein weiteres Clubgut bereit, welches gesondert betrachtet werden muss. Neben den genannten Zielsetzungen ist es ein weiteres Vorhaben der Arbeitsgemeinschaft, durch die grenzübergreifende Kooperation innerhalb Europas an Gewicht zu gewinnen und mit einer Stimme die gemeinsamen Interessen nach außen zu vertreten.

481 Aufgrund der hohen positiven externen Effekte wäre aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht hier eine Ausweitung der Clubmitglieder und damit der Clubgutproduzenten wünschenswert. Sowohl die externen Effekte als auch die nicht vollständige Durchsetzbarkeit des Ausschlussprinzips verhindern jedoch eine effiziente Bereitstellungsmenge des Clubgutes.

Während die Großregion SaarLorLux bezüglich dieses Gutes vor allem auf das Abgreifen von EU-Fördermitteln fokussiert ist, kämpft die Arge Alp durch ihr europaweites Engagement gegen die externen Effekte, die ihr selbst durch das Verhalten der Länder, die nicht zur Alpenregion gehören, auferlegt werden (z.B. Kosten durch den Transitverkehr). Auch hier ist keine vollständige Durchsetzbarkeit des Ausschlussprinzips gegeben. Dies gilt sowohl für die Mitglieder als auch für mögliche Nichtmitglieder. Bezüglich der Mitglieder ist das Verhalten innerhalb des Clubs nach dem Clubeintritt entscheidend. So ist vorstellbar, dass ein Clubmitglied seine Bemühungen im Rahmen der Interessenvertretung innerhalb Europas einstellt und nur von der Arbeit der weiteren Mitglieder profitiert. Er genießt dann das Clubgut, ohne einen eigenen Beitrag zu leisten.⁴⁸² Obwohl ein vollständiges Einstellen der eigenen Bemühungen in der Realität kaum zu erwarten ist, deckt die Clubtheorie dennoch hier einen interessanten Verhaltensanreiz auf. So ist zumindest möglich, dass das Engagement der Clubmitglieder bezüglich der europäischen Interessensvermittlung geringer ist, als es mit Blick auf das Optimum sein könnte. Derselbe Fall ist vom Grundsatz her auch für Nichtmitglieder konstruierbar. Innerhalb des Alpenbogens könnten sich Regionen befinden, die sich nicht an der Interessenvermittlung der Alpenländer auf die europäische Ebenen beteiligen und sich keiner alpennahen Kooperationsform anschließen. Dennoch kämen sie in den Genuss der Erträge dieser Bemühungen, da vom Blickwinkel einer hohen politischen Ebene die Alpenregion nur als Ganzes betrachtet werden würde. An diesen möglichen free-rider-Anreizen scheitert dann eine effiziente Clubgutproduktion. Auch dies ist in der Realität kaum auszumachen. Vielmehr macht die Einzelfallstudie deutlich, dass der gesamte Alpenbogen mit grenzüberschreitenden Kooperationen durchzogen ist. Dies liegt mitunter daran, dass eine völlige Passivität bezüglich interregionaler Kooperationen auch den Verzicht auf alle weiteren damit zur Verfügung stehenden Clubgüter bedeuten würde, für die der Ausschlussmechanismus umgesetzt werden kann. Ergänzend ist an dieser Stelle hinzuzufügen, dass das Clubgut der Interessenvermittlung auf die europäische Politik grundsätzlich neue Anreize für die verantwortliche Clubführung setzt. Für diese rücken hier die Elemente des „total economy-point of view“ in den Vordergrund, da sie den Nutzen des Clubs insgesamt betrachten müssen. Die Clubtheorie verweist dann auf die Gefahr, dass die Clubführung zur Ausweitung ihres Einflussbereiches auf höhere Clubmitgliedertzahlen setzt, so dass eine Ausweitung des Clubs über das effiziente Maß hinaus möglich wird und die Nettonutzen pro Clubmitglied gesenkt werden. Damit decken clubtheoretische Analysemethoden einen hochinteressanten

482 Ein derartiges Verhalten müsste dann durch den Club sanktioniert werden. Meist stehen dazu jedoch nur „weiche“ Koordinierungsmaßnahmen zur Verfügung. Der härteste Schritt wäre der Clubausschluss für ein Mitglied. Aufgrund der geringen Größe der Arge Alp und der damit verbundenen Transparenz ist ein derartiges free-rider-Verhalten in der Realität politisch wohl kaum durchführbar.

Aspekt auf: Im Rahmen der Analyse der SaarLorLux-Region wurden die aufgezeigten Anreizverzerrungen durch die EU-Subventionsprogramme deutlich gemacht. Dieser Punkt muss nun erweitert werden. Er gilt nicht nur für die Anreize der EU-Strukturfonds (vgl. Wallace 2005), sondern auch für die durch das politische System der EU eröffneten Mitsprachemöglichkeiten der Regionen innerhalb des politischen Systems Europas. Umso mehr ist dann aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht zu fordern, dass die Anzahl der Clubs flexibel, die Wahl des Clubmanagements frei gestaltbar und die Chance, jederzeit Clubaus- und Clubeintritte sowie Clubgründungen vollziehen zu können, erhalten bleibt. Nur auf diese Weise können die drohenden Ineffizienzen durch die sich ergebenden neuen Anreize der Clubführung eingeschränkt werden.⁴⁸³

Die weitere Analyse des Clubgüterangebots der Arge Alp macht deutlich, dass es sich bei diesem Club um einen multiproduct Club handelt. Durch die Arge Alp werden mehrere Güter angeboten. Dabei gilt, dass alle Mitglieder mit identischen Zugangsrechten ausgestattet sind und die Clubgüter in gleicher Weise und in gleichem Umfang konsumieren können. Alle im Club sind gleichberechtigt. Bei der Produktion des gesamten Clubgutangebotes realisiert die Arbeitsgemeinschaft Economies of Scope. Diese Verbundvorteile ergeben sich dadurch, dass durch die Arge Alp Expertenwissen zu zahlreichen Problemlagen, beispielsweise des Umweltschutzes, der Raumplanung oder der Tourismusindustrie, gebündelt werden. Dadurch kann das entsprechend nachgefragte Clubgut kostengünstiger nachgefragt werden, als wenn jede einzelne Teilregion sich selbst dieses Wissen erst aneignen, koordinieren und anschließend vermitteln müsste. Es ist daher vorteilhaft, dass die Arge Alp mehrere Güter gleichzeitig produziert. Gleichzeitig verweist die Clubtheorie aber auch in Form des cross-crowding auf die dadurch entstehenden Kosten. Diese stellen einen Sonderfall des Congestion-Effekts dar. So wird der Konsum eines Gutes eben dadurch beeinflusst, dass innerhalb des Clubs ein weiteres Clubgut konsumiert wird. Diese Konstellationen lassen sich innerhalb der Arbeitsgemeinschaft zahlreich finden. So erscheinen die Interessenskonflikte zwischen den Zielen der Tourismusindustrie, des Umweltschutzes, des Verkehrswesens oder der Land- und Forstwirtschaft nahezu unausweichlich. Werden beispielsweise Clubgüter zur Förderung der alpinen Tourismusindustrie in ausreichendem Umfang konsumiert, so hat dies Auswirkungen auf die Qualität der Güter für die Land- und Forstwirtschaft

483 Ob die hier dargelegten möglichen Ineffizienzpotentiale derart gravierend sind, dass sie die durch den EU-Strukturfonds oder durch die Mitsprachemöglichkeiten am politischen Entscheidungsprozess hervorgerufenen Nutzenpotenziale überwiegen, darf jedoch bezweifelt werden. Trotz der Beauftragung eines Clubmanagements gilt nach wie vor das Dezentralisierungstheorem. Und derart hoch sind die Machtbefugnisse regionaler Politiker bzw. Clubmanager nun auch wieder nicht, dass sie extreme Principal-Agent-Ineffizienzen hervorrufen könnten. Vielmehr verweist die Clubtheorie auf potentielle Nachteile im Vergleich zu den theoretisch optimalen Bedingungen.

oder für den Umweltschutz. Letztlich kann es zu erheblichen gegenseitigen Beeinträchtigungen kommen. Deshalb stellt das cross-crowding neben den normalen Stauwirkungen einen weiteren Kostenfaktor dar, der die effiziente Clubgröße limitiert. Innerhalb der Arge Alp ist dieses Problem jedoch bewusst und bereits bei der Clubkonstruktion berücksichtigt worden. So betont der Club Arge Alp seine hohe Fähigkeit, die unterschiedlichen Zielsetzungen intern koordinieren zu können. Mit der Installation der Projektgruppen, des Leitungsausschusses und der Geschäftsstelle im administrativen Apparat der Arbeitsgemeinschaft lassen sich allein drei Ebenen finden, die ausschließlich mit dieser Funktion betraut sind. Hier wird das Expertenwissen gebündelt und es können die gegenseitigen Standpunkte untereinander abgewogen werden. Damit leistet sich die Arge Alp einen Verwaltungs- und Koordinierungsapparat, um die Kosten des cross-crowding eindämmen zu können. Ohne diese Unterstützungsleistungen wären die getroffenen Konsumententscheidungen erheblich teurer.⁴⁸⁴ Andersherum formuliert kann gesagt werden, dass die Koordinierungsebenen der Arge Alp zum Ausdruck bringen, in welchem Umfang cross-crowding-Effekte bei fehlender Koordination zu erwarten wären.

Die institutionelle Form der Arge Alp sichert dem Club ein hohes Ausmaß an Freiheit. Der Club stellt eine interregionale Arbeitsgemeinschaft ohne eigene Rechtspersönlichkeit dar. Damit sind die Ziele der Arge Alp grundsätzlich frei wählbar. Dasselbe gilt für die Art und Weise der Clubführung und letztlich für die Clubmitgliedschaft. Es wurde bereits dargelegt, dass die Clubbedingungen grundsätzlich für ein hohes Maß an realisierbaren Nettonutzen für die Clubmitglieder sprechen. Dies wird auch durch die institutionelle Form des Club bestätigt. Allein die dauerhafte Existenz der Arge Alp spricht für ihr präferenznahes Clubgüterangebot. Wie bereits anhand der Großregion SaarLorLux erläutert sorgt die zur Verfügung stehende Exit-Option für effiziente Bereitstellungsbedingungen. Da im Gegensatz zur SaarLorLux-Region die Arge Alp nur eine Arbeitsgemeinschaft ist, ist das Verlassen des Clubs sogar noch einfacher möglich, was wiederum einen zusätzlichen Effizienzreiz bedeutet. Die Gefahr der „tragedy of clubs“ kann damit nahezu ausgeschlossen werden. Es ist nicht dauerhaft durchsetzbar, aus machtpolitischen Erwägungen Entscheidungen gegen den Willen der Clubmitglieder zu treffen. Gerade in Bezug auf das Clubgut der Interessenvermittlung in den europäischen Entscheidungsprozess sollte dieser Punkt nicht unbetont bleiben. Wie bereits dargestellt worden ist, bestehen hier Anreize für die Clubführung, eher einer „total economy“-Sichtweise zu folgen, als die Nettonutzen der Clubmitglieder in den Mittelpunkt zu stellen. So wirkt

484 Dieser Aspekt darf nicht mit den Kosten der Entscheidungsfindung nach Ohr (2003) verwechselt werden, die sich auf die vorhandene Heterogenität der Clubmitglieder beziehen. Diese bestehen hier nach wie vor und werden durch die beschriebenen Arbeitsabläufe zur Vermeidung des cross-crowding innerhalb der Arge Alp nicht gerade reduziert.

die aufgezeigte Clubkonstruktion auch hier effizienzerhaltend. Allerdings ist ebenso anzufügen, dass die geringe institutionelle Macht der Arge Alp gleichzeitig eindeutige Grenzen bei der Gestaltungsfähigkeit des Clubgutangebotes setzt. Für bestimmte nachgefragte Güter, wie eine an die Alpenregion angepasste Verkehrspolitik, eine bedürfnisorientierte Gesundheits-, Sozial- und Familienpolitik oder auch eine gemeinsame Bildungspolitik, fehlen der Arbeitsgemeinschaft die notwendigen verfassungsrechtlichen Kompetenzen. Hier können lediglich Empfehlungen und Absichtserklärungen formuliert, jedoch kaum konkrete Güter produziert werden. Hoheitsrechtliche Aufgaben können eben nicht durch selbstgegründete Clubs vollzogen werden, obwohl dies aus wirtschaftstheoretischer Sicht über den Mechanismus der wettbewerblichen Bereitstellung Wohlfahrtspotentiale beinhaltet. Auf diese Weise leistet die Clubtheorie einen wichtigen Beitrag zu der Diskussion, was grundsätzlich in den Aufgabenbereich des Staates fallen sollte. So war es bereits ein Anliegen Buchanans (1965) zu zeigen, dass Güter, die die Clubguteigenschaften besitzen, nicht notwendigerweise durch den Staat bereitgestellt werden müssen.

Neben diesen Aspekten lassen sich innerhalb des Clubs Arge Alp zahlreiche „Club of Clubs“-Situationen finden. Insbesondere von den Nationalstaaten, deren Teilregionen die Arge Alp bilden, und von dem Clubgüterangebot dieses regionalen Zusammenschlusses werden vergleichbare Produkte angeboten, die über sehr ähnliche Produktionsschritte verfügen. Dies erlaubt zumindest aus theoretischer Sicht Kooperationen bei der Clubgutbereitstellung. Beispielhaft kann dies anhand der Produkte Raumplanung oder Tourismus verdeutlicht werden, die sowohl durch die Arge Alp aber auch durch die Nationalstaaten produziert werden. Clubtheoretisch haben derartige Konstellationen den Vorteil, dass in Zeiten der Spitzennachfrage oder bei unvorhersehbaren Nachfrageschwankungen auf die Kapazitäten des jeweils anderen Clubs zurückgegriffen werden kann. Dies reduziert zum einen die Auswirkungen des bei steigender Nachfrage steigenden Congestion-Effekts. Zum anderen wird in den Clubs jeweils der Aufbau von Überkapazitäten vermieden. Von dieser Seite aus sind „Club of Clubs“-Situationen als vorteilhaft zu beurteilen, da sie helfen, Ineffizienzen zu vermeiden. Ebenso ist bezüglich der Arge Alp positiv zu sehen, dass keine machtpolitische Einflussnahme existiert, ein derartiges Nutzen von Kapazitäten anderer Clubs grundsätzlich zu verhindern. Lediglich bei der Herausgabe von Expertenwissen oder sonstigen nationalen Daten ist es möglich, dass die Handlungsfreiheit der beteiligten staatlichen Verwaltungen der Teilregionen eingeschränkt ist. Im Rahmen der bereits vorgenommenen Einzelfallanalysen der in dieser Arbeit betrachteten Clubs sind aber auch die möglichen negativen Konsequenzen der „Club of Clubs“ dargelegt worden. So entstehen auf beiden Seiten Anreize zu free-rider-Verhalten bei der Clubgutbereitstellung. Dies bedeutet, dass die einzelnen Clubs bereit sind, mehr Mitglieder aufzunehmen und/oder gleichzeitig ihre Clubgutmenge zu reduzieren. Dieser Anreiz besteht, da es möglich ist, in

Zeiten einer erhöhten Nachfrage auf die Kapazitäten eines weiteren Clubs zurückzugreifen. Grundsätzlich können diese negativen Entwicklungen durch die Einführung einer entsprechenden Clubnutzungsgebühr aufgefangen werden. Dadurch wird der free-rider-Anreiz entsprechend aufgehoben. Eine derartige Gebühr wird in der Praxis jedoch nicht verlangt. Generell wird es auch kaum möglich sein, ihre exakt ausgleichende Höhe zu bestimmen. Allerdings stellt die Koordinierungsfähigkeit der Arge Alp ein förderliches Umfeld dar, um die Umsetzung des aufgezeigten free-rider-Verhaltens zumindest teilweise zu verhindern. Durch die intensive Kooperation lernen sich die beteiligten Teilregionen mehr und mehr kennen. Entscheidungswege sowie vorhandene Ressourcen werden für die weiteren Beteiligten am Entscheidungsprozess sichtbar. Damit erzeugt die Gremienarbeit innerhalb der Arbeitsgemeinschaft die notwendige Transparenz, dass das free-rider-Verhalten nicht im größtmöglichen Ausmaß umgesetzt werden kann. Im Gegensatz zu diesen Ineffizienzen sind sogar weitere Economies of Scope zu erwarten, da alle Beteiligten sowohl die Produktionsfaktoren der Arge Alp als auch die Produktionsfaktoren, die innerhalb der Nationalstaaten bzw. Teilregionen vorhanden sind, kennen. Es liegt dann an den Clubmitgliedern der Arge Alp selbst, ineffiziente Doppelstrukturen und Überkapazitäten zu vermeiden sowie free-rider-Verhalten zu sanktionieren. Im Rahmen dieser Diskussion darf nicht verdrängt werden, dass „Club of Clubs“ nicht nur zwischen der Arge Alp und den Nationalstaaten entstehen können. Es ist ebenso möglich, „Club of Clubs“ mit den weiteren im Alpenraum zu findenden grenzüberschreitenden Arbeitsgemeinschaften COTRAO und Alpen-ADRIA zu bilden. Auch hier werden vergleichbare Clubgüter mit nahezu identischen Produktionsschritten hergestellt, so dass die Grundlage für gegenseitige Kooperationen gegeben ist. Die Clubtheorie verweist auch hier darauf, dass bei allen Vorteilen Anreize zu free-rider-Verhalten gegeben sind und somit in letzter Konsequenz eine zu geringe Clubgutmenge bereitgestellt wird. Damit betont die Wirtschaftswissenschaft einen bedeutsamen Aspekt, der seitens der handelnden Akteure der Clubgutproduktion stets berücksichtigt werden sollte, um die Ziele für die Alpenregion nicht durch eine kurzfristige Sichtweise zu verfehlen. Sie stellt auf diese Weise einen hilfreichen Ratgeber für die handelnden Politiker dar.

IV.3.2.2. Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft

Die Arge Alp stellt einen multiproduct Club dar, dessen Mitgliedschaft aus einem deutschen Bundesland, drei österreichischen Bundesländern, zwei italienischen Autonomen Provinzen, einer italienischen Region und drei Schweizer Kantonen besteht (vgl. Abb. 60). Die im Rahmen der vorherigen Einzelfallanalysen dargelegten kulturellen Unterschiede zwischen den beteiligten Nationalstaaten, die sich über alle Lebensbereiche bis in die Verwaltungskulturen hinein erstrecken, gelten somit auch für die Arge Alp, so dass grundsätzlich von einem

gewissen Grad an Heterogenität innerhalb der Clubmitgliedschaft ausgegangen werden muss. Hinzu kommt, dass durch die drei Kantone der Schweiz ein Land an der Arge Alp beteiligt ist, welches nicht Mitglied der Europäischen Union ist. Somit herrschen zwischen den betreffenden Kantonen der Schweiz und den übrigen Mitgliedern der Arge Alp deutliche Unterschiede in der politischen Führungsstruktur. In der Abb. 60 werden weitere grundlegende Unterschiede in Bezug auf Größe, Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte aufgezeigt. Es kommt jedoch eine weitere Besonderheit hinzu: Obwohl die oben genannten Jurisdiktionen Mitglieder des Clubs Arge Alp sind, stellt dieser Club nur für den Teil des mittleren Alpenbogens ein entsprechendes Clubgüterangebot bereit. Hier liegt das eigentliche Arbeitsgebiet des Clubs. Ausschließlich an den hier vorherrschenden Bedürfnissen richtet er seine Clubgutproduktion aus. So werden beispielsweise die Menschen im Norden Bayerns durch die Arge Alp nicht versorgt, obwohl ganz Bayern Clubmitglied ist. Damit ist festzuhalten, dass es innerhalb des Gesamtgebietes der Arge Alp zahlreiche Unversorgte gibt, die nicht in den Genuss der Clubgüter kommen. Da jedoch die Arge Alp ihr Clubgüterangebot ausschließlich auf den Alpenraum konzentriert, wäre eine Versorgung mit Gütern, die den Präferenzen der Menschen außerhalb des Alpengebirges entsprechen, durch die Arge Alp auch nicht zweckmäßig. Clubtheoretisch ist damit die Mitgliedschaft der Arge Alp zu spalten. Es gibt Mitglieder, die in den Genuss des Clubgüterangebots kommen (sollen), und Clubmitglieder, für die ausdrücklich keine Güter produziert werden. Diese Teilung der Clubmitgliedschaft muss dann auch bei der Beteiligung an der Clubgutproduktion entsprechend berücksichtigt werden, um zu effizienten Clubbedingungen zu gelangen. In der Praxis geschieht dies durch den in dem Statut der Arbeitsgemeinschaft festgelegten Finanzierungsschlüssel, nach dem sich 50 % der Anteile nach der Bevölkerungszahl im Berggebiet und 25 % der Anteile nach der Fläche im Berggebiet ergeben.⁴⁸⁵ Die restlichen 25 % sind zu gleichen Teilen auf die Mitglieder der Arge Alp verteilt. Außerdem trägt jedes Clubmitglied die entstehenden Personal- und Reisekosten, die sich durch die Beteiligung an der Clubgutproduktion ergeben. Mit diesen Regelungen lässt sich zumindest ein gewisser Ausgleich zur Entlastung der absichtlich Unversorgten erreichen.⁴⁸⁶ Clubtheoretisch entspricht der Finanzierungsschlüssel einer Clubgebühr, die an die Nutzungsintensität der bereitgestellten Clubgütermengen orientiert ist. Ökonomisch ist sogar die Beteiligung der Bürger an der Finanzierung der Arge Alp zu rechtfertigen, die nicht

485 Vgl. Kap. III.4.3.2.

486 Da der Finanzierungsschlüssel von Politikern beschlossen worden ist, können diese wohl mit diesem Kompromiss leben. Inwieweit die unversorgten Bürger damit einverstanden sind, kann hier nicht weiter beurteilt werden. Sollten sie mit dem Finanzierungsmodell nicht einverstanden sein, zeigen sich hier subjektive Effizienzverluste durch Machtdelegation an die Politik. Dabei stellt sich auch die Frage, inwieweit die Bürger überhaupt Kenntnis über die Finanzierung der Arge Alp haben.

direkt in der Alpenregion leben. Ihre Abgaben könnten jedoch als Zahlungen dafür angesehen werden, dass sie in der Lage sind, den Alpenraum jederzeit zu besuchen, um etwa Güter wie den Umweltschutz frei konsumieren zu können. Ob diese Beteiligung aber einer Höhe von 25 % am Gesamtfinanzierungsvolumen entsprechen muss, erscheint eher zweifelhaft. Auch ist die Abgabe unter dem Aspekt ungerechtfertigt, dass die Bürger, die nicht in den Teilregionen der Arge Alp leben, den Alpenraum frei nutzen dürfen. Die Zahlung einer Besuchsgebühr pro Tag ist aus clubtheoretischer Sicht hierzu sowohl eine effizientere als auch eine gerechtere Methode der Finanzierung.

Innerhalb des mittleren Alpenbogens, auf den sich das Clubgüterangebot der Arge Alp konzentriert, existieren grundsätzlich keine Unversorgten, wenn der multiproduct Club als Ganzes betrachtet wird. Alle Mitglieder sind gleichwertig und es gibt keine unterschiedlichen Nutzungsrechte innerhalb des Clubs. Im Hinblick auf einzelne Güter, die durch die Arge Alp produziert werden, können allerdings Mitglieder unversorgt bleiben, die auch gern in den Genuss des Clubgutes gekommen wären. Dies ist beispielsweise bei einer mangelhaften Zuteilung von Umweltschutzprojekten oder einer Vernachlässigung von land- und forstwirtschaftlichen Maßnahmen der Fall. Es stellt sich dann die Frage, ob dies die bereits analysierten Auswirkungen des Congestion-Effekts innerhalb des Clubs sind, die noch durch entsprechende Anpassungen der Clubbedingungen ausgeglichen werden können, oder ob sich hier im Sinne einer effizienten Ressourcenverteilung grundsätzlich Unversorgte ergeben. Das Modell einer Welt voller Clubs zeigt für den zweiten Fall mögliche Handlungsalternativen auf. Ist die Menge der Unversorgten im Vergleich zu der Versorgtenanzahl sehr gering, so ist es mit Blick auf das Maximum des sozialen Nettonutzens und unter der Bedingung der Selbstverwaltung am vorteilhaftesten, die Betroffenen unversorgt zu lassen. Verschiebt sich diese Relation jedoch auch nur etwas, ist es lohnender, die Unversorgten gleichmäßig beim Clubgutkonsum zu berücksichtigen. Letztlich ist es auch zu begrüßen, wenn die Unversorgten eigene Clubs zur Befriedigung ihrer Nachfrage gründen würden. Dies ist in der Realität jedoch kaum möglich, da hierzu hohe Clubgründungskosten überwunden werden müssen. Bei managergeführten Clubs ist es zur Realisierung des höchstmöglichen sozialen Nettonutzens in jedem Fall wünschenswert, wenn die Allokationsoption (Clubgründungen durch Unversorgte) genutzt wird. Mit Blick auf das mögliche Optimum sind die anderen beiden genannten Handlungsalternativen viel suboptimaler einzustufen, als es bei der Selbstverwaltung der Fall ist.

Bezieht man sich bei der Betrachtung der Arge Alp nur auf das Gebiet des Alpenbogens, ist die Clubmitgliedschaft viel homogener zu beurteilen, als eingangs der Analyse argumentiert worden ist. Um den hohen Grad an Homogenität zu wahren, sollten keine weiteren Mitglieder in den Club aufgenommen werden, außer denen, die über die gleiche Interessenlage verfügen. So ist vorstellbar, weitere Alpenregionen der Arge Alp beitreten zu lassen. Entsprechende

Tendenzen sind jedoch derzeit nicht beobachtbar. Die ausgeprägte Homogenität liegt in der gemeinsamen Nachfrage der Alpenregionen begründet, die Einzigartigkeit des Alpenraums in möglichst optimaler Weise nutzen zu wollen. Diese Bindungskraft innerhalb der gemeinsamen Bedürfnisse wird dadurch gestärkt, dass die Alpen direkt die Lebensgestaltung der dort lebenden Menschen beeinflussen. Jeder sieht sich mit den gleichen Problemen konfrontiert. Dies gilt sowohl für die Probleme als auch für die Herausforderungen, die unmittelbar durch das Gebirge für die Menschen erwachsen. Es gilt aber ebenso für die hohen externen Effekte, die durch das Verhalten und die Interessen der Menschen außerhalb des Alpenbogens hervorgerufen werden und auf den Alpenraum einwirken. Aus diesen Gründen gelingt es in der Arge Alp sehr leicht, ein Clubgüterangebot zu produzieren, welches auf die Präferenzen des Lebens in der Alpenregion zugeschnitten ist. Auch sinken durch die gemeinsamen Bedürfnisse die Transaktionskosten der Entscheidungsfindung, die in Abhängigkeit von der Heterogenität der Clubmitglieder anfallen (Ohr 2003). Letztlich ist es nach Olsons Logik (1965) auch möglich, die eigenen Interessen als homogene Alpenregion in den europäischen Entscheidungsprozess mit einzubringen. So zeigt sich die Schlagkräftigkeit der Arge Alp allein dadurch, dass sie in mehreren Mitsprachegremien der EU entscheidende Vorsitz-Funktionen ausfüllt. Hier ergibt sich dann innerhalb des politischen Systems der EU eine Besonderheit: Der Schweiz ist es möglich, durch ihre Clubmitgliedschaft in der Arge Alp Interessen für den Alpenraum in die europäische Politik einzubringen (z.B. Forderung von Schutzmaßnahmen gegen externe Effekte), ohne selbst Mitglied der Europäischen Union zu sein. Dieser Weg lässt sie als free-rider in den Genuss europäischer Alpenschutzmaßnahmen kommen, da hier die EU das Ausschlussprinzip für ihre Güter nicht vollständig durchsetzen kann. Im Gegenteil, für die Vertretungsgremien der europäischen Regionen sind Anhörungsrechte in den europäischen Verträgen garantiert. Auf diese Weise verdeutlicht die clubtheoretische Analyse mögliche Auswirkungen sich überlappender Mitgliedschaften, wenn für die betreffenden Clubgüter das Ausschlussprinzip nicht vollständig anwendbar ist. Dieser Aspekt darf bei der Vorstellung einer Welt im Sinne der FOCJ oder im Sinne einer Welt voller Clubs nicht unbeachtet bleiben, da er auch mit negativen Folgen behaftet sein kann.

Die Ausprägung der Homogenität innerhalb der Mitgliedschaft der Arge Alp kann allerdings durch Diskriminierungseffekte beeinflusst werden. Die Clubtheorie verweist vor allem auf die Bedeutung dieses Aspektes in dynamischer Sicht. Daher ist zu berücksichtigen, dass sich das homogene Bild des Clubs Arge Alp jederzeit wieder verändern kann. Bereits die Entwicklungsgeschichte der Arbeitsgemeinschaft führt deren hohe Personenabhängigkeit deutlich vor Augen. Nur auf Initiative eines handelnden Politikers ist der heutige Club überhaupt gegründet worden. Nichtanonyme Congestion-Effekte, die zwischen den in Verantwortung stehenden Personen auftreten können, tragen entscheidend zum Ar-

beitsklima und damit zur Clubgutproduktion der Arge Alp bei. Dies kann sowohl kooperationsfördernde als auch die Zusammenarbeit hemmende Auswirkungen zur Folge haben. Im ersten Fall ist es möglich, dass zahlreiche neue Projekte angestoßen werden oder sich das Clubgüterangebot durch einschneidende Investitionen in seinem Wesen verändert. Im zweiten Fall drohen ständige Verzögerungen bei den gemeinsamen Vorhaben, die letztlich die Aufhebung des Clubengagements bedeuten können. Die Clubtheorie verweist darauf, dass diese Aspekte an Bedeutung gewinnen, wenn die Clubmitglieder ständig wechseln. Dies ist auch innerhalb der Arge Alp der Fall, zwar nicht im Hinblick auf die Mitgliedsländer, aber im Hinblick auf die durch Wahlen legitimierten Politiker. Es ist immer wieder zu erwarten, dass im Rahmen der interregionalen Kooperation Verantwortliche aufeinander treffen, die gemeinsam an einem Strang ziehen wollen. Ebenso kann es geschehen, dass manche aufgrund der Eigenschaften des anderen nicht miteinander kooperieren können oder wollen. Dabei sind ständige Investitionen in das Clubgüterangebot der Arge Alp jedoch notwendig, um das gewünschte Produktionsergebnis dauerhaft konsumieren und erhalten zu können. Der Wechsel der politisch Verantwortlichen kann aber gerade in Bezug auf Investitionen in das Clubgut zu free-rider-Verhalten führen. So sind aus Sicht der Volksvertreter kurzfristige Erfolge nützlicher als langfristige Projekte durchzusetzen, deren Output selbst nicht mehr konsumiert werden kann. Dieser Effekt verschärft sich zudem, wenn den handelnden Personen bewusst oder bekannt ist, dass sie in Zukunft über keine politische Macht mehr verfügen werden. Hier sinken die Anreize für Investitionen in das Clubgut umso mehr, so dass es zu negativen Auswirkungen für die Fortführung einer präferenzgerechten Clubgutproduktion kommen kann. Obwohl die Diskriminierungseffekte der handelnden Menschen untereinander wohl kaum eingegrenzt werden können, beinhaltet die Arge Alp jedoch günstige Bedingungen, um zumindest die aufgezeigten free-rider-Gefahren reduzieren zu können. Erstens stehen auch die handelnden Politiker in der direkten Abhängigkeit zu den Lebensverhältnissen im Alpenraum. Auch sie können durch ein präferenznahes Clubgut ihre eigenen Interessen befriedigen, so dass erhebliche Abweichungen von den Zielen der Arge Alp nicht zu erwarten sind. Zweitens stellt die Arge Alp einen homogenen und kleinen Club dar. Die handelnden Mitglieder kennen sich untereinander. Damit tritt der Effekt ein, der auch bezüglich der Arbeit der Eurogruppe analysiert worden ist: Ein homogenes und transparentes Arbeitsumfeld mildert die Gefahren von free-rider-Verhalten ab. Es kann wenn überhaupt nur in geringem Maß durchgeführt werden, da es unmittelbar für die anderen Beteiligten sichtbar wird. Es droht dann ein erheblicher Reputationsverlust. Drittens beinhaltet die Organisation der Arge Alp selbst Regelungen, um mögliches free-rider-Verhalten zu bekämpfen. Zum einen wechselt der Vorsitz jährlich und in alphabetischer Reihenfolge auf das jeweils nächste Mitgliedsland. Zum anderen wird bei den Projektgruppen gezielt darauf geachtet, dass nicht eine Region gleichzeitig mehrere Vorsitze in den Arbeits-

gruppen innehat. Aus diesen Gründen kann geschlussfolgert werden, dass auch innerhalb der Arge Alp zwar Diskriminierungseffekte den Grad der Homogenität beeinflussen, gleichzeitig jedoch durch die besonderen Clubbedingungen die damit verbundenen Auswirkungen beschränkt sind. Die die effiziente Clubgröße der Arge Alp bestimmenden Faktoren sind daher nicht so sehr mit Blick auf die Heterogenitätskosten des Clubs zu suchen. Vielmehr müssen hier die Inhalte des Congestion-Effekts nach Buchanan (1965) genannt werden. Gerade im Hinblick auf die Interessenvertretung der Arge Alp innerhalb Europas sollte weiterhin die Homogenität des Clubs im Vordergrund stehen (Olson 1965). Clubtheoretisch formuliert entspricht die Arge Alp von allen bisher durchgeführten Einzelfallstudien am ehesten der Vorstellung eines typ-optimalen Clubs. Damit bleibt zu klären, ob die Gestaltung des Clubmanagements weitere Effizienz- oder Ineffizienzpotentiale beinhaltet.

IV.3.2.3. Ansatzpunkte zum Clubmanagement

Für die Führung des Clubs Arge Alp ist die Form der Selbstverwaltung gewählt worden. Diese Feststellung ergibt sich leicht durch das Studium der geschaffenen Institutionen innerhalb der Arbeitsgemeinschaft. Daraus ist ersichtlich, dass das oberste politische Organ der Arge Alp, die Konferenz der Regierungschefs, die letztliche Entscheidungsinstanz ist. Hier werden nicht nur Arbeitsschwerpunkte beschlossen, sondern auch konkrete Maßnahmen benannt und entsprechend zielführend eingeleitet. Darüber hinaus wird durch dieses Gremium jährlich der Kostenrahmen für die Arbeitsgemeinschaft festgelegt, was für die Arbeit dieser freiwilligen Kooperationsform die existentielle Grundlage darstellt. Theoretisch wird damit jährlich über den Fortbestand des Clubs entschieden. Alle Beschlussfassungen der Konferenz der Regierungschefs erfolgen nach dem Einstimmigkeitsprinzip, dasselbe gilt auch für Tätigkeiten des Leitungsausschusses der Arge Alp. Damit wird aus clubtheoretischer Sicht die Form der Selbstverwaltung umgesetzt. Innerhalb der interregionalen Kooperation können Entscheidungen nur getroffen werden, wenn alle Clubmitglieder zugestimmt haben. Dabei wird das Prinzip der Selbstverwaltung durch weitere Verfahrensregelungen innerhalb der Arge Alp untermauert. So ist ein Mitglied, welches sich bei seiner Stimmabgabe bezüglich einer zu treffenden Entscheidung enthält, nicht an den gefassten Beschluss gebunden. Generell besitzen die Beschlüsse der Arge Alp für die einzelnen Mitglieder nur den Charakter von Empfehlungen. Sie sind lediglich an die Auflage gebunden, die getroffenen Entscheidungen den jeweils zuständigen staatlichen Organen der Nationalstaaten vorzustellen und sich für deren Verwirklichung einzusetzen. Einen rechtlich bindenden Charakter haben sie jedoch nicht. Darüber hinaus erfolgt die Genehmigung von Projekten der Arge Alp nach einem klar definierten Kriterienkatalog, in dem sowohl politische als auch grenzüberschreitende Kriterien grundsätzlich geprüft werden. Dies si-

chert eine hohe Transparenz der Verfahren innerhalb der Arge Alp und dämpft mögliche machtpolitische Beeinflussungen innerhalb des Clubs ab. All diese Aspekte führen dazu, dass die Clubmitglieder in Eigenverantwortung über ihr Clubgüterangebot entscheiden können. Damit ist die Befriedung der existierenden Nachfrage nur eine logische Konsequenz. Die Clubtheorie zeigt zudem, dass bei selbstverwalteten Club die höchsten Nettonutzen pro Clubmitglied realisiert werden können. Dies gilt vor allem dann, wenn die Anzahl der möglichen Clubs flexibel ist. Wie bereits dargestellt erfolgte die Gründung der Arge Alp durch freiwilliges Engagement und ohne die Übertragung hoheitlicher Kompetenzen. Damit ist eine alternative Clubgründung zur Arge Alp grundsätzlich möglich.⁴⁸⁷ Die Clubmitglieder haben damit die Wahl, die Exit-Option zu ziehen, so dass grundsätzlich präferenznahe Clubbedingungen innerhalb der Arge Alp anzunehmen sind.

Wie dargestellt worden ist, bearbeitet die Arge Alp bezüglich ihrer Güter für den mittleren Alpenbogen ein komplexes Feld.⁴⁸⁸ So sind neben möglichen ad-hoc-Gruppen allein vier ständige Projektgruppen eingesetzt, die untereinander einen hohen Koordinationsaufwand betreiben müssen, um beschlussfähige Vorlagen erarbeiten zu können. Dies liegt an den komplexen *cross-crowding*-Effekten, mit denen die produzierten Clubgüter gegenseitig zusammenhängen. Damit führt die Clubgestaltung in Form der Selbstverwaltung zu hohen Kosten. Es lassen sich mindestens zwei Kostenaspekte ausmachen: Erstens entstehen Kosten der Entscheidungsfindung nach Ohr (2003). Dies bedeutet, dass aufgrund der grundsätzlichen Heterogenität zwischen den Clubmitgliedern untereinander – unabhängig von den konkreten Inhalten der Entscheidung selbst – die zu treffenden Entscheidungen nur unter großem Aufwand getroffen werden können. Dieser Effekt steigert sich damit insbesondere bei der Ausdehnung von Clubs. Bezüglich der Arge Alp ist aber bereits dargelegt worden, dass die im Club aufzufindende Heterogenität sehr gering ist. Der Club existiert nur aufgrund einer die realen Lebensbedingungen direkt beeinflussenden Nachfrage nach einem gemeinschaftlichen Umgang mit den Chancen und Herausforderungen des Alpengebietes. Nur daran richtet die Arge Alp ihr Clubgüterangebot aus. Weitere politische Themen spielen keine Rolle. Auf diese Weise ist die Mitgliedschaft, selbst bei Aufnahme weiterer Alpenregionen, als überwiegend homogen einzustufen. Der Kostenaspekt nach Ohr (2003) tritt auf Grundlage des nicht-

487 Sie ist natürlich mit hohen Kosten verbunden. Dies gilt auch deshalb, weil die Arge Alp intensiv mit den Fachexperten der nationalen Verwaltungsbehörden zusammenarbeitet. Ein alternatives Clubmodell neben einer existierenden Arge Alp muss hier erstmal die notwendigen Zugangswege schaffen.

488 Die sich im konkreten Einzelfall ergebenden Fragestellungen im Alpenraum erscheinen dabei auf den ersten Blick teilweise sehr banal. In der Praxis können jedoch erhebliche Komplikationen entstehen, wie der Ablauf des Falls „Problembär Bruno“ deutlich macht. Vgl. hierzu Kap. III.4.3.5.

anonymen Congestion-Effekts auf, ist aber sicher kein gravierendes Element bei der Betrachtung der Clubbedingungen. Zweitens sind durch die bestehenden cross-crowding-Zusammenhänge im multiproduct Club jedoch die Kosten der Selbstverwaltung an sich höher, als wenn der Club nur ein Gut produzieren würde. Da die Mitglieder sich selbst verwalten wollen, haben sie auch die gesamten Kosten der Entscheidungsfindungsprozesse zu tragen. Clubtheoretisch besteht daher der Anreiz, diese Kosten der Selbstverwaltungslösung zu reduzieren. Aus dieser Perspektive werden die geschaffenen Institutionen der Arge Alp erklärbar, die sich selbst zum Ziel gesetzt hat, mit einem Minimum an Institutionalisierung die gemeinsamen Anliegen lösen zu wollen (vgl. Arge Alp 2008a). Die Kooperation der Alpenländer leistet sich vier ständige und ad-hoc-Projektgruppen, um die inhaltliche Arbeit für die Themen der Konferenz der Regierungschefs zu leisten. Dazu kommen die Gremien des Leitungsausschusses, des Informationsbeauftragten sowie der Geschäftsstelle der Arge Alp, die vor allem koordinierende und verwaltende Tätigkeiten übernehmen. Dabei besitzt der Leitungsausschuss die zusätzliche Funktion, das externe Verhältnis der Arge Alp in Bezug auf die Nationalstaaten aber auch auf die europäische Ebene zu pflegen und mit Leben zu füllen. Neben der Schaffung eigener Gremien nutzt die Arge Alp auch externe Ressourcen für die eigene Clubgutproduktion. So erfolgt die Grundlagenarbeit und Entscheidungsvorbereitung des Leitungsausschusses dezentral in den jeweils fachlich zuständigen Administrationen der Mitgliedsländer der Arge Alp. Dabei verfügt die Arge Alp für ihre Arbeit weder über einen eigenen Verwaltungsapparat noch über eigene Räumlichkeiten. So befindet sich ihre Geschäftsstelle, die als dauerhafte Anlaufstelle der Arbeitsgemeinschaft dient, im Amt der Tiroler Landesregierung in Innsbruck. All diese Beispiele zeigen, dass die Arge Alp sehr bestrebt ist, die entstehenden Kosten der Selbstverwaltung zu reduzieren. Würden diese organisatorischen Maßnahmen nicht getroffen, könnte der hohe Detailgrad der Entscheidungen der Arge Alp in Form der Selbstverwaltung nicht geleistet werden. Die Zuständigkeiten für die Geschäfte des Clubs müssten dann an ein Clubmanagement übertragen werden. Auf diesen Schritt haben die Arge Alp-Mitglieder jedoch bewusst verzichtet und sogar, wie oben erwähnt, in ihrem Statut dokumentiert. Dies lässt sich wiederum mit der Besonderheit des Clubzwecks begründen. Während in anderen Fällen aus machtpolitischen Aspekten (Schengen, Wirtschaftsunion, SaarLorLux) auf das Einsetzen von Clubmanagern verzichtet worden ist, steht hier im Vordergrund, dass das Clubgut direkt die eigenen Lebensverhältnisse berührt. Alle an der Arge Alp beteiligten Teilregionen hängen entscheidend von den Alpen ab. Dieses Gebirge stellt für ihre Lebensverhältnisse deutliche Chancen aber auch Risiken bereit. Aus diesem Grund erwächst in der Alpenregion ein hoher Wille zur Selbstbestimmung. Abhängigkeiten sollen vermieden und die Möglichkeit erhalten werden, jederzeit über die eigene Vorgehensweise entscheiden zu können. Die Clubtheorie hat durch das Modell einer Welt voller Clubs sehr deutlich gemacht,

welche Wohlfahrtsdefizite durch Machtdelegation an ein Clubmanagement gerade in dynamischer Sicht entstehen können. Die Selbstverwaltung hingegen kann man sich aufgrund der hohen Homogenität der Clubmitgliedschaft in der beschriebenen Form leisten. Es gelingt den Clubmitgliedern auf diese Weise, für sich einen hohen Nettonutzen pro Kopf zu erzielen. Aufgrund der grundsätzlich freien Clubwahl und der Option, jederzeit Clubs verlassen, beitreten oder gründen zu können, bedeutet dies nach der Clubtheorie auch die Verwirklichung der höchstmöglichen sozialen Nettonutzen, die in der Realität erreicht werden können.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die obige Darstellung der Arge Alp als selbstverwalteter Club von der Perspektive des Betrachters abhängig ist. Die Arge Alp ist nämlich nur für die Politiker ein selbstverwalteter Club. Sie haben diesen selbst gegründet und halten durch das Gremium der Konferenz der Regierungschefs sowie durch die Einhaltung des Einstimmigkeitsprinzips alle Entscheidungskompetenzen in ihren Händen. Aus Sicht der Bevölkerung der Alpenregion jedoch stellen diese Politiker Manager dar, die sie durch politische Wahlen mit ihren Kompetenzen betraut haben. Damit ist die Arge Alp aus Sicht des Bürgers ein Managerclub, da er eben von Managern betrieben wird. Die Clubtheorie verweist dann auf die möglichen Ineffizienzen im Sinne der Principal-Agent-Problematik. Gemäß dieser Vorstellung verfolgen die Clubmanager als selbstverwaltende Chefs durch die Clubgründung vor allem ihre eigenen Interessen und vernachlässigen die ihrer Wählerschaft. Auf diese Weise entsteht ein Effizienzverlust durch Entscheidungsdelegation, den das Modell einer Welt voller Clubs gut vor Augen führt. Dennoch müssen bei der Betrachtung der Arge Alp auch hier die bereits genannten Gegenargumente eingebracht werden. Das Interesse des Clubs entspricht eben den Interessen der direkten Lebensgestaltung und –qualität in Abhängigkeit der Alpen, so dass die Präferenzen zwischen Politik und Bürger bezüglich dieses Themenkomplexes grundsätzlich nahe beieinander liegen. Darüber hinaus ist angeführt worden, dass die Beschlüsse der Arge Alp lediglich Empfehlungen für die jeweiligen Nationalstaaten darstellen. Es ist nicht von vornherein annehmbar, dass das Interesse eines Regionalpolitikers auch auf nationaler Ebene grundsätzliche Zustimmung findet. Zur Durchsetzung der eigenen Interessen müssen die regionalen Akteure somit auch den Zuspruch der nationalen Regierungen für sich gewinnen, was den eigenen Gestaltungsfreiraum einschränkt. Dies garantiert nicht automatisch eine entsprechende Berücksichtigung der Präferenzen der Alpenbevölkerung, jedoch mindert es den Anreiz, über das Projekt Arge Alp eigene machtpolitische Interessen verfolgen zu wollen. Grundsätzlich wird dies ebenso die vollständige Durchsetzung des Einstimmigkeitsprinzips bei Entscheidungen innerhalb der Arbeitsgemeinschaft verhindern. Zudem würde ein rein egoistisches Verhalten auch eine erfolgreiche Lobbyarbeit in Richtung Brüssel konterkarieren. Insgesamt ist daher festzuhalten, dass ein Effizienzverlust aus Sicht der Bürger der Alpenregion durch die

Machtdelegation an die Politiker wohl vorhanden ist. Allerdings schwächen die aufgezeigten Besonderheiten des Clubs Arge Alp diesen Effizienzverlust in seinen Auswirkungen entscheidend ab, so dass er nicht zu inakzeptablen Clubbedingungen für seine Mitglieder führt.

IV.3.2.4. Zusammenfassung

Die Arge Alp produziert ein sehr weit gefächertes Clubgüterangebot, welches die Ziele des Leitbildes verwirklichen soll. Unter Anwendung des Ausschlussprinzips begrenzen dabei sowohl Rivalitäten im Konsum als auch im Club vorhandene Heterogenitätskosten die effiziente Clubgröße. Der Club Arge Alp ist durch einen freiwilligen Zusammenschluss entstanden, der sich über die gemeinsame Nachfrage nach Lösungsmöglichkeiten für die Probleme des Lebensraumes Alpengebirge definiert. Die Clubmitglieder verfolgen daher eine „within-club“-Perspektive, die nach der clubtheoretischen Analyse zu einem hohen Nettonutzen pro Clubmitglied führt. Allerdings bestehen hierzu auch Ausnahmen. Insbesondere ist das Ziel einer gemeinsamen Interessenvertretung des Alpenraumes im politischen System Europas zu nennen. Das Ausschlussprinzip kann bezüglich dieses Gutes nicht vollständig durchgesetzt werden, so dass durch free-rider-Effekte im Vergleich zum Optimum eine zu geringe Menge bereitgestellt wird. Zudem führt die Lobbyarbeit zu einer „total economy“-Betrachtung, was jedoch aus Sicht der Theorie den Nettonutzen pro Kopf schmälert. Das Ausmaß dieses Effektes dürfte jedoch gering ausfallen, da das Clubgüterangebot im Alpenraum flexibel gestaltet ist und zu hohe Nutzenverluste der Clubmitglieder entsprechende Ausweichreaktionen hervorrufen würden. Der Aufbau der Arge Alp als multiproduct Club generiert Economies of Scope. Gleichzeitig entstehen im Club der Arbeitsgemeinschaft hohe cross-crowding-Effekte, die ein umfangreiches Maß an interner Koordinierungsarbeit verlangen und damit letztlich die effiziente Clubgröße ebenfalls limitieren. Darüber hinaus muss angefügt werden, dass das Clubgüterangebot der Arge Alp dadurch beschränkt wird, dass diese oftmals für die in Bezug auf den Alpenraum nachgefragten Clubgüter nicht die notwendigen Kompetenzen besitzt, die eben weiterhin in nationalstaatlicher Hand liegen. Die „Club of Clubs“-Analyse zeigt zudem zahlreiche free-rider-Anreize bei der Clubgutbereitstellung auf. Auch diese können über die intensive Koordinierungsarbeit innerhalb des Clubs kompensiert werden, da sie insgesamt zu einem disziplinierenden Umfeld führt. So sind free-rider-Anreize nicht so sehr clubintern, wohl aber im Rahmen der Zusammenarbeit mit weiteren regionalen Zusammenschlüssen im Alpenraum zu erwarten.

Die Arge Alp weist die Besonderheit auf, dass ihr Clubgutangebot nur für einen bestimmten Teil der Clubmitgliedschaft produziert wird. Im Gegensatz zum Gesamtgebiet der Clubmitglieder werden die Clubgüter nur für den middle-

ren Alpenbogen bereitgestellt. Dieser Aspekt wird durch einen speziell entwickelten Finanzierungsschlüssel kompensiert, der jedoch in seiner gewählten Form mit Blick auf pareto-optimale Bedingungen zu Ineffizienzen führt. Unabhängig davon sind innerhalb der Arge Alp Unversorgte möglich, die nicht in den Genuss einzelner Clubgüter kommen. Die gegebenen flexiblen Bereitstellungsbedingungen schränken diesen Ineffizienz-Aspekt aber deutlich ein. Die Allokationsoption steht für die Unversorgten jederzeit zur Verfügung. Dabei ist die Clubmitgliedschaft nicht nur aufgrund der möglichen Diskriminierung grundsätzlich als heterogen einzustufen. Aufgrund der starken gemeinsamen Nachfrage nach Gütern bezüglich des Alpenraumes erreicht der Club eine beachtenswerte Homogenität, so dass er als typ-optimaler Club eingestuft werden kann. Die Clubmitglieder sind sich bezüglich der Clubgutbedingungen einig. Nach Olson (1965) zählt sich diese Homogenität auch für die Interessendurchsetzung im politischen System Europas aus. Dabei entsteht aufgrund der hierbei mangelnden Durchsetzbarkeit des Ausschlussprinzips in Bezug auf das Ergebnis der Lobbyarbeit der Sonderfall, dass die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied Einfluss auf die europäische Politik ausüben kann.

Innerhalb der Arge Alp ist die Selbstverwaltungsform gewählt worden. Dabei haben es die handelnden Politiker nicht versäumt, ihre Kosten trotz hoher heterogener Aspekte im Rahmen der Entscheidungsfindung gering zu halten. Vor allem durch organisatorische Maßnahmen konnten die Kosten der Selbstverwaltung externalisiert werden, ohne an Macht und Entscheidungsbefugnis zu verlieren. Im Gegensatz dazu stellt die Arge Alp aus Sicht der Bürger des Alpenraums einen Managerclub dar. Die damit in der Clubtheorie verbundenen Effizienzverluste durch Entscheidungsdelegation werden jedoch durch die hohe gemeinsame Clubgüternachfrage sowohl der Politiker als auch der Bürger reduziert. Zusammenfassend ist der Club Arge Alp aus clubtheoretischer Sicht damit als sehr positiv zu beurteilen. Es handelt sich um einen selbstverwalteten Club, der freiwillig gegründet worden ist und einen flexiblen Raum darstellt. Aspekte der dennoch vorhandenen Heterogenität und der Kosten der Entscheidungsfindung werden durch die gewählten Clubstrukturen kompensiert. Hinzu kommt, dass der Club die Exit-Option für seine Mitglieder offen lässt. Auf diese Weise erzielt der Club Arge Alp hohe Nettonutzen für seine Mitglieder und für den Alpenraum insgesamt.

IV.3.3. Zur Anwendung auf die Euregionale Academie

IV.3.3.1. Die allgemeinen Clubbedingungen

Um clubtheoretische Überlegungen in Bezug auf die Euregionale Academie beziehen zu können, ist auch hier zunächst festzustellen, ob das durch die Kooperation der Bildungseinrichtungen bereitgestellte Gut die Clubguteigenschaften

besitzt. Es ist also zu prüfen, welches Gut produziert wird. Die Euregionale Academie setzt sich zum Ziel, das grenzüberschreitende Denken bei der Bevölkerung der Euregio Maas-Rhein stärker auszubilden. Aus Sicht der Betreiber der Euregionalen Academie bestehen bis heute spürbare Vorbehalte zwischen den Bürgern des Dreiländerecks von Belgien, Niederlande und Deutschland. Darüber hinaus mangelt es an einem ausreichenden Bewusstsein für die gemeinsame Geschichte und die gemeinsamen Traditionen innerhalb dieses Grenzgebietes. Die Arbeit der Euregionalen Academie soll durch die Schaffung von Räumen für Austausch und Begegnung dazu dienen, die mentalen Barrieren in den Köpfen der Bevölkerung zu überwinden und eine kollektive regionale Identität zu fördern. Das konkret produzierte Clubgut der Euregionalen Academie, das zur Verwirklichung der dargelegten Ziele dienen soll, beinhaltet somit die Ausarbeitung, Bewertung und Bereitstellung von entsprechenden Bildungsangeboten. Die Prüfung der Clubguteigenschaften bezüglich dieses Gutes ergibt dann folgendes Bild: Das Ausschlussprinzip kann vollständig umgesetzt werden, zudem ist das Gut im Konsum rival. Dieses Ergebnis kann sehr leicht nachvollzogen werden. Sowohl bei der Vorbereitung der Bildungsangebote der Euregionalen Academie als auch bei deren Durchführung können die Nachfrager vom Konsum des Gutes ausgeschlossen werden, die der Produzent nicht konsumieren lassen will. Entweder werden mögliche Nachfrager an den Angeboten nicht beteiligt oder sie erhalten keine Zugangsrechte, um in den Genuss der Bildungsmöglichkeiten zu kommen. Damit ist die notwendige Voraussetzung für eine Clubsituation erfüllt.⁴⁸⁹ Unter den Konsumenten des Clubgutes ist zusätzlich das Auftreten von Congestion-Effekten wahrscheinlich. So ist leicht verständlich, dass die Bildungsmaßnahmen (Vorträge, Unterrichte, Exkursionen) nur bis zu einer bestimmten Höchstgrenze an Teilnehmern durchführbar sind. Ab einer entsprechenden Größe leidet die Vermittlung der Bildungsinhalte, so dass der Konsum an Bildung durch gegenseitige Beeinträchtigungen eingeschränkt wird. Die Rivalität im Konsum führt bei einer Bereitstellung von Bildungsangeboten zu einer Limitierung der effizienten Clubgröße. Insgesamt ergibt sich, dass das Bildungsangebot der Euregionalen Academie als Club im Sinne der ökonomischen Clubtheorie verstanden werden kann. Es gilt nun für den vorliegenden Einzelfall die Clubbedingungen zu prüfen.

489 Dies gilt für den Konsum des Bildungsangebotes. Wenn man zusätzlich in Betracht zieht, welche Ziele mit der Bildungsvermittlung verbunden sind (Abbau der mentalen Barrieren), so besitzt das Gut „Bildungskonsum“ positive externe Effekte. Diejenigen Menschen, die die Bildungsangebote konsumiert haben, nehmen die damit gewonnen Eindrücke mit in das gesellschaftliche Leben und transferieren dort über Diskussionen und persönliche Gespräche die erfahrenen Inhalte. Diese externen Effekte werden jedoch nicht im ausreichenden Maße in der Produktionsentscheidung der Euregionalen Academie berücksichtigt, so dass eine effiziente Bereitstellung der Bildung aus dieser Sicht über eine Clubkonstruktion nicht möglich ist.

Zunächst ist festzuhalten, dass es sich bei der Euregionalen Academie um eine freiwillige Clubgründung handelt. Wie die Clubtheorie zeigt, ist dies eine entscheidende Grundlage für effiziente Clubbedingungen. Die Kosten einer gemeinsamen Clubgutbereitstellung werden nur dann aufgenommen, wenn dies der Befriedigung einer gemeinsam bestehenden Nachfrage entspricht. Ist dies nicht mehr der Fall, treten Veränderungen bei der Clubgutproduktion ein oder es kommt zur Auflösung des gemeinsamen Projektes. Die Clubmitglieder der Euregionalen Academie sind das Arcus College in Heerlen (NL), die Volkshochschule der Ostkantone in Eupen (B) und die Volkshochschule in Aachen (D). Die Grundlage ihrer Kooperation ist die Unterzeichnung einer Kooperationsvereinbarung, in der folgende Bestimmungen für die Clubgutproduktion festgehalten sind: Erstens wurde der Aufbau und die Durchführung eines dreistufigen Bildungsangebotes beschlossen, welches der Schaffung einer gemeinsamen Identität in der EMR dienen soll. Zweites ist vereinbart worden, die gegründete Kooperationsform gemeinsam zu vermarkten und eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Die Freiwilligkeit zu dieser Kooperation verdeutlicht die hohe Identifikation der drei Bildungseinrichtungen mit ihrem gemeinsamen Clubgut, welche bis heute Bestand hat. Die Besonderheit der Euregionalen Academie liegt darin, dass die Ziele des Clubs bzw. die gemeinsame Nachfrage nach dem produzierten Clubgut nicht mit der politischen Meinung ihres direkten Umfeldes übereinstimmt. Während die Euregionale Academie die gemeinsame regionale Identität fördern will und das mangelnde gemeinsame Verständnis im Grenzraum beklagt, nehmen die Vertreter der Euregio Maas-Rhein, die diesen Raum politisch repräsentieren, einen anderen Standpunkt ein. Für sie folgt die EMR einer rein funktionalen Logik als Wirtschaftsraum. Die Schaffung einer regionalen Identität stufen sie als eine vergebliche Harmonisierung des Ungleiches ein. Daher verstehen sie die EMR als einen Raum, der von der Kultur der Grenze und der Verschiedenheit geprägt ist. Auch Kriele (2005) sieht die treibenden Kräfte zur Durchsetzung euregionaler Ideen vielmehr auf Seiten der Wirtschafts- und Arbeitnehmerverbände, die sich Vorteile von einem gemeinsamen Wirtschaftsraum erhoffen.⁴⁹⁰ Damit tritt das Produkt der Euregionalen Academie der Sichtweise der politischen Vertreter entgegen, die diese Region zumindest im politischen System Europas vertreten. Auf diese Weise bestätigt sich hier sehr eindrucksvoll, was Buchanan (1965) auch in seinem Entwurf der Clubtheorie bereits zum Ausdruck bringen wollte: Es ist nicht notwendig, dass die

490 Vgl. hierzu Kap. III.4.4.1. An dieser Stelle bleibt zu hinterfragen, welche Gründe hinter der Sichtweise der Politiker stehen. Da die Euregio EMR der NUTS-Systematik der EU entspringt, könnte die Betonung der funktionalen Aufgabe der EMR für die Wirtschaft durch die Möglichkeit begründet sein, über die EMR lediglich EU-Fördermittel abgreifen zu wollen. So verfügt die Euregio über ein eigenes INTERREG-Team. Die im Rahmen dieser Arbeit bereits betonten Anreizverzerrungen durch EU-Subventionen wären hier dann deutlich sichtbar.

Güter, die aus traditionellen Gründen der politischen Verantwortung zugeschrieben werden, nur durch die Politik produziert werden dürfen. Im Gegenteil, besitzt das in Frage stehende Gut die Clubguteigenschaften, so besteht keine Notwendigkeit, vom Staat abhängig zu sein. Ist eine ausreichende Nachfrage für ein Clubgut vorhanden, so kann dies eben durch freiwillige Zusammenschlüsse durch Wirtschaftssubjekte selbst bereitgestellt werden. Dabei ergeben sich erhebliche Wohlfahrtsgewinne, wenn dadurch – wie offensichtlich im Fall der Euregionalen Academie – bisher nicht berücksichtigte Nachfrageelemente bedient werden können. Letztlich verdeutlichen dann das Konzept der FOCJ sowie das Modell einer Welt voller Clubs die insgesamt entstehenden Vorteile eines derartigen Clubgüterangebotes. Die Euregionale Academie zielt somit auf eine Nachfrage, die bisher durch die politische Führung der EMR nicht befriedigt worden ist. Sie kann daher als eine Form des „internal exit“ verstanden werden (Buchanan/Faith 1987).

Die bisher analysierten Clubbedingungen deuten nach clubtheoretischen Überlegungen darauf hin, dass innerhalb dieses Clubs die Nettonutzen der Clubmitglieder im Mittelpunkt stehen. Die Clubgründung erfolgte freiwillig, die Mitglieder besitzen die Exit-Option und darüber hinaus besteht die Chance neuer Clubgründungen oder weiterer Clubeintritte in andere Clubs. Aufgrund dieser gegebenen Flexibilität in der Nachfragebefriedigung ist zudem ein hoher sozialer Nettonutzen zu erwarten. Diese Freiheiten bei der Clubgutbereitstellung sind möglich, da die Euregionale Academie mit keiner hoheitlichen Aufgabe betraut ist. Sie stellt ein Bildungsangebot dar, deren Inhalte sie selbst festlegt. Damit ist eine vergleichbare Clubgutbereitstellung auch durch andere kooperierende Bildungseinrichtungen möglich. Allein die Existenz möglicher Markteintritte zwingt die Euregionale Academie grundsätzlich zu effizienten Güterangeboten. Aufgrund des bestehenden Wettbewerbsdrucks stellen sich effiziente Clubbedingungen wie von selbst ein. Die Gefahr der „Tragedy of Clubs“ ist unter diesen Umständen nicht gegeben. Ob dieses nach der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie leicht entworfenen Bild jedoch in der Realität tatsächlich in dieser Form zutrifft, kann nur durch eine detaillierte Analyse der Praxis der Euregionalen Academie erfolgen. Hier ist zunächst festzuhalten, dass die Euregionale Academie auch in der Realität das Ausschlussprinzip bezüglich ihres Clubgutangebotes durchsetzt. Dies ist leicht ohne hohe Kosten möglich. So sind der Zugang und die Teilnahme an den Bildungsangeboten nur über eine entsprechende Anmeldung bei den jeweiligen Clubmitgliedern möglich. Es existiert kein anderer Weg, in den Genuss des Clubgutes zu kommen, so dass sich keine free-rider-Gelegenheiten ergeben. Letztlich kann während des Konsums noch durch die Bildungsträger kontrolliert werden, ob die Teilnehmer an einer Bildungsmaßnahme auch entsprechend zum Clubgutkonsum ermächtigt worden sind. Bei der Betrachtung des Congestion-Effekts innerhalb des Clubs zeigen sich jedoch aus Sicht der Clubtheorie deutliche Mängel in der momentanen Konstruktion der

Euregionalen Academie. Aus theoretischer Sicht ist es möglich, bei einer hohen Nachfrage die Clubgutproduktion entsprechend auszuweiten, um die Clubkapazitäten zu erhöhen. Ebenso ist es vorstellbar, die Clubnutzungsgebühr, die zum Konsum des Clubgutes berechtigt, entsprechend zu anzuheben, um effiziente Bereitstellungsbedingungen zu erhalten. Beide Reaktionen können in der Praxis derzeit jedoch nicht umgesetzt werden. Die Ausweitung der Clubgutproduktion scheitert zum einen daran, dass sich die Clubmitglieder auf ein Bildungsangebot geeinigt haben, welches als relativ starr anzusehen ist. Eine mögliche Reaktion auf eine stärker Nachfrage kann aus dieser Sicht nur mit erheblichen Zeitverzögerungen erfolgen. Zum anderen sind innerhalb des Clubs Euregionale Academie für die Clubgutproduzenten keine entsprechenden Anreize gesetzt. Es existiert kein gemeinsames Finanzierungsmodell des Clubs, in dem die jeweiligen Produktionskosten, die durch einen Produzenten zur Clubgutherstellung eingebracht werden, entsprechend berücksichtigt sind. Die Vorteile der Kostenteilung werden nicht in vollem Umfang genutzt. Im Gegenteil, die Euregionale Academie stellt lediglich eine Zusammenfassung von ausgewählten Bildungsangeboten dar, die nach den jeweils nationalen Vorgaben der Bildungseinrichtungen finanziert werden. Die Preisstruktur zwischen den drei Bildungseinrichtungen, die sich an der Euregionalen Academie beteiligen, ist unterschiedlich. Auf diese Weise kommt jedoch kein einheitliches Clubgutangebot zustande, welches sich der entstehenden Nachfrage anpasst. Es ist nach der momentanen Struktur der Euregionalen Academie nicht möglich, effizient auf den sich einstellenden Congestion-Effekt reagieren zu können. Dies gilt sowohl für die Bereitstellungsmenge des Clubgutes als auch für die Clubgebühr. Obwohl es mit den aufgezeigten Rahmenbedingungen möglich wäre, erhalten die Clubgutproduzenten in der gewählten Clubform keine entsprechenden Marktinformationen über ihr Produkt. Aufgrund der differenzierten Angebotsstruktur des Clubgutes ist die Situation der Euregionalen Academie eher mit einer „Club of Clubs“-Situation vergleichbar. Die Clubgutproduzenten bieten vergleichbare Clubgüter an, die in Nutzenbeziehungen zueinander stehen. Zudem sind die jeweiligen Produktionsschritte ähnlich, so dass Kooperationen bei der Clubgutproduktion möglich sind – es entsteht die Euregionale Academie. Durch die gegenseitigen Unterstützungsleistungen kann der mögliche Congestion-Effekt, der sich bei steigender Nachfrage ergeben würde, leicht ausgeglichen werden, ohne die eigenen Kapazitäten anpassen zu müssen. Gerade bei schwankender Nachfrage werden auf diese Weise Überkapazitäten vermieden. Die Clubtheorie zeigt hier aber auch, dass hohe Anreize zu free-rider-Verhalten gegeben sind. Es ist eben möglich, die eigene Clubgutmenge zu reduzieren und dabei trotzdem viele Mitglieder in den Club aufzunehmen, da man auf die Kapazitäten der anderen Clubs zurückgreifen kann. Ob in der Realität bezüglich der Euregionalen Academie ein hohes Ausmaß an free-rider-Auswirkungen zu erkennen ist, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht beantwortet werden. Es ist jedoch ein wichtiger Beitrag der Clubtheorie,

auf diese möglichen Verhaltensanreize in Bezug auf die aktuelle Konstruktion der Euregionale Academie hinzuweisen. So können organisatorische Defizite aufgedeckt werden. Der free-rider-Anreiz kann letztlich nur über ein gemeinsames Clubgutangebot, in dem die Kosten der Produzenten entsprechend berücksichtigt sind (Euregionale Academie als ein Club)⁴⁹¹ oder bei Beibehaltung der heutigen Finanzierungsform über die Einführung einer entsprechenden Nutzungsgebühr zwischen den Clubgut Anbietern aufgefangen werden. Damit ist auch die Fortführung des Bildungsangebotes in Form einer „Club of Clubs“-Organisation möglich. Gegen diese Vorgehensweise würden wohl auch kaum bildungs- oder machtpolitische Einwände sprechen, die durch die nationalen Vorgaben über die jeweiligen Finanzierungsformen der Bildungseinrichtungen die Gründung eines Clubs erschweren. Weder die Gründung eines Clubs noch eine effiziente Ausgestaltung der „Club of Clubs“-Situation entsprechen der heutigen Praxis, so dass nach der clubtheoretischen Analyse Ineffizienzen zu erwarten sind.

Im Rahmen der Einzelfallstudie ist auffällig, dass die Euregionale Academie bis heute auf hohe Subventionen aus Bildungsfördermaßnahmen angewiesen ist. Diese werden als überlebenswichtig eingestuft. Dabei besteht für die Euregionale Academie die Schwierigkeit, dass sie ein Gut produziert, welches nicht dem Interesse der politischen Führung der EMR entspricht. Damit sind seitens der Euregio kaum (EU-)Fördermittel zu erwarten. Der Club ist auf Quellen angewiesen, die unabhängig vom politischen Willen der EMR existieren oder sich teilweise sogar außerhalb dieser Euregio befinden. So erhält die Euregionale Academie momentan Fördermittel aus dem Projekt EuRegionale 2008, welches entscheidend durch das Land Nordrhein-Westfalen angetrieben und beworben worden ist. Ein Engagement der EMR-Führung hatte nahezu keinen Einfluss. Nach der vorgenommenen clubtheoretischen Analyse kann hier allerdings hart geurteilt werden: Die Euregionale Academie betrügt sich durch die Subventionsmittel selbst. Diese verhindern dauerhaft einen effizienten Aufbau der interregionalen Bildungskooperation, in dem für die Produzenten die notwendigen Anreize gesetzt werden. Würde es eine Clubgebühr für die Nutzung der gegenseitig-

491 Würde die Euregionale Academie als ein Club organisiert, so würde sie durch ihr modulares sowie maßnahmebezogenes Bildungsangebot einem multiproduct Club entsprechen. Auf diese Weise wäre es auf der einen Seite bei der gemeinsamen Clubgutproduktion möglich, den Nutzen von Economies of Scope zu generieren. Auf der anderen Seite würde zu dem Congestion-Effekt innerhalb der einzelnen Bildungsangebote ein zusätzlicher cross-crowding-Effekt zwischen den Bildungsmaßnahmen entstehen. Eine effiziente Reaktion darauf wäre für den Club dann aber in Form einer entsprechenden Produktionsausweitung oder Gebührenerhöhung möglich. Darüber hinaus erscheint es naheliegend, dass die Euregionale Academie als ein Club, der ein konkretes Bildungsangebot produziert, ebenfalls steigende Economies of Scale realisieren würde. In der heutigen Struktur verzichten die Clubgutproduzenten somit auf mögliche „increasing returns“ bei Bereitstellung des Bildungsangebotes.

gen Kapazitäten geben, so sind aus wirtschaftstheoretischer Sicht sogar Anreize für Investitionen in das Clubgut gegeben. In der Realität verschwendet die Euregionale Academie jedoch ihre Ressourcen im Kampf um mögliche Fördermittel, die sie darüber hinaus als Erfolg und Anerkennung für das eigene Bildungsangebot wertet. Aus ökonomischer Sicht erzeugt die Clubkonstruktion der Euregionale Academie nur dann einen Nutzen, wenn sie in der Lage ist, sich selbst zu tragen. Ist der Club dazu trotz einer effizienten internen Organisation nicht in der Lage, so scheint für das Clubgut die entsprechende Nachfrage auch nicht vorhanden zu sein. Die Clubgutproduzenten haben sich in diesem Fall in ihrer Annahme geirrt, dass eine sich lohnende Nachfrage nach einer gemeinsamen regionalen Identität innerhalb der EMR gegeben ist. Ein Clubgüterangebot im Sinne der Clubtheorie erzeugt damit einen weiteren Vorteil: Durch die Wirtschaftssubjekte werden dann auch nur die Güter angeboten, für die eben eine entsprechende Nachfrage vorhanden ist. Wird das Clubgüterangebot beispielsweise nur durch politische Entscheidungen in Form von Subventionsmittelvergaben gestaltet, kann es zu volkswirtschaftlichen Effizienzverlusten kommen, da eine Nachfrage bedient wird, die in ihrer Höhe nicht den Produktionskosten entspricht.

IV.3.3.2. Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft

Der Club der Euregionalen Academie besteht zum einen aus den drei ständigen Mitgliedern Arcus College, Volkshochschule der Ostkantone und Aachener Volkshochschule, die gleichzeitig die drei Produzenten des Clubgutangebotes sind. Die Nachfrager kommen in den Genuss des Clubgutes, wenn sie sich für eine Bildungsmaßnahmen aus dem Angebot der Euregionalen Academie entscheiden. Diese Konsumententscheidung fällt wie bereits dargestellt anhand der jeweiligen nationalen Vorgaben und Bedingungen der Bildungsbehörde. Die Anmeldung an einer Bildungsmaßnahme entspricht der Erlaubnis zum Clubeintritt. Die Clubmitgliedschaft gilt für den mit der Maßnahme verbundenen Zeitrahmen. Auf diese Weise stellen sich die Clubsituation und damit die Clubmitgliedschaft anders dar, als es bei den vorherigen Studien der Fall gewesen ist. Bezüglich der Gesamtbetrachtung des Clubs ist zu betonen, dass seine Mitgliedschaft zwischen Produzenten und Konsumenten zu unterscheiden ist. Während im Rahmen der bisherigen Untersuchungen der Clubsituationen die Produzenten das Clubgut auch für sich selbst bereitstellten, lassen sich hier nun klassische Produzenten finden, die ihr Produkt lediglich verkaufen wollen, ohne sich selbst mit dem Clubgut zu versorgen. Des Weiteren hängt die Clubmitgliedschaft nicht von einer regionalen Zugehörigkeit ab. Sie entsteht allein durch eine bewusste Kaufentscheidung, d.h. die Clubmitgliedschaft wird ausschließlich über die Zahlungsbereitschaft – gegebenenfalls in Verbindung mit Wartekosten – eines Wirtschaftssubjektes für das Clubgut definiert. Damit kann grundsätzlich jedes Wirt-

schaftssubjekt, welches die entsprechende Nutzungsgebühr zahlt, im Rahmen der freien Kapazitäten in den Club für den Zeitraum des Clubgutkonsums eintreten. Danach erlischt die Mitgliedschaft wieder. Insgesamt muss daher festgehalten werden, dass die Clubmitgliedschaft des Clubs Euregionale Academie allein deshalb schon heterogen ist, da sie sowohl Produzenten als auch Konsumenten umfasst. Bei der weiteren Betrachtung der Clubmitgliedschaft ist dieser Aspekt besonders zu berücksichtigen.

Die drei Clubgutproduzenten führen allein durch ihre Clubmitgliedschaft zu einem ersten Heterogenitätsfaktor. Sie kooperieren untereinander, um eine gemeinsames Bildungsangebot zu erstellen. Dennoch sind sie durch ihre nationalen Zugehörigkeiten an die unterschiedlichen bildungspolitischen Vorgaben ihrer Heimatländer gebunden. Hier herrschen unterschiedliche Schwerpunkte vor, was unter dem Begriff der Erwachsenenbildung zu verstehen ist. Während die deutsche Seite auch die Politische Bildung der Bürger betont, spielt diese in den Augen der niederländischen Bildungspolitiker kaum eine Rolle. Hier ist es im Rahmen der Erwachsenenbildung die Aufgabe, über den zweiten Bildungsweg Schulabschlüsse nachholen zu können. Auf diese Weise entstehen beim Aufbau eines gemeinsamen Bildungsprogramms hohe Kosten der Entscheidungsfindung, die dem Kostenaspekt nach Ohr (2003) zuzuordnen sind. Die heterogenen Aspekte müssen erstmal miteinander vereinbart werden. Zudem verfügen die Clubgutproduzenten, ebenfalls durch nationale Vorgaben begründet, über unterschiedliche Finanzierungsmöglichkeiten. Während die niederländischen Vertreter sich selbst finanzieren müssen, können die anderen Produzenten von staatlichen Zuwendungen profitieren. Auf diese Weise kommt es auf der Produzenten-seite zu unterschiedlichen Leistungspotentialen bei der Clubgutproduktion. Dennoch sind die drei Bildungseinrichtungen über das gemeinsame Interesse an einem bestimmten Bildungsangebot miteinander verbunden. Sie verfolgen das gemeinsame Ziel der Schaffung einer regionalen Identität innerhalb der EMR, welches sie trotz oder gerade wegen der bestehenden Unterschiede erreichen wollen. In Bezug auf diese Zielverfolgung sind die Clubgutproduzenten als sehr homogen einzustufen. Über das Ziel des Clubs existieren keine zwei Meinungen. Es ist dann interessant zu beobachten, dass die unter den Clubgutproduzenten vorhandenen Heterogenitätskosten nach Ohr (2003) durch die gewählte Form des Clubgutangebotes minimiert werden. Die Clubgutproduzenten müssen lediglich eine Auswahl der ohnehin bereits vorhandenen Bildungsangebote treffen, um das Clubgut der Euregionalen Academie zu erzeugen. Nur hier entstehen Heterogenitätskosten. Die Clubgutproduzenten vermeiden jedoch die Auseinandersetzung bezüglich eines gemeinsamen Finanzierungsschlüssels oder einer gemeinsamen Teilung der Produktionskosten. Es existiert kein gemeinsamer Unterbau für eine Verwaltung der Euregionalen Academie. Auch der Weg in den Club für die Clubgutnachfrager wird nicht einheitlich gestaltet. Einfach formuliert kann gesagt werden, dass sich die Produzenten schlicht aus dem Weg ge-

hen, um diese hohen Kooperationskosten zu sparen. Die vorherige Analyse hat jedoch gezeigt, dass die daraus entstehende Clubstruktur free-rider-Anreize beinhaltet. Durch die gewählte Organisationsform werden zwar die Heterogenitätskosten unter den Produzenten gesenkt, jedoch entstehen Ineffizienzen aufgrund der damit erzeugten Verhaltensanreize. Die Analyse der Clubmitgliedschaft führt somit zu einer Erklärung der gewählten Clubgutbereitstellung. Dieser Logik folgend müssten dann auch Anreize aus Sicht der Produzenten entstehen, den Club Euregionale Academie zu vergrößern. Je mehr Produzenten, desto höher sind die free-rider-Chancen. In der Tat wird durch Ehlers (2005) die Aufnahme weiterer Bildungsorganisationen nicht ausgeschlossen. Jedoch wird hierzu die bedingungslose Übereinstimmung mit den Zielen der Euregionalen Academie gefordert. Durch diese Homogenität entsteht die für die Produzenten notwendige Bindungskraft untereinander.

Der zweite im Club auszumachende Heterogenitätsfaktor entsteht auf Seiten der Konsumenten, die sich während ihres Konsums im Club aufhalten. Die Heterogenität wird eben dadurch eingebracht, dass es die Clubkonstruktion erlaubt, dass im Rahmen der freien Kapazitäten jedes Wirtschaftssubjekt durch die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme gemeinsam mit anderen für die Dauer des Konsums zum Clubmitglied wird. Dieser Aspekt stellt aus Sicht des Clubs jedoch grundsätzlich kein Problem dar. Eher ist genau das Gegenteil der Fall: Ein gewisses Maß an Heterogenität unter den Konsumenten ist im Sinne des Zwecks der Bildungsangebote sogar gewünscht. Nur auf diese Weise kann gegenseitiges Verständnis gefördert werden. Allerdings darf die Heterogenität nicht derart an Überhand gewinnen, dass kein Bildungsprogramm mehr durchgeführt werden kann. Für den Club bieten sich aber hierfür leichte Lösungen an, so dass der Aspekt der Heterogenität durch die Clubmitglieder zu vernachlässigen ist. Als geeignetste Maßnahme kann der Club von vornherein eine ausgewogene Teilnehmerzahl festlegen, so dass hier der Grad der Heterogenität aller Voraussicht nach in Abhängigkeit von den Konsumenten nur in einer bestimmten Bandbreite schwankt.

Sowohl für den ersten als auch den zweiten Heterogenitätsfaktor spielen mögliche Diskriminierungseffekte eine bedeutende Rolle. Für die Betrachtung der Clubgutproduzenten sind Diskriminierungseffekte deshalb von besonderer Bedeutung, da der Club Euregionale Academie sehr personenabhängig ist. Ohne hohes persönliches Engagement einzelner Persönlichkeiten wäre das heutige Bildungsangebot in der Form nicht möglich. Ebenso müssen die Produzenten innerhalb des Clubs vom eigenen normativen Leitbild der gemeinsamen Identität überzeugt sein. Bestehen hierzu innerhalb des Clubs Vorbehalte und tiefgreifende Meinungsverschiedenheiten, so wirkt sich dies unmittelbar auf den Club aus und kann ihn letztlich in seiner Existenz bedrohen. Dabei entstehen Diskriminierungseffekte eben nicht durch die gemeinsame Produktion oder die uneinheitliche Finanzierung innerhalb der Euregionalen Academie. Diskriminierung

entsteht allein durch den Fakt der Clubmitgliedschaft. Dabei ist darauf zu verweisen, dass Diskriminierung auch positiv definiert werden kann. Es kann also auch durch die Mitgliedschaft eines Produzenten zu sehr positiven Effekten kommen, so dass der Club und sein Produkt aufgewertet werden. Insgesamt entspricht die Euregionale Akademie durch ihre hohe Bindungskraft an ihr Leitbild in Bezug auf die Produzenten einem typ-optimalen Club. Auch auf der Konsumentenseite innerhalb des Clubs besteht die Gefahr der Diskriminierung. Es gilt ebenso, dass unabhängig vom Congestion-Effekt positive Diskriminierungseffekte die Qualität des Konsums steigern und negative Effekte die Qualität erheblich beeinträchtigen können. Dabei ist zunächst festzustellen, dass durch die Clubgutproduzenten ein gewisses Maß an Diskriminierung durchaus erwünscht ist, welches dann über den Clubgutkonsum bestätigt oder abgebaut wird. Ab einer gewissen Höhe dieser Effekte ist jedoch ein zielführender Clubgutkonsum nicht mehr möglich. Dies mag sogar für die positiven Diskriminierungseffekte gelten, wenn deren Ausmaß zu sehr von den eigentlichen Bildungszielen ablenkt. Grundsätzlich bestehen hier aber auch abmildernde Tendenzen, da alle Nachfrager nach dem Clubgut sich freiwillig für einen Clubeintritt entscheiden. Eine möglicherweise auftretende Diskriminierung während des Bildungskonsums müsste ihnen dabei im Vorfeld bewusst sein.

Die Clubtheorie verweist mit ihren Analyseinstrumenten darauf, dass sich sowohl die Auswirkungen der Heterogenitätskosten nach Ohr (2003) als auch die Diskriminierungseffekte verschärfen, wenn es zu einem häufigen Wechsel der Clubmitglieder kommt. Bei der Betrachtung der Produzentenseite ist hierzu festzustellen, dass ein häufiger Wechsel der Clubgutproduzenten bisher nicht aufgetreten ist. Er ist auch in der Zukunft nicht sehr wahrscheinlich. Sowohl die Bildungseinrichtungen selbst als auch die am Projekt beteiligten Personen sind längerfristig mit dem Club Euregionale Akademie verbunden. Dies ist für die Kooperation sehr vorteilhaft, da gerade im Rahmen der Clubgründung umfangreiche Investitionen in das gemeinsame Bildungsangebot getätigt werden mussten. Würden die Clubgutproduzenten aufgrund einer kurzen Mitgliedschaftsdauer im Club nur sehr kurzfristig agieren, so zeigt die Clubtheorie, dass dann das Investitionsvolumen deutlich geringer ausfallen würde. Bezüglich der Investitionen in den Club bestehen in einer solchen Situation erhebliche free-rider-Anreize, sich nicht mehr für die zukünftige Gestaltung zu engagieren. Wiederum erzeugt hier die hohe Identifikation der Clubgutproduzenten mit ihrem Angebot eine ausgleichende Wirkung. Die Clubgutproduzenten neigen zu einem langfristigen Clubaufenthalt. Die dargestellten Anreize können jedoch dann auftreten, wenn unabhängig von der Dauer eines bisherigen Engagements absehbar ist, dass ein Produzent den Club verlassen wird. Hier ist möglich, dass sich seine Bereitschaft zur Clubgutproduktion reduziert. Die Clubgutkonsumenten investieren selbst nicht in das Clubgut. Im Gegenteil, sie halten sich nur temporär im

Club auf.⁴⁹² Da auch eine häufige Wiederholung des Clubgutkonsums nicht sehr wahrscheinlich ist, nehmen sie eine sehr kurzfristige Sichtweise in Bezug auf das Clubgut ein. Es muss grundsätzlich nur für die Dauer des eigenen Konsums im einwandfreien Zustand sein. So ist beispielsweise möglich, dass seitens der Bildungsteilnehmer ein schonender Umgang mit Unterrichtsmaterial oder sonstigen Einrichtungsgeständen des Clubs vermieden wird. Dieser Aspekt kann durch den Club jedoch in Form von entsprechenden Versicherungen, Regressandrohungen oder eine erhöhte Aufsicht gelöst werden. Wäre der Club zur Erhebung einer einheitlichen Clubgebühr in der Lage, könnten hierdurch entstehende Kosten berücksichtigt werden, so dass die Konsumenten ihre eigene kurzfristige Sichtweise selbst bezahlen müssten. Zusammenfassend kann bezüglich der Heterogenitätskosten (Ohr 2003) und der Diskriminierungseffekte gesagt werden, dass beide Elemente gerade auf Seiten der Clubgutproduzenten zu finden sind und spürbare Konsequenzen für den Club bedeuten können. Jedoch werden die Auswirkungen zum einen durch das gemeinsame normative Leitbild abgemildert, zum anderen ist der Club bei allen damit verbundenen Nachteilen so konstruiert, dass ihnen durch die Clubgutproduzenten ausgewichen werden kann. Bezüglich der Konsumenten sind ebenfalls beide Aspekte vorhanden. Allerdings sind sie hier mit Blick auf die Inhalte des Clubgutangebots sogar in einem gewissen Maß erwünscht. Zu starken Ausprägungen kann durch den Club leicht entgegengesteuert werden.

Im Rahmen der Betrachtung der Clubmitgliedschaften ist neben diesen Aspekten hinzuzufügen, dass die Anzahl der Clubs, die ein vergleichbares Produkt wie die Euregionale Akademie bereitstellen wollen, grundsätzlich frei und flexibel ist. Das betrachtete Bildungsangebot ist nicht grundsätzlich auf eine bestimmte Anzahl Bildungsträger beschränkt. Des Weiteren muss erkannt werden, dass die Clubmitgliedschaft der Konsumenten allein von einer Kaufentscheidung und nicht etwa von Raumgrößen einer Region abhängig ist. Damit kann jedes Wirtschaftssubjekt Clubmitglied werden. Die Frage nach möglichen Unversorgten ist aus dieser Perspektive daher sehr schwer zu beantworten: Besteht eine höhere Nachfrage, als es die Euregionale Akademie bedienen kann, so kann sich dieser Club ausweiten oder es werden neue Clubs gegründet. Dies bedeutet, dass in dynamischer Sicht niemand vom Clubgutkonsum ausgeschlossen bleiben muss. Durch die freie Ausgestaltung der Clublandschaft bezüglich des in Frage stehenden Bildungsangebotes wird aus Sichtweise der Clubtheorie die Allokationslösung für die Versorgung der Unversorgten gewählt. Dies ist unter der Voraussetzung selbstverwalteter Clubs vertretbar, da keine großen Nachteile der Allokation gegenüber den weiteren Versorgungsoptionen bestehen. Favorisiert werden müsste nach dem Modell einer Welt voller Clubs zwar die Redistributi-

492 Allenfalls ist vorstellbar, dass sie sich über Feedback-Maßnahmen (Fragebogen, Meinungsäußerung) an der zukünftigen Clubgutproduktion beteiligen.

on, doch diese ist in der Realität mit erheblichen Kosten verbunden. Die Don't care about-Lösung ist dann zu wählen, wenn die Anzahl der Unversorgten sehr gering ist. Sie ergibt sich damit quasi von selbst, wenn durch die verbliebenen Unversorgten eine eigene Clubgründung nicht mehr rentabel ist. Sollten die Bildungsangebote in der Realität von Managerclubs bereitgestellt werden, so zeigen sich die Vorteile der flexiblen Clublandschaft. Hier ist die Allokationslösung eben optimal. Alle weiteren Versorgungsoptionen sind ihr gegenüber mit deutlichen Nachteilen verbunden.

IV.3.3.3. Ansatzpunkte zum Clubmanagement

Aufgrund der minimalen Ausgestaltung des Clubs Euregionale Academie können clubtheoretische Ansatzpunkte zum Clubmanagement nur in begrenztem Maß aufgezeigt werden. Bei der Betrachtung der Bildungskoooperation ist leicht erkennbar, dass der Club ausschließlich von der Seite der Produzenten, also der drei kooperierenden Bildungseinrichtungen betrieben und geführt wird. Sie bestimmen die internen Verhältnisse und stellen das Clubgutangebot bis hin zur Art und Weise des Konsums bereit. Die Nachfrager, die während ihres Konsums auch als Clubmitglieder zu definieren sind, spielen bei der Führung des Clubs keine Rolle. Dies ist nicht weiter verwunderlich, denn nur die drei Produzenten verfügen über dauerhafte Mitgliedschaften im Club. Dabei haben sie zur Führung des Clubs die Form der Selbstverwaltung gewählt, was ihnen nach den clubtheoretischen Gesetzen den höchsten Nettonutzen pro Kopf sichert. Grundsätzlich ist die Selbstverwaltung jedoch mit hohen Kosten verbunden. Die drei Betreiber der Euregionalen Academie können sich diese allerdings leisten. Ihre Kosten der Selbstverwaltungslösung sind verschwindend gering, da bei der gewählten Organisationsform kaum Maßnahmen anfallen, die im Rahmen der Selbstverwaltung umzusetzen sind. Das angebotene Bildungsprogramm basiert auf den Angeboten, die die Mitglieder der Euregionalen Academie auch für die nationalen Programme in ihren jeweiligen Heimatländern anbieten. Es müssen also keine eigenen Produktionsschritte im Sinne der Planung, Organisation, Durchführung und Qualitätssicherung getätigt werden. Zudem existiert kein eigenes Finanzierungssystem, welches nach einer eigenen Verwaltung und Rechnungslegung verlangen würde. Die Kosten, die für die Produzenten anfallen, sind die Transaktionskosten bei dem Einigungsprozess, welche Bildungsinhalte unter dem Schirm der Euregionalen Academie aus dem jeweiligen nationalen Angeboten zusammengefasst werden sollen. Darüber hinaus betreibt der Club ein gemeinsames Marketing und eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit. Hier sind die höchsten Verwaltungskosten zu erwarten. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Notwendigkeit, die Genehmigung weiterer Fördermittel zu erhalten. Es ist nicht zu erwarten, dass die Clubgutproduzenten bei der Führung des Clubs von der Selbstverwaltung abweichen. Die damit verbunden Kosten neh-

men sie gern in Kauf, denn sie sichern sich dadurch ein für sie viel bedeutsames Gut. Die Clubgutproduzenten können auf diese Weise garantieren, dass die Euregionale Academie weiterhin dem festgelegten Leitbild einer euregionalen Identität folgt. Dadurch, dass man im Rahmen der Selbstverwaltung vollständig nach den eigenen Präferenzen handeln kann, wird es ermöglicht, ein zur politischen Meinung innerhalb der EMR konkurrierendes Gut zu erzeugen. Würden Clubmanager an die Stelle der Selbstverwaltung gesetzt, so könnte dieses Ziel in Gefahr geraten. Dies gilt nicht nur aufgrund der Umstände, dass die Clubmanager nicht dauerhaft gegen die generelle politische Meinung agieren wollen, sondern auch deshalb, weil die Euregionale Academie einen Bedarf besitzt, die internen Verhältnisse effizienter zu gestalten. Der Logik der Principal-Agent-Theorie entsprechend können die Entscheidungen des Clubmanagement dazu führen, dass von den Präferenzen der Clubgutproduzenten abgewichen wird. Allgemeiner formuliert ergibt sich aus der clubtheoretischen Analyse die Fragestellung, ob es generell möglich ist, ein vor allem ideologisch behaftetes Vorhaben durch beauftragte Clubmanager führen zu lassen. Da die ideologischen Inhalte derart im Vordergrund stehen und kaum Abweichungstoleranzen hergeben, wären die Effizienzverluste aufgrund der Entscheidungsdelegation, die durch das Modell einer Welt voller Clubs vor Augen geführt worden sind, wohl zu groß. Gerade in dynamischer Sicht können sich erhebliche Abweichungen ergeben, die, einmal aufgetreten, auch nur schwer wieder rückgängig zu machen sind. Die verfolgte Ideologie entspricht dann clubtheoretisch formuliert einem extrem hohen Eigeninteresse, von dem bereits leichte Abweichungen hohe Nutzenverluste bedeuten.

Für die Konsumenten des Clubgutes stellt die Euregionale Academie hingegen einen Managerclub dar. Aus ihrer Sicht werden die ihnen zur Verfügung gestellten Bildungsangebote durch Manager geplant, organisiert und durchgeführt. Damit entsprechen diese – streng nach der Principal-Agent-Theorie – nicht im vollen Umfang den Präferenzen der Nachfrager. Dies macht aus clubtheoretischer Analyse aber wiederum Sinn, denn trotz der Ineffizienzen lohnen sich hier die Kostenersparnisse, die im Vergleich zur Selbstverwaltungslösung erzielt werden können. Die Nachfrager nach den Bildungsangeboten sind nicht in der Lage, sich selbst ein vergleichbares Bildungsangebot zu schaffen. Die damit verbundenen Kosten wären im Vergleich zum Zeitraum, in dem das Gut konsumiert wird, unverhältnismäßig hoch. Dies gilt nicht nur für die inhaltliche Ausarbeitung, sondern vor allem für die Organisation der Bildungsmaßnahmen. Zudem muss angefügt werden, dass die Nachfrager auch nicht in den Club eintreten müssen, wenn sie das Clubgut unter den aufgezeigten Bedingungen nicht konsumieren wollen. Sie melden sich selbst für die entsprechenden Bildungsmaßnahmen an. Der Clubeintritt erfolgt allein durch Konsumentenentscheidung. Schon auf diese Weise werden die durch die Clubtheorie grundsätzlich aufgezeigten Ineffizienzen bei Managerverwaltung eingeschränkt.

IV.3.3.4. Zusammenfassung

Das Bildungsangebot der Euregionalen Academie entspricht einer Clubgutsituation. Sowohl die Ausschließbarkeit als auch Rivalität im Konsum sind gegeben.⁴⁹³ Besonders zu betonen ist, dass die Euregionale Academie durch einen freiwilligen Zusammenschluss entstanden ist, der ein Clubgut produziert, welches sich nicht im Einklang mit der politischen Vorstellung über den Raum der EMR befindet. Die treibenden Kräfte innerhalb des Clubs sind private Wirtschaftssubjekte, die ein alternatives Angebot auf den Markt bringen. Auf diese Weise stellt die Euregionale Academie ein klassisches Beispiel für den Fall dar, den bereits Buchanan (1965) vor Augen hatte: Bei ausreichender Nachfrage besteht bei Gütern mit Clubguteigenschaften die Möglichkeit, dass sich die Wirtschaftssubjekte in Form von Zusammenschlüssen diese selbst bereitstellen. Als Resultat entsteht dann ein viel präferenznäheres Gesamtangebot an Gütern. Ein weiterer Aspekt der Wirtschaftswissenschaft kommt hinzu: Die Euregionale Academie ist zur Effizienz gezwungen. Für die Clubmitglieder besteht jederzeit die Exit-Option mit der Chance, einen eigenen Club zu gründen. Dennoch ist die Clubkonstruktion der Euregionalen Academie an sich sehr mangelhaft. Weder kommt es zu einer gemeinsamen Kostenteilung, noch kann eine effizienzfördernde Reaktion auf mögliche Congestion-Effekte erfolgen. Die Clubtheorie leistet hierbei einen entscheidenden Beitrag, um Ineffizienzen innerhalb der internen Bedingungen der Kooperationsform aufzuzeigen. Die vorhandenen Möglichkeiten zur Realisierung von Größen- und Verbundvorteilen bei der Clubgutproduktion werden nicht ausgeschöpft. In der momentanen Struktur gleicht die Kooperation eher einer „Clubs of Clubs“-Situation, die hohe free-rider-Gefahren in sich birgt. Zudem ist die Euregionale Academie bis heute nicht selbsttragend. Sie muss über Subventionen finanziert und betrieben werden. Damit ist nicht zu sagen, ob für das produzierte Clubgut überhaupt eine ausreichende Nachfrage gegeben ist. Diese setzt natürlich auch Buchanan (1965) voraus, denn andernfalls bedeutet die Aufrechterhaltung des Clubs nicht anderes als die Vernichtung von Ressourcen der Volkswirtschaft.

Bezüglich der Betrachtung der Clubmitglieder muss zwischen Produzenten und Konsumenten getrennt werden, wobei die Produzenten das Wesen des Clubs definieren. Damit sind die Auswirkungen, die von Seiten der Clubgutproduzenten ausgehen, für den Club viel bedeutender. Hierzu ist grundsätzlich festzustellen, dass eine hohe Heterogenität in Verbindung mit Diskriminierungseffekten

493 Wiederum sei daran erinnert: Nur die Ausschließbarkeit ist das notwendige Kriterium für die Feststellung einer Clubgutsituation und damit zur Abgrenzung von anderen Gütern. Die angesprochene Rivalität im Konsum verweist lediglich darauf, dass Congestion-Effekte auftreten. Dennoch ist für alle nicht ausgeschlossenen Wirtschaftssubjekte der Konsum des Clubgutes möglich, wenn auch in verminderter Qualität durch Congestion.

aufzufinden ist. Allerdings führt die gemeinsame Nachfrage und Überzeugung einer gemeinsamen Identität im Grenzraum der EMR zu einer für das Clubgut entscheidenden Einheit unter den Produzenten. Mit Blick auf das Clubgut sind diese homogen. Bezüglich der Konsumenten im Club sind Heterogenitäts- und Diskriminierungsaspekte dagegen als unerheblich einzustufen. Entweder sind sie im Sinne des Bildungsangebotes sogar erwünscht, oder sie können leicht vermieden werden. Unabhängig davon führen die grundsätzlich flexiblen Clubgutbedingungen dazu, dass Unversorgte leicht mit dem Clubgut bedient werden können. Sie besitzen durch die Allokationslösung jederzeit die Chance, sich entsprechend selbst zu versorgen. Auch spricht vieles dafür, dass sich bei entsprechender Nachfrage eine diesen Bedingungen angepasste Angebotsstruktur ergeben würde.

Die Euregionale Academie wird durch die Form der Selbstverwaltung geführt. Hohe Kosten dieser Clubverwaltung entstehen aufgrund der vorherrschenden Bedingungen nicht. Zudem besteht kein Anreiz, ein Clubmanagement einzusetzen, da aus Sicht der Clubgutproduzenten befürchtet werden muss, dass die gemeinsamen Ziele verfehlt werden könnten. Aus Sicht der Konsumenten ist es nur sinnvoll, dass der Club für sie ein Managerclub ist. Für sie ist die Selbstverwaltungslösung viel zu kostspielig, der Bereitstellungsgedanke von Bildungsangeboten stellt ja gerade den Sinn dieses Clubengagements dar.

V. Schlussbetrachtung

V.1. Zusammenfassung

Das Ziel dieser Arbeit ist es, durch die Anwendung der Clubtheorie auf die Europäische Union die innerhalb des politischen Systems wirkenden ökonomischen Kräfte aufzuzeigen und zu beschreiben, so dass das Verständnis und die Bewertung der Entwicklungen der EU auch aus dieser Perspektive ermöglicht werden. Dazu wird im II. Kapitel zunächst die ökonomische Theorie des Clubs vorgestellt. Der Einstieg dazu erfolgt über die Unterscheidung zwischen öffentlichen und privaten Gütern, so dass letztlich das Ausschlussprinzip und das Nichtvorhandensein von vollständiger Rivalität im Konsum als notwendige Voraussetzungen für ein Clubgut definiert werden können. Anhand des Buchanan-Modells (1965) wird dargelegt, wie sich die optimalen Clubbedingungen unter den gegebenen Einflüssen einstellen. Zum weiteren Verständnis werden dazu der Congestion-Effekt, die Besuchs- und Gebührenbedingung als auch das Personenteilbarkeitsproblem ausführlich vorgestellt. Ebenfalls wird deutlich gemacht, dass Buchanan (1965) der Maximierung der Nettonutzen pro Clubmitglied folgt, so dass sein Clubmodell einer „within-club“-Perspektive entspricht. Unter der Voraussetzung, dass kein Integer-Problem existiert, ergibt sich auf diese Weise der höchste gesamtwirtschaftliche Nettonutzen. Diesem Ergebnis wird in einem weiteren Schritt die These der „total economy“-Sichtweise gegenüber gestellt (Ng 1973). Es kann gesamtwirtschaftlich sinnvoll sein, ein weiteres Mitglied in einen Club aufzunehmen, obwohl der Nettonutzen pro Kopf der bisherigen Clubmitglieder dadurch sinkt. Die Summe aller Nettonutzen liegt jedoch höher, solange der Nutzengewinn des neuen Mitgliedes die Nutzenverluste der anderen überwiegt. Es ergibt sich somit eine Diskussion, welcher der beiden Perspektiven zu einer pareto-optimalen Situation führt. Dabei zeigt sich, dass der „total economy“-Standpunkt nur dann überlegen ist, wenn ein Integer-Problem existiert und die Clubanzahl nicht flexibel ist. Bei einer flexiblen Clubanzahl ist der „within-club point of view“ vorzuziehen. Im Anschluss daran folgt ein Abschnitt, in dem die weiterführenden clubtheoretischen Ansätze vorgestellt werden, die für die Betrachtung des politischen Systems der EU von hoher Bedeutung sind. So spielen die Aspekte der Heterogenität der Clubmitgliedschaft als auch die Monopolmacht eines Clubs eine bedeutende Rolle. Darüber hinaus werden die Situationen von multiproduct Clubs und von „Club of Clubs“ näher beleuchtet. Auch der Einfluss von Unsicherheiten bzw. fehlender vollständiger Information sowie der Einfluss von Principal-Agent-Effekten werden entsprechend dargelegt. All diese Aspekte wirken sich direkt die Clubbedingungen, so dass es zu Abweichungen von den optimalen Größen kommen kann. Dies gilt sowohl in der singulären Betrachtung als auch im Zusammenspiel der oben ge-

nannten Einflussfaktoren. Auf diesen Inhalten aufbauend wird das clubtheoretische Konzept der FOCJ (Casella/Frey 1992) vorgestellt, welches einen auf der Clubtheorie basierenden Ansatz zur effizienteren Gestaltung des europäischen Integrationsprozesses darstellt. Es gelingt, die Vorzüge einer flexiblen Bildung von Clubs zu untermauern. Im Anschluss daran folgt eine ausführliche Darstellung eines Modells einer Welt voller Clubs (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005), in dem mehrere Elemente der Clubtheorie vereint werden. Durch die Unterscheidung zwischen selbstverwalteten und managergeführten Clubs werden die „within-club“- und „total economy“-Perspektiven gegenübergestellt. Dabei zeigt sich ein vor allem bei im Vergleich zur Bevölkerung kleineren Clubs bedeutender Effizienzverlust durch Entscheidungsdelegation, da die Clubmanager ihre eigenen Interessen verfolgen. Zudem werden sowohl das Personen- als auch das Clubteilbarkeitsproblem (Integer-Problem) eingeführt, so dass mehrere Versorgungsoptionen (Don't care about, Redistribution, Allokation) zur Versorgung der Unversorgten bei der Bestimmung des sozialen Nettonutzen betrachtet werden können. Auch hier kommen die Nachteile der Managerführung bei der Clubgutbereitstellung deutlich zum Ausdruck. Bei einer flexiblen Clubanzahl führt die Selbstverwaltung zum höchsten sozialen Nettonutzen. Im letzten Abschnitt des Kapitels werden mit der Clubtheorie verwandte ökonomische Ansätze angeführt, um die Anwendungsbreite der ökonomischen Analyseinstrumente bereits in den theoretischen Ansätzen aufzuzeigen. Ausführlich wird das Modell von Alesina/Spolaore (1997) dargelegt, welches sich mit der Größe und Anzahl von existierenden Ländern beschäftigt. Dabei besteht eine enge Verbindung zu den Inhalten der Clubtheorie, da die Länderentwicklung auch nach dieser Argumentation von internen Heterogenitätskosten und Machtstreben der Politik abhängig ist. Neben diesen Aspekten treten jedoch weitere Aspekte, wie die Möglichkeit von Ländern, Außenhandel zu betreiben, hinzu, so dass das Modell nicht mit der Clubtheorie identisch ist. Ein weiterer bedeutender Ansatz gelingt Buchanan/Faith (1987) mit der Beschreibung des „internal exit“. Durch die Autoren ist diese interne Exit-Option als Möglichkeit gedacht, bei der Bereitstellung von öffentlichen Gütern einer zu hohen Besteuerung des Staates ausweichen zu können, ohne sich vollständig von diesem abspalten zu müssen. Damit treffen sie den Kern der Clubtheorie, die auf der Vorstellung basiert, dass sich Wirtschaftssubjekte durch freiwillige Zusammenschlüsse die Güter selbst bereitstellen können, die die Clubguteigenschaften besitzen. Letztlich entspricht die disziplinierende Wirkung dieser Ausweichmöglichkeit dem Nutzengewinn, der dem Konzept der FOCJ oder dem Modell einer Welt voller Clubs zugrunde liegt. Auch werden auf diese Weise erneut die hohen Wohlfahrtsvorteile einer flexiblen Clubanzahl belegt. Von besonderer Bedeutung ist darüber hinaus der von Ohr (2003) gewählte Ansatz. Es wird betont, dass zahlreiche Clubgüter eben keine Rivalität im Konsum aufweisen, so dass es allein durch den Konsum der Clubgüter zu keinen Nutzeneinschränkungen kommen kann. Damit wären die

Clubs, deren Güter vollständig nicht rival sind, in ihrer Größe nicht beschränkt. Die Kosten jedes weiteren Mitgliedes im Club wären null. An dieser Stelle argumentiert Ohr (2003) jedoch, dass mit einem steigenden Konsum des Clubgutes und mit einer wachsenden Clubmitgliedschaft die Heterogenitätskosten des Clubs ebenfalls steigen. Dabei zielt die Autorin nicht auf Diskriminierungseffekte, sondern auf die Transaktionskosten ab, die anfallen, um das Clubgut präferenznah bereitzustellen. Auf diese Weise kommt es doch zu Nutzeneinbußen, die die Clubgröße im Zusammenspiel mit den übrigen Clubbedingungen auf ein optimales Maß beschränken. Dieser Ansatz ist deshalb von hoher Bedeutung, da er neben dem anonymen und nichtanonymen Congestion-Effekt einen Kostenaspekt beleuchtet, der ebenfalls die Größe eines Clubs limitiert. Er stellt damit eine Ergänzung zum Buchanan-Modell dar.

Im folgenden Kapitel III wird das politische System der EU vorgestellt. Dies geschieht zu Beginn über die Vorstellung der Integrationstheorien Föderalismus, Intergouvernementalismus und (Neo-)Funktionalismus, um einen entsprechenden Ansatz- und Ausgangspunkt zu schaffen. Es wird deutlich, dass diese zur vollständigen Beschreibung des europäischen Integrationsprozesses, der auch als „moving target“ bezeichnet wird, nicht ausreichend sind. Vielmehr gilt es, zwischen geschriebener, gewollter und gelebter Vertragspraxis zu unterscheiden, so dass Europa vor allem aus einer dynamischen Perspektive behandelt werden muss. Wessels (2008) stellt diese Forderung anhand seiner Fusionsleiter dar, die die in den europäischen Verträgen vorgenommenen Änderungen erklären soll. Darauf folgt ein Exkurs zur Theorie der Multi-Level-Governance, der eine konkrete Form einer Momentaufnahme der europäischen Politik bietet und gleichzeitig einen konkreten Bezug zur Clubtheorie beinhaltet. Die im MLG-Ansatz festgestellten Ergebnisse werden durch die im Konzept der FOCJ wirkenden ökonomischen Kräfte erklärt, so dass es im Rahmen der MLG zu einer fruchtbaren Verbindung zwischen politikwissenschaftlicher Analyse und ökonomischer Gesetzmäßigkeit kommt. Auf diese Weise bietet der Exkurs dem Leser ein erstes Beispiel, welchen Beitrag die Clubtheorie bei der Betrachtung des politischen Systems der EU leisten kann. Im Anschluss daran folgen die sechs Fallstudien, die sich in drei formelle und drei informelle Clubs aufteilen lassen, um das politische System Europas in seinen heutigen Ausformungen greifbar zu machen. Die Unterscheidung zwischen formellen und informellen Clubs wird gewählt, um zum Ausdruck zu bringen, dass es Kooperationsformen gibt, in denen die beteiligten europäischen Staaten nationale Kompetenzen auf die supranationale Ebene der Kooperation abgegeben haben. Parallel dazu existieren zahlreiche Kooperationsformen in Europa, an denen sich auch staatliche Akteure beteiligen, die jedoch keine hoheitsrechtlichen Kompetenzen übertragen bekommen haben. Diese informellen Clubs können in Bezug auf das politische System Europas jedoch nur einen kleinen Ausschnitt liefern, da ihre reale Anzahl um ein Vielfaches höher liegt. Die Unterscheidung zwischen formellen und

informellen Clubs dient daher einer ersten Orientierung. Von den drei formellen Clubs wird zunächst die Europäische Union anhand einer Institutionenanalyse des Europäischen Parlaments, des Europäischen Rates, des Rates der Europäischen Union und der Europäischen Kommission betrachtet, bei der die Unterscheidung zwischen intergouvernementaler oder supranationaler Ausrichtung der jeweiligen Institution im Vordergrund steht. Zudem werden weitere Mitspieler innerhalb der EU vorgestellt (EuGH, EuRH, OLAF, EWSA, AdR, Europäische Agenturen, Europäischer Bürgerbeauftragter, Europäischer Datenschutzbeauftragter, EIB). Dabei weisen alle Institutionen Elemente sowohl einer intergouvernementalen als auch einer supranationalen Ausrichtung auf. In der Struktur des politischen Systems der EU ergibt sich ein institutionelles Dreieck zwischen dem Rat der EU, dem Europäischen Parlament und der Kommission. Die letzten beiden Akteure dieses Dreiecks sind eher supranational orientiert, während der Rat der EU als Letztentscheidungsinstanz intergouvernemental geprägt ist. Das institutionelle Dreieck arbeitet innerhalb der ersten Säule des EU-Tempels nach der sogenannten Gemeinschaftsmethode, so dass ein hohes Ausmaß an Supranationalität erreicht wird. Im Gegensatz dazu stellen der Europäische Rat bzw. der Rat der EU innerhalb der zweiten und dritten Säule die entscheidenden Akteure dar. Hier setzt sich die intergouvernementale Kooperation in Form internationaler Regime durch (Hartmann 2001). Zur Vervollständigung muss berücksichtigt werden, dass der Europäische Rat jederzeit seinen systemprägenden Einfluss auch im Bereich der Säule I ausüben könnte. Der zweite formelle Club, die Eurozone, weist die Besonderheit auf, dass das produzierte Clubgut der Geldwertstabilität mit einer entsprechenden europäischen Wirtschaftspolitik begleitet werden muss, um seinen Nutzen entfalten zu können. Um diesen Zusammenhang zu verdeutlichen, werden die Schritte zur Verwirklichung der EWWU nachvollzogen. Im Anschluss daran werden die beiden Säulen Wirtschafts- und Währungsunion einzeln vorgestellt. Es zeigt sich, dass die europäische Wirtschaftspolitik intergouvernemental koordiniert wird, während die Währungsunion durch die Delegation der geldpolitischen Kompetenzen auf die EZB eindeutig supranationale Eigenschaften besitzt. Über „weiche“ und „harte“ Koordinierungsmaßnahmen der Politik wird angestrebt, die Vereinbarkeit von Wirtschafts- und Geldpolitik zu sichern. Dieses Vorgehen entspricht jedoch nicht im ausreichenden Maße den Präferenzen der Eurozonenländer, so dass diese das informelle Gremium der Eurogruppe gründeten, um einen entsprechenden Einfluss auf den Econfin-Rat ausüben zu können. Der Entstehungsgrund und der Zweck der Eurogruppe werden ausführlich beschrieben. Die Eurogruppe weist zudem eine Organisationsstruktur auf, die sich positiv auf ihre Verhandlungsmacht auswirkt. Diese Art der Systemgestaltung innerhalb der europäischen Politik stellt einen bedeutenden Aspekt dar, da hier institutionelle Verfahren eingeführt werden, die sich durch die Präferenzen der Mitgliedsländer ergeben (Puetter 2006). Die vertraglich aufgestellten Verfahren sind hier durch

die gelebte Vertragspraxis abgeändert worden. Somit zeigt der formelle Club der Eurozone, wie die eigene supranationale Ausrichtung entsprechende Reaktionen seitens der Mitglieder auslöst, um die Kosten der Machtdelegation nicht zu hoch werden zu lassen. Die Eurogruppe stellt ein intergouvernementales Element dar, welches den Nutzen der Clubgutproduktion der Eurogruppe sicherstellen soll. Der dritte betrachtete formelle Club ist Schengen. Zunächst wird die Entstehungsphase der Schengener Abkommen dargestellt. Diese entstanden aufgrund einer entschlossenen intergouvernementalen Kooperation mehrerer Länder, die bewusst eine Vorreiterrolle für die EU übernehmen wollten. Zudem werden die parallelen Entwicklungen innerhalb der EU beschrieben. Hierbei kommen Befürchtungen seitens der europäischen Kommission zum Ausdruck, durch das eigenständige Handeln der Mitgliedsländer zu sehr an eigener Macht verlieren zu können. Insgesamt befindet sich das Schengen-Projekt in einem Spannungsfeld zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen der teilnehmenden Länder. Die hohen nationalen Vorbehalte führen bis heute dazu, dass eine heterogene Mitgliedschaft entstanden ist, die sogar Nicht-EU-Länder in ihren Kreis aufgenommen hat. Dies ist sehr bemerkenswert, da Schengen durch den Amsterdamer Vertrag in den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts der EU überführt worden ist. Hierzu werden die jeweils gewählten Organisationsstrukturen dargestellt. Es wird auf diese Weise erkennbar, dass das Schengen-Projekt überwiegend intergouvernemental betrieben wird. Die Schengen-Staaten behalten ihre Einflussmöglichkeit, indem der Rat die entscheidenden Machtbefugnisse besitzt.

Die Darstellung der informellen Clubs in Europa beginnt mit der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen „top-down“- und „bottom-up“-Kooperationsformen. Es wird deutlich vor Augen geführt, dass hier die europäische Struktur- und Regionalpolitik einen entscheidenden Einfluss ausübt (vgl. auch Wallace 2005). Insbesondere das EU-Förderprogramm INTERREG fördert das Entstehen von „top-down“-Clubs, die sich jedoch nach der Anreizstruktur der abgreifbaren Subventionsmittel orientieren und nicht ausschließlich den Präferenzen der Nachfrager folgen. Im Gegensatz dazu benötigen die „bottom-up“-Initiativen eine gemeinsame Nachfrage nach bestimmten Gütern sowie „political opportunity structures“, um nachhaltig ihren Nutzen produzieren zu können. Der erste betrachtete informelle Club ist die Großregion SaarLorLux. Sie wird zunächst anhand von wirtschaftlichen Daten vorgestellt, um einen Eindruck über die Region zu gewinnen. Daran schließt sich eine Darstellung der geschichtlichen Entwicklung, der gemeinsamen Ziele sowie der Rechtsgrundlagen der Kooperation an. In einem nächsten Schritt werden die geschaffenen Institutionen der Großregion benannt, die auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene zu finden sind. Darüber hinaus werden die zukünftig beabsichtigten Entwicklungen innerhalb der Großregion vorgestellt, um die bestehenden Schwierigkeiten und Herausforderungen meistern zu können. Insbesondere müssen die kultu-

rellen Unterschiede, die zwischen den an der Großregion beteiligten Nationalstaaten bestehen, entsprechend berücksichtigt werden. Um einen Einblick in die heutige Leistungsfähigkeit der Großregion zu geben, werden darüber hinaus Projektbeispiele der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beschrieben. In der Gesamtbetrachtung stellt die Großregion SaarLorLux einen Kooperationsraum dar, der durch netzwerkartige Verhandlungssysteme auf unterschiedlichen Ebenen geprägt ist. Dabei gelingt es, neben privaten Wirtschaftssubjekten auch die politisch administrativen Ebenen mit einzubeziehen. Es wird jedoch ebenso sichtbar, dass die Großregion in ihrer Entwicklung entscheidend durch das EU-Programm INTERREG geprägt worden ist und sich immer wieder die Einzelinteressen der Nationalstaaten in Form von Alleingängen durchsetzen. Der zweite informelle Club ist die Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer. In einem ersten Schritt werden hier ebenfalls die Entstehungsgeschichte, die Rechtgrundlagen, die Zielsetzungen sowie die geschaffenen Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vorgestellt. Es ist bezüglich der Arge Alp festzuhalten, dass sie einen möglichst geringen institutionellen Aufwand betreiben will. Zudem werden die gemeinsamen Zielsetzungen durch die Identifikation von Bereichen mit besonderem Handlungsbedarf immer wieder der aktuellen Nachfrage der Mitglieder angepasst. Neben diesem Aspekt besteht die Besonderheit, dass das Tätigkeitsfeld der Arge Alp regional begrenzt ist, während die Mitgliedsländer an sich eine viel größere Fläche umspannen. Um die Konzentration der Arbeitsgemeinschaft auf bestimmte Handlungsfelder für den Leser greifbar zu machen, werden einzelne Projektbeispiele aus der Praxis benannt. Ebenfalls wird erläutert, dass die Arbeitsgemeinschaft nicht allein existiert, sondern vielmehr mit weiteren regionalen Kooperationen vernetzt ist. Die Arge Alp beruht wie ihre Nachbarregionen auf der gemeinsamen Nachfrage, die sich durch den Alpenraum ergibt. Sie ist nicht von INTERREG-Mitteln abhängig. In Bezug auf Europa wird jedoch intensiv versucht, über die bestehenden Mitsprachemöglichkeiten für Regionen die eigenen Interessen in den europäischen Politikprozess einzubringen. Dabei entsteht die Besonderheit, dass die an der Arge Alp beteiligten Kantone der Schweiz auf die europäische Politik Einfluss nehmen können, ohne selbst Mitglieder in der EU zu sein. Der zuletzt betrachtete informelle Club ist die Euregionale Academie. Sie entspricht einem regionalen Zusammenschluss von drei Erwachsenenbildungseinrichtungen, der die gemeinsame Identität der Euregio Maas-Rhein fördern will. Damit widerspricht ihre Vorstellung über die Region der verfolgten politischen Strategie. Die Vorstellung des Raums der EMR macht deutlich, dass hier gerade die bestehende Vielfalt betont werden soll und eine gemeinsame Identität für ein eher künstliches Konstrukt gehalten wird. Auf diese Weise produziert die Euregionale Academie ein Konkurrenzprodukt zum politischen Meinungsprozess. Dies stellt im Sinne einer alternativen Bereitstellung von öffentlichen Gütern durch eigenständig gegründete Clubs einen hochinteressanten Aspekt dar, da hier der durch die Clubtheorie

betonte Wettbewerb zwischen den Anbietern von Clubgütern zum Ausdruck kommt. Die weiterführende Analyse der Euregionalen Akademie stellt jedoch Defizite in der internen Clubgutproduktion heraus, so dass hier ein hoher Optimierungbedarf festzustellen ist. Die entsprechenden Anreize ergeben sich nur aus einer distanzierten Betrachtung und sind für die Clubmitglieder kaum spürbar. Die Euregionale Akademie wird bisher nur von öffentlichen Fördergeldern getragen, so dass eine effiziente Clubgutproduktion aus Sicht der Clubmitglieder nicht notwendig erscheint. Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind jedoch leicht die negativen Auswirkungen von Subventionen zu erkennen. Zum Abschluss des Kapitels III wird eine alternative Darstellung des politischen Integrationsprozesses in Europa anhand von fünf sogenannten „policy modes“ nach Wallace (2005) gegeben (traditional community method, EU regulatory mode, EU distributional mode, policy coordination, intensive transgovernmentalism), die einen sehr guten Einblick in die parallele Existenz und Entwicklung formeller und informeller Clubs bieten. Dabei schließt Wallace (2005) die konkrete Betrachtung von supranationalen und intergouvernementalen Aspekten innerhalb des politischen Systems der EU aus, sondern bezieht sich auf die sich aus den politischen Gegebenheiten jeweils ergebenden Resultate. Auf diese Weise können die Entwicklungen im europäischen Integrationsprozess ebenfalls sehr gut nachvollzogen werden, so dass die Ausführungen von Wallace (2005) eine ergänzende Betrachtung bei der Analyse Europas darstellen, die eine entsprechende Einordnung der vorgestellten formellen und informellen Clubs erlaubt.

Im IV. Kapitel werden die theoretischen Aspekte der Clubtheorie auf die Inhalte der Fallstudien bezogen. Dazu werden vorab mögliche Kritikpunkte an der clubtheoretischen Anwendung aufgezeigt, die gleichzeitig als Einführung in die Thematik dienen. So wird dargelegt, dass es nicht möglich ist, die gesamte Komplexität der realen Bedingungen im Rahmen von clubtheoretischen Modellen zu berücksichtigen. Es wird besonders betont, dass politische bzw. gesellschaftliche Ziele, wie beispielsweise Frieden und Stabilität in Europa, nicht in ihrer korrekten Höhe in den individuellen Kosten- und Nutzenfunktionen berücksichtigt werden können. Derartige Werte und Präferenzen sind nicht mathematisch erfassbar. Dennoch wird dargelegt, dass die Clubtheorie vor allem deshalb zur Erklärung von Entwicklungstendenzen innerhalb Europas geeignet ist, da es durch die theoretischen Modelle gelingt, einzelne Einflussfaktoren sowie bestehende Anreizkonstellationen bei politischen Entscheidungen zu identifizieren. Entsprechend werden diese clubtheoretischen Inhalte auf die sechs Fallstudien bezogen. Die clubtheoretische Analyse folgt jeweils einer Einteilung in Anmerkungen zu den allgemeinen Clubbedingungen, zur Clubmitgliedschaft und zum Clubmanagement. Am Ende jeder Fallstudie werden die bedeutendsten Aspekte kurz zusammengefasst. Dabei fällt die Analyse der Europäischen Union sehr komplex aus. Nahezu alle clubtheoretischen Instrumente sind hier anwendbar. Innerhalb der EU existieren selbstverwaltete und managergeführte Clubs.

Vor allem letzte sind oftmals mit Hoheitsrechten beauftragt, so dass keine wettbewerbliche Bereitstellung möglich ist. Die EU ist ein multiproduct Club, deren Mitglieder bis auf die Ausnahmen Eurozone und Schengen alle Güter konsumieren. Eine weitere Flexibilisierung der Clubmitgliedschaft in Abhängigkeit vom gewünschten Konsum ist nicht möglich. Dies führt zu einer sehr heterogenen Clubmitgliedschaft. Somit existieren bis hin zur Ebene der EU-Führung auch zahlreiche nichtanonyme Congestion-Effekte. Darüber hinaus lassen sich eine Vielzahl von „Club of Clubs“-Situationen finden. All diese Aspekte führen dazu, dass mehr und mehr Tendenzen feststellbar sind, die zu einer verstärkten Individualisierung der Clubmitgliedschaft führen. Ein beachtenswertes Beispiel ist hier die Schaffung der „Offenen Methode der Koordinierung“. Ebenfalls besteht die Notwendigkeit, die politischen Entscheidungsprozesse der EU effizienter zu gestalten (Ohr 2003). Dies führt jedoch zu einem höheren Maß an Supranationalität. Im Sinne des „within-club point of view“ wollen die EU-Mitgliedstaaten gleichzeitig auf die Wahrung ihrer Interessen nicht verzichten. Da aufgrund der steigenden Heterogenitätskosten eine effizientere Führungsstruktur unausweichlich erscheint, muss hierzu ein Ausweg gesucht werden. Aus dieser Perspektive wird erklärbar, warum die Absicht dokumentiert worden ist, in den zukünftigen europäischen Verträgen erstmals eine Exit-Option für das Verlassen der Staatengemeinschaft aufzunehmen. Die Eurozone stellt in Bezug auf das Gut Geldwertstabilität einen Managerclub dar, der durch die EZB verwaltet wird. Eine eindeutige Zielvorgabe sowie die politische Unabhängigkeit des Clubmanagement führen aus Sicht der EU-Bürger zu einer Reduzierung von möglichen Principal-Agent-Effekten. Der Club sichert seine Homogenität durch Sanktionen sowohl vor als auch nach dem Clubeintritt. Ein politisch diktiertem Wachstum des Clubs führt jedoch zu immer höheren Transaktionskosten bei der Clubgutproduktion. Zur Sicherstellung hoher Nettonutzen gründen die Euroländer den sich selbstverwaltenden Club Eurogruppe. Durch ihn gelingt es, die europäische Wirtschaftspolitik im Sinne des eigenen Clubgutes entscheidend zu beeinflussen, so dass die Kosten der Selbstverwaltung kompensiert werden können. Vergleichbar zur Eurozone sichert auch der Schengen-Club seine Homogenität durch konkrete Verhaltensweisen bereits vor dem Clubeintritt. Dabei stellt Schengen aus einer historischen Perspektive betrachtet zunächst ein „internal exit“ von mehreren EU-Staaten dar, die in Bezug auf die Schengen-Güter eine Vorreiterrolle innerhalb der EU übernommen haben. Auch sind dadurch bis heute Mitglieder in den Club aufgenommen, die nicht EU-Mitglieder sind, obwohl Schengen mittlerweile in den EU-Club überführt worden ist. Aufgrund nationaler Vorbehalte verbleibt der Club trotz hoher Kosten in der Selbstverwaltung. Intern stellt er ein sich ergänzendes Clubgüterangebot bereit, wobei gerade die Verwaltungskosten in die erste Säule des EU-Tempels externalisiert worden sind. Unabhängig davon ist Schengen durch zahlreiche „Club of Clubs“-Situationen geprägt, die zu erheblichen free-rider-Anreizen führen und die Clubgutmenge zu gering halten

können. Dies beinhaltet erhebliche Wohlfahrtsverluste, da das Gut „offene Binnengrenzen“ keine Rivalität im Konsum aufweist. Im Gegensatz zu den drei formellen Clubs üben die drei informellen Clubs keine hoheitsrechtlichen Kompetenzen aus. Somit ist hier grundsätzlich immer die Möglichkeit einer flexiblen Clubanzahl gegeben, so dass ein hohes Ausmaß an Effizienzverlusten durch Entscheidungsdelegation an ein Clubmanagement ausgeschlossen ist. Die Manager werden allein durch diese Tatsache zur Disziplin gezwungen. Die Großregion SaarLorLux ist ein gutes Beispiel für die Komplexität, die auch ein informeller Club erreichen kann. Sie stellt einen multiproduct Club dar, wobei nicht alle Mitglieder der Großregion auch alle angebotenen Güter konsumieren müssen. Durch die immer stärkere Einbindung der kommunalen Verwaltungen entstehen allerdings zahlreiche „Club of Clubs“-Situationen. Ebenfalls ist festzuhalten, dass der Club eine eher heterogene Clubmitgliedschaft aufweist, als auf den ersten Blick zu vermuten ist. Diese Heterogenität wird jedoch hingenommen, da es durch eine Mitgliedschaft in der Großregion gelingt, hohe Summen an INTERREG-Fördergeldern zu erhalten. Hier zeigt sich eine deutliche Anreizverzerrung innerhalb des Clubs, die die „total economy“-Sichtweise betont. In einem Raum, der eine flexible Clubzahl zulässt, führt dies aus clubtheoretischer Sicht jedoch zu geringeren Wohlfahrtsverlusten. Im Gegensatz dazu stellt die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer einen deutlich homogeneren Club dar. Die ausgeprägte Gemeinsamkeit ergibt sich durch die nahezu identische Nachfrage nach einer Optimierung der Lebensbedingungen im Alpenraum, durch die alle Clubmitglieder geprägt sind. Der Club wird in Form der Selbstverwaltung geführt. Da auch hier die Clubanzahl grundsätzlich flexibel ist, werden hohe Nettonutzen pro Kopf realisiert. Lediglich die angestrebte Durchsetzung alpenspezifischer Interessen im politischen System Europas zwingt zur Einnahme der „total economy“-Perspektive. Der Club Arge Alp ist mit dem Problem konfrontiert, dass er sowohl zahlreiche „Club of Clubs“-Konstellationen beinhaltet als auch Clubgüter produziert, für die das Ausschlussprinzip nicht vollständig umgesetzt werden kann. Beide Aspekte erzeugen free-rider-Anreize und reduzieren somit die Clubgutmenge auf ein Niveau, welches unter dem anzustrebenden Optimum liegt. Einen besonderen Fall eines informellen Clubs stellt die Euregionale Akademie dar. Erstens bedeutet ihre Clubgutproduktion eine Alternative zu dem Angebot, welches seitens der handelnden Politiker, in diesem Fall seitens der Euregio Maas-Rhein, bereitgestellt wird. Zweitens kann ihr angebotenes Bildungsangebot nur als ein Clubgut verstanden werden, so dass hier auch Economies of Scale generiert werden können. Drittens ist die Clubmitgliedschaft differenziert zu betrachten. Es gibt dauerhafte Clubmitglieder, die gleichzeitig die Clubgutproduzenten sind. Konsumiert wird das Clubgut jedoch durch kurzfristige Mitglieder, die nur für die Dauer des Clubgutkonsums dem Club beitreten. Viertens zeigt hier die Clubtheorie mögliche Ansätze auf, um die clubinternen Strukturen optimaler zu gestalten. Die Clubgutproduzenten sollten sich das Zusammenspiel

von Clubgröße, Clubgebühr und gemeinsamer Kostenteilung bei der Clubgutproduktion vor Augen führen, um intern die entsprechenden Anreizstrukturen auch auf Produzentenseite zu schaffen, die zu mehr Effizienz innerhalb des Clubs führen. Auch wird auf diese Weise bei der Betrachtung der Euregionalen Academie erneut deutlich, welche negativen Konsequenzen ein hoher Einfluss von Subventionsmitteln bei der Clubgutproduktion haben kann.

V.2. Fazit

Die Analyse dieser Arbeit zeigt insgesamt, dass die Clubtheorie sehr gut dazu geeignet ist, die im politischen System Europas wirkenden ökonomischen Kräfte zu beschreiben. Die wirtschaftswissenschaftliche Theorie leistet einen wertvollen Beitrag, die Entwicklungsschritte in der europäischen Politik nachvollziehen und erklären zu können. Dies gilt zum einen für die internen Verhältnisse innerhalb der jeweils betrachteten Clubs. Zum anderen können aber auch erkenntnisreiche Schlussfolgerungen in Bezug auf den europäischen Integrationsprozess insgesamt getätigt werden. Bei der Betrachtung der Fallstudien wurde wie folgt vorgegangen: Zunächst wurden die allgemeinen Clubbedingungen betrachtet. Es folgten die clubtheoretischen Ansatzpunkte zur Clubmitgliedschaft und schließlich die Anmerkungen zur gewählten Form des Clubmanagements. Innerhalb dieser drei Schritte wurden jeweils die konkreten Fragestellungen untersucht, die sich aus der Vorstellung der Clubtheorie im II. Kapitel dieser Arbeit ergeben haben (vgl. Abb. 19). Auf Grundlage der Betrachtungen der sechs Fallstudien lassen sich in Bezug auf die gewählten clubtheoretischen Ansatzpunkte bestimmte Entwicklungspfade erkennen, so dass die hier erzielten Ergebnisse in einem gewissen Maße verallgemeinert werden können.

a) Die allgemeinen Clubbedingungen

Bei der Analyse der allgemeinen Clubbedingungen stehen neben der Frage, ob überhaupt eine Clubsituation vorliegt, folgende drei clubtheoretische Aspekte im Vordergrund: (1) Handelt es sich bei dem betrachteten Club um einen multiproduct Club? (2) Existiert eine „Club of Clubs“-Situation? Und (3): Besitzt der Club notwendigerweise ein Monopol bei der Clubgutproduktion?

Bezüglich der Fragestellung (1) nach multiproduct Clubs lassen sich die hier gewonnenen Erkenntnisse wie in der Abb. 69 zusammenfassend darstellen. Ist der betrachtete Club kein multiproduct Club, so ergibt sich per Definition, dass der Club nur ein Clubgut bereitstellt. Bei den betrachteten Fallstudien war dies lediglich bei der Euregionalen Academie der Fall, wenn das gesamte Bildungsangebot als ein Gut angesehen wird. Generell existiert in der Realität eine Vielzahl von Clubs, die nur ein Clubgut produzieren. Als Beispiele können Schwimmbäder oder Bibliotheken genannt werden. Je höher jedoch die (politi-

sche) Ebene ist, auf der der Zusammenschluss erfolgt, umso höher ist die Tendenz, mehrere Clubgüter anzubieten.⁴⁹⁴ Handelt es sich nur um ein Clubgut, so ist es möglich, dass bei der Clubgutproduktion Economies of Scale realisiert werden können. Diese sind dann bei der Festlegung der Clubgröße zu berücksichtigen, um nicht mögliche Effizienzgewinne zu verschenken. Im Sinne des clubtheoretischen Modells nach Buchanan (1965) ergeben sich im Ein-Gut-Fall die jeweiligen Clubgrößen in Abhängigkeit der vorherrschenden Bedingungen.

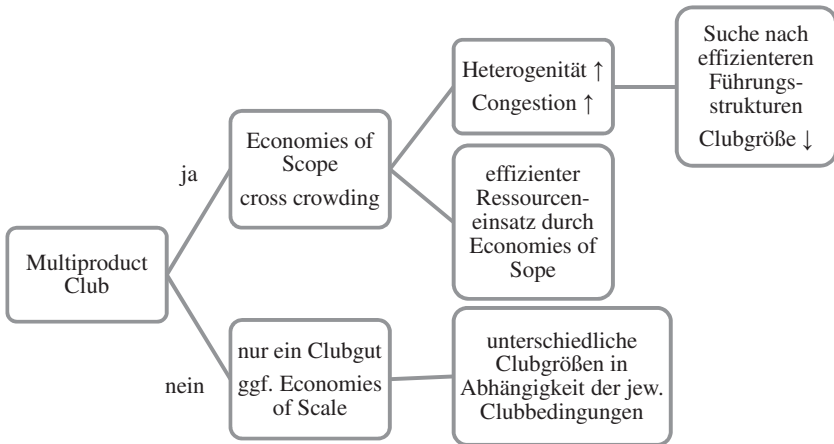


Abb. 69: Entwicklungspfade bei „multiproduct Clubs“

Im Falle eines multiproduct Clubs können jedoch folgende Entwicklungspfade festgestellt werden: Zunächst ist es sehr wahrscheinlich, dass bei der Produktion mehrerer Güter Verbundvorteile (Economies of Scope) realisiert werden können. Aus dieser Sicht ist die gemeinsame Herstellung mehrerer Güter positiv zu bewerten. Allerdings kann sich dadurch der Congestion-Effekt innerhalb des Clubs durch die Gefahr des „cross-crowding“ erhöhen. Zudem besitzen die Clubmitglieder unterschiedliche Präferenzen bezüglich der verschiedenen Clubgüter. Hier ist dann entscheidend, ob die Clubmitglieder des multiproduct Clubs zum Konsum aller Clubgüter verpflichtet sind, oder ob sie ihre präferierten Güter auswählen können. Generell kann jedoch festgehalten werden, dass bei Clubs, die mehrere Güter bereitstellen, ein höheres Ausmaß an Heterogenität und ein

494 Letztlich ist dies auch eine Frage der Definition. So kann beispielsweise argumentiert werden, dass Schengen nur das Gut „freier Personenverkehr“ anbietet. Die damit verbundenen Ersatzmaßnahmen sind dann unter dieser Definition subsumierbar und als Notwendigkeiten bei der Clubgutproduktion zu verstehen.

höherer Congestion-Effekt zu erwarten sind (vgl. Abb. 69).⁴⁹⁵ Beide Aspekte ergeben als Konsequenz den Anreiz, die Clubgröße des multiproduct Clubs unter der Maßgabe der Economies of Scope zu reduzieren oder zumindest nicht weiter zu vergrößern. Darüber hinaus ergeben sich Auswirkungen auf die gewählte Form des Clubmanagements.⁴⁹⁶ Handelt es sich um einen selbstverwalteten Club, so werden organisatorische Maßnahmen gewählt, um die Kosten der Selbstverwaltung, die durch höhere Congestion und Heterogenität steigen, zu reduzieren. So ist beispielsweise in der EU die Tendenz feststellbar, vor allem die Inhalte der regulativen Politik des europäischen Binnenmarktes in die Hände der Kommission zu legen. Auch die Verwaltung von Asyl- und Visumangelegenheiten, die nach Vorgabe der Inhalte vor allem verfahrenstechnische Fragen hervorruft, ist bei der Aufnahme Schengens in den EU-Club in die erste Säule des EU-Tempels implementiert worden. Ebenso bestätigt die Analyse der informellen Clubs diesen Befund. Im Gegensatz dazu wird ein Clubmanagement bemüht sein, dass durch die steigende Heterogenität und die steigenden Congestion-Effekte die Nutzen der Clubmitglieder nicht zu sehr eingeschränkt werden. Dies gilt vor allem dann, wenn die Clubmitglieder über eine Exit-Option („internal exit“) verfügen. Vor allem individualisierte Clubgutangebote (Briten-Rabatt, Offene Methode der Koordinierung) oder besondere Mitspracherechte sind vorstellbar. Diese Reaktion ist vor allem bei den formellen Clubs zu erkennen, die eben keine alternative Clubgutbereitstellung erlauben. Je nach dem, wie positiv oder negativ sich die nichtanonymen Congestion-Effekte bezüglich einzelner Clubmitglieder auswirken, verschärfen sich diese Aspekte.

Vor allem in Bezug auf eine dynamische Betrachtung von Clubs spielen „Club of Clubs“-Situationen eine bedeutende Rolle. Die hier festzustellenden Entwicklungspfade werden durch Abb. 70 zusammengefasst zum Ausdruck gebracht. „Club of Clubs“-Situationen können nur entstehen, wenn parallel existierende Clubs vergleichbare Clubgüter mit ähnlichen Produktionsschritten bereitstellen. Ist eine derartige Konstellation gegeben, können die Kapazitäten der Clubs bei hohen Nachfrageschwankungen oder in Zeiten einer hohen Spitzennachfrage durch die Clubmitglieder gegenseitig genutzt werden. Diese Partnerschaft der Clubs ist mit positiven Aspekten verbunden. Zum einen reduziert sich bei extremer Nachfrage der Congestion-Effekt, so dass ein höherer Nutzen beim Konsum erzielt werden kann. Zum anderen können Überkapazitäten in Zeiten schwächerer Nachfrage vermieden werden, so dass die Clubgutproduktion insgesamt kostengünstiger erfolgen kann. Das mögliche Ausweichen auf einen je-

495 In der Abb. 69 wird der zu erwartende Anstieg durch den nach oben gerichteten Pfeil ausgedrückt. Entsprechend bedeutet ein nach unten gerichteter Pfeil eine Reduzierung des betreffenden Effekts. Ein waagerechter Pfeil drückt konstante Bedingungen aus. Diese gewählte Form der komprimierten Darstellung gilt auch für die folgenden Abbildungen.

496 Vgl. hierzu auch die Ausführungen zum Clubmanagement (Abb. 74).

weils anderen Club führt aber auch zu erheblichen free-rider-Anreizen. Den handelnden Wirtschaftssubjekten, unabhängig ob Politiker oder privater Anbieter, muss dann bewusst sein, dass eine zu geringe Clubgutmenge produziert wird, als es mit Blick auf das Optimum wünschenswert wäre. Dieser Aspekt verschärft sich, wenn für das produzierte Gut der Ausschlussmechanismus nicht vollständig umgesetzt werden kann. Zusätzlich führt die free-rider-Option zu Anreizen, die eigene Clubmitgliedschaft über ein Maß zu erhöhen, als es in Bezug zu den eigenen Clubkapazitäten optimal wäre. Es kann ja auf andere Clubs zurückgegriffen werden. Dieses Größenwachstum spielt vor allem bei Managerclubs eine bedeutende Rolle, da hier grundsätzlich eine Ausweitungstendenz der eigenen Clubgröße besteht (total economy point of view).

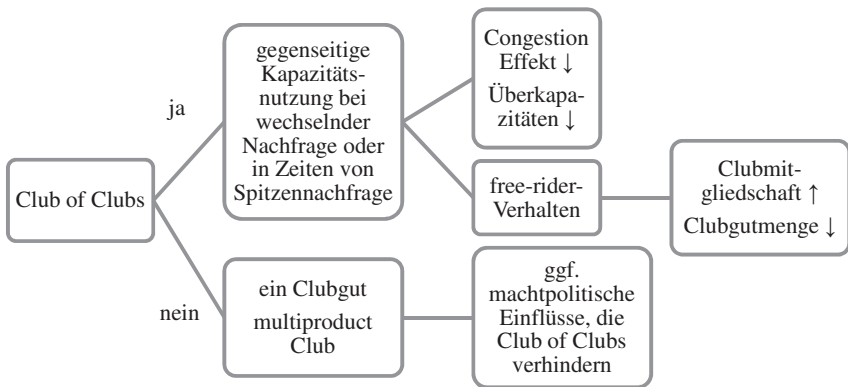


Abb. 70: Entwicklungspfade bei „Club of Clubs“

„Club of Clubs“-Situationen sind vor allem für die Clubs zu berücksichtigen, die bei der Clubgutproduktion auf die Zusammenarbeit mit regionalen Behörden oder Verwaltungen angewiesen sind (SaarLorLux, Arge Alp, Schengen). Gerade bei grenzüberschreitenden Zusammenschlüssen kommt es vor, dass die Clubs Güter der öffentlichen Verwaltungen im internationalen Ausmaß produzieren, da die öffentliche Hand bei der Überschreitung der Staatsgrenzen deutlich gehemmt ist. Auf diese Weise führen gerade internationale Clubgründungen auch zu einem Machtverlust nationaler Behörden. Wenn dieser Fall als zu bedrohlich erscheint, kann durch die Ausübung von Machtpolitik verhindert werden, dass „Club of Clubs“-Situationen entstehen können. Es können sich dann nur Clubs bilden, die ein oder mehrere Güter ausschließlich von sich aus anbieten. Durch machtpolitische Einflüsse werden die positiven Auswirkungen eines „Club of Clubs“ jedoch ebenfalls verhindert.

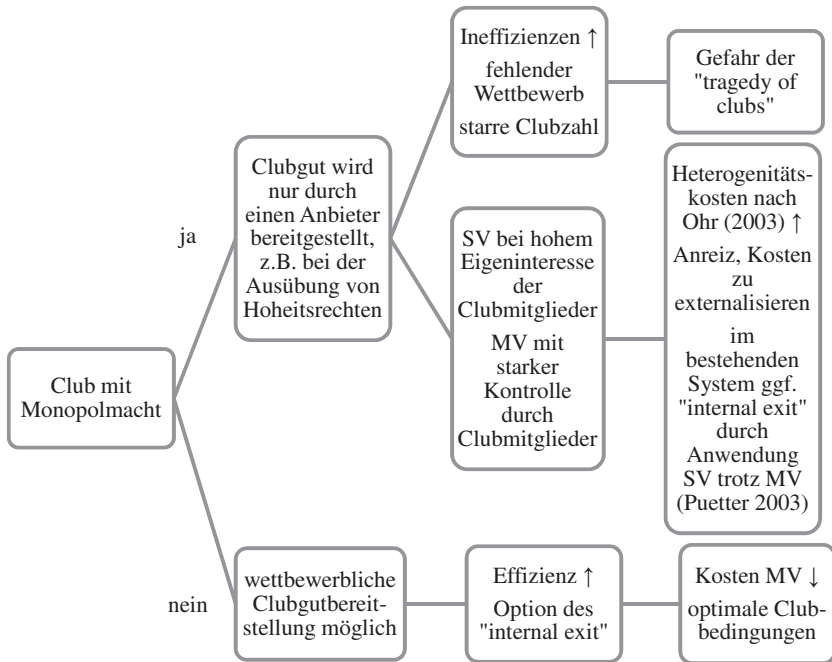


Abb. 71: Entwicklungspfade bei „Monopolmacht“

Der dritte Aspekt, der bei der Analyse der allgemeinen Clubbedingungen grundlegender Bedeutung ist, ist die Frage nach der Notwendigkeit eines monopolistischen Clubgutangebotes. Die sich hier grundsätzlich ergebenden Entwicklungspfade werden in Abb. 71 wiedergegeben. Ein Club verfügt über Monopolmacht, wenn er (dauerhaft) der einzige Anbieter des Clubgutes ist. Dies kann sich durch besondere Gegebenheiten bei der Clubgutproduktion ergeben (natürliches Monopol). Bezüglich der Thematik in dieser Arbeit tritt der Fall jedoch vor allem dann auf, wenn durch den Club ein Gut bereitgestellt wird, welches mit der Ausübung von Hoheitsrechten verbunden ist. Der Club besitzt auf diese Weise einen Teil des staatlichen Gewaltmonopols. Aus Sicht der Clubtheorie ist dann besonders zu betonen, dass die mögliche Clubanzahl fest vorgegeben und damit starr ist. Dies bedeutet, dass keine alternativen Clubs gegründet werden können. Eine Exit-Option durch die Gründung neuer Clubs entfällt, so dass die Effizienzgewinne, die durch eine wettbewerbliche Konkurrenzsituation zwischen den sich auf dem Markt befindenden Anbietern entstehen, nicht realisiert werden können. Es kommt zu erheblichen Ineffizienzen, da die Anreize für die bestehenden Clubs fehlen, sich nach den Präferenzen der Clubmitglieder zu orientie-

ren. Hinzu kommt, dass die Clubmitgliedschaft bei hoheitlich beauftragten Clubs für zahlreiche Wirtschaftssubjekte zwangsweise erfolgt. Die hoheitlich beauftragten Clubs müssen aus einer „total economy“-Perspektive agieren, so dass die Gefahr der „tragedy of clubs“ gegeben ist. Werden Clubs mit Teilen des staatlichen Gewaltmonopols ausgestattet, so zeigen die Einzelfallstudien der EU und des Schengen-Clubs, dass die Clubmitglieder die Form der Selbstverwaltung präferieren. Dies ist verständlich, da die Machtdelegation an ein Clubmanagement in diesen Fällen einen tiefen Einschnitt in die eigenen Kompetenzbereiche bedeutet. Die Eurozone hingegen stellt einen Fall dar, bei dem es zu einer entsprechenden Machtdelegation gekommen ist. Dies ist jedoch differenziert zu betrachten, da der Auftrag der EZB grundsätzlich über entsprechende Vertragsänderungen, die durch den Europäischen Rat initiiert werden müssten, aufgehoben oder geändert werden könnte. Unabhängig davon ist das Verhalten der Clubmanager hier einer klaren Regel unterworfen und unterliegt zusätzlich einer nicht unerheblichen öffentlichen Kontrolle. Sowohl bei der Wahl der Selbstverwaltung als auch bei der Wahl eines Clubmanagements entstehen hohe Heterogenitätskosten nach Ohr (2003). Dies liegt vor allem darin begründet, dass die zu treffende Produktionsentscheidungen sehr sorgfältig vorbereitet werden müssen. Bei beiden Managementformen ergeben sich entsprechende Anreize, die Kosten der Clubführung zu externalisieren und damit so gering wie möglich zu halten. Selbstverwaltete Clubs werden die entsprechenden Maßnahmen treffen, den Verwaltungsaufwand für sich zu minimieren. Ein Clubmanagement verfolgt dagegen eher das Ziel, die internen Verfahrensregeln des Clubs effizienter zu gestalten. Zu besonderen Spannungen kommt es dann, wenn ein hoheitlich beauftragter Club nicht in der Lage ist, eine neu entstandene Nachfrage seitens der Clubmitglieder zeitgerecht bedienen zu können. Dies muss nicht unbedingt die gesamte Mitgliedschaft umfassen, sondern die geänderten Nachfragebedingungen können lediglich einzelne Clubmitglieder betreffen. Sollten derartige Differenzen innerhalb der Nachfrage einer Clubmitgliedschaft bestehen, so zeigen die Einzelfallstudien, dass sich entsprechende „Ventile“ im politischen Integrationsprozess entwickeln (Offene Methode der Koordinierung). Es kommt zu Sonderabsprachen und Sonderbestimmungen, um eine entsprechend ausgleichende Wirkung zu erzielen. Die schärfste Form der Anpassung an eine neue Nachfragesituation ist ein „internal exit“. Wie die Entwicklungen von Schengen oder der Eurogruppe zeigen, können auf diese Weise Defizite im Clubgüterangebot bei formellen Clubs durch die Clubmitglieder ausgeglichen werden. Die hier eintretenden Entwicklungen werden häufig als das „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ bezeichnet. Vor allem Puetter (2003) stellt dar, dass er diese Entwicklungen bei einer dynamischen Betrachtung des europäischen Integrationsprozesses auch zukünftig erwartet. Sind weder interne Einzelfallbetrachtungen noch der Weg des „internal exit“ möglich, so führt die clubtheoretische Analyse letztlich zu der Diskussion, welche Güter überhaupt durch hoheitlich agie-

rende Clubs angeboten werden sollten. Damit folgt die Clubtheorie weiterhin dem Ausgangspunkt Buchanans (1965), der sich für eine alternative Bereitstellung von Clubgütern – eben durch Clubs – ausspricht. Vollkommen anders stellt sich die Situation natürlich dar, wenn das Clubgutangebot nicht durch einen Monopolisten angeboten wird bzw. werden muss. Eine flexible Clubanzahl führt zu Konkurrenz zwischen den existierenden Clubs. Zudem ist es immer möglich, dem bestehenden Clubgüterangebot durch neue Clubgründungen auszuweichen. Diese Konstellation führt dazu, dass sich der „within-club point of view“ durchsetzt. Es werden die höchstmöglichen Nettonutzen pro Kopf realisiert. Auch der soziale Nettonutzen wird maximiert. Dies gilt im Vergleich zu einer starren Clubzahl insbesondere dann, wenn ein Integer-Problem bei der Optimierung der Clubgrößen besteht. Der Wettbewerb zwischen den Clubs reduziert die Spielräume für die eingesetzten Clubmanager, gegen die Interessen der Clubmitglieder zu handeln. Damit sinken die Ineffizienzen durch die Managerverwaltung. Insgesamt ist bei gegebener Flexibilität zu erwarten, dass sich die Clubbedingungen einstellen, die am ehesten dem theoretisch möglichen Optimum entsprechen.

b) Die Clubmitgliedschaft

Die Betrachtung der Clubmitgliedschaften von Clubs stellt vor allem den Aspekt der Heterogenität in den Vordergrund. Die Clubtheorie zeigt eindeutig auf, dass Heterogenitätskosten einen entscheidenden Einfluss auf die gewählten Kooperationsformen ausüben (vgl. Abb. 72). Weist ein Club ein hohes Maß an Heterogenität auf, so wird er als gemischter Club bezeichnet. In ihm herrscht neben dem anonymen Congestion-Effekt gleichzeitig ein hoher nichtanonymer Congestion-Effekt, da sich die heterogenen Mitglieder untereinander diskriminieren. Darüber hinaus steigen die Heterogenitätskosten nach Ohr (2003). Für den Club wird es bei steigender Heterogenität immer schwieriger, ein präferenznahes Clubgüterangebot zu produzieren, so dass die Transaktionskosten der Entscheidungsfindung innerhalb des Clubs erheblich steigen können. Letztlich kann sogar ein Clubgüterangebot verhindert werden. Bei Heterogenität wird folglich der anonyme Congestion-Effekt um zwei zusätzliche Aspekte vergrößert, so dass eine heterogene Clubmitgliedschaft zu einer Reduzierung der Clubgröße führt. Es spielt dann eine entscheidende Rolle, ob der Club in Form der Selbstverwaltung oder in Form der Managerverwaltung geführt wird.⁴⁹⁷ Liegt der zweite Fall vor, so ist davon auszugehen, dass der Club einer „total economy“-Sichtweise unterliegt. Dies bedeutet, dass die durch Heterogenität erzeugten Anreize zur Reduzierung der Clubgröße nicht entsprechend berücksichtigt werden. Im Gegenteil, für einen Clubmanager bedeutet die Größe des eigenen Clubs Macht und Einfluss. Zudem besteht die Gefahr der „tragedy of clubs“. In letzter Konse-

497 Vgl. hierzu auch die Ausführungen zum Clubmanagement (Abb. 74).

quenz kommt es zu einem Rückgang der Nettonutzen pro Clubmitglied, da von den Präferenzen der Clubmitglieder abgewichen wird. Ist die Clubanzahl in der betrachteten Gesellschaft flexibel, so kann es durch die Option des „internal exit“ zu entsprechenden Ausweichreaktionen kommen, die gleichzeitig das Ausmaß der beschriebenen Ineffizienzen reduzieren. Liegt jedoch eine starre Clubzahl vor, die ein „internal exit“ verhindert, so sind durch die aufgezeigten Aspekte hohe Ineffizienzen durch Heterogenität zu erwarten.

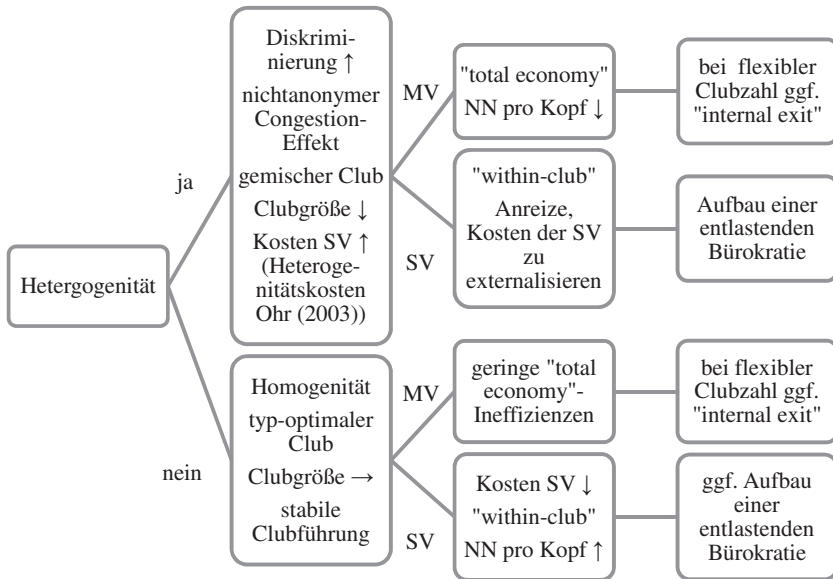


Abb. 72: Entwicklungspfade bei „Heterogenität“

Die Selbstverwaltungslösung zeigt gegenüber der Managerlösung erneut ihre Vorteile. Sie stellt den „within-club point of view“ in den Vordergrund, so dass trotz vorhandener Heterogenität die Nettonutzen pro Kopf maximiert werden. Dies führt bei flexibler Clubanzahl gleichzeitig zum höchsten sozialen Nettonutzen. Allerdings erzeugt die Selbstverwaltungsform dann hohe Kosten. Aus diesem Grund entstehen für die selbstverwalteten Clubs starke Anreize, wo auch immer möglich die Kosten der Selbstverwaltung zu reduzieren. Dazu gehört beispielsweise die Schaffung eines umfangreichen Verwaltungsapparates, der die Sachlagen, über die die Clubmitglieder selbstverwaltend zu entscheiden haben, entsprechend vorbereitet. Es fallen geringere Transaktionskosten an, die allerdings mit den Kosten der geschaffenen Verwaltung abgewogen werden müssen. Auch ist es möglich, dass der Club auf bereits bestehende Ressourcen zurück-

greift, um die Kosten der Selbstverwaltung zu senken. Ein Beispiel ist hierzu die Arge Alp, die auf eigene Büroräume verzichtet und die sich in bestehende Verwaltungsstrukturen der Clubmitglieder eingebettet hat. Gesteigert werden die aufgezeigten Heterogenitätsaspekte durch die Auswirkungen von Diskriminierungseffekten, die überall dort auftreten, wo Menschen gemeinsam agieren und kommunizieren. Es können sich dann gerade in dynamischer Sicht erhebliche Auswirkungen auf die Clubgutbereitstellung ergeben. Somit zeigt die Analyse dieser Arbeit, dass bei der Wahl des Clubmanagements sehr genau betrachtet werden muss, ob sich in langfristiger Perspektive das Einsetzen von Clubmanagern auszahlt. Obwohl es sich aus einer statischen Perspektive lohnt, trotz hoher „agency costs“ zur eigenen Entlastung Clubmanager zu beauftragen, kann es in dynamischer Sicht unter Berücksichtigung von Heterogenität und Diskriminierung zu deutlichen Nettonutzenverlusten kommen. Dieser Punkt gewinnt vor allem dann an Gewicht, wenn geplant ist, den in Frage stehenden Club weiter auszudehnen. Aus diesem Grund versuchen die Clubs, für die eine Ausweitung vorgesehen ist, durch umfangreiche Clubaufnahmeverfahren die Heterogenität innerhalb des Clubs zu senken. Es müssen gemeinsame Bedingungen erfüllt werden, um überhaupt Clubmitglied sein zu können (vgl. die Aufnahmeverfahren zur Eurozone oder zu Schengen).

Ein Club, der eher als homogen einzustufen ist, wird auch als typ-optimaler Club bezeichnet. Diese sind in der Realität dort anzutreffen, wo eine hohe gemeinsame Nachfrage nach bestimmten Gütern existiert (vgl. Arge Alp). Typ-optimalen Clubs gelingt es leichter, die nutzenmaximierende Clubgröße zu finden. Ist diese erreicht, so bleiben die gewählten Clubbedingungen stabil. Nur Änderungen in der gemeinsamen Nachfrage können zu Veränderungen in den Clubstrukturen führen. Diese erfolgen dann aber präferenznah. Entsprechend geringer fallen die negativen Auswirkungen in Abhängigkeit von der gewählten Form der Clubführung aus. Managerclubs führen zu geringeren „total economy“-Ineffizienzen. Die Clubmitglieder realisieren durch die gemeinsame Nachfrage viel schneller und leichter, dass das Clubmanagement anderen Interessen folgt. Durch die Einigkeit kann ein disziplinierender Druck auf die Manager ausgeübt werden. Auch das Nutzen von Exit-Optionen ist viel eher möglich, da bei der Planung neuer Clubgründungen ohne großen Aufwand potentielle Mitstreiter gewonnen werden können. Durch die Selbstverwaltung werden bei typ-optimalen Clubs die höchsten Nettonutzen pro Clubmitglied realisiert. Der Club folgt der „within-club“-Perspektive, zudem sind die Kosten der Selbstverwaltung durch geringere Transaktionsaufwendungen gering. Darüber hinaus bleibt natürlich die Chance bestehen, dort die restlichen Kosten der Selbstverwaltung externalisieren zu können, wo es möglich ist.

Durch die Betrachtung der Clubmitgliedschaften im Rahmen der jeweiligen Fallstudien ist deutlich geworden, dass das Ausmaß an Heterogenität im Zeitablauf schwankt. Ein Club kann mal eine eher homogene und mal eine eher hete-

rogene Clubmitgliedschaft besitzen. Dies ist zum einen von Veränderungen in der Nachfrage der Clubmitglieder abhängig. Zum anderen hängt es aber auch von den einzelnen Personen ab, die die Clubmitglieder in den Clubs vertreten. Gerade Schengen aber auch die informellen Clubs unterstreichen, wie personenabhängig manche Kooperationsformen und deren Entwicklung sein können. Es muss hierzu berücksichtigt werden, dass die Clubmitglieder innerhalb von Clubs „wechseln“. Dies gilt oftmals nicht für das Clubmitglied an sich, sondern für deren jeweils für bestimmte Zeiträume gewählte oder beauftragte Vertreter. Da die Personenabhängigkeit die Heterogenität innerhalb eines Clubs beeinflusst, hat dies in Abhängigkeit der Wechselfrequenz weitreichende Konsequenzen für die Clubsituation (vgl. Abb. 73).

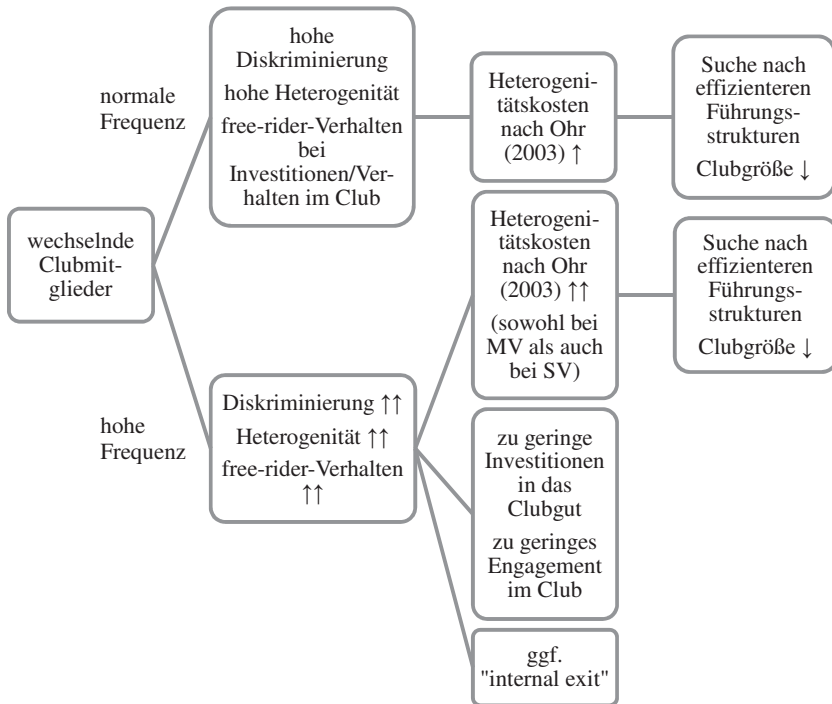


Abb. 73: Entwicklungspfade bei „wechselnden Clubmitgliedern“

Clubmitglieder eines Clubs wechseln, wenn die Nachfrage eines Clubmitglieds vollständig befriedigt worden ist und es somit aus dem Club austreten kann. Ebenso verfügen die Clubmitglieder nur über eine eingeschränkte Lebensdauer,

so dass sich ein Clubmitgliederwechsel auf natürliche Weise ergibt. Derartige Fälle sind die normale Realität. Daher erfolgen sie mit einer normalen Frequenz. Dadurch, dass sich im Zeitablauf immer wieder neue Clubmitglieder im Club aufhalten, erhöht sich die Diskriminierung und Heterogenität innerhalb eines Clubs. Der Aspekt einer normalen Frequenz beim Wechseln der Clubmitglieder muss also den obigen Ausführungen zur Heterogenität einer Clubmitgliedschaft hinzugefügt werden. Durch den normalen Mitgliederwechsel erhöhen sich auch die Transaktionskosten innerhalb des Clubs (Ohr 2003). Als Folge ergeben sich die bereits aufgezeigten Entwicklungen. Die höhere Heterogenität reduziert die optimale Größe des Clubs. Außerdem steigen die Kosten der Clubverwaltung, so dass sowohl bei der Selbstverwaltungs- aber auch der Managerlösung effizientere Führungsstrukturen gesucht werden. Diese bekannte Punkte werden jedoch durch einen neuen Aspekt ergänzt: Wenn bekannt ist, dass Clubmitgliederwechsel anstehen, so können sich in Bezug auf das Verhalten im Club free-rider-Anreize bei den ausscheidenden Clubmitgliedern ergeben. Die Clubmitglieder, die wissen, dass ihre Clubmitgliedschaft nur noch zeitlich begrenzt ist, werden kaum bereit sein, im optimalen Maße weiter in das bestehende Clubgüterangebot zu investieren. Dies gilt, obwohl die Investitionen im Zeitablauf für den Club unverzichtbar sein können. Für ein ausscheidendes Clubmitglied wäre der Verzicht auf den persönlichen Nettonutzen durch Investitionsleistungen nicht rational, da er das erneuerte Clubgut nicht mehr konsumieren kann. Aber auch unabhängig von Investitionsfragen kann das alte Clubmitglied für den Club Kosten verursachen. So ist es beispielsweise möglich, dass im Wissen des bevorstehenden Clubaustritts alte Streitigkeiten und Konflikte mit anderen Clubmitgliedern erneut hervorgerufen werden. Auch kann es zur eigenen Konsummaximierung zur Vernachlässigung und zu einer geringeren gegenseitigen Rücksichtnahme auf andere Clubmitglieder kommen. Von den negativen Auswirkungen bleibt das ausscheidende Clubmitglied jeweils verschont. Die clubtheoretische Analyse betont dabei, dass sich diese Aspekte verschärfen, falls die Frequenz des Clubmitgliederwechsels sehr hoch sein sollte. Dies kann gerade bei formellen Clubs der Fall sein, die durch die Ausübung von Hoheitsrechten meist durch zeitlich befristete Beauftragte geführt werden. Je nach dem, wie der Berufungsmodus gestaltet ist, muss der potentiell Beauftragte eigennützig handeln, wenn er beispielsweise Wahlen gewinnen will bzw. sich gegen Konkurrenten durchsetzen muss. Es besteht hier nun die Gefahr, dass die Diskriminierung, die Heterogenität und auch das free-rider-Verhalten deutlich steigen. Es kommt ebenfalls zu hohen Heterogenitätskosten nach Ohr (2003) und es werden die Investitionen in das Clubgut sowie das Engagement im Club entsprechend eingeschränkt. Letztlich ist hier möglich, dass durch eine hohe Wechselfrequenz von Clubmitgliedern die Option des „internal exit“ genutzt wird. Der Club würde dann an der hohen Wechselintensität der eigenen Mitglieder scheitern. Generell ist zu beachten, dass die hier aufgeführten Aspekte vor allem für gemischte Clubs gel-

ten, die auch ohne den Wechsel der Clubmitglieder eine ausgeprägte Heterogenität besitzen. Bei typ-optimalen Clubs reduzieren die gemeinsamen Präferenzen die hier dargestellten Anreize.⁴⁹⁸

c) Das Clubmanagement

Die gewählte Form des Clubmanagements stellt bei der Analyse der Einzelfallstudien eine besondere Größe dar. Die Wahl der Clubführung hat sowohl auf die Nettonutzen der einzelnen Clubmitglieder aber auch auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt unmittelbaren Einfluss. Darüber hinaus bestimmt sie entscheidend die interne Clubstruktur und prägt damit die Ausgestaltung des Clubgüterangebotes. Grundsätzlich können die Clubmitglieder zwischen der Form der Selbstverwaltung und der Managerverwaltung wählen. Die sich aus dieser Entscheidung ergebenden Konsequenzen sind bereits bei den vorherigen Betrachtungen angesprochen worden. Sie werden daher an dieser Stelle nur überblickartig zusammengefasst. Die Betonung bezüglich der Wahl des Clubmanagements hier liegt vielmehr auf den Auswirkungen für die internen Clubbedingungen (vgl. Abb. 74). Werden für die Verwaltung eines Clubs Clubmanager eingesetzt, so senkt dies zumindest in einem ersten Schritt die Kosten der Selbstverwaltung. Diese müssen mit den „agency costs“ abgewogen werden, da auch die Clubmanager entsprechend für ihre Tätigkeiten entlohnt werden wollen. Vor allem aus dynamischer Sicht ist zu beachten, dass die Managerführung jedoch auch ihren eigenen Interessen verfolgt. Diese liegen darin, einen möglichst mächtigen Club zu führen, so dass sie Ansehen und Erfolg generieren können. Daher handelt ein Clubmanagement eher aus der „total economy“-Perspektive. Als Konsequenz besteht die Gefahr der „tragedy of clubs“. Da der Nutzen des Clubs insgesamt im Vordergrund steht, sinken dadurch die Nettonutzen pro Clubmitglied. Dies geschieht immer dann, wenn mehr Mitglieder in den Club aufgenommen werden, als es aus einer „within-club“-Sichtweise wünschenswert wäre. Bezüglich des „total economy point of view“ muss betont werden, dass dieser dann gesamtwirtschaftlich zum höchsten sozialen Nettonutzen führt, wenn die Clubanzahl innerhalb einer Gesellschaft fest vorgegeben ist. Dies kann bei Clubs, die im hoheitlichen Auftrag handeln, sehr leicht geschehen, da ein wettbewerbliches Angebot durch das Wesen des Clubgutes nicht möglich ist. Der „total economy point of view“ führt dazu, dass auch Unversorgte mit dem Clubgut versorgt werden, die bei einer rein individuellen Betrachtung der Nettonutzen pro Kopf

498 Eventuell ist hier sogar möglich, dass sich ein bereits ausgeschiedenes Clubmitglied auch nach seinem Clubaustritt für das Clubgut engagiert, da es von dem Nutzen, den der Club insgesamt stiftet, überzeugt ist. So engagieren sich manche Politiker, die als überzeugte Europäer gelten, auch nach dem Ausscheiden aus ihren Ämtern für den politischen Integrationsprozess, obwohl sie über keine autorisierte Macht mehr verfügen. Auch das Beispiel der Euregionalen Academie gibt einen Einblick in die Überzeugung für ein Clubgut.

nicht in einen Club aufgenommen würden. Ein Vorteil entsteht genau dann, solange der Nutzensgewinn des bisher Unversorgten die Nutzeneinbußen der übrigen Clubmitglieder übertrifft.

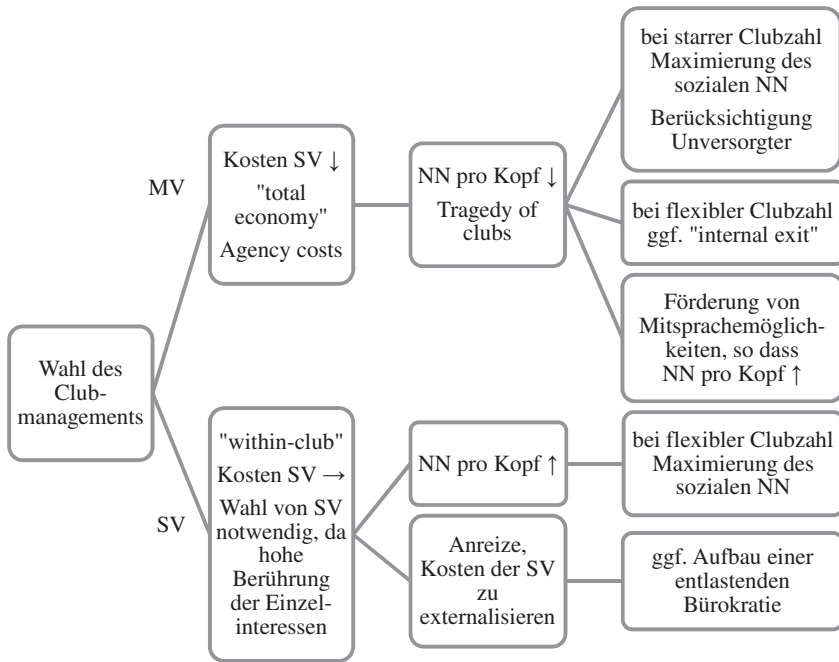


Abb. 74: Entwicklungspfade bei der Wahl des „Clubmanagements“

Ist die Clubanzahl innerhalb einer Gesellschaft jedoch flexibel, so führt der „within-club point of view“ zu dem höchsten sozialen Nettonutzen. Die Flexibilität erlaubt es den Clubmitgliedern, entsprechend ihrer Präferenzen zu handeln. Verfolgen die Clubmanager zu sehr ihre eigenen Interessen, so ziehen die vernachlässigten Clubmitglieder die Exit-Option. Innerhalb eines bestehenden Systems muss dies nicht unbedingt die vollständige Abspaltung bedeuten, wie die Option des „internal exit“ zum Ausdruck bringt. Gerade das politische System Europas zeigt, dass „internal exits“ (Schengen, Eurozone, Euregionale Academie) sehr häufig genutzt werden, obwohl die vorher bestehenden Clubs mit Hoheitsrechten beauftragt gewesen sind.⁴⁹⁹ Dies liegt im Wesen der EU begründet, die eben ein von den handelnden Politikern gegründeter Club ist. Für die Club-

499 Dies gilt natürlich nicht für die Euregionale Academie, die als „internal exit“ ein alternatives Clubgüterangebot zur politischen Führung der EMR produziert.

manager bedeutet ein „internal exit“ dann immer einen deutlichen Machtverlust. Es besteht die Gefahr, Entscheidungsbefugnisse und Richtlinienkompetenzen zu verlieren und auf die Ebene einer „Sachbearbeitung“ abzurutschen. Somit ist von vornherein ihr Spielraum eingeschränkt, die Interessen der Clubmitglieder zu vernachlässigen. Um jedoch diese noch weiter zu besänftigen, besteht für sie der Anreiz, die Nettonutzen pro Clubmitglied zu erhöhen. Das beauftragte Clubmanagement bietet seinen Auftraggebern individualisierte Konsummöglichkeiten innerhalb des Clubs an (Offene Methode der Koordinierung). Auch ist es möglich, gezielt die Eigenschaften und Leistungen eines einzelnen Mitgliedes stärker zu berücksichtigen (Britten-Rabatt). Grundsätzlich gilt es, die Mitsprachemöglichkeiten der Clubmitgliedschaft zu erhöhen, so dass diese sich entsprechend wahrgenommen fühlt und auf ein „internal exit“ verzichtet (AdR, EWSA). Auch bei informellen Clubs spielt diese Vorgehensweise eine bedeutende Rolle (SaarLorLux, EMR). Wird hingegen die Selbstverwaltungslösung gewählt, so rückt der „within-club point of view“ in den Vordergrund, der eine Maximierung der Nettonutzen pro Kopf beinhaltet. Wird diese Alternative durch die Clubmitglieder gewählt, so ist es wahrscheinlich, dass die Kosten der Clubführung entsprechend gering sind. Dies kann besonders bei typ-optimalen Clubs zutreffend sein (vgl. Arge Alp). Die Selbstverwaltung wird aber auch trotz hoher Kosten präferiert, wenn durch die Clubgutproduktion eigene Machtbefugnisse eingeschränkt werden können. Es ist dann aus individueller Sicht vorteilhaft, die Kontrolle über das Clubgut zu wahren und nicht von autorisierten Clubmanagern abhängig zu sein (vgl. insbesondere Schengen). Ist die Clubanzahl innerhalb einer Gesellschaft flexibel, ergibt sich bei der Wahl der Selbstverwaltung der höchste soziale Nettonutzen. Dies gilt auch unter Berücksichtigung von möglichen Unversorgten, wie das Modell einer Welt voller Clubs zeigt (vgl. Zimmermann/Schemm-Gregory 2005). Gerade bei großen heterogenen Clubs ist die Selbstverwaltung mit erheblichen Kosten verbunden. Es müssen dann Wege gesucht werden, diese zu minimieren. Meist endet dies in einem die Entscheidungsträger entlastenden Apparat, wie nicht nur die zahlreichen Ausprägungen an Arbeits- und Expertengruppen im Raum der Sicherheit, der Freiheit und des Rechts, sondern auch die Vielzahl an Gremien in den informellen Clubs zeigt. Letztlich ist aus dieser Argumentation heraus der heutige Aufbau des EU-Tempels ableitbar. Clubmanager werden nur dort beauftragt, wo Entscheidungskosten aus machtpolitischen Überlegungen ohne große Konsequenzen externalisiert werden können.

Dass die Perspektive der Clubführung sich zudem grundsätzlich ändert, wenn von dritter Seite Subventionsmöglichkeiten eröffnet werden, ist im Verlaufe dieser Arbeit ebenfalls sichtbar geworden. Hier besteht die Gefahr, dass die Clubgüter nicht mehr den Präferenzen der Nachfrager folgen, sondern ausschließlich nach Maßgabe der Fördermittel ausgerichtet werden (top down). Das Beispiel der Euregionalen Academie belegt zudem, dass es in einem derartigen

Fall sogar in Frage stehen kann, ob überhaupt eine ausreichende Nachfrage gegeben ist, die die Produktionskosten rechtfertigt. In diesem Zusammenhang wird die Bedeutung des vorgestellten Zitats des österreichischen Landtagsabgeordneten Hawlik ersichtlich: „Region ist jene Einheit, die man braucht, um Geld von der EU zu kriegen.“⁵⁰⁰ Führt man sich die Dimension des INTERREG-Förderprogramms der EU vor Augen, so sind hier erhebliche Ineffizienzen zu erwarten. Zwar gelingt es, durch die EU-Fördermittel die oft sehr hohen Clubgründungskosten zu überwinden, doch bleiben die aufgezeigten Anreizverzerrungen gerade in dynamischer Sicht bestehen. Dabei folgt INTERREG der aus einer „top down“-Perspektive festgelegten NUTS-Systematik (vgl. Abb. 46). Die in dieser Arbeit dargelegte Clubanalyse betont jedoch gerade die Wohlfahrtsgewinne einer flexiblen Welt voller Clubs. Nur hier ist es möglich, die disziplinierende Wirkung der Exit-Option zur Entfaltung kommen zu lassen und effiziente Clubbedingungen zu erzeugen. Insbesondere die Arge Alp führt die Vorteile eines Raumes vor Augen, der eine hohe Flexibilität zulässt und allein durch die gemeinsame Nachfrage der Clubmitglieder entstanden und geprägt ist (bottom up). Dass sich die hier beschriebenen Kräfte auch innerhalb bestehender Systeme durchsetzen, zeigt die Entwicklung und Einflussnahme der Eurogruppe als informelles, aber aus Sicht der Clubmitglieder der Eurozone auch notwendiges Gremium.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Analyse der allgemeinen Clubbedingungen hilfreiche Erkenntnisse darüber liefert, unter welchen vorherrschenden Gegebenheiten das Clubgutangebot bereitgestellt wird. Es ist für die Betrachtung des Clubs von entscheidender Bedeutung, ob dieser mit hoheitlichen Aufgaben betraut ist und damit eine Monopolstellung einnimmt, ob dieser einen multiproduct Club darstellt oder ob „Club of Clubs“-Situationen vorhanden sind. In Abhängigkeit von den jeweiligen Bedingungen können mit Hilfe der clubtheoretischen Erkenntnisse potentielle Wohlfahrtsverluste aufgezeigt werden. Von noch höherer Bedeutung für die Entwicklung eines Clubs sind jedoch die clubinternen Charakteristika. Dies gilt zum einen für das Ausmaß der Heterogenität eines Clubs, zum anderen für die Form des gewählten Clubmanagements. Dabei hängen diese beiden Elemente miteinander zusammen. Ist ein Club sehr heterogen, so steigen die Transaktionskosten, um ein präferenznahes Clubgut produzieren zu können (Ohr 2003). Es kann dann aus Sicht der Clubmitglieder dann rational sein, (1) ein Clubmanagement einzusetzen oder (2) im Rahmen der Selbstverwaltung einen umfangreichen Verwaltungsapparat zu erschaffen, der die Entscheidungsträger entlastet. In beiden Fällen ist jedoch auch die Gefahr gegeben, dass die geschaffenen Institutionen Führungsansprüche für sich entwickeln und darauf zielen, möglichst viele Kompetenzen übertragen zu bekommen. Die Verhaltensweise der Europäischen Kommission während der

500 Vgl. Kap. III.4.1.

Entstehungsphase Schengens ist ein anschauliches Beispiel dafür. Das Ausmaß der Heterogenität hat also unmittelbare Auswirkungen auf die Gestaltung des Clubmanagements, die wiederum zu den bekannten Auswirkungen führt (vgl. Abb. 74). Heterogenität und die gewählte Clubführung beeinflussen sowohl die Nettonutzen der einzelnen Clubmitglieder als auch den Nutzen des Clubs insgesamt. In der Summe ergeben sich dadurch unterschiedliche soziale Nettonutzen. Es muss daher betont werden, dass alle im Rahmen dieser Arbeit betrachteten clubtheoretischen Elemente im direkten Zusammenhang stehen und miteinander verflochten sind. Sie dürfen für eine ganzheitliche Analyse eines Clubs nicht isoliert voneinander betrachtet werden. So ist bei der Analyse der allgemeinen Clubbedingungen, der Clubmitgliedschaft und des Clubmanagements deutlich geworden, wie sehr die Gegebenheiten eines Aspekts die Auswirkungen eines weiteren clubtheoretischen Elements beeinflusst.

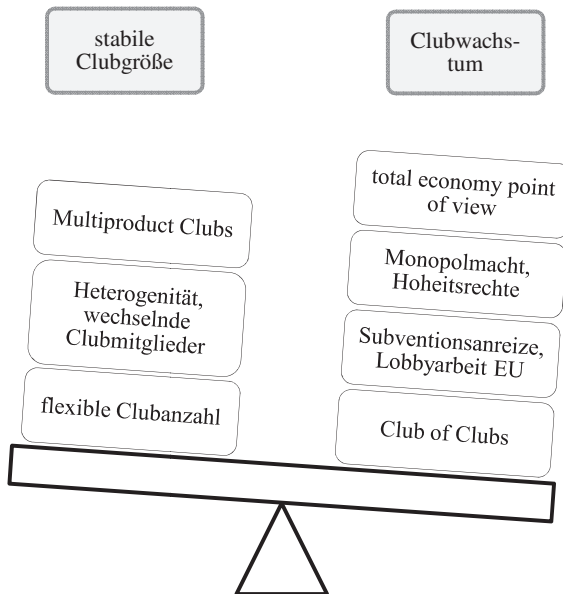


Abb. 75: Entwicklungstendenz der Clubgröße bei Managerclubs

Setzt man die einzelnen clubtheoretischen Bausteine zusammen, so kann aufbauend auf den hier vorgenommenen Einzelfallanalysen sogar ein Entwicklungspfad für die generelle Entwicklung von Clubs im politischen System der EU entworfen werden. Die Einzelfallstudien zeigen, dass die innerhalb des politischen Systems entstehenden Clubs in der Regel Managerclubs sind. Dies gilt natürlich in dieser Schärfe nur aus Sicht der EU-Bürger. Ab einer gewissen Grö-

ße eines Clubs kann der Club nur über eingesetzte Manager geführt werden. Die Selbstverwaltungslösung ist in der Praxis nicht mehr umsetzbar. Dies gilt bereits für die Ebene der Euregionalen Academie. Es ist in der Realität nicht zu erwarten, dass Clubs, deren Gründung mit einem hohen Koordinationsaufwand verbunden ist, durch alle Nachfrager nach dem zu produzierenden Clubgut geschaffen und betrieben werden. Der Anreiz für ein Clubmanagement ist nur dann nicht gegeben, wenn die Gefahr eines Machtverlusts durch Entscheidungsdelegation zu hoch ist. Dies ist insbesondere bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Fall, so dass die Selbstverwaltungsform da anzutreffen ist, wo Politiker als beauftragte Manager selbst neue Clubs gründen. Für den normalen Bürger sind derartig hohe Nutzeneinbußen durch die Beauftragung eines Clubmanagements allerdings kaum auszumachen bzw. zu erwarten. Nimmt man die Perspektive eines Bürgers ein, so ist eben auch Schengen ein Managerclub. Die Konzentration auf Clubmanager führt dazu, dass für jeden Club der „total economy point of view“ einen entscheidenden Einfluss ausübt. Letztlich ist auf diese Weise clubtheoretisch erklärbar, warum Clubs wie die Europäische Union ständig weiter wachsen, obwohl aus einer objektiven Sicht ein hohes Ausmaß an Heterogenität bereits erreicht ist. Dieser Aspekt ist durch Schimmelfennig (2003) vernachlässigt worden.⁵⁰¹ Lediglich dort, wo eine gemeinsame Nachfrage nach dem Clubgut sowohl Clubmitglieder als auch Clubmanager vereint, ist eine Ausweitung des Clubs nicht zu erwarten (Arge Alp). Die hier dargelegte Entwicklungstendenz bei Managerclubs kann anhand der Abb. 75 veranschaulicht werden. Unabhängig von der Wahl der Clubführung können Bedingungen vorherrschen, die für stabile Clubbedingungen sprechen. Sowohl bei multiproduct Clubs, bei einem hohen Maß an Heterogenität oder bei einer flexiblen Clubzahl entstehen Anreize, die Ausdehnung des Clubs zum Erhalt der individuellen Nettonutzen der Clubmitglieder zu begrenzen. Die Abb. 75 verdeutlicht jedoch, dass bei Managerclubs der „total economy point of view“ den entscheidenden Ausschlag gibt, dass es doch zu einem Clubwachstum kommen kann. Gerade langfristig setzen sich die Interessen der Manager durch. Sie fördern die Macht ihres Clubs, wenn sie Subventionen annehmen, sich innerhalb der EU profilieren oder im Falle eines Monopols ihre Möglichkeiten ausspielen. Auch „Clubs of Clubs“-Situationen eröffnen durch free-rider-Anreize die Tendenz zum Clubwachstum.⁵⁰² Geht man weiter davon aus, dass in der Realität mehrheitlich gemischte Clubs existieren, so kommt es zu den bereits dargestellten Auswirkungen auf das Clubmanagement und damit auf die internen Clubbedingungen.

501 Vgl. Kap. IV.1.

502 An dieser Stelle sei zur Verdeutlichung angefügt, dass die Abb. 75 die Entwicklungstendenz bei Managerclubs zeigt, die auf Grundlage der clubtheoretischen Erkenntnisse als in Vielzahl der Fälle als wahrscheinlich anzunehmen ist. Keinesfalls müssen sich Managerclubs entsprechend entwickeln. Eine detaillierte Einzelfallbetrachtung bleibt unerlässlich. Vgl. Kap. IV.

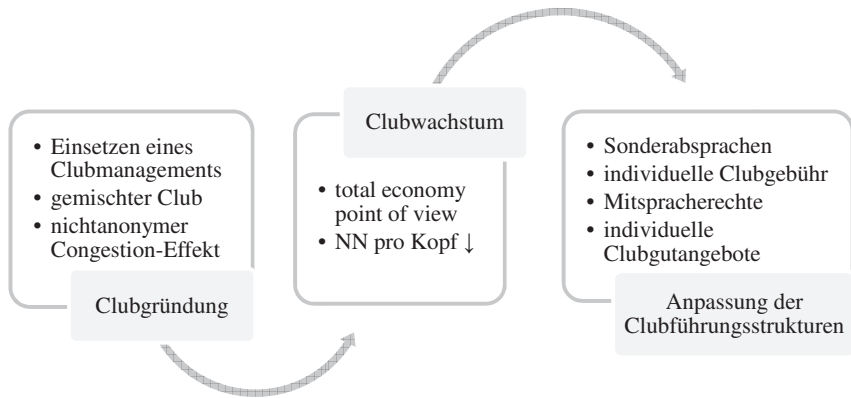


Abb. 76: interner Strukturierungsprozess bei Managerclubs

Die sich ergebende Entwicklung wird in Abb. 76 zusammenfassend dargestellt. In einem neu gegründeten Club lassen sich in der Realität immer eine heterogene Clubmitgliedschaft (gemischter Club) sowie nichtanonyme Congestion-Effekte (Diskriminierung) finden. Es ist aufgrund der hohen Transaktionskosten dann rational, ein Clubmanagement zu beauftragen. Dieses wiederum verfolgt eine „total economy“-Sichtweise, so dass es zu einem Clubwachstum kommt und die Nettonutzen pro Kopf gesenkt werden. Auf diese Weise wird die optimale Clubgröße überschritten. Dieser Effekt ist in einer Welt mit flexibler Clubanzahl in seinem Ausmaß eingeschränkt, da die mögliche Exit-Option entsprechend disziplinierend wirkt. Um dennoch ihre Interessen zu verfolgen und um das Ziehen der Exit-Option zu verhindern, versuchen die Clubmanager durch ausgleichende Maßnahmen die Nettonutzen der Clubmitglieder zu erhöhen. Die Fallstudien haben gezeigt, dass es zu entsprechenden Anpassungen der Clubführungsstrukturen kommt. Den Clubmitgliedern werden individuelle Sonderrechte in Form einer individuellen Clubgebühr, in Form von Mitspracherechten und Sonderabsprachen oder sogar in Form eines individuellen Clubgutangebotes eingeräumt. Diese Entwicklung ist sogar durch die teilweise sehr hohe Beteiligung von Repräsentanten aus der Bevölkerung bei den informellen Clubs gegeben. Es gilt gerade bei grenzüberschreitenden Kooperationen, die Bevölkerung für das anstehende Projekt zu gewinnen. Eine fehlende Akzeptanz der Clubmitglieder für das bereitgestellte Clubgut hat für den Club gerade in dynamischer Sicht fatale Auswirkungen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Clubtheorie einen entscheidenden Beitrag zum Verständnis und zur Bewertung des politischen Systems Europas beiträgt. Sie betont ausdrücklich die Vorteile einer flexibleren Integri-

on und zeigt die Reaktionen auf, die dadurch erfolgen, dass das theoretisch geforderte Ausmaß an Flexibilität in der Realität nicht gegeben ist. Auf diese Weise liefert die Clubtheorie hilfreiche Erkenntnisse, den Integrationsprozess Europas nicht nur in horizontaler, sondern eben auch in vertikaler Richtung zu beschreiben und zu begründen. Unterschiedliche Clubgüter erfordern unterschiedliche Clubgrößen. Dieser Aspekt ist nicht neu (vgl. Ohr 2007). Eine neue Erkenntnis liegt jedoch darin, dass die Clubtheorie ebenso Erkenntnisse darüber liefert, wie sich innerhalb von Clubs das Clubgüterangebot und die Entscheidungsstruktur entwickelt. Letztlich zeigt sich, dass sich die Kraft des Dezentralisierungstheorems durchsetzt. Unterschiedliche Ebenen erzeugen sich durch „internal exits“ bzw. neue Clubgründungen ihr eigenes Clubgut, wenn sie mit den bisher zuständigen Ebenen nicht einverstanden waren. Ist dies nicht möglich, werden innerhalb des Entscheidungssystems über das Clubgüterangebot entsprechende Ausweichreaktionen geschaffen. Insbesondere gilt es, die Clubmitglieder an der Clubgutproduktion stärker zu beteiligen, so dass im Extrem individualisierte Clubgüter für einzelne Clubmitglieder erzeugt werden können.

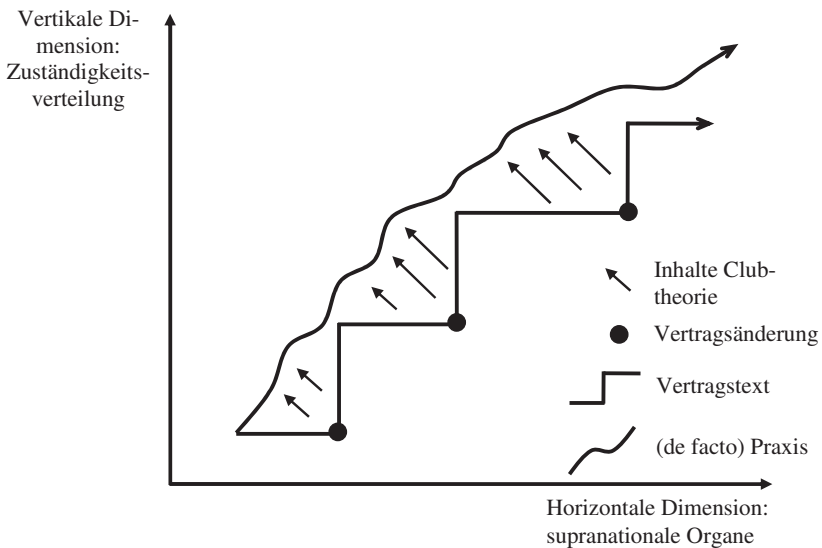


Abb. 77: Aussagefähigkeit der Clubtheorie

Die Anwendung der Clubtheorie zeigt aber auch, dass die Kritik Schimmelfennigs (2003) durchaus berechtigt ist. Es ist nicht möglich, die im Rahmen der Fallstudien aufgezeigten Zielkonflikte zwischen der jeweiligen Kosten- und Nutzenseite vollständig zu bewerten. Der Wert und damit die Zah-

lungsbereitschaft nach Gütern wie beispielsweise „Frieden und Stabilität in Europa“ werden kaum abschließend messbar sein. Die exakte Bestimmung eines Optimums wie im Modell einer Welt voller Clubs ist nicht möglich. So unterstreicht auch Kolb (2007, S. 402): „Die Interpretation der Clubtheorie als eine Art Blaupause für staatliches Handeln muss daher scheitern. Das clubtheoretische Konstrukt enthält eine hypothetische und damit auf den politischen Produktionsprozess unübertragbare Reinform von Rationalität.“ Dennoch wird dadurch die Anwendung der Theorie nicht nutzlos. Ausgehend von den modellhaft skizzierten optimalen Bedingungen können aufgrund der Annahme rationalen Handelns Ineffizienzen ausgemacht werden. Die hier erfolgte Anwendung belegt, dass die Clubtheorie sehr gut dazu verwendet werden kann, Entwicklungen im politischen System Europas nachvollziehen und bewerten zu können. Der Argumentation Kolbs (2007, S. 402) folgend dient sie daher als ein „reflexiver Mechanismus“, um entstehende Fragen „beantwort- und entscheidbar“ zu machen. Entsprechend kann in Abb. 77 die Fusionsleiter nach Wessels (2008) ergänzt werden (vgl. Abb. 22), da die Clubtheorie Erklärungsansätze darüber liefert, warum es zu den Formen der gelebten Vertragspraxis kommt, die in letzter Konsequenz zu den entsprechenden Vertragsänderungen führen.

Damit verändert sich hier die Zielsetzung der Clubtheorie. Während sich das ursprüngliche Modell Buchanan's (1965), die anschließenden Diskussionen (Ng 1973), das Konzept der FOCJ (Frey 1997) oder das Modell einer Welt voller Clubs (Zimmermann/Schemm-Gregory 2005) auf die Finalität eines Optimalzustandes konzentrieren, führen die Erkenntnisse der Anwendung clubtheoretischer Elemente vielmehr dazu, Aussagen über den Prozess der politischen Integration Europas machen zu können. Hier liegt der neue Wert der ökonomischen Betrachtungsweise. Die Clubtheorie berücksichtigt Präferenzsensibilität sowie Effizienz- und Innovationsanreize. Trotz bestehender machtpolitischer Vorstellungen setzen sich diese Elemente vor allem in dynamischer Sicht durch und prägen somit die Verhältnisse im politischen System als auch die Lebensverhältnisse der Menschen. Dennoch sei am Ende dieser Arbeit an das Beispiel Puchalas (1971) über das Ertasten eines Elefanten durch mehrere Blinde erinnert.⁵⁰³ Auch die Clubtheorie kann letztlich nur einen Teilaspekt der komplexen Wirklichkeit erfassen. Dies darf bei einer Bewertung der Leistungsfähigkeit der ökonomischen Theorie des Clubs nicht unbeachtet bleiben.

503 Vgl. Kap. III.1.

Anhang 1

Mit Hilfe der „Cardanischen Lösungsformel“ können alle kubischen Gleichungen gelöst werden. Man muss dazu die Normalform über Substitution auf eine reduzierte Form bringen, in der das quadratische Glied nicht mehr auftritt (vgl. Meidenbauer 1998).

Die Normalform einer allgemeinen Gleichung dritten Grades lautet:

$$ax^3 + bx^2 + cx + d = 0$$

mit den reellen Zahlen a, b, c, d und $a \neq 0$.

Durch die Division mit a und die Substitution mit $u = x + \frac{b}{3a}$ kann die Normalform in folgende Form gebracht werden:

$$u^3 + pu + q = 0.$$

Dabei gilt:
$$p = \frac{3ac - b^2}{3a^2} \quad \text{und} \quad q = \frac{2b^3}{27a^3} - \frac{bc}{3a^2} + \frac{d}{a}.$$

Im Folgenden wird die Lösungsformel für u angegeben, die entsprechenden Werte für x ergeben sich dann durch die Rücksubstitution: $x = u - \frac{b}{3a}$.

Für die Diskriminante D gilt:

$$D = \left(\frac{q}{2}\right)^2 + \left(\frac{p}{3}\right)^3.$$

Das Lösungsverhalten hängt entscheidend vom Vorzeichen der Diskriminante ab:

$D > 0$: Es gibt genau eine reelle Lösung und zwei echt komplexe Lösungen.

$D = 0$: Es gibt entweder eine doppelte reelle Lösung und eine einfache reelle Lösung oder eine dreifache reelle Lösung.

$D < 0$: Es gibt drei verschiedene reelle Lösungen.

Für das hier vorliegende Modell ergibt sich:

$$D > 0.$$

Es gibt daher genau eine reelle Lösung, die durch

$$u_1 = D_1 + D_2 \quad \text{mit} \quad D_{1,2} = \sqrt[3]{-\frac{q}{2} \pm \sqrt{D}}$$

gegeben ist.

Die anderen beiden echt komplexen Lösungen sind im Fall $q \neq 0$ die Lösungen der quadratischen Gleichung:

$$u^2 + u_1 u - \frac{q}{u_1} = 0.$$

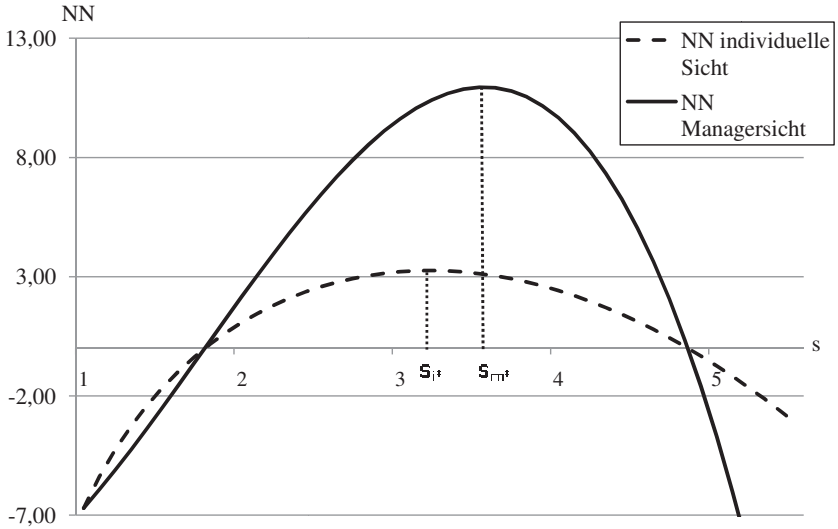
Im Spezialfall $q = 0$ sind die anderen beiden Lösungen:

$$u_{2,3} = \pm i\sqrt{p}.$$

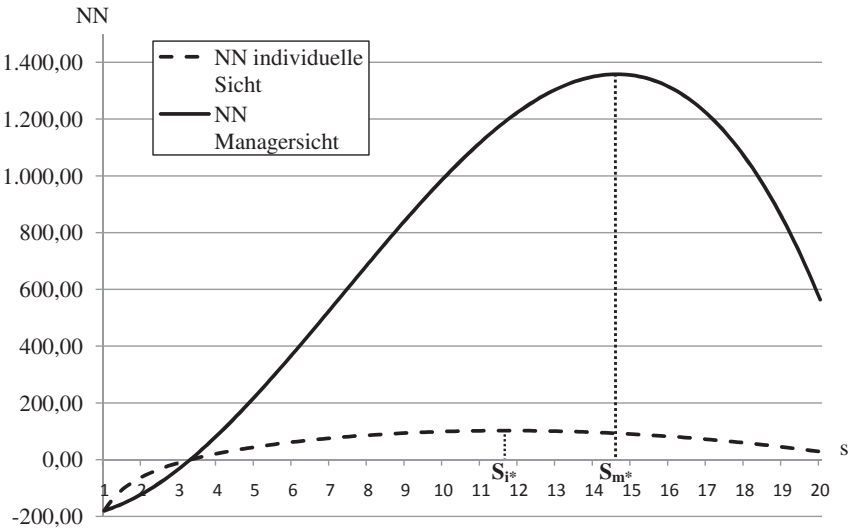
Aufgrund der in dem Modell dieser Arbeit zu berechnenden optimalen Mitgliederzahlen eines Clubs werden die zwei echt komplexen Lösungen im Fall $D > 0$ hier jedoch nicht weiter betrachtet.

Anhang 2

a) Tabelle 2 Beispiel 2 (mit $a = 7$ und $C = 11$)



b) Tabelle 2 Beispiel 4 (mit $a = 120$ und $C = 200$)



Glossar Clubtheorie

Agency costs

Die Kosten, die aufgebracht werden müssen, um ein Clubmanagement in der entsprechenden Art und Weise zu entlohnen, dass dieses nach den festgelegten Zielen und Aufgaben handelt. Grundsätzlich müssen bei einer ►Managerverwaltung diese Kosten und die in dynamischer Sicht drohenden Ineffizienzen durch Entscheidungsdelegation gegen die Kosten einer Clubführung durch ►Selbstverwaltung abgewogen werden, um die rationalste Clubführung bestimmen zu können.

Allokationsoption

Eine Handlungsoption im Modell einer Welt voller ►Clubs, wie im Hinblick auf den ►sozialen Nettonutzen die Frage der Versorgung der aufgrund der ►Integer-Problematik mit dem ►Clubgut ►Unversorgten gelöst werden sollte. Bei dieser Option gründen die ►Unversorgten einen eigenen ►Club, um sich selbst über dieses Clubengagement das ►Clubgut bereitzustellen.

Anonymer Congestion-Effekt

Siehe ►Congestion-Effekt.

Ausschließbarkeit

Das Ausschlussprinzip ist dann gegeben, wenn Nachfrager nach einem Gut vom Konsum dieses Gutes ausgeschlossen werden können. Dies kann mit hohen ►Ausschlusskosten verbunden sein. Ist Ausschließbarkeit gegeben, so wird gleichzeitig ►free-rider-Verhalten in Bezug auf das Güterangebot verhindert.

Ausschlusskosten

Die Kosten, die durch die Durchsetzung bzw. Anwendung des Ausschlussmechanismus entstehen (►Ausschließbarkeit). Sind die Ausschlusskosten zu hoch, kann dadurch ein Güterangebot über den Markt verhindert werden.

Club

Ein Zusammenschluss von Wirtschaftssubjekten, der auf Grundlage der gemeinsamen Teilung der Produktionskosten ein ►Clubgut bereitstellt.

Club of Clubs

Eine Konstellation, in der durch zwei oder mehrere nebeneinander existierende ►Clubs vergleichbare ►Clubgüter angeboten werden, die in Nutzenbeziehungen zueinander treten können. Dabei sind die jeweiligen Produktionsschritte nicht unmittelbar voneinander abhängig bzw. aufeinander angewiesen, aber es werden zur jeweiligen Güterherstellung gleiche oder mindestens ähnliche Produktionsschritte benötigt. In Zeiten von Nachfrageschwankungen bzw. einer hohen Spitzennachfrage kann dann auf das jeweilige

Clubgutangebot des anderen Clubs zurückgegriffen werden. Auf diese Weise werden der ►Congestion-Effekt gesenkt und Überkapazitäten vermieden. Ebenfalls steigt jedoch die Gefahr von ►free-rider-Verhalten.

Clubgebühr

Eine Gebühr, die für den Konsum des ►Clubgutes, welches durch einen ►Club bereitgestellt wird, erhoben wird.

Clubgut

Ein Gut, welches durch einen ►Club bereitgestellt wird. Ein Gut ist dann als Clubgut definierbar, wenn ►Ausschließbarkeit gegeben ist und eine beschränkte ►Rivalität im Konsum besteht.

Clubteilbarkeitsproblematik

Diese Problematik entsteht bei der Betrachtung einer Gesellschaft, die aus ►Clubs besteht. Sie beschreibt, dass die Gesamtbevölkerungszahl nicht ohne Rest durch die optimalen Clubmitgliederzahlen der ►Clubs einer Gesellschaft teilbar ist (►Integer-Problem), so dass ►Unversorgte entstehen. In zahlreichen clubtheoretischen Modellen wird angenommen, dass die optimalen Clubgrößen im Vergleich zur Gesamtbevölkerungszahl sehr klein sind, so dass die Problematik zu vernachlässigen ist. Neben der Clubteilbarkeitsproblematik muss auch die ►Personenteilbarkeitsproblematik bei der Betrachtung der einzelnen ►Clubs berücksichtigt werden, um den ►sozialen Nettonutzen zu bestimmen.

Congestion-Effekt

Der Congestion-Effekt beschreibt, dass der Nutzen eines Clubmitgliedes an einem ►Clubgut durch den Konsum dieses ►Clubgutes durch ein weiteres Clubmitglied beeinträchtigt wird. Voraussetzung dafür ist, dass das Gut von mehreren Wirtschaftssubjekten – wenn auch nicht gleichzeitig, so doch abwechselnd – nutzbar ist. Der Congestion-Effekt ist somit nur dann möglich, wenn eine beschränkte ►Rivalität im Konsum in Bezug auf das jeweilige ►Clubgut gegeben ist. Die Folge des Congestion-Effekts ist, dass die Clubgröße nicht endlos groß werden kann. Ab einer bestimmten Höhe überwiegen die Congestion-Kosten die Vorteile der Kostenteilung bei der Clubgutproduktion. Da die Auswirkungen des Congestion-Effekts nur vom Konsumverhalten abhängen und unabhängig von den Charakteristika eines Clubmitgliedes sind, wird er auch als ►anonymer Congestion-Effekt bezeichnet. Davon zu unterscheiden ist der ►nichtanonyme Congestion-Effekt, der durch ►Diskriminierungseffekte hervorgerufen wird.

Cross-crowding

Eine besondere Form des ►Congestion-Effekts, der nur in ►multiproduct Clubs auftritt. Cross-crowding beschreibt den Effekt, dass innerhalb eines ►multiproduct Clubs der entstehende Nutzen beim Konsum eines ►Clubgutes durch ein Clubmitglied gleichzeitig den Nutzen eines weiteren Clubmitgliedes beim Konsum eines weiteren ►Clubgutes beeinträchtigt.

Diskriminierung/Diskriminierungseffekte

Diskriminierung bzw. Diskriminierungseffekte liegen vor, wenn die Clubmitglieder eines ►Clubs ihren Nutzen, den sie aus der Clubmitgliedschaft ziehen, unabhängig von der ►Rivalität im Konsum durch ihre persönlichen Charakteristika (Herkunft, Religion, Erscheinungsbild etc.) gegenseitig beeinflussen. Es können sowohl positive als auch negative Diskriminierungseffekte auftreten. Da Diskriminierung die effiziente Clubgröße beeinflusst, wird sie auch als ►nichtanonymer Congestion-Effekt bezeichnet. Sie ist somit neben dem üblichen ►Congestion-Effekt zusätzlich zu betrachten. Diskriminierung führt ebenfalls zu einer Erhöhung (negativ) oder einer Senkung (positiv) der ►Heterogenitätskosten nach Ohr (2003).

Don't care about-Option

Eine Handlungsoption im Modell einer Welt voller ►Clubs, wie im Hinblick auf den ►sozialen Nettonutzen die Frage der Versorgung der aufgrund der ►Integer-Problematik mit dem ►Clubgut ►Unversorgten gelöst werden sollte. Bei dieser Option bleiben die ►Unversorgten unversorgt.

Economies of Scope

Verbundvorteile, die durch synergetische Effekte bei der gleichzeitigen Produktion mehrerer Güter innerhalb eines Unternehmens/Anbieters auftreten. Bei vorhandenen Economies of Scope ist es kostengünstiger, wenn ein einziger Anbieter alle Produkte zusammen produziert, als wenn diese Produkte durch mehrere Einzelanbieter hergestellt werden.

Economies of Scale

Größenkostensparnisse, die bei gegebener Produktionsfunktion infolge hoher Fixkosten auftreten, da bei wachsender Unternehmensgröße die durchschnittlichen totalen Kosten bis zur mindestopimalen technischen Unternehmensgröße sinken. Economies of Scale entstehen dadurch, dass der Anteil der fixen Kosten je produzierter Einheit immer kleiner wird.

Flexible Clubzahl

Innerhalb einer Gesellschaft können sich beliebig viele ►Clubs bilden bzw. aufgelöst werden. Die Anzahl bestehender ►Clubs ist somit variabel. Damit wird über den Marktmechanismus eine dynamische Anpassung des Clubgüterangebots an die Präferenzen der Nachfrager möglich, so dass ein höherer ►sozialer Nettonutzen realisiert wird, als wenn in der Gesellschaft eine ►starre Clubzahl existiert. Einer flexiblen Clubzahl sind dann Grenzen gesetzt, wenn durch die ►Clubs Güter bereitgestellt werden, mit denen Hoheitsrechte verbunden sind.

FOCJ

Eine theoretische Beschreibung des Raums der Europäischen Union nach Frey (1997). Der Name wird aus den Anfangsbuchstaben der vier Kompo-

nenen „Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions“ gebildet. Das Konzept der FOCJ beschreibt Europa als einen Raum, der aus einer ►flexiblen (Club-)Anzahl sich überlappender Jurisdiktionen besteht, die im Wettbewerb zueinander stehen und sich allein durch die Nachfrage und somit Präferenzen der Wirtschaftssubjekte ergeben.

Formelle Clubs

Aus Jurisdiktionen bestehende ►Clubs, deren Mitglieder (national)staatliche Kompetenzen auf eine supranationale Ebene der Kooperation abgegeben haben. Ist dies nicht der Fall, werden die ►Clubs als ►informelle Clubs bezeichnet.

Free-rider-Verhalten

Beschreibt das Verhalten eines Trittbrettfahrers, der nicht oder nicht vollständig von der Nutzung eines bereitgestellten Gutes ausgeschlossen werden kann (keine vollständige Durchsetzung der ►Ausschließbarkeit). Ist dieses Verhalten für Wirtschaftssubjekte möglich, so werden diese ihre Präferenzen verschleiern, um nicht zur Finanzierung des gewünschten Gutes herangezogen zu werden, wenn sie davon ausgehen können, dass das Gut auch ohne ihren Beitrag bereitgestellt wird. Bei ►Clubgütern führt mögliches free-rider-Verhalten zu suboptimalen Clubgrößen oder verhindert sogar die Clubexistenz. Free-rider-Verhalten kann damit zu erheblichen volkswirtschaftlichen Ineffizienzen führen.

Gemischter Club

Ein ►Club, der eine heterogene Clubmitgliedschaft besitzt. Er kann nur dann hohe Nettonutzen realisieren, wenn sich die heterogenen Mitglieder in den für den ►Club relevanten Aspekten einig sind, so dass er sich in Bezug auf das ►Clubgut zu einem ►typ-optimalen Club entwickelt.

Heterogenitätskosten nach Ohr (2003)

Diese Kosten beschreiben die bei einer wachsenden Clubmitgliederzahl steigenden Transaktionskosten, die innerhalb eines ►Clubs anfallen, um das gemeinsame ►Clubgut für alle Clubmitglieder präferenznah und nachhaltig bereitstellen zu können (Informations-, Organisations- und Abstimmungskosten). Dabei wird unterstellt, dass eine wachsende Clubmitgliederzahl die Heterogenität innerhalb des ►Clubs steigert, so dass höhere Transaktionskosten entstehen. Grundsätzlich können diese Kosten sowohl bei der Form der ►Selbstverwaltung aber auch bei der ►Mangerverwaltung auftreten. Die Heterogenitätskosten nach Ohr (2003) führen dazu, dass die optimale Clubgröße auch bei den ►Clubs auf ein bestimmtes Maß beschränkt ist, die ein Gut anbieten, welches eine vollständige Nichtrivalität im Konsum aufweist. Sie sind neben dem ►anonymen und dem ►nichtanonymen Congestion-Effekt ein dritter Aspekt, der die optimale Clubgröße limitiert.

Informelle Clubs

Aus Jurisdiktionen bestehende ►Clubs, die keine (national)staatlichen Kompetenzen auf eine supranationale Ebenen übertragen haben. Ist dies der Fall, so werden die ►Clubs als ►formelle Clubs bezeichnet.

Integer-Problem

Siehe ►Clubteilbarkeitsproblematik.

Internal exit

Beschreibt die Möglichkeit für Wirtschaftssubjekte, sich selbst durch freiwillige Clubgründungen ein ►Clubgut als Alternative zu einem bestehenden Güterangebot bereitzustellen, falls die eigenen Präferenzen durch die existierenden Angebote nicht mehr ausreichend bedient werden. Der Ausdruck des „internal“ bezieht sich dabei vor allem auf die Option, diesen Schritt innerhalb einer bestehenden Jurisdiktion, wie etwa einem staatlichen Güterangebot, zu vollziehen, ohne diese vollständig verlassen zu müssen (Exit-Option). Auf diese Weise ist die Chance des internal exit bei den ►Clubs von hoher Bedeutung, die von einer ►Managerverwaltung geführt werden. Sie reduziert die möglichen Effizienzverluste durch Entscheidungsdelegation an eine Clubführung. Voraussetzung ist allerdings die Möglichkeit einer ►flexiblen Clubanzahl.

Managerverwaltung

Die Clubmitglieder delegieren die Clubführung an ein Clubmanagement. Dies ist dann rational, wenn die Kosten der ►Selbstverwaltung höher sind als die Kosten des Clubmanagements (►agency costs). Die Manager verfolgen jedoch andere Interessen als die Clubmitglieder (►Principal-Agent-Theorie), so dass der Club durch das Einsetzen eines Clubmanagements aus einem ►total economy point of view geführt wird. In dynamischer Sicht kann dies die Nettonutzen pro Kopf der Clubmitglieder reduzieren, da sie nicht mehr die vollständige Kontrolle über die Clubbedingungen und über das Clubgut besitzen. Bei einer ►flexiblen Clubzahl ist diese Ineffizienzgefahr eingeschränkt, da die Clubmitglieder hier alternative ►Clubs gründen können.

Multiproduct Club

Ein ►Club, der gleichzeitig mehr als ein ►Clubgut für seine Clubmitglieder bereitstellt. Multiproduct Clubs entstehen dann, wenn bei der Clubgutproduktion ►Economies of Scope vorhanden sind. Innerhalb von multiproduct Clubs kann als besondere Form des ►Congestion-Effekts ►cross-crowding auftreten.

Nichtanonymer Congestion-Effekt

Siehe ►Diskriminierung/Diskriminierungseffekte.

Pareto-Optimum

Eine gesellschaftliche Situation, in der es nicht möglich ist, ein Wirtschafts-subjekt durch eine Re-Allokation der Ressourcen besser zu stellen, ohne ein anderes Wirtschafts-subjekt gleichzeitig schlechter zu stellen. Dieser Wohlfahrtsbegriff stellt die Grundlage für die Diskussion dar, ob der ►within-club oder der ►total economy point of view zu pareto-optimalen Bedingungen führt.

Personenteilbarkeitsproblematik

Diese Problematik entsteht bei der Betrachtung eines einzelnen ►Clubs. Sie beschreibt, dass die optimalen Mitgliederzahlen eines ►Clubs nicht ganzzahlig sind. Im Vergleich zum theoretischen Optimum entsteht ein Effizienzverlust, da die optimalen Mitgliedergrößen in der Realität nicht realisiert werden können. Aus einer gesamtgesellschaftlichen Sicht tritt das ►Clubteilbarkeitsproblem hinzu (►Integer-Problematik).

Principal-Agent-Theorie

Beschäftigt sich mit dem Problem der Trennung zwischen Eigentümer (Prinzipal) und Manager (Agent), der die Investitions- bzw. Vermögenssubventionen seines Auftraggebers im Sinne der getroffenen Zielvereinbarung zu verwalten hat. Das Anreizschema des Agenten muss nicht mit dem des Auftraggebers kompatibel sein, so dass dessen Interessen nicht automatisch vollständig verfolgt werden, wenn der Agent seine eigenen Ziele verfolgen kann. Es gilt hier, ein anreizkompatibles Arrangement mit einem entsprechenden Kontrollmechanismus zu finden, um die negativen Auswirkungen von Principal-Agent-Effekten zu vermeiden. Dies gilt gerade in dynamischer Sichtweise. Im Rahmen der Clubtheorie wird dieses Problem auf die Trennung zwischen den Clubmitgliedern und dem Clubmanagement bezogen. Principal-Agent-Effekte sind somit bei der ►Managerverwaltung zu berücksichtigen. Es wird in dieser Arbeit zudem unterstellt, dass sie bei der ►Selbstverwaltung nicht auftreten.

Redistributionsoption

Eine Handlungsoption im Modell einer Welt voller ►Clubs, wie im Hinblick auf den ►sozialen Nettonutzen die Frage der Versorgung der aufgrund der ►Integer-Problematik mit dem ►Clubgut ►Unversorgten gelöst werden sollte. Bei dieser Option werden die ►Unversorgten möglichst gleichmäßig auf die existierenden ►Clubs verteilt.

Rivalität im Konsum

Der Konsum eines Gutes durch ein Wirtschafts-subjekt beeinflusst den Konsum desselben Gutes durch ein weiteres Wirtschafts-subjekt. Ist der Konsum eines Gutes durch zwei oder mehrere Wirtschafts-subjekte trotz gegenseitiger Beeinflussung des Nutzenniveaus möglich, so spricht man von beschränkter Rivalität im Konsum (►Congestion-Effekt). Ist der Konsum eines Gutes für

ein zweites Wirtschaftssubjekt durch den Konsum eines ersten Wirtschaftssubjektes nicht mehr möglich, so spricht man von vollständiger Rivalität im Konsum. Beeinträchtigt der Konsum eines Gutes durch ein Wirtschaftssubjekt nicht den Konsum durch ein weiteres Wirtschaftssubjekt, so wird dies als Nichtrivalität im Konsum beschrieben.

Selbstverwaltung

Die Clubmitglieder eines ► Clubs verwalten ihren ► Club selbst. Dies führt zu einer Maximierung der Nettonutzen pro Kopf bzw. pro Clubmitglied (► within-club point of view). Im Rahmen der Selbstverwaltung behalten die Clubmitglieder die Kontrolle über die Entwicklung des ► Clubs und damit über das ► Clubgut. Es treten keine Principal-Agent-Effekte auf (► Principal-Agent-Theorie). Die Selbstverwaltung kann jedoch mit hohen Kosten verbunden sein, so dass sich eine ► Managerverwaltung des Clubs lohnt. In dynamischer Sicht kann dies jedoch zu Effizienzverlusten führen, da die Clubmanager von einem ► total economy point of view aus handeln.

Sozialer Nettonutzen

Im Modell einer Welt voller ► Clubs die Summe aller Pro-Kopf-Nettonutzen aller Individuen einer Gesellschaft.

Starre Clubzahl

Innerhalb einer Gesellschaft ist die Anzahl der existierenden ► Clubs fest vorgegeben. Es führt unter der Voraussetzung einer ► Integer-Problematik zu einem höheren ► sozialen Nettonutzen, wenn die ► Clubs – im Gegensatz zum ► within-club point of view – von einem ► total economy point of view aus geführt werden, da auf diese Weise die ► Unversorgten mit berücksichtigt sind. In der Realität ist eine starre Clubzahl vor allem dann zu erwarten, wenn durch die existierenden ► Clubs hoheitliche Aufgaben wahrgenommen werden. Ein Wettbewerb zwischen den bestehenden ► Clubs, die mit ihrem ► Clubgüterangebot um die potentiellen Nachfrager konkurrieren, ist dann nur eingeschränkt möglich. Seine wohlfahrtsfördernden Auswirkungen kommen nur bei einer ► flexiblen Clubzahl im vollen Umfang zum Tragen.

Total economy point of view

Aus dieser Perspektive wird zur Festlegung der optimalen Clubbedingungen der Nettonutzen eines ► Clubs insgesamt maximiert. Unter der Voraussetzung einer ► Integer-Problematik oder einer ► starren Clubzahl innerhalb einer Gesellschaft führt diese Sichtweise zu einer Maximierung des ► sozialen Nettonutzens, da die Nachfrage der mit dem Clubgut ► Unversorgten berücksichtigt wird. ► Managerclubs handeln aufgrund ihrer Anreizstruktur aus einer entsprechenden total economy-Perspektive. Ihre optimalen Clubgrößen sind größer als die optimalen Clubgrößen von selbst-

verwalteten Clubs (►Selbstverwaltung), die von einem ►within-club point of view aus geführt werden.

Tragedy of clubs

Ein Ausdruck für die Gefahr, dass die optimalen Clubbedingungen durch (macht)politische Motive nicht eingenommen werden können. Dies ist vor allem bei den ►Clubs der Fall, die von einem ►total economy point of view aus und/oder von einer ►Managerverwaltung geführt werden.

Typ-optimaler Club

Ein ►Club, die eine homogene Clubmitgliedschaft besitzt. Unter dieser Voraussetzung die Verwirklichung maximaler Nettonutzen möglich. Das Gegenteil hierzu sind ►gemischte Clubs.

Unversorgte

Im Modell einer Welt voller ►Clubs die Wirtschaftssubjekte, die trotz bestehender Nachfrage aufgrund des ►Integer-Problems nicht in den Genuss des ►Clubgutes kommen. In dem Modell werden zur Versorgung der Unversorgten die drei Optionen ►Don't care about, ►Redistribution und ►Allokation im Hinblick auf den sich dadurch ergebenden ►sozialen Nettonutzen betrachtet.

Within-club point of view

Aus dieser Perspektive werden zur Festlegung der optimalen Clubbedingungen die Nettonutzen pro Kopf bzw. pro Clubmitglied maximiert. Falls keine ►Integer-Problematik existiert, führt diese Sichtweise auch zu einer Maximierung des ►sozialen Nettonutzens. Dasselbe gilt auch, falls die Clubanzahl in einer Gesellschaft ►flexibel ist und sich den Präferenzen der Nachfrager anpassen kann. ►Selbstverwaltete Clubs handeln aus einer within-club-Perspektive. Ihre optimalen Clubgrößen sind kleiner als die optimalen Clubgrößen von ►Managerclubs, die von einem ►total economy point of view aus geführt werden.

Literaturverzeichnis

- Adams, R.D., Royer, J.S.** (1977): Income and price effects in the economic theory of clubs. *Public Finance*, Vol. 32, No. 2, S. 141 – 158.
- Alesina, A., Spolaore, E.** (1997): On the number and size of nations. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, Nr. 4, S. 1027 – 1056.
- Alesina, A., Spolaore, E.** (2003): The size of nations. Cambridge.
- Alesina, A., Spolaore, E., Wacziarg, R.** (2000): Economic Integration and political disintegration. *American Economic Review*, Vol. 90, Nr. 5, S. 1276 – 1296.
- Alesina, A., Wacziarg, R.** (1998): Openness, country size and government. *Journal of Public Economics*, Vol. 69, S. 305 – 321.
- Allen, L., Amacher, R.C., Tollison, R.D.** (1974): The economic theory of clubs: A geometric exposition. *Public Finance*, Vol. 29, No. 3 – 4, S. 386 – 391.
- Anderson, R.K., Porter, P.K., Maurice, S.C.** (1979): The economics of consumer-managed firms. *Southern Economic Journal*, Vol. 49, No. 1, S. 119 – 130.
- Andreoni, J.** (1989): Giving with impure altruism: Applications to charity and Ricardian equivalence. *Journal of Political Economy*, Vol. 97, S. 1447 – 1458.
- Andreoni, J.** (1990): Impure altruism and donations to public goods: A theory of warm-glow giving. *The Economic Journal*, Vol. 100, S. 464 – 477.
- Apolte, T.** (1995): Die Theorie der Clubgüter. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Heft 12, Dezember 1995, S. 610 – 616.
- Apolte, T.** (2001): How tame will Leviathan become in institutional competition. *Public Choice*, Vol. 107, S. 359 – 381.
- Arge Alp** (2008a): Statut der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer – ARGE ALP. Gefunden unter: <http://argealp.org> (Stand: 20.12.2008).
- Arge Alp** (2008b): Gemeinsames Leitbild für die Entwicklung und Sicherung des Alpengebietes 1996. Gefunden unter: <http://argealp.org> (Stand: 20.12.2008).
- Arnold, V.** (1992): Theorie der Kollektivgüter. München.
- Arnott, R., Rowse, J.** (1987): Peer group effects and educational attainment. *Journal of Public Economics*, Vol. 32, S. 287 – 305.
- Arrow, K.** (1972): Some mathematical models of race discrimination in the labor market. In: Pascal, A.H. (eds.): *Racial discrimination in economic life*. Lexington, MA, S. 187 – 203.
- Artle, R., Averous, C.P.** (1973): The telephone system as a public good: Static and dynamic aspects. *Bell Journal of Economics*, Vol. 4, S. 89 – 100.

- Bache, I., Flinders, M.** (eds) (2004): *Multi-level Governance*. Oxford University Press, New York.
- Bache, I., George, S.** (2006): *Politics in the European Union*. Second Edition, Oxford University Press, New York.
- Barbato, M.** (2007): Europäische Agenturen. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*. 10. Auflage, Berlin, S. 144 – 147.
- Barzel, Y.** (1974): A theory of rationing by waiting. *Journal of law and economics*, Vol. 17, S. 73 – 95.
- Basu, K.** (1989): A theory of association: Social status, prices, and markets. *Oxford Economic Papers*, Vol. 41, S. 653 – 671.
- Bauer, M. W.** (2005): Orientierungsnot im Machtdreieck: Die Europäische Kommission auf der Suche nach einem neuen Leitbild. *Integration*, Vol. 1/2005, S. 47 – 54.
- Becker, G.S.** (1957): *The economics of discrimination*. University Chicago Press, Chicago.
- Benz, A.** (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A. (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 11 – 28.
- Benz, A.** (2004a) (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Berge, F., Grasse, A.** (2003): *Belgien – Zerfall oder föderales Zukunftsmodell? Der flämisch-wallonische Konflikt und die Deutschsprachige Gemeinschaft*. Opladen.
- Berglas, E.** (1976a): On the Theory of Clubs. *American Economic Review*, Vol. 66, S. 116 – 121.
- Berglas, E.** (1976b): Distribution of tastes and skills and the provision of local public goods. *Journal of Public Economics*, Vol. 6, No. 4, S. 409 – 423.
- Berglas, E.** (1981): The Market Provision of Club Goods Once Again. *Journal of Public Economics*, Vol. 15, S. 389 – 393.
- Berglas, E.** (1982): User charges, local public services, and taxation of land rents. *Public Finance*, Vol. 37, S. 178 – 188.
- Berglas, E.** (1984): Quantities, Qualities, and multiple public services in the Tiebout model. *Journal of Public Economics*, Vol. 25, S. 299 – 321.
- Berglas, E., Helpman, E., Pines, D.** (1982): The Economic Theory of Clubs – Some Clarifications. *Economics Letters*, Vol. 10, S. 343 – 348.
- Berglas, E., Pines, D.** (1980): Clubs as a case of competitive industry with goods of variable quality. *Economics Letters*, Vol. 5, S. 363 – 366.
- Berglas, E., Pines, D.** (1981): Clubs, local public goods and transportation models. *Journal of Public Economics*, Vol. 15, S. 141 - 162.
- Bernard, N.** (2002): *Multilevel Governance in the European Union*. Den Haag u. Norwell.

- Bieling, H.-J., Lerch, M.** (2005): Theorien der Europäischen Integration. Wiesbaden.
- Bini Smaghi, L.** (2008): Central Bank Independence in the EU: From theory to practice. *European Law Journal*, Vol. 14, No. 4, S. 446 – 460.
- Bird, R.M.** (1993): Threading the fiscal labyrinth: Some issues in fiscal decentralisation. *National Tax Journal*, Vol. 46, S. 201 – 221.
- Blankart, Ch.** (2001): Öffentliche Finanzen in der Demokratie. 4. Auflage, München.
- Boadway, R.** (1980): A Note on the Market Provision of Club Goods. *Journal of Public Economics*, Vol. 13, S. 131 – 137.
- Boadway, R.W., Wildasin, D.E.** (1984): Public Sector Economics. 2. Auflage, Boston, Toronto.
- Böttcher, B.** (2007): Wirtschaftspolitik. In: Weidenfeld, W., Wessel, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 384 – 387.
- Böttger, K.** (2006): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa – Erfolge und Misserfolge der Kooperation am Beispiel der EUREGIO (Rhein-Ems-Ijssel), der Euregio Maas-Rhein und der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Papers, Nr. 32, Tübingen.
- Bolton, P., Roland, G.** (1997): The breakup of nations: A political economy analysis. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, No. 4, S. 1057 – 1090.
- Borjas, G.J.** (1982): The politics of employment administration in the federal bureaucracy. *Journal of Law and Economics*, Vol. 25, No. 2, S. 271 – 300.
- Breuer, M.** (1994): Club theory, migration and welfare states. Zentrum für Sozialpolitik, Arbeitspapier Nr. 15/94, Universität Bremen, Bremen.
- Breuer, M.** (1998): Die Theorie des Clubs. *Das Wirtschaftsstudium*, Heft 2, S. 139 – 141.
- Breuer, M.** (1999): Ansätze für eine effiziente Organisationsstruktur in der Schweizer Sozialversicherung: Lehren aus der ökonomischen Theorie der Clubs. *Schweizer Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, Vol. 135, No. 3, S. 329 – 348.
- Brueckner, J.K.** (1989): Local income redistribution: A club-theoretic analysis. *Journal of Urban Economics*, Vol. 25, S. 310 – 324.
- Brueckner, J.K.** (1994): Tastes, skills, and local public goods. *Journal of Urban Economics*, Vol. 35, S. 201 – 220.
- Brueckner, J.K., Lee, K.** (1989): Club theory with a peer-group effect. *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 19, S. 399 – 420.
- Brueckner, J.K., Lee, K.** (1991): Economies of scope and multiproduct clubs. *Public Finance Quarterly*, Vol. 19, S. 193 – 208.
- Brümmerhoff, D.** (2001): Finanzwissenschaft. 8. Auflage, Oldenburg.

- Buchanan, J. M.** (1965): An Economic Theory of Clubs. *Economica*, Vol. 32, S. 1 – 14.
- Buchanan, J. M.** (1968): The demand and supply of public goods. Chicago.
- Buchanan, J.M., Faith, R.L.** (1987): Secession and the limits of taxation: Toward a theory of internal exit. *American Economic Review*, Vol. 77, Nr. 5, S. 1023 – 1031.
- Caplan, B.** (2001): Standing Tiebout on his head: Tax capitalization and the monopoly power of local governments. *Public Choice*, Vol. 108, S. 101 – 122.
- Casella, A.** (1992): On markets and clubs: Economic and political integration of regions with unequal productivity. *American Economic Review*, Vol. 82, No. 2, S. 115 – 121.
- Casella, A., Frey, B.S.** (1992): Federalism and Clubs: Towards an economic theory of overlapping jurisdictions. *European Economic Review*, Vol. 36, S. 639 – 646.
- Cini, M.** (eds.) (2003): European Union Politics. Oxford University Press, New York.
- Cole, H.L., Prescott, E.C.** (1994): Valuation equilibria with clubs. Research Department Staff Report 174, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Minneapolis.
- Collard, D.** (1978): Altruism and economy: A study in non-selfish economics. Oxford.
- Conzelmann, T., Knodt, M.** (Hrsg.) (2002): Regionales Europa – Europäisierte Regionen. Frankfurt.
- Cornes, R., Sandler, T.** (1984): Easy riders, joint production, and public goods. *The Economic Journals*, Vol. 94, S. 580 – 598.
- Cornes, R., Sandler, T.** (1999): The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods. 2.ed., reprinted, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cremer, H., Marchand, M., Pestieau, P.** (1997): Investment in local public services: Nash equilibrium and social optimum. *Journal of Public Economics*, Vol. 65, S. 23 – 35.
- Crosson, S., Orbell, J., Arrow, H.** (2004): Social Poker: A Laboratory Test of predictions from club theory. *Rationality and Society*, Vol. 16, S. 225 – 248.
- Davis, O.A., Whinston, A.B.** (1967): On the distinction between public and private goods. *American Economic Review*, Vol. 57, S. 360 – 373.
- de Bartolome, C.A.M.** (1990): Equilibrium and inefficiency in a community model with peer group effects. *Journal of Political Economy*, Vol. 98, S. 110 – 133.
- Deppisch, S.** (2007): Governance in grenzüberschreitenden Regionen – Eine Analyse am Beispiel der österreichisch-bayerischen Euregios. Dortmund.

- DeSerpa**, A. (1977) : A theory of discriminatory clubs. *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 24, S. 33 – 41.
- DeSerpa**, A. (1978a): Congestion, pollution, and impure public goods. *Public Finance*, Vol. 33, S. 68 – 83.
- DeSerpa**, A. (1978b): Multidimensional public goods. Arizona State University, Tempe.
- DeSerpa**, A., **Happel**, S.K. (1978): The economics of the Olympic Games: An application of the economic theory of clubs. In: Loehr, W., Sandler, T. (eds.): *Public goods and public policy*. Beverly Hills, California, S. 99 – 121.
- De Vany**, A.S., **Saving**, T.R. (1977): Product quality, uncertainty, and regulation: The trucking industry. *American Economic Review*, Vol. 63, S. 583 – 594.
- De Vany**, A.S., **Saving**, T.R. (1980): Competition and highway pricing for stochastic traffic. *Journal of Business*, Vol. 53, S. 45 – 60.
- Diedrichs**, U. (2007): Europäische Kommission. In: Weidenfeld, W., Wesels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*. 10. Auflage, Berlin, S. 150 – 159.
- Drèze**, J. (1993): Regions of Europe: A feasible status, to be discussed. *Economic Policy*, Vol. 8(17), S. 265 – 287.
- Dyson**, K. (2000): *The politics of the Euro-Zone – Stability or Breakdown?* Oxford University Press, New York.
- Ebrill**, L.P., **Slutsky**, S.M. (1982): Time, congestion, and public goods. *Journal of Public Economics*, Vol. 17, S. 307 – 334.
- Ehlers**, N. (2005): Die Euregionale Akademie. In: Kriele, A., Lesse, U., Richter, E.: *Politisches Handeln in transnationalen Räumen: Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen*. Baden-Baden, S. 97 – 106.
- Eichkorn**, P. (1999): Die Entwicklung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auf subnationaler Ebene am Beispiel des Deutsch-Schweizer Hochrheins – unter besonderer Berücksichtigung der EU-Förderungsmöglichkeiten. Freiburg i.Br.
- Ellerbeck**, H., **Harant**, C. (2005): Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – von den Anfängen europäischer Geldpolitik bis zur Einführung des Euro. München.
- Ellickson**, B. (1973): A generalization of the pure theory of public goods. *American Economic Review*, Vol. 63, No. 3, S. 417 – 432.
- Ellickson**, B., **Grodal**, B., **Scotchmer**, S., **Zame**, W.R. (1999): Clubs and the market. *Econometrica*, Vol. 67, No. 5, S. 1185 – 1217.
- Engel**, C. (1995): Der Ausschuss der Regionen im institutionellen Wandel der Europäischen Union. In: Hesse, J. J. (Hrsg.): *Regionen in Europa. Die Institutionalisierung des Regionalausschusses*, Band 1, Baden-Baden, S. 263 – 280.

- Färe, R., Grosskopf, S.** (1979): Congested public goods: An example. Mimeographed, Southern Illinois University.
- Feldmann, R.D.** (1978): Rationing congested goods by preferences on quality. *Public Finance*, Vol. 33, S. 225 – 231.
- Foerster, V.** (1997): Rechtliche Grundlagen des Schengener Abkommen. In: Heckmann, F., Tomei, V. (Hrsg.): Freizügigkeit in Europa – Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages. Bonn, S. 19 – 44.
- Frank, R.H.** (1985): Interdependent preferences and the competitive wage structure. *Rand Journal of Economics*, Vol. 15, No. 4, S. 510 – 520.
- Fraser, C.D., Hollander, A.** (1990): On membership in clubs. Coventry: Department of Economics, University of Warwick.
- Freeman, A.M., Haveman, R.H.** (1977): Congestion, quality deterioration, and heterogeneous tastes. *Journal of Public Economics*, Vol. 8, S. 225 – 232.
- Frey, B.S.** (1997): Ein neuer Föderalismus in Europa: Die Idee der FOCJ. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Frey, B.S.** (2000): A Utopia? Government without territorial monopoly. Institute for Empirical Research in Economics, Working Paper No. 47, University of Zurich, Zürich.
- Frey, B.S., Eichenberger, R.** (2000): A proposal for a flexible Europe. Institute for Empirical Research in Economics, Working Paper No. 56, University of Zurich, Zürich.
- Friedmann, D.** (1977): A theory of the size and shape of nations. *Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 1, S. 59 – 77.
- Fürst, D.** (2003): Aufwertung der Region als Steuerungsebene? In: Fürst, D., Rudolph, A., Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung durch Regionalplanung. Baden-Baden, S. 17 – 29.
- Fürst, D.** (2004): Regional Governance. In: Benz, A. (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 45 – 64.
- Gabbe, J.** (2002): Regionen und Regionalisierung in Europa – Die Rolle der Grenzregionen und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. In: Gu, X. (Hrsg.): Grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Regionen in Europa. Baden-Baden, S. 201 – 209.
- George, S.** (2004): Multi-Level-Governance and the European Union. In: Bache, I., Flinders, M. (Hrsg.): Multi-Level-Governance. Oxford University Press, Oxford, S. 107 – 126.
- Giering, C., Metz, A.** (2007): Integrationstheorien. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 285 – 291.

- Giersch, H.** (1998): Standortwettbewerb im Prozess der Globalisierung. In: Hasse, R.H., Schäfer, W. (Hrsg.): *Die ökonomischen Außenbeziehungen der EWU - Währungs- und handelspolitische Aspekte*. Göttingen, S. 311 – 332.
- Gilroy, B.M.** (1992): International production, technology clubs and governments. Diskussionsbeiträge der Volkswirtschaftlichen Abteilung der Hochschule St. Gallen, Diskussionspapier Nr. 65, St. Gallen.
- Glazer, A., Niskanen, E.** (1997): Why voters may prefer congested public clubs. *Journal of Public Economics*, Vol. 65, S. 37 – 44.
- Glazer, A., Niskanen, E., Scotchmer, S.** (1997): On the uses of club theory: Preface to the club theory symposium. *Journal of Public Economics*, Vol. 65, S. 3 – 7.
- Görtz, C.** (2007): Lokale Zuständigkeiten und grenzüberschreitende Regionalisierung – untersucht an Gemeinden des belgisch-deutsch-niederländischen Dreiländerecks. Aachen.
- Götting, F.** (2000): Die Beendigung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Hamburg.
- Grom, I.** (1995): Regional grenzüberschreitende Zusammenarbeit als Beitrag zur Förderung der europäischen Integration: Die Einheit Europas setzt das Überwinden der Grenzen voraus. Berlin.
- Groß, B., Schmitt-Egner, P.** (1994): Europas kooperierende Regionen – Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa. Baden-Baden.
- Groß, B., Wille, C., Gengler, C. Thull, P.** (2006): SaarLorLux von A-Z – Handbuch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion. Baden-Baden.
- Grosseckler, H.** (1999): Öffentliche Finanzen. In: Bender, D., et al.: *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik*, Bd. 1, 7. Auflage, München, S. 519 – 672.
- Grosskopf, S., Yaisawarng, S.** (1990): Economies of Scope in the Provision of Local Services. *National Tax Journal*, Vol. 43, S. 61 – 74.
- Haftendorn, H.** (1977): Theorie der Internationalen Beziehungen. In: Woyke, W. (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. Opladen: Leske + Budrich, S. 298 – 309.
- Haggard, S., Simmons, B.A.** (1987): Theories of International Regimes. *International Organization*, 41. Jahrgang, S. 491 – 517.
- Hardin, R.** (1995): One for all: The logic of group conflict. Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Hartmann, J.** (2001): Das politische System der Europäischen Union- Eine Einführung. Frankfurt/Main.

- Hartwig, I.** (2007): Struktur- und Regionalpolitik. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 338 – 348.
- Hartwig, I., Umbach, G.** (2007): Rat der EU. In: Weidenfeld, W., Wessel, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 325 – 331.
- Heavey, J.F., Gunzenhauser, M.K.** (1978): Income effects and club size. *Public Finance*, Vol. 33, No. 1 – 2, S. 84 – 89.
- Heckmann, F.** (1996): Internationale Migrationsdynamik und Schengen. In: Heckmann, F., Tomei, V. (Hrsg.): Freizügigkeit in Europa – Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages. Bonn, S. 11 – 18.
- Heckmann, F., Tomei, V.** (Hrsg.) (1996): Freizügigkeit in Europa – Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages. Bonn.
- Heine, M., Herr, H.** (2004): Die Europäische Zentralbank – Eine kritische Einführung in die Strategie und Politik der EZB. Marburg.
- Heinemann, F.** (2007): Haushalt und Finanzen. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 274 – 281.
- Helpman, E.** (1979): On optimal community formation. *Economics Letters*, Vol. 1, S. 289 – 293.
- Helpman, E., Hillman, A.L.** (1976): On optimal club size. Working Paper No. 91, Foerder Institute for Economic Research, Ramat Aviv, Isreal.
- Helpman, E., Hillman, A.L.** (1977): Two remarks on optimal club size. *Economica*, Vol. 44, S. 293 – 296.
- Helsley, R.W., Strange, W.C.** (1991): Exclusion and the theory of clubs. *Canadian Journal of Economics*, Vol. 24, S. 888 – 899.
- Helsley, R.W., Strange, W.C.** (1994): Exclusion and the private enforcement of property rights. *Journal of Public Economics*, Vol. 53, S. 291 – 308.
- Hesse, J. J.** (Hrsg.) (1995): Regionen in Europa. Die Institutionalisierung des Regionalausschusses, Band 1, Baden-Baden.
- Hildebrandt, A.** (1996): Das Visumregime im Schengener Vertragswerk. In: Heckmann, F., Tomei, V. (Hrsg.): Freizügigkeit in Europa – Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages. Bonn, S. 45 – 61.
- Hillenbrand, O.** (2007): Europa-ABC. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 407 – 455.
- Hillenbrand, O.** (2007a): Europäische Investitionsbank. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 148 – 149.
- Hillenbrand, O.** (2007b): Wirtschafts- und Währungsunion. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 381 – 383.

- Hillman, A.L., Swan, P.L.** (1979): Participation rules for profit-maximizing, pareto-efficient, and not-for-profit clubs. Mimeographed, November 1979.
- Hillman, A.L., Swan, P.L.** (1979a): Club participation under uncertainty. *Economic Letters*, Vol. 4, S. 307 – 312.
- Hillman, A.L., Swan, P.L.** (1983): Participation Rules For Pareto-Optimal Clubs. *Journal of Public Economics*, Vol. 20, S. 55 – 76.
- Hirschman, A.O.** (1993): Exit, voice, and the fate of the German Democratic Republic – An essay in conceptual history. *World Politics*, Vol. 45, S. 173 – 202.
- Hochman, O., Pines, D., Thisse, J.-F.** (1995): On the optimal structure of local governments. *American Economic Review*, Vol. 85, No. 5, S. 1224 – 1240.
- Hölcker, N.** (2004): Regionen in Europa – Gewinner oder Verlierer des europäischen Einigungsprozesses. Marburg.
- Hölländer, H.** (1990): A social exchange approach to voluntary cooperation. *American Economic Review*, Vol. 80, No. 5, S. 1157 – 1167.
- Holmstrom, B.** (1982): Moral hazard in teams. *Bell Journal of Economics*, Vol. 13, S. 324 – 340.
- Holzinger, K.** (2003): The problems of collective action: A new approach. Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, Bonn.
- Hooghe, L., Marks, G.** (2001): Types of Multi-Level Governance. *European Integration Online Papers*, Vol. 5, Nr. 11, S. 1 – 31, Datum der Veröffentlichung: 12.10.2001
- Hooghe, L., Marks, G.** (2003): Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, Vol. 97 (2), S. 233 – 243.
- Hooghe, L., Marks, G.** (2004): Multi-Level Governance and European Integration. London: Rowman & Littlefield.
- Hormats, R.** (1994): Making Regionalism safe. *Foreign Affairs*. Vol. 73, Nr. 2, S. 97 – 108.
- Inman, R.P., Rubinfeld, D.** (1997): The political economy of federalism. In: Mueller, D.C. (eds.): *Perspectives on Public Choice: A Handbook*. Cambridge University Press, Cambridge, S. 73 -105.
- Issing, O.** (2004): Geldpolitik für den Euroraum. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 5 (4), S. 381 – 404.
- Issing, O.** (2005): Kommunikation, Transparenz, Rechenschaft – Geldpolitik im 21. Jahrhundert. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Vol. 6 (4), S. 521 – 540.

- Jacobs, F.** (2005): A new institutional balance? The European Parliament's Relations with the Commission and the Council. In: Maurer, A., Nickel, D. (Hrsg.): Das Europäische Parlament – Supranationalität, Repräsentation und Legitimation. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 54, Baden-Baden, S. 121 – 143.
- Jéhiel, P.** (1997): Bargaining between benevolent jurisdictions or when delegation induces inefficiencies. *Journal of Public Economics*, Vol. 65, S. 61 – 74.
- Joop, M., Matl, S.** (2005): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – Analysen zur Konstitutionalisierung der EU. Baden-Baden.
- Jordan, A.** (2001): The European Union: An evolving system of multilevel governance ... or government? In: *Policy and Politics*, Vol. 29 (2), S. 193 – 208.
- Kamien, M., Schwartz, N., Roberts, D.J.** (1973): Exclusion, externalities, and public goods. *Journal of Public Economics*, Vol. 2, No. 3, S. 217 – 230.
- Kern, K.** (2001): Transnationale Städtenetzwerke in Europa. In: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung – Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Opladen, S. 95 – 116.
- Kirsch, G., Smekal, C., Zimmermann, H.** (1987): Beiträge zu ökonomischen Problemen des Föderalismus. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 166, Berlin.
- Kirt, R.** (Hrsg.) (1998): Der Vertrag von Amsterdam – Ein Vertrag für alle Bürger: Analysen und Kommentare. Wien.
- Knieps, G.** (2001): Wettbewerbsökonomie: Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik. Berlin und Heidelberg.
- Knigh, F.H.** (1924): Some fallacies in the interpretation of social cost. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 38, S. 582 – 606.
- Knodt, M., Große Hüttman, M.** (2005): Der Multi-Level Governance-Ansatz. In: Bieling, H.-J., Lerch, M. (2005): Theorien der Europäischen Integration. Wiesbaden, S. 223 – 247.
- Kohler-Koch, B., Conzelmann, T., Knodt, M.** (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren. Wiesbaden.
- Kohler-Koch, B., Schmidberger, M.** (1996): Integrationstheorien. In: Kohler-Koch, B., Woyke, W. (Hrsg.): Die Europäische Union. Nohlen, D. (Hrsg.): Lexikon der Politik, Bd. 5, München, C.H. Beck, S. 152 – 162.
- Kolb, H.** (2007): Staaten als Clubs: Zur politischen Ökonomie von Einwanderungspolitik. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Vol. 27, Heft 11-12, S. 398 – 402.
- Kohlisch, T.** (2008): Regional Governance in europäischen Regionen – Ein empirische Analyse der transnationalen Verbünde Großregion/Grande Région und Oder-Partnerschaft/Partnerstwo-Odra. Kleger, H.(Hrsg.): Region-Nation-Europa, Band 51, Berlin.

- Kriele, A.** (2005): ‚Grenzen machen diese Region spannend.‘ Zum Politikverständnis der Akteure in der Euregio Maas-Rhein. In: Kriele, A., Lesse, U., Richter, E.: Politisches Handeln in transnationalen Räumen: Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen. Baden-Baden, S. 79 – 96.
- Kriele, A., Lesse, U., Richter, E.** (2005): Politisches Handeln in transnationalen Räumen: Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen. Baden-Baden.
- Kröger, S.** (2007): Die Europäische Kommission im Spiegel ihrer Zeit. In: Fischer, R., Karrass, A., Kröger, S. (Hrsg.): Die europäische Kommission und die Zukunft der EU – Ideenfabrik zwischen europäischem Auftrag und nationalen Interessen. Opladen & Farmington Hills.
- Kurz, M.** (1997): Game theory and public economics. In: Aumann, R., Hart, S. (eds.): *Handbook of Game Theory*, Vol. II, Amsterdam, S. 1153 – 1192.
- Kux, S.** (1998): Die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres. In: Kirt, R. (Hrsg.): Der Vertrag von Amsterdam – Ein Vertrag für alle Bürger: Analysen und Kommentare. Wien, S. 107 – 121.
- Landfried, C.** (2006): Wo bleiben die Bürger der Europäischen Union? Anforderungen an die Demokratie jenseits des Nationalstaates. In: Bruha, T., Nowak, C. (Hrsg.): Die Europäische Union: Innere Verfasstheit und globale Handlungsfähigkeit. Schriftenreihe des Europa-Kollegs Hamburg zur Integrationsforschung, Band 47, Baden-Baden, S. 89 – 105.
- Lang, K.-O.** (2005): Auswirkungen der EU-Erweiterung auf das Fraktionsgefüge im Europäischen Parlament. In: Maurer, A., Nickel, D. (Hrsg.): Das Europäische Parlament – Supranationalität, Repräsentation und Legitimation. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 54, Baden-Baden, S. 23 – 33.
- Laux, H.** (1990): Risiko, Anreiz, Kontrolle: Principal-Agent-Theorie – Einführung und Verbindung mit dem Delegationswert-Konzept. Heidelberg.
- Lavenex, S., Wallace, W.** (2005): Justice and Home Affairs – Towards a ‘European Public Order’? In: Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Fifth Edition, Oxford University Press, New York, S. 457 – 480.
- Lee, K.** (1991): Transaction costs and equilibrium pricing of congested public goods with imperfect information. *Journal of Public Economics*, Vol. 45, S. 337 – 362.
- Lehmann, W.** (2005): Das Europäische Parlament als Mittler und Sprachrohr aggregierter Interessen. In: Maurer, A., Nickel, D. (Hrsg.): Das Europäische Parlament – Supranationalität, Repräsentation und Legitimation. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 54, Baden-Baden, S. 149 – 163.

- Leipold, H.** (1994): Die EG im Spannungsverhältnis zwischen Konsens und Effizienz. In: Leipold, H. (Hrsg.): *Ordnungsprobleme Europas: Die Europäische Union zwischen Vertiefung und Erweiterung*. Marburger Gesellschaft für Ordnungsfragen der Wirtschaft e.V., Arbeitsbereiche Nr. 18, Marburg, S. 1 – 38.
- Lempp, J.**: Die Macht im Rat und die Macht des Rats – Eine Analyse des Machtgefüges in und um den Rat der Europäischen Union. In: Patzelt, W. J. (Hrsg.): *Parlamente und ihre Macht. Studien zum Parlamentarismus*, Nr. 2, S. 115 – 144.
- Link, W.** (1997): Zur internationalen Neuordnung – Merkmale und Perspektiven. *Zeitschrift für Politik*, 44. Jahrgang, 3/1997, S. 258 – 275.
- Linsenmann, I.** (2007): Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*. 10. Auflage, Berlin, S. 226 – 228.
- Linsenmann, I.** (2007a): Koordinierungsverfahren. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*. 10. Auflage, Berlin, S. 294 – 297.
- Linsenmann, I.** (2007b): Europäische Zentralbank. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*. 10. Auflage, Berlin, S. 194 – 196.
- Linsenmann, I.** (2007c): Eurogruppe. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*. 10. Auflage, Berlin, S. 131 – 133.
- List, M.** (1999): Baustelle Europa. Einführung in die Analyse europäischer Kooperation und Integration. Opladen: Leske + Budrich.
- Litvack, J.M., Oates, W.E.** (1970): Group size and the output of public goods: Theory and Application to state-local finance in the United States. *Public Finance*, Vol. 25, No. 1, S. 42 – 62.
- Löb, S.** (2003): Steuerung durch Regionalmanagement. In: Fürst, D., Rudolph, A., Zimmermann, K. (Hrsg.): *Steuerung durch Regionalplanung*. Baden-Baden, S. 95 – 123.
- Loehr, W., Sandler, T.** (1978): On the public character of goods. In: Loehr, W., Sandler, T. (eds.): *Public goods and public policy*. Beverly Hills, California, S. 11 – 37.
- Ludlow, P.** (2005): Die Führung der Europäischen Union durch den Europäischen Rat: Übergang oder Krise? *Integration*, Nr. 1/2005, S. 3 – 15.
- MacDonald, G.** (1984): New directions in the economic theory of agency. *Canadian Journal of Economics*, Vol. 17, S. 415 – 440.
- Madeker, E.** (2008): Türkei und europäische Identität: Eine wissenssoziologische Analyse der Debatte um den EU-Beitritt. Wiesbaden.

- Magiera, S., Trautmann, R.** (2007a): Europäischer Gerichtshof. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 197 – 201.
- Magiera, S., Trautmann, R.** (2007b): Europäischer Rechnungshof. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 212 – 214.
- Mantzavinos, C.** (2001): Individuals, institutions, and markets. Cambridge University Press, Cambridge.
- Manzini, P., Mariotti, M.** (2002): A “tragedy of the clubs”: Excess entry in exclusive coalitions. *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 4, No. 1, S. 115 – 136.
- Margedant, U.** (2006): Regionen in Europa. In: Zimmermann-Steinhart, P. (Hrsg.): Regionale Wege in Europa – Föderalismus-Devolution-Dezentralisierung. Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionalforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Band 2, München, S. 162 – 168.
- Martin, R.L.** (2003): Irrweg Optionsplan. *Harvard Business Manager*, Nr. 4, April 2003, S. 12 – 13.
- Martin, R.E., Zacharias, T.P., Lange, M.D.** (1990): Public inputs in agriculture. Manuscript, Baton Rouge: Louisiana Agricultural Experiment Station.
- Maurer, A.** (2005): Das Europäische Parlament in der Gesetzgebung. In: Maurer, A., Nickel, D. (Hrsg.): Das Europäische Parlament – Supranationalität, Repräsentation und Legitimation. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 54, Baden-Baden, S. 93 – 119.
- Maurer, A.** (2007): Europäisches Parlament. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 229 – 238.
- Maurer, A., Kietz, D.** (2005): Interinstitutional Agreements in CFSP – Informal and Incremental Parliamentarisation. In: Maurer, A., Nickel, D. (Hrsg.): Das Europäische Parlament – Supranationalität, Repräsentation und Legitimation. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 54, Baden-Baden, S. 225 – 242.
- Maurer, A., Nickel, D.** (2005): Das Europäische Parlament – Supranationalität, Repräsentation und Legitimation. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 54, Baden-Baden.
- Maurer, A., Wessels, W.** (2003): Das Europäische Parlament nach Amsterdam und Nizza: Akteur, Arena oder Alibi? Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Band 38, Baden-Baden.
- Marks, G.** (1993): Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. In: Cafruny, A.W., Rosenthal, G.G. (Hrsg.): The State of the European Community – The Maastricht Debates and beyond. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, S. 391 – 410.

- Marks, G., Hooghe, L.** (2004): Contrasting Visions of Multi-level governance. In: Bache, I., Flinders, M. (eds) (2004): *Multi-level Governance*. Oxford University Press, New York, S. 15 – 30.
- Marks, G., Hooghe, L., Blank, K.** (1996): European Integration since the 1980s: State-Centric vs. Multi-Level Governance. In: *Journal of Common Market Studies*, Vo. 34 (3), S. 341 – 378.
- Mattli, W.** (1999): *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*. Cambridge University Press. Cambridge.
- McClelland, D.C., Burnham, D.H.** (2003): Macht motiviert. *Havard Business Manager*, Nr. 4, April 2003, S. 84 – 95.
- McGuire, M.** (1972): Private Good Clubs and public good clubs: Economic models of group formation. *Swedish Journal of Economics*, Vol. 74, S. 84 – 99.
- McGuire, M.** (1974a): Group segregation and optimal jurisdictions. *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 1, S. 112 – 132.
- McGuire, M.** (1974b): Group size, group homogeneity, and the aggregate provision of a pure public good under Cournot behaviour. *Public Choice*, Vol. 18, S. 107 – 126.
- McNamara, K.R.** (2005): Economic and Monetary Union – Innovation and Challenges for the Euro. In: Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Fifth Edition, Oxford University Press, New York, S. 141 – 160.
- Meidenbauer, J.** (1998): *Mathematik: Formeln, Regeln, Merksätze – von den Grundrechenarten bis zur höheren Mathematik*. Köln.
- Meinhövel, H.** (1999): *Defizite der Principal-Agent-Theorie*. Lohmar, Köln.
- Meyers, R.** (2000): Theorien der internationalen Beziehungen. In: Woyke, W. (Hrsg.): *Handwörterbuch Internationale Politik*. 8. Auflage, Opladen: Leske + Budrich, Bonn, S. 416 – 448.
- Millward, R.** (1970): Exclusion costs, external economies, and market failure. *Oxford Economic Papers*, Vol. 22, S. 24 – 38.
- Mittag, J.** (2007): Ausschuss der Regionen. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration*. 10. Auflage, Berlin, S. 74 – 76.
- Monar, J.** (2001): The dynamics of Justice and Home Affairs: Laboratories, Driving Factors and Costs. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 39, No. 4, S. 747 – 764.
- Monar, J.** (2005a): Die politische Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vom Amsterdamer Vertrag zum Verfassungsentwurf des Konvents. In: Müller-Graf, P.-C. (Hrsg.): *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. Baden-Baden, S. 29 – 41.
- Monar, J.** (2005b): Justice and Home Affairs. *Journal of Common Market Studies*, Volume 43, Annual Review, S. 131 – 146.

- Monar, J.** (2006): Justice and Home Affairs. *Journal of Common Market Studies*, Volume 44, Annual Review, S. 101 – 117.
- Mueller, D.C.** (1976): Public Choice: A Survey. *Journal of Economic Literature*, Vol. 14, S. 395 – 433.
- Müller-Graf, P.-C.** (Hrsg.) (2005): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Baden-Baden.
- Müller-Graf, P.C., Kainer, F.** (2007a): Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 69 – 73.
- Müller-Graf, P.C., Kainer, F.** (2007b): Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 332 – 333.
- Müller-Graf, P.C., Kainer, F.** (2007c): Zusammenarbeit in Strafsachen. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 388 – 391.
- Müller-Graf, P.C., Kainer, F.** (2007d): Zusammenarbeit in Zivilsachen. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 392 – 394.
- Munduch, G., Nitschke, E.** (1988): Klubtheorie. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Heft 6, Juni 1988, S. 318 – 321.
- Musgrave, R.A.** (1969): Provision for social goods. In: Margolis, J. und Guitton, H. (eds.): *Public economies: An analysis of public production and consumption and their relations to the private sectors*. London, Basingstoke 1969, S. 124 - 144.
- Musgrave, Richard A., Musgrave, Peggy B.** (1989): Public Finance in theory and practice. Fifth edition. USA.
- Nanz, K.-P.** (1992): Der “3. Pfeiler der Europäischen Union: Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik. *Integration*, 15. Jahrgang, Vol. 3/92, Beilage zur Europäischen Zeitung 7-8/1992, S. 126 – 140.
- Newhouse, J.** (1997): Europe’s Rising Regionalism. *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 1, S. 67 – 84.
- Newrly, P.** (2002): Transnationaler Regionalismus: Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit am Oberrhein – ein Beispiel für die Fortentwicklung der europäischen Integration? Münster.
- Ng, Y.-K.** (1973): The Economic Theory of Clubs: Pareto-Optimality Conditions. *Economica*, Vol. 40, S. 291 – 298.
- Ng, Y.-K.** (1974): The economic theory of clubs: Optimal tax/subsidy. *Economica*, Vol. 41, S. 308 – 321.
- Ng, Y.-K.** (1978): Optimal club size: A reply. *Economica*, Vol. 45, S. 407 – 410.
- Ng, Y.-K.** (1980): Welfare economics: Introduction and development of basic concepts. Halsted Press, New York.

- Ng, Y.-K., Tollison, R.D.** (1974): A note on consumption sharing and non-exclusion rules. *Economica*, Vol. 41, S. 446 – 450.
- Nichols, D., Smolensky, E., Tideman, T.N.** (1971): Discrimination by waiting time in merit goods. *American Economic Review*, Vol. 61, S. 312 – 323.
- Nickel, D.** (2005): Das Europäische Parlament als rekrutierendes Organ – unter besonderer Berücksichtigung der Einsetzung der Kommission. In: Maurer, A., Nickel, D. (Hrsg.): *Das Europäische Parlament – Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 54, Baden-Baden, S. 65 – 92.
- Oakland, W.H.** (1972): Congestion, Public Goods and Welfare. *Journal of Public Economics*, Vol. 1, S. 339 – 357.
- Oates, W.E.** (1972): *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich: New York.
- Oates, W.E.** (1977): *The political economy of fiscal federalism*. Lexington, MA.
- Oates, W.E.** (1999): An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 37, S. 1120 – 1149.
- Ohr, R., Gruber, T.** (2001): Zur Theorie der regionalen Integration. In: Ohr, R., Theurl, T. (Hrsg.): *Kompodium Europäische Wirtschaftspolitik*. München, S. 1 – 39.
- Ohr, R.** (2003): Perspektiven der europäischen Integration: Einige clubtheoretische Überlegungen. In: Reitz, S. (Hrsg.): *Theoretische und wirtschaftspolitische Aspekte der internationalen Integration*. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 533, Berlin, S. 119 – 136.
- Ohr, R.** (2007): Clubs im Club – Europas Zukunft? *Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft*, Band 58, S. 67 – 83.
- Olson, M.** (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, M.** (1969): The principle of “fiscal equivalence”: The division of responsibilities among different levels of government. *American Economic Review*, Vol. 59, S. 479 – 487.
- Olson, M.** (1979): On regional pollution and fiscal equivalence. In: Siebert, H., Walter, I., Zimmermann, K. (eds.): *Regional environmental policy – The economic issues*. New York University Press, New York, S. 181 – 186.
- Olson, M.** (1982): *The rise and decline of nations: Economic growth, stagflation and social rigidities*. Yale University Press, New Haven und London.
- Olson, M.** (1985a): *Die Logik des kollektiven Handelns – Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. 2. Auflage, Tübingen.
- Olson, M.** (1985b): *Aufstieg und Niedergang von Nationen: Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, Tübingen: Mohr.

- Paczynski, W.** (2003): ECB Decision-making and the status of the Eurogroup in an enlarged EMU. *CASE – Center for Social and Economic Research*, Nr. 262, Warschau.
- Padoa-Schioppa, T.** (2004): The Euro and its central bank: Getting United after the Union. Cambridge, Massachusetts.
- Pauly, M.V.** (1967): Clubs, commonality, and the core: An integration of game theory and the theory of public goods. *Economica*, Vol. 34, S. 314 – 324.
- Pauly, M.V.** (1970): Cores and Clubs. *Public Choice*, Vol. 9, S. 53 – 65.
- Peffekoven, R.** (1986): Einführung in die Grundbegriffe der Finanzwissenschaft. 2. Auflage, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt.
- Pigou, A.C.** (1920): The Economics of Welfare, Macmillan (London).
- Pintauris, S.** (1995): Grenzüberschreitende und interregionale Zusammenarbeit in einem „Europa der Regionen“. Baden-Baden.
- Pöhle, K.** (2004): Vision 2020 für Saar-Lor-Lux-Wallonien – mehr Chancen als Probleme? In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2004, Tübingen, S. 383 – 397.
- Polinsky, A.M.** (1974): Collective consumption goods and local public finance theory: A suggested analytical framework. Urban Institute Reprint 168-1207-8. Washington D.C.: Urban Institute.
- Porter, R.** (1978): The economics of congestion: A geometric review. *Public Finance Quarterly*, Jan. 1978, Vol. 6, No. 1, S. 23 – 52.
- Pradetto, A.** (2002): “Interests” and “National Interests” in foreign and international affairs – Definition and Scope of application of the term. In: Knapp, M., Pradetto, A., Hacke, C. (Hrsg.): *Studien zur internationalen Politik*, Heft 2, Hamburg.
- Pradetto, A.** (2006): Ganz und gar nicht ohne Interessen: Deutschland formuliert nicht nur klare Ziele, es setzt sie auch durch. *Internationale Politik*, Nr. 1/2006, S. 114 – 121.
- Priddat, B.** (2006): Irritierte Ordnung. Moderne Politik – Politische Ökonomie der Governance. 1. Auflage, Wiesbaden.
- Puchala, D.** (1971): Of blind men, elephants, and international integration. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10 (4), S. 267 – 284.
- Puetter, U.** (2001): The Informal Eurogroup: A new working method and an institutional compromise. *conWEB – Webpapers of Constitutionalism & Governance beyond the State*, No. 2, S. 1 – 28.
- Puetter, U.** (2003): Informal Circles of Ministers: A way out of the EU’s institutional dilemmas? *European Law Journal*, Vol. 9, No. 1, S. 109 – 124.
- Puetter, U.** (2004): Governing informally: The role of the Eurogroup. *Journal of European Public Policy*, Vol. 11, No. 5, S. 854 – 870.
- Puetter, U.** (2006): The Eurogroup: How a secretive circle of finance ministers shape European economic governance. Manchester University Press, Manchester u. New York.

- Puetter**, U. (2007): Intervening from outside: The role of the EU finance ministers in constitutional politics. *Journal of European Public Policy*, Vol. 14, No. 8, S. 1293 – 1310.
- Rasmusen**, E. (1987): Moral hazard in risk-averse teams. *Rand Journal of Economics*, Vol. 18, No. 3, S. 428 – 435.
- Reiter**, M., **Weichenrieder**, A.J. (1999): Public goods, club goods, and the measurement of crowding. *Journal of Urban Economics*, Vol. 46, S. 69 – 79.
- Renne**, B. (2001): Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Ist die EWWU des Maastrichter Vertrages ziel- und funktionsadäquat verfasst? *Beiträge zur Politikwissenschaft*, Band 80, Frankfurt am Main.
- Reumann**, U. (2001): Die Europäische Zentralbank: Zwischen Selbstbestimmung und vertragsgemäßer Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft. Centaurus Verlag, Herbolzheim.
- Robers**, N. (2005): Das Europäische Parlament und die Medien – ein Erfahrungsbericht. In: Maurer, A., Nickel, D. (Hrsg.): Das Europäische Parlament – Supranationalität, Repräsentation und Legitimation. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 54, Baden-Baden, S. 173 – 177.
- Roberts**, K. (1999): Dynamic voting in clubs. Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines. Discussion Paper No. TE/99/367, London School of Economics and Political Science, London.
- Roloff**, R. (2001): Europa, Amerika und Asien zwischen Globalisierung und Regionalisierung: Das interregionale Konzert und die ökonomische Dimension internationaler Politik. Paderborn, S. 73 – 121.
- Rosamond**, B. (2003): New Theories of European Integration. In: Cini, M. (eds.): *European Union Politics*. Oxford University Press, New York, S. 109 – 127.
- Ross**, S. (1973): The economic theory of agency: The principal's problem. *American Economic Review*, Vol. 63, S. 134 – 139.
- Rothenberg**, J. (1970a): The economics of congestion and pollution: An integrated view. *American Economic Review*, Vol. 60, S. 114 – 121.
- Rothenberg**, J. (1970b): Local decentralization and the theory of optimal government. In: Margolis, J. (eds.): *The analysis of public output*. National Bureau of Economic Research, New York, S. 31 – 64.
- Rucht**, D. (2007): Clubtheorie – Ein Ansatz zur Bestimmung der optimalen Clubgröße durch Kostenlinearisierung im Vergleich. Diplomarbeit am Institut für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaft, Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg.
- Ruge**, U. (2003): Die Erfindung des „Europas der Regionen“ – Kritische Ideengeschichte eines konservativen Konzepts. Frankfurt/New York.

- Samuelson, P.A.** (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economic Statistics*, Vol. 36, S. 387 – 389.
- Samuelson, P.A.** (1955): Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *Review of Economic Statistics*, Vol. 37, S. 350 – 356.
- Sandler, T.** (1975): Pareto optimality, pure public goods, impure public goods and multiregional spillovers. *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 22, S. 25 – 38.
- Sandler, T.** (1982): A theory of intergenerational clubs. *Economic Inquiry*, Vol. 20, S. 191 – 208.
- Sandler, T.** (1984): Club optimality: Further Clarifications. *Economics Letters*, Vol. 14, S. 61 – 65.
- Sandler, T.** (1992): Collective action – theory and applications. New York.
- Sandler, T., Cauley, J.** (1976): Multiregional public goods, spillovers, and the new theory of consumption. *Public Finance*, Vol. 31, No. 3, S. 376 – 395.
- Sandler, T., Sterbenz, F.P., Tschirhart, J.** (1985): Uncertainty and clubs. *Economica*, Vol. 52, S. 467 – 477.
- Sandler, T., Tschirhart, J.** (1980): The Economic Theory of Clubs: An Evaluative Survey. *Journal of Economic Literature*, Vol. 18, S. 1481 – 1521.
- Sandler, T., Tschirhart, J.** (1981): On the number and membership size of consumer managed firms. *Southern Economic Journal*, Vol. 47, S. 1086 – 1091.
- Sandler, T., Tschirhart, J.** (1984): Mixed clubs: Further observations. *Journal of Public Economics*, Vol. 23, S. 381 – 389.
- Sandler, T., Tschirhart, J.** (1993): Multiproduct clubs: Membership and Sustainability. *Public Finance*, Vol. 48, S. 153 – 170.
- Sandler, T., Tschirhart, J.** (1997): Club theory: Thirty years later. *Public Choice*, Vol. 93, S. 335 – 355.
- Schäfer, W.** (1995): Overlapping integration areas. In: Lang, F.P., Ohr, R. (eds.): *International Economic Integration*, Heidelberg, S. 49 – 64.
- Schäfer, W.** (1998): Soziale Harmonisierung oder Wettbewerb der Systeme in der Integration Europas. In: Biskup, R. (Hrsg.): *Dimensionen Europas*. Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Band 68, Bern, S. 285 – 304.
- Schäfer, W.** (1999): Globalisierung: Entmonopolisierung des Nationalen? In: Berg, H. (Hrsg.): *Globalisierung der Wirtschaft: Ursachen, Formen, Konsequenzen*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 263, Berlin, S. 9 – 21.
- Schäfer, W.** (2003): Die Globalisierung ist eine Herausforderung. In: Hopt, K. J., Kantzenbach, E., Straubhaar, T. (Hrsg.): *Herausforderungen der Globalisierung*. Hamburg, S. 35 – 46.
- Scharpf, F.W.** (2000): Interaktionsformen – Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

- Scheller, H.K.** (2004): The European Central Bank – History, role and functions. Frankfurt am Main.
- Schimmelfennig, F.** (2003): Klub oder Gemeinschaft? Eine Kritik der clubtheoretischen Analyse der Erweiterung europäischer Regionalorganisationen. In: Plümper, T. (Hrsg.): Politische Integration. Wiesbaden 2003, S. 171 – 198.
- Schirm, S.A.** (1997): Transnationale Globalisierung und regionale Kooperation. Ein politik-ökonomischer Ansatz zur Erklärung internationaler Zusammenarbeit in Europa und den Amerikas. *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 4. Jahrgang, Heft 1, S. 69 – 106.
- Schmitt-Egner, P.** (2000): Handbuch der Europäischen Regionalorganisationen – Akteure und Netzwerke des Transnationalen Regionalismus von A bis Z. Baden-Baden.
- Schmitt-Egner, P.** (2005): Handbuch zur Europäischen Regionalismusforschung – Theoretisch-methodische Grundlagen, empirische Erscheinungsformen und strategische Optionen des Transnationalen Regionalismus im 21. Jahrhundert. Wiesbaden.
- Schmuck, O.** (2007): Europa der Regionen. In: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z – Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 136 – 139.
- Schroedter, E.** (2005): Das Europäische Parlament zwischen Stigmatisierung und Machtgewinn. In: Maurer, A., Nickel, D. (Hrsg.): Das Europäische Parlament – Supranationalität, Repräsentation und Legitimation. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 54, Baden-Baden, S. 259 – 266.
- Schumann, J., Meyer, U., Ströbele, W.** (1999): Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 7. Auflage, Berlin.
- Schwarze, J., Hatje, A.** (2009): Der Reformvertrag von Lissabon. Baden-Baden.
- Schüller, A.** (1996): Ordnungspolitische Dimensionen der Globalisierung. In: Biskup, R. (Hrsg.): *Globalisierung und Wettbewerb*. Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Band 63, Bern, S. 81 – 128.
- Scotchmer, S.** (1985a): Profit-Maximizing Clubs. *Journal of Public Economics*, Vol. 27, S. 25 – 45.
- Scotchmer, S.** (1985b): Two-tier pricing of shared facilities in a free-entry equilibrium. *Rand Journal of economics*, Vol. 16, S. 456 – 472.
- Scotchmer, S.** (1994): Public Goods and the invisible hand. In: Quigley, J., Smolensky, E. (eds.): *Modern Public Finance*. Harvard University Press, Cambridge, S. 93 – 125.
- Scotchmer, S.** (1997): On price-taking equilibria in club economies with non-anonymous crowding. *Journal of Public Economics*, Vol. 65, S. 75 – 88.

- Scotchmer**, S. (2002): Local public goods and clubs. In: Auerbach, A.J., Feldstein, M. (eds.): *Handbook of Public Economics*, Vol. 4, 1. ed., S. 1997 – 2042.
- Scotchmer**, S., **Wooders**, M.H. (1987): Competitive Equilibrium and the core in club economies with anonymous crowding. *Journal of Public Economics*, Vol. 34, S. 159 – 173.
- Scully**, R. (2003): The European Parliament. In: Cini, M. (eds.): *European Union Politics*. Oxford University Press, New York, S. 166 – 178.
- Sell**, F.L. (1996): On the theoretical determination of optimal currency areas in the framework of club theory. *Finnish Economic Papers*, Vol. 9, No. 2, S. 126 – 143.
- Sherrington**, P. (2000): *The Council of Ministers – Political Authority in the European Union*. London u. New York.
- Silva**, E.C.D., **Kahn**, C.M. (1993): Exclusion and moral hazard: The case of identical demand. *Journal of Public Economics*, Vol. 52, S. 217 – 235.
- Sinn**, S. (1992): The taming of leviathan: Competition among governments. *Constitutional Political Economy*, Vol. 3, No. 2, S. 177 – 196.
- Sinn**, H.-W. (1994): How much Europe? Subsidiarity, centralization and fiscal competition. *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 41, No. 1, S. 85 – 107.
- Siqueira**, K. (2001): Clubs and the cost of agency. *Public Choice*, Vol. 107, S. 383 – 393.
- Sorenson**, J.R., **Tschirhart**, J., **Whinston**, A.B. (1978): A theory of pricing under decreasing costs. *American Economic Review*, Vol. 68, S. 614 – 624.
- Starrett**, D.A. (1988): *Foundations of Public Economics*. Cambridge.
- Sterbenz**, F.P., **Sandler**, T. (1992): Sharing among clubs: A club of clubs theory. *Oxford Economic Papers*, Vol. 44, S. 1 -19.
- Stiglitz**, J.A. (1974): Risk sharing and incentives in sharecropping. *Review of Economic Studies*, Vol. 61, S. 219 – 256.
- Stiglitz**, J.E. (1977): The theory of local public goods. In: Feldstein, M.S., Inman, R.P. (eds.): *The economics of public services*. Macmillan, London, Wiley, Halsted Press New York, S. 274 – 333.
- Stiglitz**, J.E., **Schönfelder**, B. (1989): *Finanzwissenschaft*. 2. Auflage, München.
- Straubhaar**, T. (1996): Standortbedingungen im globalen Wettbewerb. In: Biskup, R. (Hrsg.): *Globalisierung und Wettbewerb*. Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Band 63, Bern, S. 217 – 239.
- Streit**, M.E. (1996): Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozess. In: Cassel, D. (Hrsg.): *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge Band 246, S. 223 – 244.

- Student, T.** (2000): Regionale Kooperation zwischen Integration und Konkurrenz. Baden-Baden.
- Sugden, R.** (1982): On the economics of philanthropy. *Economic Journal*, Vol. 92, S. 341 – 350.
- Sugden, R.** (1984): Reciprocity: The supply of public goods through voluntary contributions. *The Economic Journal*, Vol. 94, S. 772 – 787.
- Sugden, R.** (1985): Consistent conjectures and voluntary contributions to public goods: Why the conventional theory does not work. *Journal of Public Economics*, Vol. 27, S. 117 – 124.
- Takekuma, S.-I.** (1999): Pareto optimum allocations in the economy with clubs. *Hitotsubashi Journal of Economics*, Vol. 40, S. 29 – 40.
- Taschner, H. C.** (1997): Schengen: Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten. Baden-Baden.
- Theurl, T., Meyer, E.** (2001): Institutionelle Grundlagen der Europäischen Union. Ohr, R., Theurl, T. (Hrsg.): *Kompodium Europäische Wirtschaftspolitik*. München, S. 41 – 203.
- Thym, D.** (2005): Parlamentsfreier Raum? Das Europäische Parlament in der Außen- und Sicherheitspolitik. In: Maurer, A., Nickel, D. (Hrsg.): *Das Europäische Parlament – Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 54, Baden-Baden, S. 211 – 223.
- Tiebout, C.M.** (1956): A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, Vol. 64, S. 416 – 424.
- Tietmeyer, H.** (1992): Währungsunion – ein Weg ohne Umkehr. *Integration*, 15. Jahrgang, Nr. 1, Beilage zur Europäischen Zeitung 1/1992, S. 17 – 24.
- Tilch, S.** (2000): Europäische Zentralbank und Europäisches System der Zentralbanken. *Europäische Hochschulschriften*, Reihe V Volks- und Betriebswirtschaft, Bd. 2617, Frankfurt am Main.
- Tollison, R.D.** (1972): Consumption Sharing and Non-Exclusion Rules. *Economica*, Vol. 39, S. 276 – 291.
- Tomei, V.** (1995): Europäische Bemühungen zur Migrationskontrolle. In: Clausen, L. (Hrsg.) (1996): *Gesellschaften im Umbruch – Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995*. Frankfurt am Main/New York.
- Tomei, V.** (1996): Migrationspolitische und europapolitische Perspektiven des Schengener Abkommens. In: Heckmann, F., Tomei, V. (Hrsg.): *Freizügigkeit in Europa – Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages*. Bonn, S. 94 – 100.
- Tomei, V.** (1997): Europäische Migrationspolitik zwischen Kooperationszwang und Souveränitätsansprüchen. Bonn.

- Tondl, G.** (2001): *Convergence after Divergence? Regional Growth in Europe*. Wien.
- Uçarer, E.M.** (2003): *Justice and Home Affairs*. In: Cini, M. (eds.): *European Union Politics*. Oxford University Press, New York, S. 294 – 311.
- Van Scherpenberg, J.** (1997): Konkurrenz um die Weltmärkte – Regionale Wirtschaftsintegration als Hebel. *Internationale Politik*, 4/1997, S. 13 – 19.
- Varwick, J.** (2003): Deutsche Außenpolitik in globaler Perspektive: Kooperativer Multilateralismus und die Rolle der Vereinten Nationen. *Neue deutsche Außenpolitik*, Politische Bildung, Jahrgang, Heft 2, S. 18 – 30.
- Verdun, A.** (2003): *Economic and Monetary Union*. In: Cini, M. (eds.): *European Union Politics*. Oxford University Press, New York, S. 312 – 330.
- Vierling, M.** (2003): *Verwaltungstraditionen und Verwaltungsmodernisierung in Deutschland und Frankreich: Abbilder von Verwaltungskulturen*. Vortrag auf der Konferenz „Gérer la diversité culturelle – Kulturelle Vielfalt. Forschung und Praxis zur deutsch-französischen interkulturellen Kommunikation“ des Deutsch-Französischen Instituts vom 26.-28. Juni 2003. In: Groß, B., Wille, C., Gengler, C. Thull, P. (2006): *SaarLorLux von A-Z – Handbuch für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Großregion*. Baden-Baden, S. 81.
- Villepin, X.** (1992): *Vers une politique des frontières – A propos des accords de Schengen*. *Commentaire*, Nr. 57, S. 95 – 99.
- von Neumann, J., Morgenstern, O.** (1944): *Theory of games and economic behaviour*. Princeton University Press, New Jersey.
- Wagener, A.** (2001): *Die Europäische Zentralbank*. Wiesbaden.
- Wagener, H.-J., Eger, T., Fritz, H.** (2006): *Europäische Integration – Recht und Ökonomie, Geschichte und Politik*. München.
- Wallace, H.** (2005): *An institutional anatomy and five policy modes*. In: Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A. (eds.): *Policy-Making in the European Union*. Fifth Edition, Oxford University Press, New York, S. 49 – 90.
- Wallace, H., Wallace, W., Pollack, M.A.** (eds.) (2005): *Policy-Making in the European Union*. Fifth Edition, Oxford University Press, New York.
- Weidenfeld, W.** (2007): *Europäische Einigung im historischen Kontext*. In: Weidenfeld, W., Wessel, W. (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. 10. Auflage, Berlin, S. 13 – 48.
- Weidenfeld, W., Wessels, W.** (2007): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*. 10. Auflage, Berlin.
- Wessels, W.** (2005): *Theoretischer Pluralismus und Integrationsdynamik: Herausforderungen für den „acquis académique“*. In: Bieling, H.-J., Lerch, M. (2005): *Theorien der Europäischen Integration*. Wiesbaden, S. 427 – 457.

- Wessels, W.** (2007): Europäischer Rat. In: Weidenfeld, W., Wessel, W. (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration. 10. Auflage, Berlin, S. 207 – 211.
- Wessels, W.** (2008): Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden.
- Wiegel, M.** (2008): Krisengipfel in Frankreich – Am liebsten eine europäische Wirtschaftsregierung. In: Internetausgabe der FAZ (www.faz.net): (<http://www.faz.net/s/Rub58241E4DF1B149538ABC24D0E82A6266/Doc~E611B9AA3203C462A8241CB6E9F4F350C~ATpl~Ecommon~Scontent.html> am 22.12.2008).
- Wiener, A., Diez, T.** (2004): European Integration Theory. Oxford University Press, New York.
- Wiseman, J.** (1957): The theory of public utility price – an empty box. *Oxford Economic Papers*, Vol. 9, S. 56 – 74.
- Woll, A.** (2000): Allgemeine Volkswirtschaftslehre. 13. Auflage, München.
- Wonka, A.** (2005): Lobbying des Europäischen Parlaments. In: Maurer, A., Ninkel, D. (Hrsg.): Das Europäische Parlament – Supranationalität, Repräsentation und Legitimation. Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 54, Baden-Baden, S. 165 – 172.
- Wooders, M.** (1978): Equilibria, the core, and jurisdiction structures in economies with a local public good. *Journal of Economic Theory*, Vol. 18, S. 328 – 348.
- Wooders, M.** (1980): The Tiebout hypothesis: Near optimality in local public good economies. *Econometrica*, Vol. 48, No. 6, S. 1467 – 1485.
- Wooders, M.** (1989): A Tiebout theorem. *Mathematical Social Sciences*, Vol. 18, S. 33 – 55.
- Woyke, W.** (Hrsg.) (2000): Handwörterbuch Internationale Politik. 8. aktualisierte Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Zimmermann, K.W., Kahlenborn, W.** (1994): Umweltföderalismus – Einheit und Einheitlichkeit in Deutschland und Europa. Berlin.
- Zimmermann, K.W., Schemm-Gregory, R.** (2005): Eine Welt voller Clubs. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Jahrgang 54, Heft 2, S. 230 – 261.
- Zimmermann-Steinhart, P.** (Hrsg.) (2006): Regionale Wege in Europa – Föderalismus-Devolution-Dezentralisierung. Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionalforschung der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Band 2, München.
- Zimmermann, K.W., Thomas, T.** (2003): Öffentliche Güter, natürliche Monopole und die Grenze marktlicher Versorgung. *Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, Heft 6/2003, 32. Jahrgang, S. 340 – 344.

SCHRIFTEN ZUR WIRTSCHAFTSTHEORIE UND WIRTSCHAFTSPOLITIK

Herausgegeben von Klaus Beckmann, Michael Berlemann, Rolf Hasse, Jörn Kruse,
Franco Reither, Wolf Schäfer, Thomas Straubhaar, Klaus W. Zimmermann

- Band 1 Lars Bünning: Die Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrages unter besonderer Berücksichtigung ihrer Konsistenz. 1997.
- Band 2 Andreas Henning: Beveridge-Kurve, Lohnsetzung und Langzeitarbeitslosigkeit. Eine theoretische Untersuchung unter Berücksichtigung des Insider-Outsider-Ansatzes und der Entwertung des Humankapitals. 1997.
- Band 3 Iris Henning: Die Reputation einer Zentralbank. Eine theoretische Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Europäischen Zentralbank. 1997.
- Band 4 Rüdiger Hermann: Ein gemeinsamer Markt für Elektrizität in Europa. Optionen einer Wettbewerbsordnung zwischen Anspruch und Wirklichkeit. 1997.
- Band 5 Alexander Tiedtke: Japan und der Vorwurf des Trittbrettfahrerverhaltens in der US-amerikanisch-japanischen Allianz. 1997.
- Band 6 Wolfgang Grimme: Ordnungspolitisches Konzept der Regionalpolitik. Darstellung der Defizite und des Reformbedarfs der Regionalpolitik am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns. 1997.
- Band 7 Christian Ricken: Determinanten der Effektivität der Umweltpolitik. Der nationale Politikstil im Spannungsfeld von Ökonomie, Politik und Kultur. 1997.
- Band 8 Christian Schmidt: Real Convergence in the European Union. An Empirical Analysis. 1997.
- Band 9 Silvia Marengo: Exchange Rate Policy for MERCOSUR: Lessons from the European Union. 1998.
- Band 10 Jens Kleinemeyer: Standardisierung zwischen Kooperation und Wettbewerb. Eine spieltheoretische Betrachtung. 1998.
- Band 11 Stefan M. Golder: Migration und Arbeitsmarkt. Eine empirische Analyse der Performance von Ausländern in der Schweiz. 1999.
- Band 12 Stefan Kramer: Die Wirkung einer Internationalisierung des Yen auf die japanischen Finanzmärkte, die japanische Geldpolitik und die Usancen der Fakturierung. 1999.
- Band 13 Antje Marielle Gerhold: Wirtschaftliche Integration und Kooperation im asiatisch-pazifischen Raum. Die APEC. 1999.
- Band 14 Tamim Achim Dawar: Deutsche Direktinvestitionen in Australien. Eine Evaluation der theoretischen Erklärungsansätze und der Standortattraktivität des Produktions- und Investitionsstandortes Australien. 1999.
- Band 15 Hans-Markus Johannsen: Die ordnungspolitische Haltung Frankreichs im Prozeß der europäischen Einigung. 1999.
- Band 16 Annette Schönherr: Vereinigungsbedingte Dimensionen regionaler Arbeitsmobilität. Wirkungen unter analytisch einfachen Bedingungen und potentielle individuelle Migrationsgewinne in Deutschland nach der Vereinigung. 1999.
- Band 17 Henrik Müller: Wechselkurspolitik des Eurolandes. Konfliktstoff für die neue währungspolitische Ära. 1999.
- Band 18 Lars H. Wengorz: Die Bedeutung von Unternehmertum und Eigentum für die Existenz von Unternehmen. Eine methodenkritische Analyse der Transformation des Wirtschaftssystems in Russland. 2000.
- Band 19 Eckart Bauer: Konzeptionelle Grundfragen eines Kinderleistungsausgleichs im Rahmen einer umlagefinanzierten zwangsweisen Rentenversicherung. 2000.
- Band 20 Hubertus Hille: Enlarging the European Union. A Computable General Equilibrium Assessment of Different Integration Scenarios of Central and Eastern Europe. 2001.

- Band 21 Tobias Just: Globalisierung und Ideologie. Eine Analyse der Existenz und Persistenz von Paraiseneffekten bei zunehmender Internationalisierung der Märkte. 2001.
- Band 22 Simone Claber: Großbritannien und die Europäische Integration unter besonderer Berücksichtigung ordnungspolitischer Aspekte. 2002.
- Band 23 Silvia Rottenbiller: Essential Facilities als ordnungspolitisches Problem. 2002.
- Band 24 Peggy Dreyhaupt von Speicher: Die Regionen Polens, Ungarns und der Tschechischen Republik vor dem EU-Beitritt. Interregionale Disparitäten, Bestimmungsfaktoren und Lösungsansätze. 2002.
- Band 25 Gerhard Rösl: Seigniorage in der EWU. Eine Analyse der Notenbankgewinnentstehung und -verwendung des Eurosystems. 2002.
- Band 26 Jörn Quitzau: Die Vergabe der Fernsehrechte an der Fußball-Bundesliga. Wohlfahrtsökonomische, wettbewerbspolitische und sportökonomische Aspekte der Zentralvermarktung. 2003.
- Band 27 Małgorzata Stankiewicz: Die polnische Telekommunikation vor dem EU-Beitritt. 2003.
- Band 28 Sarah Schniewindt: Einführung von Wettbewerb auf der Letzten Meile. Eine ökonomische Analyse von Netzinfrastruktur und Wettbewerbspotential im Teilnehmeranschlussbereich. 2003.
- Band 29 Jens Bruderhausen: Zahlungsbilanzkrisen bei begrenzter Devisenmarkteffizienz. Ein kapitalmarkttheoretischer Ansatz. 2004.
- Band 30 Philip Jensch: Einkommensteuerreform oder Einkommensteuersatz? Alternative Ansätze einer Reform der direkten Besteuerung unter besonderer Berücksichtigung steuerpraktischer Gesichtspunkte. 2004.
- Band 31 Karsten J. Adamski: Mikroanalyse eines Grundrentenkonzeptes der Alterssicherung. Eine empirische Studie zur Wirkung einer Grundrente auf Basis des Sozioökonomischen Panels. 2004.
- Band 32 Sven Schulze: Anreizwirkungen und Arbeitsmarkteffekte der Ausgestaltung einer Arbeitslosenversicherung. 2004.
- Band 33 Alkis Henri Otto: Makroökonomische Effekte der Direktinvestitionen. 2005.
- Band 34 Stefan Hardege: Informationstechnologische Entwicklung und der Schutz von Verfügungsrechten für Informationsgüter. Eine ökonomische Analyse zur Ausgestaltung des Urheberrechts. 2006.
- Band 35 Christoph Kimmel: Vermögenspreisinflation als wirtschaftspolitische Herausforderung. 2008.
- Band 36 Axel Czaya: Das Europäische Normungssystem aus der Perspektive der Neuen Institutionenökonomik. 2008.
- Band 37 Jana Brandstätter: International divergierende demographische Entwicklungen und internationale Kapitalbewegungen. 2008.
- Band 38 Annette Olbrisch: Die Zinsmarge und ihre Determinanten. Eine theoretische und empirische Analyse unter besonderer Berücksichtigung von Protektion im Bankensektor. 2009.
- Band 39 Hien Phuc Nguyen: National Competitiveness of Vietnam: Determinants, Emerging Key Issues and Recommendations. 2009.
- Band 40 Heiko Gerschkat: Zur Ökonomie politischer Systeme. 2010.
- Band 41 Reto Schemm-Gregory: Europa als ein Club voller Clubs. Eine clubtheoretische Betrachtung des politischen Systems der Europäischen Union. 2010.