

Zeddies, Götz

Article — Published Version

Wohin steuert die EU? Politische Mehrheitsverhältnisse nach der Osterweiterung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Zeddies, Götz (2004) : Wohin steuert die EU? Politische Mehrheitsverhältnisse nach der Osterweiterung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 84, Iss. 10, pp. 645-650

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/42379>

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.

Götz Zeddies

Wohin steuert die EU? – Politische Mehrheitsverhältnisse nach der Osterweiterung

Durch die Osterweiterung der EU dürfte als Folge der jetzt heterogeneren ökonomischen Strukturen der Gemeinschaft die Pluralität der politischen Interessen der Mitgliedstaaten zugenommen haben. Welche Auswirkungen hat die Osterweiterung der EU auf die weitere Entwicklung des Integrationsprozesses und insbesondere auf die zukünftige Ausgestaltung der EU-Politiken?

Mit der am 1. Mai 2004 vollzogenen Osterweiterung der EU, die erst im Jahre 2007 mit der Aufnahme Bulgariens und Rumäniens endgültig abgeschlossen sein wird, haben sich die realwirtschaftlichen Divergenzen innerhalb der Union auf ein zuvor nie gekanntes Ausmaß vergrößert. Diese mit der Erweiterung einhergegangene zunehmende Heterogenität der ökonomischen Strukturen lässt gleichermaßen auf eine Zunahme der Pluralität der politischen Interessen der Mitgliedstaaten schließen, so dass in der erweiterten Europäischen Union unter Umständen andere Interessen dominieren können und andere einflussreiche Ländergruppen existieren als in der alten EU der 15 Mitgliedstaaten.

Vor diesem Hintergrund drängt sich die Frage auf, welche Auswirkungen die Osterweiterung der EU auf die weitere Entwicklung des Integrationsprozesses, insbesondere auf die zukünftige Ausgestaltung der EU-Politiken, haben wird. Zur Beantwortung dieser Frage wurde der Versuch unternommen, für vier ausgewählte Politikbereiche der Europäischen Union mit Hilfe empirischer Methoden Ländergruppen mit relativ homogenen politischen Präferenzen zu identifizieren, um daraus Aussagen über einflussreiche oder, im Falle qualifizierter Mehrheitsentscheidungen, mehrheitsfähige Ländergruppen im europäischen Entscheidungsprozess treffen zu können. Bevor die Ergebnisse dieser Analyse präsentiert werden, soll jedoch zunächst der theoretische Hintergrund der Überlegungen erläutert werden.

Um Aussagen über die politischen Präferenzen der Mitgliedstaaten und damit über die Homogenität politischer Präferenzen einzelner Länder in verschiedenen

Politikbereichen treffen zu können, ist zunächst der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auf nationaler Ebene als Grundlage für die auf europäischer Ebene artikulierten Präferenzen zu analysieren.

Die ökonomische Theorie politischer Entscheidungen

Die theoretischen Grundlagen zur Entwicklung politischer Verhaltensmodelle lassen sich im deutschen Sprachraum unter dem Begriff Neue Politische Ökonomie subsumieren¹. Diese basiert auf den Überlegungen von Mitchell, der einen interdisziplinären Ansatz zur Erklärung politischer Entscheidungen bezüglich der Produktion und Allokation öffentlicher Güter entwickelte und dabei politikwissenschaftliche Theorien mit ökonomischen Methoden und Theorien, wie etwa finanzwissenschaftlichen, wohlfahrtsökonomischen oder spieltheoretischen Ansätzen, verband². Ein wesentliches Element der Neuen Politischen Ökonomie bildet die Modellierung eines politischen Marktes in Analogie zu ökonomischen Märkten. Auf dem politischen Markt tritt auf der Nachfrageseite der nutzenmaximierende Wähler an die Stelle des nutzenmaximierenden Konsumenten auf ökonomischen Märkten. Auf der Angebotsseite des politischen Marktes tritt dagegen der stimmenmaximierende politische Unternehmer an die Stelle des gewinnmaximierenden Produzenten. Dem entgeltlichen Tausch von Wirtschaftsgütern gegen Faktorleistungen auf dem ökonomischen Markt entspricht ein Tausch von wirtschafts- und sozialpolitischen Gütern gegen Wählerstimmen auf dem politischen Markt. In der Neuen Politischen Ökonomie wird folglich den Anbietern auf dem politischen Markt, also den politischen Entschei-

Götz Zeddies, 31, Dipl.-Ökonom, war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftspolitik (Prof. Dr. Renate Ohr) an der Georg-August-Universität Göttingen.

¹ Vgl. Bruno S. Frey: Die ökonomische Theorie der Politik oder die Neue Politische Ökonomie, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 126 (1970), S. 1 f.

² Vgl. William C. Mitchell: The New Political Economy, in: Social Research, Vol. 35 (1968), Nr. 1, S. 78 f.

dungsträgern, ebenso wie den Nachfragern rationales und nicht wohlmeinendes Verhalten unterstellt³.

Für das vorliegende Untersuchungsziel ist insbesondere das Verhalten der Anbieter auf dem politischen Markt, also der nationalen Regierungen oder Oppositionsparteien, die die Regierung anstreben, relevant. Für die politischen Akteure ist der Machtgewinn beziehungsweise der Machterhalt mit Nutzen in Form hoher Einkommen oder Prestige verbunden und stellt das primäre Ziel ihres Handelns dar. Da die ebenfalls nutzenmaximierenden Nachfrager auf dem politischen Markt, also die Wählerschaft, ihre Stimme letztlich derjenigen politischen Partei geben werden, von der sie sich den höchsten individuellen Nutzen durch die Schaffung künstlicher Renten erhoffen, sind Politiker und Parteien gezwungen, ihr Programm so zu gestalten, dass die Erzielung der Stimmenmehrheit möglich wird. Die Implementierung einer bestimmten Politik ist somit nur sekundäres Ziel nutzenmaximierender politischer Parteien und das politische Programm somit letztlich nur Mittel zum Zweck. Das primäre Ziel politischer Entscheidungsträger, also der Machtgewinn oder –erhalt, wird letztlich durch die Schaffung künstlicher Renten oder politischer Vorteile für große Wählergruppen erzielt⁴.

Würde diese Hypothese Gültigkeit besitzen, dürften jedoch ausschließlich mehrheitsfähige oder zumindest sehr große Wählergruppen von den politischen Entscheidungsträgern begünstigt werden. Die Realität zeigt jedoch, dass auch die Interessen zahlenmäßig relativ kleiner Gruppierungen in politischen Entscheidungen Berücksichtigung finden. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass nicht alle Interessen gesellschaftlicher Gruppen gleichermaßen zu politisch relevanter Interessenartikulation führen⁵. Eine generelle Problematik der politischen Einflussnahme gesellschaftlicher Gruppen liegt in der Gefahr des free-rider-Verhaltens. Insbesondere in großen gesellschaftlichen Gruppierungen sind die Anreize für den Einzelnen, sich für die Gruppenziele einzusetzen, gering. Im Umkehrschluss kann davon ausgegangen werden, dass sich insbesondere die Mitglieder kleiner und darüber hinaus homogener gesellschaftlicher Gruppierungen für die Durchsetzung der Gruppenziele stark machen werden. Folglich müssen die Ergebnisse der erfolgten Überlegungen dahingehend modifiziert

³ Vgl. Sylke Behrends: Erklärung von Gruppenphänomenen in der Wirtschaftspolitik – Politologische und volkswirtschaftliche Theorien sowie Analyseansätze, Berlin 1999, S. 179 f.

⁴ Vgl. Anthony Downs: An Economic Theory of Democracy, New York 1957, S. 28 ff.

⁵ Vgl. Mancur Olson: The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups, Cambridge 1965, S. 53 f.

werden, dass auch kleine gesellschaftliche Gruppierungen über einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf politische Entscheidungsträger verfügen. Dies betrifft insbesondere bestimmte Produzenten. Sofern diese, zusätzlich zu einem hohen Maß an Interessenartikulation, aufgrund von Marktmacht über Störpotenziale verfügen und dadurch Mitgliedern anderer gesellschaftlicher Gruppierungen Schaden androhen und notfalls auch tatsächlich zufügen können, sind sie unter Umständen in der Lage, vor allem uninformierte Wählergruppen zu mobilisieren⁶.

Der europäische Entscheidungsprozess aus polit-ökonomischer Perspektive

Die Relevanz obiger Überlegungen für den europäischen Entscheidungsprozess ergibt sich aus der Tatsache, dass auf europäischer Ebene der Europäische Rat, insbesondere aber der Rat der EU trotz einiger Reformen, durch die dem Parlament zunehmende Kompetenzen eingeräumt wurden, nach wie vor als die wichtigsten Entscheidungsorgane angesehen werden können⁷. Obgleich die Europäische Kommission das alleinige Initiativrecht bei Gesetzesentwürfen besitzt, sind ihr aufgrund der Tatsache, dass die Verabschiedung von Gesetzesinitiativen dem Rat der EU beziehungsweise dem Parlament obliegt, bei der Ausgestaltung der Gesetzesentwürfe die Hände gebunden⁸.

Da sich sowohl der Rat der EU als auch der Europäische Rat aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzen, ist davon auszugehen, dass diese aufgrund ihres aus der Neuen Politischen Ökonomie abgeleiteten Nutzenkalküls auf europäischer Ebene die Interessen ihrer nationalen Klientel vertreten werden⁹. Die Vertreter der Mitgliedstaaten, also die Regierungschefs im Falle des Europäischen Rates, beziehungsweise die nationalen Ressortvertreter im Falle des Rates der EU, treten im europäischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozess als Mitglieder jeweils zweier verschiedener Organisationen auf: So müssen sie auf supranationaler Ebene Einigungen erzielen, die aus nationaler Sicht mit Vorteilen verbunden

⁶ Vgl. Peter Bernholz, Friedrich Breyer: Grundlagen der Politischen Ökonomie, Band 2: Ökonomische Theorie der Politik, 3. Auflage, Tübingen 1994, S. 170.

⁷ Vgl. z.B. George Tsebelis, Xenophon Yatanagas: Veto Players and Decision-Making in the EU after Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 40 (2002), S. 284 ff.

⁸ Vgl. Sonja Puntscher-Riekmann: Die Meister und ihr Instrument – Institutionenkonflikte und Legitimationsprobleme in der Europäischen Union, Wien 2000, S. 14.

⁹ Vgl. Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels: Europa von A bis Z – Taschenbuch der Europäischen Integration, 8. Auflage, Bonn 2002, S. 315.

sind. Dabei liegt dem supranationalen Verhandlungs- und Entscheidungsprozess die Restriktion zu Grunde, dass beide Organisationen, die supranationale (die EU) wie die nationale (der jeweilige Mitgliedstaat), das Ergebnis ratifizieren müssen.

Ein bedeutendes Faktum liegt jedoch darin, dass auf der nationalen Ebene die Beschlüsse der supranationalen Ebene nicht weiter modifiziert, sondern nur entweder mehrheitlich akzeptiert oder abgelehnt werden können. Dieser Grundsatz ist von nationalen Politikern zu beachten. Sofern nämlich Beschlüsse auf europäischer Ebene den Interessen einflussreicher nationaler Wählergruppen widersprechen, stehen letzteren rein theoretisch zweierlei Optionen zur Verfügung: Zum einen hätten die privaten Akteure die Möglichkeit, für den Fall, dass politische Entscheidungen ihren Interessen zuwiderlaufen, mit ihren Dispositionen zwischen alternativen Rechtssystemen zu wählen und in andere Jurisdiktionen abzuwandern. Zwar sind aufgrund kultureller Hemmnisse die Möglichkeiten einer Abwanderung für den Produktionsfaktor Arbeit relativ begrenzt. Dies stellt sich jedoch für den Faktor Kapital anders dar. Eine alternative Option bestünde für die Wählerschaft in der Organisation des Widerspruchs gegen die Führungsebene des betreffenden Mitgliedstaates etwa durch die Abwanderung innerhalb des Mitgliedstaates hin zu anderen politischen Parteien¹⁰. Insbesondere für den Fall, dass aufgrund ungünstiger nationaler Rahmenbedingungen Kapital ins Ausland abwandert und dadurch die nationale gesamtwirtschaftliche Entwicklung negativ beeinflusst wird, kann dies langfristig durchaus auch den Widerspruch der nationalen Wählerschaft auslösen.

Hieran wird deutlich, dass nationale Regierungen aufgrund des internationalen Systemwettbewerbs in der Ausgestaltung ihrer Politiken neben partikulären Interessen auch die Auswirkungen politischer Entscheidungen auf die nationalen Standortbedingungen zu berücksichtigen haben, da sie andernfalls ihre Wiederwahl riskieren¹¹. Andererseits müssten in der EU die verschiedenen Mitgliedstaaten, solange ihnen ausreichend Kompetenzen zur Verfügung stehen und soweit es der Systemwettbewerb zulässt, mit unterschiedlichen Angeboten auf regional divergierende Wählerpräferenzen reagieren¹². Neben dem Einfluss der nationalen Interessen auf das Verhalten der politischen Entscheidungsträger auf EU-Ebene darf also nicht völlig außer Acht gelassen werden, dass für letz-

tere die Berücksichtigung partikulärer Interessen auf der einen und die notwendige Wahrung der nationalen Standortbedingungen auf der anderen Seite eine gewisse Gratwanderung darstellt.

Sofern davon ausgegangen wird, dass sich die Ausgestaltung der nationalen Politiken der Mitgliedstaaten der EU jeweils an den nationalen Interessen orientiert, hätte dies für den Integrationsprozess folgende Konsequenzen: Zum einen geht eine voranschreitende Integration für die Mitgliedstaaten der EU mit Nutzen einher, die etwa aus den Wohlfahrtseffekten der Marktintegration, der Schaffung einheitlicher ökonomischer und rechtlicher Rahmenbedingungen innerhalb des Integrationsraumes oder aus positiven externen Effekten bei der Produktion politischer Güter im Falle der institutionellen Integration resultieren können. Neben diesen Nutzen ist der Integrationsprozess für die Mitgliedstaaten jedoch auch mit Kosten verbunden, die sich in erster Linie durch den Verlust nationalstaatlicher Souveränität und Unabhängigkeit ergeben. Die internationale Kooperation beschränkt die Möglichkeit der Berücksichtigung nationaler Präferenzen in den gemeinsamen politischen Maßnahmen. Folglich müssen nationale Entscheidungsträger bei der Wahl ihrer Strategien im Integrationsprozess abwägen zwischen den Vor- und Nachteilen der Integration¹³.

Das Ziel nationaler politischer Entscheidungsträger muss darin liegen, den Nutzen der Integration voll auszuschöpfen und gleichzeitig die Kosten der Integration zu minimieren. Die Minimierung der Kosten der Integration für ein einzelnes Land ließe sich durch einen Transfer der nationalen Politikausrichtung auf die supranationale Ebene erreichen, um dadurch die aus der Implementierung der auf EU-Ebene verabschiedeten Beschlüsse in nationales Recht resultierenden Anpassungslasten für die eigenen Wirtschaftssubjekte und Bürokraten so gering wie möglich zu halten¹⁴. Somit ist es im europäischen Integrationsprozess für die Mitgliedstaaten jeweils rational, ihre nationalen Politiken, die durch nationale Präferenzen und Traditionen geprägt sind, auf die supranationale EU-Ebene zu exportieren.

Ein uneingeschränkter Transfer nationaler Politik auf die supranationale Ebene ist jedoch aus einzel-

¹⁰ Vgl. Albert O. Hirschman: Abwanderung und Widerspruch: Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten, Tübingen 1974.

¹¹ Vgl. Dennis C. Mueller: Public Choice II, Revised Edition of Public Choice, Cambridge 1990, S. 294 f.

¹² Vgl. Werner Mussler, Manfred E. Streit: Integrationspolitische Strategien in der EU, in: Renate Ohr (Hrsg.): Europäische Integration, Stuttgart 1996, S. 273.

¹³ Vgl. Nikolaj Petersen: National Strategies in the Integration Dilemma: An Adaptation Approach, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 36 (1998), No. 1, S. 36 f.

¹⁴ Vgl. Robert D. Putnam: Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: International Organization, Vol. 42 (1988), S. 433 f.

staatlicher Sicht in dem Vielstaatensystem EU nicht realisierbar. Folglich wäre es aus einzelstaatlicher Sicht rational, durch Zusammenschluss mit Ländern mit ähnlichen politischen Interessen und Präferenzen den Einfluss im europäischen Verhandlungs- und Entscheidungsprozess zu maximieren. Mit Hilfe des Einsatzes geeigneter empirischer Methoden lassen sich EU-Mitgliedstaaten mit ähnlichen Interessen identifizieren und einflussreiche Ländergruppen im europäischen Entscheidungsprozess ausmachen.

Anwendungsmöglichkeiten der Clusteranalyse

Mit Hilfe der Clusteranalyse, einer deskriptiven statistischen Methode zur Identifizierung „natürlicher“ Gruppierungen von Merkmalsträgern, lassen sich die Mitgliedstaaten einer auf 27 Länder angewachsenen EU gemäß der Homogenität ihrer politischen Interessen und Charakteristiken gliedern. Dazu müssen zunächst Indikatoren ausgewählt werden, die die einzelstaatlichen politischen Präferenzen abbilden. Daraufhin werden im Rahmen dieser multivariaten Datenanalyse die Differenzen der Beobachtungswerte, die die gewählten Indikatoren bei den einzelnen Merkmalsträgern, in diesem Fall den Mitgliedstaaten, annehmen, paarweise ermittelt. Im letzten Schritt erfolgt dann mit Hilfe von Algorithmen die Gruppierung der Merkmalsträger beziehungsweise der Mitgliedstaaten. Dies geschieht durch den Einsatz von Distanzmaßen, mit deren Hilfe die Ähnlichkeit der Beobachtungswerte und damit die Homogenität der politischen Präferenzen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten erfasst werden kann. Die Gruppierung erfolgt dergestalt, dass letztlich innerhalb der gebildeten Gruppen von Merkmalsträgern ein Höchstmaß an Homogenität der Merkmalsausprägungen vorliegen soll, während die Merkmalsausprägungen zwischen den verschiedenen Gruppen möglichst heterogen sein sollen¹⁵. Für das vorliegende Untersuchungsziel werden in der Ausgangssituation die einzelnen Merkmalsträger isoliert betrachtet und dann schrittweise gemäß ihrer Ähnlichkeit gruppiert. Als Messgröße für die Ähnlichkeit bietet sich der euklidische Abstand an, der die Differenzen der Merkmalsausprägungen ermittelt.

Mehrheitsverhältnisse in der erweiterten EU

Mittels der geschilderten Methodik wurden für die künftigen 27 Mitgliedstaaten der EU zunächst mit Hilfe geeigneter Indikatoren die einzelstaatlichen politischen Präferenzen in ausgewählten Politikbereichen ermittelt und anschließend Clusteranalysen durchgeführt, deren Ergebnisse im folgenden dargestellt

werden¹⁶. Untersucht wurden die Europäische Sozialpolitik, die Europäische Umweltpolitik, die Gemeinsame Agrarpolitik sowie die Europäische Außen- und Sicherheitspolitik. Zur Abbildung der einzelstaatlichen politischen Präferenzen wurden Indikatoren verwendet, die die nationalen Ausgestaltungen der jeweiligen Politiken (im Falle der Agrarpolitik die Agrarstrukturen) widerspiegeln, um daraus Rückschlüsse auf die Interessenwahrnehmung der einzelnen Ländervertreter auf EU-Ebene ziehen zu können.

Die Ergebnisse der Untersuchungen der vier genannten Politikbereiche lassen, was die Gruppierung der Länder nach dem Kriterium der Ähnlichkeit ihrer politikbereichsspezifischen Charakteristiken angeht, zunächst relativ eindeutige Rückschlüsse zu. In allen vier Politikbereichen haben sich jeweils drei Ländergruppen herausgebildet, die aufgrund relativ homogener Charakteristiken ähnliche politische Präferenzen haben müssten. Diese sind in der unten stehenden Übersicht dargestellt. Natürlich besteht bei der Abgrenzung der Ländergruppen ein relativ großer Spielraum. Für das vorliegende Untersuchungsziel wurden relativ große Ländergruppen gebildet, zwischen denen eindeutige Unterschiede in den Merkmalsausprägungen vorlagen. Diese Gruppen sind in der Übersicht jeweils in einem Balken zusammengefasst. Sofern innerhalb dieser relativ eindeutig voneinander abgrenzbaren Gruppen nochmals Untergruppen auszumachen waren, zwischen denen weniger ausgeprägte, dennoch aber erkennbare Heterogenitäten vorlagen, sind diese in der Übersicht innerhalb der jeweiligen Balken nochmals durch gestrichelte Linien voneinander abgegrenzt. Die Länge der Balken entspricht den Stimmenanteilen der Ländergruppen im Rat der EU bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen.

Die Beobachtungswerte der Indikatoren wurden vor der Clusteranalyse derart transformiert, dass die Länder aufgrund der Merkmalsausprägungen (also aufgrund der transformierten Beobachtungswerte) politisch klassifiziert werden konnten. Die Anordnungen der Ländergruppen in der Übersicht erfolgte somit in allen vier Politikbereichen entlang einer politischen Präferenzachse, so dass eine zunehmende Nähe einzelner Ländergruppen zueinander gleichbedeutend ist mit einer Zunahme ihrer politikbereichsspezifischen Charakteristiken und Präferenzen. In der Sozialpolitik entspricht diese Präferenzachse etwa der Ausgestaltung der nationalen sozialen Sicherungssysteme: Die oberste Gruppe, bestehend aus den skandinavischen

¹⁵ Vgl. Mark S. Aldenderfer, Roger K. Blashfield: Cluster Analysis, 6. Aufl., Beverly Hills 1989, S. 7.

¹⁶ Vgl. im folgenden Götz Zeddes: Perspektiven der Gemeinschaftspolitiken in der erweiterten EU, Frankfurt am Main u.a.O., S. 246 ff., erscheint demnächst.

EU-OSTERWEITERUNG

Mögliche Länderkoalitionen in verschiedenen EU-Politikbereichen

Europäische Sozialpolitik¹

DK, S, SF

F, D, A, NL, B, LUX, GB, IRL, CY

SK, SLO, CZ, HU, E

BG, RO, P, EST

GR, PL, MAL, I, LET, LIT

Europäische Umweltpolitik²

DK, D, GB, NL, S, SF, A, B/LUX, IRL

LET, LIT, MAL

F, P, E, I, GR

PL, SK, HU, CZ

CY, SLO, EST,
RO, BG

Gemeinsame Agrarpolitik³

DK, IRL, SF, S, A, D, F, GB, B/LUX, NL, I

GR, E, P, SLO

CY, MAL

CZ, HU, PL, EST, LET, LIT, SK, BG, RO

Außenbeziehungen und Handelspolitik⁴

IRL, GB, B, LUX, D, S, A, NL, DK, SF

F, I, E, P, RO, MAL

HU, GR, CY, EST, LET, LIT

BG, SLO, CZ, SK, PL

¹ Anordnung der Ländergruppen von oben nach unten gemäß der nationalen Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme (sozialdemokratisch-konservativ-liberal), obere Gruppe: eher sozialdemokratisch, mittlere Gruppe: eher konservativ, untere Gruppen: eher liberal. Anordnung der einzelnen Länder innerhalb der Ländergruppen von links nach rechts nach den selben Kriterien, so dass DK das sozialdemokratischste und LIT das liberalste soziale Sicherungssystem besitzt; ² Anordnung der Ländergruppen von oben nach unten absteigend gemäß den nationalen Umweltzuständen und den Umweltschutzanstrengungen, ebenso erfolgte die Anordnung der einzelnen Länder innerhalb der Ländergruppen absteigend von links nach rechts, so dass DK den besten Umweltzustand bzw. die höchsten Umweltschutzanstrengungen und BG den schlechtesten Umweltzustand bzw. die geringsten Umweltschutzanstrengungen vorzuweisen haben; ³ Anordnung der Ländergruppen von oben nach unten gemäß den nationalen Agrarstrukturen (Produktionsstrukturen, Bedeutung und internationale Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors, Präferenzen für Protektionismus und Landschaftsschutz), ebenso erfolgte die Anordnung der einzelnen Länder innerhalb der Ländergruppen von links nach rechts; ⁴ Anordnung der Ländergruppen von oben nach unten gemäß ihrer Beziehungen zu verschiedenen Länderblöcken (Nord- und Südamerika, Afrika, GUS, Naher Osten, Asien, Ozeanien) sowie der Ausgestaltung der nationalen Außen- und Handelspolitiken (vor allem protektionistische Maßnahmen), entsprechend erfolgte die Anordnung der Länder innerhalb der Ländergruppen von links nach rechts.

A = Österreich, B = Belgien, BG = Bulgarien, CY = Zypern, CZ = Tschechien, D = Deutschland, DK = Dänemark, E = Spanien, EST = Estland, F = Frankreich, GB = Großbritannien, GR = Griechenland, HU = Ungarn, I = Italien, IRL = Irland, LET = Lettland, LIT = Litauen, LUX = Luxemburg, MAL = Malta, NL = Niederlande, P = Portugal, PL = Polen, RO = Rumänien, S = Schweden, SF = Finnland, SK = Slowakei, SLO = Slowenien.

Ländern, mit extrem sozialdemokratisch charakterisierten sozialen Sicherungssystemen und die unterste Gruppe mit extrem liberal charakterisierten sozialen Sicherungssystemen. In der Umweltpolitik spiegelt die Präferenzachse von oben nach unten absteigend die nationalen Umweltzustände und die Umweltschutzanstrengungen, in der Agrarpolitik die nationalen Agrarstrukturen und die Präferenzen für Protektionismus und Landschaftsschutz wider. Im Bereich Außenbeziehungen und Handelspolitik erfolgte die Gruppierung der Länder gemäß deren Beziehungen zu ausländischen Länderblöcken und gemäß ihrer nationalen Außen- und Handelspolitiken.

In den Bereichen Umwelt- und Agrarpolitik sowie Außenbeziehungen und Handelspolitik bestehen die jeweils drei großen, heterogenen Ländergruppen aus einer Gruppe der nord- und mitteleuropäischen Länder der alten EU der 15 Mitgliedstaaten, aus einer zweiten Gruppe vornehmlich südeuropäischer Länder und einiger Beitrittsländer sowie aus einer dritten Gruppe ausschließlich bestehend aus Beitrittsländern. Bei den sozialpolitischen Präferenzen hat sich dagegen eine nordeuropäische, eine mitteleuropäische und eine süd-osteuropäische Ländergruppe gebildet. Relativ eindeutig abgrenzbar ist in allen vier Politikbereichen die Gruppe der nord- und mitteleuropäischen Länder.

Nur Frankreich und Italien sind von Politikbereich zu Politikbereich mal der nord-mitteuropäischen und mal der vornehmlich aus südeuropäischen Ländern bestehenden Gruppe zugeordnet. Weniger eindeutig verläuft über die vier untersuchten Politikbereiche hinweg die Trennlinie zwischen der vornehmlich südeuropäischen Ländergruppe und der Gruppe bestehend aus Beitrittsstaaten. Während in der Sozialpolitik die südeuropäischen Länder der alten EU-15 gemeinsam mit den Beitrittsstaaten eine in sich geschlossene Gruppe bilden, gehören in den übrigen drei Politikbereichen der südeuropäischen Gruppe neben den drei südlichen Ländern der alten EU (und gegebenenfalls Italien und Frankreich) wechselnd noch einige wenige Beitrittsstaaten an. Aus den Ergebnissen können nun Schlussfolgerungen, die sich aus der Osterweiterung für den politischen Entscheidungsprozess in der EU ergeben, abgeleitet werden.

Konsequenzen für die zukünftige Ausgestaltung der Gemeinschaftspolitiken

Es ist offensichtlich, dass in der alten EU der 15 Mitgliedstaaten die nord- und mitteleuropäischen Länder in allen vier hier untersuchten Politikbereichen eine dominante Rolle einnahmen und die südeuropäischen Länder, gegebenenfalls zuzüglich Italien und Frankreich, eine Minderheit mit relativ geringem politischen Einfluss bildeten. In der erweiterten Union stehen nun der Gruppe der nord- und mitteleuropäischen Länder der alten EU zwei (in der Sozialpolitik eine) zahlenmäßig relativ große Ländergruppe(n) gegenüber. Zudem hat sich das politische Interessenspektrum deutlich verbreitert. Während die südeuropäischen Länder der alten EU in dieser noch am äußeren Rand der politischen Präferenzskala angesiedelt waren, sind sie in der erweiterten EU in den Mittelpunkt des politischen Interessenspektrums gerückt.

Aufgrund der Untersuchungsergebnisse müssten in der erweiterten EU durch die zunehmende Streuung der politischen Interessen einstimmige Entscheidungen in jedem Fall deutlich schwieriger werden. Ähnliches gilt jedoch auch für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen. Denn selbst durch einen Zusammenschluss von zwei der jeweils drei verschiedenen Ländergruppen ließen sich keine qualifizierten Stimmenmehrheiten erzielen. Folglich müssten in den untersuchten Politikbereichen selbst bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen Verhandlungen zwischen Mitgliedern aus allen drei jeweils relativ heterogenen Ländergruppen stattfinden. Dagegen konnten in der alten EU die nord- und mitteleuropäischen Länder bereits durch die Gewährung von politischen oder finanziellen Zugeständnissen an ein oder maximal zwei

Mitglieder der südeuropäischen Ländergruppe qualifizierte Mehrheiten organisieren.

Da die südeuropäischen Länder nun am Median des politischen Interessenspektrums angesiedelt sind, müssten diese in politischer Hinsicht von der Osterweiterung profitieren. Demgegenüber befinden sich etwa die skandinavischen Länder auf der einen sowie die geringer entwickelten Beitrittsländer auf der anderen Seite in einer politischen Randlage und werden unter Umständen des öfteren überstimmt werden.

Natürlich kann in Bezug auf die erfolgten Untersuchungen kritisch angemerkt werden, dass Aussagen über mögliche Länderkoalitionen bei Verhandlungen und Abstimmungen in den Entscheidungsorganen der EU aufgrund der hohen Spezifität der Entscheidungen gar nicht möglich sind. Aufgrund dieser Tatsache werden die Länderkoalitionen, die sich aufgrund gemeinsamer politischer Interessen bilden, fallweise durchaus völlig unterschiedlich sein. Dieser Kritikpunkt wird durch die relativ geringe Zahl der Indikatoren, die für die vier untersuchten Politikbereiche zur Verfügung standen, unterstützt. Da zum Analysezeitpunkt die Osterweiterung noch nicht vollzogen war und aus diesem Grund für die Beitrittsstaaten nur eine sehr begrenzte Datenauswahl zur Verfügung stand, lag die Zahl der Indikatoren zwischen 14 (Sozialpolitik) und 39 (Agrarpolitik). Dennoch können aus dem Untersuchungsergebnis sicherlich Tendaussagen dahin gehend abgeleitet werden, dass der Entscheidungsprozess in der erweiterten EU aufgrund des verbreiterten politischen Interessenspektrums nicht nur schwieriger werden wird, sondern dass in einzelnen Politikbereichen zudem durchaus Richtungsänderungen zu erwarten sind, die insbesondere den Interessen der mittel- und nordeuropäischen Ländern der alten Union zuwider laufen könnten.

Folglich lassen die Untersuchungsergebnisse den Schluss zu, dass durch eine deutlich vergrößerte Interessenpluralität in der erweiterten EU politischen Beschlüssen erheblich schwierigere und langwierigere Verhandlungen vorausgehen werden als dies bisher der Fall war. Während sich bereits in der Vergangenheit in der Europäischen Union stets Phasen der Erweiterung mit Phasen der Vertiefung, also der voranschreitenden Integration, abgewechselt haben, dürfte die nun begonnene und im Jahre 2007 endgültig abgeschlossene Osterweiterung die Chancen einer voranschreitenden Vertiefung deutlich gemindert haben. Somit wird durch die empirischen Untersuchungen der Konflikt zwischen Erweiterung und Vertiefung der Union bestätigt.