

Beitrag für den Workshop:

Die Konsequenzen der Osterweiterung für die Europaforschung
Wissenschaftszentrum Berlin 31.3.-1.4.2006

Die Folgen der Osterweiterung für das Regieren in der EU: rationales Handeln in angemessenen Bahnen?

Dirk Leuffen
Center for Comparative and International Studies
ETH Zürich
Seilergraben 49
8092 Zürich
Phone: +41-44-632 65 91
Fax: +41-44-632 12 89
dirk.leuffen@eup.gess.ethz.ch

Abstract: Dieser konzeptionelle Beitrag beleuchtet rationalistische und konstruktivistische Theorien zu den Folgen der Osterweiterung auf das Regieren in der EU. Die unterschiedlichen Ansätze haben sich als fruchtbar bei der Untersuchung der Gründe für die Osterweiterung erwiesen und es stellt sich nun die Frage nach ihrer Übertragbarkeit auf die Folgenevaluation. Dazu werden unterschiedliche Hypothesen über die Mechanismen und Folgen aus verschiedenen theoretischen Ansätzen abgeleitet. Eine explorative Fallstudie zur Agenda 2007 überprüft die Anwendung dieser Theorien und gibt zudem ersten empirischen Einblick in die Wirkungen der Osterweiterung.

1. Einleitung*

Anlässlich der Debatte zu einem möglichen Beitritt der Türkei ist mit der Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union (EU) ein Kriterium in den Vordergrund gerückt, das zwar auch auf den Kopenhagen Gipfel von 1993 zurückgeht, allerdings längere Zeit nicht die Prominenz der anderen drei „Kopenhagen Kriterien“ erlangt hatte. In Kopenhagen hatten die Staats- und Regierungschefs festgelegt, dass bei einer Erweiterung auch „die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen“ berücksichtigt werden müsse, wobei „die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten“ sei. Dieses Kriterium zielt auf die Wahrung der Handlungsfähigkeit der Union.

Im Jahre 2004 sind zehn neue Mitglieder der EU beigetreten, im Jahre 2007 werden nach aller Voraussicht Bulgarien und Rumänien zu der Union stoßen. Die Veränderungsprozesse haben bis dato vor allem die Beitrittskandidaten betroffen, die sich an die europäischen „Standards“ anzupassen hatten, allerdings musste auch die EU „fit for enlargement“ gemacht werden. Dazu wurden insbesondere drei Regierungskonferenzen (RK) einberufen – nämlich Amsterdam, Nizza und die RK zum Europäischen Verfassungsvertrag – um auch auf der institutionellen Ebene die Erweiterung der Gemeinschaft zu meistern.¹

Nachdem die vermeintlichen Wirkungen der EU-Osterweiterung in den vergangenen Jahren lebhaft diskutiert worden sind, kann nun der Frage nach den Wirkungen der Osterweiterung für das europäische Regieren empirisch nachgegangen werden. Die unabhängigen Variablen dieser Fragestellung sind „Gruppengröße“ und „Präferenz-Heterogenitäten“. Die abhängige Variable ist „politisches Entscheiden“. Dieses kann über Inhalte – beispielsweise im Verhältnis zu einem integrationspolitischen Status Quo –, „system production“ (Mayhew 1991: 35) bzw. Politikstabilität und über Prozesse – insbesondere die Dauer von Verhandlungen eignet sich für eine Operationalisierung – erfasst werden.

In diesem Beitrag werden verschiedene Theorien aus unterschiedlichen institutionalistischen Ansätzen in Hinblick auf die Untersuchung der Folgen der

* Ich danke Thomas Sattler, Frank Schimmelfennig und Guido Schwellnus für wertvolle Kommentare und Hinweise.

¹ Nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden stellt der Vertrag von Nizza den aktuellen primärrechtlichen Status Quo dar.

Osterweiterung zusammengestellt. Das Paper verfolgt damit zuvorderst eine konzeptionelle Absicht. Es wird untersucht, inwiefern die unterschiedlichen theoretischen Ansätze konkurrierende, komplementäre oder gar gleiche Vorhersagen generieren. Ganz allgemein stellt sich dabei die Frage nach der Fruchtbarkeit der unterschiedlichen Ansätze – die für die Forschung zu den Ursachen der Erweiterung unbedingt gilt – für die Evaluation der Wirkungen der Osterweiterung. Sind die Theorien zur Osterweiterung übertragbar auf die Untersuchung ihrer Folgen? Zunächst werden dazu verschiedene Theorien aus den unterschiedlichen Ansätzen kurz vorgestellt und daraus erste Hypothesen zu den Folgen der Osterweiterung abgeleitet. Sowohl die hier betrachteten rationalistischen als auch konstruktivistischen Ansätze generieren zunächst einmal pessimistische Hypothesen zum Regieren in der erweiterten Gemeinschaft. Während bei den rationalistischen Ansätzen die Differenzen nur über eine objektive Konvergenz z.B. bei der Wirtschaftsentwicklung aufzulösen sind, können nach konstruktivistischen Ansätzen Lern- und andere Interaktionsbasierte Prozesse zu Annäherungen aber auch zu neuen Formen des Regierens führen. Dies wiederum kann sich qualitativ auf den europäischen Output auswirken.

Die Theorien werden in einem empirischen Teil an Hand der Verhandlungen zur Agenda 2007 illustriert. Ein strenger „Test“ ist auf Basis dieses eines Falles nicht möglich, gleichzeitig erscheint die Agenda 2007 als ein geeigneter Fall, um vermeintliche Wirkungen der Osterweiterung explorierend zu erfassen: als Entscheidungsregel gilt Einstimmigkeit, sowohl allokativen als auch redistributiven Fragen werden behandelt und Präferenz-Differenzen zwischen den Akteuren sind gegeben. Zwar nimmt die Dauer der Verhandlungen im Vergleich zu früheren finanziellen Vorausschauungen zu und doch kommt eine Einigung zu Stande. Ein „gridlock“ kann vermieden werden, was Anlass zur Hoffnung gibt, dass das Regieren in der erweiterten Union nicht generell gelähmt wird. Die rationalistischen Erklärungen können sowohl die Präferenzen, den Verlauf und das Ergebnis der Verhandlungen zur Agenda 2007 gut erklären, allerdings können auch die konstruktivistischen Ansätze zur Erklärung einzelner Fragen beitragen. So werden Argumente zumindest strategisch eingesetzt und darüber ein an den Gemeinschaftsnormen orientierter Druck aufgebaut. In der Endphase kann das Vereinigte Königreich, das in seiner Rolle als Ratspräsident auch Gemeinschaftsverpflichtungen zu

erfüllen hat, zu Zugeständnissen bei seinem Beitragsrabatt bewogen werden. Auf normativer Ebene kann sich das Vereinigte Königreich nicht „leisten“, finanziell von der Osterweiterung zu profitieren. Dabei stellt der Fall der Agenda 2007 ohne Zweifel einen schwierigen Test für die konstruktivistischen Ansätze dar, denn in wirtschaftlichen Fragen kann auch von der Dominanz ökonomischer Logiken ausgegangen werden.

Interessant ist bei der Agenda 2007 zudem, dass es gerade in der Endphase der Verhandlungen vor allem zu Differenzen zwischen dem Vereinigten Königreich und Frankreich kommt. Es sind also weder die neuen Mitgliedsstaaten, noch die alten Nettoempfänger, die die Einigung in der Endphase blockieren. Auch nachdem die Konditionalität weggefallen ist – die für das Verhalten der Akteure in der Beitrittsphase herangeführt werden kann –, versteifen sich die Neumitglieder also nicht unbedingt auf „überzogene“ Positionen. Dafür können vor allem institutionelle Bedingungen angeführt werden.

2. Theorie

Wenn nach den Folgen der Osterweiterung für die Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union gefragt wird, so weist diese Fragestellung eine X-zentrierte Struktur auf (vgl. Ganghof 2005). Das „X“, d.h. die unabhängige Variable wird durch die Gruppengröße und die angenommene Zunahme der Präferenz-Heterogenitäten gebildet. Die hier interessierende abhängige Variable ist „politisches Entscheiden“, das nach Inhalt, quantitativem Output und Dauer des Prozesses erfasst werden kann. Welche Wirkung hat die Zunahme an Akteuren bzw. „Spielern“ auf das Regieren in der EU? Die kontrafaktische Bedingung hinter den vermeintlichen kausalen Effekten (vgl. King et al. 1994: 77), besteht in der Abwesenheit der Erweiterung: Wie wäre eine politische Entscheidung ohne die zehn neuen Mitglieder ausgefallen?

In einem systemtheoretischen Sinn legitimiert sich ein System über die Erzeugung politischer Outputs.² Ist das Entscheidungssystem nicht mehr in der Lage, Outputs zu produzieren, oder zumindest in nachvollziehbaren zeitlichen Rahmen, verliert das

² Die Input-Legitimität hat immer schon eine Herausforderung für das Europäische Regierungssystem dargestellt und es ist nicht zu erwarten, dass diese durch die Osterweiterung aufgehoben wird.

politische System an Zustimmung. Wieso sollte die Osterweiterung aber einen Unterschied für das Regieren in der EU machen? Im Folgenden wird auf die in der Integrationsliteratur gebräuchliche Unterteilung in rationale und konstruktivistische Erklärungsansätze zurückgegriffen (vgl. Schimmelfennig und Sedelmeier 2002: 508ff.). Die Debatte zwischen den verschiedenen neo-institutionalistischen Ansätzen hat die jüngere EU-Forschung auch und gerade zu den Ursachen für die Erweiterung erheblich bereichert (vgl. Kohler-Koch et al. 2004; Pollack 2004, 141ff.). Es stellt sich nun die Frage, ob diese Theorien auch für die Evaluation der Folgen der Osterweiterung relevant bzw. nützlich sind.

	Rationaler Institutionalismus	Soziologischer Institutionalismus
Präferenzen	exogen; stabil; i.d.R. materiell orientiert	endogen; veränderbar (Sozialisierung); keine Fixierung auf materielle Vorgaben
Handlungstheoretische Logik	nutzenorientierte "logic of consequentiality"	norm- und wertbasierte „logic of appropriateness“
Interaktionsmodus	„bargaining“	„arguing“
Verhandlungsergebnis	abhängig von Präferenzen, Institutionen und Verhandlungsmacht	jenseits materieller Faktoren auch abhängig von Normen, Werten und Resonanz

Tabelle 1: Rationaler und soziologischer Institutionalismus

Tabelle 1 fasst die wichtigsten Merkmale des rationalen und des soziologischen Institutionalismus zusammen (vgl. auch Leuffen und Luitwieler 2006). Ausgehend von diesen Differenzen gehe ich nun der Frage nach den Wirkungen der Veränderung der Gruppengröße und der Präferenz-Heterogenitäten nach. Dabei generieren die unterschiedlichen Ansätze sich teils deckende, teils sich widersprechende Erwartungen.

Ich führe zunächst eine Reihe rationalistischer Hypothesen ein, bevor ich in einem zweiten Schritt auf konstruktivistische Ansätze eingehe (vgl. Schimmelfennig und Leuffen 2003).

2.1 Die Folgen der Osterweiterung aus Sicht des rationalen Institutionalismus

Verschiedene rationalistische Theorien können in Bezug auf die Folgen der Osterweiterung unterschieden werden.

Konkurrenz-Ansatz der Club-Theorie

Zuvorderst sei auf die Club-Theorie verwiesen (vgl. Buchanan 1965; Sandler und Tschirhart 1980). Nach dieser Theorie stellt die EU eine zweckgerichtete Vereinigung rationaler Akteure dar. In einer solchen Vereinigung werden halböffentliche Güter erzeugt, die dann unter den Mitgliedern und unter Ausschluss der Nichtmitglieder verteilt werden (vgl. Padoan 1997; Mueller 2003: 183; Schimmelfennig 2003, 21ff.). Nach der Club-Theorie ist eine Erweiterung so lange sinnvoll, bis sich Grenznutzen und Grenzkosten einer weiteren Mitgliedschaft decken. Dabei ist bei den Kosten insbesondere an „crowding costs“ zu denken. So kann angenommen werden, dass in einem Schwimmverein ab einer gewissen Menge an Mitgliedern das Schwimmen erschwert wird – irgendwann ist das Becken voll! Zur Erzeugung öffentlicher Güter müssen Mittel aufgewendet werden. Da die neuen EU-Mitglieder gemessen am Bruttonettoprodukt verhältnismäßig arm sind, werden sie – nach den geltenden Regeln der Gemeinschaft – geringere Beiträge in die Gemeinschaft einbringen. Dies hat zur Folge, dass die Verteilung der halb-öffentlichen Güter – man denke an die EU-Transferzahlungen beispielsweise im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds – erschwert wird.³ Die Club-Theorie nimmt also im Sinne eines Verteilungsspiels eine Zunahme von Konkurrenzen und Verteilungskonflikten zwischen den Akteuren an (vgl.

³ Generell sind natürlich zwei Szenarien denkbar: der Kuchen wird vergrößert – hier müssen die Netto-Zahler tiefer in die Tasche greifen – oder aber er wird neu verteilt – dies betrifft dann vor allem die ehemaligen Netto-Empfänger (vgl. Kohler-Koch et al. 2004: 309f.).

Schimmelfennig und Sedelmeier 2002: 511).⁴ Die Sorge bezieht sich damit vor allem auf redistributive Fragen.

Eine Lähmung durch schrumpfende win-sets: die Veto-Spieler Theorie

Im rationalen Institutionalismus bestimmen Institutionen und Präferenzen politische Outputs (vgl. Plott 1991). Nach der Veto-Spieler-Theorie (Tsebelis 2002) verkleinern sich durch die Zunahme an Veto-Spielern die *win-sets* einer Entscheidungssituation (oder aber sie bleiben – stets in Abhängigkeit der spezifischen Präferenzkonstellationen – gleich groß). Eine Gruppen-Erweiterung führt dementsprechend bei allokativen Fragen zu einer zumindest im Schnitt erhöhten Politikstabilität (vgl. auch Sandler et al. 1978: 69). Entsprechend finden Pappi und Henning (2003, 313), dass die Zunahme der Zahl der Mitgliedstaaten infolge der Osterweiterung „die Effizienz der bisherigen Entscheidungsverfahren auf eine harte Probe stellen“ wird. Nun ist allerdings einzuräumen, dass die Wirkung dieser Hypothese dadurch abgemildert wird, dass in der EU kaum noch nach Einstimmigkeit entschieden wird. Bei Abstimmungen nach qualifizierter Mehrheit ist der zu erwartende Effekt abgeschwächt.⁵ Hier wirkt also insbesondere die Entscheidungsregel als zusätzliche Bedingung (vgl. Kerremans 1998). Generell wird jedoch in der Entscheidungstheorie angenommen, dass “the costs of centralized decisions are likely to rise where more and more persons of differing tastes participate” (Sandler et al. 1978: 69; Nye 1971: 105f.).

Die Lähmung im Prozess: der Transaktionskosten-basierte Ansatz

Ein letzter rationalistischer Ansatz betont die Wirkungen einer Gruppenerweiterung auf einer prozessoralen Ebene. Diesem Ansatz zu Folge entstehen durch eine Zunahme von Gruppenmitgliedern erhöhte Transaktionskosten – jenseits der spezifischen Präferenzkonstellationen und Entscheidungsmechanismen (vgl. Scharpf 2000, 198; Schimmelfennig und Sedelmeier 2002, 510). Die Koordination zwischen den Akteuren wird erschwert, die Informationskosten steigen und die Anreize zum Trittbrett-Fahren

⁴ Nach Aussen kann demgegenüber ein durch neue Mitglieder verstärkter Club einen Zugewinn an Verhandlungsmacht erzielen.

⁵ Allerdings kann auch bei qualifizierten Mehrheitsabstimmungen die Anzahl von „blocking coalitions“ zunehmen (vgl. Wilming 1995: 97). Hier wird nicht näher auf die interne Verschiebung von Machtgewichten eingegangen (vgl. dazu z.B. Passarelli und Barr 2004 oder Maurer 2000).

nehmen zu. Dadurch wiederum sinkt die Bereitschaft, ein öffentliches Gut zur Verfügung zu stellen (vgl. Olson 1965; Koremenos et al. 2001: 783). Unter anderem wird es schwieriger, einzelne Akteure zu sanktionieren (vgl. Mueller 2003, 41). Bei einer Zunahme von Akteuren steigt zudem die Unsicherheit der einzelnen Akteure darüber, ob eine Entscheidung getroffen wird und welche Folgen diese Entscheidung für sie hat (vgl. Pappi und Henning 2003, 196f.). Aus diesen Gründen schwächt eine Gruppenerweiterung die Effizienz des Entscheidens.

	Erwartungen zur Osterweiterung	Dimension/ Problemtyp
Club-Theorie	Negative Folgen	Verteilungsproblem
Veto-Spieler Theorie	Negative Folgen	Allokationsproblem
Transaktionskostenansatz	Negative Folgen	Prozess-Problem

Tabelle 2: Die Folgen der Osterweiterung im rationalen Institutionalismus

Zusammenfassend kann man feststellen, dass sämtliche der hier referierten rationalistischen Ansätze zu einer – aus pro-integrativer Sicht – pessimistischen Einschätzung Anlass geben (vgl. Tabelle 2).⁶ Es ist danach nicht erkennbar, wie die Erweiterung das Entscheidungsverhalten in der Gemeinschaft positiv beeinflussen soll. Eine Rückkehr zum alten Status Quo ist nur dadurch möglich, dass über eine Angleichung der Lebensumstände zwischen den alten und neuen Mitgliedsländern eine Annäherung der Präferenzen erfolgt. Allerdings bleiben auch dann das Verteilungsproblem bei knappen Ressourcen und auch die Transaktionskosten-Problematik bestehen. Die Wirkungen der Gruppengröße hängen dabei von verschiedenen Bedingungen ab. Besonders zu erwähnen ist die Entscheidungsregel aber auch das betroffene Politikfeld, das den Heterogenitätsgrad bestimmen sollte. Zur empirischen Überprüfung dieser Hypothesen können in einem weiteren – hier nicht

⁶ Es stellt sich dabei grundsätzlich die Frage, inwiefern eine Einteilung nach Integrationsgrad in der EU-Tagespolitik überhaupt noch sinnvoll ist – wie sollen beispielsweise die verschiedenen Optionen zur Dienstleistungsrichtlinie angeordnet werden (vgl. Hörl et al. 2005: 596)?

geleisteten – Schritt aus diesen Rahmenbedingungen „observable implications“ (King et al. 1994) abgeleitet werden.

2.2 Die Folgen der Osterweiterung aus Sicht des soziologischen Institutionalismus

In der Literatur werden rationalistische Ansätze in der Regel konstruktivistischen Ansätzen gegenüber gestellt. Der soziologische Institutionalismus – der hier als eine zentrale Strömung des Konstruktivismus betrachtet wird – unterscheidet sich vom rationalen Institutionalismus durch andere handlungstheoretische Grundannahmen und eine abweichende soziale Ontologie. Der soziologische Institutionalismus geht von norm- und wertbasiertem Handeln aus – man spricht in Abgrenzung der rationalistischen „logic of consequentiality“ von einer „logic of appropriateness“ (vgl. March und Olsen 1989). Aus Sicht des soziologischen Institutionalismus kann eine rationale Handlungslogik soziale Prozesse allein nicht umfassend erklären. Im Konstruktivismus verändern Lern- und Sozialisierungsprozesse die Präferenzen der Akteure (vgl. Risse 2000).⁷ Daneben verneinen konstruktivistische Beiträge in der Regel den Vorrang materieller Faktoren und betonen den Einfluss von Ideen auf das Handeln der Akteure (vgl. Schwellnus 2005: 323).

Die Ableitung von Hypothesen zu den Folgen der Osterweiterung gestaltet sich in den konstruktivistischen Ansätzen als weniger eindeutig als beim den rationalistischen Varianten. Die konstruktivistischen Ansätze generieren weniger präzise Vorhersagen zu dieser Frage. Gleichsam können aus den von ihnen propagierten Mechanismen auch Hypothesen zu den Wirkungen der Osterweiterung abgeleitet werden. Im Folgenden werden die drei Faktoren Gruppengröße, Heterogenität und Prozess unterschieden.

Arguing und Gruppengröße

Es ist davon auszugehen, dass die Handlungslogik des „arguing“ zunächst einmal negativ durch die Gruppengröße beeinflusst wird (vgl. Schimmelfennig und Leuffen 2004: 5). Kleinere, geschlossene Gruppen mit einer hohen Interaktionsdichte dürften Prozesse der Deliberation und des „arguing“ begünstigen (vgl. Checkel 2001; Risse 2000; Joerges und

⁷ Radikaler konstruktivistische Ansätze beschäftigen sich nicht mit handlungstheoretischen Fragen.

Neyer 1997). Die Qualität der Kommunikation sollte in kleinen Gruppen höher sein, als in Großen – andererseits könnten sich die Ideen auch mit der Gruppengröße vermehren. Insgesamt sollte die Osterweiterung jedoch aus „technischen“ Gründen einen negativen Einfluss haben. Dies stellt in gewisser Weise ein Pendant zum rationalistischen Transaktionskosten-Ansatz dar.

Heterogenität von Normen

In Bezug auf die Heterogenität würde der soziologische Institutionalismus zusätzlich zu den Präferenzen auch auf die Normen der Akteure verweisen. Es stellt sich dabei die Frage, ob durch die Osterweiterung die Heterogenität der Normen zugenommen hat? Dabei kommen zwei Erwägungen zum Tragen. Zum einen ist nach diesem Ansatz davon auszugehen, dass Sozialisationsprozesse die alten Mitglieder verbinden und die neuen erst noch „sozialisiert“ werden müssen. Je länger ein Staat schon Mitglied in der EU ist, desto mehr sollte er in die Gemeinschaftsnormen integriert und sozialisiert sein (vgl. Leuffen und Luitwieler 2006). Dies sollte sich auch im Verhalten der Akteure niederschlagen. Angesichts abweichender Gewohnheiten wäre zunächst ein erhöhtes Konfliktpotential zu erwarten. Es stellt sich dabei jedoch zunächst die grundsätzliche Frage, welches Betragen die Staaten in der EU überhaupt erlernen. Häufig wird angenommen, dass eine stärkere Gemeinschaftsorientierung entstehen sollte und dass die Akteure die Werte gemeinschaftlicher Solidarität verinnerlicht haben. So wird auch bspw. auf die Sozialisierung im Europäischen Parlament verwiesen (vgl. Bale und Taggart 2005). Gleichzeitig bekunden die neuen Beitrittsländer regelmäßig ihre Desillusionierung ob der in der Union angetroffenen Praktiken. So hat Jiri Paroubek, seinerzeit tschechischer Ministerpräsident, bei den Verhandlungen um die Agenda 2007 betont, dass das Gefeilsche der EU-Altstaaten „um das letzte Prozent lächerlich und enttäuschend [sei] und für uns neue Mitglieder absolut unverständlich.“

Es ist gleichzeitig darauf zu hinzuweisen, dass die Grundvoraussetzung für lösungsorientiertes politisches Handeln in der Union schon dadurch gewährleistet erscheint, dass die von konstruktivistischen Ansätzen als Notwendigkeit hervorgehobene „Resonanz“ auch in der erweiterten EU gegeben ist. Die Länder, die sich für einen Beitritt in die EU qualifiziert haben, stimmen in Bezug auf die liberaldemokratischen

Grundnormen mit den alten Mitgliedsstaaten überein (vgl. Schimmelfennig 2003). Auf Grund der Vorauswahl der neuen Mitglieder erscheint also eine grundsätzliche Übereinstimmung auf Ebene der Normen gewährleistet. Dies kann sich positiv auf die politische Entscheidungsfindung auswirken.

Darüber hinaus haben auch alle Länder einer zunehmenden Konvergenz zwischen den Ländern der EU zugestimmt – dieses Prinzip findet sich bereits seit der Einheitlichen Europäischen Akte in den Verträgen verankert. Solche Ziele werden immer wieder von den supranationalen Akteuren aber auch den jeweils betroffenen Staaten betont und im Sinne eines „rhetorischen Handelns“ strategisch eingesetzt.⁸ Dadurch, dass Akteure die Frage bspw. eines Verteilungskonfliktes mit Identität, Legimität und Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft verbinden, erzielen sie einen moralischen Druck bei den anderen Akteuren (vgl. Rittberger und Schimmelfennig 2006: 76). Dies kann zu einer Konfliktlösung beitragen. Ob dies wegen einer „verwandtschaftsbasierten moralischen Verpflichtung“ (Sjursen 2002) erfolgt, tatsächlich ein empathisches Lernen einsetzt, oder die Akteure Reputationsverluste fürchten, ist dabei zunächst unerheblich. Was zählt ist, dass darüber Verhandlungslösungen erzeugt werden, die nicht durch strenge rationalistische Vorgaben erklärbar sind.

Aus den konstruktivistischen Vorgaben ist zu erwarten, dass sich der europäische Output auf einer quantitativen Ebene nicht reduziert.⁹ Die „system production“ (Mayhew 1991: 35) bleibt damit gleich. Was sich jedoch verändert, sind jedoch die *policies*, d.h. die inhaltlichen Verhandlungsergebnisse. D.h. also, dass es durch die Osterweiterung zu einer qualitativen Veränderung europäischer Politik kommen sollte (vgl. auch Tabelle 3). Die Formulierung genauerer Hypothesen müsste unter Umständen auch über eine stärkere Berücksichtigung der Randbedingungen erreicht werden (vgl. auch Checkel 2001). Dieser Schritt steht allerdings derzeit noch aus.

⁸ Das rhetorische Handeln lässt sich nicht einwandfrei einem der beiden Ansätze zuordnen (vgl. Pollack 2004: 152): auf der handlungstheoretischen Ebene gilt die „logic of consequentiality“, bei den Interaktionsmodi kommt es allerdings zu Mechanismen des „arguing“. Die Zuordnung zum soziologischen Institutionalismus erfolgt hier, da nach dieser Theorie ein von streng rationalen Vorgaben abweichendes Verhalten zu erwarten ist.

⁹ Bei einer Überprüfung dieser Hypothese muss bedacht werden, dass der gemeinschaftliche Output freilich auch wegen einer „Sättigung“ abnehmen kann, was jedoch nicht auf die Osterweiterung zurückgeführt werden kann. Vgl. zu quantitativer X-zentrierter Forschung allgemein auch die Literatur zum amerikanischen *divided government* (vgl. z.B. Mayhew 1991; Cameron 2000).

	Erwartungen zur Osterweiterung	Dimension/ Problemtyp
Deliberationsansatz	Einigungsprozesse werden erschwert	durch Gruppengröße verändertes Kommunikationsumfeld
Sozialisierungsansätze	Normen decken sich nur zum Teil, was zu qualitativen Veränderungen führen kann; Varianz nach Politikfeld	Norm-Heterogenität; Resonanz
Rhetorisches Handeln	liberaldemokratische Normen ermöglichen eine handlungsfähige Gemeinschaft	Prozesse; Institutionen

Tabelle 3: Die Folgen der Osterweiterung im soziologischen Institutionalismus

2.3 Die theoretischen Erwartungen zu den Folgen der Osterweiterung

Die hier vorgestellten rationalistischen Ansätze kommen zu eher pessimistischen Einschätzungen zu den Folgen der Osterweiterung. Durch die Ausweitung der Gruppengröße und der Zunahme der Präferenz-Heterogenität sollte es zu Distributions- und Allokationsproblemen kommen. Danach wäre eine quantitative Abnahme des legislativen Outputs der EU zu erwarten und wenn Einigungen gefunden werden, sollten diese weniger weit reichen als im kontrafaktischen Szenario der EU-15. Im Gegensatz dazu gilt dies nur teilweise für die konstruktivistischen Ansätze. Einzelne Überlegungen – insbesondere auf die durch die Vorauswahl der Kandidaten gewährleisteten Normen in Verbindung mit dem institutionellen Rahmen ist zu verweisen – eröffnen die Möglichkeit eines „normalen“ Funktionierens der Gemeinschaft. Dies sollte eine quantitative

Reduktion des Outputs verhindern.¹⁰ Gleichzeitig steht dies keiner qualitativen Veränderung der europäischen *policies* entgegen.

Auf Grund der unterschiedlichen Erwartungen sollten die verschiedenen Erklärungen innerhalb der beiden Ansätze auseinander gehalten werden. Von vornherein sind die Vorhersagen der beiden Ansätze nicht als konkurrierend zu betrachten. Die Ansätze unterscheiden sich jedoch in Bezug auf die Mechanismen der sozialen Interaktionen. Durch eine stärkere Berücksichtigung der Randbedingungen sollten auch noch präzisere

Aufbauend auf diesen Vorüberlegungen werde ich mich nun dem Fall der Agenda 2007 zuwenden. In der empirischen Untersuchung werden nacheinander Präferenzen, Prozesse und Verhandlungsergebnisse betrachtet. Die Fallstudie hat vor allem eine explorative Funktion. Dabei soll zum einen vermeintlichen Wirkungen der Osterweiterung nachgegangen werden, zum anderen soll die Bedeutung der unterschiedlichen hier eingeführten Theorien beleuchtet werden. In einem nächsten, über den vorliegenden Beitrag hinausgehenden Schritt, ist geplant, quantitative und qualitative Methoden miteinander zu verknüpfen (vgl. auch Lieberman 2005). Während die „large-n“ Untersuchungen den quantitativen Wirkungen nachgehen, können die qualitativen Untersuchungen in noch stärkerem Ausmaß über die Wirkmechanismen und in Verbindung mit kontrafaktischen Analysen über qualitative Effekte liefern (vgl. Leuffen 2005).

3. Die Empirie

Die Verhandlungen zur Agenda 2007 erscheinen gut dazu geeignet, die Wirkungen der Erweiterung auf das Regieren in der EU zu analysieren. Drei zentrale Bedingungen für eine Output-Wirkung liegen vor: so wird nach Einstimmigkeit entschieden, sowohl alloкатive als auch redistributive Fragen werden behandelt, zudem liegen deutliche

¹⁰ In diesem Beitrag wird kein quantitativer Test durchgeführt. Grundsätzlich ist bei einem solchen Test zu bedenken, dass sich der legislative Output der Gemeinschaft auch aus anderen Gründen als der Osterweiterung im Zeitablauf verändern kann. So spricht ein Sättigungsgrad für eine tendenzielle Abnahme der „system production“, institutionelle Reformen können auf der anderen Seite eine Zunahme an Einigungen begünstigen.

Präferenz-Heterogenitäten zwischen den Akteuren vor. Die Bedingungen für eine Blockade sind also gegeben, weshalb es sich hier um einen „hard case“ handelt.

Die Agenda 2007 stellt die mehrjährige Finanzplanung der EU für den Zeitraum 2007 bis 2013 dar. Haushaltsprozesse gelten generell als „Sternstunden des Regierens“ und das trifft auch für das politische System der EU zu. Hier bilden sie zudem Weichenstellungen für die künftige Integrationsentwicklung. Seit 1988, d.h. also seit dem hier zu behandelnden Delors-I-Paket, orientiert sich der jährliche Haushaltsprozess der EU an einer mehrjährigen finanziellen Vorausschau.¹¹ Diese bildet einen Finanzrahmen, der eine Obergrenze für die Gesamtausgaben und eine Aufteilung der Ausgaben auf die wichtigsten Ausgabenkategorien enthält (vgl. Heinemann 2002, 241). Die nach Einstimmigkeit getroffenen finanziellen Vorausschau sind nicht im Primärrecht verankert und bedürfen zu ihrer Umsetzung einen Umweg über Interinstitutionelle Vereinbarungen. Parlament, Rat und Kommission haben zuvor drei Interinstitutionelle Vereinbarungen mit einer Finanziellen Vorausschau getroffen: das Delors-I-Paket deckte den Zeitraum 1988 bis 1992 ab, das Delors-II-Paket den Zeitraum 1993 bis 1999 und die Agenda 2000 den Zeitraum 2000 bis 2006.

Im Vorgriff auf die eigentliche Agenda 2007 hatte der Europäische Rat im Herbst 2002 in Brüssel das Agrarpaket bis einschließlich 2013 festgelegt.¹² Dabei wird das Ausgabenniveau für marktbezogene und direkte Zahlungen bis 2013 vereinbart. Es wird bestimmt, dass die Agrarausgaben bis zu diesem Zeitpunkt unter Berücksichtigung eines nur leichten Inflationsausgleiches gedeckelt werden sollen. Angesichts des kurzen Zeitraums zwischen der Einigung, die auf einen Kompromiss zwischen dem französischen Staatspräsidenten Chirac und Bundeskanzler Schröder zurückgeht, und dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen – die Einigung wird kurz vor dem 2002er Europäischen Rat von Kopenhagen erzielt – konnten die Beitrittskandidaten kaum einen Einfluss auf diese Entscheidung nehmen (vgl. Beichelt 2004: 48).

¹¹ Die Finanzielle Vorausschau ist also kein Mehrjahreshaushalt: jedes Jahr findet das so genannte Haushaltsverfahren statt, in dem die für das nächste Haushaltsjahr verfügbaren Mittel auf die einzelnen Haushaltlinien aufgeteilt, d.h. die bei den einzelnen Posten zu veranschlagenden Ausgaben festgelegt werden.

¹² Traditionell stellen die Agrarausgaben den größten Ausgabenblock des gemeinschaftlichen Haushalts dar.

Am 15. Dezember 2003 veröffentlichen sechs Staats- und Regierungschefs einen an Kommissionspräsident Prodi gerichteten Brief, in dem eine Begrenzung des EU-Budgets auf ein Prozent des gemeinschaftlichen Bruttonationaleinkommens (BNE) gefordert wird. Im Februar 2004 legt schließlich die Kommission ihre Mitteilung: „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen: Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013“, dem Rat und dem EP vor (vgl. KOM (2004) 101).¹³ Am 14. Juli werden ein erstes Paket von Gesetzgebungsvorschlägen und drei weitere Mitteilungen veröffentlicht.¹⁴ Zwei weitere Pakete werden am 29. September 2004 und am 6. April 2005 vorgelegt (vgl. Becker 2005b: 179).

Im Juni 2005 kann – entgegen der ursprünglichen Absicht des Europäischen Rates – unter luxemburgischer Ratspräsidentschaft noch keine Einigung erzielt werden. Dabei kommt es – entgegen der pessimistischen Erwartungen zur Osterweiterung – weniger zu einem direkten Konflikt zwischen den alten und den neuen Mitgliedsstaaten. Das Vereinigte Königreich, Schweden, die Niederlande, Finnland, Italien und Spanien lehnen den von der luxemburgischen Ratspräsidentschaft präsentierten Kompromiss-Vorschlag ab (vgl. Durand 2005: 7; *Der Spiegel* 25/ 2005: 122). In der Endphase der Verhandlungen dominiert der Konflikt zwischen „Britten-Rabatt“ und „Franzosen-Scheck“. Auch beim Europäischen Rat von November 2005 kann noch keine Einigung gefunden werden. Nach zähen Verhandlungen kann schließlich am 17. Dezember 2005 unter britischer Ratspräsidentschaft eine Einigung erzielt werden. Allerdings lehnt das Europäische Parlament (EP) den Entwurf des Europäischen Rates am 13. Januar 2006 in Einklang mit der Empfehlung des Haushaltsausschusses ab. Insbesondere wird vom EP kritisiert, dass das vereinbarte Gesamtvolumen in Höhe von 862 Milliarden Euro (1,045% des Bruttonationaleinkommens) deutlich geringer ausgefallen ist als sein eigener Vorschlag in Höhe von 975 Milliarden Euro (1,18% des Bruttonationaleinkommens). Derzeit kommt es darüber zu „Trialogen“ zwischen dem EP, dem Rat und der Kommission.¹⁵

¹³ http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0101de03.pdf. Diese endgültige Fassung datiert vom 12.03.2004.

¹⁴ Vgl. KOM (2004) 487 „Finanzielle Vorausschau 2007-2013“; http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/de/com/2004/com2004_0487de01.pdf; KOM (2004) 498 „Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens“; KOM (2004) 505 „Technischer Anhang – Finanzierung der Europäischen Union: Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems“.

¹⁵ Bereits bei der Agenda 2000 hatte das EP Nachverhandlungen gefordert.

Im Folgenden werden drei Dimensionen der Agenda 2007 sowohl aus rationalistischer als auch aus Sicht des soziologischen Institutionalismus betrachtet. Interessant ist dabei vor allem die Frage der Strukturfonds, denn, wie soeben dargelegt, waren die Agrarzahlungen bis 2013 bereits durch Europäischen Ratsbeschluss von Herbst 2002 festgelegt worden (auch wenn der britische PM Blair eine Neuverhandlung dieses Dossiers anstrebte und schließlich auch eine unverbindliche Überprüfung dieses Pakets für das Jahr 2009 erreichte). Es stellt sich u.a. die Frage, inwieweit sich nach dem erfolgten Beitritt die Verhandlungsstrategien der neuen Mitgliedsstaaten ändern. Dabei wird angenommen, dass sich die Verhandlungsmacht dieser Länder durch den Beitritt erhöht hat. In der Finanzplanung der Agenda 2000 waren die Beitrittskandidaten in Bezug auf die absoluten Zahlen benachteiligt gewesen. So hatten sie – trotz einem geringen Wohlstandsniveau – geringere Pro-Kopf-Zuwendungen von Brüssel als beispielsweise Griechenland oder Portugal erhalten (vgl. Beichelt 2004, 165ff.).¹⁶

3.1 Präferenzen

Betrachtet man die Präferenzen der EU-Mitgliedsländer anlässlich der Agenda 2007 so können diese gut über ein rationalistisches Schema erklärt werden. Drei Gruppen können unterschieden werden: die Nettozahler, die bisherigen Nettoempfänger und die neuen Nettoempfänger. Die Zuordnung in eine dieser Kategorien gibt bereits gute Auskunft über die Präferenzverteilung der Staaten (vgl. Maurer et al. 2004). Eine Sozialisierung wie Leuffen und Luitwieler (2006) sie in Bezug auf die Präferenzen beim Europäischen Verfassungskonvent festgestellt haben, kann im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen werden. Dabei ist das Politikfeld „Haushaltspolitik“ natürlich ein besonders schwerer Test für konstruktivistische Theorien. Präferenz-Änderungen konnten darüber hinaus nicht nachgewiesen werden und die Änderungen von Positionen sind eher auf die Verhandlungsdynamik zurückzuführen. Dies führt zur Prozess-Ebene.

¹⁶ Vgl. auch den Kommissions-Bericht (09/ 2005) zur Aufteilung der EU-Ausgaben 2004 nach Mitgliedsstaaten unter:
http://europa.eu.int/comm/budget/library/documents/revenue_expenditure/agenda_2000/allocrep_2004_de.pdf. Siehe auch den „Dritte[n] Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt“ der Europäischen Kommission (2004)
(http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/cohesion3/cohesion3_toc_de.pdf).

3.2 Prozesse

Auf der Prozess-Ebene werden hier Interaktionsmodi und Dauer der Verhandlungen betrachtet.

3.2.1 Interaktionsmodi

Was die Interaktionsmodi angeht, so ist ein *Bargaining*-Modus festzustellen. Dies gilt generell für Haushaltsverhandlungen in der EU (vgl. Enderlein und Lindner 2006, 195). Allerdings finden sich auch Hinweise, dass die Akteure rhetorisch auf einen Appell auf die Gemeinschaftswerte zurückgreifen. Es wird der Versuch unternommen, die anderen von der eigenen Position zu überzeugen. Dies kann durch das Beispiel eines spanischen Experten illustriert werden, der seiner Regierung Folgendes empfiehlt:

Therefore, since Spain needs the agreement of the net contributors, the new members and the Commission in order to reach its goals, a strategy of sheer intransigence and open threats may well miss the target. This leaves Spain with no other option than to engage in an intense and extensive exercise of both arguing and bargaining. Spain has no other option than to strategically combine the use of principle widely accepted at the EU level together with a solid set of arguments in order to persuade key member states of the validity of its arguments concerning its fears of a sudden and abrupt loss of funds and its implications. [...] However, being factually and normatively right is a necessary condition, but not a sufficient one for success in these negotiations. The sufficient condition for success is that one's claim be accepted as fair, both factually and normatively, by the others." (Torreblanca 2005: 21).

Hier wird also ganz klar ein Akzent auf die normative Dimension der Verhandlungen im Sinne eines „arguing“ gesetzt. Ob die tatsächlichen Prozesse diese Ansprüche generell erfüllen, kann an dieser Stelle nicht abschließend geklärt werden. Grundsätzlich gilt es jedoch zu bedenken, dass auch verschiedene normative Konzepte miteinander kollidieren können. Während das spanische Beispiel auf wirtschaftliche Logik in Verbindung mit „Fairness“-Argumenten zielt, wird gleichzeitig auch immer wieder auf das Prinzip des „juste retour“ verwiesen. Dieses Prinzip spielt nicht zuletzt bei den nationalen Wählerschaften eine Rolle. Auf der offiziellen europäischen Ebene dominiert jedoch der „Fairness“-Ansatz. Die Fixierung auf die Netto-Beiträge kollidiert mit dem Konvergenz-Anspruch der Gemeinschaft, dem spätestens seit der Einheitlichen

Europäischen Akte alle Mitgliedsstaaten zugestimmt haben (vgl. Ross 1998, 334; Shackleton 1990, 9-22; Laffan and Shackleton 2000: 220; Laffan 1997).¹⁷

3.2.2 Verhandlungsdauer

Was die Dauer angeht, so werden hier die Verhandlungen zur Agenda 2007 mit den Verhandlungen zu den früheren finanziellen Vorausschauen verglichen. Hier wird die Zeit zwischen dem Vorlegen der Finanziellen Vorausschau durch die Europäische Kommission und dem einstimmigen Beschluss des Haushaltes durch den Europäischen Rat betrachtet. Dass sich die Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament noch in die Länge ziehen können – wie es auch noch derzeit der Fall ist – wird hier vernachlässigt, denn im Zentrum der Analyse steht die intergouvernementale Beschlussfassung.¹⁸ Zum Testen der Hypothese der längeren Entscheidungsdauer werden hier die Verhandlungen um die mehrjährigen Finanzplanungen des Delors-I-Pakets, des Delors-II-Pakets, der Agenda 2000 und der Agenda 2007 verglichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass insbesondere bei der Agenda 2000 die Osterweiterung schon weitestgehend antizipiert wurde, wie auch aus dem im Juli 1997 veröffentlichten ursprünglichen Kommissionsdokument „Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union“¹⁹ deutlich wird. Ebenfalls muss bei der Analyse bedacht werden, dass die eigentlichen Finanzverhandlungen bereits vor der Veröffentlichung der Kommissionsvorschläge beginnen. So befasst sich der Europäische Rat bereits im Juni 1986 inoffiziell mit der Finanzierung der Gemeinschaft – also noch bevor das Delors-I-Paket veröffentlicht wird.

Folgende Dauern konnten für die Verhandlungen zu den vier finanziellen Mehrjahresplanungen erhoben werden (vgl. Darstellung 1):

- Delors-I-Paket: 12 Monate (Februar 1987 bis Februar 1988)
- Delors-II-Paket: 10 Monate (Februar 1992 bis Dezember 1992)
- Agenda 2000: 20 Monate (Juli 1997 bis März 1999)

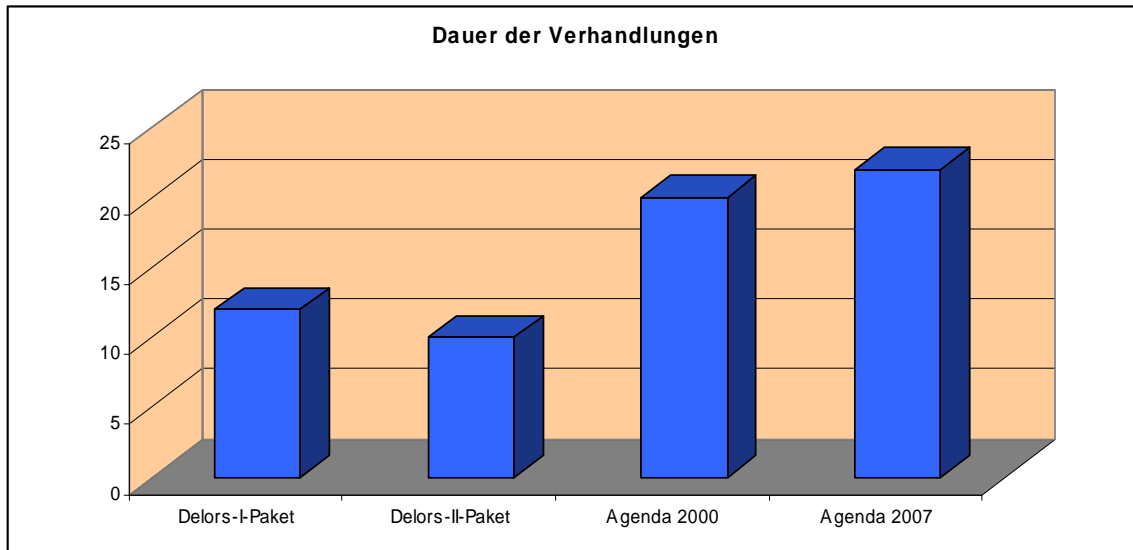
¹⁷ Daneben ist der Nettosaldden-Ansatz auch aus konzeptionellen und erhebungstechnischen Gründen problembehaftet (vgl. Heinemann 2005: 5; Becker 2005: 10f.a).

¹⁸ Die Ablehnung des Haushalts-Entwurfes durch das Parlament sollte nicht unbedingt durch die Erweiterung zu erklären sein.

¹⁹ Europäische Kommission (1997) *Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union*, KOM (97)6, 15/07/1997.

- Agenda 2007: 22 Monate (Februar 2004 bis Dezember 2005)

Die Dauer der Verhandlungen scheint also in der Tat zuzunehmen. Dabei fallen jedoch die Verhandlungen nach der Osterweiterung mit 22 Monaten nicht erheblich länger aus als die der Agenda 2000, die 20 Monate dauerten (vgl. Darstellung 1).



Darstellung 1: Dauer der Verhandlungen von Veröffentlichung des Kommissions-Entwurfs bis zur Einigung im Europäischen Rat. Verhandlungsdauer in Monate. Eigene Erhebung.

Dabei kann natürlich ein Antizipieren der Osterweiterung bei der Agenda 2000 angenommen werden, was die lange Dauer erklären würde. Sowohl die Agenda 2000 als auch die Agenda 2007 werden dabei fristgerecht abgeschlossen (so es nicht noch zu andauernden Konflikten mit dem EP kommt), wohingegen das Delors-I-Paket noch einen Rückgriff auf die provisorischen Zwölfstel nötig machte, da keine Einigung vor Beginn der neuen Haushaltsperiode 1988 gefunden werden konnte. Die Verhandlungen beginnen bei den späteren Mehrjahresplanungen also etwas früher, so dass der Einigungsdruck etwas niedriger ist, als bei den früheren Verhandlungspaketen. Zudem ist darauf zu verweisen, dass unter der Agenda 2007 ein größeres Legislativ-Paket verhandelt wird als es bei den früheren finanziellen Vorausschauen der Fall war (vgl. Becker 2005: 180). Nichtsdestotrotz kann die längere Dauer der Verhandlungen die Erwartungen des Transaktionskosten-Ansatzes bestätigen.

3.3 Verhandlungsergebnisse

Der Europäische Rat erzielt im Dezember 2005 eine Einigung über die Agenda 2007. Für den Gesamtzeitraum sind Ausgaben in Höhe von 862.363 Mrd. Euro vorgesehen.²⁰ Damit kommt es zu Kürzungen in Höhe von 162 Mrd. Euro im Vergleich zu dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag (vgl. Becker 2006: 3). In Bezug auf die Mittelverteilung wird im Großen und Ganzen der Status Quo fortgeschrieben. Innerhalb des Agrarbudgets sind für die Entwicklung des ländlichen Raumes und der Umwelt allein 33 Mrd. Euro für die neuen Mitgliedsländer und Rumänien und Bulgarien vorgesehen. Die Strukturfonds werden in zwei etwa gleich große Summen zwischen den neuen und den alten Empfängerländern aufgeteilt – „phasing out“ Mechanismen sollen die Wirkungen für alte Empfängerregionen abfedern. Technische Anpassungen beispielsweise in der Frage der Kofinanzierung aber auch bei der Frist, innerhalb deren die Finanzmittel abgerufen werden können, kommen den neuen Mitgliedsstaaten entgegen (vgl. Becker 2006: 4). Obgleich derzeit noch keine genaueren Daten über die Pro-Kopf Transferleistungen vorliegen, dürfte nach wie vor eine Differenz zwischen den alten und den neuen Empfängerländern bestehen. Es stellt sich daher die Frage, warum die osteuropäischen Staaten auch nach dem Beitritt, d.h. nach dem Wegfall der Konditionalität, das Weiterbestehen der „symbolischen und realen Ungleichheit“ (Beichelt 2004: 177) akzeptieren? Dies kann im rationalen Institutionalismus auf die besondere Position des Status Quo bzw. des „reversion point“ zurückgeführt werden. Wie ist nun aber der „reversion point“ definiert? Ziffer 26 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 führt dazu aus:

Falls eine Einigung über eine neue Finanzielle Vorausschau nicht zustande kommt und falls die geltende Finanzielle Vorausschau nicht von einer der an der Vereinbarung beteiligten Parteien ausdrücklich gekündigt wird, werden die Obergrenzen für das letzte Jahr der geltenden Vorausschau nach Nummer 15 jedes Jahr in der Weise angepaßt, daß auf diese Beträge der im vorhergehenden Zeitraum festgestellte durchschnittliche Steigerungssatz — ohne Berücksichtigung der erweiterungsbedingten Anpassungen — angewandt wird. Dieser Steigerungssatz darf jedoch nicht höher sein als die

²⁰ Vgl. zu den Ergebnissen von Dezember 2005 die Veröffentlichung der britischen Ratspräsidentschaft (19/12/2005) CADREFIN 268. Zu den „Strukturmaßnahmen“ siehe auch das Interinstitutionelle Dossier 2004/ 0163 (AVC) (21/12/2005). Genauere Daten zu den Nettosalen sind bisher nicht veröffentlicht worden, Heinemann (2005) legt jedoch Schätzungen vor.

für das betreffende Jahr vorgesehene Wachstumsrate des BSP der Gemeinschaft.²¹

Gleichzeitig besteht auch die Möglichkeit einer Kündigung der Interinstitutionellen Vereinbarung durch eine Institution (vgl. Becker 2005b: 182). Danach würde für die nicht-obligatorischen – also für die Ausgaben, die sich „nicht zwingend aus dem Vertrag oder den auf Grund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben“ (Art. 272 Abs. 9 EGV) – der Mechanismus aus Art. 272 Abs. 9 EGV zur Anwendung kommen. Danach wird durch die Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten ein Höchstsatz festgelegt, „um den die gleichartigen Ausgaben des laufenden Haushaltsjahres erhöht werden können.“ Dabei werden drei Kriterien angelegt: die Entwicklung des BSP, die durchschnittliche Veränderung der Haushaltspläne der Mitgliedsstaaten und der Entwicklung der Lebenshaltungskosten während des letzten Haushaltsjahres. Die genauen Folgen für das Mittelvolumen ist dabei mit Unsicherheit behaftet (vgl. Peters 2005: 182f.). Der Haushalt würde jedoch faktisch immer unter den Eigenmittel-Obergrenzen liegen.

Daneben ist noch auf die Regel der maximalen Obergrenze von Transferzahlungen in ein Land zu berücksichtigen. Diese dürfen eine Höhe von vier Prozent des Bruttosozialproduktes des Empfängerlandes nicht überschreiten. Diese Grenze definiert die maximale „Absorptionsfähigkeit“ (vgl. Conzelmann 2004: 339). Diese beiden „Spielregeln“ illustrieren die Bedeutung von Institutionen im Erweiterungsprozess. Das bereits vor der Erweiterung festgelegte Regelwerk bildet eine Grundlage bzw. einen Handlungsrahmen, der selbst die Lösung komplexer Entscheidungsprozesse möglich macht. Die institutionelle Struktur kann die Einigung erklären, denn angesichts der Weigerung der Netto-Zahler einem größeren Haushalt zuzustimmen, stellt der Haushaltskompromiss die Empfängerländer noch besser als der Referenzpunkt. Auch wenn die tatsächlichen Nettosalden bisher noch nicht veröffentlicht wurden, so besteht zwischen beiden Alternativen ein deutlicher Unterschied. Während die neuen Mitgliedstaaten im Haushaltsjahr 2006 ungefähr 9,7 Mrd. Euro erhalten, sah der Vorschlag der Kommission einen jährlichen Betrag von durchschnittlich 22 Mrd. Euro vor (zuzüglich 3,5 Mrd. € jährlich für Bulgarien und Rumänien). Auch wenn diese

²¹ Zitiert nach: <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre621.html>.

Summe in den Verhandlungen nicht aufrechterhalten werden konnte, ist dennoch eine Mittelzunahme für die neuen Mitgliedstaaten zu verzeichnen. Die Institutionen geben den alten Mitgliedstaaten damit eine hohe Verhandlungsmacht.²² Dies ist eine rationalistische Erklärung des Verhandlungsergebnisses.

Auch die Ergebnisse können daher die Vorgaben des rationalen Institutionalismus weitestgehend bestätigen. Es finden sich einzelne Elemente – wie der argumentative Rückgriff auf Gemeinschaftsnormen und eine Verpflichtung für die Entwicklung der wirtschaftlich schwächeren Länder – die jedoch auch die Bedeutung von gemeinschaftsorientierten Normen unterstreichen. Da dies in Verhandlungen nun nichts Außergewöhnliches darstellt, kann durch die bloße Illustration solcher Sprechakte allerdings noch keine generelle Bestätigung der konstruktivistischen Annahmen erfolgen. Interessant ist dabei jedoch in der Endphase der Verhandlungen das Nachgeben des Vereinigten Königreiches, das eine graduelle Absenkung seines Beitragsrabattes schlussendlich akzeptiert (vgl. Becker 2006: 5). Das Nachgeben in dieser Frage war zuvor nicht unbedingt zu erwarten gewesen (vgl. Enderlein und Lindner 2006, 195). Da dieser Beitragsrabatt auf Grund der wirtschaftlichen Entwicklung Großbritanniens, der Umschichtung des Haushaltes weg von Agrar- hin zu einer stärkeren Regionalförderung und der besonderen Errechnung des Beitragsrabattes, die zu einer Zunahme britischer Mittel geführt hätte, einer Legitimation verlustig gegangen ist, ist das Nachgeben der britischen Regierung, die zudem die Ratspräsidentschaft innehatte, auch als ein Handeln in einem normativen Kontext zu betrachten. Vordergründig stimmte natürlich auch Staatspräsident Chirac der britischen Forderung nach einer „Halbzeits-Überprüfung“ zu, bei der auch der Agrarkompromiss nicht ausgespart bleiben sollte, allerdings scheint die normative Forderung, dass stärkere Schultern eine größere Last als die schwächeren zu tragen hätten und gleichzeitig gleiche Schultern eine ähnliche Last, auch auf das britische Nachgeben gewirkt zu haben.

²² Für Moravcsik (1998: 62) ist die Verhandlungsmacht eines Staates „inversely proportional to the relative value that it places on an agreement compared to the outcome of its best alternative policy.“

4. Schluss

Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, dass entgegen der schärfsten Hypothesen bei der Agenda 2007 eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten erzielt werden konnte – wenn auch die Einigung mehr Zeit als bei den vorherigen Budgetverhandlungen gebraucht hat. Dieser Befund ist aus europäischer Sicht insofern beruhigend, dass wenn die mehrjährige Finanzplanung als eine der „härtesten Fragen europäischer Realpolitik“ (Maruhn und Emmanouilidis 2005: 2) zu einem Abschluss gebracht werden konnte, auch in anderen Politikbereichen nicht unbedingt ein durch die Erweiterung herbeigeführter „gridlock“ zu erwarten ist. Dass die Konflikte in der Endphase der Verhandlungen auch nicht unbedingt auf die neuen Mitgliedsstaaten zurückgeführt werden können, unterstreicht zudem, dass die Wirkungen der Osterweiterung nicht unbedingt auf „kulturelle“ Faktoren oder Ähnliches zurückgeführt werden sollten.

Insgesamt muss nach der Analyse der Agenda 2007 dem rationalistischen Institutionalismus ein Übergewicht zugestanden werden. Im Fall der Agenda 2007 – die zugegebenermaßen einen „harten Test“ für die konstruktivistischen Ansätze darstellen, schliesslich sind sollten Interaktionen, die wirtschaftliche Fragen zum Gegenstand haben, auch einer ökonomischen Handlungslogik entsprechen – konnten die Präferenzen, der Prozess und die Ergebnisse in einem rationalistischen Rahmen erklärt werden. Allerdings konnten beispielsweise in der Frage des britischen Nachgebens auch konstruktivistische Elemente identifiziert werden. Die generelle Normen-Übereinstimmung zwischen den alten und neuen Mitgliedsstaaten – auch und gerade in Bezug auf das Verfahren – hat dabei die Einigung zusätzlich begünstigt. Es stellt sich nun natürlich die Frage, inwiefern dieser Befund allgemein gilt bzw. auf welche Politikfelder und Entscheidungstypen er auszuweiten ist. Dazu ist weitere Forschung nötig.

Ist ob der Schwierigkeit der Operationalisierung nicht zuletzt der konstruktivistischen Ansätze eine weitere Beschäftigung mit den unterschiedlichen Handlungstheorien im Kontext der EU-Osterweiterung überhaupt sinnvoll? Zum besseren Verständnis der in den kommenden Jahren zu erwartenden großen Veränderungsprozesse, erscheint eine Pluralität von Ansätzen durchaus viel versprechend. Durch die Interaktion auf europäischer Ebene können in einer mittelfristigen Perspektive auch die Identitäten, das *policy*-Lernen und die politische

Kultur verändert werden. Dies unterstreicht die bleibende Relevanz auch des soziologischen Institutionalismus. Eine theoretische Schärfung der unterschiedlichen konstruktivistischen Theorien würde dabei die Überprüfung und Anwendung dieser Theorien erleichtern. Checkels „scope conditions“ weisen dabei in eine viel versprechende Richtung (vgl. Checkel 2001; Schweltnus 2005: 328f.). Auf der anderen Seite besteht auch über die Bedeutung des rationalen Institutionalismus bei der Analyse der EU keinerlei Zweifel – wenn auch die unterschiedlichen Reichweiten der Ansätze bedacht werden müssen. Der rationale Institutionalismus ist derzeit *der* allgemein akzeptierte Ansatz zum Studium politischer Systeme. Warum sollten die alte und/ oder die neue EU hier eine Ausnahme darstellen?

Auf einer methodischen Ebene hat die Untersuchung verschiedene Herausforderungen der weiteren Analyse der Folgen der Osterweiterung herausgearbeitet. So stellt sich die Frage, wie Verhandlungslösungen zu ordnen sind. Die übliche Anordnung nach Integrationsfortschritten erscheint nur noch bedingt angemessen. Ein weiteres Problem für die Analyse stellt das regelmäßige Ändern der EU-Regeln dar. Wenn nach der Osterweiterung quantitative Veränderungen des legislativen Outputs festzustellen sind, ist dies auf eine generelle Tendenz zurückzuführen oder ist die Wirkung im Vergleich zu früheren Zeitpunkten auf institutionelle Änderungen zurückzuführen?²³ Die empirische Forschung zu den Folgen der EU-Osterweiterung auf das Regieren in der EU steckt derzeit noch in den Kinderschuhen. Nicht zuletzt angesichts der politischen Relevanz – auch und gerade vor dem Hintergrund weiterer Erweiterungen – dürfte das Thema die EU-Forschung jedoch in den kommenden Jahren noch verstärkt beschäftigen.

²³ Hier wäre u.U. keine Veränderung zu beobachten, denn schließlich gleicht ein vereinfachtes Entscheidungsverfahren einen möglichen negativen Effekt der Osterweiterung aus. Als Referenzphase müsste die Zeit von in Kraft treten des Nizzaer Vertrages bis zur Osterweiterung herangezogen werden.

Literatur

- Axt, Heinz-Jürgen (2003) *Was kostet die EU Erweiterung?*, WSI Mitteilungen 1/ 2003.
- Bale, Tim and Taggart, Paul (2005) *Finding Their Way: The Socialisation of Freshman MEP's in the European Parliament*, paper presented to the EUSA (Austin 31/03-02/04/2005).
- Becker, Peter (2006) *Mehr Geld für Europa. Die Verständigung auf einen neuen EU-Finanzrahmen 2007-2013*, SWP Aktuell 4 (Januar 2006).
- Becker, Peter (2005a) *Der EU-Finanzrahmen 2007-2013. Auf dem Weg zu einer europäischen Finanzverfassung oder Fortsetzung der nationalen Nettosaldenpolitik?* SWP S 36; Berlin: Nov. 2005.
- Becker, Peter (2005b) 'Das Europäische Parlament in den EU-Finanzverhandlungen', in Maurer, Andreas und Nickel, Dietmar (eds.) (2005) *Das Europäische Parlament. Supranationalität. Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden: Nomos, S. 179-199.
- Beichelt, Timm (2004) *Die Europäische Union nach der Osterweiterung*, Wiesbaden: VS.
- Buchanan, James M. (1965) 'An Economic Theory of Clubs', *Economica* 32(125): 1-14.
- Cameron, Charles (2000) *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Checkel, Jeffrey T. (2001) 'Why Comply? Social Learning and European Identity Change', *International Organization* 55(3): 553-588.
- Conzelmann, Thomas (2004) 'Verteilungsspiele ohne Grenzen? Die Osterweiterung der Strukturpolitik', *Osteuropa* 54(5/6): 333-346.
- Durand, Guillaume (2005) *The EU budget negotiations 2005: the game, players and prospects – and where next?*, European Policy Centre Issue Paper 39, pp. 6-15.
- Enderlein, Henrik und Lindner, Johannes (2006) 'The EU budgetary procedure in the Constitutional debate', in: Richardson, Jeremy (ed.) *European Union. Power and Policy-Making*, Oxford: Routledge, pp. 187-205.
- Ganghof, Steffen (2005) 'Vergleichen in qualitativer und quantitativer Politikwissenschaft: X-zentrierte versus Y-zentrierte Forschungsstrategien', in: Kropp, Sabine, Minkenberg, Michael (Hrsg.) *Vergleichen in der Politikwissenschaft*, Wiesbaden: VS, S. 76-93.
- Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. (1996) 'Political Science and the Three Institutionalism', *Political Studies* 44(4): 936-957.
- Heinemann, Friedrich (2005) *EU-Finanzplanung 2007-2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und Europäischer Mehrwert*, Bertelsmann Stiftung Juni 2005.
- Heinemann, Friedrich (2002) 'Haushalt und Finanzen', in: Weidenfeld, Werner und Wessels, Wolfgang (Hrsg.) *Europa von A bis Z*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 241-249.
- Hörl, Björn, Warntjen, Andreas und Wonka, Arndt (2005) 'Built on Quicksand? A Decade of Procedural Spatial Models on EU Legislative Decision-making', *Journal of European Public Policy* 12(3): 592-606.
- Joerges, Christian und Neyer, Jürgen (1997) 'Transforming Strategic Interaction into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector', *Journal of European Public Policy* 4(4): 609-625.

- Kerremans, Bart (1998) 'The Political and Institutional Consequences of Widening: Capacity and Control in an Enlarged Council', in: Laurent, Pierre-Henri and Maresceau, Marc (eds.) *Deepening and Widening (The State of the European Union 4)*, Boulder: Lynne Rienner, pp. 87-109.
- Kohler-Koch, Beate, Conzelmann, Thomas und Knodt, Michèle (2004) *Europäische Integration - europäisches Regieren*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Koremenos, Barbara, Lipson, Charles, Snidal, Duncan (2001) 'The Rational Design of International Institutions', *International Organization* 55(4): 761-800.
- Laffan, Brigit (1997) *The Finances of the European Union*, London: Macmillan.
- Laffan, Brigit and Shackleton, Michael (2000) 'The Budget: Who Gets What, When and How', in: Wallace, Helen and Wallace, William (eds.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Leuffen, Dirk (2005) *Cohabitation und Europapolitik. Politische Entscheidungsprozesse zwischen Konflikt und Kooperation*, unveröffentlichte Dissertations-Manuskript Universität Mannheim.
- Leuffen, Dirk and Luitwieler, Sander (2006) 'Domesticated Wolves? Length of Membership, State Size and Preferences at the European Convention', in: Holzhaecker, Ron and Haverland, Markus (eds.) *European Research Reloaded: Cooperation and Integration among Europeanized States*, Dordrecht: Kluwer.
- Lieberman, Evans S. (2005) 'Nested Analysis as a Mixed-Method Strategy for Comparative Research', *American Political Science Review* 99(3): 435-452.
- Maurer, Andreas (2000) 'Die institutionelle Ordnung einer größeren Europäischen Union – Optionen zur Wahrung der Handlungsfähigkeit', in: Lippert, Barbara (Hrsg.) *Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifepriüfung*, Bonn: Europa Union Verlag, S. 31-59.
- Maurer, Andreas, Schroff, Wolfram und Ehl, Miriam (2004) *Solidarität und Finanzgerechtigkeit in der EU-25. Die Positionen europäischer und deutscher Akteure zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013*, Diskussionspapier der FG 1, SWP Berlin (März 2004).
- Mayhew, David R. (1991) *Divided we Govern: Party control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*, New Haven: Yale University Press.
- Moravcsik, Andrew (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca: Cornell University Press.
- Mueller, Dennis C. (2003) *Public Choice III*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nye, Joseph S., Jr. (1971) *Peace in Parts. Integration and Conflict in Regional Integration*, Boston: Little Brown.
- Padoan, Pier Paolo (1997) 'Regional arrangements as clubs: the European case', in: Mansfield, Edward D. and Milner, Helen V. (eds.) *The Political Economy of Regionalism*, New York: Columbia University Press, pp. 107-133.
- Pappi, Franz Urban und Henning, Christian H.C.A. (2003) 'Die Logik des Entscheidens im EU-System', in: Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, Beate (Hrsg.) *Europäische Integration²*, Opladen: Leske + Budrich: 287-315.
- Passarelli, Francesco and Barr, Jason (2004) *Preferences, the Agenda Setter, and the Distribution of Power in the EU*, Rutgers University Newark Working Paper 2004-012.

- Plott, Charles (1991) 'Will Economics become an Experimental Science?', *Southern Economic Journal* 57: 901-20.
- Pollack, Mark A. (2004) 'The New Institutionalisms and European Integration', in: Wiener, Antje and Diez, Thomas (eds.) *European Integration Theory*, pp. 137-156.
- Risse, Thomas (2000) 'Let's Argue! Communicative Action in World Politics', *International Organization* 54(1): 1-39.
- Rittberger, Berthold und Schimmelfennig, Frank (2005) 'Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU', in: Holzinger, Katharina, Knill, Christoph, Peters, Dirk, Rittberger, Berthold, Schimmelfennig, Frank und Wagner, Wolfgang (Hrsg.) *Die Europäische Union. Theorie und Analysekonzepte*, Paderborn: Schöningh, S. 19-80.
- Ross, George (1998) 'Das "Soziale Europa" des Jacques Delors: Verschachtelung als politische Strategie', in: Leibfried, Stephan und Pierson, Paul (Hrsg.) *Standort Europa. Europäische Sozialpolitik*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 327-368.
- Sandler, Todd M., Loehr, William and Cauley, Jon T. (1978) *The Political Economy of Public Goods and International Cooperation*, Denver: University of Denver.
- Sandler, Todd M. and Tschirhart, John T. (1980) 'The economic theory of clubs: an evaluative survey', *Journal of Economic Literature* 18(4): 1481-1521.
- Scharpf, Fritz W. (2000) *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske + Budrich.
- Schimmelfennig, Frank (2003) *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Schimmelfennig, Frank und Leuffen, Dirk (2003) *Efficient and Legitimate Governance in the New European Union*, Paper presented at the European Research Colloquium, Rotterdam 30/11/2004.
- Schimmelfennig, Frank and Seidelmeier, Ulrich (2002) 'Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research', *Journal of European Public Policy* 9(4): 500-528.
- Shackleton, Michael (1990) *Financing the European Community*, London: Pinter.
- Sjursen, Helene (2002) 'Why Expand? The Question of Legitimacy and Justification in the EU's Enlargement Policy', *Journal of Common Market Studies* 40: 491-513.
- Schwellnus, Guido (2005) 'Sozialkonstruktivismus', in: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.) *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden: VS, S. 321-345.
- Torreblanca, José I. (2005) *Farewell to Funds? Keys to Understanding Spain's Position when Negotiating the 2007-2013 EU Budget*, Real Instituto Elcano Working Paper 21/2005 (10/05/2005).
- Tsebelis, George (2002) *Veto Players: An Introduction to Institutional Analysis*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Wilming, Claudia (1995) *Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union. Eine ökonomische Analyse der Entscheidungsverfahren im Ministerrat*, Baden-Baden: Nomos.