

Renate Ohr

Clubs im Club – Europas Zukunft?

Inhalt

| | |
|---|----|
| I. Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung | 67 |
| 1. Marktintegration versus politische Integration | 68 |
| 2. Kosten und Nutzen einer wachsenden Gemeinschaft | 69 |
| 3. Konstitutionelle Veränderungen in der EU: „Verstärkte Zusammenarbeit“ und Sezessionsrecht | 71 |
| II. Eintritt oder Austritt? | 73 |
| 1. Zur optimalen Clubgröße | 73 |
| 2. Von der Entscheidung über den Eintritt zur Entscheidung über den Austritt | 76 |
| III. Clubs im Club | 78 |
| 1. Cluster-Analyse zur Identifikation von Clubs mit „Verstärkter Zusammenarbeit“ | 78 |
| 2. Exit-Option zur Stabilisierung der Clubs im Club | 79 |
| Literatur | 80 |
| Zusammenfassung | 82 |
| Summary: Clubs within the Club – Europe’s Future? | 82 |

I. Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung

Die Europäische Union ist ein weltweit einzigartiges Integrationsprojekt. Bei ihrem Start vor 50 Jahren mit sechs Gründungsmitgliedern war nicht vorhersehbar, welche Anziehungskraft die Gemeinschaft haben würde und daß die anfänglich schon ambitiös gesteckten Integrationsziele nicht nur weitgehend erfüllt, sondern sukzessive immer weiter ausgebaut würden.¹ Zu Beginn der 90er Jahre wurden erneut beispiellose Fortschritte hinsichtlich Integrationstiefe und Ausdehnung des Integrationsraums realisiert. Anfang dieses Jahrzehnts schien auch der künftige Weg vorgezeichnet: Der Erweiterungsprozeß der Gemeinschaft von sechs Gründungsstaaten auf mittlerweile 27 Mitglieder sollte weiter fortgesetzt werden. Der Vertiefungsprozeß, der schon über die Zollunion zum Binnenmarkt und im monetären Bereich zur Währungsunion geführt hat, sollte in eine gemeinsame Verfassung münden. Mittlerweile haben jedoch die beiden negativen Referenden der Niederlande und Frankreichs zum Verfassungsentwurf die Perspektive einer gemeinsamen Verfassung in

1 So stand z. B. in den Römischen Verträgen noch nichts von der Zielsetzung einer Währungsunion.

weite Ferne rücken lassen. Auch die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, die zunächst zügig voranschritten, sind ins Stocken geraten. Beide Entwicklungen dokumentieren eine wieder etwas verstärkte Skepsis – sowohl gegenüber einer unbedingten Vertiefung als auch gegenüber einer unbedingten Erweiterung der Gemeinschaft.

1. Marktintegration versus politische Integration

Es ist weitgehend unbestritten, daß ein Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung einer Integrationsgemeinschaft besteht, der um so eindeutiger ist, je mehr politische (interventionistische) Integration – im Gegensatz zu Marktintegration – angestrebt wird. Marktintegration bedeutet dabei eine „Integration durch Wettbewerb“ und ist von dem Grundgedanken geleitet, daß Integration im Sinne eines Zusammenwachsens der Volkswirtschaften vor allem durch den Abbau von Hindernissen bei grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Transaktionen erreicht werden soll (*Mussler und Streit* 1996, S. 265 ff.). Der Teilnehmerzahl an Marktintegration sind dabei prinzipiell keine Grenzen gesetzt. Die Notwendigkeit für einen Konsens innerhalb der Gemeinschaft besteht hier im wesentlichen bezüglich der Wettbewerbsregeln, die als Pendant der Grundfreiheiten eines Gemeinsamen Marktes zu sehen sind.²

Die Europäische Union hat mit der Vollendung des Binnenmarktes (zumindest in vielen Bereichen) die Marktintegration in weiten Teilen verwirklicht.

Die politische Integration oder „Integration durch Intervention“ zielt dagegen darauf ab, daß „die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Interventions- und Regulierungsregime der Nationalstaaten durch ein für das Integrationsgebiet einheitliches System staatlicher Intervention ersetzt bzw. ergänzt werden“ (*Mussler und Streit* 1996, S. 274). Für diese Integrationsweise ist ein hohes Maß an Abstimmung und Harmonisierung zwischen den Mitgliedsländern notwendig. Während die Marktintegration auf freiwilliger Basis „von unten“ entsteht, wird die institutionelle Integration „von oben“ durch gemeinsame politische Entscheidungsprozesse vorgegeben und gelenkt. Politische Integration bedeutet zugleich, daß damit der Systemwettbewerb zwischen den Mitgliedsländern im betroffenen Bereich ausgeschaltet wird. Je größer nun die Gemeinschaft ist und je heterogener die Interessenlagen der nationalen Entscheidungsträger sind, um so schwieriger wird es, hier weitere Integrationsschritte voranzutreiben.

In der EU gehören zur politisch-interventionistischen Integration insbesondere die Gemeinsame Agrarpolitik und die Europäische Regional- und Strukturpolitik – beides Politikbereiche, die vielfältige Kritik erfahren.³ In der Agrarpolitik sind es die nach wie vor noch vielfach bestehenden Preis- und Mengenregulierungen, die allokativ ineffizient sind. Bei der Regional- und Strukturpolitik ist die Wirksamkeit und Zieleffizienz ebenfalls frag-

2 Der Gemeinsame Markt kann als Höchstform der Marktintegration bezeichnet werden.

3 Die Kritik entzündet sich z. B. an der grundlegenden Frage, inwieweit die Regional- und Strukturpolitik tatsächlich ein EU-weites öffentliches Gut bereitstellen kann und deshalb auf EU-Ebene stattfinden soll (vgl. hierzu *Heinemann* 1996 und 1998). Zur generellen Frage der Zuordnung von Entscheidungskompetenzen auf die nationale oder die europäische Ebene vgl. u. a. *Alesina und Wacziarg* (1999). Sie stellen den Nutzen aus Skaleneffekten und der Internalisierung externer Effekte im Zuge zentralisierter europäischer Politiken den Präferenzkosten gegenüber, die bei einer Verlagerung von Entscheidungen auf die EU-Ebene entstehen.

lich. Beide Politikbereiche wären zudem nach dem Subsidiaritätsprinzip besser im nationalen Rahmen aufgehoben. Auf der Agenda der politischen Integration in der EU stehen aber darüber hinaus noch Politikfelder wie eine gemeinsame Umweltpolitik, eine gemeinsame Sozialpolitik („Europäisches Sozialmodell“) oder eine gemeinsame Beschäftigungspolitik. So zeigt z. B. eine Analyse der Bürgerpräferenzen in der EU, daß in einigen Bereichen, wie z. B. der Landwirtschaft, die Aktivitäten der EU zu ausgedehnt erscheinen, während im Bereich der Umweltpolitik eine stärkere Zentralisierung von der Mehrheit befürwortet würde (*Abrens, Meurers und Renner 2007*).

Der vorliegende Beitrag will sich nun nicht – normativ – damit auseinandersetzen, welcher Politikbereich in welcher Art und in welchem Umfang sinnvollerweise nicht mehr als nationale, sondern als europäische Politik konzipiert werden sollte. Statt dessen sei davon ausgegangen, daß aus politischen Gründen eine weitere Integration, sowohl hinsichtlich Vertiefung als auch hinsichtlich Erweiterung, gewünscht wird. Vor diesem Hintergrund soll dann untersucht werden, wie ein solcher politisch vorgegebener Integrationswunsch auch ökonomisch so effizient wie möglich gestaltet werden könnte.

2. Kosten und Nutzen einer wachsenden Gemeinschaft

Die Wohlfahrtswirkungen der Teilnahme an einem Integrationsprojekt sind nicht unabhängig von der Abgrenzung des jeweiligen Integrationsgebiets. Die Mitglieder der Gemeinschaft partizipieren an den Integrationserträgen, müssen sich dafür aber auch an der Finanzierung der Produktion der Gemeinschaftsgüter beteiligen, wobei sowohl die Kosten als auch die Erträge der Integrationsgüter nicht unabhängig von der Zahl der Mitglieder der Gemeinschaft sind. Für die Kosten-Nutzen-Analyse einer Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft bietet es sich daher an, clubtheoretische Überlegungen – aufbauend auf Buchanan (1965) – heranzuziehen. Nach *Sandler und Tschirhart (1997, S. 335)* ist ein Club „a voluntary group deriving mutual benefits from sharing one or more of the following: production costs, the members characteristics, or a good characterized by excludable benefits“.

Ein Club produziert sogenannte Clubgüter, die ausschließlich den Mitgliedern zur Verfügung stehen. Ein wesentliches Charakteristikum eines Clubs besteht darin, daß bis zu einer gewissen Nutzungsintensität keine Rivalität im Konsum des Clubgutes besteht, im Gegenteil sogar oft positive Externalitäten aus dem gleichzeitigen Konsum durch andere Mitglieder vorliegt.⁴ Weitere Kennzeichen sind, daß „spill-over“-Effekte bestehen, die eine gemeinschaftliche Produktion und Nutzung des Clubgutes sinnvoll machen, daß Nicht-Mitglieder und somit Nicht-Zahler vom Konsum des Clubgutes ausgeschlossen werden können sowie daß die Anzahl der Club-Mitglieder begrenzt werden kann, wenn die Gefahr einer Übernutzung des Clubgutes (Überfüllung des Clubs) besteht.

So bietet der Club Europäische Union z. B. verschiedene Clubgüter an, wie die Teilnahme am Binnenmarkt, an der Währungsunion, an der Agrarmarktordnung, an der Regional- und Strukturpolitik, an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik usw. Zur

4 Letzteres wird z. B. beim Clubgut Freihandel zwischen den Mitgliedsländern einer Freihandelszone, einer Zollunion oder eines gemeinsamen Marktes deutlich: Je mehr Länder daran beteiligt sind, um so größer ist der Nutzen, wenn man dieser Vereinbarung beitrifft.

Zeit bedeutet die Mitgliedschaft in der EU die Teilnahme an fast allen Gemeinschaftspolitiken – mit Ausnahme der Währungsunion oder des Schengener Abkommens (Ohr 2003, S. 121). Während der Nutzen des gemeinschaftlichen Clubgutes in der Realisierung von Skaleneffekten, der Senkung von Transaktionskosten und/oder der Internalisierung externer Effekte besteht⁵, lassen sich die Kosten des Clubgutes im wesentlichen auf Entscheidungskosten im weitesten Sinne zurückführen.

Entscheidungskosten können nach *Buchanan* und *Tullock* (1962) zum einen darin bestehen, daß die Mehrheit eine – dann für alle geltende – Entscheidung trifft, die nicht den Präferenzen der Minderheit entspricht.⁶ Andererseits können jedoch auch Kosten dadurch entstehen, daß eine Entscheidung, die der Mehrheit nützen würde, durch ein Veto eines Clubmitglieds oder mehrerer Clubmitglieder unterbleibt. Während im ersten Fall diese Kosten um so geringer sind, je höher das Quorum bei Mehrheitsentscheidungen ist und bei einer Einstimmigkeitsregel vollkommen ausgeschaltet sind, sind die Kosten im zweiten Fall am geringsten, wenn die Entscheidungsregel nur eine einfache Mehrheit erfordert.⁷ Es besteht somit ein ‚trade-off‘ zwischen den beiden Arten von Entscheidungskosten, der um so gravierender ist, je heterogener die Präferenzen der Clubmitglieder sind. Hinzu kommen noch die Entscheidungsfindungskosten selbst, d. h. all jene Transaktionskosten, die damit verbunden sind, überhaupt zu einem gemeinschaftlich akzeptierten Ergebnis zu gelangen. Auch dieser Kostenfaktor ist um so größer, je größer und heterogener die Gemeinschaft ist.

Es wird somit deutlich, daß die Kosten der Clubmitgliedschaft um so größer werden, je größer und heterogener der Club selbst wird und je mehr Entscheidungen getroffen werden müssen, die zu einer zentralen Beeinflussung von Politikfeldern führt, bei denen die Mitglieder sehr unterschiedliche Präferenzen haben. Bezogen auf die Europäische Integration, ist letzteres um so mehr der Fall, je mehr im Rahmen der Vertiefungsstrategie eine politische Integration vorangetrieben werden soll.

Auch der Nutzen einer Mitgliedschaft kann steigen, je größer die schon existierende Mitgliederzahl ist. So zeigt das Beispiel Europäische Integration, daß die Vorteile aus der Teilnahme am Clubgut Binnenmarkt natürlich um so größer sind, je mehr Länder und Märkte durch die gemeinschaftliche Realisierung der vier Grundfreiheiten zugänglich werden.⁸ Weiterhin kann auch eine Vertiefung der Zusammenarbeit in einem Politikfeld nutzensteigernd sein, wobei das Potential an Skaleneffekten, Transaktionskostensparnissen und Internalisierung von externen Effekten, das durch eine zentrale Konzeption bestimmter Politiken genutzt werden kann, begrenzt ist, so daß ein abnehmender Grenznutzen steigender Integrationstiefe vermutet werden kann.

Kosten-Nutzen-Überlegungen können somit zu einer Begrenzung der Clubgröße führen, wenn bei einem zusätzlichen Mitglied die Grenzkosten die Grenznutzen übersteigen (*Padoan* 1997). Berücksichtigt man auch den Grad der Integrationstiefe, der das Niveau von

5 Die Argumentation findet sich gleichermaßen bei der generellen Frage der Kompetenzzuteilung in Mehrebenen-Jurisdiktionen (vgl. *Feld* und *Kerber* 2006).

6 *Buchanan* und *Tullock* nennen dies externe Kosten der Entscheidung(scheidung).

7 In der Europäischen Gemeinschaft war in der Anfangsphase das Einstimmigkeitsprinzip vorherrschend, mittlerweile sind jedoch viele Politikbereiche durch (qualifizierte) Mehrheitsentscheidungen geprägt.

8 Anders ist dies allerdings bei Rivalität im Konsum des Clubgutes. In diesem Fall würde eine steigende Mitgliederzahl Überfüllungsprobleme auslösen (so z. B. im *Buchanan*-Modell).

Kosten und Nutzen einer Mitgliedschaft ebenfalls beeinflußt, so läßt sich in einem modifizierten *Buchanan*-Ansatz optimale Clubgröße und optimale Integrationstiefe simultan ermitteln (*Obr* 2003): In Abhängigkeit von den Kosten- und Nutzenverläufen ergibt sich eine Funktion, die die optimale Mitgliederzahl für alternative Vertiefungsgrade angibt, sowie eine Funktion, die für alternative Clubgrößen die optimale Integrationstiefe erfaßt. Der Schnittpunkt beider Kurven determiniert die optimale Mitgliederzahl und die optimale Integrationstiefe.

3. Konstitutionelle Veränderungen in der EU: „Verstärkte Zusammenarbeit“ und Sezessionsrecht

In der Realität ist die modelltheoretisch identifizierbare Kombination aus optimaler Clubgröße und optimalem Vertiefungsgrad natürlich weder exakt ableitbar noch gegebenenfalls politisch immer durchsetzbar. Bezogen auf die Europäische Union bedeutet dies, daß es allenfalls zufällig wäre, wenn die derzeitige Mitgliederzahl und die derzeitige Integrationstiefe diesem Kriterium entsprechen würden. Darüber hinaus ist der europäische Integrationsprozeß so differenziert und vielschichtig, daß nicht von *einem* Clubgut (hier: Integrationsgut⁹) ausgegangen werden kann, sondern es in jedem einzelnen Politikfeld quasi ein eigenes Clubgut gibt. Dies wiederum bedeutet, daß sich unter Umständen auch die optimale Clubgröße von Politikfeld zu Politikfeld unterscheidet. Bei einer anfänglichen Anzahl von sechs Gründungsmitgliedern bestand diese Gefahr kaum; je größer und heterogener die Gemeinschaft jedoch geworden ist, um so wahrscheinlicher ist es, daß vor allem die weiterhin geplante Vertiefungspolitik nicht für alle Mitgliedsländer dieselben Kosten- und Nutzenzuwächse aufweisen wird.

Die Europäische Union hat hierauf allerdings auch schon mit einer institutionellen Anpassung reagiert. In den Verträgen von Nizza und Amsterdam finden sich die Vorgaben für die sogenannte „verstärkte Zusammenarbeit“ einer Untergruppe von EU-Mitgliedsländern, d. h. im Grunde die Option einer Bildung von „Clubs im Club“. Dadurch soll ermöglicht werden, daß eine Gruppe von Mitgliedsländern in bestimmten Bereichen die Integrationspolitik forcieren kann, ohne daß die anderen gezwungen sind, sich daran zu beteiligen.

Faktisch baut die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit auf den Überlegungen zu einer flexiblen Integration auf, die schon seit längerem in der Wissenschaft diskutiert wurden (z. B. *Janning* und *Giering* 1998). Zwei Hauptrichtungen sind dabei zu unterscheiden: der Ansatz einer „abgestuften Integration“ bzw. eines „Europa der mehreren Geschwindigkeiten“ und der Ansatz der „variablen Geometrie“ bzw. des „Kerneuropas“ oder des „Europa der konzentrischen Kreise“.

Beim Europa der mehreren Geschwindigkeiten wird als Endzustand ein gemeinsamer gleicher Stand der Integration angestrebt. Die unterschiedlichen Geschwindigkeiten sind nur temporär. Den Vorreitern wird dabei ermöglicht, die Agenda der Vertiefung (Regulierungsformen, Integrationsart, Harmonisierungstiefe usw.) zu bestimmen, während die

9 Die Clubgüter der EU sind die verschiedensten Formen der Integration, die die Gemeinschaft praktiziert und von denen Drittländer ausgeschlossen sind. Zu Kosten und Nutzen der verschiedenen EU-Clubgüter vgl. *Obr* (2003, S. 121 ff.).

Nachzügler sich dann daran anpassen müssen. Deren spezielle Präferenzen werden dementsprechend nur noch im Ausnahmefall berücksichtigt, wodurch ein Anreiz entsteht, von Anfang an dabei zu sein. Beim Europa der konzentrischen Kreise dagegen bildet ein Kerneuropa quasi ein Gravitationszentrum, um das herum sich Länder mit geringerer Integrationsbereitschaft befinden, die auch dauerhaft an der Peripherie bleiben können, wenn sie wollen.¹⁰ Auch hier bestimmt die „Avantgarde“ die Integrationsgestaltung; doch da die anderen Länder sich notfalls auch dauerhaft fernhalten können, ist es für sie nicht ganz so problematisch, wenn etwas vereinbart wird, was nicht den eigenen Präferenzen entspricht.

Eine extremere Variante ist das „Europa à la carte“ von *Dabrendorf*. Hier hat jedes Mitgliedsland die freie Wahl zwischen verschiedensten Integrationselementen. Präferenzen und Zahlungsbereitschaft sollen hierdurch optimiert werden. In dem Ansatz des „Functional Overlapping Competing Jurisdictions“ schließlich fordert *Bruno Frey* (1997) viele und vor allem auch parallele Clubs zu gleichen Funktionsbereichen, wobei hier der Wettbewerb zwischen den Clubs und die ‚exit-voice‘-Optionen eine große Rolle spielen.

Die Vorgaben der „verstärkten Zusammenarbeit“ sind zwischen den Ideen der abgestuften Integration und eines Kerneuropas einzuordnen. Grundsätzlich ist es nicht ausgeschlossen, daß eine vereinbarte verstärkte Zusammenarbeit dauerhaft auf eine Untergruppe der Gemeinschaft beschränkt bleibt. Andererseits wird explizit gefordert, daß die in der Integration voranschreitende Gruppe jederzeit offen ist für andere, die sich irgendwann anschließen wollen.

Aber es steht noch eine weitere konstitutionelle Veränderung im Raum. Auch wenn sie auf den ersten Blick unspektakulär erscheint, zeugt sie doch von einer veränderten Sichtweise möglicher Perspektiven sowie der Finalität der Europäischen Union: Im EU-Verfassungsentwurf ist zum ersten Mal ein Sezessionsrecht (Artikel 60) aufgenommen worden, das nun auch in den sog. Reformvertrag¹¹ übernommen wurde. Auch dies resultiert wohl aus dem Spannungsgefüge einer ständig wachsenden und immer heterogener werdenden Gemeinschaft, für die nicht mehr unterstellt werden kann, daß sie für die „Ewigkeit“ zusammengeschweißt ist. Inwieweit das Sezessionsrecht auch zu tatsächlichen Austritten aus der EU führen wird, ist dabei im übrigen zunächst gar nicht so entscheidend. Allein die Thematisierung dieser Option kann schon Auswirkungen auf den Integrationsprozeß haben, da die ‚exit‘-Option ein wettbewerbliches Element in die Entscheidungsprozesse hineinträgt.

Im folgenden geht es daher um die Frage, wie diese beiden konstitutionellen Veränderungen sich auf die künftige Entwicklung der Europäischen Union und ihren Umgang mit dem Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung auswirken können.

10 Für diese Idee stehen *Delors* und *Chirac*; ebenso das *Schäuble-Lamers-Papier* 1994 (vgl. *Link* 2006, S. 44 f.). Unterschiedliche Integrationsbereitschaft besteht vor allem hinsichtlich der politisch-interventionistischen Integration, die mit zunehmender Verlagerung von Kompetenzen an Brüssel verbunden ist. Aber auch in Hinblick auf die Marktintegration bestehen unterschiedliche Präferenzen, da diese einen Abbau nationaler Eingriffe erfordert, der manchen Regierungen schwer fällt.

11 Beschlossen vom Europäischen Rat im Juni 2007 in Brüssel.

II. Eintritt oder Austritt?

Um beurteilen zu können, inwieweit eine möglicherweise politisch forcierte Erweiterung der Europäischen Union auch ökonomisch effizient gestaltet werden könnte, müssen die Einflußgrößen auf Kosten und Nutzen einer Mitgliedschaft in einer Integrationsgemeinschaft und damit auf die optimale Clubgröße bestimmt werden. Hierzu gibt es eine Reihe von Ansatzpunkten in der Literatur, die sich mit der optimalen Größe einer Gemeinschaft auseinandersetzen.

1. Zur optimalen Clubgröße

Alesina und *Spolaore* (1997 und 2003) befassen sich mit dem ‚trade-off‘ zwischen den Vorteilen eines großen Staates (Jurisdiction), die z. B. in Form von Skalenerträgen oder Internalisierung externer Effekte auftreten können (*Alesina* and *Spolaore* 2003, S. 3 ff.), und den Kosten der Heterogenität in einer solchen großen politischen Gemeinschaft. Ihre Analyse bezieht sich auf die optimale Anzahl und Größe souveräner Staaten, doch kann sie auch auf die optimale Größe einer Integrationsgemeinschaft wie der Europäischen Union übertragen werden: Eine große Gemeinschaft kann in größerem Umfang die Vorteile von ‚economies of scale‘ in der Erstellung der Clubgüter realisieren¹², doch steigt mit wachsender Mitgliederzahl die Heterogenität der Präferenzen, welche einheitliche institutionelle Vorgaben zunehmend unbefriedigend machen kann. Als Ergebnis wird von *Alesina* und *Spolaore* herausgearbeitet, daß die (politisch) *stabile* Anzahl von Ländern größer sei als die (ökonomisch) *effiziente* Anzahl von Ländern. Dies bedeutet, daß die Ländergröße, die politische Stabilität gewährleistet, kleiner ist als die – z. B. auf die mögliche Realisierung von Skaleneffekten bezogene – effiziente Ländergröße. Die ökonomisch effiziente – dafür relativ kleine – Anzahl von Ländern sei nicht stabil, da in den (dann größeren) Staaten aufgrund der größeren Heterogenität der Präferenzen zu große politische Spannungen entstünden.

Begründet wird diese Instabilität damit, daß ein großer Staat auch Transferzahlungen zwischen den Regionen benötige, da die Unterschiede in den Präferenzen bezüglich der gemeinschaftlichen Politiken und institutionellen Vorgaben zu einer ungleichen Verteilung der Wohlfahrtseffekte der zentral gesteuerten Politik führen können. Gelingt es jedoch nicht, diese Transfers politisch durchzusetzen, so kann es für jene Regionen, die sich in ihren Präferenzen stark von den anderen unterscheiden, sinnvoll sein, sich zu separieren.

Diese Überlegungen sind gleichermaßen auf eine Integrationsgemeinschaft souveräner Staaten wie der EU zu übertragen. Dort ist das Problem, zufriedenstellende Kompensationsvereinbarungen für unterschiedlich hohe Vorteile aus dem jeweiligen Integrationsprojekt (z. B. der Gemeinsamen Agrarpolitik oder der Währungsunion) zu vereinbaren, noch viel größer als in einem einheitlichen Staatswesen. Die oftmals unbefriedigenden Ergebnisse bei der Gestaltung des EU-Budgets, die aus dem Versuch resultieren, möglichst viele nationale (Kompensations-)Wünsche zu berücksichtigen, spiegeln diese Problematik.

12 Man denke hier an den Binnenmarkt oder auch die Währungsunion. Auch die Einsparung von Transaktionskosten durch den Beitritt zu einer Währungsunion ist um so größer, je mehr Länder sich der gemeinsamen Währung schon angeschlossen haben.

Alesina und *Spolaore* verdeutlichen aber auch, daß eine verstärkte weltweite Öffnung der Märkte die gleichgewichtige Anzahl von Staaten erhöht, d. h. die einzelnen Länder und Jurisdictionen können kleiner sein. Der Grund besteht darin, daß die bisherigen ‚economies of scale‘ eines größeren Staatswesens nun auch im kleineren Staatswesen realisiert werden können, wenn etwa durch Freihandel und freien Kapitalverkehr die Märkte der anderen Staaten ohne weiteres erreichbar, belieferbar und nutzbar sind. Eine stärkere weltweite ökonomische Öffnung (Globalisierung) unterstützt die Tendenz zur Herausbildung kleinerer Länder – kleinere Länder benötigen allerdings auch genau diese stärkere Einbindung in die Weltwirtschaft. Bezogen auf die Europäische Gemeinschaft und ähnliche wirtschaftliche Integrationsräume, bedeutet dies entsprechend, daß das Ziel nicht unbedingt ein größtmöglicher Integrationsraum sein muß, sondern daß eine Reihe der Vorteile, die bisher nur in der Integrationsgemeinschaft erzielt werden konnten, künftig vielleicht auch weltweit zur Verfügung stehen. Falls die verbleibenden rein regionalen Integrationsbereiche für das eine oder andere Land dann mehr Kosten als Nutzen beinhalten, kann die Mitgliedschaft im regionalen Integrationsraum zunehmend an Attraktivität verlieren (siehe auch *Bolton, Roland and Spolaore 1996*).

Je größer also die weltweiten Freihandelstendenzen sind, um so weniger benötigt man einen regionalen Integrationsraum, um Protektionismus abzubauen. Die Europäische Union war zunächst als Zollunion und Gemeinsamer Markt konzipiert. Mittlerweile wird Marktintegration zunehmend weltweit realisiert, und die EU hat verstärkt Politikbereiche im Rahmen der politischen Integration übernommen, bei denen die Kosten-Nutzen-Verteilung zwischen den Mitgliedstaaten besonders stark differieren kann. Die optimale Anzahl der Mitgliedsländer der EU und damit die optimale Größe dieses Integrationsraums nimmt somit sowohl durch interne Entwicklungen (Bestrebungen zur weiteren Vertiefung der politisch-interventionistischen Integration) als auch durch Änderungen in den externen (globalen) Rahmenbedingungen ab.

Es stellt sich daher die Frage, warum in der Realität die Größe eines Clubs anscheinend oftmals das optimale Ausmaß überschreitet. *Crosson, Orbell and Arrow (2004)* untersuchen in einem Laborexperiment, ob sich die tatsächliche Gruppengröße bei einer Clubbildung an theoretischen Optimalitätskriterien orientiert. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß Clubs häufig größer sind als individuell oder kollektiv optimal erscheint.¹³ Diese Überfüllung war am geringsten, wenn das Experiment ein einmaliges „Spiel“ war, d.h. mögliche künftige Kontakte mit den Mitspielern in Folgespielen nicht einbezogen werden mußten. Die Überfüllung war auch dann noch relativ gering, wenn jene Teilnehmer, die nicht zum Club zugelassen wurden, auch in irgendeiner Form eine „Auszahlung“ erhielten, so daß deren Wohlfahrt nicht alleine von der Clubmitgliedschaft bestimmt wurde. Beitrittswillige, die den Club über die optimale Größe hinaus erweitern würden, wurden vor allem dann abgewiesen, wenn sie vollkommen Fremde waren und nicht in einem anderen Zusammenhang schon mit den Clubmitgliedern zu tun hatten. Gleiches geschah, wenn die Beitrittswilligen nicht erwarten ließen, daß sie sich stark integrieren würden.

13 Individuelle und kollektive Optimalität werden an den „Auszahlungen“ gemessen, die das einzelne Clubmitglied bzw. der Club insgesamt nach den Spielregeln erhält. Das genaue Experiment-Design kann an dieser Stelle nicht im Detail repliziert werden. Es geht hier im wesentlichen um die Kernaussagen.

Soziale Motive und moralischer Druck, wenn man mit den Beitrittswilligen auch auf anderer Ebene zu tun hat, spielen dagegen eine wesentliche Rolle *für* die Entscheidung über die Aufnahme in einen Club (*Crosson, Orbell and Arrow* 2004, p. 143). Sie dominieren manchmal die direkten Kosten-Nutzen-Überlegungen. Die Entscheidungen mußten in dem Laborexperiment quasi von Angesicht zu Angesicht vertreten werden, so daß gerade der Aspekt des moralischen Drucks hier eine besondere Rolle spielte. All dies trifft aber auch auf die Entscheidungsfindung in der Europäischen Union zu!

Diese Ergebnisse sind mit der Clubtheorie vereinbar, wenn man zuläßt, daß in die Kosten-Nutzen-Überlegungen auch Kosten und Nutzen sozialer Natur eingehen. *Crosson, Orbell* und *Arrow* haben auch dies im Experiment getestet und kamen zu dem Ergebnis, daß die Entscheidungen über die Clubmitgliedschaft anderer vom Eigeninteresse und von gewissen Gleichheitsmotiven bestimmt werden. Es scheint, als ob die Beteiligten zu einem gewissen Umfang bereit sind, mögliche Wohlfahrtsverluste bei anderen mit in ihre Überlegungen einzubeziehen. Auch bei Entscheidungen der EU über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen spielt dies wohl eine gewisse Rolle. Im konkreten Fall der EU ist allerdings zu berücksichtigen, daß hier ökonomische und politische Kosten und Nutzen nicht immer voneinander zu trennen sind. Gelingt es, mit Hilfe der Aufnahme eines Landes in die Gemeinschaft dessen wirtschaftliche und politische Stabilität zu unterstützen, so hat dies natürlich über die damit verbundene zwischenstaatliche politische Stabilität auch indirekte positive Auswirkungen auf die ökonomischen Rahmenbedingungen der aufnehmenden Gemeinschaft.¹⁴

Insgesamt spricht jedoch einiges dafür, daß Clubs in der Realität oftmals eine Größe aufweisen, die über das ökonomisch effiziente Maß hinausgeht. Ein weiterer Erklärungsansatz hierfür läßt sich aus der Art, wie der Club verwaltet wird, ableiten. *Zimmermann* und *Schemm-Gregory* (2005) unterscheiden sogenannte selbstverwaltete Clubs und Clubs mit einem Club-Manager. Bei einem selbst verwalteten Club orientieren sich die Entscheidungen der Beteiligten am durchschnittlichen Nettonutzen je Clubmitglied, der möglichst maximiert werden soll (within-club-point of view). In einem Club mit Club-Manager wird der Nettonutzen des Clubs insgesamt maximiert (total-economy-point of view); dies bedeutet jedoch, daß der Nutzen pro Mitglied unter Umständen schon wieder unter dem Maximum liegen kann. Club-Manager streben nach Clubgröße, da in der Regel Image, Prestige sowie Ausstattung und Einkommen der Manager damit positiv korreliert sind. Ein Club-Manager ist somit bereit, ein zusätzliches Mitglied in den Club aufzunehmen, auch wenn dadurch die individuellen Nettonutzen der Clubmitglieder sinken.

Die Europäische Union kann als ein durch EU-Kommissare geführter Manager-Club verstanden werden. Die Kommissare der EU-Kommission sind keinen Weisungen der nationalen Regierungen unterworfen; ihre Aufgabe besteht in der Wahrung des Gemeinschaftsinteresses.¹⁵ Von Seiten der Kommission besteht ein gewisses Interesse an Zentrali-

14 Beispiele hierfür sind die recht frühe Zusage von Beitrittsverhandlungen für die osteuropäischen Staaten Anfang der 90er Jahre. Ähnliche Überlegungen spielen auch bei den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei eine Rolle.

15 Der Selbstverwaltungsaspekt spiegelt sich dagegen in den Entscheidungen des Rats der Europäischen Union (Ministerrat). Hier sind die einzelnen Mitgliedsländer mit ihrem jeweiligen Fachminister und Stimmrechten in Anlehnung an ihre wirtschaftliche Größe vertreten und bringen ihre nationalen Interessen ein.

sierung der Entscheidungen, da damit der Aufgabenbereich der Kommission und seiner Vertreter vergrößert und erhalten werden kann. Dies sichert sowohl Macht als auch Prestige. Das gleiche gilt für ein Größenwachstum der Gemeinschaft insgesamt, so daß es auch aus diesem Grund zu einer letztlich überoptimalen Ausweitung der EU kommen kann.

Eine gegenteilige Position nehmen hier allerdings *Alesina, Angeloni* and *Etro* (2001) ein. Sie postulieren, daß der ‚trade-off‘ zwischen Erweiterung und Vertiefung letztlich dazu führt, daß eine Gemeinschaft, die zu viele gemeinsame Aktivitäten verfolgt, nur von wenigen Ländern angestrebt wird, während eine Gemeinschaft, die sich nur auf einen Kernbereich von Aktivitäten konzentriert, viele Anhänger finden wird. Nach den Autoren folgt daraus ein Bias in Richtung einer zu starken Zentralisierung bei gleichzeitig zu kleiner Anzahl von Mitgliedsländern: Denn besteht die Gemeinschaft erst einmal, werden die Politiker und Institutionen darauf drängen, die Aktivitäten auf immer mehr Bereiche auszudehnen. Dies vorausahnend könnten manche Länder bewogen sein, von vornherein gar nicht teilzunehmen. In der Realität der Europäischen Integration erscheint diese Hypothese allerdings unbestätigt. Fakt ist schließlich, daß die EU immer mehr Politikbereiche vergemeinschaftet und trotzdem immer mehr Länder beitreten wollen.

2. Von der Entscheidung über den Eintritt zur Entscheidung über den Austritt

Mit der expliziten Aufnahme der Austrittsmöglichkeit aus der Europäischen Union im Verfassungsentwurf und im Reformvertrag wird nicht nur die Frage nach Kosten und Nutzen eines Beitritts zur Gemeinschaft relevant, sondern auch die Frage nach den Entscheidungskriterien für einen Austritt.

Anknüpfend an die schon genannten Überlegungen, daß der durch die Globalisierung forcierte weltweite Freihandel die Notwendigkeit eines Beitritts zu einer Integrationsgemeinschaft reduziert, kann auch auf die Bereitschaft zum Austritt geschlossen werden (*Alesina, Spolaore* and *Wacziarg* 2000). In einer globalisierten Welt mit Freihandel werden die Handelsströme und -aktivitäten nicht mehr durch nationale Grenzen beschränkt. Insofern können auch kleine Nationalstaaten entstehen und existieren, da sie nicht mehr gleichzeitig mit entsprechend kleinen Märkten verbunden sind. Die Globalisierung der Märkte geht Hand in Hand mit politischem Separatismus – so die Aussage der Autoren.

Je mehr Freihandel nun weltweit verwirklicht wird, um so eher könnte dies auch einen Austritt aus einer Integrationsgemeinschaft forcieren, da man die Vorteile des Freihandels ohne die Nachteile als eventueller Nettozahler der Gemeinschaft realisieren kann (*Berthold* und *Neumann* 2003 sowie *Bolton, Roland* und *Spolaore* 1996). Die Wahrscheinlichkeit einer Sezession steigt dabei, wenn das Einkommens- bzw. Wohlstandsgefälle innerhalb der Gemeinschaft zunimmt. So setzen die in der EU vorgegebenen Umverteilungsmechanismen einerseits starke Beitrittsanreize für (ärmere) Kandidaten, andererseits führen sie zu steigenden Umverteilungslasten bei den Nettozahlern, was desintegrative Kräfte hervorrufen kann.¹⁶

16 Unter Integration bzw. Desintegration wird hier die Zunahme bzw. Abnahme der Zahl der Mitgliedsländer verstanden.

Konstitutionell festgelegte Separationsrechte können hier das Umverteilungsausmaß beeinflussen. Ein konstitutionelles Sezessionsrecht wirkt damit zugleich der Zentralisierung entgegen (*Schäfer* 2003, S. 513). Diese Überlegungen finden sich auch schon bei *Buchanan* und *Faith* (1987). Die Autoren zeigen, wie die Option einer Sezession eine Obergrenze für die Besteuerung bewirkt, die die regierende Mehrheit einer (reicheren) Minderheit auferlegen kann.

Allerdings kann die Austrittsoption auch unerwünschte Konsequenzen haben. So besteht ein ‚trade-off‘ zwischen ex ante- und ex post-Effekten (*Bordignon* und *Brusco* 2001). Ex ante ist es ein Vorteil, wenn es schwierig ist, aus der Gemeinschaft wieder auszuschneiden – eine Sezession also kaum möglich ist. Der Grund besteht darin, daß der Erfolg einer Gemeinschaft in hohem Maße davon abhängt, inwieweit ihre Stabilität glaubwürdig ist.¹⁷ Andererseits, falls ein Auseinanderbrechen der Gemeinschaft unausweichlich oder notwendig ist, ist es günstiger, wenn eine Sezession auch reibungslos und einfach möglich ist. Ist dies nicht der Fall, dann wird entweder die Gemeinschaft noch zusammenbleiben, obwohl es ineffizient ist, oder das Auseinanderbrechen geschieht – da eigentlich nicht vorgesehen – mit großen Friktionen.

Noch kritischer wird die Einführung eines Sezessionsrechtes von *Eerola, Määttänen* und *Pontvaara* (2004) beurteilt. Bezogen auf die Europäische Union, wird die Sezessionsoption als Gefahr für die Gemeinschaft gesehen. So befürchten die Autoren, daß künftig mit der Austrittsdrohung verstärkt Konzessionen in den Verhandlungen verlangt werden. Dieses Problem könnte noch größer werden, wenn die Wähler daraufhin einen Anreiz haben, eher EU-kritische Politiker zu wählen, die die Sezessionsdrohung glaubhaft vermitteln können. Die Autoren fordern daher, daß ein Austritt nur möglich sein soll, wenn vorher ein Referendum stattgefunden hat. Dies würde die Zahl der Austrittsdrohungen verringern und einen Austritt relativ unwahrscheinlich machen.

Hier stellt sich allerdings die Frage, ob es wirklich gewünscht ist, Sezessionsdrohungen unbedingt zu verhindern. In der Anfangsphase der Europäischen Gemeinschaft waren solche Überlegungen nicht notwendig, da die meisten Entscheidungen einstimmig getroffen werden mußten. Es bestand somit für ein Mitgliedsland keine Gefahr, in ungewollte Prozesse hineingezogen zu werden – man konnte gegebenenfalls ein Veto einlegen. Da mittlerweile immer mehr Entscheidungsbereiche aus der Einstimmigkeitsvorgabe herausgenommen worden sind und dies in Zukunft noch weitere Bereiche betreffen wird, werden künftig immer mehr Entscheidungen getroffen werden, die auch gegen die Interessen einzelner Länder verstoßen können. Mit einer möglichen Austrittsdrohung wird dann quasi das verlorengegangene Vetorecht substituiert. Dies könnte zu einer Begrenzung des Interventionismus, d. h. einer politischen Integration von oben in Form von zuviel Regulierung und Harmonisierung führen und damit den Systemwettbewerb durch die ‚exit‘- und ‚voice‘-Option (Drohung des Austritts) verstärken. Je mehr Einstimmigkeitsregeln vorliegen, um so weniger ist somit ein Sezessionsrecht notwendig. Dominieren immer stärker die Mehr-

17 Als Beispiel kann die Währungsunion und die Stabilität des Euro dienen: Die (zwar de iure unabhängige, aber de facto doch oftmals von politischer Seite bedrängte) Europäische Zentralbank kann eine stabilitätsorientierte Geld- und Währungspolitik viel konsequenter verfolgen, wenn sie nicht mit Austrittsdrohungen von Mitgliedsländern, die eher einen weichen Euro präferieren, unter Druck gesetzt werden kann. Je glaubwürdiger aber die Stabilitätsorientierung der EZB ist, um so friktionsloser ist die Umsetzung dieser Politik.

heitsentscheidungen, so können aus ordnungspolitischer Sicht ein Sezessionsrecht und die damit verbundene Möglichkeit der Austrittsdrohung positiv wirken.

III. Clubs im Club

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß die Europäische Union in Hinblick auf das Ausmaß ihrer Integrationstiefe schon heute nicht die optimale Clubgröße aufweist. Weitere Integrationsprojekte und die Aussicht auf eine noch größere Mitgliederzahl verschärfen die Problematik.

Theoretische Ansätze zur Bestimmung der optimalen Clubgröße und des optimalen Vertiefungsgrades auf der Grundlage von Kosten- und Nutzenfunktionen (Ohr 2003) können zwar den grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung abbilden, doch bezieht sich die Analyse in der Regel jeweils nur auf *ein* Clubgut. Die zugrundeliegenden Kosten- und Nutzenfunktionen können jedoch differieren, wenn man berücksichtigt, daß die Europäische Union verschiedenste Clubgüter – je nach Politikbereich – anbietet. Je nachdem, welches Clubgut, d. h. welches Politikfeld, analysiert wird und wie die jeweils vorgegebene Integrationstiefe in dem entsprechenden Politikbereich sein soll, müßte sich somit eine andere optimale Clubgröße ergeben.

Auch läßt eine solche Analyse zunächst nur die Bestimmung einer optimalen Anzahl von Clubmitgliedern zu, ermöglicht aber keine Aussage darüber, *welche* Länder jeweils besonders gut zusammen passen könnten und daher für einen gemeinsamen Club geeignet wären.

Das Instrument der „Verstärkten Zusammenarbeit“ könnte nun für die praktische EU-Politik wohl eine Lösung anbieten: Die „Verstärkte Zusammenarbeit“ bietet die Möglichkeit einer intensiveren Integration einiger Länder in spezifischen Politikfeldern, wenn dies aufgrund einer relativ hohen Homogenität der Interessenlage für diese Länder effizient erscheint, sich diese Integrationstiefe aber für die deutlich heterogenere EU als Ganzes noch nicht anbietet. In verschiedenen Politikbereichen können sich somit „Clubs im Club“ bilden. Für die Effizienz solcher „Clubs im Club“ ist dabei nicht nur entscheidend, wie groß dieser Club ist, sondern vor allem, *welche* Länder sich daran beteiligen werden. Dies steht im Gegensatz zu den traditionellen Modellansätzen der Clubtheorie, die die aktuellen und potentiellen Mitgliedsländer eines Clubs als homogen annehmen.

1. Cluster-Analyse zur Identifikation von Clubs mit „Verstärkter Zusammenarbeit“

Als empirisch und quantitativ ausgerichtetes Instrument zur Abgrenzung solcher Untergruppierungen, die – zumindest bezogen auf ein bestimmtes Politikfeld – eine größere Homogenität der Präferenzen und damit geringere Kosten einer gemeinschaftlichen Politik aufweisen, könnte sich die Clusteranalyse anbieten. Die Clusteranalyse ist eine deskriptive statistische Methode zur Identifizierung „natürlicher“ Gruppierungen von Merkmalsträgern. Die Mitgliedsländer der Europäischen Union könnten danach in den einzelnen Politikbereichen anhand der Ausprägungen verschiedenster relevanter Indikatoren bilateral miteinander verglichen werden und nach ihrer relativen „Nähe“ gruppiert werden. Hieraus

bilden sich dann verschiedene Cluster von Ländern, die im jeweiligen Politikfeld eine relativ hohe Ähnlichkeit der Präferenzen und ökonomischen Rahmenbedingungen aufweisen.¹⁸

Die Clusteranalyse ermöglicht es somit, Ländergruppen, d. h. Clubs, zu identifizieren, die etwa im Zuge einer „Verstärkten Zusammenarbeit“ den Integrationsprozeß in Zukunft weiter vorantreiben könnten. Es ist dabei nicht unplausibel anzunehmen, daß diese Aktivitäten jeweils von solchen Clustern ausgehen, in denen relativ viele Gründungsmitglieder der Europäischen Gemeinschaft sind, wobei die Cluster in der Regel jedoch je nach Politikbereich unterschiedlich zusammengesetzt sind. Mit Hilfe der Clusteranalyse kann auch veranschaulicht werden, welche Länder jeweils als weitere Kooperationspartner für die vertiefte Integration angeworben werden könnten, wenn etwa die Kerngruppe nicht die notwendige Mitgliederzahl – wie sie für die „Verstärkte Zusammenarbeit“ vorgegeben ist – aufweist.¹⁹ Ebenso kann ermittelt werden, welche weiteren Länder in den jeweiligen Politikfeldern nach und nach in die „Verstärkte Zusammenarbeit“ eingebunden werden könnten, wenn sich die vertiefte Integration im jeweiligen „Club im Club“ als wohlfahrtssteigernd erweist.

Ein schon bestehender Club innerhalb des Clubs der EU, der allerdings nicht auf dem Konzept der „Verstärkten Zusammenarbeit“ fußt, ist natürlich die Europäische Währungsunion. Die Maastrichter Konvergenzkriterien sind dabei zumindest ein Versuch, eine gewisse Homogenität der Clubmitglieder zu gewährleisten.²⁰

2. ‚Exit‘-Option zur Stabilisierung der Clubs im Club

Es zeichnet sich somit ab, daß die Zukunft der Europäischen Union durch Clubs im Club geprägt sein wird, die jeweils eine intensivere Zusammenarbeit betreiben als die gesamte Gemeinschaft, wobei diese Clubs im Club je nach Politikbereich unterschiedlich zusammengesetzt sein können. Die Clusteranalyse könnte eine empirische Basis für die Identifizierung optimaler Clubs im Club liefern.²¹

Eine wesentliche institutionelle Rahmenbedingung für die Effizienz solcher Unterclubs ist allerdings das Vorhandensein flexibler Eintritts- und Austrittsoptionen. Die Thematisierung eines Sezessionsrechts im Verfassungsentwurf und im Reformvertrag der EU läßt ein entsprechendes Recht für künftige Clubs im Club sehr wahrscheinlich sein. Der Austritt aus einem Unterclub mit Beibehaltung der Mitgliedschaft in der gesamten EU erscheint gegebenenfalls auch als die realistischere Variante. Während die Drohung eines Austritts aus der Europäischen Union insgesamt wohl eher ein „stumpfe Waffe“ ist – zumindest für

18 Eine solche Analyse (für die Politikbereiche Umweltpolitik, Sozialpolitik und Gemeinsame Agrarpolitik) findet sich zum ersten Mal in *Abrens, Obr und Zeddies* (2007). Es kann darin u. a. aufgezeigt werden, welche Ländergruppierung die Integration in den einzelnen Politikbereichen jeweils weiter vorantreiben könnte und wie groß die Präferenzunterschiede zu den einzelnen Mitgliedern anderer Gruppen sind.

19 Nach den Verträgen von Nizza und Amsterdam müssen sich mindestens acht Länder zusammenschließen, wenn eine „Verstärkte Zusammenarbeit“ genehmigt werden soll; im Verfassungsentwurf und im Reformvertrag ist die Mindestzahl auf derzeit neun Länder festgelegt.

20 Zur Kritik an den Konvergenzkriterien *Obr* (1993) und *Eichengreen* (1992).

21 Wobei in diese Analyse nicht nur statische Werte eingehen müssen, sondern auch Entwicklungstrends über einen gewissen Zeitraum hinweg verglichen werden können, um auch eine gewisse Aussagefähigkeit für die *künftige* Homogenität bzw. Heterogenität der betrachteten Länder zu erhalten.

die kleineren Länder der Gemeinschaft, ist die ‚exit‘-Option bei den Clubs im Club ein realistischeres politisches Instrument. So wurde ja z. B. auch schon von dem einen oder anderen italienischen und französischen Politiker signalisiert, daß ein Austritt aus der Währungsunion grundsätzlich denkbar ist.

Insgesamt könnten Clubs im Club dabei zu mehr Stabilität für das Gesamtprojekt EU führen, indem trotz der großen und heterogenen Mitgliederzahl dort weitere Integrationschritte – jeweils im kleineren Rahmen – ausgetestet werden könnten und damit der Systemwettbewerb als Entdeckungsverfahren (*Mussler und Streit 1995*) auch bei weiterem Integrationsbestreben genutzt werden kann. Dafür sind allerdings flexible Eintritts- und Austrittsoptionen aus den Unterclubs unabdingbar, um die ‚exit‘-Option glaubwürdig zu machen. Die explizite Benennung des Sezessionsrechtes in den Verträgen der EU eröffnet im Zusammenhang mit der Bildung von Clubs im Club den Weg zu einer ordnungspolitischen Konzeption, die man mit dem „more economic approach“ der Wettbewerbspolitik vergleichen könnte.

Natürlich ist auch dieser Weg in der Umsetzung mit einer Reihe von grundsätzlichen Fragen verbunden: Welche Politikbereiche eignen sich z. B. überhaupt zur Bildung von Unterclubs? Welche Bereiche sollten andererseits von der Möglichkeit der Bildung von Unterclubs ausgeschlossen werden, damit die EU nicht ihren „Charakter“ verliert? Wie bestimmt sich die maximale Anzahl von Unterclubs, damit die Gemeinschaft auch noch als Ganzes identifizierbar ist und die institutionellen Abstimmungskosten nicht zu hoch werden? Eng damit verbunden ist die Frage, welche Entscheidungsgremien für die Unterclubs zuständig sein sollten, d. h. welche Rolle sollten die EU-Kommission oder das EU-Parlament oder aber andere Gremien²² in Bezug auf Unterclubs spielen?

Insgesamt sind durch die Option solcher Clubs im Club jedoch die Vorteile aus Transaktionskostensparnissen und ‚economies of scale‘ im Zuge einer vertieften Integration innerhalb der Unterclubs nutzbar, ohne daß die Präferenzkosten einer sehr großen Heterogenität – wie sie für die Europäische Union insgesamt ja vorliegt – diese Vorteile überkompensieren. Zugleich besteht die Möglichkeit, zusätzliche Integrationschritte im kleineren Rahmen auszutesten, ohne daß es beim Scheitern zu einer Infragestellung des gesamten europäischen Integrationsprozesses kommen muß. Die Auflösung des Zielkonfliktes zwischen Vertiefung und Erweiterung ist durch eine „Verstärkte Zusammenarbeit“ oder ähnliche Integrationsformen somit prinzipiell möglich, doch werden die Clubs im Club nur dann ordnungspolitisch interessant, wenn sie mit einer klaren ‚exit‘-Option verbunden sind. Über diesen Weg kann wieder mehr Systemwettbewerb in den europäischen Integrationsprozeß hineingetragen werden – eine Entwicklung, die gerade auch wegen eines fehlenden Konzepts zur Finalität der EU von ordnungspolitischer Bedeutung ist.

Literatur

Ahrens, Joachim, Renate Ohr und Götz Zeddes (2007), *Enhanced Cooperation in an Enlarged EU*, *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften*, erscheint demnächst.

22 Man denke z. B. an die nicht unumstrittene Rolle der Eurogruppe als – derzeit noch – informelles Gremium der Euroländer.

- Ahrens, Joachim, Martin Meurers und Carsten Renner (2007), Spannungen im europäischen Mehrebenensystem durch heterogene Präferenzen: Zur Notwendigkeit einer flexibleren Integrationsstrategie der EU, in: Renate Ohr (Hg.), *Europäische Union ohne Grenzen?*, Berlin, S. 37-58.
- Alesina, Alberto, Ignazio Angeloni and Federico Eto (2001), *The Political Economy of International Unions*, NBER working paper, No. 8645, Cambridge.
- Alesina, Alberto and Enrico Spolaore (1997), On the Number and Size of Nations, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXII, pp. 1027-1056.
- Alesina, Alberto and Enrico Spolaore (2003), *The Size of Nations*, Cambridge
- Alesina, Alberto, Enrico Spolaore and Romain Wacziarg (2000), Economic Integration and Political Disintegration, *American Economic Review*, Vol. 90, pp. 1276-1296.
- Alesina, Alberto and Romain Wacziarg (1999), Is Europe going too Far?, *NBER Working Paper* 6883, Cambridge.
- Berthold, Norbert und Michael Neumann (2003), Opting Out-Klauseln im europäischen Einigungsprozess.: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, Vol. 29, S. 137-158.
- Bolton, Patrick, Gérard Roland and Enrico Spolaore (1996), Economic theories of the break-up and integration of nations, *European Economic Review*, Vol. 40, pp. 697-705.
- Bordignon, Massimo and Sandro Brusco (2001), Optimal Secession Rules, *European Economic Review*, Vol. 45, pp. 1811-1834.
- Buchanan, James M. (1965), An Economic Theory of Clubs, *Economica*, New Series, Vol. 32, pp. 1-14.
- Buchanan, James M. and R.L. Faith (1987), Secession and the limits of taxation: towards a theory of internal exit, *American Economic Review*, Vol. 77, pp. 1023-1031.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock (1962), *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan.
- Crosson, Scott, John Orbell and Holly Arrow (2004), Social Poker: A Laboratory Test of Predictions from Club Theory, *Rationality and Society*, Vol. 16, pp. 225-248.
- Eerola, Essi, Niku Määttänen and Panu Poutvaara (2004), Citizens should vote on secession, *Topics in Economic Analysis and Policy*, Vol. 4, Issue 1, Article 23.
- Eichengreen, Barry (1992), Is Europe an Optimum Currency Area?, in: Silvio Borner and Herbert Grubel (eds.), *The European Community after 1992*, London, pp. 138-162.
- Feld, Lars P. und Wolfgang Kerber (2006), Mehr-Ebenen-Jurisdiktionssysteme: Zur variablen Architektur von Integration, in: Uwe Vollmer, (Hg.), *Ökonomische und politische Grenzen von Wirtschaftsräumen*, Berlin, S. 109-146.
- Frey, Bruno (1997), *Ein neuer Föderalismus in Europa: Die Idee des FOCJ*, Tübingen.
- Heinemann, Friedrich (1996), Die ökonomische Föderalismustheorie und ihre Botschaft für die Kompetenzaufteilung im Mehrebenensystem der Europäischen Union, in: Thomas König, Elmar Rieger und Herrmann Schmitt (Hg.), *Das europäische Mehrebenensystem*, Frankfurt/Main, S. 117-134.
- Heinemann, Friedrich (1998), *EU-Finanzreform 1999*, Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption, Gütersloh.
- Janning, Josef und Claus Giering (1998), Differenzierung als Integrationskonzept der künftigen Europäischen Union, in: Bertelsmannstiftung (Hg.), *Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung*, Gütersloh, S. 41-52.
- Link, Werner (2006), *Auf dem Weg zu einem neuen Europa*, Baden-Baden.
- Mussler, Werner und Manfred Streit (1995), Wettbewerb der Systeme und das Binnenmarktprogramm der Europäischen Union, in: Lüder Gerken (Hg.), *Europa zwischen Ordnungswettbewerb und Harmonisierung*, Berlin, S. 75-107.
- Mussler, Werner und Manfred Streit (1996), Integrationspolitische Strategien in der EU, in: Renate Ohr (Hg.), *Europäische Integration*, Stuttgart, S. 265-292.
- Ohr, Renate (1993), Die ökonomische Kritik am Vertrag von Maastricht, *Wirtschaftspolitische Blätter*, 40. Jg, S. 27-42.
- Ohr, Renate (2003), Perspektiven der europäischen Integration – einige clubtheoretische Überlegungen, in: Stefan Reitz (Hg.), *Theoretische und wirtschaftspolitische Aspekte der internationalen Integration*, Berlin, S. 119-136.
- Padoan, Pier Carlo (1997), Regional Agreements as Clubs: The European Case, in: Edward D. Mansfield and Helen V. Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, New York, pp. 107-132.

- Sandler, Todd and John Tschirhart (1997), Club Theory: Thirty Years Later, *Public Choice*, Vol. 93, pp. 335-355
- Schäfer, Wolf (2003), Withdrawal legitimised? On the Proposal by the Constitutional Convention for the Right of Secession from the EU, *Intereconomics*, Vol. 38, pp. 182-185.
- Zimmermann, Klaus W. und Reto Schemm-Gregory (2005), Eine Welt voller Clubs, *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 54, S. 230-261.

Zusammenfassung

Die jüngsten Erweiterungen der EU auf mittlerweile 27 Mitgliedsstaaten hat den europäischen Integrationsprozeß in ein neues Stadium geführt. Zielsetzungen und institutionelle Vorgaben, die für die ursprüngliche Gemeinschaft von sechs eng benachbarten und ähnlich entwickelten Volkswirtschaften vorgesehen waren, verlieren teilweise in einer Gemeinschaft von 27 und mehr, zunehmend heterogenen Mitgliedsländern an Relevanz. Es wird immer schwieriger, gemeinsame Entscheidungen zu treffen, wodurch dem Prozeß einer weiteren Vertiefung der Integration Grenzen gesetzt werden. Die Europäische Union hat auf diese Entwicklungen mit der Einführung des Instruments der sog. „Verstärkten Zusammenarbeit“ einer Untergruppe der gesamten Gemeinschaft reagiert. Diese Option ermöglicht Integrationsfortschritte, auch wenn sich noch nicht alle Mitgliedsländer daran beteiligen wollen. In Verbindung mit dem im Verfassungsentwurf vorgesehenen Sezessionsrecht kann gezeigt werden, daß „Clubs im Club“ mit flexibler Eintritts- und Austrittsmöglichkeit den Zielkonflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung der EU verringern und zugleich Elemente des Systemwettbewerbs im Integrationsprozeß verankern können.

Summary:

Clubs within the Club – Europe’s Future?

The paper addresses the need for more flexibility in the integration process of the European Union after its recent eastward enlargement. Due to the increasing number of decision-makers and the increasing heterogeneity of economic structures, societal preferences, and political interests, European integration based on the uniformity principle is hardly feasible. In order to avoid a slow down of integration, the European Union introduced the possibility of so-called “enhanced cooperation” between a subgroup of the entire Union (“clubs within the club”), which appears to be an appropriate instrument to be applied if not all member countries are willing or able to participate in further integration yet. Furthermore the Draft Constitution for the European Union includes for the first time the right of secession of its member states. Applied to subclubs of the EU it is shown that clubs within the club provided with flexible entry and exit options may contribute to reduce the trade-off between deepening and enlarging of the EU.