

„Das Austrittsrecht im Vertrag von Lissabon:
eine ökonomische Analyse“

Dissertation

Dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
der Georg-August-Universität Göttingen
zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Wirtschaftswissenschaften

vorgelegt von
M.A. Int. Econ., B.A. Int. Rel.
Susanne Lechner
aus Großenhain
am 24. September 2009

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Betreuerin: Prof. Dr. Renate Ohr
Erstgutachterin: Prof. Dr. Renate Ohr
Zweitgutachter: Prof. Dr. Gerhard Rübel

Tag der mündlichen Prüfung: 19.10.2009

Lechner, Susanne:

Das Austrittsrecht im Vertrag von Lissabon: eine ökonomische Analyse
ISBN 978-3-941274-28-0

Alle Rechte vorbehalten

1. Auflage 2009
© Optimus Verlag
URL: www.optimus-verlag.de

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes in Deutschland ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

I Inhaltsverzeichnis

I	Inhaltsverzeichnis	I
II	Abbildungsverzeichnis	IV
III	Tabellenverzeichnis	IV
IV	Abkürzungsverzeichnis	V
1	Zur ökonomischen Wirkung des Austrittsrechtes - Einleitung -	1
1.1	Problemstellung	1
1.2	Aufbau der Arbeit.....	5
2	Austritt aus der EU als Handlungsoption	8
2.1	Legitimation des Austritts in der bisherigen EU-Rechtssprechung	10
2.2	Braucht die Europäische Union ein Austrittsrecht?	16
2.3	Rechtliche Verankerung des Austritts im Vertrag von Lissabon	20
2.4	Zusammenfassung	28
3	Relevanz der Austrittsoption für die EU-Mitgliedsländer	29
3.1	Kosten-Nutzen-Analyse der EU-Mitgliedschaft	32
3.1.1	Wohlfahrtseffekte der EU-Mitgliedschaft.....	33
3.1.1.1	Erwartete Vorteile aus EU-spezifischen Politikbereichen	34
3.1.1.1.1	Gemeinsamer Markt und Handelspolitik	37
3.1.1.1.2	Gemeinsame Währung	41
3.1.1.1.3	Gemeinsame Agrarpolitik	44
3.1.1.1.4	Regional- und Strukturpolitik.....	48
3.1.1.2	Vorteile der EU-Mitgliedschaft in kritischer Betrachtung	53
3.1.1.2.1	Effekte des Gemeinsamen Marktes und der Handelspolitik	54
3.1.1.2.2	Effekte der Gemeinsamen Währung	57
3.1.1.2.3	Effekte der Gemeinsamen Agrarpolitik	58
3.1.1.2.4	Effekte der Regional- und Strukturpolitik.....	60
3.1.1.3	Signalwirkung der Mitgliedschaft	62
3.1.2	Erwarteter Nutzen der Nicht-Mitgliedschaft	66
3.1.3	Zur Relevanz des Austritts als Instrument einer Kosten-Nutzen-Analyse.....	73
3.2	Austritt als Drohinstrument der Mitgliedsländer.....	74

3.2.1	Bisherige Austrittsdrohungen im EU-Integrationsprozess.....	75
3.2.2	Zur Relevanz des Austritts als Drohinstrument	78
3.3	Zusammenfassung	82
4	Eine spieltheoretische Betrachtung zur Austrittsoption als Drohinstrument.....	84
4.1	Das Ultimatumspiel als spieltheoretischer Ansatz	85
4.2	Modell zur Verhandlungsmacht der EU-Mitgliedsländer bei Abstimmungen	89
4.2.1	Annahmen des Modells	90
4.2.2	Einordnung der Abstimmungsverfahren in den spieltheoretischen Kontext.....	93
4.2.3	Kompensationsangebote in Abhängigkeit der Abstimmungsverfahren	95
4.2.3.1	Kompensationsangebote bei Einstimmigkeit	95
4.2.3.2	Kompensationsangebote bei Mehrheitsabstimmung ohne Austrittsrecht	98
4.2.3.3	Kompensationsangebote bei Mehrheitsabstimmung mit Austrittsrecht.....	99
4.2.3.3.1	Szenario a: Die Entscheidung dominiert die Austrittsdrohung.....	101
4.2.3.3.2	Szenario b: Die Austrittsdrohung dominiert die Entscheidung.....	106
4.2.3.4	Zwischenfazit	110
4.2.4	Verhandlungsmacht der Akteure	113
4.2.4.1	Szenarien der Nutzenverluste	114
4.2.4.2	Verhandlungsmacht der Mitgliedsländer	117
4.2.4.2.1	Verhandlungsmacht in Abhängigkeit der Größe.....	119
4.2.4.2.2	Verhandlungsmacht in Abhängigkeit vom Entwicklungsniveau	140
4.2.4.2.3	Verhandlungsmacht in Abhängigkeit weiterer Faktoren	143
4.2.4.3	Verhandlungsmacht der EU	146
4.2.4.4	Zwischenfazit	148
4.3	Erweiterungen des Modells	149
4.3.1	Informationsasymmetrien zwischen den Spielern.....	149
4.3.1.1	Einseitige Informationsasymmetrien bei den Spielern.....	150
4.3.1.1.1	Einseitige Informationsasymmetrie bei der EU	150
4.3.1.1.2	Einseitige Informationsasymmetrie bei M1	152
4.3.1.2	Zweiseitige Informationsasymmetrien	154
4.3.1.3	Demonstrieren der Verhandlungsmacht.....	160
4.3.1.4	Zwischenfazit	163
4.3.2	Verhandlungen über die Höhe der Kompensation	164
4.3.2.1	Endliche Verhandlungsrunden ohne Abdiskontierung.....	165

4.3.2.2	Unendliche Verhandlungsrunden mit Abdiskontierung: Theorie und Experimente	170
4.3.2.3	Unendliche Verhandlungsrunden mit Abdiskontierung: Anwendung	175
4.3.2.4	Zwischenfazit	183
4.3.3	Der Gruppeneffekt bei den Respondern	184
4.3.3.1	Experimentelle Studien zum Gruppenverhalten	185
4.3.3.2	Kompensationszahlungen an eine Gruppe ohne Abstimmungsregel	190
4.3.3.3	Kompensationszahlungen an eine Gruppe mit Abstimmungsregel	196
4.3.3.4	Zwischenfazit	201
4.3.4	Wiederholung des Spiels	203
4.3.4.1	Experimentelle Studien zu wiederholten Spielen	204
4.3.4.2	Auswirkungen wiederholter Spiele auf das Verhalten der EU	207
4.3.4.3	Auswirkungen wiederholter Spiele auf das Verhalten der Mitgliedsländer	208
4.3.4.4	Zwischenfazit	210
4.4	Zusammenfassung	211
5	Zur Bedeutung der Austrittsoption für den Integrationsprozess	213
5.1	Optionen zur Eindämmung des Drohpotentials	214
5.1.1	Erhöhung der Austrittshürden	215
5.1.2	Stärkung der EU-Verhandlungsmacht	222
5.2	Austrittsrecht als Bestandteil der flexiblen Integration ?	230
5.2.1	Neugründung der EU mit Hilfe des Austrittsrechtes	231
5.2.2	Teilmitgliedschaften im Zuge des Austrittsrechtes	233
5.3	Zusammenfassung	239
6	Zur ökonomischen Wirkung des Austrittsrechtes - Zusammenfassung -	241
V	Anhang	248
VI	Literaturverzeichnis	253
VII	Nachwort	284
VIII	Lebenslauf	285

II Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Warenhandel innerhalb der EU 144

Abbildung 2: Auszahlungen bei unterschiedlichen Kompensationsangeboten der EU 157

III Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zuordnung der Kompetenzen gemäß Alesina/Angeloni/Schuknecht (2005)..... 36

Tabelle 2: Zuwendungen der GAP an die jeweiligen Mitgliedsländer 46

Tabelle 3: Zuwendungen der Regional- und Strukturpolitik an die Mitgliedsländer 51

Tabelle 4: Die Rolle der EU in den gewählten Politikbereichen 53

Tabelle 5: Ergebnisse des Modells..... 111

Tabelle 6: Die Nutzenverluste eines Austritts für M1 und die EU in Abhängigkeit der zu treffenden Entscheidung 115

Tabelle 7: Die Mitgliedsländer der EU nach der Bevölkerung..... 120

Tabelle 8: Die Mitgliedsländer der EU nach Fläche in km² 121

Tabelle 9: Mitgliedsländer der EU nach BIP in Mio € 122

Tabelle 10: Mitgliedsländer der EU nach BIP / Kopf..... 124

Tabelle 11: Die einzelnen Indikatoren zur Bestimmung der Größe im Vergleich..... 125

Tabelle 12: Indexierung der europäischen Länder nach Jalan (1982) in Anlehnung an Ahlfeld (2007) 127

Tabelle 13: Indexierung der europäischen Länder nach Jalan (1982)..... 128

Tabelle 14: Rangfolge der Mitgliedsländer nach der einfachen Indexbildung..... 130

Tabelle 15: Stimmenverteilung pro Staat im Ministerrat (345 Sitze)..... 134

Tabelle 16: Anzahl der Sitze im Parlament unter der Vertrag von Nizza und dem Vertrag von Lissabon 135

Tabelle 17: Die finanziellen Verflechtungen der Mitgliedsländer mit der EU..... 140

Tabelle 18: Ergebnisse bei endlichen Spielen ohne Abdiskontierung..... 169

Tabelle 19: Ergebnisse bei unendlichen Spielen mit Abdiskontierung..... 182

Tabelle 20: Ergebnisse zu Kompensationsangeboten an eine Gruppe von Mitgliedsländern ohne Abstimmungsregel..... 196

Tabelle 21: Ergebnisse zu Kompensationsangeboten an eine Gruppe von Mitgliedsländern mit Abstimmungsregel..... 201

IV Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EFTA	European Free Trade Area
EG	Europäischen Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDI	Foreign Direct Investment
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GESVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
NAFTA	North American Free Trade Agreement
PASOK	Die Panellinio Sosialistiko Kinima (Panhellenische Sozialistische Bewegung)
WTO	World Trade Organization
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention

1 Zur ökonomischen Wirkung des Austrittsrechtes - Einleitung -

1.1 Problemstellung

Seit der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 durch die sechs Staaten Belgien, Luxemburg, Niederlande, Italien, Frankreich und Deutschland hat die damit begründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft eine Entwicklung durchlaufen, die in dieser Art und Weise weltweit einmalig ist: In den letzten 50 Jahren hat sich diese wirtschaftlich eng kooperierende Gemeinschaft nicht nur um zahlreiche Länder erweitert, sondern es wurde gleichzeitig auch die Vertiefung des Integrationsraumes vorangetrieben, infolgedessen die Harmonisierung und Zentralisierung vieler Politikbereiche zugenommen hat. Viele Entscheidungen, die für die Mitgliedsländer unterschiedliche Konsequenzen nach sich ziehen können, werden nun zentral in Brüssel getroffen.

Die Parallelität von Erweiterungs- und Vertiefungsprozessen hat sich dabei als konfliktträchtig herauskristallisiert und den Integrationsprozess vor immer wieder neue Herausforderungen gestellt. Im Zuge der Erweiterungen – insbesondere um die süd- und osteuropäischen Länder – ist die Heterogenität der Mitgliedsländer weiter gestiegen. Wiesen die Gründerstaaten noch ein wirtschaftlich vergleichbares Entwicklungsniveau auf, so haben fast alle Erweiterungsrunden zu mehr Einkommensdivergenzen zwischen den Mitgliedsländern geführt. In der jetzigen Gemeinschaft ist der Unterschied zwischen dem ärmsten und dem reichsten Land enorm: Bulgarien, das der Gemeinschaft 2007 beigetreten ist, verfügt über ein BIP pro

Kopf in Höhe von 4.735,54 Euro, während Luxemburg als Gründungsmitglied mit einem fünfzehnfach höherem BIP pro Kopf, d. h. 74.550,76 Euro aufwarten kann.¹

Diese großen Einkommensunterschiede prägen die Interessenlage der Mitgliedsländer ganz erheblich: Die mit einer Mitgliedschaft erzielbaren Subventionen im Bereich der EU-Agrarpolitik und der EU-Regional- und Strukturpolitik sind beispielsweise gerade für die ärmeren, strukturell weniger gut entwickelten und größtenteils auf Landwirtschaft ausgerichteten Länder von großer Bedeutung. Diese befürworten insbesondere auch zentrale Maßnahmen, durch die sie ihre Landwirtschaft besser gegenüber Drittstaaten abschotten können, d. h. mehr Protektionismus gegenüber Nicht-EU-Mitgliedern. Für die reicheren, weiter entwickelten Industrieländer hingegen stehen beispielsweise die mit dem Gemeinsamen Markt möglichen und die im Rahmen der handelspolitischen Positionierung der EU erreichbaren Handelsgewinne im Vordergrund.²

Die Heterogenität in den Interessen hat dabei weit reichende Folgen für die weitere Vertiefung der Union: Nicht nur werden Entscheidungsfindungsprozesse durch divergierende Haltungen erschwert, sondern es gestaltet sich als zunehmend schwierig, sich auf gemeinsame Ziele zu einigen, die für die Weiterentwicklung der Europäischen Union notwendig sind. Die Umsetzung dieser Ziele kann für einzelne Mitgliedsländer (zunächst) mit Verlusten verbunden sein, sodass sie für ihre Zustimmung zur vertieften Integration ein Entgegenkommen der EU erwarten.

Diesen Schwierigkeiten, die mit den unterschiedlichen Präferenzen einhergehen, kann auf zentraler Ebene nun auf ganz unterschiedlicher Weise begegnet werden: Um die Entscheidungsfindungsprozesse zu beschleunigen, könnten zunächst die Abstimmungsverfahren

1 Es handelt sich hierbei um das jeweilige Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen pro Kopf, Stand 2008 (Quelle Eurostat).

2 Vgl. Brasche (2008), S. 5.

durch eine Herabsetzung des Quorums vereinfacht werden, was gleichbedeutend mit der Zurückdrängung der Einstimmigkeitsregel ist. Im Vertrag von Lissabon wurde diesem Umstand Rechnung getragen, indem zukünftig der Abstimmungsmodus der qualifizierten Mehrheit von bisher 137 auf 181 Politikbereiche³ ausgeweitet werden soll.⁴

Eine weitere Möglichkeit ist es, denjenigen Ländern, die eine weitere Vertiefung unter den gegebenen Bedingungen nicht mittragen können oder wollen, ein Zugeständnis als Preis für ihre Zustimmung zu gewähren. Vergünstigungen jeglicher Art für einzelne Länder haben in der bisherigen Entwicklung der EU die vertiefte Integration oft beschleunigt. Als Beispiel hierfür aus der jüngsten Vergangenheit ist die Zustimmung Irlands zum Reformvertrag zu nennen. Nachdem die irische Bevölkerung diesem im Juni 2008 eine Absage erteilte und damit die EU in eine Krise stürzte, hat die EU im Vertragswerk die entsprechenden Nachbesserungen unter Berücksichtigung der irischen Interessen vorgenommen. Am 2. Oktober 2009 haben die Iren den Reformvertrag bejaht – der Vertrag von Lissabon wird nun am 1. Dezember 2009 in Kraft treten. Insbesondere das Zugeständnis an Irland, dass es weiterhin einen Kommissar stellen kann, war allerdings nicht unumstritten. Ursprünglich war vorgesehen, die Anzahl der Kommissare auf zwei Drittel der Anzahl der Mitgliedsländer abzusenken, womit sich eine höhere Effizienz versprochen wurde. Diese Regel wurde nun ausgesetzt, sodass weiterhin jedes Land mit einem Kommissar vertreten sein wird. Nach Jo Leinen, Vorsitzender des Verfassungsausschusses im EU-Parlament, wird durch dieses Vorge-

³ Vgl. CEP (2008). Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im EU-Ministerrat steht seit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) immer wieder auf der Agenda bei Vertragsrevisionen.

⁴ Es bleibt jedoch abzuwarten, ob nicht die Bedingungen der qualifizierten Mehrheit die Entscheidungsfindung erschweren werden. Die komplizierte Struktur der doppelten Mehrheit für die 55% der Mitgliedstaaten (mindestens 15 Länder) und 65% der Bevölkerung notwendig sind (und einer Sperrminorität von mindestens 4 Mitgliedstaaten) kann hier eventuell hemmend wirken. Hofmann/Wessels (2008), S. 15.

hen jedoch ein falsches Signal gesendet: Das Blockieren in einer Union, um Zugeständnisse zu erreichen, lohnt sich – insbesondere, wenn einstimmig abgestimmt wird und das Veto eines Landes den gesamten Ratifikationsprozess zum Erliegen bringen kann.⁵ Nicht von ungefähr kommen daher immer mehr Stimmen auf, die die Zugeständnisse und den zum europäischen Entwicklungsprozess gehörenden „Kuhhandel“ anprangern und stattdessen vorschlagen, dass diejenigen Länder, die einer weiteren Integration unter den gegebenen Umständen nicht zustimmen können, austreten sollten – zum Wohle der verbleibenden Staaten. Auch wenn ein Austritt zunächst undenkbar erscheinen mag, vor dem Hintergrund, dass bisher noch kein Land die Union verlassen hat und die Union als dauerhaft bestehende Schicksalsgemeinschaft geplant war, so ist nicht auszuschließen, dass die Länder künftig davon Gebrauch machen könnten. Auslöser dafür muss nicht zwangsläufig eine Vertragsabstimmung, sondern können auch neu eingetretene Umstände sein, wie eine gravierende Wirtschafts- und Finanzkrise. Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen, dass der Austritt als mögliche Handlungsoption Relevanz erhalten kann. Dabei erhält die Austrittsmöglichkeit mit dem Vertrag von Lissabon nun auch die rechtliche Legitimation, denn zum ersten Mal wird in ein europäisches Vertragswerk die explizite Austrittsoption aufgenommen, die es einem Mitgliedsland zukünftig erlauben wird, die Union einseitig und ohne Angabe von Gründen zu verlassen.

Falls die Länder die Austrittsoption ernst nehmen sollten, sind nachhaltige Veränderungen im europäischen Integrationsgefüge zu erwarten, die die weitere Funktionsfähigkeit der EU auf den Prüfstand stellen würden. Es stellt sich somit die Frage, welchen Stellenwert dieses Austrittsrecht sowohl für die Union als auch für die Mitgliedsländer zukünftig haben wird: Handelt es sich hierbei um eine Option, die zwar die mitgliedstaatliche Souveränität bekräftigt, aber ledig-

⁵ o. V. (2008).

lich als ultima ratio angedacht wird (wenn ein Verbleib in der EU tatsächlich nicht mehr tragfähig ist) und damit zunächst irrelevant ist? Könnte es als Drohmittel instrumentalisiert werden? Begünstigt es womöglich die Flexibilität bei weiteren Vertiefungs- und Erweiterungsbestrebungen, die angesichts der bereits fortgeschrittenen wirtschaftlichen und politischen Integration Europas nötiger wird? Oder wird mit der nun expliziten Austrittsmöglichkeit das Ende des europäischen Integrationsprozesses eingeläutet, wenn Mitgliedsländer jederzeit ohne Angabe eines Grundes austreten können? Ist die Austrittsoption für den weiteren Integrationsprozess förderlich oder hemmt sie ihn?

1.2 Aufbau der Arbeit

Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, eine ökonomische Analyse zum Austrittsrecht, das im Vertrag von Lissabon niedergeschrieben ist, durchzuführen. Dazu wird zunächst in Kapitel 2 das Recht auf Austritt thematisch erläutert, um eine Ausgangsbasis für die weitere Betrachtung zu schaffen. Dazu gilt es zunächst zu klären, ob und anhand welcher rechtlichen Normen ein Austritt bereits im derzeitigen Vertragswerk möglich sein könnte (Abschnitt 2.1). Aufbauend darauf wird im Anschluss erörtert, weshalb die EU unter Beachtung der damit einhergehenden Risiken und Chancen nun überhaupt ein vertraglich garantiertes Austrittsrecht eingeführt hat (Abschnitt 2.2). Schließlich erfolgt eine genaue Analyse des Austrittsartikels (Abschnitt 2.3) und der sich daraus ergebenden, insbesondere juristischen Schlussfolgerungen.

Nach dieser umfassenden Einordnung der Austrittsmöglichkeit wird in Kapitel 3 der Überlegung nachgegangen, welche Relevanz die Austrittsoption für die EU-Mitgliedsländer tatsächlich besitzt. Dabei spielt eine Rolle, unter welchen Umständen ein Mitgliedsland den Austritt ins Auge fassen und das entsprechende Verfahren einleiten