

DER BÜRGER IM STAAT

54. Jahrgang **Heft 1** 2004

Die Osterweiterung der EU



Landeszentrale
für politische Bildung
Baden-Württemberg

Inhaltsverzeichnis

Die Osterweiterung der EU

Martin Große Hüttmann Die Osterweiterung der Europäischen Union	4	Thomas Fischer Eine Verfassung für das große Europa	56
Stephanie Weiss Die Erweiterung aus der Sicht der Beitrittskandidaten	11	Franco Algieri Die erweiterte EU als internationaler Akteur	63
Mechthild Schrooten Ökonomische Perspektiven der EU-Osterweiterung	17	Jürgen Gerner Die Erweiterung der EU – eine Chance für Baden-Württemberg	69
Barbara Lippert Finanzielle Handlungsfähigkeit und Gemeinschaftspolitiken	20	Claudia Philipp Hans Furler – ein Europäer der ersten Stunde	71
Wilhelm Knelangen Die Innen- und Justizpolitik der EU und die Erweiterung	28	Buchbesprechungen	75
Elmar Hönekopp Arbeitsmarktperspektiven in der erweiterten Europäischen Union	34		
Marcus Höreth Die erweiterte EU in der Legitimitätskrise	41		
Claus Giering Die institutionellen Konsequenzen der EU-Erweiterung	48		

Einzelbestellungen und Abonnements bei der Landeszentrale (bitte schriftlich)

Impressum: Seite 27

Bitte geben Sie bei jedem Schriftwechsel mit dem Verlag Ihre auf der Adresse aufgedruckte Kunden-Nr. an.

Die institutionellen Konsequenzen der EU-Erweiterung

CLAUS GIERING¹

Die Entscheidung zur Osterweiterung war von Beginn an verknüpft mit einer Debatte über die Reformbedürftigkeit des Institutionengefüges der Europäischen Union (EU). Für eine EU von 25 und mehr Staaten sind die bestehenden Strukturen nicht mehr tragfähig. Ein Beibehalten des Status quo würde die Handlungsfähigkeit der Institutionen lähmen. Claus Giering beschreibt in seinem Beitrag die Konsequenzen der Erweiterung für die Institutionen der EU und stellt die in Amsterdam (1997) und Nizza (2000) beschlossenen Modifikationen, die Vorschläge des Konvents zur Zukunft Europas sowie der Regierungskonferenz vor. Die Institutionen sind nicht nur das Herzstück des politischen Systems der EU. Gerade an ihnen zeigt sich der Zwiespalt zwischen Fragen der Entscheidungsmacht, die häufig auf nationalen Ambitionen beruhen, und notwendigen Reformen. Red.

HANDLUNGSDRUCK UND MACHTERHALT

Europa muss in die Verlängerung. Auf dem Gipfel von Brüssel im Dezember 2003 haben sich die Staats- und Regierungschefs der erweiterten Europäischen Union nicht auf eine Verfassung für die EU einigen können. Vertiefung und Erweiterung – die konstruktive Versöhnung dieser beiden Mammutaufgaben durch eine Generalrevision der EU ist erneut verschoben worden. Dabei hat gerade die im Mai 2004 anstehende größte Erweiterungsrunde in der Geschichte der europäischen Integration um zunächst zehn Staaten für erheblichen Reformdruck gesorgt. Zwar war schon vor dem Ende des Kalten Kriegs und dem Zusammenbruch des Ostblocks die Reformbedürftigkeit der Brüsseler Institutionen offensichtlich. Die Kluft zwischen der Aufgabenfülle der EU und ihrer demokratischen Fundierung war im Zuge der Vertiefung der Integration spätestens mit den Beschlüssen zur Einheitlichen Europäischen Akte 1985 und den anschließenden Vorbereitungen auf die Wirtschafts- und Währungsunion zu groß geworden (Wielgoß 1997). Doch lieferte die Erweiterung zusätzlichen Handlungsdruck, der dann zu den Vertragsänderungsgrundlagen von Amsterdam und Nizza, sowie der Verfassungsdebatte im Konvent und auf der Regierungskonferenz 2003/2004 führte (vgl. Varwick/Knelangen 2004).

Die Entscheidungen zur Erweiterung waren also von Beginn an verknüpft mit einer Debatte über die Erweiterungsfähigkeit der Europäischen Union und somit über die Reformbedürftigkeit des Institutionengefüges. Diese Forderung ging bereits auf den Kopenhagener Gipfel von 1993 zurück, auf dem die Kriterien benannt wurden, die beitragswillige Staaten vor der Auf-

nahme von Verhandlungen erfüllen müssen: Eine funktionsfähige Marktwirtschaft, rechtsstaatliche Strukturen und die Bereitschaft zur Übernahme des gesamten gemeinsamen Rechtsbestandes, des so genannten *Acquis communautaire*. Denn dort war auch ein viertes, auf die EU bezogenes Kriterium beschlossen worden, nachdem die Erweiterung nur stattfinden kann, wenn die EU selbst danach nicht an Handlungsfähigkeit einbüßt.

BESTEHENDE STRUKTUREN SIND NICHT TRAGFÄHIG

Diese Anforderung konnte nur über eine grundlegende Reform der Gemeinschaftsorgane und

Entscheidungsverfahren erfüllt werden. Denn das Institutionengefüge war auf eine Gemeinschaft von sechs Mitgliedern ausgelegt und nur mühsam für eine EU von 15 Mitgliedstaaten angepasst worden. Für eine Union der nun 25 und bald schon 28 und mehr Mitglieder wären die bestehenden Strukturen nicht tragfähig gewesen. So hätte die absolute Anzahl von Mitgliedsstaaten die meisten EU-Institutionen gesprengt, wenn diese auch nach der Erweiterung weiter nach den bisherigen Verfahren beschickt worden wären. Dies widerspräche nicht nur jeglichen Effizienzüberlegungen, sondern hätte auch die Vorurteile gegenüber dem „Brüsseler Moloch“ wesentlich verstärkt.

Die Europapolitik trifft – wie Politik überhaupt – aber kaum Vorratsentscheidungen. Dies ha-

SCHAUBILD 1: INSTITUTIONEN OHNE NIZZA-REFORMEN IN EINER EU-28

Staat	Bevölkerung in Mio. ¹⁾	Bevölkerung in %	Stimmen im Rat ²⁾	Sitze im EP ²⁾	Kommissare ²⁾
Deutschland	82,038	15,04	10	99	2
Großbritannien	59,247	10,68	10	87	2
Frankreich	58,966	10,81	10	87	2
Italien	57,612	10,56	10	87	2
Spanien	39,394	7,22	8	64	2
Niederlande	15,760	2,89	5	31	1
Griechenland	10,533	1,93	5	25	1
Belgien	10,213	1,87	5	25	1
Portugal	9,980	1,83	5	25	1
Schweden	8,854	1,62	4	22	1
Österreich	8,082	1,48	4	21	1
Dänemark	5,313	0,97	3	16	1
Finnland	5,160	0,95	3	16	1
Irland	3,744	0,69	3	15	1
Luxemburg	0,429	0,08	2	6	1
EU-15	375,325	68,8	87	626	20
Polen	38,667	7,09	8	64	2
Rumänien	22,489	4,12	6	44	1
Tschechien	10,290	1,89	5	25	1
Ungarn	10,092	1,85	5	25	1
Bulgarien	8,230	1,51	4	21	1
Slowakei	5,393	0,99	3	16	1
Litauen	3,701	0,68	3	15	1
Lettland	2,439	0,45	3	10	1
Slowenien	1,978	0,36	3	9	1
Estland	1,446	0,27	3	7	1
Zypern	0,752	0,14	2	6	1
Malta	0,377	0,07	2	6	1
EU-27	481,179	88,2	134	874	33
Türkei	64,385	11,8	10	89	2
EU-28	545,564	100	144	963	35

¹⁾ Quelle: Eurostat 1999

²⁾ Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems

ben die Verträge von Amsterdam 1997 und Nizza 2000 gezeigt, mit denen eigentlich schon die bestehenden Defizite überwunden und Lähmungserscheinungen nach einer Erweiterung verhindert werden sollten. Auch nach den eineinhalb Jahre währenden Anstrengungen des Verfassungskonvents und der anschließenden Regierungskonferenz ist dies noch nicht gelungen. Das ist nicht wirklich verwunderlich, denn bei diesen Fragen geht es um die Machtverteilung und die Balance der Mitgliedstaaten untereinander. Je mehr Rechtssetzungsbereiche und Finanzmittel den Gemeinschaftsorganen zugestanden werden, desto entscheidender sind die institutionellen Fragen in diesem politischen System.

ENTSCHEIDUNGSMACHT, EINFLUSS UND NATIONALE AMBITIONEN

Die Zuteilung der Entscheidungsmacht ist maßgeblich für den jeweiligen Einfluss auf die Auflösung der Konfliktlinien im Rahmen der finanziellen Verteilungsinteressen und der politischen Steuerungsentscheidungen, also über die Ausrichtung und Gewichtung der Gemeinschaftspolitiken und die Verwirklichung der einzelstaatlichen Ambitionen. Die verschiedenen informellen Koalitionen innerhalb der EU werden dementsprechend institutionelle Reformen an ihren Präferenzen in Bezug auf die gemeinsamen Politikbereiche messen und dasjenige institutionelle Arrangement stützen, das zur Wahrung und Durchsetzung der eigenen Interessen geeignet erscheint. Nicht zuletzt aus diesem Grund konnten die institutionellen Machtfragen weder in Amsterdam noch in Nizza nachhaltig gelöst werden (vgl. etwa Jopp/Maurer/Schmuck 1998, Weidenfeld 1998 und 2001).

Um diesen Mechanismen des nationalen Machterhalts entgegenzuwirken, wurde durch die beiden Zukunftserklärungen von Nizza 2000 und Laeken 2001 ein Reformkonvent eingesetzt, dessen 105 Vollmitglieder zum Großteil Parlamentarier waren. Eine Revision der Regeln von Nizza war zwar im Arbeitsauftrag nicht ausdrücklich vorgesehen. Die rund 60 Fragen, die die Staats- und Regierungschefs dem Konvent in der Erklärung von Laeken zur Lösung mit auf den Weg gegeben haben, ließen aber auch eine Neubehandlung der Institutionen zur Vorbereitung auf eine EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten zu. Die zehn Neumitglieder und drei weitere Beitrittskandidaten – Bulgarien, Rumänien und die Türkei – nahmen nahezu gleichberechtigt an den Beratungen des Konvents teil (zum Ablauf und den Ergebnissen des Konvents siehe Giering 2003). Im Folgenden sollen nun die Konsequenzen der Erweiterung für die zentralen Institutionen der EU beschrieben, die in Amsterdam und Nizza beschlossenen Anpassungen sowie die Vorschläge des Konvents und der Regierungskonferenz vorgestellt und mögliche weiterführenden Lösungen diskutiert werden.

DIE KOMMISSION ALS HÜTERIN DER VERTRÄGE

Die Kommission verfügt in weiten Teilen der Gemeinschaftspolitik über das alleinige Initia-

tivrecht, ist die „Hüterin der Verträge“ und ist maßgeblich an der Exekutive, also der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht, beteiligt (zur Kommission vgl. Dietz/Fabian 1999). Sie nimmt diese Aufgaben als Kollegium wahr. In der derzeitigen Kommission sitzen 20 Kommissare:

ne stärkere Ausdifferenzierung der Arbeitsteilung innerhalb der Kommission abgefangen werden.

- **Senior-/Junior-Modell:** Jeder Staat erhält einen eigenen Kommissar, aber es wird zwischen stimmberechtigten und nicht stimm-



EINE TAGUNG DER EU-KOMMISSION IN BRÜSSEL.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa

Aus jedem Mitgliedsstaat ein Kommissar sowie aus den „großen Fünf“ – Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien – je ein zusätzlicher Vertreter. Ohne Reformen würde die Kommission in einer EU von 28 Staaten auf 35 Mitglieder anwachsen. Je größer allerdings ein Gremium ist, desto stärker nimmt die Arbeitsfähigkeit ab: die Sitzungen werden länger, ein Konsens ist schwieriger zu erzielen, die Tendenz zur Gruppenbildung entsteht und die Entscheidungsvorbereitung wird nach außen in Arbeitsgruppen oder Agenturen verlagert. In einer Kommission mit mehr als 25 gleich- und stimmberechtigten Kommissaren wäre es deutlich schwieriger als bisher, zu Entscheidungen mit klaren Mehrheiten zu kommen und allen Kommissaren noch ein adäquates Portfolio zu überantworten. Ziel der Reform muss also die Wahrung von Handlungsfähigkeit und Effizienz der Kommission in einer erweiterten EU sein.

REFORMOPTIONEN FÜR DIE KOMMISSION

Im Rahmen der Reformdebatte der letzten zehn Jahre haben sich mehrere Optionen herauskristallisiert:

- **Status-quo-Modell:** Alle Mitgliedstaaten behalten auch in einer erweiterten Europäischen Union einen stimmberechtigten und gleichwertigen Kommissar. Die Erhöhung der Anzahl der Kommissare muss durch ei-

berechtigten Kommissaren unterschieden. Auch bei steigender Mitgliederzahl könnten so eine sinnvolle Aufgabenverteilung vorgenommen und eine leichtere Entscheidung im kleineren Kollegium herbeigeführt werden.

- **Staatssekretärmodell:** In eine ähnliche Richtung geht die Aufwertung und „Politisierung“ der Generaldirektoren der Brüsseler Generaldirektionen. Im Sinne deutscher Staatssekretäre oder französischer Vizeminister würden diese die politische Leitung der einzelnen „Ministerien“ oder bestimmter Aufgabenbereiche dort übernehmen. Diese „Staatssekretäre“ wären zwar nicht stimmberechtigt, aber immer noch Bestandteil der europäischen „Regierung“. Sie könnten die Kommissare im Kommissionskollegium, gegenüber anderen Institutionen und Drittstaaten sowie in der Öffentlichkeit vertreten und hätten erheblichen Einfluss auf die Arbeit in ihren Generaldirektionen.

- **Rotationsmodell:** Nach verschiedenen Rotationsmodellen könnten entweder zwischen allen Mitgliedstaaten oder zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten – nach demografischen oder geografischen Kriterien zugeordnet – eine bestimmte Anzahl von Kommissionssitzen aufgeteilt werden. Dazu ist ein fester und fairer Verteilungsschlüssel nötig. Allerdings widersprechen alle Rotationsmodelle dem Streben vieler Mitgliedstaaten, in jeder Kommission angemessen vertreten zu sein.

■ **Regierungsmodell:** Die weit reichendste Lösung wäre, die Bestimmung der Anzahl und die Zusammenstellung der Kommissare dem Kommissionspräsidenten zu überlassen. Er könnte seine Kommission nach dem Vorbild nationaler Regierungen an einem Regierungsprogramm ausrichten. Damit würde auch der Charakter der Kommission als unabhängiges, den übergreifenden europäischen Interessen verpflichtetes Gremium wieder deutlich.

Mit dem Vertrag von Amsterdam haben sich die Staats- und Regierungschefs 1997 zunächst grundsätzlich auf eine Beschränkung der Anzahl der Kommissare geeinigt. Um diese zu erreichen, sollen die fünf großen Mitgliedstaaten auf einen Kommissar verzichten. Auf diese Weise hätten aber nur bis zu fünf neue Mitglieder aufgenommen werden können, bis die Obergrenze von 20 Kommissaren erneut durchbrochen worden wäre. In Nizza wurde 2000 daher ein Stufenplan entwickelt. Ab dem 1. Januar 2005 würden die fünf großen Mitgliedstaaten demnach – wie in Amsterdam beschlossen – auf einen zweiten Kommissar verzichten. Sobald die Europäische Union aber 27 Mitgliedstaaten umfasst, ändert sich die Zusammensetzung, denn dann muss die Zahl der Kommissionsmitglieder unter der Anzahl der Mitgliedstaaten liegen. Die Mitglieder sollen auf der Grundlage einer „gleichberechtigten Rotation“ ausgewählt werden. Auf wichtige Einzelheiten dieser Regelung – so etwa auf die künftige Größe des Kommissionskollegiums oder die genaue Ausgestaltung der Rotation – konnten sich die Staats- und Regierungschefs in Nizza allerdings nicht einigen. Zum 1. Mai 2004 kommen zehn Kommissare aus den neuen Mitgliedstaaten hinzu. Sie bleiben bis zum Amtsantritt des neuen Kollegiums nach den Europawahlen ohne eigenes Portfolio und werden den Geschäftsbereichen der bisherigen Kommissionsmitglieder beigeordnet. Dennoch genießen die Neumitglieder in der dann vorübergehend auf 30 Mitglieder angewachsenen Kommission von Anfang an volles Stimmrecht. Die nächste Kommission wird sich nach den Nizza-Regelungen aus je einem Kommissar aus den 25 Mitgliedstaaten zusammensetzen.

DER KONVENTSVORSCHLAG: EIN SCHRITT VOR UND ZWEI ZURÜCK?

Über die Größe der Kommission hatte erneut der europäische Reformkonvent zu beraten (vgl. Schild 2003). Gegen den Widerstand vor allem der kleineren und neuen Mitgliedstaaten entschied sich das Konventspräsidium – unter dem Vorsitz des Franzosen *Valéry Giscard d'Estaing* – für eine weiter gehende Lösung als sie in Nizza verabredet worden war. So soll die Kommission ab 2009 aus ihrem Präsidenten, einem neu zu schaffenden EU-Außenminister als Vizepräsidenten und 13 Europäischen Kommissaren sowie zusätzlich aus je einem nicht stimmberechtigten Kommissar aus den übrigen Mitgliedstaaten bestehen. Die 13 Europäischen Kommissare sollen dabei nach einem System der gleichberechtigten Rotation

zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt werden, wie es schon der Vertrag von Nizza für eine EU mit 27 Mitgliedstaaten vorgesehen hatte. Das System beruht auf folgenden Grundsätzen:

- Die Mitgliedstaaten werden bei der Festlegung der Reihenfolge und der Dauer der Amtszeiten ihrer Staatsangehörigen im Kollegium gleich behandelt; demzufolge kann die Gesamtzahl der Mandate, welche Staatsangehörige zweier beliebiger Mitgliedstaaten innehaben, niemals um mehr als eins voneinander abweichen.
- Jedes der aufeinander folgenden Kollegien ist so zusammengesetzt, dass das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Union auf zufrieden stellende Weise zum Ausdruck kommt.

Auch wenn diese Regelung erst ab dem 1. November 2009 gelten soll, wäre die Kommission dadurch mit 27 und mehr Mitgliedstaaten handlungsfähig. Mit dem Reformvorschlag verbunden wäre auch eine Stärkung der Stellung des Kommissionspräsidenten bei der Festlegung der Leitlinien sowie bei der Organisation der internen Arbeitsteilung der Kommission (Wessels 2003).

WIRKSAMKEIT DES VORSCHLAGS WIRD UNTERLAUFEN

Die Wirksamkeit dieser im Prinzip nachvollziehbaren und sachgerechten Ausgestaltung der künftigen Kommission wird allerdings durch einige andere Bestimmungen unterlaufen. So soll der Kommissionspräsident nach dem Verfassungsentwurf die Kommissare aus nationalen Listen (bestehend aus drei Personen beiderlei Geschlechts) auswählen, was die Handlungsfreiheit des Kommissionspräsidenten und auch die Attraktivität des Kommissionspostens für verdiente Politiker schmälert. Unklar an dem Entwurf ist auch die genaue Stellung der nicht stimmberechtigten Kommissionsmitglieder. Welche Art Kandidaten werden sich wohl für diese Position finden? So könnten Mitgliedstaaten entweder starke Persönlichkeiten zur Durchsetzung eigener Vorstellung entsenden oder eher „Botschafter“ zur Beobachtung des Geschehens. Klar ist jedenfalls, dass wenn beispielsweise über Bestimmungen im Rahmen der Regional- und Strukturpolitik entschieden werden soll, die Kommissare aus Deutschland und Spanien ein gewichtiges Wort mitsprechen werden, ob sie nun im Moment ein Stimmrecht haben oder nicht. Dass mit diesen Neuerungen des Konvents de facto eine Verkleinerung der Kommission sowie eine Straffung ihrer Entscheidungsverfahren einhergehen werden, ist also zu bezweifeln. Besonders kritisch zu bewerten ist, dass nach dem Reformkonvent weiterhin der Europäische Rat das Vorschlagsrecht bei der Auswahl des Kommissionspräsidenten haben soll. So besteht die Gefahr einer weiteren Machtverschiebung in der künftigen EU-Spitze zugunsten des Europäischen Rates. Hauptgrund dafür ist, dass der Kommissionspräsident durch das vorgesehene Wahlverfahren demokratisch

weiterhin zu schwach legitimiert bleibt. Das vorgeschlagene Verfahren sieht vor, dass der Kandidat durch den Europäischen Rat benannt und anschließend durch das Europäische Parlament – nach vorhergehender Absprache – bestätigt wird. Das Verfahren müsste aber vielmehr vom Kopf auf die Füße gestellt werden, indem der Kommissionspräsident zunächst vom Europäischen Parlament – eventuell nach vorheriger Rücksprache mit dem Europäischen Rat – gewählt und anschließend durch die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat bestätigt wird.

In der Regierungskonferenz, die seit Oktober 2003 auf der Grundlage der Konventsvorschläge über die Annahme einer Verfassung für die EU tagt, hat sich aber rasch abgezeichnet, dass der Konventsentwurf so nicht bestehen kann. Eine Mehrheit der Mitgliedstaaten, die dies auch im Konvent schon deutlich zum Ausdruck gebracht hatten, ist nicht mit einer Zweiteilung des Status der Kommissare einverstanden. Sie wollen weiterhin einen eigenen und stimmberechtigten Kommissar stellen. Es ist daher sehr wahrscheinlich, dass – falls der Verfassungsentwurf angenommen wird – die Bestimmungen zur Kommission noch hinter das Rotationsmodell von Nizza zurückfallen werden und jedes Mitgliedsland auf absehbare Zeit mit einem vollwertigen Kommissar in Brüssel vertreten bleibt. Geht dies mit einer Stärkung der Freiheiten des Kommissionspräsidenten bei der Verteilung und Gewichtung der Aufgaben innerhalb der Kommission einher, können aber wenigstens einige negative Auswirkungen der Größe der künftigen Kommission ein Stück weit abgefangen werden.

DIE STAATENGEWICHTUNG IM MINISTERRAT

Die großen Mitgliedstaaten haben in Nizza dem Verzicht auf ihren zweiten Kommissar und einer Rotation nur unter der Bedingung zugestimmt, dass ihre Stimmen im Ministerrat stärker gewichtet werden (vgl. Weidenfeld 2001). In diesem kommen die nationalen Fachminister zusammen, um einerseits europäische Rechtsakte zu beschließen, und andererseits deren Ausführung zu organisieren und zu überwachen. Kein Legislativakt kann ohne die Zustimmung des Rates – und damit der nationalen Regierungen – erlassen werden. Zeitweise gab es aber mehr als zwanzig Ratsformationen, in denen die Mitgliedstaaten zum Teil widersprüchliche und zumeist wenig transparente Entscheidungen getroffen haben.

Bei den Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit sind die Stimmen der einzelnen Mitgliedstaaten gewichtet. Damit sollen die Größenunterschiede der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, wie dies auch in anderen föderal organisierten Kammern durchaus üblich ist. Seit der ersten Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft (EG) im Jahr 1973 wurde die Gewichtung der Stimmen im Rat nicht mehr verändert (siehe Schaubild zur Stimmengewichtung im Zeitverlauf). Im Zuge der Erweiterung von der EG-9 auf die EU-15 sind aber hauptsächlich kleine und mittlere Staaten beigetreten, wodurch das relative Ge-

SCHAUBILD 2: STIMMENGEWICHTUNG IM RAT IM ZEITVERLAUF

	EG-6 1958	EG-9 1973	EG-10 1981	EG/EU-12 1986	EU-15 1995	EU-25** ab 11/2004
Deutschland	4	10	10	10	10	29
Großbritannien		10	10	10	10	29
Frankreich	4	10	10	10	10	29
Italien	4	10	10	10	10	29
Spanien				8	8	27
Niederlande	2	5	5	5	5	13
Griechenland			5	5	5	12
Belgien	2	5	5	5	5	12
Portugal				5	5	12
Schweden					4	10
Österreich					4	10
Dänemark		3	3	3	3	7
Finnland					3	7
Irland		3	3	3	3	7
Luxemburg	1	2	2	2	2	4
Stimmen gesamt	17	58	63	76	87	237
Qual. Mehrheit*	12 (67,8)	41 (70,5)	45 (70,1)	54 (63,2)	62 (58,2)	169 (60,0)
Sperrminorität**	6 (31,8)	18 (12,2)	19 (13,9)	23 (12,1)	26 (11,6)	69 (11,6)

* In Klammern: Prozentsatz an der Gesamtbevölkerung, die zur Erreichung dieser Schwelle mindestens nötig ist

** Für einen Beschluss sind 62% der vertretenen Bevölkerung nötig – siehe zu EU-25 Schaubild: Stimmverteilung im Rat der EU-25

Quelle: Wolfgang H. Mickel (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union. Köln 1998 (2. Aufl.), S. 435; eigene Berechnungen.

Staatengruppen bildet. Es geht vor allem um Statusfragen der Mitgliedstaaten sowie das Sperrpotenzial im Gesetzgebungsprozess. Für die Handlungsfähigkeit einer großen EU wäre es aber erstrebenswert, das Gestaltungspotenzial zu erhöhen.

In Amsterdam konnten sich die Mitgliedstaaten 1997 auf keine endgültige Lösung einigen. Es wurde nur beschlossen, dass die größeren Staaten entweder durch eine neue Gewichtung der Stimmen oder durch die Einführung einer doppelten Mehrheit gestärkt werden sollen. Auf dem Gipfeltreffen von Nizza wurde über das Thema der Stimmengewichtung im Ministerrat am intensivsten gestritten, da es hier vor allem um Statusfragen zwischen ähnlich großen und einflussreichen Staaten ging – etwa zwischen Deutschland und Frankreich, zwischen Belgien und den Niederlanden oder zwischen Spanien und den anderen großen Mitgliedsstaaten.

Die verhärteten Positionen in der Verhandlung und die immense Bedeutung, die alle Mitgliedsstaaten der Neugewichtung beimaßen, haben letztlich zu einer komplizierten Beschlusslage geführt. Demnach gilt ab dem 1. November 2005 eine neue Stimmengewichtung im Rat, nach der eine Spreizung von drei (Malta) bis 29 Stimmen für die vier bevölkerungsreichsten Mitgliedsstaaten festgelegt wird. Somit gewinnen alle Staaten Stimmen hinzu – die großen allerdings prozentual mehr als die kleineren

wicht der großen Mitgliedstaaten abgenommen hat. Diese Tendenz wird durch die anstehende Erweiterung erneut verstärkt. Seit 1986 hat zudem eine Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit stattgefunden, die zur Wahrung der Handlungsfähigkeit in einer erweiterten Union auch fortgesetzt werden muss. Denn in einer EU mit 25 und mehr Staaten droht eine Entscheidungsblockade, falls nicht die Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit deutlich erleichtert und ihr Anwendungsgebiet ausgeweitet werden. Auch hier gibt es mehrere, zum Teil kombinierbare Lösungsansätze:

- Zum einen können die Stimmen der großen Staaten gegenüber den kleinen aufgewertet werden.
- Nach dem „Modell der doppelten Mehrheit“ muss die Annahme einer Entscheidung daran gekoppelt werden, dass die Stimmen der qualifizierten Mehrheit gleichzeitig einen bestimmten Prozentsatz der EU-Bevölkerung repräsentieren muss.
- Zum dritten kann eine Senkung des Quorums bei Mehrheitsentscheidungen von derzeit 71,3 Prozent auf eine Zweidrittelmehrheit (66,7 Prozent) erfolgen – eine Hürde, die in den Mitgliedstaaten immerhin für Verfassungsänderungen nötig ist.

NEUREGELUNG DER GEWICHTUNG IST SCHWIERIG

Eine Neuregelung der Gewichtung der Mitgliedstaaten im Rat ist ausgesprochen schwierig, da dies einen erheblichen Eingriff in die Gleichrangigkeit ähnlich großer Staaten sowie in die Machtbalance zwischen den einzelnen

SCHAUBILD 3: STIMMVERTEILUNG IM RAT DER EU-25

Staat	Stimmverteilung im Rat		Bevölkerungszahl (Stand: 2000)	Bevölkerungsanteil (in %) für EU-25	Stimmenanteil (in %) für EU-25
	Übergangszeit (ab 1.5.2004)	Nizza-Schlüssel (ab 1.11.2004)			
Deutschland	10	29	82,04	18,22	9,04
Großbritannien	10	29	59,25	13,15	9,04
Frankreich	10	29	58,97	13,09	9,04
Italien	10	29	57,61	12,79	9,04
Spanien	8	27	39,39	8,74	8,42
Polen	8	27	38,67	8,58	8,42
Niederlande	5	13	15,76	3,50	4,05
Griechenland	5	12	10,53	2,34	3,74
Tschechien	5	12	10,29	2,28	3,74
Belgien	5	12	10,21	2,27	3,74
Ungarn	5	12	10,09	2,24	3,74
Portugal	5	12	9,98	2,21	3,74
Schweden	4	10	8,85	1,96	3,12
Österreich	4	10	8,08	1,79	3,12
Slowakei	3	7	5,39	1,20	2,18
Dänemark	3	7	5,31	1,18	2,18
Finnland	3	7	5,16	1,15	2,18
Irland	3	7	3,74	0,83	2,18
Litauen	3	7	3,70	0,83	2,18
Lettland	3	4	2,44	0,55	1,25
Slowenien	3	4	1,98	0,44	1,25
Estland	3	4	1,45	0,33	1,25
Zypern	2	4	0,75	0,17	1,25
Luxemburg	2	4	0,43	0,09	1,25
Malta	2	3	0,38	0,08	0,94
EU-25	124	321	450,46	100	100

Quelle: Fischer/Metz 2004

Mitgliedsstaaten. Den verhältnismäßig größten Zuwachs nach dem Vertrag von Nizza haben Spanien und damit auch Polen zu verzeichnen: Sie verfügen dann über nur zwei Stimmen weniger als die vier anderen großen Staaten, obwohl beide mehr als 50 Prozent weniger Einwohner als Deutschland haben.

Zudem wurde mit dem Vertrag von Nizza die Schwelle, ab der eine Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit getroffen wird, nochmals erheblich angehoben – in einer EU-27 werden es nahezu drei Viertel der Stimmen sein. Um das Blockadepotenzial noch weiter zu erhöhen, wurde zusätzlich ein drittes Mehrheitserfordernis eingeführt: Neben der Mehrheit der Staaten und der gewichteten Stimmen muss künftig auch eine Mehrheit der Bevölkerung von 62 Prozent – dies wird auf Antrag eines Mitgliedsstaates geprüft – hinter einer Entscheidung stehen. Auf der Grundlage dieser dreifachen Mehrheit ist die EU denkbar schlecht für die größte Erweiterung ihrer Geschichte gerüstet.

Der Nizza-Vertrag sieht erst ab dem 1. Januar 2005 eine neue Stimmengewichtung vor. Da der Beitritt jedoch schneller vollzogen wurde als die Staats- und Regierungschefs im Dezember 2000 erwartet haben, wurde der Zeitplan entsprechend angepasst. Auf dem Gipfel von Kopenhagen wurde 2002 beschlossen, die neue Stimmverteilung von Nizza schon mit dem Amtsantritt der neuen Kommission in Kraft zu setzen. Für die Übergangszeit ab dem 1. Mai wurde vereinbart, dass die bisherige Stimmenspreizung in der EU-15 für die zehn Neumitglieder zunächst auch zwischen zwei und zehn Stimmen erhalten und die Mehrheitsschwelle entsprechend angepasst wird. Zum 1. November 2004 tritt dann die neue Stimmengewichtung in Kraft (Fischer/Metz 2004).

KONFLIKTE UM DEN KONVENTSVORSCHLAG

Die Entscheidungsverfahren im Rat will der Konvent nun grundlegend verändern. Im Verfassungsentwurf wird vorgeschlagen, dass die qualifizierte Mehrheit im Rat künftig einer „Mehrheit der Mitgliedstaaten entsprechen und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren“ muss. Wenn der Beschluss nicht auf der Grundlage einer Initiative der Kommission oder in den entsprechenden Fällen des EU-Außenministers erfolgt, erhöht sich die notwendige Mehrheit auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten, die ebenfalls drei Fünftel der Bevölkerung repräsentieren müssen.

Diese „doppelte Mehrheit“ würde das Beschlussverfahren im Ministerrat im Vergleich zum Vertrag von Nizza deutlich erleichtern und transparenter gestalten. Zudem will der Konvent die qualifizierte Mehrheit zur Regel – wenn auch mit relativ vielen Ausnahmen – erheben. Dies wäre ein großer Fortschritt, denn im Ergebnis würde sich dadurch eine substanzielle Verbesserung der Handlungsfähigkeit in einer wachsenden Union ergeben. Nicht zuletzt könnten inhaltlich unbegründete Tauschgeschäfte, wie die zwischen Milchquoten und Steuerfragen, tendenziell unterbunden werden.

Dass es sich bei der Stimmengewichtung im Ministerrat um eine entscheidende Machtfra-

ge handelt, hat das Scheitern des Brüsseler Gipfels im Dezember 2003 erneut deutlich gemacht. Weil einige Staaten durch die Verfassung ihren Einfluss im Ministerrat schwinden sehen, stemmen sie sich gegen den vom Konvent vorgelegten Vorschlag. Denn durch diese Regelung würde sich das Gewicht der Mitgliedstaaten erheblich verändern. Wenn die Bevölkerungskomponente als entscheidender Faktor an die Stelle der Stimmengewichtung tritt, befürchten vor allem Polen und Spanien, die beide in Nizza 27 Stimmen und damit nur zwei Stimmen weniger als Deutschland und Frankreich zugewiesen bekommen haben, eine deutliche Schwächung ihrer Position.

WIDERSTAND POLENS UND SPANIENS IST NACHVOLLZIEHBAR

Zwar ändert sich in einer EU mit 27 Mitgliedstaaten das absolute Gewicht Spaniens bei Entscheidungen kaum, da es mit 39,4 Millionen Einwohnern rund 8,2 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung stellen, seine 27 Stimmen aber nur 7,8 Prozent der dann 346 Gesamtstimmen ausmachen würden. Demnach würden Spanien und Polen in einer EU-27 sogar etwas besser dastehen als heute. Erst im Vergleich zu den anderen großen Staaten, vor allem gegenüber Deutschland, bedeutet dies aber eine deutliche Reduzierung des Gewichts bei der Verabschiedung wie auch – fast noch wichtiger in der EU-Entscheidungslogik – bei der Blockade von Entscheidungen, da Deutschland in einer EU-27 rund 17,1 Prozent der Gesamtbevölkerung stellen würde, aber mit 29 Stimmen nur 8,4 Prozent der Gesamtstimmen in die Waagschale werfen könnte. Der Widerstand gerade Polens und Spaniens in der Regierungskonferenz gegen diese Regelung ist daher nachvollziehbar, auch wenn nach dem Kompromiss von Nizza sich schon heute jeder Staat darauf berufen kann, dass die Stimmen eines Mehrheitsbeschlusses auch 62 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren müssen.

Das Problem Spaniens und Polens mit dieser Reform liegt also weniger an der absoluten, sondern an der relativen Gewichtsverschiebung. Um die Realisierungschancen dieses Vorschlags zu verbessern, ist etwa ein Inkrafttreten weit nach dem bisher vorgesehenen 1. November 2009 oder eine Ausklammerung finanzieller Entscheidungen denkbar. In der nun anstehenden Phase der Regierungskonferenz muss es unter dem Gesichtspunkt der Entscheidungsfähigkeit darum gehen, die Reformvorschläge des Konvents – insbesondere die Einführung der doppelten Mehrheit – politisch durchzusetzen. Aus dem gleichen Grund ist auch die weitere Ausdehnung der qualifizierten Mehrheit als Regelverfahren im Ministerrat anzustreben, wie sie im Februar 2004 Deutschland und Frankreich erneut gefordert haben.

DAS PARLAMENT ALS BÜRGERKAMMER

Demokratie bedeutet, dass die Bürgerinnen und Bürger über echte Wahl- und Kontrollmöglichkeiten verfügen. Hier finden sich der-

zeit noch bedenkliche Lücken in den Legitimationketten der EU (vgl. Pfahl/Schultz/Matthes/Sell 1998; Höreth 2002). So hat etwa der Wahlakt zum Europäischen Parlament (EP) für die Bürgerinnen und Bürger kaum sichtbare Konsequenzen, Mehrheitsentscheidungen auf Ministerebene müssen nicht zwingend vom Europaparlament abgesegnet werden und das Prinzip der Gewaltenteilung wird nicht konsequent angewendet. Das sind zentrale Elemente des allgemein bedauerten Demokratiedefizits der EU (Emmanouilidis/Giering 2003).

Das Europäische Parlament sollte aber die kraftvolle Vertretung der Bürger in der Europäischen Union sein. Seine Rechte wurden auch seit der ersten Direktwahl 1979 erheblich ausgebaut. Dennoch stehen zu viele Bürger dem Europäischen Parlament weiterhin skeptisch oder geradezu gleichgültig gegenüber, wie die EU-weit niedrige Wahlbeteiligung von nur rund 50 Prozent bei der letzten Europawahl im Juni 1999 gezeigt hat. Soll das Europäische Parlament von den Bürgern als ihre Interessenvertretung in Brüssel wahrgenommen werden, müssen seine Rechte weiter ausgebaut und sichtbar werden. Das Europäische Parlament sollte vor allem folgende Funktionen wahrnehmen können:

- die Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger auf der europäischen Ebene;
- eine gleichberechtigte Rolle in der Gesetzgebung als Bürgerkammer zusammen mit dem Rat als Staatenkammer;
- die Wahl und die Kontrolle der Kommission, die als Initiator, Exekutive und Hüterin der Verträge dem Charakter einer Regierung am nächsten kommt.

WENIG REPRÄSENTATIVE SITZVERTEILUNG IST BEDENKLICH

Bedenklich für das demokratische Element der Union ist seit Jahren vor allem die wenig repräsentative Sitzverteilung im Europäischen Parlament. Bis zum Vertrag von Nizza waren die großen Staaten, allen voran Deutschland, unterrepräsentiert. Das heißt, die Stimme eines deutschen Wählers hatte deutlich weniger Gewicht als die Stimme anderer EU-Bürger. Das Verhältnis von Wähler zu Abgeordnetem hätte sich im Zuge des Beitritts zahlreicher kleiner und mittlerer Staaten entweder dramatisch verschlechtert oder zu einer erheblichen Aufblähung des Parlaments – und damit dem Ende seiner Arbeitsfähigkeit – geführt. Eine Reform der Sitzverteilung musste also noch vor der ersten Erweiterungsrunde stattfinden. Dazu gab es zwei Reformansätze:

- Zum einen wurde überlegt, die frühere Sitzverteilung auch auf die neuen Mitgliedstaaten zu übertragen. Die Anzahl der Sitze für die jetzigen Mitglieder würde linear reduziert und eine Mindestsitzzahl von sechs Parlamentariern für die kleinen Staaten festgelegt.
- Zum anderen wurde eine proportional gerechtere Verteilung gefordert, wobei aber weiterhin die kleineren Staaten mit mindestens vier bis sechs Sitzen versehen bleiben sollten, damit sich die politische Pluralität innerhalb jedes Landes auch im Europäischen Parlament widerspiegeln kann.

Beide Optionen gehen also von einer Mindestzahl an Sitzen für die kleineren Staaten aus. Die damit verbundene Übergewichtung der Wählerstimmen aus kleineren Staaten ist unter dem Gesichtspunkt der nötigen Pluralität, d.h. der Widerspiegelung gesellschaftlicher Vielfalt in den kleinen Staaten, durchaus zu rechtfertigen.

Mit dem Vertrag von Amsterdam wurde die Rolle des Europäischen Parlaments deutlich gestärkt: das Verfahren der Mitentscheidung – indem das Parlament wie eine zweite Kammer wirkt und durch sein Veto Richtlinien und Verordnungen des Rates verhindern kann – wurde ausgeweitet. Was die Größe und Sitzverteilung im Parlament betrifft, legte man sich auf eine Obergrenze von 700 Abgeordneten fest. Dies aber war offensichtlich nicht praktikabel: Bereits ein Beitritt von Polen und zwei anderen Kandidaten hätte bei einer Fortschreibung des damaligen Systems der Sitzverteilung diese Grenze gesprengt.

MIT NIZZA GILT EINE NEUE SITZVERTEILUNG

Dieses Problem wurde in Nizza nachbearbeitet. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza gilt nun ab der Wahl zum Europaparlament im Juni 2004 eine neue Sitzverteilung: Danach behalten nur Deutschland als bevölkerungsreichster Staat und Luxemburg als bisher kleinstes Mitgliedsland ihre bisherigen 99 bzw. sechs Sitze. Alle anderen Mitgliedsstaaten verzichten auf Abgeordnete. Auffällig an der in Nizza festgelegten Sitzverteilung waren jedoch einige Ungereimtheiten: Staaten ähnlicher Größe – wie etwa Malta und Luxemburg – erhielten nicht die gleiche Anzahl an Sitzen im Parlament. Die Obergrenze von Amsterdam konnte ebenfalls nicht eingehalten werden: Nach dem Vertrag von Nizza und der ersten Beitrittsrunde kommt das Parlament nun auf 732 Abgeordnete.

Nach diesen Vorgaben haben im Anschluss an die Unterzeichnung der Beitrittsverträge der zehn Neumitglieder am 16. April 2003 deren nationale Parlamente Beobachter ernannt, die bis zum Ende der aktuellen Wahlperiode an den Sitzungen des EP teilnehmen (Fischer/Metz 2004). Diese 162 Beobachter setzen sich gemäß dem Nizza-Schlüssel zusammen und entsprechen damit der Sitzverteilung der Neumitglieder für die kommende Wahlperiode 2004-2009. Da der Verteilungsschlüssel von Nizza auf der EU-27 beruht, wurden die 50 Sitze, die Bulgarien und Rumänien bei ihrem Beitritt zustehen werden, anteilig auf die EU-25 umgerechnet. Bei dieser Gelegenheit haben Tschechien und Ungarn nun je zwei zusätzliche Sitze bekommen. Bis zu den Wahlen im Juni 2004 gehören dem Parlament also zunächst 788 Vollmitglieder und Beobachter an. In der anschließenden fünfjährigen Legislaturperiode wird die im Nizza-Vertrag für die EU-27 vorgesehene Obergrenze von 732 Sitzen voll ausgeschöpft (siehe Schaubild Parlamentssitze). Sollten Bulgarien und Rumänien während der nächsten Legislaturperiode beitreten, steigt die Anzahl der Sitze vorübergehend auf 786. Die Aufstockung der Sitze von Ungarn und Tschechien wird wohl langfristig beibe-

halten werden, so dass die Obergrenze ab den EP-Wahlen 2009 bei 736 anstatt 732 Sitzen liegen wird.

Zeitweise wächst das Parlament also immer wieder auf knapp 800 Mitglieder an. Bei den bereits heute beengten Platzverhältnissen sowie der Bürde zweier Sitzungsorte (Brüssel und Straßburg) wird es nicht einfach sein, die Gesetzgebung effektiv mit zu gestalten und die demokratische Kontrolle zu gewährleisten.

LÜCKEN IN DER LEGITIMATIONSKETTE

Nach dem Verfassungsentwurf wird das Parlament erneut reformiert und soll künftig als gleichberechtigter Gesetzgeber tätig sein, volle Haushaltsbefugnisse ausüben und eine verstärkte Kontroll- und Wahlfunktion gegenüber der Kommission übernehmen.

Gestärkt würde der Einfluss des Europaparlaments im Gesetzgebungsprozess. Erstmals schreibt der Konvent das Parlament in seinem Entwurf explizit als Gesetzgeber fest. Das ist nicht nur ein symbolischer Akt, sondern soll laut

Verfassungsentwurf auch dadurch zum Tragen kommen, dass das EP künftig in nahezu doppelt so vielen Feldern als bisher gleichberechtigt mit dem Rat entscheidet. Im Gesetzgebungsprozess hat der Konvent zudem ein neues, plebiszitäres Element in den Verfassungsentwurf eingeführt. Künftig sollen mindestens eine Million Bürger „aus einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ im Rahmen einer europäischen Bürgerinitiative die Kommission auffordern können, Vorschläge für europäische Rechtsakte einzubringen. Des weiteren soll ein so genanntes „Frühwarnsystem“ den nationalen Parlamenten – und damit auch dem Bundesrat – ermöglichen, Einspruch einzulegen, wenn sie eine Gesetzesinitiative für nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar halten.

Der Konvent hat eine Obergrenze von 736 statt bisher 732 Mitgliedern für das Europäische Parlament vorgesehen. Dadurch wird es möglich, die fragwürdige Bestimmung des Vertrags von Nizza zu korrigieren, nach der Ungarn und Tschechien weniger Sitze im EP zugestanden werden sollten als den ähnlich bevölkerungsreichen Altmitgliedern Belgien, Griechenland

SCHAUBILD 4: DIE SITZVERTEILUNG IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT

	EU-15 1999-2004	EU-25 2004-2009	EU-27 2004-2009*	EU-27 Ab 2009**
Deutschland	99	99	99	99
Großbritannien	87	78	78	72
Frankreich	87	78	78	72
Italien	87	78	78	72
Spanien	64	54	54	50
Polen	-	54	54	50
Niederlande	31	27	27	25
Griechenland	25	24	24	22
Tschechien	-	24	24	22
Belgien	25	24	24	22
Ungarn	-	24	24	22
Portugal	25	24	24	22
Schweden	22	19	19	18
Osterreich	21	18	18	17
Slowakei	-	14	14	13
Dänemark	16	14	14	13
Finnland	16	14	14	13
Irland	15	13	13	12
Litauen (-	13	13	12
Lettland	-	9	9	8
Slowenien	-	7	7	7
Estland	-	6	6	6
Zypern	-	6	6	6
Luxemburg	6	6	6	6
Malta	-	5	5	5
EU-25	626	732	732	686
Rumänien			36	33
Bulgarien			18	17
EU-27			786	736

* plus 162 Beobachter bis Juni 2004 der zehn Staaten, die zum 1. Mai 2004 beitreten

** falls Beitritt von Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 erfolgt

*** modifizierter Nizza-Schlüssel: Erhöhung der Sitzzahlen Ungarn und Tschechien von 20 auf 22

Quelle: Fischer/Metz 2004



DAS GEBÄUDE DES EUROPAPARLAMENTS IN STRASSBURG AM ABEND DES 14.12.2003. DIE EU STECKT NACH DEM SCHEITERN DES BRÜSSELER GIPFELS IN EINER KRISE. DIE STAATS- UND REGIERUNGSCHEFS HATTEN SICH NICHT AUF DIE STIMMGEWICHTUNG IM MINISTERRAT EINIGEN KÖNNEN. POLEN UND SPANIEN BEHARREN AUF DEM VERTRAG VON NIZZA.

Fotonachweis: picture-alliance/dpa

und Portugal. Positiv ist zudem, dass sich die Vertretung der Bürger im EP künftig nicht mehr nur „angemessen“, sondern „degressiv-proportional“ an den tatsächlichen Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten orientieren soll, wobei jeder Mitgliedstaat allerdings aus den genannten Gründen mit mindestens vier Sitzen vertreten bleiben muss.

Zudem soll das EP verstärkte Rechte bei der Wahl des Kommissionspräsidenten erhalten. Der Europäische Rat soll den Kandidaten „unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament“ auswählen und das EP erhält eine Art Vetorecht. Demokratisch nachvollziehbarer wäre es aber gewesen, wenn der Kommissionspräsident zunächst von einer Mehrheit im EP gewählt und daraufhin vom Europäischen Rat bestätigt wird. Nur so können Legitimität und Machtbasis der Kommission und ihres Präsidenten gestärkt, die Personalisierung der Europapolitik gefördert und die Bedeutung der Europawahlen als Wahl- und Kontrollakt gefestigt werden. So aber wird das Machtgleichgewicht zwischen den Institutionen dadurch in Frage gestellt, dass sowohl der neue Präsident des Europäischen Rates wie auch der Kommissionspräsident letztlich durch den Europäischen Rat eingesetzt werden. Für die Bürger jedenfalls ist dieses Verfahren weniger zugänglich, ihr Votum in den Wahlen hat nur einen indirekten Einfluss, was die Attraktivität der Europawahlen nicht steigern wird.

DIE KARRIERE DES EUROPÄISCHEN RATES

Der Europäische Rat, das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, hat eine steile Karriere hinter sich. In den siebziger Jahren – übrigens vom Konventspräsidenten *Valéry Giscard d'Estaing* zusammen mit *Helmut*

Schmidt – als Kaminrunde zur Abklärung der europapolitischen Positionen im kleinen, informellen Kreis der Staats- und Regierungschefs und ihrer Außenminister geplant, ist der Europäische Rat mittlerweile eines der zentralen Organe der Europäischen Union. So hat auch unter den letzten Ratspräsidentschaften die Tendenz angehalten, dass der Europäische Rat nicht nur bei grundsätzlichen Entscheidungen und der Festlegung von Leitlinien, sondern auch in der tagespolitischen Politikgestaltung eine immer wichtigere Rolle einnimmt. Der Ministerrat erhält präzise Mandate, die Kommission soll Berichte erstellen und das Parlament wird dabei kaum mehr erwähnt. Allein dem Europäischen Rat von Laeken wurden 33 Berichte und Schlussfolgerungen vorgelegt.

Eine zentrale Rolle in der Vorbereitung und Leitung sowohl des Europäischen Rates wie des Ministerrates kommt dabei der Ratspräsidentschaft zu. Die Ratspräsidentschaft übernimmt jedes halbe Jahr ein anderes Land, das dann die Agenda vorgibt und bei Gipfeltreffen die Verhandlungen leitet. Für eine Union von mehr als zwanzig Mitgliedstaaten ist dieses Rotationsprinzip aber kaum mehr praktikabel. Schon heute sind Zweifel an der Rationalität dieses Systems berechtigt. So waren eine Reihe zurückliegender Präsidentschaften durch Wahlkämpfe belastet oder konnten aufgrund innenpolitischer Krisen ihre volle Führungsverantwortung nicht wahrnehmen. Eine Präsidentschaft, die jedes Land in einer erweiterten Union von 28 Mitgliedern nur alle 14 Jahre ausüben könnte, würde zudem keinerlei politische Motivation bei den Regierungen auslösen, weil den meisten Staats- und Regierungschefs bewusst sein müsste, dass eine Ratspräsidentschaft in ihrer Amtszeit nahezu ausgeschlossen ist. Auch die Kontinuität des mit der

Wahrnehmung der Präsidentschaft verbundenen administrativen Know-hows kann schon heute kaum mehr konserviert werden. Vorlauf, Durchführung, Übergabe und Nachbereitung der Präsidentschaft stellen eine enorme operative Belastung der mitgliedstaatlichen Administration dar.

NEUE FÜHRUNGSSTRUKTUR FÜR DIE ERWEITERTE EU

Eine Reform des Systems der Präsidentschaft und eine Effektivierung der politischen Führung wird ohne Abstriche an der Gleichrangigkeit jedoch kaum möglich sein – jede Reform wird in nationale Statusinteressen eingreifen. Bei den Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza stellte die Ratspräsidentschaft daher auch noch keine Priorität dar, es wurden keine Änderungen festgelegt. Erst durch eine britisch-spanische und eine deutsch-französische Initiative im Rahmen der Konventsverhandlungen wurde die Reform der Ratspräsidentschaft zu einem Thema. In den Mittelpunkt rückte immer mehr die Ersetzung der Rotation durch die Wahl eines Präsidenten des Europäischen Rates auf Zeit.

Im Verfassungsentwurf des Konvents ist der Europäische Rat schließlich noch einmal aufgewertet worden; er steht als Organ an zweiter Stelle hinter dem Europäischen Parlament. Dies wirkt fast schon bescheiden angesichts der vielfältigen Planungs-, Wahl-, Entscheidungs-, Kontroll- und Schiedsfunktionen, die der Europäische Rat nach den Vorstellungen des Konvents wahrnehmen soll. In zahlreichen Verfassungsartikeln werden dem Europäischen Rat bisherige und neue Aufgaben und Rechte zugewiesen. Diese reichen vom Vorschlagsrecht für das Amt des Kommissionspräsidenten über die Festlegung der Ratsformationen, die Wahl des Außenministers, die Überführung bestimmter Ermächtigungen in das normale Gesetzgebungsverfahren bzw. die qualifizierte Mehrheitsentscheidung, bis hin zu einem Beschlussfassungsrecht im Bereich der GASP sowie der wirtschaftspolitischen Grundzüge. Damit würde der Europäische Rat zu einem eigenständigen Organ der EU aufsteigen und als vierter Eckpunkt aus dem bisherigen institutionellen Dreieck von Rat, Parlament und Kommission ein Rechteck machen. Um die ihm übertragenen Aufgaben auch effektiv umsetzen zu können, sollen Veränderungen an der Struktur und der Arbeitsweise des Europäischen Rates vorgenommen werden. In der Systemlogik liegt dabei die Einführung eines von den Staats- und Regierungschefs gewählten Präsidenten des Europäischen Rates. Der künftige Präsident soll vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren gewählt werden; er kann einmal wieder gewählt werden.

AUFGABEN EINES ZUKÜNFTIGEN AUSSENMINISTERS

Ein weiterer wichtiger Einschnitt in das bestehende Institutionengefüge ist die geplante Einführung eines Außenministers der Union.

Dieser soll vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt werden. Der Außenminister soll durch eigene Vorschläge zur Festlegung der gemeinsamen Außenpolitik wie auch im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik beitragen, diese im Auftrag des Ministerrats durchführen und den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten“ übernehmen. Zugleich soll der EU-Außenminister einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission sein. Die bisherigen Funktionen des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie des Kommissars für Außenbeziehungen sollen also in einer Person fusioniert werden. Die Abschaffung des Rotationsprinzips sowie die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates und eines Außenministers können entscheidend zur Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union beitragen. Kontraproduktiv könnte sich jedoch die im Verfassungsentwurf unklare Aufgabenteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem neuen Außenminister sowie zwischen diesen beiden und dem Kommissionspräsidenten auswirken. Hier sollte die Regierungskonferenz noch nachbessern.

REFORMBEDARF AN ALLEN WEITEREN ORGANEN

Neben den bedeutendsten Institutionen – Parlament, Kommission, Rat und Europäischer Rat – mussten alle anderen Gemeinschaftsorgane auf die Erweiterung vorbereitet werden. Auch diese standen vor dem Problem der Arbeitsfähigkeit und der Kapazitäten; ihre Mitgliederzahl würde im Zuge der Erweiterung schließlich genauso anwachsen. So stellte sich etwa beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) und beim Gericht erster Instanz (GEI) die Frage, ob auch künftig jeder Mitgliedstaat gleichzeitig einen Vertreter entsenden sollte. Für beide Organe war das Problem der Größe allerdings nicht so drängend, da die Aufteilung einer leicht gestiegenen Anzahl von Richtern in verschiedene Kammern sogar eher zu einer Verbesserung der Arbeitsfähigkeit führen könnte.

In Nizza wurden in diesem Sinne die Bildung spezialisierter Kammern eingeführt und die Anzahl der Richter des EuGH auf einen pro Mitgliedsland (nicht fünfzehn wie bisher), und die des Gerichtshofs erster Instanz (GEI) auf mindestens einen pro Mitgliedstaat festgelegt. Die Richter werden ebenso wie die acht Generalanwälte von den Regierungen – nicht dem Rat – im „gegenseitigen Einvernehmen“ festgelegt. Diese Regelungen wurden auch vom Konvent übernommen (vgl. Läufer 2003). Mit diesen Vorkehrungen sollte der EuGH zumindest für eine Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten gerüstet sein. Die Zahl der Richter wird für dieses Organ sogar nötig sein, um die zu erwartende Steigerung der zu behandelnden Streitfälle in einer wachsenden Union überhaupt noch bewältigen zu können.

Der Rechnungshof der Europäischen Union prüft den Haushalt der EU und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Er gibt jährlich einen Bericht heraus, in

dem Mängel an der Haushaltsführung aufgezeigt werden. Nach dem Vertrag von Nizza sowie den Reformvorschlägen des Konvents besteht der Rechnungshof weiterhin aus einem Staatsangehörigen je Mitgliedstaat und kann nun Kammern für bestimmte Bereiche bilden. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen sind beratende Organe der Europäischen Union, die bei sie betreffenden Legislativvorhaben gehört werden müssen. Ihre Stellung wurde in den Vertragsreformen weitgehend beibehalten und der künftigen Größe nach an die Erweiterung angepasst. Dem Wirtschafts- und Sozialausschuss gehören nach der Vertragsreform von Nizza neben Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern ausdrücklich auch Vertreter der Bürgergesellschaft und Verbrauchervertreter an.

INSTITUTIONEN ALS HERZSTÜCK

Die Institutionen und Entscheidungsverfahren sind das Herzstück eines politischen Systems. Entsprechend schwierig gestaltet sich jeder operative Eingriff in den institutionellen Rahmen. Gleichgewichte werden verschoben, neue Konstellationen entstehen und Reformen können zu nicht intendierten Folgewirkungen führen. Deshalb sind jene Stimmen immer laut und deutlich zu hören, die vor einer Veränderung des sensiblen Status quo warnen. Andererseits sind Veränderungen immer dann notwendig, wenn ein politisches System noch nicht ausgereift ist oder sich die Rahmenbedingungen verändern. Beides ist bei der Europäischen Union der Fall. Im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte hat sie von den Mitgliedstaaten immer mehr Aufgaben übertragen bekommen, ohne über entsprechend effektive Entscheidungsmechanismen zu verfügen. Der Erfolg der EU hängt aber stark von den erbrachten Leistungen für die Mitgliedstaaten und ihre Bürger ab. Zudem greifen die zugewiesenen Aufgaben auch immer stärker in die Tagespolitik der Mitgliedstaaten auf allen politischen Ebenen, in die Wirtschaftsstrukturen

UNSER AUTOR



Dr. Claus Giering ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Centrum für angewandte Politikforschung (C-A-P) der Universität München und ist dort in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung für das Projekt „Systemwandel in Europa“ verantwortlich. Die Arbeits- und Publikationsschwerpunkte umfassen die Analyse des Integrations- und Reformprozesses sowie die Politikberatung zur künftigen Entwicklung der Europäischen Union.

sowie die Lebensbedingungen der EU-Bürger ein. Entsprechend gewachsen sind daher auch die Anforderungen, die aus demokratischer Sicht an die Europäische Union gestellt werden müssen.

Diese Reformfordernisse werden durch die Erweiterung um zehn und bald mehr neue Mitgliedstaaten umso dringlicher. Zugleich hat die Erweiterung Reformen begünstigt, die ohne diesen Druck nicht zu realisieren gewesen wären. Nizza hat zwar einerseits eine Reihe von Fragen offen gelassen und neue Probleme vor allem bei Abstimmungen im Rat aufgeworfen. Andererseits wurden Reformen der Kommission und des Parlaments beschlossen, die durchaus in die richtige Richtung zielen. Dieser Weg würde mit dem Konventsentwurf fortgesetzt. Allerdings blieben auch dann noch genügend institutionelle Fragen zur weiteren Bearbeitung bestehen, allen voran die Stärkung des Parlaments, die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat oder die Klärung der Rolle des Außenministers. Die Aussicht auf die nächsten Erweiterungsrunden um Kroatien und Mazedonien, eventuell einiger EFTA-Staaten sowie natürlich vor allem der Türkei aufgrund ihrer Größe, machen weitere Anpassungen am Institutionengefüge und der Machtbalance zwischen den Mitgliedstaaten unvermeidbar. Die europäische Integration bleibt auf Trab.

LITERATUR

- Dietz, W. A./Fabian, B.: Das Räderwerk der Europäischen Kommission. 3. Auflage, Bonn 1999
- Emmanouilidis, J. A./Giering, C.: Demokratie mit Lücken – Konsequenzen des EU-Verfassungsentwurfs. In: Internationale Politik 58, 8/2003, S. 34–41
- Fischer, K. H.: Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar. Baden-Baden 2001
- Fischer, K. H.: Der Konvent zur Zukunft Europas. Texte und Kommentar. Baden-Baden 2003
- Fischer, T./Metz, A.: Mit Nizza am Abgrund? Die Institutionen der EU-25 nach dem gescheiterten Brüsseler Verfassungsgipfel. Reform-Spotlight 01/2004 (download: <http://www.cap.uni-muenchen.de/konvent/spotlight.htm>)
- Giering, C. (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation. CD-Rom. Gütersloh/München 2003
- Höreth, M.: Das Demokratiedefizit lässt sich nicht wegformieren. Über Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte. In: Internationale Politik und Gesellschaft, 4/2002, S. 11–38
- Jopp, M./Maurer, A./Schmuck, O. (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag. Bonn 1998
- Läufer, T.: Der Europäische Gerichtshof – moderate Neuerungen des Verfassungsentwurfs. In: integration, 4/2003, S. 510–519
- Pfahl, S./Schultz, E./Matthes, C./Sell, K. (Hrsg.): Institutionelle Herausforderungen im neuen Europa. Legitimität, Wirkung und Anpassung. Opladen/Wiesbaden 1998
- Schild, J.: Die Reform der Kommission: Vorschläge des Konvents. In: integration, 4/2003, S. 493–500
- Varwick, J./Knelangen, W. (Hrsg.): Neues Europa – alte EU? Fragen an den europäischen Integrationsprozess. Opladen 2004
- Weidenfeld, W. (Hrsg.): Amsterdam in der Analyse. Gütersloh 1998
- Weidenfeld, W. (Hrsg.): Nizza in der Analyse. Gütersloh 2001
- Wessels, W.: Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse. In: integration, 4/2003, S. 284–300
- Wielgoß, T.: Die Europäische Union vor ihrer ersten Osterweiterung. Vorbereitung, Probleme und Konsequenzen. Berlin 1997

ANMERKUNGEN

- ¹ Mein Dank gilt Florian Neuhann für die tatkräftige Mitarbeit bei der Entstehung dieses Beitrags.