

ABSCHIED VOM ALTEN SYSTEM – DIE ERWEITERUNG ERFORDERT DRASTISCHERE REFORMEN DER EU-INSTITUTIONEN

*Stefan FRÖHLICH**

ÖZET

90'lı yıllarda genişleme ve derinleşme kavramları birbirine alternatif olarak gösteriliyordu. Fakat Aralık 1999'da gerçekleştirilen Helsinki Zirvesinde, 6 yeni devletin tam üyelik müzakerelerinin başlama kararının alınmasından sonra, Avrupa Birliği, genişleme ve derinleşmenin birbirine alternatif kavramlar değil, birbirini tamamlayan kavramlar olduğunun farkına vardı. Genişleme, merkezi ve doğu Avrupa'daki sorumlulukların yerine getirilmesi ve Avrupa'daki muhtemel çatışmaların önlenmesi için zorunlu ve gerekliydi. Derinleşme ise Avrupa Birliği'nin kararlar almakta zorlanmaması ve buna bağlı olarak entegrasyon sürecinin yavaşlamaması için önemliydi. Yukarıdaki konular ile ilgili yeni fikirler ve düşüncelerin ortaya atılmış ve tartışılmış olması bakımından Nice Zirvesi'nin önemi büyüktür.

I. Einführung

Noch Anfang der neunziger Jahre wurden Erweiterung und Vertiefung mehr als alternative, ja gegenläufige Prozesse denn als komplementäre Entwicklungen der Europäischen Union betrachtet. Mit den mageren Ergebnissen des Amsterdamer Vertrags, die einmal mehr aus dem mangelnden Reformwillen der Mitgliedstaaten resultierten, begann ein allmählicher Konstellationswandel. In der Union erkannte man, daß es sich bei den sogenannten „left-overs“ von Amsterdam, also jenen Fragen, die in den Verhandlungen nicht entschieden werden konnten, keinesfalls nur um technische, sondern um die eigentlichen Strukturfragen des politischen Systems der Gemeinschaft handelte und beschloß daher die Einberufung der Regierungskonferenz 2000 zu deren Lösung. Erst mit der Entscheidung des Europäischen Rats von Helsinki im Dezember 1999, Verhandlungen über den Beitritt mit weiteren sechs Staaten aufzunehmen, kehrte

* Director, Zentrum Für Europäische Integrationsforschung (ZEI) Center for European Integration Studies, Bonn University

jedoch die Einsicht nach Europa zurück, daß Vertiefung und Erweiterung vielmehr einander herausfordern. Beides sind politische Imperative – die Erweiterung, weil die Öffnung der Union für weitere Mitglieder nicht nur ein Akt der Solidarität gegenüber den mittel- und osteuropäischen Ländern ist, sondern auch die wirkungsvollste Konfliktprävention in Europa im Sinne des Grundgedankens der europäischen Integration darstellt; die Vertiefung, weil andernfalls die politische Handlungsfähigkeit der Union, das heißt, die Fähigkeit, Entscheidungen zu treffen und diese zu implementieren, endgültig an ihre Grenzen stößt.

Aus diesem Grund definierte die Regierungskonferenz von Nizza im wesentlichen vier Verhandlungsziele: Größe und Zusammensetzung der Kommission einschließlich der Definition der politischen Rolle des Kommissionspräsidenten; Stimmgewichtung im Rat; Ausweitung von qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen; Änderung der Verträge, soweit sie die Organe im Kontext dieser drei institutionellen „left overs“ von Amsterdam betrafen, d.h. Teilung der Verträge in einen konstitutionellen Teil und einen Ausführungsteil.¹ Alle weiteren Versuche einer Erweiterung der Agenda um zusätzliche Punkte wurden auf dem Gipfel von Feira im Juni 2000 zurückgewiesen,² mit Ausnahme eines Punktes: die Vereinfachung der verstärkten Zusammenarbeit in Anlehnung an den Flexibilitätsartikel im Amsterdamer Vertrag gehörte fortan ebenfalls zum Verhandlungspaket der Konferenz.³

Dieser vermeintlich eng definierte Zielkatalog machte durchaus Sinn, denn nur eine Lösung der institutionellen Fragen konnte der Gefahr einer Überforderung oder Überdehnung der Union vorbeugen; das politische System der Europäischen Union würde aus der größten Erweiterungsrunde in jedem Fall geschwächt herausgehen, lösten ihre Mitglieder nicht die beiden wesentlichen funktionalen Probleme: zum einen hinsichtlich ihrer Entscheidungsfähigkeit und Kohärenz, zum anderen mit Blick auf die Akzeptanz dieser Entscheidungen unter den Mitgliedstaaten, vor allem aber den Unionsbürgern. Gleichzeitig zeigte die Zuspitzung auf diese institutionellen Fragen, dass die Union sich ihrer finalen Gestalt nähert, obwohl die Öffentlichkeit umgekehrt eher den Eindruck einer zunehmenden Distanz von Europa auf Grund seiner Unüberschaubarkeit und Intransparenz vermittelt. Nizza mußte insofern einen Schritt in Richtung von

¹ Hierzu Ingolf Pernice, „Die Notwendigkeit institutioneller Reformen. Aussichten für die Regierungskonferenz“, *Internationale Politik*, 55. 8 (August 2000), S. 10-20

² Regierungskonferenz über die institutionelle Reform. Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat (Feira) vom 14. Juli 2000, <http://db.consilium.eu.int/cig/>

³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Der Generalsekretär. Vermerk für die Mitglieder der Kommission. Überblick über den Vertrag von Nizza. SEC(2001) 99, Brüssel (18. Januar 2001), Punkt IIB

Strukturen machen, die die faktisch bestehende Staatsqualität der Union unterstrichen und gleichzeitig ein Zeichen hinsichtlich ihrer räumlichen Reichweite setzten. Der Bürger jedenfalls drängt(e) in beiden Fragen auf klare Antworten und Perspektiven.

Was die Verhandlungen während der Regierungskonferenz jedoch so schwierig machte, hatte einen einfachen Grund: Im Kern ging es um die zentralen Machtfragen auf drei Ebenen: europäisch-horizontal um das Verhältnis der Organe zueinander (Stichwort: Parlamentarisierung versus intergouvernementales Handeln - Mehrheitsentscheidungen im Rat vor allem in den „sensiblen“ Bereichen, Mitentscheidung des Parlaments); vertikal bezüglich des Verhältnisses von einzelstaatlicher Ebene zur Unionsebene (Stichwort: Vergemeinschaftung versus staatlicher Souveränitätsverlust - Fragen nach der Kompetenzabgrenzung); und national-horizontal um das Verhältnis der Mitgliedstaaten untereinander (Stichwort: Führungsanspruch versus formale Gleichstellung bzw. Majorisierung - Stimmgewichtung im Rat). Hinzu kam, daß alle Themen miteinander in einem engen Zusammenhang standen: Der Verzicht der großen Mitgliedstaaten auf „ihren“ zweiten Kommissar hing etwa davon ab, dass das System der Stimmgewichtung neu austariert wurde. Der Übergang zur qualifizierten Mehrheit gerade in wichtigen Politikfeldern war ebenfalls eng mit dem Ergebnis bei der Stimmgewichtung verknüpft. Und das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit wiederum wurde umso wichtiger, je weniger Mehrheitsentscheidungen am Ende herauskamen.⁴ Mit anderen Worten, in Nizza mußte eine Lösung im Paket auf den Tisch.

II. Das Ergebnis von Nizza

Vor diesem Hintergrund fällt die Bilanz in Nizza gemischt aus, um nicht zu sagen bescheiden. Kritiker des Ergebnisses, wie der Europaabgeordnete Elmar Brok, bezeichneten den Vertrag gar als „ersten wirklichen Integrationsrückschritt seit der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft durch die französische Nationalversammlung 1954“.⁵ Dies hat vor allem etwas mit dem zunehmenden Bestreben der großen Mitgliedstaaten zu tun, für die Akzeptanz und Beförderung des Systems von Mehrheitsentscheidungen die Versicherung zu erhalten, durch entsprechende Stimmgewichtung im Rat, Mehrheiten in ihrem Sinne gestalten zu können. In Nizza wurde deutlicher als je zuvor, wie sehr die Politik Frankreichs, Deutschlands oder Spaniens doch aus der Fiktion der Macht, Gestaltbarkeit und der Steuerbarkeit der Europapolitik aus ihrer Sicht lebt. Die scheinbar technische Frage der Stimmgewichtung besitzt daneben eine zweite

⁴ Staatssekretar Gunter Pleuger, Die institutionelle Reform der Europäischen Union Perspektiven auf dem Weg nach Nizza, 26. Oktober 2000 <http://www.rewi-hu-berlin.de/WHI/deutsch/fce/fce900/pleuger.htm>

⁵ Elmar Brok, „Der Vertrag von Nizza: Wird die EU handlungsunfähig?“, FAZ, 13. Januar 2001

wichtige Dimension: Gerade in einer erweiterten Union müssen Mehrheitsentscheidungen auch im Sinne einer Regierung durch Mehrheiten zustande kommen und nicht, wie bisher, im Sinne der Konsensbeförderung.

Was aber die Handlungsfähigkeit der Union angeht, wird die Entscheidungsstruktur im Rat mit Nizza keinesfalls besser als das bisherige Verfahren, sondern fällt eigentlich noch hinter das zurück, was man in Amsterdam als völlig unzureichend für die Erweiterung abgelehnt hatte. Bestenfalls beschränkt sich der Vertrag darauf, die Grundsätze und Methoden festzulegen, nach denen sich das System entsprechend der Erweiterung der Union weiterentwickelt. Ab dem 1. Januar 2005 gilt die qualifizierte Mehrheit im Rat als erreicht, wenn erstens auf einen Beschluß eine bestimmte Stimmenzahl (Schwelle für qualifizierte Mehrheit) entfällt und zweitens dem Beschluß die Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmt. Während mit der Stimmgewichtung von Nizza bei 15 Mitgliedern 88 Stimmen im Rat für eine blockierende Minderheit benötigt werden (ca. 71 %), reichen mit der Erweiterung trotz zwölf neuer Staaten sogar nur 91 Stimmen aus (73,5%).⁶ Das bedeutet, bei dann 27 Ländern werden nur drei Stimmen mehr von insgesamt 344 (heute 341) zum Blockieren eines Beschlusses benötigt. Allerdings sollte ein größere Mitgliederzahl nicht notwendigerweise mit einem Verlust an Handlungsfähigkeit gleichgesetzt werden, auch wenn es noch zu heftigen Verteilungskämpfen auf den Gebieten der Agrar- und Strukturpolitik kommen dürfte. Bei der Vielfalt der im Rat repräsentierten Interessen ist die Festschreibung blockierender Interessenkoalitionen wenig wahrscheinlich und bleibt zielorientierten Akteuren ein großer Spielraum für konstruktive Koalitionen.

Problematischer aber wiegt die Tatsache, dass bei der Stimmwägung der Abstand von großen und kleinen Staaten erheblich gewachsen ist. Nicht wenige Beitrittskandidaten, aber auch Mitglieder der Union mit 15 Mitgliedstaaten weisen darauf hin, dass damit der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Mitgliedstaaten willkürlich über Bord geworfen wurde.

Zusätzlich sieht der Vertrag die Möglichkeit vor, dass ein Mitglied des Rates eine Überprüfung beantragen kann, ob die qualifizierte Mehrheit mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der Union entspricht. Damit wurde die Stimmgewichtung zumindest theoretisch in bestimmten Fällen anhand der

⁶ Zur neuen Stimmgewichtung vgl. Dokument SN 533/1/00 REV1 auf der Homepage der Regierungskonferenz von Nizza <http://europa.eu.int/hgc2000/>, S. 79. Zwar wurde die Stimmenzahl für alle Mitgliedstaaten erhöht, aber für die Mitgliedstaaten mit den größten Bevölkerungszahlen (vor allem auf Druck Spaniens) stärker als für die anderen. Während die Stimmwägung bisher von 2 bis 10 Stimmen reichte, erstreckt sie sich nun von 3 bis 29. Die fünf bevölkerungsstärksten Mitgliedstaaten vergrößern damit ihren Abstand auf die kleinen Länder und werden in der Funfzehner-Gemeinschaft 60% der Stimmen stellen (heute 55%).

Bevölkerungszahlen so modifiziert, daß sie das Machtgefälle unter den Mitgliedstaaten in etwa abbildet. Ist diese Bedingung nicht erfüllt, kommt der betreffende Beschluß nicht zustande. In Zukunft kann es also vorkommen, dass die ohnehin erhöhte Schwelle der zusätzlich zu Lasten der kleineren Staaten neu gewichteten Stimmen nicht mehr ausreicht. Mit dieser theoretischen Hürde, die bekanntermaßen ihre Ursache in den nationalen Selbstgefälligkeiten vor allem Frankreichs, der Bundesrepublik und Spaniens hatte, könnte der Spielraum für gestalterische Mehrheiten künftig selbst bei einfachen Binnenmarktgesetzen zum Problem werden.⁷

Insgesamt läßt sich feststellen, daß in Nizza mit der Einführung der dreifachen Mehrheit von Stimmen, Mitgliedstaaten und Staatsbürgern im Rat in Verbindung mit einer Anhebung der Schwelle auf 73,5% doch eher ein Rückschritt vorgenommen wurde. Jedenfalls wird künftig in der EU mit 27 oder mehr Mitgliedern für die Gesetzgebung eine Mehrheit notwendig sein, die weit über den üblichen verfassungsändernden Bestimmungen der Mitgliedstaaten liegt.

Bei den Politikfeldern, auf denen Mehrheitsabstimmungen möglich sind, sieht die Bilanz rein rechnerisch zunächst annehmbar aus. Bei etwa 40 der zur Diskussion gestandenen 70 Punkte ist der Übergang zu Mehrheitsabstimmungen gelungen. Zu ihnen zählen u.a. die Bestimmungen zur Erleichterung der Freizügigkeit (Art. 18 EGV), der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen (Art. 65 EGV), der Industriepolitik (Art. 157 EGV) oder der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit mit Drittländern (Art. 181 EGV). In den wirklich relevanten Feldern wie der Asyl- und Einwanderungspolitik (Art. 62 und 63 EGV), der Steuer- und Sozialpolitik (Art. 93, 94 und 175 EGV; Art. 42 und 137 EGV), der Gemeinsamen Handelspolitik (Art. 133 EGV) oder der Strukturpolitik (161 EGV) aber bleibt es vorerst beim Einstimmigkeitsprinzip – ohne daß diese Entscheidungsmaterien zu Ausnahmen definiert wurden. In der Asyl- und Einwanderungspolitik soll eine Entscheidung erst 5 Jahre nach Inkrafttreten des neuen Vertrages fallen, und zwar abermals mit Einstimmigkeit. Für die Steuer-, Sozial- und Strukturpolitik ist ebenfalls ein Stufenplan vorgesehen. Hier scheiterte jede Einigung nach wie vor am Veto Großbritanniens (Steuer- und Sozialpolitik) und Spaniens (Kohäsions- und Strukturfonds), welches den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen an die Annahme der finanziellen Vorausschau 2007-2013 geknüpft hat. Und in der Handelspolitik gab es in Nizza nur marginale Fortschritte. Zwar kann der Kommission jetzt mit qualifizierter Mehrheit auch ein Verhandlungsmandat bei Dienstleistungen, Urheberrecht und Investitionen erteilt werden. Frankreich verhinderte aber die

⁷ Chirac wollte Deutschland im Rat nicht die berühmte eine Stimme mehr als Frankreich geben. Gleichzeitig lehnte er auch das zweite Modell - einfache Mehrheit der Staaten und Mehrheit der EU-Bevölkerung - ab, weil damit die größere deutsche Bevölkerungszahl anerkannt gewesen wäre.

Abschaffung der Vetomöglichkeiten bei Abkommen über kulturelle und audiovisuelle Dienstleistungen, Bildung, Soziales und Gesundheitswesen, während der spanische Ministerpräsident Aznar durchsetzte, dass auch über die Bestimmungen für den 2007 beginnenden und voraussichtlich bis 2013 laufenden Förderzeitraum noch einstimmig entschieden werden muß

Im Gegensatz zur Stimmengewichtung im Ministerrat orientiert sich die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach Nizza stärker an den Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten. Davon profitiert vor allem Deutschland, das als einziger Mitgliedstaat neben Luxemburg nach der Erweiterung die gleiche Zahl von Abgeordneten haben wird, nämlich 99. Alle anderen mußten die Zahl ihrer Abgeordneten reduzieren, um eine überschaubare Größe des Parlaments (voraussichtlich 732 Sitze) nach der Erweiterung zu gewährleisten. Insgesamt spiegelt das Parlament nun besser das Bevölkerungsverhältnis wider, allerdings bleiben die kleineren Staaten hier im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl deutlich überrepräsentiert.⁸ Falls jedoch vor dem 1. Januar 2004 und vor dem Ablauf der Wahlperiode weitere Beitritte erfolgen sollten, bekommen diese Staaten ebenfalls eine anteilig erhöhte Sitzzahl zugewiesen, d.h. das Parlament kann die Grenze von 732 Sitzen vorübergehend deutlich überschreiten.

Im übrigen bleibt es auch nach Nizza beim vielzitierten Demokratiedefizit in der Gemeinschaft. Lediglich in neun neuen Kapiteln wirkt das Parlament künftig im Rahmen der Ko-Dezision an Entscheidungen mit (u.a. bei der justitiellen Zusammenarbeit in Zivilsachen, in Asyl- und Flüchtlingsfragen, in der Industriepolitik und spezifischen Aktionen der Sozial- und Strukturpolitik), in drei neuen Bereichen ist seine Zustimmung erforderlich. In den finanzrelevanten Bereichen aber ringt das Parlament unverändert um Mitentscheidungskompetenzen. Nach wie vor fällt daher die Macht in erster Linie im Rat zusammen.

Für die Kommission schließlich gilt ab 2005 unverändert das Prinzip „ein Vertreter je Mitgliedstaat“. Die bevölkerungsstärksten Mitgliedstaaten verlieren damit die Möglichkeit, einen zweiten Kommissar vorzuschlagen. Ab 27 Mitglieder aber ist die Zahl der Kommissare geringer als die Zahl der Mitglieder. Kommissionsmitglieder werden dann auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation ausgewählt. Als Fortschritt ist zu bewerten, daß der Rat künftig den Kommissionspräsidenten, der seit Amsterdam vom Europäischen Parlament gewählt werden muß, mit qualifizierter Mehrheit benennen kann. Auch die Position des Präsidenten ist durch den neu formulierten Artikel 217 EGV gestärkt worden. Künftig entscheidet er über die innere Organisation der Kommission,

⁸ Treaty of Nice Brussels 14 February 2001 in <http://ue.eu.int/cigdocs/en/cig2000/EN.pdf>

weist Mitgliedern der Kommission ihre Zuständigkeiten zu und kann sie im Laufe der Amtszeit ändern.

Die Regierungskonferenz hat schließlich die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit neu gefaßt, indem sie die zehn Voraussetzungen dafür in einer einzigen Bestimmung zusammenfaßte.⁹ Es bleibt allerdings bei den bekannten technischen Hürden, wonach auf eine verstärkte Zusammenarbeit nur als letztes Mittel zurückgegriffen werden kann, diese allen Mitgliedstaaten offen steht und daß das Parlament über eine Mitentscheidungskompetenz verfügt. Künftig können acht Mitglieder statt wie bisher deren Mehrheit eine verstärkte Zusammenarbeit begründen. Mit dem Vertrag von Nizza wurde außerdem die Möglichkeit eingeführt, die verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zur Umsetzung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunkts zu begründen. Eine derartige verstärkte Zusammenarbeit kann nicht Fragen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen betreffen. Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit wird vom Rat nach Stellungnahme der Kommission insbesondere über die Kohärenz dieser verstärkten Zusammenarbeit mit der Politik der EU erteilt. Der Rat wiederum beschließt mit qualifizierter Mehrheit, jeder Mitgliedstaat kann aber verlangen, daß der Europäische Rat im Hinblick auf einen einstimmigen Beschluß mit der Angelegenheit befaßt wird.

Insgesamt hat der Vertrag von Nizza – abgesehen davon, daß er die Stimmenzahl für die künftigen Mitglieder festlegte - somit nur unzureichend den ursprünglichen Auftrag, die Union institutionell „fit“ zu machen für die Erweiterung, erfüllt. Auch dem letzten Unentschlossenen dürfte nunmehr zwar endgültig klar geworden sein, daß Vertiefung und Erweiterung unmittelbar zusammenhängen und daß sich für eine erfolgreiche Erweiterung alle Institutionen aus eigener Kraft erneuern müssen. Es fehlt aber an Akzeptanz in der Gesellschaft und dem Willen einer politisch derzeit eher führungslos wirkenden Gemeinschaft, da die Verträge nach wie vor zu kompliziert, intransparent und ohne klare Verantwortungszuweisungen zwischen den Institutionen sowie zwischen Union und Mitgliedstaaten sind. Nur wenn in diesen Fragen Klarheit gefunden wird, lassen sich für weitere wichtige Unionszuständigkeiten Mehrheitsentscheidungen im Rat durchsetzen.

III. Die post Nizza-Aufgaben für die Reform der Institutionen

Der Schwerpunkt der derzeitigen Diskussion liegt auf der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Die Frage weiterer Reformschritte der Institutionen ist dagegen vertagt; das Ziel, das institutionelle

⁹ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Der Generalsekretar, Vermerk für die Mitglieder der Kommission: Überblick über den Vertrag von Nizza, Brüssel, 18 Januar 2001, Sec(2001) 99, S. 9f.

Gefüge der bevorstehenden Erweiterung anzupassen, gilt zunächst einmal formal und technisch als erreicht. Beide Fragen aber hängen ganz unmittelbar miteinander zusammen. Jede Kompetenzabgrenzung impliziert, dass Teilbereiche der klassischen staatlichen Aufgaben an Europa abgegeben werden und umgekehrt. Diese Verlagerung darf nicht dazu führen, dass wichtige Politikbereiche einer demokratischen Kontrolle und Legitimation entzogen werden. Zusammensetzung und Arbeitsweise der Institutionen müssen diesen Erfordernissen entsprechen. Dies bedingt eine weitere Umgestaltung des Institutionengefüges dergestalt, dass die politische Verantwortung für die Wahrnehmung der europäischen Aufgaben klar zugeordnet und die Effizienz des Handelns sichergestellt wird. Anders formuliert: Zur Wahrung einer Kompetenzordnung sind prozedurale Sicherungen in Form weiterer institutioneller Reformen dringend notwendig.

Der Rat – unkontrollierte Machtzusammenballung

Eine Reform der Institutionen sollte sicherlich nicht beim Parlament beginnen. Dieses gehört zu den Gewinnern der vergangenen Regierungskonferenzen und sollte schon gar nicht durch ein Forum ersetzt werden – wie Außenminister Fischer dies vorgeschlagen hat -, in dem nur nationale Delegierte vertreten sind. Dies wäre ein unnötiger Rückschritt. Am nötigsten hat eine tiefgreifende Reform der *Rat*. Als Vertretung der Mitgliedstaaten spielt er zwar die zentrale Rolle im Institutionengefüge, die bisherige Praxis mit dem Anspruch, zum Teil Exekutive, aber eben auch Gesetzgeber, also eine Art Gegen-Parlament zu sein, ist jedoch mit den Erfordernissen von Effizienz, größerer Transparenz und Demokratie nicht in Einklang zu bringen. Eine solche Art von Machtzusammenballung fördert nicht nur die weitere Intergovernmentalisierung, sondern führt auch unweigerlich zu Friktionen auf Grund der mangelnden Kontrollierbarkeit von Entscheidungen. Die BSE-Krise war nicht zuletzt auch eine Folge davon, daß der Agrarrat sich als Exekutive, alleinige Legislative, Finanzier und Kontrolleur versteht. Ebenso unsinnig ist umgekehrt die häufig nicht nachvollziehbare Machtdiffusion im Sinne der Zuordnung von paralleler Verantwortlichkeiten innerhalb der verschiedenen EU-Organe. Die Tatsache, daß beispielsweise das Portfolio „Transport“ in der Kommission mit dem Portfolio „Energie“ verbunden ist, während es gleichzeitig dem Portfolio „Telekommunikation“ im Rat und dem Portfolio „Tourismus und Regionalpolitik“ im Parlament zugeordnet ist, macht dies deutlich.¹⁰

¹⁰ Vgl. Ludger Kühnhardt, *Towards Europe 2007. Identity, Institution-Building and the Constitution of Europe*. ZEI Discussion Paper, C 85, 2001, s.15.

Zu den prominentesten Vorschlägen für eine Reform des Ministerrats gehört die Aufteilung in einen Legislativrat und einen Exekutivrat.¹¹ Der Legislativrat arbeitete danach wie der deutsche Bundesrat als zweite Kammer parlamentarisch. Die Fachministerräte würden zu Fachausschüssen zurückgestuft, um Spezialistentum nicht allzu sehr in die Gesetzgebung einfließen zu lassen. Die Stimmführung läge bei einem Europaminister mit Kabinettsrang. Der Exekutivrat sollte möglichst viele Zuständigkeiten an die Kommission abgeben oder zumindest eng mit ihr kooperieren, um eine kohärente Politik zu ermöglichen und den Aufbau von zwei Exekutivbehörden zu vermeiden.

Diesem Konzept gegenüber steht die sogenannte Senatslösung, wonach der Rat als klassische zweite Kammer, eben als Europäischer Senat fungieren sollte. Diese Lösung bedeutete, daß die Vielzahl der Räte, einschließlich des Rats der Außenminister, durch einen einzigen Europäischen Rat ersetzt würde. Die Regierungen der Mitgliedstaaten wären in diesem Europäischen Rat permanent durch einen Europaminister vertreten, der wiederum im Büro der jeweiligen nationalen Regierungschefs anzusiedeln wäre. Auf diese Weise ließe sich vielleicht deren Unterstützung für eine solche Reform gewinnen, da die Europapolitik unmittelbar ihrem Einflußbereich unterstellt bliebe. Die künftige Rolle der Außenminister und ihrer Ressorts wäre wiederum im Kontext einer verstärkten Rolle bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aufzuwerten. Alle anderen europäischen Fragen hingegen sollten fortan als Innen- und nicht als Außenpolitik betrachtet werden. Ebenso wie bei der ersten Lösung wären die Fachministerräte zu Ausschüssen zurückzustufen mit Anhörungsrechten gegenüber Vertretern der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten – einschließlich der regionalen Parlamente oder der Delegierten des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU. Eine solche Lösung würde die Aufsplitterung der Ratsaktivitäten überwinden und gleichzeitig integrative Politikansätze befördern – eine der zentralen Forderungen für eine transparentere Zuordnung von Verantwortlichkeiten im Entscheidungsprozeß.

Die Forderung nach einer verstärkten Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozeß ist dabei in erster Linie eine Herausforderung für die Regierungen der Mitgliedstaaten. Sie wären gezwungen, ihre Parlamente frühstmöglich über europäische Gesetzesanliegen zu unterrichten, um ihnen die Beteiligung am Entscheidungsprozeß zu ermöglichen. In jedem Fall ist für den EU-Bürger die derzeitige Praxis inakzeptabel, wonach der Rat nach wie vor unter Ausschluß der Öffentlichkeit hinter verschlossenen Türen tagt.

¹¹ Richard von Weizsäcker, Jean-Luc Dehaene und David Simon, **The Institutional Implications of Enlargement**. Report to the European Commission, Brussels, 18 October 1999.

Welche der beiden Lösungen ist die zukunftsfähigere? Überzeugte Europäer neigen natürlich zur zweiten, „reinen“ Lösung. Für sie erhöht das Senatsmodell Transparenz und Effizienz, ebenso ist die demokratische Legitimation eine unmittelbare(re). Realistisch aber ist diese Lösung nur unter zwei idealtypischen Bedingungen: Erstens, es gelingt den Mitgliedstaaten und Brüssel, sich auf eine Kompetenzregelung zu verständigen. Je besser es gelingt, die Kompetenzabgrenzung so stabil zu machen, daß der Rutschbahn-Effekt in Richtung Mitgliedstaaten ausgeschlossen werden kann, um so eher lassen sich Entscheidungen auf der europäischen Ebene institutionell so regeln, daß sie den Prinzipien von Effizienz (im Sinne von klar zugeordneter Verantwortlichkeit und Vereinfachung der Entscheidungsprozesse), Transparenz und demokratischer Legitimation (im Sinne von Partizipation) entsprechen. Dann könnte europäische Normsetzung und Gesetzgebung tatsächlich im Sinne eines Zweikammersystems erfolgen. Das für jedes föderale Gebilde notwendige Prinzip der doppelten Mehrheit – Bevölkerung und Mitgliedstaaten – wäre damit verwirklicht, und die Kommission könnte Exekutiv- und repräsentatives Organ mit parlamentarischer Verantwortung gegenüber beiden Kammern sein. Zweitens, die Mitgliedstaaten finden sich tatsächlich bereit, auf ihre unmittelbaren Mitwirkungsrechte zu verzichten.

Beides erscheint zur Zeit wenig realistisch. Auch wenn es theoretisch nur die zweitbeste Lösung ist, europäische Entscheidungen dürften auch künftig nicht ohne die maßgebliche Mitwirkung der Regierungen der Mitgliedstaaten zustande kommen. Das supranationale System der EU beruht nunmal auf einer zwischenstaatlichen Vereinbarung und funktioniert nur so gut, wie es die im Rat kollektiv und auf verschiedenen Verwaltungsebenen auftretenden Mitgliedstaaten zulassen. Und ein Kompetenzkatalog nach Modell des deutschen Grundgesetzes oder der Regelungen der Vereinigten Staaten oder der Schweiz, die eine positive Aufzählung von Bereichen der Primär- bzw. Sekundärkompetenz der Union bzw. ihrer Mitgliedstaaten vorschlagen, wird allenfalls dann in den Mitgliedstaaten auf Zustimmung stoßen, wenn er so begrenzt bleibt, daß er die Verfassungsautonomie der Mitgliedstaaten nicht mehr gefährdet als unbedingt erforderlich.

Insofern ist die Lösung einer Zweiteilung des Rats in einen Legislativ- und Exekutivrat die realistischere Option für die Zukunft – zumindest als ein erster Schritt. Ohnehin ist der Rat längst eine Staatenkammer, schließlich nehmen seit Anbeginn die Mitgliedstaaten über ihn am Entscheidungsfindungsprozeß teil. Und je mehr das Parlament im Rechtssetzungsverfahren dem Rat gleichgestellt wird, desto mehr rückt dieser unweigerlich in die Rolle einer zweiten Kammer.

Hinzu kommen zwei weitere Aspekte: Erstes, intergouvernementale Zusammenarbeit wird gerade in den Bereichen immer bedeutender, in denen die Union ihren Einfluß geltend machen will – d.h. vor allem in Außen- und

Sicherheitspolitik. Gerade hier sind nicht nur Großbritannien, sondern im Grunde auch Frankreich und die Bundesrepublik nach wie vor sehr viel weiter von der Bereitschaft zu einer ausschließlich europäischen Zuständigkeit entfernt. Zweitens: Der Bürger ist derzeit weniger denn je bereit, mehr Kompetenzen nach Brüssel abzugeben. Selbst in der Bundesrepublik, traditionell eher treibende Kraft im Einigungsprozeß, antworteten im Mai 2001 auf die Frage, ob in der EU die Nationen wieder gestärkt werden sollten, 67 Prozent der Bürger mit „ja“. Ebenso viele sprachen sich für ein Bündnis einzelner Staaten aus, während nur 16 Prozent einen gemeinsamen europäischen Staat vorziehen.¹² Neben den Themenkomplexen Kompetenzabgrenzung und Subsidiarität kommt somit der Frage der Proportionalität – und zwar zugunsten der intergouvernementalen Zusammenarbeit – immer größere Bedeutung zu. Der Bürger wünscht eben eine Kommission, die nach 2004 bereit ist, mit den ihr übertragenen Zuständigkeiten behutsamer umzugehen. Akribische Detailregelungen, in Brüsseler Amtsstuben fernab konkreter Vorstellungen über die Verhältnisse vor Ort ausgeheckt, verprellen nicht nur nationale und regionale Entscheidungsträger, sondern tragen vor allem zum Verdruß der EU-Bürger bei.

Eben um die Stichworte Transparenz und Effizienz geht es daher bei einer Reform des Rates zuvorderst und nicht um das vordergründige Problem allgemeiner Funktionszuschreibungen. Die Entscheidungsverfahren sind zu undurchsichtig und behindern damit wesentlich die Entfaltung einer europäischen politischen Öffentlichkeit als Gegengewicht zum bürokratischen Eigenleben europäischer Rechtsetzungsprozesse. Und die Entscheidungsprozesse sind zu wenig koordiniert. Unter dem Dach des Rates entscheiden die jeweiligen Fachminister mehr oder weniger unverbunden in den Fachräten über ihre Politik. Doch je weiter die Kompetenz der Gemeinschaft reicht, desto häufiger treten unter den miteinander vernetzten Politikbereichen Widersprüche auf, kollidieren die unterschiedlichen Fachministerräte. Eine Interessenaggregation findet so innerhalb des Rates praktisch nicht statt. Auf Dauer wird der Rat deshalb an einer stärkeren Hierarchisierung bis hin zu einer Herabsetzung der Fachministerräte zu vorbereitenden Ausschüssen nicht vorbeikommen. Deren Vorschläge müßten in einer Art Regierungskollegium der mitgliedstaatlichen Kabinette zu politischen Entscheidungen führen. Diese Modifikation könnte mehr Transparenz schaffen, da die eigentliche Entscheidung dann auch konsequenterweise öffentlich sein müßte; die Vorbereitung in den Ausschüssen erfolgte unter Ausschluß der Öffentlichkeit, die Zurechenbarkeit der Entscheidung wäre aber endlich hergestellt.

Das Problem der ungenügenden Legitimität im Sinne von Repräsentanz hingegen ist in diesem Kontext entgegen einer weitverbreiteten Meinung weit weniger relevant. Denn die Staats- und Regierungschefs, d.h. der Rat, können

¹²“Europa wird interessant”. Allensbach-Umfrage, FAZ, 16. Mai 2001, s.5.

sich immerhin auf Wahlen und Vertrauensvoten ihrer Parlamente stützen. Die Kommissare und EU-Parlamentarier hingegen sind zwar auch gewählt, aber sehr oft werden sie in der Reihenfolge der nach parteiinterner Rason besetzten Wahllisten nach Europa entsandt. Der unverkennbare Graben zwischen Parlament und Wähler ließe sich allenfalls dadurch schließen, daß man überall in Europa den Bürgern und nicht den Parteien die Möglichkeit der Wahl ihrer Parlamente eröffnet. Auf einer oder mehreren Listen panaschieren zu können schafft keine Unordnung, sondern macht aus dem so Gewählten einen wirklich verantwortlichen und haftbaren Repräsentant seiner Wähler. Ähnliches gilt im übrigen für die Kommissare mit dem gesetzgeberischen Initiativmonopol. Wenn ihre Rolle gestärkt werden soll, dann müssen Kommissionspräsident wie Kommissare in direkter oder indirekter Wahl bestimmt werden können. Erst dann sind sie auch für den Bürger präsent und erkennbar.

Viel zentraler ist die Frage der Stimmgewichtung im Rat. Dabei war das Kräfteverhältnis kleine versus große Mitgliedstaaten im Grunde nie wirklich relevant für das innere Kräftegleichgewicht innerhalb der EU. Dies dürfte sich mit der Erweiterung Richtung Osten ändern, da die Mehrheit der Kandidaten sowohl kleiner sind als auch Nettoempfänger von EU-Beihilfen sein werden. Dies impliziert nicht automatisch bestimmte Koalitionen, es erhöht jedoch die Sensibilität unter den größeren Mitgliedstaaten und mehr noch der bisherigen Nettozahler der EU-15.

Das größte Problem dürfte weiterhin die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen auf mehr, und am Ende alle EU-Politiken sein – mit der Prerogative von Vertragsänderungen und Entscheidungen über neue Mitglieder, die weiter am Einstimmigkeitsprinzip festhalten wollen. Diese Frage betrifft das Machtverhältnis zwischen zwei Legislativorganen innerhalb der EU: dem EP und dem Rat. Während die Zusammensetzung des Parlaments den politischen Willen der Bürger der EU widerspiegelt und damit das einzige direkt demokratisch legitimierte Gremium der Gemeinschaften ist, verkörpert der Rat eine Vermittlungsinstanz zwischen den Gemeinschaften, der Exekutive der Mitgliedstaaten und den innerstaatlichen Bürokratien. Solange er gleichzeitig zentraler Gesetzgeber der EU bleibt, wird das Parlament alles daran setzen, seine eigene Machtposition durch konsequente Ausweitung des Mechanismus qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse zu verbessern.

In diesem Kontext spielt auch die Frage einer weiteren Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen auf der einen und des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit auf der anderen Seite eine Rolle. Letztere ist ein Instrument intergouvernementaler Zusammenarbeit und wird im Grunde bereits mit dem Schengen-Abkommen und der WWU praktiziert, erstere wird gemeinhin als das supranationale Instrument zur Erhöhung demokratischer Legitimation betrachtet. Beiden Instrumenten ist nur eines gemein: sie bedeuten die Aufkündigung des

traditionellen Konsensprinzips in den meisten europäischen Entscheidungsprozessen der Vergangenheit. Inzwischen ist weitgehend unbestritten, daß Europa eher mehr als weniger Flexibilität braucht, ob man es nun variable Geometrie, unterschiedliche Geschwindigkeit oder verstärkte Zusammenarbeit nennt. Die Bereitschaft, Souveränitätsrechte an Europa abzugeben, ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich entwickelt, und dem muß Rechnung getragen werden. Zwar ist der Anreiz, über das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit (Art. 43ff., 40 EUV) Kerngruppen zu bilden, nach wie vor begrenzt; bestimmte Politikbereiche können auf diesem Weg ausdrücklich nicht erschlossen werden. Grundsätzlich aber ist der Weg richtig, die verstärkte Zusammenarbeit wenn schon nicht als Ventil für die Herausbildung von Kerngruppen, so doch zumindest für die effiziente Politikgestaltung in Einzelfällen zu wählen, in denen jeweils einige wenige Mitgliedstaaten sich an einem bestimmten Integrationsschritt beteiligen, die anderen aber auch nicht in ihrer weiteren Integration behindern möchten.¹³ Diese Fälle (beispielsweise in der Umwelt, Steuer- oder Sozialpolitik, die in Nizza nicht oder nur unter erheblichen Einschränkungen in die Mehrheitsentscheidung überführt wurden und in denen die Blockadegefahr daher besonders groß ist) müßten aber benannt werden und nicht wie in Nizza hinter die Frage nach den nötigen Schranken für das Instrument zurücktreten.

Das eigentliche Dilemma liegt also darin, daß der Rat zugleich Merkmale einer supranationalen und einer zwischenstaatlichen Organisation trägt. Deshalb ist die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsbeschlüsse in der EU nicht bloß eine technische Frage, sondern rührt an der Identität ihrer Mitgliedstaaten. Und aus diesem Grund kann die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat nur selektiv erfolgen. Erfolg hat sie nur dann, wenn die Mitgliedstaaten ihre Zweckmäßigkeit auch der jeweiligen Bevölkerung plausibel machen können. Im übrigen belegen die Daten zur bisherigen Nutzung der qualifizierten Mehrheitsregeln, daß deren Ausdehnung keinesfalls dazu geführt hat, daß mehr Entscheidungen auf ihrer Grundlage getroffen wurden.¹⁴ Eine klarere Kompetenzabgrenzung wäre daher ein Schritt in die richtige Richtung. Mit Nizza haben Zahl und Variationsbreite der Entscheidungsverfahren jedoch noch zugenommen. Beschlußfassungen im Rat können jetzt nach 14 verschiedenen Verfahren stattfinden, für die Mitwirkung des Parlaments sind 11 Varianten vorgesehen. Auf diese Weise verlieren Entscheidungsprozesse weiter an Transparenz und Legitimität – Voraussetzung für jeden weiteren Schritt in Richtung Ausweitung von Mehrheitsbeschlüssen.

¹³ Claus Giering, Die integrationspolitische Quadratur des Kreises – Finalität und Flexibilität der Europäischen Union nach Nizza. Papier zur Konferenz: „Die Ergebnisse von Nizza“, 18/19. Januar 2001, Berlin.

¹⁴ Andreas Maurer, „Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit nach Nizza: die neuen Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen“, *Integration*, 24, 2 (April 2001), ss.133-145 (135).

Die Kommission – vom Impulsgeber zum Vermittler?

Die öffentliche Wahrnehmung und Unterstützung des europäischen Einigungsprozesses ist längst hinter der Größe der anstehenden Herausforderungen zurückgeblieben. Die Union ist an einem Punkt angelangt, an dem die freiwillige Übertragung von staatlichen Hoheitsrechten an ihre Grenzen gestoßen ist. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Was noch zu vergemeinschaften ist, ist der europäischen Öffentlichkeit nicht mehr als persönlicher Mehrwert an Wohlstand und Sicherheit zu verkaufen. Einzig aus diesem Grund ist die Rolle des Europäischen Rates in der vergangenen Dekade umgekehrt proportional zum Bedeutungsverlust der Kommission aufgewertet worden.

Genau hier liegt das Dilemma für die Kommission. Ihr fehlen die Themen, mit denen sie dem Einigungsprozeß Impulse verleihen kann. Marktintegration, Binnenmarkt und WWU waren solche Themen, bei denen die Mitgliedstaaten der Kommission als Impulsgeber mehr oder weniger freiwillig das Feld überließen. Nunmehr geht es um Fragen der Marktregulierung und Umverteilung in den Bereichen Umwelt, Arbeit und Soziales oder Fiskalpolitik; sie alle rühren an zutiefst unterschiedlichen nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitiken und lassen sich nunmal erfolgreich nur noch im engen Konsensfindungsprozeß mit den Mitgliedstaaten lösen. Die in Lissabon verabredete „offene Methode der Koordinierung“ signalisiert die Bedeutung von „Empfehlungen“, „benchmarking“ oder „best practice“-Methoden als flexiblere Instrumente der Kommission im Entscheidungsprozeß.

Dies soll die Initiativrolle der Kommission keinesfalls aufweichen. Ebenso wenig darf der Wunsch des Parlaments nach erweiterten Mitspracherechten und mehr Einfluß die ursprüngliche Rolle der Kommission als unabhängige „Hüterin der Verträge“ unterminieren. Und als Exekutivorgan ist das Initiativmonopol der Kommission auch auf den Europäischen Rat, unabhängig von dessen Leitlinienkompetenz in der EU, zu übertragen – zumindest in den Bereichen, in denen die Verträge der Kommission die Wächterrolle explizit zuweist.

Nicht gerüttelt werden sollte am kollektiven Entscheidungsprozeß der Kommission als unabhängiges Vertretungsorgan. Die individuellen Portfolios dienen lediglich der effizienten Politikverwaltung. Anders als der Minister in nationalen Kabinetten hat jeder Kommissar eine Stimme bei allen Kommissionsbeschlüssen. Bestimmte Portfolios sind aber selbstverständlich mit anderen verbunden, und aus diesem Grund erscheint die Einrichtung von, je nach Sachbereich unterschiedlichen Kommissionsgruppen unter Vorsitz eines Kommissions-Vizepräsidenten durchaus sinnvoll. Eine derartige Reform bedürfte

keiner Vertragsänderung¹⁵ und ermöglichte eine effizientere Aufteilung zwischen für die Tagesarbeit zuständigen Kommissaren und für die Strategie und Konzeptualisierung von Politik zuständigen Kommissaren ohne Exekutivkompetenzen - mit Stimmrecht jeweils für beide Kategorien.¹⁶ In jedem Fall aber ist eine Verkleinerung der Kommission unabdingbar, will man ihren Charakter als Kollegialorgan sichern.

Die Vorstellung hingegen, die Kommission könne nur dann ein starker Akteur im europäischen Institutionengefüge bleiben, wenn sie konsequent zur alleinigen Exekutive der EU ausgebaut würde, ist unrealistisch. Vorstellbar ist ihre Entwicklung zur Regierung des Europäischen Parlaments. Einzig die Parlamentarisierung der EU kann die Kommission davor bewahren, schrittweise zu einer Art Unionssekretariat zu verkommen. Der radikalste und effektivste wäre sicherlich die Herstellung einer direkten Verbindung zwischen Kommission und der EU-Wählerschaft. Jede Parteigruppierung im Parlament sollte während des Europawahlkampfes alle fünf Jahr den Wählern einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vorschlagen und präsentieren. Der Kandidat der stärksten Fraktion übernimmt das Amt, was zwangsläufig seine parlamentarische Bindung stärkt, seine Unabhängigkeit jedoch bewahrt. Umgekehrt hat eine voll verantwortliche Kommission zu akzeptieren, daß ihre Entscheidungen durch einen qualifizierten Mehrheitsbeschluß in Parlament und Rat überstimmt werden können – andernfalls würde die Macht des Rates disproportional gestärkt.

Die Idee der Direktwahl des Kommissionspräsidenten ist in der Vergangenheit immer wieder mit dem Argument zurückgewiesen worden, das dieser damit zu mächtig gegenüber den Mitgliedstaaten würde.¹⁷ Mittlerweile aber ist offensichtlich, daß die Kommission die ihr zugewiesene Rolle – mit echten Machtkompetenzen und besonderen Verantwortlichkeiten, jedoch ohne ein Interesse und die Möglichkeit, die Mitgliedstaaten zu blockieren - nur dann erfolgreich ausfüllen kann, wenn sie zur sechzehnten Regierung innerhalb der EU wird. Insofern sollte die Direktwahl als Instrument gesehen werden, den Kommissionspräsidenten auf eine Ebene mit den Kollegen im Ministerrat zu heben.

Das Europäische Parlament – konsequente Ausdehnung der Mitentscheidungskompetenz

Das Europäische Parlament wurde durch den Amsterdamer Vertrag rechtlich gestärkt, durch den erzwungenen Rücktritt und die Neueinsetzung der

¹⁵ Notig wäre lediglich die Versicherung der Kommission, daß eine solche Regelung den Status des Kommissars nicht berührt

¹⁶ Dazu John Temple Lang, *The Commission and the European Parliament after Nice*, A Europaeum Lecture delivered at Mansfield College, Oxford, on November 17th, 2000, s 17f

¹⁷ Peter Ludlow, *A View from Brussels. A Commentary on the EU*, Centre for European Policy Studies, Brussels, June 2001, s 14

Kommission auch politisch. Nizza hingegen brachte hinsichtlich der Forderung des EP nach einer weiteren Parlamentarisierung und Politisierung des europäischen Gesetzgebungsprozesses der EU keine Ergebnisse. Zwar gibt es mittlerweile keine legislativen Akte mehr ohne die Zustimmung des Parlaments. Nach wie vor aber sind Mitentscheidungsverfahren und qualifizierte Mehrheit im Rat für die Beschlußfassung im legislativen Bereich die Ausnahme. Eine solche Verknüpfung wurde in der Regierungskonferenz nicht einmal systematisch diskutiert. Für zahlreiche wichtige Bereiche, wie etwa die Gemeinsame Agrarpolitik, die Wirtschafts- und Währungsunion, Wettbewerbs- oder Beihilfenpolitik, die heute bereits der qualifizierten Mehrheit unterliegen, ist weiterhin keine Mitentscheidung vorgesehen. Auch in den Artikeln 133 (Abschluß internationaler Übereinkünfte betreffend den Handel mit Dienstleistungen und Handelsaspekte des geistigen Eigentums), 181a (Zusammenarbeit mit Drittländern) und 279 (Annahme der Haushaltsordnung) EGV, die – zumindest teilweise – neu in das qualifizierte Mehrheitssystem überführt wurden, ist keine Mitentscheidung des Parlaments vorgesehen; Vergleichbares gilt für Art. 161 EGV (Strukturfonds).¹⁸

Eben diese Diskrepanz muß jedoch aufgehoben werden, d.h. in dem Maße wie qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zunehmen, muß die Mitentscheidungskompetenz des Parlaments ausgebaut werden. Ebenso ist der Zusammenhang zwischen Ausdehnung des Mitentscheidungskompetenz sowie Sitzverteilung und Repräsentation auf der einen und Gewichtung der Stimmen im Rat auf der anderen Seite zu beachten. Wenn in Nizza eine annähernd proportionale Sitzverteilung – mit entsprechend stärkerer Gewichtung der kleinen Staaten – erreicht und damit das Parlament in der Gesetzgebung aufgewertet worden wäre, dann hätte auch die Forderung der größeren Mitgliedstaaten nach einer Stimmgewichtung im Rat zu ihren Gunsten keine solche Rolle gespielt.

Ein weiteren Reformschritt sollte dem Parlament neben der Kommission ein Initiativrecht einräumen und Änderungen im Wahlsystem vornehmen. Die im Parlament vertretenen politischen Gruppierungen mögen zwar mittlerweile mehr nach Parteizugehörigkeit denn nach nationalen Loyalitäten entscheiden, noch immer aber wird das Parlament nach unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Wahlsystemen bestellt. Das Parlament aber sollte seinen Parteien die Aufstellung gemeinsamer nationaler und EU-Listen für den Wahlkampf 2004 ermöglichen. Dabei sollten die konkurrierenden politischen Gruppierungen auch Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten aufstellen, welcher schließlich vom Parlament zu nominieren und gemeinsam mit dem Rat zu wählen wäre. Der Vertrag von Nizza eröffnet die Möglichkeit für dieses Verfahren, vorausgesetzt die Fraktionen im Parlament nutzen sie. Ebenso sind die politischen

¹⁸ Ausführlich: Claus Giering, "Die institutionellen Reformen von Nizza – Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen", Werner Weidenfeld, *Nizza in der Analyse*, Bertelsmann-Stiftung Gutersloh 2001, ss 51-144 (107-120)

Diskussionen nach wie vor zu sehr national organisiert. Die europäischen politischen Parteien sind gefordert, nicht allein über ihre Vertreter im EP politische Willensbildungsprozesse zu befördern. Entscheidend für eine Europäisierung der politischen Debatten wäre, daß diese auf europäischer Ebene so koordiniert würden, daß sie parallel in allen Mitgliedstaaten geführt würden. Nur so werden die Positionen der einzelnen Parteigruppierungen in den Gesellschaften der Mitgliedstaaten erkennbar.

Die zweite zentrale Reformaufgabe bleibt in diesem Zusammenhang die Stärkung der Transparenz und demokratischen Kontrolle in der EU über das Parlament. Dabei geht es weniger um die traditionelle Frage, wie die direkte Verbindung zwischen Bürger und Union gestärkt werden kann, sondern vielmehr darum, wie man die politische Klasse in den Mitgliedstaaten dazu bewegen kann, nicht als verlängerter Arm der nationalen Regierungen, sondern natürliche Verbündete des EP aufzutreten. Mit dem Maastrichter und Amsterdamer Verträgen ist es teilweise gelungen, diese Lücke zu schließen. Ersterer enthält eine Erklärung, letzterer ein Protokoll zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU, in welchem diesen die Möglichkeit eingeräumt wird, zu einem hinreichend frühen Zeitpunkt auf den Gesetzgebungsprozeß Einfluß zu nehmen. Um dieses Instrument effektiv nutzen zu können bzw. Parlamentarier in den Mitgliedstaaten von dessen Möglichkeiten zu überzeugen, bieten sich vor allem zwei Initiativen an:

- erstens, das Verfassen eines ähnlichen Protokolls wie das o.e. zum Legislativprozeß, welches es den nationalen Parlamenten ermöglicht, nach dem in Lissabon verabredeten Muster der „offenen Methode der Koordinierung“ von den EU-Organen die Offenlegung sämtlicher für die angemessene Beurteilung europäischer Politiken notwendigen Informationen zu fordern und gegebenenfalls auf die eigenen Regierungen im Sinne einer pro-europäischen Linie Druck auszuüben.

- zweitens, die vielzitierte Einrichtung der zweiten Kammer – eines Senats, dessen Mitglieder nationale Parlamentarier wären.

Die erste Initiative wäre u.a. besonders geeignet, die an der WWU beteiligten Mitgliedstaaten an der Einhaltung der im Stabilitätspakt festgelegten Kriterien zu messen. Zum zweiten Punkt räumen Kritiker zumeist ein, daß dies lediglich eine Duplizierung der legislativen Funktionen des Rates bedeutete. Dies trifft zwar nicht zu, da die primäre Verantwortung des Senats nicht in der Gesetzgebung läge, sondern darin, Druck auf die Mitgliedstaaten auszuüben, ihrer Verpflichtung als Teil der Exekutive der Union nachzukommen. Insofern hätte ein so verstandener supranationaler Senat mehr als komplementäres Element zur Arbeit der nationalen Parlamente zu gelten. Dennoch dürfte diese Option – auch wenn sie am ehesten sowohl dem demokratischen wie dem föderalistischen Prinzip entspräche – in absehbarer Zukunft wenig Aussicht auf eine erfolgreiche Umsetzung haben, da der Rat damit zunächst die Abgabe seiner exekutiven

Befugnisse an die Kommission verbindet. Viel wichtiger wäre es, das Zweikammersystem über den weiteren systematischen Ausbau der Parlamentskompetenzen zu erzielen, da dann auch die Diskussion um die Stimmgewichtung im Rat entkrampft würde. Denn eine bevölkerungsproportionale Gewichtung im Rat wäre in einem föderativen Zweikammersystem absurd. Entscheidend ist also der Abbau der Verzerrungen in der Stimmrechtsproportionalität im Parlament, nicht die Stimmgewichtung im Rat. Die Repräsentanz einer in etwa gleichen Anzahl von Bürgern durch jeden Abgeordneten im Europäischen Parlament ist neben der vollen Gesetzgebungs- und Budgetkompetenz zentrale Voraussetzung für dessen weitere Demokratisierung.

Der Europäische Rat – Kern der Exekutive

Wenn es zutrifft, daß die Kommission künftig tendenziell eher an Handlungsfähigkeit verlieren als gewinnen und der Trend zu einem verstärkten Intergouvernementalismus anhalten wird, dann wiegt es umso schwerer, daß auch der Europäische Rat als Kern der Exekutive in Nizza weit hinter den Erwartungen an ihn als Impulsgeber zurückblieb. Als eigentliches Lenkungsorgan nimmt er innerhalb der europäischen Institutionen mittlerweile eine Sonderstellung ein, die sich schon in seiner Zusammensetzung und seiner ambivalenten Rolle als politisches Gipfeltreffen und oberste EU-Institution dokumentiert. Dieser wird er mittlerweile jedoch momentan nur unzureichend gerecht. Weder gab es in Nizza eine deutsch-französische Initiative, noch eine andere Koalition, die wirkliche Reformen forciert hätte.¹⁹

Die momentane Schwäche des Europäischen Rates ist allerdings nicht allein eine Folge mangelnder Führung in der Union. Eine Reihe anderer Probleme, die am besten im Zusammenhang mit einer Änderung der Verträge aufgegriffen würden, sind hierfür mit ursächlich. Eine wesentliche Aufgabe ist die Verbesserung der Kommunikation zwischen Europäischem Rat und dem politischen Alltagsgeschäft der Kommission beispielsweise durch die Verlegung der Ratsgipfel nach Brüssel. Wichtiger aber noch wäre eine Reform der Organisation des Europäischen Rates selbst und der Koordinierung der Unionsaktivitäten, für die eigentlich der Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“ (Außenminister), COREPER und Generalsekretariat (Art. 207) zuständig sind.

Eine immer wiederkehrende Schwäche des Europäischen Rates der letzten Jahre war die Unbestimmtheit seiner Agenda. Zwar gibt es kaum ein Thema, welches sich die Staats- und Regierungschefs in der Vergangenheit nicht angenommen hätten. Gerade aber dies führte dazu, daß Prioritäten nicht gesetzt und die wesentlichen Reformfragen politischen Alltagsfragen geopfert wurden.

¹⁹ "Divorce after all these years? Not quite, but...", *The Economist*, 27. Januar 2001, s.29 f.; desw.: Dietrich von Kyaw, "Weichenstellungen des EU-Gipfels von Nizza", *Internationale Politik*, 2 (2001), ss.5-12.

Mit drei regelmäßigen Treffen, dem ersten im März zur Wirtschafts- und Sozialpolitik und den beiden anderen jeweils am Ende der sechsmonatigen Präsidentschaft, stehen dem Europäischen Rat jährlich etwa dreißig Stunden zur Verfügung, um der Union Zielrichtung und Antrieb zu geben. Darüber hinaus gibt es zwar zahlreiche bi- oder multilaterale Begegnungen und in der Regel ein informelles Treffen der Mitgliedstaaten; dennoch bleibt den Staats- und Regierungschefs insgesamt wenig Zeit für die Erörterung die zentralen Reformaufgaben.

Viel wäre schon damit getan, wenn Präsidentschaft, Generalsekretariat und Kommission sich wieder stärker die eigentliche Aufgabe des Europäischen Rates ins Bewußtsein riefen, die eben in der Formulierung und Vorgabe der Leitlinien und nicht in oftmals ergebnislosen politischen Diskursen liegt. Ein Vergleich der Ratsberichte aus den beiden vergangenen Dekaden macht die wachsende Tendenz zu immer mehr Allgemeinplätzen anstelle konkreter Handlungsanweisungen deutlich. Diese hat allerdings ganz entscheidend auch mit den Managementstrukturen unterhalb der Ebene des Europäischen Rates zu tun. Der Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“, Generalsekretariat und COREPER als zentrale Institutionen sollten grundsätzlich in die Entscheidungsprozesse des Europäischen Rates eingebunden sein. Ihnen obliegt die Umsetzung der in den Ratsberichten enthaltenen Empfehlungen, gegebenenfalls auch deren Präzisierung.

Dieser Punkt ist besonders wichtig im Zusammenhang mit den drei Pfeilern des Unionsvertrages. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wurde natürlich schon auf Grund der traditionellen Vorbehalte einiger Mitgliedstaaten nicht vergemeinschaftet. Was jedoch leicht übersehen wird, ist, daß gerade an den Stellen, wo ein gewisser Handlungsspielraum möglich ist (GASP, Inneres und Justiz, WWU), der Vertrag auf einer Kontrolle und Koordinierung durch jene Art. 207-Institutionen (COREPER, Generalsekretariat) besteht, die unter der Leitung des Rates für „Allgemeine Angelegenheiten“ und des Europäischen Rates operieren. Er tut dies beispielsweise bei der GASP durch einen scheinbar unbedeutenden Einschub in Art. 25 (ex Art. J.15) des Amsterdamer Vertrages – „unbeschadet des Art. 207 (vorher Art. 151) des EG-Vertrages“ –, der die Rolle bzw. Verantwortlichkeit des Politischen Komitees in diesem Bereich definiert. Danach bleiben COREPER und Generalsekretariat nämlich die eigentlichen Wächter der Union als Ganzes, sowohl dort, wo sie nach der Gemeinschaftsmethode funktioniert, als auch in den zwischenstaatlich organisierten Politikbereichen.²⁰

Beide Institutionen sowie der Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“ sollten daher zu ausschließlichen Schalt- und Kontrollzentren des Europäischen Rates

²⁰ Vgl. Art. 25 (ex Art. J.15), Consolidated version of the Treaty on European Union. Conference of the Representatives of the Governments of the Member States, Brussels (6 October 1997), CONF 4007/97 ADD I, s. 27

werden, was sie bislang nicht sind. Der eigentliche Grund hierfür liegt darin, daß Europapolitik in den Mitgliedstaaten längst zur Innenpolitik geworden ist, mit der Folge, daß die Außenminister ihre traditionelle Koordinierungsfunktion in der Europapolitik zunehmend verlieren und die einzelnen Fachminister ihre Linie entweder unmittelbar mit den Staats- und Regierungschefs abstimmen oder sich jeder Kontrolle möglichst entziehen.

COREPER und Generalsekretariat besitzen zwar gegenüber den Außenministern einen Informationsvorsprung, weil sie das Geschehen in Brüssel viel unmittelbarer verfolgen können. In den letzten Jahren aber haben auch sie zugunsten der mittlerweile sehr einflußreichen Wirtschafts- und Finanzkomitees ihre traditionell starke Stellung teilweise eingebüßt. Die im Vorfeld des Stockholmer Gipfels präsentierten Vorschläge des COREPER im Zusammenhang mit einer stärkeren Überwachung der internationalen Wertpapiermärkte wurden von den Finanzministern am darauffolgenden Tag nicht einmal zur Kenntnis genommen. Statt dessen warteten die Fachminister mit eigenen, nach Auffassung von Brüsseler Beobachtern weit hinter den Vorschlägen des COREPER zurückbleibenden Ideen auf und „düpierten“ so die Ständigen Vertreter.²¹

Wichtig ist, die Außenminister aus der Verantwortung für die „Allgemeinen Angelegenheiten“ zu entlassen und sie durch einen neu-strukturierten Rat zu ersetzen, dessen Mitglieder (im Ministerrang) zwar nicht notwendigerweise den Rang eines stellvertretenden Regierungschefs bekleiden müßten, gegenüber den Staats- und Regierungschefs jedoch weisungsgebunden wären – mit klarer Koordinierungskompetenz gegenüber den übrigen Ressortchefs. Nur ein auf diese Weise wieder erstarkter Rat würde es den Ständigen Vertretern im COREPER erleichtern, Direktiven über solche idealiter in den Regierungszentralen angesiedelte „Europaminister“ durchzusetzen und Europapolitik in ihren nationalen Parlamenten generell besser zu koordinieren. Ebenso würde der Generalsekretär von der Unterstützung effektiverer Gemeinschaftsinstitutionen profitieren, nicht zuletzt bei der Vorbereitung und in der Zusammenarbeit mit den Präsidentschaften im Vorfeld von Ratsgipfeln. Was die Kommission betrifft, so käme auch ihr eine effektivere Unterstützung unterhalb der Ebene des Europäischen Rates zugute. Nicht zuletzt würde der Europäische Rat selbst davon profitieren, wenn seine Agenda vom teilweise profanen politischen Alltagsgeschäft, verursacht durch die zunehmende Ineffizienz der Außenminister, befreit würde. Dies wäre außerdem die Voraussetzung für seine stärkere Einbindung in das Institutionengefüge, eine klarere Kompetenzteilung und eine Abgrenzung seines Einflusses.

²¹ Ludlow, a.a.O., s.17.