

# Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union



# Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union

*Claus Giering*

*Josef Janning*

*Wolfgang Merkel*

*Michael Stabenow*

Verlag Bertelsmann Stiftung  
Gütersloh 1999

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Demokratie und Interessenausgleich in der Europäischen Union /**

Claus Giering ... – Gütersloh : Verl. Bertelsmann Stiftung, 1999

ISBN 3-89204-844-4

© 1999 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh  
Verantwortlich: Annette Heuser  
Redaktion: Claus Giering  
Umschlaggestaltung: HTG Werbeagentur, Bielefeld  
Umschlagabbildung: Tony Stone/Robert Stanton  
Satz: Oliver Florig, Roman Maruhn  
Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld  
ISBN 3-89204-844-4

# Inhalt

Vorwort .....	7
Zusammenfassung .....	9
<b>Der Straßburger Konflikt als Lehrstück für Europa .....</b>	<b>11</b>
<i>Michael Stabenow</i>	
1. Machtkampf in Straßburg .....	12
1.1 Das Tauziehen um die Entlastung der Haushaltsführung .....	12
1.2 Der Weg zum Mißtrauensvotum .....	14
1.3 Die Entscheidung in Straßburg .....	16
2. Demokratie und Öffentlichkeit als Begriffspaar .....	17
2.1 Einige historische Parallelen zwischen Berlin und Straßburg .....	17
2.2 Sprachliche, historische und konstitutionelle Hürden .....	18
2.3 Innen- und Europapolitik als zwei Seiten einer Medaille .....	19
2.4 Die Schiefelage zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration .....	20
2.5 Plädoyer für klare Entscheidungsprozesse und Zuständigkeiten .....	21
3. Straßburger Lehren: Der Preis für die politische Emanzipation .....	22
3.1 Zuspitzung ohne dramaturgische Regie .....	22
3.2 Die Mär vom Straßburger Komplott .....	23
4. Eine »wichtige Wegmarke« bei der Demokratisierung der Gemeinschaft .....	25
<b>Legitimitätsüberlegungen zu einem unionsspezifischen Demokratiemodell .....</b>	<b>27</b>
<i>Wolfgang Merkel</i>	
1. Dimensionen der Legitimität .....	28
1.1 Politische Gemeinschaft und europäischer Demos .....	28
1.2 Legitimität durch eine demokratische Institutionenordnung .....	30
1.3 Legitimität durch Effizienz .....	31

2.	Reformvorschläge .....	32
	2.1 Referenden .....	32
	2.2 Reform der EU-Organe .....	33
	2.3 Reformen im Mehrebenensystem .....	34
	2.4 Partizipation und Repräsentation .....	34
	2.5 Entscheidungskontrolle und Entscheidungstransparenz .....	35
	2.6 Öffentlichkeit und europäische Identität .....	36
	2.7 Konsensdemokratie und Effizienz .....	37
3.	Fazit .....	37
	<b>Strategien gegen die institutionelle Erosion .....</b>	<b>39</b>
	<i>Josef Janning/Claus Giering</i>	
	Kernthesen .....	39
1.	Ausgangslage – die Europäische Union vor der Erweiterung .....	40
2.	Kriterien der Optimierung des institutionellen Gefüges .....	42
3.	Auswirkungen der Erweiterung .....	45
4.	Interessenkonflikte in der Reformdebatte .....	47
	4.1 Präferenzen und Steuerungskonflikte .....	48
	4.2 Statusinteressen und Machtkonkurrenz .....	48
	4.3 Verteilungsinteressen und Allokationskonflikte .....	49
5.	Reformoptionen für ein institutionelles Sollmodell .....	50
	5.1 Rat der Europäischen Union .....	50
	5.2 Europäisches Parlament .....	59
	5.3 Europäische Kommission .....	64
6.	Ausblick .....	66
	Anhang .....	68
	Autoren .....	81
	Projektpartner .....	83
	Literaturliste .....	85

## Vorwort

Der Vertrag von Amsterdam ist ein Zwischenschritt auf dem Weg zur Vollendung der Europäischen Union. Gemeinsam mit der Agenda 2000 stellt er die Grundlage für die künftige Ausgestaltung der Union dar. Doch auch nach der Unterzeichnung des Amsterdamer Vertrages im Oktober 1997 müssen die Strukturen und Entscheidungsverfahren der Union – vor allem mit Blick auf den seit März 1998 laufenden Beitrittsprozeß mit zehn mittel- und osteuropäischen Staaten sowie Zypern – weiter diskutiert werden. Kernfragen dazu lauten:

- Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Funktionsfähigkeit eines politischen Systems und dessen demokratischer Legitimation?
- Wie kann die Europäische Union nach Amsterdam Fortschritte in bezug auf die Themen Demokratie und Effizienz erreichen?
- Welche institutionellen Reformen sind notwendig, um die politische Handlungsfähigkeit auch nach der Erweiterung zu gewährleisten?

Zur Beantwortung dieser Fragen führen die Bertelsmann Wissenschaftsstiftung und die Regierung des Landes Nordrhein-Westfalen gemeinsam mit der Forschungsgruppe Europa am Centrum für angewandte Politikforschung das Projekt »Systemwandel in Europa« durch. Für die Zukunft der Europäischen Union, ihrer Mitgliedstaaten und Regionen sollen Vorschläge erarbeitet werden, die zur Lösung der strukturellen und prozeduralen Probleme der europäischen Einigung beitragen. Bisher ist im Projektkontext 1998 der Band »Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung« erschienen. Die drei in diesem Band publizierten Studien analysieren die strukturellen Veränderungen der Europäischen Union durch den Amsterdamer Vertrag und benennen auf dieser Grundlage aufgeschobene Reformnotwendigkeiten für den künftigen Systemwandel.

Die vorliegende Publikation basiert auf drei Thesenpapieren zu den Themen Demokratie, Effizienz und europäische Öffentlichkeit. *Michael Stabenow* steuert ein Beispiel aus der Praxis bei. *Wolfgang Merkel* reflektiert verschiedene Dimensionen von Legitimität, auf deren Basis er Reformoptionen entwickelt. Auch *Josef Janning* und *Claus Giering* schlagen institutionelle Reformen zur Bewältigung der Erweiterung vor. Während Merkel sich jedoch für schrittweise Reformen mit langfristigen Konsolidierungsphasen ausspricht und Bedenken gegen eine rasche Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen erhebt, sind für Janning und Giering weitreichende Reformen und eine deutliche Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen noch vor der nächsten Erweiterungsrunde notwendig.

Fünf weitere Studien aus der Projektarbeit beschäftigen sich mit der Frage nach einer optimalen Kompetenzverteilung, der Rolle der Regionen und den gleichzeitig vorhandenen Zentralisierungs- und Dezentralisierungstendenzen in der Europäischen Union. Diese Beiträge zur europapolitischen Debatte erscheinen 1999 in dem Band »Arbeitsverteilung im europäischen Mehrebenensystem«. Die Fragestellungen des Projektes werden auch künftig im Rahmen von Expertentreffen vertieft und die Ergebnisse der Fachwelt sowie der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

*Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld*

Mitglied des Vorstandes der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh  
Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung (C•A•P)  
an der Ludwig-Maximilians-Universität München



## Zusammenfassung

In seinem Beitrag »Der Straßburger Konflikt als Lehrstück für Europa« stellt *Michael Stabenow*, Korrespondent der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in Brüssel, die Auseinandersetzungen um die Entlastung der Haushaltsführung der Europäischen Kommission dar und erläutert daran den gegenwärtigen Stand der Demokratisierung der Europäischen Union wie die Defizite einer europäischen Öffentlichkeit. Das Fehlen hinreichender Öffentlichkeit wird an der unterschiedlichen Interpretation deutlich, die der Konflikt in den südlichen bzw. nördlichen Mitgliedstaaten gefunden hat. Im Norden wurde er vor allem als Meilenstein auf dem Weg zu mehr demokratischer Kontrolle und Legitimierung der Europapolitik gedeutet, indem die Auseinandersetzung mit der Kommission die Emanzipation des Parlaments befördert hat. Im Süden hingegen herrschte der Eindruck vor, der Norden – insbesondere Deutschland – wolle die Kommission schwächen, um die eigene Position in den Verhandlungen zur Neuordnung der EU-Finzen zu stärken. Diese unterschiedliche Einschätzung liegt nicht zuletzt daran, daß praktisch keine spezifisch europäischen Medien existieren. Entscheidungen in Brüssel oder Straßburg werden vor allem aus nationaler Sicht gedeutet. Zu sprachlichen und historischen Hindernissen kommen konstitutionelle Hürden wie das nicht vorhandene Wechselspiel von Regierung und Opposition oder das Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration. Der Mangel an demokratischer Legitimation wird noch verstärkt durch die eingeschränkte Transparenz der Entscheidungsprozesse. Der weitere Integrationsprozeß bedarf daher der Begleitung durch eine europäische Öffentlichkeit und einer Stärkung der demokratischen Legitimation.

Die komplexe Mehrebenen-Verflechtung, die sich aus nationalen, regionalen, intergouvernementalen und supranationalen Bestandteilen zusammensetzt, bildet in Verbindung mit der Unbestimmtheit des Begriffs der »Europäischen Union« den Hintergrund für das vielfach beklagte Legitimationsdefizit im europäischen Integrationsprozeß. Auf der Suche nach Auswegen orientiert sich *Wolfgang Merkel* in seiner Studie »Legitimitätsüberlegungen zu einem unionsspezifischen Demokratiemodell« an einem Konzept der Legitimität, das sich aus den Legitimationsquellen Identität, demokratische Entscheidungsverfahren sowie Entscheidungs- und Implementationseffizienz zusammensetzt. Diese drei Dimensionen stehen in wechselseitiger Abhängigkeit zueinander und ergänzen sich. Daraus ergeben sich acht Legitimitätsprinzipien, auf denen Merkels Reformvorschläge für eine »europäische Entscheidungsstruktur« basieren: Neben Partizipation und Repräsentation, die eine Europäisierung des Wahlkampfes und eine demokratische Partizipationsverstärkung mit sich bringen, sind Entscheidungskontrolle und –transparenz bedeutsame Faktoren einer demokratischen Ordnung. Für eine optimale

Wirkungsweise der Reformen sind darüber hinaus die Etablierung einer europäischen Öffentlichkeit und Identität von größter Wichtigkeit. Sie fördern Loyalität und aktive Unterstützung der Union durch die Bürger bei Erweiterungs- und Vertiefungsphasen. Eine Politik der schrittweisen Reformen, verbunden mit langen Konsolidierungsphasen, kann nur erfolgreich sein, wenn als letztes Prinzipienpaar Konsensdemokratie und Effizienz mit in die Betrachtung einbezogen werden. Sind diese Maximen erfüllt, so können weitere Integrationsschritte mit demokratischer Kontrolle und erweiterter politischer Gestaltungskompetenz der Bürger zu einem Erfolgsmodell werden.

Der Beitrag »Strategien gegen die institutionelle Erosion« von *Josef Janning* und *Claus Giering* behandelt die Frage, wie eine Balance der Vertretung nationaler Interessen und demokratischer Prinzipien der Europäischen Union möglich ist. Sie gehen von der Feststellung aus, daß die Osterweiterung die ohnehin notwendigen institutionellen Reformen noch dringlicher werden läßt. Die Schwierigkeiten, die sich hierbei aus den unterschiedlichen Interessen der Mitgliedstaaten ergeben, machen deutlich, daß eine Erweiterung bis hin zu einer Europäischen Union von mehr als 20 Mitgliedern alle weiteren substantiellen Veränderungen noch erheblich erschweren wird. Grundlegende Reformen sollten daher noch vor der Erweiterung erfolgen: Für den Rat schlagen die Autoren ein degressiv-proportionales Modell vor, das das relative Gewicht der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt, ohne die kleinen Staaten zu marginalisieren. Beschlüsse sollten weitgehend nach dem Mehrheitsprinzip gefaßt werden. Was das Europäische Parlament angeht, so sollte eine Regelung getroffen werden, die für je 750.000 Bürger einen Abgeordneten vorsieht. Auf diese Weise könnten weitere Staaten aufgenommen werden, ohne die Kontingente der bisherigen Mitglieder zu verändern. Das Mitentscheidungsverfahren sollte auf alle Gesetzgebungsverfahren Anwendung finden, die im Rat mit Mehrheit entschieden werden. Die Europäische Kommission sollte verkleinert und zu einer Regierung ausgebaut werden. Der Präsident der Kommission wäre durch das Parlament zu wählen. Diese Reformen würden die Europäische Union für die nächsten Beitrittsrunden wappnen.

# Der Straßburger Konflikt als Lehrstück für Europa

*Michael Stabenow*

Nie zuvor hat sich Europapolitik der Öffentlichkeit so anschaulich dargeboten wie zu Beginn des Jahres 1999. Es war eine ungewöhnliche Mischung aus Zutaten, die für ein deftiges Menü taugten. In Brüssel häuften sich die Fälle von Korruption, Mißmanagement und Vetternwirtschaft in der Europäischen Kommission. In Straßburg spielten sich erbitterte Auseinandersetzungen zwischen Kommission und dem Europäischen Parlament ab. Die Trennlinien verliefen dort aber auch quer durch alle Fraktionen. Und in den 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union rätselten Europa-Laien und -Fachleute gleichermaßen über Ursachen und Folgen des Spektakels. Am 14. Januar 1999 wies das Parlament nach hitzigen Debatten und manchen Winkelzügen einen gegen die Kommission gerichteten Mißtrauensantrag mit 293 zu 232 Stimmen bei 27 Enthaltungen ab. Zur Absetzung der 20 Kommissare wären nach dem EG-Vertrag mindestens 314 Stimmen der 626 Abgeordneten sowie eine Zweidrittelmehrheit der anwesenden Abgeordneten erforderlich gewesen. Dennoch markierte das Votum den Beginn einer neuen Phase im europäischen Einigungsprozeß. Wenige Monate vor der fünften Direktwahl des Straßburger Hauses schienen sich Parlament und Kommission schärfer als jemals zuvor in das Bewußtsein einer breiteren Öffentlichkeit in Europa einzuprägen.

Ein außerhalb Deutschlands weit weniger beachtetes Ereignis jener Straßburger Plenartagung war die programmatische Rede, mit der Bundesaußenminister Joschka Fischer als amtierender EU-Ratsvorsitzender den Blick über die deutsche Präsidentschaft im ersten Halbjahr 1999 hinaus richtete. Darin entwarf er ein bundesstaatlich geprägtes Zukunftsbild Europas. Darin sollen Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat die Regel sein und die Europaabgeordneten mehr Rechte besitzen. Die weit nach Osten reichende gesamteuropäische Gemeinschaft solle nicht nur über mehr Befugnisse in der Innen- und Rechtspolitik sowie der Außen- und Sicherheitspolitik, sondern auch über eine Grundrechtecharta und möglicherweise sogar über eine Verfassung verfügen. Auf dem Kölner EU-Gipfeltreffen im Juni 1999 sollten die Vorarbeiten zu einer weiteren Regierungskonferenz für Vertragsänderungen beginnen. Sie könnte nach Vorstellungen des deutschen Außenministers um das Jahr 2001 herum zusammentreten.

Zwischen Fischers Rede und den im Sumpf von Korruption und Mißwirtschaft herumstochernden Abgeordneten schienen zu Beginn des Jahres 1999 Welten zu liegen. Sowohl den Minister als auch viele Abgeordnete motivierte jedoch das Bestreben, gemeinschaftliches Handeln nicht nur zu erleichtern, sondern es auch öffentlich legitimieren zu lassen. Dahinter steht die Erkenntnis, daß die Bürger zwischen Andalusien und Lappland nur dann die in Brüssel und Straßburg getroffenen Entscheidungen unterstützen können, wenn sie ihnen sinnvoll erscheinen und durchschaubaren Regeln unterliegen.

Über das tatsächliche Ausmaß der Mißstände in der Kommission und den anderen EU-Institutionen gingen die Meinungen auch nach dem Straßburger Votum noch weit auseinander. Allgemein herrschte jedoch der Eindruck vor, daß Kommission, Parlament, aber auch der Ministerrat als dritte gestaltende Kraft im Dreieck der EU-Institutionen künftig stärker den Bürgern der Union Rechenschaft für ihr politisches Handeln schulden.

Nur wenige Tage nach dem am 1. Januar 1999 vollzogenen Übergang zur dritten Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) und damit dem Verzicht von elf Staaten auf das Kernsouveränitätsrecht der Geldpolitik zeigte sich in der öffentlichen Meinung Europas allerdings auch eine Polarisierung, deren Folgen noch schwer abzuschätzen sind. In Deutschland und den anderen nördlichen Mitgliedsländern überwog der Eindruck einer Kraftprobe zwischen Europaabgeordneten und Kommissaren, die als Vorbote einer stärkeren Parlamentarisierung und Legitimierung der Europapolitik erschien. Dagegen galten die Brüsseler und Straßburger Auseinandersetzungen in der öffentlichen Debatte der südlichen EU-Länder, besonders in Spanien und Italien, als Symptom für Verteilungskämpfe zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedstaaten.

Gerade in Europas Süden fiel eine von Kommissaren, Parlamentariern, aber auch Journalisten vertretene These auf fruchtbaren Boden. Demnach hätten bei der Abstimmung am 14. Januar 1999 von 93 anwesenden deutschen Europaabgeordneten 87 der Kommission das Mißtrauen ausgesprochen, um die traditionelle Fürsprecherin der kleinen und weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten zu schwächen und damit im EU-Ministerrat der deutschen Forderung nach Senkung der Nettobeitragszahlungen zum Brüsseler Gemeinschaftshaushalt den Weg zu ebnen. Es wird sich wohl erst nach Abschluß der Verhandlungen der Mitgliedstaaten um die Reform der Landwirtschafts-, regionalen Förder- und Haushaltspolitik (Agenda 2000) zeigen, wie tief und bleibend diese Risse zwischen Nord und Süd sind und ob sie die Entwicklung zu einer vor den Augen der Öffentlichkeit demokratisch legitimierten und kontrollierten Gemeinschaft aufhalten können.

## 1. Machtkampf in Straßburg

### 1.1 Das Tauziehen um die Entlastung der Haushaltsführung

Betrügereien, Günstlingswirtschaft und sonstige Unregelmäßigkeiten kommen überall vor, wo Ämter und Gelder zu vergeben sind. Von rund 950 Fällen, denen die Betrugsbekämpfungseinheit (UCLAF) der Kommission Ende 1998 nachging, bezogen sich lediglich 27 – nicht einmal drei Prozent – auf mögliche Unregelmäßigkeiten in der Behörde. Über 97 Prozent entfielen auf die Mitgliedstaaten. Schon in den vorangegangenen Jahren hatte der Europäische Rechnungshof wiederholt auf Mißstände bei der Vergabe und Verwendung von Brüsseler Haushaltsmitteln hingewiesen. Als sich vom Sommer 1998 an die Berichte in der Presse über Unregelmäßigkeiten und Vetternwirtschaft in der Kommission mehrten, ließ sich noch keineswegs die dramatische Zuspitzung der darauffolgenden Monate absehen. Dabei war ein Teil der bemängelten Mißstände im Zusammenhang mit der Ende März 1998 im Europäischen Parlament auf den Herbst verschobenen Abstimmung über die Entlastung der Kommission für das Haushaltsjahr

1996 längst offen- und aktenkundig geworden. Schon damals hatten die Europaabgeordneten erstmals offen mit dem Gedanken an ein Mißtrauensvotum gespielt. Steine des Anstoßes waren die Kritik an der unzureichenden Befolgung der Empfehlungen der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zum Zoll- und Abgabebetrag im grenzüberschreitenden Güterverkehr und zur Rinderseuche BSE, ein beanstandeter Mangel an demokratischer Rechenschaft bei der Betrugsbekämpfung innerhalb der EU-Institutionen sowie Schwächen bei den außenpolitischen Förderprogrammen zugunsten Mittel- und Osteuropas (PHARE), der ehemaligen Sowjetunion (TACIS) und dem Mittelmeerraum (MEDA). Erst in Umrissen waren auch Mißstände beim Europäischen Amt für humanitäre Hilfe (ECHO) erkennbar geworden.

Andere Fälle, so u.a. die Hinweise auf Vetternwirtschaft im Umkreis der französischen Kommissarin Edith Cresson, gelangten nicht zuletzt durch die französische Tageszeitung *Libération* an die Öffentlichkeit. Ende September 1998 schrieb sie, die Kommission nehme Züge eines »Augias-Stalls« an.<sup>1</sup> In einer Anfang Oktober 1998 in der gleichen Zeitung veröffentlichten Gegendarstellung stritt die Kommissarin sämtliche Vorwürfe ab; *Libération* bekräftigte in einem drei Zeilen langen Kommentar, sie bleibe bei ihrer Darstellung.<sup>2</sup> Noch am selben Tag reichte die Kommissarin eine Klage wegen Verleumdung gegen die Zeitung ein.

In Deutschland hatte zunächst vor allem die Wochenzeitschrift *Focus* ausführlich über Mißstände in der Kommission berichtet. Anfang Oktober 1998 kam sie zu dem Schluß: »Vetternwirtschaft, Korruption, Täuschung des Parlaments und des Rechnungshofs sowie eine völlig verrottete, chaotische Finanzkultur blühen hinter der perfekten Fassade.«<sup>3</sup> Hintergrund waren – von der Kommission als haltlos bezeichnete – Hinweise, wonach offenbar Belege für ECHO-Ausgaben in Höhe von mindestens zwei Milliarden DM fehlten.

Nicht nur die in der Berichterstattung zuweilen übliche Überspitzung bei der Beschreibung von Mißständen verstärkte den Unmut im Europäischen Parlament. Für die krisenhafte Entwicklung im Verhältnis zwischen Parlament und Kommission sorgten weniger die Mißstände als die Reaktion der Kommission und ihrer besonders belasteten Mitglieder Edith Cresson und Manuel Marin. Darauf hat der britische konservative Europaabgeordnete James Elles in seinem Bericht für den Ausschuß für Haushaltskontrolle hingewiesen, der als Grundlage für die am 17. Dezember 1998 der Kommission mit 270 zu 225 Stimmen bei 23 Enthaltungen verweigerten Entlastung der Haushaltsführung für das Jahr 1996 diene. Darin äußerte er die Besorgnis, »daß Unregelmäßigkeiten begangen werden, ohne daß die jeweiligen Kommissionsmitglieder es für notwendig halten, die Verantwortung für die betreffenden Vorgänge zu übernehmen.«<sup>4</sup>

Den Eindruck, die Kommission gehe nicht konsequent genug gegen Mißstände im eigenen Haus vor, hatte wenige Tage zuvor ein Mitarbeiter der Finanzkontrolle der Kommission mit der Übermittlung eines 34 Seiten sowie umfangreiche Anhänge umfassenden Schreibens an die Fraktion der Grünen im Parlament verstärkt. In dem vom 9. Dezember 1998 stammenden Schreiben hatte der Mitte Dezember vom Dienst suspendierte Niederländer Paul van Buitenen als »loyaler Beamter« und »Christ« ihm bekannte Fälle von Unregelmäßigkeiten aufgeführt. Seinen Schritt hatte er insbesondere damit gerechtfertigt, »daß die Kommission dem Parlament nicht alle notwendigen Informatio-

<sup>1</sup> *Libération* vom 28. September 1998; siehe außerdem besonders die Ausgaben vom 24. September 1998, 7. Oktober 1998, 29. Oktober 1998 sowie 23. November 1998.

<sup>2</sup> *Libération* vom 2. Oktober 1998.

<sup>3</sup> *Focus* 41/98 vom 5. Oktober 1998.

<sup>4</sup> Dokument PE 229.285/end/Teil A, S. 9.

nen zur Verfügung stellt und dem Parlament sogar gewisse Informationen vorenthält, die dazu führen könnten, daß das Parlament seine Auffassung zur Erteilung der Entlastung verändert«.<sup>5</sup>

Stärker als das Schreiben van Buitenens dürfte zu der überraschend eindeutigen Verweigerung der Haushaltsentlastung das ungeschickte Zusammenspiel der Kommissionspitze mit der sozialdemokratischen Fraktion, der mit 214 Abgeordneten größten in Straßburg, beigetragen haben. So bescheinigte die Kommission am Vorabend der Abstimmung sich selbst, alle »objektiven Voraussetzungen« für die Entlastung erfüllt zu haben. Außerdem sei eine vom Parlament unterstützte und glaubwürdige Kommission wegen der anstehenden Verhandlungen über die Agenda 2000 von entscheidender Bedeutung. Sollte das Parlament dennoch die Entlastung verweigern, müsse es »die Lage klären, indem es eine Abstimmung über einen Mißtrauensantrag, wie in Artikel 144 des Vertrages vorgesehen, durchführt«.<sup>6</sup> Den eigentlich logischen und in vielen Staaten möglichen Weg zur Vertrauensfrage konnte Kommissionspräsident Jacques Santer nicht einschlagen, weil ihn der EG-Vertrag nicht vorsieht.

Vor allem im bürgerlichen Lager wurde die Mitteilung der Kommission als Provokation und Beweis für das mangelnde demokratische Rollenverständnis der Kommission verstanden. Das Ziel vieler Christlichen Demokraten, Liberalen, aber auch der Grünen sowie der 30 von 35 anwesenden SPD-Abgeordneten, die gegen die Entlastung gestimmt hatten, schien Mitte Dezember erreicht zu sein. Sie wollten die Kommission unter Druck setzen, die Mißstände endlich umfassend aufzuklären und zu beseitigen. Ihnen machte jedoch die sozialdemokratische Fraktionsvorsitzende Pauline Green einen Strich durch die Rechnung. Unmittelbar nach der Abstimmung brachte sie einen Mißtrauensantrag mit dem Ziel ein, die für eine Annahme vorgeschriebene Zweidrittelmehrheit klar verfehlen zu lassen und damit der Kommission demonstrativ den Rücken zu stärken. Erst mit diesem, zweifellos mit Verbündeten in der Kommission abgestimmten Schachzug, erhielt die Krise eine Eigendynamik, die in dem knappen Votum am 14. Januar 1999 gipfelte.

## 1.2 Der Weg zum Mißtrauensvotum

In einem ohnehin aufgeheizten Klima konnte es nicht ausbleiben, daß 1999 weitere Meldungen über tatsächliche oder vermeintliche Unregelmäßigkeiten und Vetternwirtschaft in der Kommission bekannt wurden. Wichtiger als Umfang oder Stichhaltigkeit der Vorwürfe erschien in der Auseinandersetzung das vordemokratisch anmutende Selbstverständnis mancher Kommissare. Vor allem Edith Cresson und Manuel Marin stellten sich und die Kommission als Opfer einer maßgeblich in Deutschland vorbereiteten Kampagne dar.

Marin, dienstältester Kommissar in Brüssel, wartete in einem Gespräch mit dem spanischen Fernsehsender mit einer regelrechten Verschwörungstheorie auf. Hinter der Kampagne stehe der Wunsch nach Senkung der deutschen Beitragszahlungen. Die spanische Zeitung *El País* pries Marin dafür, daß er öffentlich das ausspreche, was in Brüssel viele nur hinter vorgehaltener Hand zu sagen wagten: daß die vom Europäischen Parlament unternommene »puritanische Kampagne« nur mit Hilfe einer Anzahl mittel-

<sup>5</sup> Schreiben von Paul van Buitenen unter dem Titel »How the European Commission deals with its internal irregularities and fraud« an die Fraktionsvorsitzende der Grünen im Europäischen Parlament, Magda Alvoet, vom 9. Dezember 1998, S. 3.

<sup>6</sup> In Straßburg und Brüssel am 16. Dezember 1998 nach der Kommissionssitzung verbreiteter Text.

europäischer Medien möglich geworden sei und letztlich nur den Interessen Deutschlands diene.<sup>7</sup> Für viele, so zitierte die Zeitung *Marin*, sei es »kein Zufall«, daß die Deutschen, ob Konservative, Grüne oder Sozialdemokraten, die radikalsten Positionen im Parlament vertreten hätten. An anderer Stelle hieß es in der selben Zeitung unter der Überschrift »Besorgnis in La Moncloa« (Amtssitz des Regierungschefs) zu den angeblichen Interessen Deutschlands: »Eine schwache Kommission erleichtert seine Absichten für eine Reform, die zu einer Senkung der Beiträge der 15 zum Gemeinschaftshaushalt führt«.

Von einer aus Deutschland, nicht zuletzt dem öffentlich-rechtlichen Fernsehen gesteuerten »Hexenjagd« sprach die Französin Edith Cresson. In einem Gespräch mit deutschen Journalisten beklagte sie nicht nur ein »Klima der Verdächtigungen und Denunzierung«, sondern auch angebliche Verbindungen zum rechtsextremen Milieu.<sup>8</sup> Mit der Konzentration auf die besonders umstrittenen Kommissare Cresson und Marin erfuhr die Debatte eine Wende. In den Reihen der Christlichen Demokraten und der Liberalen häuften sich die Rufe nach ihrem Rücktritt. Nicht zuletzt unter dem Druck der Pariser Regierung stellte sich Kommissionspräsident Jacques Santer am 6. Januar 1999 unter Hinweis auf das in Brüssel gültige Kollegialprinzip deutlicher als bei einer Pressekonferenz am 9. Dezember 1998 vor die bedrängte Kommissarin.

Der auf die Vertragslage gestützte Hinweis, die Kommission werde im Amt bleiben, wenn es beim Mißtrauensvotum nicht zu der vorgeschriebenen Zweidrittelmehrheit komme, nährte weitere Zweifel am Demokratieverständnis Santers.<sup>9</sup> Der Brüsseler Korrespondent der *Neuen Zürcher Zeitung* beobachtete und beschrieb, nicht nur die Altlasten der Betrugsaffären hätten die Kommission eingeholt: »Der Kommission wird, angeführt von Parlamentariern der kleineren Fraktionen wie der Liberalen oder der Grünen, auch ungeschickte und zum Teil arrogante Reaktion auf die Vorwürfe angelastet.«<sup>10</sup> Da dies auch viele Christliche Demokraten ähnlich sahen, besann sich die sozialdemokratische Fraktionsvorsitzende Pauline Green auf eine neue Strategie. Jetzt hieß es plötzlich, es könne nicht angehen, einzelne (sozialistische) Kommissare einfach an den Pranger stellen zu lassen; sollten sich Mehrheiten für entsprechende, gegen Cresson und Marin gerichtete Entschließungen in Straßburg finden lassen, werde ihre Fraktion geschlossen für den Sturz aller 20 Kommissare stimmen.

<sup>7</sup> El Pais vom 8. Januar 1999.

<sup>8</sup> Siehe Handelsblatt und Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Januar 1999.

<sup>9</sup> In einem am 11. Januar 1999 veröffentlichten Interview mit der Tageszeitung *Die Welt* brachte Santer ein bemerkenswertes Demokratieverständnis zum Ausdruck. Zur vertraglich für eine Absetzung der Kommission vorgesehenen Zweidrittelmehrheit sagte er: »Wenn diese Mehrheit nicht zustande kommt, ist es ein Ausdruck des Vertrauens.« Bei einer einfachen Mehrheit gegen die Kommission sei die Zusammensetzung der Gegenstimmen zu analysieren: »Wenn etwa die Stimmen von den extremen Rändern, die sowieso gegen die Kommission sind, den Ausschlag gäben, wäre das nicht von so großer Bedeutung.«

<sup>10</sup> *Neue Zürcher Zeitung* vom 8. Januar 1999.

### 1.3 Die Entscheidung in Straßburg

Bei der Straßburger Debatte über den Mißtrauensantrag zeichnete sich in den Abendstunden des 11. Januar 1999 ab, daß Pauline Green und der Vorsitzende der mit 202 Abgeordneten zweitgrößten Fraktion, der Christliche Demokrat Wilfried Martens, einer Abwahl der Kommissare zuvorkommen wollten. Beide Politiker stellten die Notwendigkeit einer umfassenden Aufklärung der Mißstände sowie der Verbesserung des Brüsseler Managements in den Mittelpunkt. Eine Kommission, die eine reibungslose Einführung des Euro und die Eröffnung von Verhandlungen mit sechs Beitrittsanwärtern erfolgreich begleitet habe, könne nicht vollkommen inkompetent sein, sagte Green. Problematisch sei vielmehr das generelle Klima der Geheimniskrämerei, Günstlingswirtschaft und der Obstruktion, das die Kommission und ihre Mitglieder umgebe. »Von dieser weit gefaßten Art der Korruption mit einem kleinen ›k‹ rührt der so zerstörerische Schaden für die Kommission und ihre Beamten«, lautete ihre Analyse.<sup>11</sup>

In seinem Beitrag stellte der liberale Fraktionsvorsitzende Pat Cox das Problem der individuellen Verantwortung von Kommissaren heraus. In einer parlamentarischen Demokratie werde im Regelfall der Rücktritt von Ministern, die Fehler begangen hätten oder deren Glaubwürdigkeit gelitten habe, als Stärke, nicht als Schwäche des Systems gesehen. Wenn nun die Kommission durch das von den Sozialisten angestrebte »Pseudo-Mißtrauensvotum« sich faktisch einem Vertrauensvotum stelle (und dies auch selbst gefordert habe), dann stehe dazu entsprechend einer Rücktrittsforderung an einzelne Kommissionsmitglieder ungeachtet der hier ebenfalls nicht vorgesehenen Rechtsgrundlage in der Praxis nichts im Wege. Deutlicher als Sprecher anderer Gruppierungen machte der irische Liberale klar, worum es jetzt eigentlich gehen müsse: »In dieser Debatte haben wir die Grenze von der Politik der Buchhaltung zur umfassenderen Politik der Rechenschaft überschritten.«<sup>12</sup> Es war bezeichnend, daß andererseits Jacques Santer in seiner Rede, die er mit einer ausführlichen Würdigung der Arbeit der Kommission begonnen hatte und deren Schwerpunkt mit einem acht Punkte umfassenden Plan zur Verbesserung des Managements der Behörde lag, mit keinem Wort auf Edith Cresson und Manuel Marin einging.

Während sich die Europaabgeordneten der SPD nahezu und ihre Kollegen von der CDU/CSU in ihren vorbereitenden Sitzungen geschlossen für das Mißtrauensvotum aussprachen, versuchten anderswo Abgeordnete und Kommissare verschiedener politischer Couleur und Staatsangehörigkeit in hektischen Beratungen, die Kommission vor dem Sturz zu bewahren. Bei einem Abendessen mit christlich-demokratischen Abgeordneten und Kommissaren drohte Santer mit seinem Rücktritt für den Fall, daß es Mehrheiten gegen Edith Cresson und Manuel Marin geben sollte. Ein von Pauline Green bereits in der Debatte um den Mißtrauensantrag ins Gespräch gebrachter Ausschuß unabhängiger Sachverständiger erschien auch vielen Christlichen Demokraten jetzt als ein geeigneter Ausweg. In einer von Abgeordneten der Europäischen Volkspartei aus acht Ländern unterzeichneten Erklärung wurde ferner der Wille bekräftigt, der Kommission die Erfüllung ihrer Aufgaben bei der Bewältigung der Agenda 2000 zu ermöglichen. Was dies bedeutete, zeigte sich am nachfolgenden Tag beim Mißtrauensvotum: Nur 70 EVP-Abgeordnete, überwiegend Deutsche und Briten, stimmten gegen

<sup>11</sup> Zitiert nach Redetext: »It is this wider sense of corruption with a small ›k‹ which is doing such devastating damage to the Commission and its officials.«

<sup>12</sup> Zitiert nach Redetext von Cox: »In this debate we have crossed the line from the politics of accounting to the wider politics of accountability.«



die Kommission, 93 sprachen ihr das Vertrauen aus, weitere 21 enthielten sich der Stimme.

Schon nach der noch deutlicheren Ablehnung einer namentlichen Einzelkritik an Cresson und Marin und der mit 319 gegen 157 Stimmen bei 54 Enthaltungen beschlossenen Einsetzung des Sachverständigenausschusses hatte Green ihren Mißtrauensantrag zurückgezogen. In Erwartung dieses Szenarios hatten zuvor allerdings schon 70 Abgeordnete verschiedener Gruppierungen aus insgesamt 14 Mitgliedstaaten unter Federführung des französischen Maastricht-Kritikers Hervé Fabre-Aubrespy vorsorglich einen zweiten Mißtrauensantrag formuliert. An der Abstimmung führte kein Weg mehr vorbei. Zuvor hatte Jacques Santer um das Vertrauen der Abgeordneten geworben, um »unser politisches Werk im Interesse der europäischen Bürger fortsetzen und vollenden zu können. Das Vertrauen, um Europa zu gewinnen«. <sup>13</sup>

Während Green nach der Abstimmung »von einem großen Erfolg für unser Parlament« schwärmte und Wilfried Martens das »Ende der Bürokratie und Technokratie« vorhersagte, überwogen bei den deutschen Abgeordneten lange Gesichter. Die christlich-demokratischen Gruppenvorsitzenden Günter Rinsche (CDU) und Ingo Friedrich (CSU) nannten es skandalös, daß die für Mißmanagement besonders verantwortlichen Kommissare Cresson und Marin durch das Kollegialprinzip weiter im Amt bleiben könnten. »Dieser Makel wird nun an allen Kommissaren hängen bleiben.« <sup>14</sup> Ähnlich wie die Grünen befürchteten auch die CDU/CSU-Abgeordneten durch die Einsetzung des Sachverständigenausschusses eine Aushöhlung parlamentarischer Kontrollrechte. Dagegen hielt der stellvertretende sozialdemokratische Fraktionsvorsitzende Klaus Hänsch (SPD) ein »Gremium kurzer Kommunikationswege« <sup>15</sup> angesichts der krisenhaften Lage für sinnvoll. Mit der Beantwortung der Vertrauensfrage sei der »demokratische Schlußstrich« unter die Debatte gezogen worden. Nüchtern konstatierte dagegen die Neue Zürcher Zeitung in ihrer Nachbetrachtung zum Straßburger Votum: »Der Grundsatz, daß in der Kommission Solidarität wichtiger als Aufklärung und Verantwortung ist, scheint sich zu bestätigen.« <sup>16</sup>

## 2. Demokratie und Öffentlichkeit als Begriffspaar

### 2.1 Einige historische Parallelen zwischen Berlin und Straßburg

Es fällt schwer, im Eifer der Tagesaktualität und angesichts ihrer gegensätzlichen Bewertung, die Straßburger Ereignisse in historische Zusammenhänge einzuordnen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang eine knappe Analyse von Gustav Seibt, der in der Berliner Zeitung unter dem unmittelbaren Eindruck des Mißtrauensvotums eine kurze Betrachtung mit dem Titel »Straßburger Verfassungskstreit« schrieb. <sup>17</sup> Darin äußerte er die Erwartung, die Auseinandersetzung könne sich »als eine jener Urszenen erweisen, die in der Geschichte jedes Parlaments den Schritt zur effektiven Machtaus-

<sup>13</sup> Zitiert nach Text der Erklärung »Déclaration du Président après les votes des résolutions«.

<sup>14</sup> Pressemitteilung der EVP-Fraktion IV/14/99/KR/D vom 14. Januar 1999.

<sup>15</sup> Pressemitteilung vom 14. Januar 1999 (unnummeriert).

<sup>16</sup> Neue Zürcher Zeitung vom 15. Januar 1999.

<sup>17</sup> Berliner Zeitung vom 15. Januar 1999.

übung bezeichnen«. Ließen sich die Bestimmungen des Maastrichter Vertrags und die Einführung des Euro noch im Sinne der preußischen Reformen des frühen 19. Jahrhunderts als »Reformen von oben« betrachten, so sei das Parlament bei der jüngsten Auseinandersetzung mit der Kommission auf dem Stand der preußischen Volksvertretung während des Heeres- und Verfassungskonflikts vor Bismarcks Berufung zum Ministerpräsidenten im Jahr 1862 angelangt.

Seibt bescheinigte den Europaabgeordneten, sie hätten jetzt ihre »Feuertaufe« überstanden. Er sah bereits eine weitere Phase politischer Emanzipation anbrechen: »Für die Ausbildung eines gemeinsamen europäischen Bürgerbewußtseins dürfte der theatralische Zug, den Parlamentarismus in seinen Sternstunden trägt, sehr förderlich sein. Man muß Madame Cresson dankbar sein: Sie versteht es, Leidenschaften zu erzeugen, die über Landesgrenzen hinausgehen.«

Den Betrachtungen Seibts liegt die zutreffende Annahme zugrunde, daß Demokratie und Öffentlichkeit sich einander bedingen sollten. Dies gilt sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die Gemeinschaft insgesamt. Eine »europäische Öffentlichkeit« besteht bisher erst in Ansätzen. Wie stark die jüngsten Debatten eine entsprechende Entwicklung beschleunigen werden, ist noch undeutlich. Der europäische Einigungsprozeß scheint zum Ende des 20. Jahrhunderts zwar stärker als in den vergangenen zwei Jahrzehnten wieder auf die Vision eines bundesstaatlichen Gebildes ausgerichtet zu sein. In der Spätphase seiner Bonner Regierungszeit schien sich jedoch selbst der langjährige Bundeskanzler Helmut Kohl, der in der Verzahnung von deutscher und europäischer Einheit sein Lebenswerk sah, von der Zielsetzung eines europäischen Bundesstaats ein gutes Stück entfernt zu haben.

Die durch vielfältige Nationalstaaten geprägte Europäische Union des Jahres 1999 läßt sich ohnehin nicht mit dem 1870/71 aus jahrzehntelangen Wirren hervorgegangenen deutschen Bundesstaat vergleichen. Der deutsche Parlamentarismus hatte damals noch fast fünf Jahrzehnte vor sich, ehe aus den Wirren und Trümmern des Ersten Weltkriegs ein dem Parlament uneingeschränkt verantwortliches Regierungssystem entstehen konnte. Mit der 1986 unterzeichneten Einheitlichen Europäischen Akte, der ersten Reform der Römischen Verträge, sowie den Verträgen von Maastricht (1992) und Amsterdam (1997) hatten die Europaabgeordneten schon die Wandlung von einer fast völlig machtlosen Versammlung zu einem Parlament erlebt, das insbesondere bei Binnenmarktvorschriften und einigen weiteren Feldern der EU-Gesetzgebung inzwischen mit dem Ministerrat gleichberechtigt ist.

## **2.2 Sprachliche, historische und konstitutionelle Hürden**

Neben der seit dem 19. Jahrhundert verfestigten Aufgliederung in Nationalstaaten setzt die Sprachenvielfalt der Ausbildung einer europäischen Öffentlichkeit Grenzen. Die mittlerweile feste Verwurzelung aller Mitgliedstaaten in der parlamentarischen Demokratie erscheint nicht mehr als ein spezifisch europäisches Merkmal. Ebenfalls unbestimmter geworden ist der Einfluß des christlich geprägten, herkömmlichen Weltbilds, das auf dem Kontinent über Jahrhunderte hinweg half, Sprachgrenzen zu überwinden. Wenn etwas im Zeitalter der Globalisierung die Menschen aller europäischen Länder zu verbinden scheint, dann sind es eher Internet, Cyberspace oder die ebenfalls amerikanisch geprägten Konsumgüter aus der Mode-, Musik- oder Nahrungsmittelbranche.

Es ist wohl auch kein Zufall, daß unter den in Europa grenzüberschreitend beachteten Fernsehkanälen neben dem amerikanischen Nachrichtenkanal CNN vor allem der Mu-

siksender MTV Beachtung findet. »Europäische« Sender wie Euronews und Eurosport fristen dagegen meist ein Schattendasein. Auch die Mitte der neunziger Jahre von der britischen Economist-Gruppe gegründete, in Brüssel herausgegebene Wochenzeitung European Voice erreicht nach wie vor nur ein europapolitisch interessiertes Fachpublikum. Obwohl das Brüsseler und Straßburger Geschehen in den neunziger Jahren – nicht zuletzt durch den Ausbau der Rechte des Europäischen Parlaments und durch den Weg zur Währungsunion in Presse, Hörfunk und Fernsehen – erheblich an Gewicht gewonnen hat, wird es nach wie vor sehr stark durch die jeweiligen nationalen Blickwinkel wahrgenommen. Dabei fallen im Parlament, in der Kommission und im Ministerrat Entscheidungen, die Europas Bürger häufig gleichermaßen betreffen.

Zu der einzelstaatlichen Aufsplitterung europapolitischer Debatten kommt erschwerend eine konstitutionelle Schwäche Europas hinzu. Es besteht in der Gemeinschaft weder eine klassische Gewaltenteilung noch die in einer parlamentarischen Demokratie übliche und für die öffentliche Auseinandersetzung förderliche Gliederung in Regierung und Opposition. Die Abgeordneten in Straßburg können darüber hinaus ihre gesetzgeberischen Befugnisse nur wahrnehmen, wenn sie die absolute Mehrheit – mindestens 314 von insgesamt 626 Abgeordneten – für ihre Ziele gewinnen können. In einem nicht durch vielfältige parteipolitische Strömungen und Traditionen geprägten Vielvölkerparlament bedeutet dies in der Praxis, daß die beiden größten Fraktionen – Sozialdemokraten und Christliche Demokraten – meist an einem Strang ziehen müssen.

Das erschwert die für eine lebendige Demokratie wünschenswerte Herausbildung einer klaren Alternative sowie eines Wettbewerbs der Ideen. Andererseits stehen den Abgeordneten mit Kommission und Ministerrat zwei Institutionen gegenüber, die keine klassische Exekutive darstellen. Der Ministerrat und – stärker noch – die im Europäischen Rat mindestens zweimal jährlich tagenden Staats- und Regierungschefs erscheinen der Öffentlichkeit meist als wichtigste Entscheidungsinstanzen. Vergessen wird dabei, daß Ministerrat und Parlament auf immer mehr Politikfeldern die Rolle gleichberechtigter Gesetzgeber erfüllen.

Die Kommission tut sich ebenfalls schwer mit dem eigenen Rollenverständnis. Manch einer sieht in ihr bereits die Vorläuferin einer künftigen europäischen Regierung. Zum Teil, etwa in der Wettbewerbspolitik, besitzt sie schon eine bemerkenswerte Machtfülle. Schwer tun sich viele Bürger dagegen mit der Doppelrolle, Gesetze vorschlagen und andererseits über die Einhaltung von Vorschriften wachen zu können. Noch weiß niemand, welchen Weg die europäische Einigung tatsächlich einschlagen wird. Europa läßt sich als Staatenbund, nach dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1993 als »Staatenverbund« oder, neuerdings wieder salonfähig, als Bundesstaat definieren. Dies ändert jedoch nichts an der grundsätzlichen Tatsache, daß es in seiner jetzigen Gestalt noch keine ausreichenden Voraussetzungen für die Ausbildung einer europäischen Öffentlichkeit zu bieten scheint.

### **2.3 Innen- und Europapolitik als zwei Seiten einer Medaille**

Bei aller Kritik an der mangelnden demokratischen Struktur der EU ist nicht ausreichend in das öffentliche Bewußtsein eingedrungen, daß Innen- und Europapolitik immer stärker miteinander verflochten sind. Vertreter von Wirtschaft, Wissenschaft, Medien und Politiker verschiedenster Richtungen, darunter selbst der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber, verweisen zwar in jüngster Zeit häufig darauf, daß ein zunehmender Anteil der für Deutschland maßgeblichen Gesetzgebung ihren Ursprung in Brüssel

nehme. Andererseits wälzen nach wie vor viele Politiker unangenehme Entscheidungen auf »Europa« ab, während sie dagegen in Brüssel erreichte Erfolge an das eigene – nationale – Revers heften. Häufig besteht die Neigung, Zuständigkeiten zu verwischen. Die deutsche Diskussion um eine Erhöhung der Mehrwertsteuer im Spätherbst 1998 ist ein Musterbeispiel hierfür. Eine Angleichung der Steuern auf hohem Niveau mag zwar der Kommission und vielen EU-Partnern gelegen erscheinen. Eine rechtliche Notwendigkeit zu Steuererhöhungen wird es jedoch so lange nicht geben, wie bei steuerpolitischen Entscheidungen im EU-Ministerrat der Einstimmigkeitszwang gilt. Hier stellte die rot-grüne Bundesregierung die Logik bewußt auf den Kopf. Eine ähnlich unaufrichtig geführte Diskussion hatte es in Deutschland bereits vor der zum 1. April 1998 beschlossenen Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 15 auf 16 Prozent gegeben.

Brüssel, nicht nur im Volksmund oft synonym mit der Kommission gebraucht, muß als Prügelknabe für vieles herhalten, was nicht nach dem Geschmack hoher und weniger hoher Herren in deutschen Landen ist. Dies gilt beispielsweise auch für das 1998 unter britischem EU-Ratsvorsitz beschlossene Verbot der Tabakwerbung. Es sei dahingestellt, ob es sich dabei um eine sinnvolle Regelung handelt. Es läßt sich allerdings nicht von der Hand weisen, daß der Beschluß nicht von der Kommission getroffen wurde, sondern gemeinsam jeweils von klaren Mehrheiten in Parlament und Ministerrat. Dagegen gestimmt haben dort nur die Regierungen Deutschlands und Österreichs. Wer die Mehrheit hat, muß nicht im Recht sein. Aber muß man der Mehrheit nicht wenigstens zubilligen, sich ungeachtet ihrer Beweggründe auch Gedanken um die rechtliche Zulässigkeit einer Regelung gemacht zu haben? Ähnlich gelagert erschien auch die von Bonn stärker mit Emotionen als mit Argumenten geführte jüngste Auseinandersetzung um die grenzüberschreitende deutsche und österreichische Buchpreisbindung.

## **2.4 Die Schieflage zwischen wirtschaftlicher und politischer Integration**

Das herkömmliche politische Koordinatensystem in Europa hat sich seit Ende der 80er Jahre erheblich verändert. Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme hat die Gemeinschaft die in sie gesetzten Hoffnungen, zu einem Stabilitätsanker auf dem Alten Kontinent zu werden, zunächst nicht erfüllen können. Die Gründe dafür hängen auch mit dem in Maastricht und später in Amsterdam ebenfalls verpaßten beherzten Aufbruch bei der politischen Integration der Gemeinschaft zusammen. In den durch hohe Arbeitslosigkeit und Globalisierung verunsicherten Gesellschaften Europas mußte das vermeintlich zentralistische und bürgerfeindliche Brüssel häufiger die Rolle des Blitzableiters für bedrängte Politiker übernehmen.

Andererseits kam es zwar nicht zum frühestmöglichen Termin – dem 1. Januar 1997 – zur Einführung des Euro; daß sich dennoch zum 1. Januar 1999 immerhin 11 von 15 Mitgliedstaaten in der Endstufe der Währungsunion wiederfinden würden, hatte noch ein Jahr zuvor als unwahrscheinlich gegolten. Entscheidend war dabei, daß die Regierungen in Bonn und Paris durch alle inneren und äußeren Turbulenzen hindurch unbeirrbar auf Euro-Kurs geblieben sind. Wie alle Projekte der wirtschaftlichen Integration, von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) bis zum Binnenmarktprogramm »Europa '92« war und ist auch die Währungsunion ein ungemein politisches Vorhaben.

Die Übertragung bisheriger Herzstücke einzelstaatlicher Souveränität auf die Gemeinschaftsebene bedeutet, daß die Währungsunion durch eine engere wirtschaftliche

Zusammenarbeit und einen soliden politischen Unterbau abgesichert werden muß. Die dazugehörigen Stichworte Subsidiarität, Föderalismus, Mehrkammernsystem, Bundesstaat und Verfassung werden in Europa nach wie vor sehr unterschiedlich gewichtet und interpretiert – aber die EU-Partner müssen sich der Diskussion stellen. Bei einem – nicht nur von den elf Gründungsmitgliedern gewünschten – Erfolg der Währungsunion dürfte eine in der unvollkommenen Politischen Union mangelhafte demokratische Legitimität des Einigungsprozesses um so offenkundiger werden.

In seiner Betrachtung »Die Stunde der Legislative« hat Johannes Willms in der Süddeutschen Zeitung am Tage des Straßburger Mißtrauensvotums diese Schiefelage veranschaulicht. Mit dem Euro sei »ein einheitlicher europäischer Kapitalmarkt, also gewissermaßen eine Öffentlichkeit der Kapitaleigentümer« entstanden.<sup>18</sup> Die durch die Währungsunion ausgelöste Integrationsdynamik, die viele Lebensbereiche erfassen werde, erfordere »im Einklang mit den Traditionen wie Perspektiven der Demokratie das legitimatorische und regulative Pendant einer politischen Öffentlichkeit.« Das repräsentative Organ dieser Öffentlichkeit könne nur ein in seinen Befugnissen nicht beschnittenes Parlament mit einer ihm allein verantwortlichen Kommission sein. Noch sieht die Realität, wie Alois Berger in der Wochenzeitung Die Woche bemerkte, anders aus. Seit 1958 hätten sich die EU-Ausgaben von 80 Millionen auf 80 Milliarden Euro vertausendfacht, zugleich seien der Brüsseler Zentrale immer mehr Aufgaben zugewachsen – allerdings mit einem gewaltigen Haken: »Die Kommissare sind längst Minister mit gewaltigen Geschäftsbereichen, ohne daß sie für Fehler vor dem Europäischen Parlament geradestehen müßten.«<sup>19</sup>

## 2.5 Plädoyer für klare Entscheidungsprozesse und Zuständigkeiten

Neben dem durch die Wähler unmittelbar legitimierten Europäischen Parlament muß in der gegenwärtigen politischen Architektur der Ministerrat in der Lage sein, zu entscheiden und zu handeln. Dauert der lähmende Einstimmigkeitszwang an, drohen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Innen- und Rechtspolitik der EU bis auf weiteres einem Torso zu gleichen. Solange sich Politik auf diesen Feldern nicht nur zwischenstaatlich, sondern auch an den Volksvertretungen der Mitgliedstaaten vorbei vollzieht, wird es dort an demokratischer Legitimierung fehlen. Gerade beim dritten Maastrichter Pfeiler, der Innen- und Rechtspolitik, sind erweiterte Kontroll- und Mitgestaltungsrechte des Parlaments unerlässlich.

Ungeachtet der vielfach beschworenen öffentlichen Legitimierung der Europapolitik und der durch den Maastrichter (und demnächst auch den Amsterdamer) Vertrag ausgebauten institutionellen Rolle der Europaabgeordneten hat sich seit 1992 eine schleichende Aushöhlung parlamentarischer Rechte vollzogen. Die Schlagworte Bürgernähe, Transparenz und Subsidiarität haben in der Praxis häufig das Gegenteil bewirkt: Die Gemeinschaft ist weder bürgernäher noch offener geworden. »Weniger ist mehr«, lautete die verführerische Devise, der sich EU-Kommissionspräsident Jacques Santer bei seinem Brüsseler Amtsantritt im Januar 1995 verschrieben hatte. Es mag zwar stimmen, daß sich die Anzahl der EU-Richtlinien und Verordnungen verringert hat. Der Ausstoß der Brüsseler Papierfabrik nimmt jedoch keineswegs ab. Ob Mitteilungen, »Aktionspläne«, Grün- oder Weißbücher – die Produktion läuft auf vollen Touren.

<sup>18</sup> Süddeutsche Zeitung vom 14. Januar 1999.

<sup>19</sup> Die Woche vom 15. Januar 1999.

Was einst als umfassender Konsultationsprozeß angelegt war, erweist sich in der Praxis häufig als Einfallstor für Partikularinteressen. Beratungsgremien sind häufig einseitig zusammengesetzt. Lobbyisten leisten in Brüssel fleißig Formulierungshilfen. Ergebnis ist, daß der gesamte Entscheidungsprozeß schwerfälliger und undurchsichtiger geworden ist. Er rüttelt regelrecht an den Grundsätzen der Gewaltenteilung. Obwohl das Parlament seit November 1993 besonders bei der Binnenmarktgesetzgebung dem Ministerrat gleichgestellt ist, bestimmen häufig Lobbyisten, zuweilen auch im Gewand des Abgeordneten oder Kommissars, das Geschehen.

Zu Recht wird in Bonn und anderswo kritisiert, daß viele Brüsseler Entscheidungen Ergebnis von Kungeleien durch Kommissare, ihre »Küchenkabinette« und verschiedenste Interessengruppen sind, aber nur in mindere Maße Ergebnis demokratisch legitimierter und verständlicher Prozesse. Die Verantwortung hierfür tragen nicht zuletzt diejenigen, die für die heutigen politischen Strukturen in der Gemeinschaft maßgeblich verantwortlich sind: die Regierungen der Mitgliedstaaten.

### 3. Straßburger Lehren: Der Preis für die politische Emanzipation

#### 3.1 Zuspitzung ohne dramaturgische Regie

Auffällig war, daß sich der Ministerrat – und damit die Regierungen – als nur mittelbar durch den jüngsten Konflikt zwischen Kommission und Parlament betroffene Institution auffallend zurückgehalten hat. Nicht nur die Kommission und ihr nahestehende Abgeordnete hatten eindringlich vor den negativen Auswirkungen einer Zuspitzung der institutionellen Krise auf die Verhandlungen zur Agenda 2000 und die damit zusammenhängenden Erweiterungsverhandlungen gewarnt. Nicht zuletzt wegen der befürchteten Beeinträchtigung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft hat sich Bundeskanzler Gerhard Schröder bei der gemeinsamen Arbeitssitzung mit der angeschlagenen Kommission am 11. Januar 1999 gegen die Linie der Straßburger SPD-Abgeordneten gestellt und ihr indirekt das Vertrauen ausgesprochen. Die meisten Regierungen schreckten jedoch vor einer offenen Partei- und Einflußnahme zugunsten der Kommissare zurück.<sup>20</sup>

Obwohl in den Tagen vor der Abstimmung in Straßburg das Bestreben der Fraktionsvorsitzenden von Sozialdemokraten und Christlichen Demokraten, Pauline Green und Wilfried Martens, unübersehbar war, der Kommission – wenn auch unter Auflagen zur Beseitigung der Mißstände – das politische Überleben zu garantieren, stand die Auseinandersetzung in Straßburg ganz im Zeichen des Kräftemessens zwischen zwei Institutionen. Das Mißtrauensvotum erschien als Endpunkt einer unkontrollierten Entwicklung, nicht als das Ergebnis eines einer bestimmten Regie unterworfenen Prozesses. Was Ende März 1998 mit der Verschiebung des Parlamentsvotums über die Entlastung der

<sup>20</sup> Der Vorsitzende der CDU/CSU-Europaabgeordneten, Günter Rinsche, berichtete dem Verfasser am 16. Januar 1999, der spanische Ministerpräsident José-Maria Aznar habe die Europaabgeordneten seiner konservativen Partei (PP) »angewiesen«, die Kommission zu stützen. Die britische Zeitung The Guardian bezog sich am 8. Januar 1999 auf ein drei Zeilen umfassendes Londoner Schreiben an die Labour-Abgeordneten, in dem diese dazu aufgerufen worden seien, der Kommission nicht das Vertrauen zu verweigern (»Labour-MEPs were put under a three-line whip to vote against censuring the commission«). Le Monde berichtete in seiner Ausgabe vom 12. Januar 1999, Dublin habe »seine Abgeordneten zur Ordnung gerufen«.

Haushaltsführung für 1996 und einem mehrere Punkte umfassenden Forderungskatalog an die Kommission begonnen hatte, mündete im Herbst vor dem Hintergrund neuer Berichte über – vergleichsweise begrenzte – Mißstände sowie einer Mischung aus Vertuschung und ungeschickter Strategie gegenüber Parlament und Öffentlichkeit in die Verweigerung der Entlastung ein. Erst mit dem sozialdemokratischen Mißtrauensantrag, der auf ein verkapptes Vertrauensvotum hinauslaufen sollte, geriet die Auseinandersetzung zu der allgemeinen Vertrauenskrise zwischen Kommission und Parlament. Das wachsende Mißtrauen beruhte auch jetzt weniger auf dem Ausmaß der bis zu diesem Zeitpunkt bekannten Affären als vielmehr auf dem Umgang der Kommission hiermit. Aufschlußreich ist eine Äußerung von Kommissionspräsident Jacques Santer in einem am 11. Januar 1999 veröffentlichten Gespräch mit der Zeitung Die Welt: »Wir sind gewissermaßen Opfer unserer eigenen Politik, die auf Transparenz ausgerichtet ist, geworden. Es waren ja wir, die die Betrugsaffären aufgedeckt haben.«<sup>21</sup>

### 3.2 Die Mär vom Straßburger Komplott

Weniger das Ergebnis des Mißtrauensvotums als die unterschiedliche Beurteilung der Straßburger Ereignisse in den Medien löste allgemein Überraschung aus. Während in den Zeitungen Deutschlands, Großbritanniens, der Niederlande und Skandinaviens der Machtkampf zwischen Parlament und der Kommission im Mittelpunkt der Kommentierung stand, fiel die Bewertung in Europas Süden zum Teil erheblich anders aus. In Spanien sahen der konservative El Mundo und der linksliberale El Pais einvernehmlich einen gescheiterten Versuch Deutschlands, über eine Schwächung der Kommission die Forderung nach niedrigeren Beitragszahlungen durchzusetzen.<sup>22</sup> Die Tatsache, daß 87 deutsche Abgeordnete gegen die Kommission gestimmt haben, gebe jenen recht, die darin das eigentliche Motiv sehen werden, hieß es in El Pais. Daß wenige Tage zuvor sowohl Bundeskanzler Gerhard Schröder als auch Außenminister Joschka Fischer Partei für die Kommission ergriffen hatten, erwähnte die Zeitung in diesem Zusammenhang nicht. Pikant war, daß ausgerechnet der spanische Präsident des Europäischen Parlaments José-Maria Gil-Robles, dessen konservative Parteifreunde in Straßburg geschlossen für die Kommission gestimmt hatten, in einem Focus-Interview Manuel Marins Thesen für »Unfug« erklärte und ausführte: »Es ist für mich völlig unverständlich, warum Deutschland mitten in der eigenen EU-Präsidentschaft ein Interesse daran haben sollte, die Kommission in Verruf zu bringen.«<sup>23</sup>

Auch die angesehene italienische Wirtschaftszeitung Il Sole 24 Ore hatte beobachtet, daß die Straßburger Plenartagung »wie niemals zuvor die Zweideutigkeit und Doppel-

<sup>21</sup> Die Welt vom 11. Januar 1999.

<sup>22</sup> Siehe dazu zum Beispiel El Mundo vom 15. Januar 1999 »UE: una crisis que escondia otra« und El Pais vom 15. Januar 1999 »Salvada, pero tocada«. In einem am 17. Januar 1999 veröffentlichten Gespräch mit El Pais beklagte Marin sogar »die Brutalität der alten Zeiten«, mit der einige Christliche Demokraten ihn persönlich angegriffen hätten. Die zur Radikalen Europäischen Allianz zählenden Abgeordneten Gianfranco Dell'Alba und Olivier Dupuis verstiegen sich in einer gemeinsamen Pressemitteilung angesichts des Votums sogar zu der gewagten These, Santer habe gestürzt und durch den früheren Bundeskanzler Helmut Kohl ersetzt werden sollen.

<sup>23</sup> Focus 5/99, 1. 2. 1999. Der stellvertretende EVP-Fraktionsvorsitzende Hans-Gert Pöttering bestätigte dem Verfasser am 3. Februar 1999, die CDU/CSU-Europaabgeordneten seien bei der Plenartagung in Straßburg überrascht worden, daß die von ihnen als institutioneller Konflikt wahrgenommenen Situation als Verteilungskampf zwischen ärmeren und reicheren Mitgliedstaaten interpretiert worden sei.

zünftigkeit von Schröders neuem rot-grünen Deutschland bloßgelegt habe«. <sup>24</sup> Der wiedererwachende deutsche Nationalismus setze Stabilität und Regierbarkeit ganz Europas, nicht nur des Parlaments, aufs Spiel. Besorgte Fragen zu einer »Komplott-Theorie« warf auch wiederholt die französische Zeitung *Le Monde* auf, selbst wenn sie sich zugleich sachte zu distanzieren suchte. <sup>25</sup> Unter Berufung auf nichtdeutsche Abgeordnete stellte der Kommentator des alteingesessenen und in Brüssel viel beachteten Informationsdienstes *Agence Europe* das »Verhalten deutscher Medien« negativ heraus. <sup>26</sup>

Die flämische Tageszeitung *De Standaard* machte neben unterschiedlichen politischen Kulturen allgemein noch weitere »Bruchlinien« zwischen dem »calvinistischen« Norden und dem »mehr zur Vergebung neigenden« Süden aus. <sup>27</sup> Hinweise auf den Streit um Deutschlands EU-Beitragszahlungen suchten aber auch die Leser der in der Europa-Berichterstattung als führend geltenden *Financial Times* am Tag nach der Abstimmung vergeblich. Die Eskalation spiegele den ungeschickten Umgang Jacques Santer mit dem Parlament seit der Verweigerung der Haushaltsentlastung im Dezember wider: »Aber das Ringen ist auch symptomatisch für eine langfristige Machtverschiebung zwischen Parlament und Kommission, die sich wahrscheinlich weiter zugunsten des Parlaments entwickeln wird.« <sup>28</sup>

Die Hauptargumente, auf die Edith Cresson ihren Vorwurf einer Kampagne mit Verbindungen zum rechtsextremen Milieu und Manuel Marin seine Darstellung einer deutschen Strategie zur Schwächung der Kommission zur Durchsetzung der Forderung nach niedrigeren EU-Beitragszahlungen gestützt hatten, konnten zwar entkräftet werden. <sup>29</sup> Dies hinderte aber weder Marin noch Cresson daran, ihre gegen deutsche Politiker und Medien gerichteten Anschuldigungen zu bekräftigen. Daß ihre Rechnung in Straßburg zumindest zum Teil aufgegangen war, zeigten Ende Januar eher zufällig bekannt gewordene »Kommentare zur gegenwärtigen Lage« und zum Umgang mit den Medien aus der Feder des Pressesprechers von Cresson. Unter Hinweis auf »Freunde« im Brüsseler Pressecorps hieß es, man müsse »unsere potentiellen Verbündeten nutzen«, um ein

<sup>24</sup> *Il Sole 24 Ore* vom 15. Januar 1999 (»Sconfitta l'Europa«).

<sup>25</sup> *Le Monde* vom 12. Januar 1999 und vom 20. Januar 1999. In einem Gespräch mit dem französischen Fernsehsender LCI beklagte Frau Cresson am 13. Januar 1999 eine »sehr demagogische« Auseinandersetzung über die deutschen Beitragszahlungen und eine »sehr, sehr umfassende, durch die deutschen Medien und, ich muß es sagen, durch das öffentlich-rechtliche Fernsehen organisierte Kampagne« (Manuskript von der Kommission zur Verfügung gestellt). Der Brüsseler Korrespondent des staatlichen Hörfunksenders, Quentin Dickinson, sprach von einer Krise, »die weitgehend auf ein Phänomen der Selbstentzündung und Gefolgschaft durch die Medien zurückzuführen ist«. Er warnte ferner davor, die Kommission durch Straßburg »unter Kuratel zu stellen«. Schon am Vortag hatte sich Dickinson in der Lage gesehen, wie es ebenfalls im internen Medienspiegel der Kommission vom 15. Januar 1999 hieß, Frau Cresson »von jedem Verdacht hinsichtlich fiktiver Beschäftigungsverhältnisse reinzuwaschen«.

<sup>26</sup> *Agence Europe* vom 18./19. Januar 1999.

<sup>27</sup> *De Standaard* vom 15. Januar 1999.

<sup>28</sup> *Financial Times* vom 15. Januar 1999.

<sup>29</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 25. Januar 1999. Die von Cresson als Beleg für die angeblichen Verbindungen zum rechtsextremen Milieu genannte belgische Organisation gab an, niemals Auskünfte oder Dokumente gegeben zu haben, die einen entsprechenden Schluß zuließen. Marins Behauptung, der CSU-Europaabgeordnete Friedrich habe in einem Schreiben an Schröder eine Verbindung zwischen den Straßburger Ereignissen und der Forderung nach niedrigeren deutschen EU-Beitragszahlungen hergestellt, erwies sich ebenfalls als haltlos. Auch die deutsche EU-Kommissarin Monika Wulf-Mathies (SPD) äußerte sich irritiert über die Thesen Cressons und Marins: »Die Vorstellung, es gäbe eine deutsche Verschwörung, ist absurd, ebenso wie der Versuch, einen konkreten Zusammenhang zur Nettozahlerdebatte zu konstruieren« (*Focus* 6/99 vom 8. Februar 1999).



Gleichgewicht zwischen sogenannten Investigativ- und sachorientierten Journalisten herzustellen. Sein Fazit: »Diese Taktik hat in Straßburg auf der Ebene der Kommissare gut funktioniert, die die Runde der Abgeordneten und Journalisten gemacht haben.«<sup>30</sup>

#### 4. Eine »wichtige Wegmarke« bei der Demokratisierung der Gemeinschaft

Die jetzt in Straßburg aufgebrochenen nationalen Gegensätze scheinen ein Preis zu sein, der im Zuge der weiteren Demokratisierung der Gemeinschaft zu zahlen ist. Gefährlich hoch dürfte die Rechnung erst ausfallen, wenn dabei die auch in den Debatten der Agenda 2000 zu beobachtenden Spannungen zwischen reicheren und den weniger wohlhabenden Regionen dauerhaft zum bestimmenden Element der Europapolitik würden. Der Prozeß der Osterweiterung bei insgesamt knappen Kassen in den EU-Staaten birgt zusätzlichen Konfliktstoff. Andererseits haben die Einführung des Euro und die Straßburger Auseinandersetzungen das Bewußtsein für eine stärkere demokratische Legitimierung und Öffentlichkeit der Europapolitik geschärft. Noch ist die Kommission keine europäische Regierung, noch trägt auch das Parlament seine Bezeichnung nur zum Teil zu Recht.

Die Richtung ist jetzt aber vorgegeben. Was heute als Utopie erscheint, könnte morgen Normalität sein. Kurz vor seinem Ausscheiden aus dem Amt des Bundeskanzlers hat Helmut Kohl daran erinnert, daß in Europa die Visionäre die eigentlichen Realisten seien. Auf soviel Pathos verzichtete Außenminister Fischer – zumindest einstweilen. Während der öffentlichen Aussprache im Ministerrat über das Programm des deutschen Ratsvorsitzes hat er am 25. Januar 1999 festgestellt, daß der Straßburger Konflikt »ungeachtet des Anlasses eine wichtige Wegmarke« bei der Demokratisierung der Gemeinschaft darstelle. Fischers Fazit lautete: »Der Ausbau parlamentarischer Kontrollpflichten und -rechte sind unabdingbare Voraussetzungen für eine notwendige und erweiterte demokratische Legitimität der Politischen Union. Auf diesem Weg scheinen die Straßburger Ereignisse, ungeachtet der geographisch unterschiedlichen Lesart, Europa ein wichtiges Stück weitergebracht zu haben.«<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Nicht unterzeichnetes Dokument mit dem Titel »Commentaires sur la situation actuelle«.

<sup>31</sup> Zitiert nach Sprechzettel.



# Legitimitätsüberlegungen zu einem unionsspezifischen Demokratiemodell

*Wolfgang Merkel*

Die Europäische Union ist weder ein Bundesstaat noch ein Staatenbund. Sie ist mehr als ein internationales Regime, aber weniger als ein supranationaler Föderalstaat. Sie ist ein »part-formed political system«, eine »would-be polity«<sup>1</sup> – oder wie es der deutsche Staatsrechtler H.P. Ipsen<sup>2</sup> treffend, aber begrifflich unscharf faßte – ein System »sui generis«. Die Unbestimmtheit der Begriffe reflektiert zum einen den prozeßhaften Charakter der Europäischen Integration, der sich einer einmal getroffenen begrifflichen Festlegung durch seine evolutionäre Dynamik immer wieder entzieht. Zum anderen spiegelt sie die Problematik wider, die Verflechtung der Mehrebenenentscheidungen in der Europäischen Union auf einen staatsrechtlichen Begriff zu bringen, da diese nach einem komplex verflochtenen Muster nationaler, intergouvernementaler und supranationaler Entscheidungsprozesse ablaufen. Eine »der verflochtenen Politik angemessene normative Theorie der politischen Verantwortlichkeit und der demokratischen Partizipation« ist »nirgendwo in Sicht.«<sup>3</sup> Die begriffliche Unsicherheit in der Rechts- wie Politikwissenschaft zeigt, daß die staatsrechtliche wie politikwissenschaftliche Debatte über Demokratie sich bisher fast ausschließlich auf den Territorialstaat und das in seinen Grenzen lebende Staatsvolk bezogen hat. Eine simple Übertragung solcher normativer Überlegungen für den demokratischen Nationalstaat auf das europäische Mehrebenensystem *sui generis* verkennt aber die besondere Problematik, mit der die Europäische Union am Ausgang des 20. Jahrhunderts konfrontiert ist. Die offenkundige Schwierigkeit aber, die Europäische Union im Begriffskatalog des Staats- und Völkerrechts klar zu verorten, spiegelt sich in der ebenfalls noch nicht hinreichend geklärten Frage wider, welcher Legitimitätsquellen denn ein solches Gebilde *sui generis* bedarf, um von den Bürgern durch ein unionsspezifisches Demokratiemodell Gefolgschaft für seine Herrschaftsausübung verlangen zu können.<sup>4</sup>

Um diese Fragen zu beantworten, sollten wir uns einer doppelten Beschränkung der eigenen reformerischen Phantasie entledigen: Erstens sollten wir über die für den Natio-

<sup>1</sup> Vgl. Lindberg/Scheingold, *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs 1970.

<sup>2</sup> Vgl. Ipsen, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen 1972.

<sup>3</sup> Vgl. Scharpf, *Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 4/1981, S. 630.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu bereits im Projektkontext: Bieber, *Demokratie und Entscheidungsfähigkeit in der künftigen Europäischen Union*, in: Bertelsmann Stiftung/Forschungsgruppe Europa (Hrsg.), *Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung*, Gütersloh 1998, S. 11–25.

nalstaat entwickelten normativen Demokratiegebote hinausdenken; zweitens sollten wir unsere Diagnose des europäischen Status quo und die Prognose für eine normativ wünschbare Europäische Union nicht an input-orientierten Demokratiekonzepten messen, sondern an einem weiteren, im folgenden noch auszuweisenden Konzept der Legitimität ausrichten.

Damit wird der diagnostische Ausgangspunkt wie der prospektive Fluchtpunkt unserer Überlegungen offener und komplexer, bezieht er doch neben der Demokratie noch weitere Schichten und Quellen der Zustimmung der Bürger, also der Legitimität mit ein. Vereinfacht und zugespitzt sehe ich mindestens drei fundamentale Legitimitätsprobleme, die sich bei einer angemessenen Lösung zu den entscheidenden Legitimitätsquellen einer zukünftigen Europäischen Union wandeln können.

1. Die Identität der europäischen Bürger: Dieses fundamentale Problem der Zugehörigkeit der Bürger zu einer »politischen Gemeinschaft« berührt die Frage des europäischen Demos.<sup>5</sup>
2. Demokratische Entscheidungsverfahren: Dies berührt das Problem einer angemessenen Institutionenordnung und adäquater Verfahrensmodi (Input-Frage der Demokratie).
3. Entscheidungs- und Implementationseffizienz: Dies berührt die Frage der effektiven Problemlösungskompetenz der EU (Output-Frage der Demokratie).

Die drei Legitimitätsdimensionen sind als Legitimitätsprobleme wie auch als Legitimitätsquellen eng miteinander verbunden. Dies bedeutet, daß die Ergiebigkeit jeder einzelnen dieser Legitimitätsquellen auch von der Einfassung der jeweils anderen abhängt.

## 1. Dimensionen der Legitimität

### 1.1 Politische Gemeinschaft und europäischer Demos

Das Problem der Identität, der Loyalität und damit der subjektiven wie objektiven Zugehörigkeit der Bürger zu einer politischen Gemeinschaft und ihrer Herrschaftsordnung löst sowohl aus verfassungsrechtlicher wie soziologischer Perspektive die Frage nach dem Demos aus. Dies ist für die Union weniger in der emphatischen Bedeutung des »pouvoir constituant« wichtig, der im Verständnis von Joseph Sieyès und Carl Schmitt in einem einmaligen konstitutionellen Gründungsakt die »pouvoirs constitués« hervorbringt und damit zugleich legitimiert.<sup>6</sup> Die Frage nach dem Demos ist vielmehr für die permanente Akzeptanz, Loyalität oder gar aktive Unterstützung der Herrschaftsinstitutionen einer sich vertiefenden und erweiternden, also sich ständig verändernden Europäischen Union von vitalem Interesse.

Nun ist es weder in absehbarer Zeit realistischerweise denkbar noch normativ wünschbar, daß ein europäischer Demos entsteht, der die gegenwärtigen Demoi seiner

<sup>5</sup> Vgl. Easton, A Systems Analysis of Political Life, Chicago 1965, S. 184.

<sup>6</sup> Vgl. Weiler et al., European Democracy and its Critique – Five Uneasy Pieces, Harvard Law School Working Paper, Harvard 1995, S. 13, sprechen von der subjektiven und objektiven Dimension der »belongingness«.

Mitgliedstaaten ersetzt.<sup>7</sup> Dies gilt selbst dann, wenn wir statt »ersetzen« die dreideutige hegelianische Formulierung »aufheben« wählen würden. Und dies gilt vor allem, wenn wir den Demos in einem ethno-kulturellen Sinne verstehen, wie er dem jus sanguinis und wohl auch dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zugrunde liegt. Wenn wir aber andererseits den Status quo der europäischen Integration ausreichend legitimieren oder gar überschreiten wollen, genügt es nicht, sich allein auf die Legitimation durch die Demoi der Mitgliedstaaten als letztinstanzliche Hüter der Verträge zurückzuziehen.

Artikel 8 des Maastrichter Vertrages erklärt im übrigen zur Unionsbürgerschaft, daß »jede Person, die die Nationalität eines Mitgliedstaates besitzt, zugleich auch Bürger der Union ist«. Auch wenn es nicht die erklärte Absicht der vertragsschließenden Staaten gewesen sein mag, so läßt sich Artikel 8 dennoch auch aus einer zivilgesellschaftlichen Perspektive nicht nur als Vertrag zwischen Staaten, sondern auch im klassischen Sinne als Vertrag der Bürger untereinander, also als Gesellschaftsvertrag interpretieren.

So verstanden gehört dann der Unionsbürger zwei unterschiedlichen Demoi mit unterschiedlich verwurzelten Loyalitäten an. Er ist zum einen im traditionellen Sinne der ethno-kulturellen Identität Bürger eines Nationalstaats (etwa Deutscher), aber gleichzeitig aufgrund transnational geteilter Werte, politischer Überzeugungen und grenzüberschreitender kultureller Orientierungen auch europäischer Bürger. Es gibt dann im übrigen kein theoretisch plausibles Argument, warum nicht in jenen Regionen Europas, in denen eine besonders intensive regionale Identität besteht, wie in Katalonien, im Baskenland, in Flandern oder der Wallonie, in Schottland oder Bayern auch noch eine dritte, eine regionale Loyalität, hinzukommen sollte. Diese »overlapping loyalties and belongingness« begünstigen die Entwicklung von Toleranz, von wechselseitigem Vertrauen und die Entschärfung sozialer wie ethnisch-nationaler Konflikte, wie wir aus der Nationalismus-, Nationalstaats- und Parteienforschung wissen.<sup>8</sup>

Längerfristig kann dies zu einer Gemeinschaft führen, in der sich der einzelne Bürger aus unterschiedlichen Gründen und Motiven zu unterschiedlichen ethnisch-kulturellen, nationalen, regionalen oder zivilgesellschaftlichen Demoi zugehörig und doch gleichzeitig an die Europäische Union gebunden fühlt. Die integrationshemmende gatekeeper-Funktion des Nationalstaats würde zunehmend an Bedeutung verlieren. Mein Argument lautet also: Sowohl in prozessualer wie teleologischer Hinsicht soll in der Europäischen Union nicht der nationale durch einen supranationalen Demos ersetzt werden, sondern die fortdauernde Koexistenz beider oder gar multipler Demoi (supranational, national, regional) kann zu einer legitimierten, stabilen und belastungsfähigen Union führen. Dafür ist aber auf nationaler Ebene eine partielle Abkopplung des Ethnos vom Demos und des Demos vom Nationalstaat eine wichtige Voraussetzung.<sup>9</sup> Es müssen also verfassungsrechtliche, politische und soziale Bedingungen auf nationaler wie europäischer Ebene geschaffen werden, die aus der »Volksnation« eine »Staatsbürgernation«<sup>10</sup> ent-

<sup>7</sup> Denn ein einziger europäischer Demos hätte wiederum zur Identitätsbildung die nicht unproblematische Abgrenzung zu den nicht europäischen Demoi zur Folge. Dies würde etwa bei jeder folgenden Erweiterung der Union die Frage aufwerfen, daß das neue Mitgliedsland nicht nur den gesamten *aquis communautaire* übernehmen, sondern gleichzeitig dem europäischen Demos beitreten müßte.

<sup>8</sup> Vgl. Lipset/Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York 1967; Rokkan, *Dimensions of State Formation and Nation-Building: Possible Paradigm for Research on Variations within Europe*, in: Tilly, Charles (Ed.), *The Formations of National States in Western Europe*, Princeton 1975, S. 562 ff.

<sup>9</sup> Vgl. Weiler et al., 1995, S. 18.

<sup>10</sup> Vgl. Habermas, *Braucht Europa eine Verfassung? Einige Bemerkungen zu Dieter Grimm*, in: Ders., *Die Einbeziehung des Anderen*, Frankfurt 1997, S. 189.

stehen lassen. Diese ist nicht mehr über eine ethnische, vorpolitische Zusammengehörigkeit definiert und zementiert, sondern an individuelle soziale und politische Teilhaberechte und Pflichten (etwa Steuern an die Union) gebunden.<sup>11</sup> Vermindert der nationale Verfassungsgeber seinen Exklusivitätsanspruch und verstärkt die Union die sozialen und politischen Partizipationsrechte und Beteiligungschancen auf europäischer Ebene, kann das Zugehörigkeitsgefühl der Bürger zu einer politischen Gemeinschaft Europas gestärkt werden. Darüber hinaus muß die europäische Marktgemeinschaft durch eine politische Gemeinschaft komplementiert werden. Dies heißt unter anderem, daß der EU auf Politikfeldern, die für die Unionsbürger unmittelbar spür- und sichtbar sind, wie der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik oder der Umwelt- und Sozialpolitik, stärkere Gestaltungskompetenzen und Handlungsressourcen zugewiesen werden müssen. Erfolge der Politik werden dann vom Bürger der Union leichter zugerechnet werden können. Der europäische Bürgerstatus »muß einen Gebrauchswert haben und sich in der Münze sozialer, ökologischer und kultureller Rechte auszahlen«.<sup>12</sup>

Der integrationsfeindliche politische Diskurs nahezu aller nationaler Regierungen, sich selbst die positiven Politikergebnisse zuzurechnen, unpopuläre Entscheidungen aber Brüssel zuzuschreiben, wäre dann in den Mitgliedstaaten nicht mehr so leicht durchzuhalten.

## 1.2 Legitimität durch eine demokratische Institutionenordnung

Wer für die Koexistenz mehrerer Demoi innerhalb der europäischen Union plädiert, wird auch die institutionellen Quellen demokratischer Legitimität auf mehreren Ebenen zu verorten haben. Dazu zwingt schon die Tatsache, daß innerhalb der Union relevante politische Entscheidungen auf unterschiedlichen Ebenen fallen, die sowohl hinsichtlich ihres Entscheidungsspielraumes als auch in Hinblick auf ihre Entscheidungswirkung wechselseitig voneinander abhängen. Ich sehe auf mindestens vier Ebenen die Chance einer demokratischen Legitimationszufuhr für die Gesamtunion:

- der europäischen Ebene (supranational, intergouvernemental),
- der Ebene der Nationalstaaten (national),
- der Ebene der Regionen (regional),
- die Ebenen der Bürger (individuell).

Auf all diesen Ebenen müssen – wie dies schon in vielen Bereichen der Fall ist – demokratische Verfahren und Institutionen etabliert werden, die über Mitentscheidung, Entscheidungskontrolle und Partizipation die Gesamtunion kumulativ legitimieren. Dabei sollen die Entscheidungsbefugnisse institutionell auf europäischer Ebene zu einer autonomieschonenden und auf den beiden nachfolgenden Ebenen der Mitgliedstaaten und Regionen zu einer gemeinschaftsverträglichen Politik anreizen.<sup>13</sup>

Wir haben es, wenn man die begriffliche Fiktion für einen Moment durchgehen läßt, mit einer extrem pluralistischen europäischen Gesellschaft zu tun. Diese ist weit heterogener, segmentierter und potentiell konfliktreicher als die in Analogien immer wieder

<sup>11</sup> Diese müssen allerdings dann im gleichen Maße auf nationaler Ebene reduziert werden, um nicht über die Steuerbelastung anti-europäische Ressentiments zu erzeugen.

<sup>12</sup> Vgl. Habermas, Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/1998, S. 809.

<sup>13</sup> Vgl. Scharpf, Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Reform der Europäischen Union, Gütersloh 1995, S. 75 ff.

zitierten Gesellschaften der Schweiz, Belgiens, der Vereinigten Staaten von Amerika und – wie wir vor 15 Jahren vermutlich noch hinzugefügt hätten – auch Jugoslawiens. Aus der konsens- und konkordanzdemokratischen Diskussion über Nationalstaaten ist uns das Argument plausibel vorgeführt worden, daß gerade solche »plural societies«<sup>14</sup> einer besonderen, nämlich einer konsensdemokratischen Verfassung bedürfen. Verkürzt heißt das: Die Elemente der Mehrheitsdemokratie sollten soweit wie möglich durch integrationsfördernde, konsensdemokratische Entscheidungsverfahren ersetzt werden, wodurch die politische Diskriminierung struktureller gesellschaftlicher Minderheiten verhindert werden soll. Nehmen wir dies ernst, müssen mindestens drei konsensdemokratische Minima in jede europäische Institutionenordnung prägend eingelassen sein:

1. Entscheidungsverfahren, die die Eliten veranlassen, Konflikte über Kompromisse und Konsens anstelle über die Mehrheitsregel zu lösen;
2. Etablierung einer föderalistischen Ordnung mit mehrstufigen, subsidiären Entscheidungsstrukturen;
3. Minderheitenveto, wodurch den nationalen und auch regionalen Minoritäten in essentiellen Bereichen Vetorechte eingeräumt werden.

Mehrheitsentscheidungen im Rat sind aus dieser konsensdemokratischen Perspektive also als hochgradig problematisch anzusehen. Werden sie in zentralen Politikbereichen aus vermeintlichen Effizienzgründen routinemäßig angewandt, drohen »exit, voice, and disloyalty«, die von den unterlegenen Ländern ausgehen.<sup>15</sup>

Die Europäische Gemeinschaft hat diese Konsensregeln zwischen 1965 und 1986 weitgehend beachtet. Vernachlässigt hat sie freilich andere unabweisbare Gebote funktionierender demokratischer Ordnungen: Transparenz, parlamentarische Kontrolle, Zurechenbarkeit von Entscheidungen und Partizipation der Bürger. Materialisiert man aber alle diese demokratischen Imperative in politische Institutionen und Entscheidungsregeln, stößt man möglicherweise schnell an die Grenzen dessen, was ich als die dritte Legitimitätsquelle ausgewiesen habe, nämlich die Entscheidungs- und Implementations-effizienz. Reformvorschläge für die Union müssen sich also vor allem daran messen lassen, wieweit sie den Geboten der (Konsens-)Demokratie und der Effizienz folgen.

### 1.3 Legitimität durch Effizienz

Von den beiden fundamentalen Legitimitätsdimensionen der Demokratie und der Effizienz besaß, aufgrund der Demokratiedefizite in der Europäischen Gemeinschaft oder Europäischen Union, die Effizienz noch stets die wichtigere Legitimitätsbedeutung. Insbesondere viele wirtschaftliche Probleme konnten auf der europäischen Ebene effektiver gemeinsam gelöst werden (Zollunion, Gemeinsamer Markt) und trugen zu einer, sichtbar der EG bzw. der EU zugeschriebenen, ökonomischen Wohlfahrtssteigerung in den Mitgliedstaaten bei.

Die Effektivität gemeinschaftlicher Politik ist in der Europäischen Union von mindestens zwei Faktoren abhängig: der Effizienz der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene und der Effektivität der Entscheidungsimplementation in den Mitgliedstaaten. Die besondere Problematik ergibt sich für das Mehrebenensystem der EU vor allem daraus, daß Effizienzgewinne bei der Entscheidungsfindung sich als Effektivitätsverluste bei der

<sup>14</sup> Vgl. u.a. Lijphart, *Democracies*, New Haven 1984, S. 21 ff.

<sup>15</sup> Vgl. A. O. Hirschmans Triade grundsätzlicher politischer Handlungsoptionen, nämlich: »exit, voice, and loyalty« (Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge 1970).

Entscheidungsumsetzung herausstellen könnten. Dies droht insbesondere dann der Fall zu sein, wenn eine weitere Ausdehnung der (qualifizierten) Mehrheitsregel im Rat immer wieder Abstimmungsverlierer unter den Mitgliedstaaten produziert. Deren Implementationswille zu Hause ist bei Abstimmungsniederlagen im Rat natürlich geringer als bei konsensuellen Entscheidungen. Proportional zur Häufigkeit von Abstimmungsniederlagen droht insbesondere in essentiellen Politikbereichen dann die Abnahme der Umsetzungsbereitschaft bis hin zu Implementationsblockaden bei Entscheidungen, die in den betreffenden Mitgliedstaaten so unpopulär sind, daß sie Wahlniederlagen für die amtierenden Regierungen in der nationalen Wahlarena provozieren könnten. Die Effektivität der Umsetzung von EU-Entscheidungen stellt deshalb eine wirkungsmächtige Restriktion für die Ausdehnung der Mehrheitsregel im Rat auch aus Gründen der Effektivität dar. Institutionelle Reformen zur Rationalisierung und Beschleunigung von Entscheidungsverfahren in der Europäischen Union müssen deshalb stets auch die Frage der Implementation berücksichtigen, da diese den Mitgliedstaaten überlassen bleibt und deshalb in hohem Maße auch deren Zustimmung bedarf. Geschieht dies nicht, könnten Implementationsverzögerungen und Blockaden zu Desintegrationstendenzen in der Europäischen Union führen.

## 2. Reformvorschläge

### 2.1 Referenden

Die Reihe grundsätzlicher institutioneller Reformvorschläge für die Europäische Union wird in der Politikwissenschaft zusehends länger. Sie reicht von A wie Abromeit bis zu Z wie Zürn.<sup>16</sup> Heidrun Abromeit legte jüngst einen Reformentwurf vor, der über ein ausdifferenziertes dreistufiges System von Referenden das Demokratiedefizit in der EU zu beheben versucht. Die Analogie zum politischen System der Schweiz ist dabei unverkennbar. Gegen den Vorschlag lassen sich jedoch in Hinblick auf das Demokratie- wie auch auf das Effizienzgebot politischen Entscheidens erhebliche Zweifel anmelden. Die wichtigsten sind:

- Ob Referenden auf einen europäischen Demos gemeinschaftsbildend oder polarisierend wirken, ist kontingent, wie dies auch bei nationalen Referenden offen ist. Die Tatsache, daß diese Referenden europaweit abgehalten werden sollen, schützt sie nicht vor einer nationalistischen Instrumentalisierung gegen Europa. Potente parteipolitische Akteure stehen sowohl auf der Linken wie auf der Rechten in vielen europäischen Ländern bereit.
- Integrationspolitisch würden häufige Referenden vermutlich eher einen Rückschritt bedeuten, da Umfragen zufolge die Bevölkerung wesentlich skeptischer gegenüber der Europäischen Integration eingestellt ist als die Eliten in Wirtschaft und Politik.
- Die Referenden sind in der Regel nur für einfache Ja-Nein-Fragen tauglich. Für die eigentliche Entscheidungsproduktion der Europäischen Union in den policy-Bereichen wären sie jedenfalls reichlich irrelevant.

<sup>16</sup> Vgl. Abromeit, Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1998, S. 80–90; Zürn, Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1996, S. 27–55.



- Referenden sind majoritäre Entscheidungsinstitute par excellence. Der Nullsummencharakter solcher Entscheidungen ist für die extrem heterogene Union unangemessen.
- Anders als die kontinuierlichen Aushandlungsprozesse sich immer wieder begegnender politischer Eliten, gibt es bei Referenden nicht »das Gesetz des Wiedersehens«, das erst wechselseitig vertrauensvolle, iterative politische Tauschgeschäfte ermöglicht.<sup>17</sup>

Ein Referendensystem, wie von Heidrun Abromeit vorgeschlagen, würde vermutlich zu einem Integrationsrückschritt führen, mit der Mehrheitsregel ein unangemessenes Entscheidungsverfahren für das heterogene Europa etablieren, zahlreiche zusätzliche Vetopositionen aufbauen, zur Desertation und Blockade bei der Implementation führen und deshalb bei einem zweifelhaften demokratischen Mehrwert sicher zu einem weiteren Verlust an Entscheidungseffizienz führen. Realistischer erscheint da Zürns vorsichtigerer Vorschlag, Referenden vor allem auf die großen Vertrags- und »Verfassungs«-Fragen der Europäischen Union zu konzentrieren. Ein solcher sparsamer Ansatz könnte, trotz der involvierten Integrationsrisiken, zu einer Politisierung der Europäischen Integration führen und die Bürger über verstärkte Information und Partizipation kognitiv und affektiv an die Union binden. Allerdings bedarf dieser Vorschlag der Ergänzung durch weitere institutionelle Reformen.

## 2.2 Reform der EU-Organen

Institutionelle Reformvorschläge wurden in den vergangenen Jahren in unterschiedlichen Varianten v.a. von Werner Weidenfeld und seinen Mitarbeitern entwickelt.<sup>18</sup> Sie konzentrieren sich insbesondere auf die Organstruktur der EU und verbinden diese bisweilen mit dem Konzept der abgestuften Integration.<sup>19</sup> In ihren institutionellen Arrangements ähneln sie mit ihrem symmetrischen Zweikammersystem und der doppelköpfigen Exekutive (Europäischer Rat, Europäische Kommission) sowie der Ausdehnung der Mehrheitsregel an ein föderativ organisiertes semipräsidentielles System, in dem insbesondere Frankreich und Deutschland Bestandteile ihrer nationalen Verfassungen erkennen dürften. Dies ist möglicherweise ein strategisches sine qua non für alle substantiellen institutionellen Reformen in der EU. Aber auch dieser Vorschlag löst keineswegs alle Demokratie- und Effizienzprobleme. Zwar stärkt er die demokratische Legitimation einiger EU-Organen wie der Kommission, erweitert die Kompetenzen des Europäischen Parlaments und fördert über die Ausdehnung der Mehrheitsregel im Rat die Entscheidungsfähigkeit der Union. Dies geht aber auf Kosten des Konsenscharakters europäischer Entscheidungen und ist solange demokratietheoretisch problematisch, wie der dominierende Demos in der Gemeinschaft national definiert und ein komplementärer europäischer Demos in seinem Gemeinschaftsgefühl nicht soweit gefestigt ist, daß seine in den Ratsabstimmungen unterlegenen Teile Mehrheitsentscheidungen als legitim und nicht als Ausdruck einer »Tyrannei der Mehrheit« (Tocqueville) ansehen. Deshalb wird

<sup>17</sup> Vgl. Offe, Wider scheinradikale Gesten, in: Hoffmann/Perger (Hrsg.), Die Kontroverse. Weizsäcker's Parteienkritik in der Diskussion, Frankfurt am Main 1992, S. 132.

<sup>18</sup> Vgl. u.a. Weidenfeld (Hrsg.), Reform der Europäischen Union, Gütersloh 1995 und Weidenfeld (Hrsg.), Europa öffnen. Anforderung an die Erweiterung, Gütersloh 1997. Siehe auch den Beitrag von Josef Janning und Claus Giering in diesem Arbeitspapier.

<sup>19</sup> Vgl. Janning/Giering, Differenzierung als Integrationskonzept der künftigen Europäischen Union, in: Bertelsmann Stiftung/Forschungsgruppe Europa (Hrsg.), Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung, Gütersloh 1998.

das Tempo institutioneller Reformen der europäischen Organstrukturen die Geschwindigkeit, mit der sich ein europäischer Demos herausbildet, niemals wesentlich überschreiten dürfen. Dies gebieten nicht nur konsensdemokratische Überlegungen, sondern auch die Aufrechterhaltung des Implementationsgehorsams in den Mitgliedstaaten.

### **2.3 Reformen im Mehrebenensystem**

Wenn die angemessene Beschreibung der europäischen Entscheidungsstruktur das Bild eines Mehrebenensystems ist, wenn die Diagnose lautet, daß Legitimitätsdefizite auf all diesen unterschiedlichen Ebenen anzutreffen sind, müssen sich Reformvorschläge auf die Institutionen und Entscheidungsverfahren all dieser Ebenen (supranational, national, regional, individuell) beziehen. Dies soll im folgenden kursorisch geschehen, indem die drei fundamentalen Legitimitätsdimensionen (Demos, Demokratie, Effizienz) in den Reformvorschlägen auf die genannten Ebenen bezogen werden sollen. Bei den Vorschlägen werde ich mich auf folgende acht Legitimitätsprinzipien beziehen, deren defiziente Umsetzung in der »European governance« am häufigsten beklagt werden:

- Partizipation
- Repräsentation
- Kontrolle
- Transparenz
- Öffentlichkeit
- europäische Identität
- Konsensdemokratie
- Entscheidungseffizienz.

### **2.4 Partizipation und Repräsentation**

Politische Partizipationsdefizite existieren innerhalb der Europäischen Union auf individueller Ebene (Beteiligung an EP-Wahlen) wie der Ebene der kollektiven Organisationen (Parteien, Verbände). Das Reformziel muß also lauten, die niedrige und kontinuierlich abnehmende Beteiligung (1989: 62,8 %) an den Wahlen zum Europaparlament zu heben und damit dessen Legitimitätsbasis zu stärken.<sup>20</sup> Dies wird nur geschehen, wenn vorsichtig und gradualistisch die Kompetenzen des Europäischen Parlaments ausgedehnt werden. Erst dann werden den nationalen Parteien rationale Anreize geboten, die EP-Wahlen nicht im Sinne nationaler »mid-term-elections« antieuropäisch zu instrumentalisieren und nicht nur Kandidaten aus der dritten Reihe zu nominieren. Der kausale Zusammenhang einer bewußteren politischen Partizipation heißt also: Die Ausdehnung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments veranlaßt die nationalen politischen Parteien zu einer Europäisierung des Wahlkampfes und zur Aufstellung gewichtigerer Kandidaten auch der ersten Reihe; dies signalisiert eine größere politische Bedeutungszuschreibung für das Europäische Parlament und die europäischen Parlamentswahlen, was wiederum zu einer steigenden Aufmerksamkeit der Bürger gegenüber

<sup>20</sup> Es ist demokratiethoretisch nicht haltbar, dem Europäischen Parlament allein schon aufgrund seiner Direktwahl eine besondere demokratische Legitimität zuzuschreiben, ohne die Wahlbeteiligung und Bedeutungszuschreibung der Europawahlen zu berücksichtigen.

dem Europäischen Parlament und schließlich zu einer wachsenden europäischen Wahlbeteiligung führen kann.

Es bleibt allerdings auch bei diesen schrittweisen Reformen eine verfassungstheoretische Problematik: Der »pouvoir constitué« – das Europäische Parlament – soll paradoxerweise dazu beitragen, daß ein europäischer »pouvoir constituant« sich herausbildet, der ja erst die konstituierten Gewalten legitimieren kann. Diese Problematik muß und kann aber dadurch entschärft werden, daß die Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments vorsichtig, Schritt für Schritt, erfolgt und die legitimationsschwachen Übergangszeiten jeweils durch die Herausbildung eines europäischen Parteiensystems und die Erweckung des Bürgerinteresses nachholend sukzessive legitimiert werden muß. Damit wird garantiert, daß sich der »pouvoir constitué« – das Europäische Parlament – nicht zu weit vom »pouvoir constituant« – den europäischen Bürgern – entfernt. Die skizzierte verfassungsdemokratische Problematik wird dadurch nicht völlig aufgelöst. Die gradualistische Strategie vermeidet aber die Gefahren, die sich aus einer sofortigen erheblichen Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments ergeben würden, wie sie von Euro-Föderalisten und Euro-Konstitutionalisten immer wieder gefordert wird. Denn eine sofortige Ausstattung des Europäischen Parlaments mit den regulären Prärogativen eines demokratischen Parlaments würde dieses aufgrund seines gegenwärtigen geringen legitimatorischen Unterbaus (niedrige Wahlbeteiligung, Bürgerferne, mangelndes Bürgerinteresse, keine europäischen Parteien) zu einer wenig repräsentativen, gesellschaftlich schwebenden und damit wenig demokratisch verankerten Institution machen.

Eine demokratische Partizipationsverstärkung könnte darüber hinaus durch die europäische Direktwahl des Kommissionspräsidenten erreicht werden. Vorsichtig und sparsam durchgeführte Europareferenden zu grundsätzlichen Vertragsfragen, wie sie ja in Irland und Dänemark durchgeführt werden, könnten zusätzlich die europäische Partizipationsbereitschaft der Bürger fördern.

## **2.5 Entscheidungskontrolle und Entscheidungstransparenz**

In der mangelnden Kontrolle von EU-Entscheidungen liegen ebenfalls gravierende Demokratiedefizite: Das Agenda-Setting und das Zustandekommen der Beschlußvorlagen durch die Europäische Kommission, das verflochtene Netzwerk von nationalen und europäischen Bürokratien (Komitologie) mit dem Brüsseler Lobby-Archipel kann auf europäischer Ebene noch weniger kontrolliert werden als bei den politischen Entscheidungsprozeduren in den Mitgliedstaaten. Ebenso wenig kann das Zustandekommen der Paketlösungen in den Ministerräten von Parlamenten und Bürgern nachvollzogen werden. Abhilfe könnte durch folgende Maßnahmen geschaffen werden:

- Stärkung der parlamentarischen Kontrolle durch schrittweise Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments;
- Vereinfachung der Kooperations- und Ko-dezisionsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament;
- schrittweise Etablierung der Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament;
- Effektivierung der Kontrolle durch nationale Parlamente über die Verbesserung des Informationsflusses zwischen Kommission und Rat zu den nationalen Parlamenten;

- engere interparlamentarische Kooperation zwischen den nationalen Europaausschüssen sowie dem Europäischen Parlament;
- Verlagerung des Europäischen Parlaments nach Brüssel.

## 2.6 Öffentlichkeit und europäische Identität

Obwohl verschränkt mit den Demokratiegeboten der Partizipation, Kontrolle und Effizienz, geht die Frage der demokratischen Öffentlichkeit doch über diese hinaus. Denn öffentlich soll hier heißen: Die Bürger müssen diskursiv in die europäischen Angelegenheiten eingebunden werden. Dies gilt von der Informationsverbreitung über die Meinungsbildung bis zur politischen Einflußnahme durch die öffentliche Prägung von herrschenden Meinungen, beachtenswerten Minderheitspositionen oder gar der Formierung von Bürgerinitiativen und sozialen Bewegungen. Eine europäische Öffentlichkeit in diesem zivilgesellschaftlichen Verständnis existiert bisher allenfalls in Ansätzen. Sie ist aber gerade für die Identitätsbildung von politischen Gemeinschaften und die informelle Unterfütterung formeller Repräsentationsstrukturen (Parteien, Parlamente, Regierungen) ein wichtiges vitalisierendes und innovatives Element.<sup>21</sup> Für die Herausbildung einer europäischen Identität, Loyalität oder gar eines europäischen Demos ist eine solche zivilgesellschaftliche Debatte unverzichtbar, wenn sich Europas Bürger über die nationalen Grenzen hinweg als Angehörige desselben politischen Gemeinwesens anerkennen sollen und eine europäische Bürgergesellschaft entstehen soll. Damit sich ein solcher Prozeß nachhaltig entwickelt, können folgende institutionelle Anstöße gegeben werden:

- Öffnung von Kommission und Europäischem Parlament für NGOs, Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen mit europäischem Anliegen;
- privilegierter Zugang zu den europäischen Entscheidungsarenen für europäische Verbände und Interessengruppen gegenüber den Organisationen mit nur nationaler Basis;
- Einsatz des Internets für die Beteiligung an europäischen Diskursen; dies erscheint für die jüngeren Generationen im Hinblick auf eine europäische Identitätsbildung aussichtsreicher als inhaltsarme Hochglanzbroschüren unkritischer Selbstdarstellung der EU<sup>22</sup>;
- Initiierung und Unterstützung europäischer Medien (Zeitung, Funk und Fernsehen).

Die rechtliche Institutionalisierung einer europäischen Bürgerkommunikation muß Arenen öffnen und sichern, in denen sich europäische Diskurse jenseits der Grenzen national eingespielter Öffentlichkeiten entfalten und sich gegen national-populistische Diskurse behaupten können. Diese Institutionalisierung muß von den Institutionen der Europäischen Union angestoßen werden, wobei die nationalstaatlichen Akteure vertraglich zur Unterstützung verpflichtet werden sollen.

<sup>21</sup> Vgl. Habermas, Faktizität und Geltung, Frankfurt 1992; Habermas, 1997; Grimm, Braucht Europa eine Verfassung, in: Carl Friedrich Siemens Stiftung, Themen Band 60, 1995, S. 5–57; Merkel, Die europäische Einigung und das Elend der Theorie, in: Geschichte und Gesellschaft 2/1999.

<sup>22</sup> Vgl. Weiler et al., 1995, S. 27 f.

## 2.7 Konsensdemokratie und Effizienz

Die knappe Durchsicht der Reformvorschläge zeigt, daß Demokratisierung und Effizienzsteigerung in der Union gegenwärtig nicht rasch und gleichzeitig möglich sind. Als eine Vereinigung heterogener Gesellschaften, die noch keine gemeinsame Identität als politische Gemeinschaft auszubilden vermochte, ist die EU weiter in hohem Maße auf konsensdemokratische Verfahren angewiesen, will sie nicht an Zustimmung bei ihren Mitgliedern verlieren. Eine Proliferation ungeliebter Mehrheitsentscheidungen könnte dagegen zu einer Implementationsblockade bei den unterlegenen Staaten führen, die bei Wiederholung gar die schärferen Konturen eines »prisoner dilemmas« unter den Mitgliedstaaten annehmen könnte. Denn eine durch die Ausdehnung der Mehrheitsregel erzwungene höhere Entscheidungseffizienz würde wahrscheinlich mit einer verminderten Implementationseffektivität bezahlt werden. Es gilt also, durch Reformen die prekäre Balance zwischen

- mehrheits- und konsensdemokratischen Verfahren,
- demokratischen Mitwirkungsrechten und politischer Effizienz,
- nationalen und europäischen Identitäten und
- staatlichen und zivilgesellschaftlichen Sphären herzustellen.

## 3. Fazit

Eine abrupte Veränderung der gegenwärtigen Integrationstiefe wird, auch wenn sie von einer aufrechten europäischen Gesinnung getragen ist, durch Legitimitätslücken und Desintegrationsrisiken erkaufte. Gegenüber einer Politik der schrittweisen Reformen und langen Konsolidierungsphasen gibt es deshalb in der Europapolitik keine Alternative. Bleibt die Summe der Demokratie- und Effizienzgewinne in solchen Reformphasen positiv, kann mit einem Legitimitätszuwachs und deshalb mit der Stärkung der europäischen Identität der Bürger gerechnet werden. Ein erneuter vergleichbar großer wirtschaftlicher Integrationsschritt wie die Währungsunion (Effizienz) ohne Abstützung durch demokratische Kontrolle (Demokratie) und erweiterte politische Gestaltungskompetenzen würde bei den gegenwärtigen Loyalitätslagen der europäischen Bürger eher zu Renationalisierungen führen als gemeinschaftsbildend wirken.



# Strategien gegen die institutionelle Erosion

*Josef Janning/Claus Giering*

## Kernthesen

1. Die Defizite des bestehenden Systems machen eine Reform der Institutionen auch ohne die Erweiterung notwendig. Die Erweiterung würde allerdings – ohne grundlegende Reformen – die bereits vorhandenen Schwachpunkte noch erheblich verstärken.
2. Wenn Reformen unabdingbar sind, dann sollten sich diese nicht in bloßer Kosmetik erschöpfen. Es ist ein System zu entwickeln, das sich – über die Schlagworte der Effizienz, Demokratie und Akzeptanz hinaus – an konkreten Zielvorgaben eines Sollmodells ausrichtet und in seiner Summe den wesentlichen Interessen der Mitgliedstaaten entspricht.
3. Reformen werden bereits jetzt durch die sehr unterschiedliche Interessenlage der Mitgliedstaaten erschwert. Dies macht deutlich, daß die EU der 15 wohl die letzte Chance für einen grundlegenden Systemwandel hat. Denn substantielle Veränderungen des Institutionengefüges sind in einer EU der 20-plus-x kaum mehr vorstellbar.
4. Im Rat sollte daher jetzt eine Anpassung der Stimmengewichte an das relative Gewicht der einzelnen Mitgliedstaaten erfolgen, ohne daß die großen Mitgliedstaaten zu übermächtig oder die kleinen marginalisiert werden. Dieser Ausgleich der Interessen kann nur durch ein degressiv-proportionales Modell gelingen. Die Beschlußfassung sollte zudem grundsätzlich in die Mehrheitsentscheidung überführt werden.
5. Das Europäische Parlament sollte eine weitgehend proportionale Repräsentation der in der Union verbundenen Völker übernehmen. Eine für weitere Mitgliedstaaten offene Verteilung bietet ein System, in dem für je 750.000 Bürger ein Sitz im Parlament vergeben wird. Im Sinne des Minderheitenschutzes sind Untergrenzen für die Kleinststaaten festzusetzen. Die EU kann so auf absehbare Dauer Beitrittskandidaten aufnehmen, ohne die Kontingente der bisherigen Mitgliedstaaten jedesmal ändern zu müssen. Das Mitentscheidungsverfahren sollte zudem auf alle Gesetzgebungsverfahren ausgedehnt werden, die vom Rat mit Mehrheit beschlossen werden.
6. Die Kommission sollte weiter zu einer europäischen Regierung ausgebaut, die Zahl der Kommissare verringert und der Kommissionspräsident durch das Parlament gewählt werden. Der Präsident erhält zudem weitgehende Rechte bei der Organisation und Zusammensetzung der Kommission wie auch der Generaldirektionen, deren Direktoren zu Staatssekretären aufgewertet werden sollten.
7. Mit Blick auf die Erweiterung sollten auch alle anderen Institutionen bereits im Vorfeld der ersten Erweiterung so reformiert werden, daß die Reformen unabhängig von Zahl und Zeitpunkt der Beitritte greifen.

## 1. Ausgangslage – die Europäische Union vor der Erweiterung

Im November 1998 haben nach einer ersten Screening-Phase die Beitrittsverhandlungen mit Estland, Polen, Slowenien, der Tschechischen Republik, Ungarn sowie Zypern begonnen. Fünf weitere MOE-Staaten – Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien, Slowakei – sowie seit kurzem wieder Malta drängen auf eine zügige Ausweitung des Kandidatenkreises.<sup>1</sup> Zwar betonen skeptische Stimmen, daß die Ziellinie noch weit entfernt sei und sich auch die Verhandlungen mit den südlichen Mitgliedstaaten, die eine ähnlich schwierige wirtschaftliche wie politische Ausgangslage hatten, über acht Jahre hinzogen. Doch scheint der von der Kommission anvisierte Termin für den Abschluß der Verhandlungen um das Jahr 2002 durchaus realistisch zu sein, wenn man die Anpassungsbereitschaft und den festen Beitrittswillen der MOE-Regierungen und ihrer Bevölkerungen in Betracht zieht.

Eine zügige Erweiterung hängt aber auch von der Reformbereitschaft der Europäischen Union selbst ab. Die Anforderungen sind abgesteckt: Es gilt die Gemeinschaftspolitik, allen voran die Agrar- und Strukturpolitik sowie das EU-Finanzsystem zu reformieren. Ein mögliches Reformszenario hat die Kommission mit der Vorstellung der Agenda 2000 im Juli 1997 und der Vorlage konkreter Umsetzungsentwürfe am 18. März 1998 aufgezeigt. Ein kurzes Kapitel der Agenda betont nicht zuletzt die Notwendigkeit institutioneller Reformen als Vorbereitung auf die Erweiterung, nachdem diese durch den Vertrag von Amsterdam im Juni 1997 ins Vorfeld der Erweiterung verschoben wurden. Amsterdam hat die EU zwar nicht angemessen auf die Erweiterung vorbereitet, aber bereits einige Weichen für künftige Reformen gestellt. So wurde die Notwendigkeit der Neugewichtung der Stimmen im Rat anerkannt. In Verbindung damit ist die Kommission durch den Verzicht der fünf großen Mitgliedstaaten auf ihren zweiten Kommissar auf 20 Kommissare zu begrenzen. Das Europäische Parlament soll auch nach der Erweiterung die Zahl von 700 Sitzen nicht überschreiten.

Die Kommission schlägt zur Reform der Institutionen zwei Regierungskonferenzen vor. So sollen noch vor dem Jahr 2000 die Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat und die Besetzung der Kommission geregelt sowie eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat beschlossen werden. Mindestens ein Jahr vor dem Beitritt eines sechsten Beitrittskandidaten müßten dann auf einer weiteren Regierungskonferenz weiterführende Reformen beschlossen werden. Diese sind vor einem Beitritt auch dringend geboten, da die Erweiterung ohne grundlegende Reform das bestehende System zu sprengen droht. Denn das für sechs Mitgliedstaaten ausgerichtete institutionelle System der Römischen Verträge von 1957 ist seit über 40 Jahren fortgeschrieben und nur ansatzweise an die veränderten Rahmenbedingungen und Mitgliederzahlen angepaßt worden. Durch die Erweiterung wird aber nicht nur das von der Mitgliederzahl überholte System in Frage gestellt, sondern auch die bereits existierende Interessenheterogenität vervielfacht.

Eine weitreichende Anpassung wird schon im Kreis der EU-15 zur Machtfrage, da das bestehende Institutionengefüge und die entsprechenden Verfahren die herrschende

<sup>1</sup> Mit Malta hätten ohne einen Regierungswechsel bei den letzten Wahlen ebenso wie mit Zypern bereits 1998 die Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden sollen. Die neue Regierung hat den Wunsch nach einer Wiederaufnahme des Beitrittsantrages bereits angekündigt. Die EU-Organe prüfen derzeit das Gesuch. Einem Nachrücken Maltas in die erste Runde dürfte allerdings nichts entgegenstehen. Daher wird Malta in den folgenden Berechnungen bereits als Kandidat der ersten Runde genannt.



Balance zwischen und innerhalb der beteiligten Ebenen ausdrücken. Die Akteure konkurrieren um Einfluß und die Durchsetzung ihrer Interessen. Konfliktformationen lassen sich auf allen Ebenen und zwischen allen Ebenen feststellen. Diese »cleavages« verlaufen unter anderem zwischen den einzelnen Gemeinschaftsorganen, zwischen den supranationalen Institutionen und den intergouvernementalen Gremien, zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten oder Gruppen von Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und ihren Regionen.

Damit steht die Union vor dem Dilemma von Reformnotwendigkeit einerseits und Interessendivergenzen andererseits.<sup>2</sup> Die Erweiterung muß daher als übergeordnetes politisches Ziel definiert werden, damit sie eine ähnliche Dynamik wie die bisherigen wirtschaftlichen Zielsetzungen – Zollunion, Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) – auslösen kann und so die notwendigen institutionellen Reformen akzeptiert werden.<sup>3</sup>

Die institutionelle Reformdebatte benötigt ein Konzept, das die Europäische Union und ihre Institutionen auf die Erweiterung um mehr als zehn neue Mitgliedstaaten, aber auch auf die künftigen Herausforderungen wie Globalisierung, Regionalisierung oder die Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit vorbereitet. Dazu sind Kriterien zu entwickeln, anhand derer die Optimierung des Institutionengefüges zu bewerten ist. Gleichzeitig muß sich ein institutionelles Sollmodell am bestehenden System als Basis ausrichten, wenn das Ergebnis von operativer Relevanz sein soll. Es geht darum, die einzelnen Institutionen nach festzulegenden Zielgrößen zu optimieren. Ihre Umsetzbarkeit hängt in erster Linie von den Mitgliedstaaten ab, die jede Änderung einstimmig beschließen müssen. Alle Vorschläge müssen daher die einzelnen nationalen Positionen und die sich daraus ergebenden Verteilungs-, Steuerungs- und Machtkonflikte bereits antizipieren. Es ist ein System zu entwickeln, das eine Balance zwischen Funktionalität, nationalen Interessen und föderalen Prinzipien herstellt.

Im folgenden soll daher für die im europäischen Entscheidungsprozeß ausschlaggebenden Gemeinschaftsinstitutionen – Rat, Kommission und Parlament – geprüft werden, inwieweit der Ist-Zustand den für die jeweilige Institution zutreffenden Kriterien entspricht, an welchen Punkten die Defizite und die Optimierungspotentiale liegen, welche Reformoptionen bereits diskutiert werden und welche Modelle darüber hinaus noch denkbar sind.

<sup>2</sup> Vgl. bereits Christian Jung, Die Osterweiterung und die Interessen der EU-Mitglieder, in: Wirtschaftspolitische Blätter, Heft 3–4/1995, S. 246–253.

<sup>3</sup> Vgl. Günther F. Schäfer, Die institutionellen Herausforderungen einer EU-Osterweiterung, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung, Gütersloh 1997, S. 25–100.

## 2. Kriterien der Optimierung des institutionellen Gefüges

Das gegenwärtige politische System der Europäischen Union weist zahlreiche Defizite auf, die nur durch weitreichende Reformen behoben werden können.<sup>4</sup> Üblicherweise wird das Institutionengefüge an den Kriterien *Effizienz*, *Legitimation* und *Akzeptanz* bewertet. Das volle Maß der Leistungsbilanz erschließt sich jedoch erst anhand eines differenzierten Rasters:

- *Handlungsfähigkeit* – die Fähigkeit, gemeinsame Entscheidungen in bezug auf gemeinsame Herausforderungen zu treffen. So wird bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU beispielsweise allgemein von Handlungsunfähigkeit gesprochen, da die entsprechenden Verfahren nicht geeignet sind, um bei Interessengegensätzen der Mitgliedstaaten zu gemeinsamen Entscheidungen zu kommen. Ein anderes Beispiel ist die rotierende EU-Ratspräsidentschaft, die dazu führen kann, daß eine innen- oder integrationspolitisch schwache Regierung aufgrund des festgelegten Zyklus die Präsidentschaft übernimmt.
- *Effizienz* – die Fähigkeit, die notwendigen Entscheidungen auch in angemessener Zeit zu treffen. So dauerte das Mitentscheidungsverfahren vor Amsterdam länger als ein Jahr von der Kommissionsinitiative bis zur Umsetzung durch einen gültigen Rechtsakt – hier gab es erste Verbesserungen durch den Vertrag von Amsterdam. Allerdings verbleiben auch weiterhin zahlreiche Rechtsgrundlagen in der Einstimmigkeit, die vor allem für die teilweise mangelnde Effizienz der Gemeinschaft verantwortlich gemacht wird, da dadurch bereits im Vorfeld von Entscheidungen im Rat gezielte und wirkungsvolle Maßnahmen verhindert werden. Mißtrauen und nationale Vorbehalte blockieren hier eine substantielle Ausweitung der Mehrheitsentscheidung bzw. haben zu einem Ausufern von Sicherheitsvorkehrungen – z.B. Luxemburger Kompromiß, Vereinbarung von Ioannina, »nationale Interessen« im Vertrag von Amsterdam, Stärkung der Rolle des Europäischen Rates – geführt.
- *Effektivität* – die Fähigkeit, einmal getroffene Entscheidungen auch wirksam umzusetzen. So hat die Kommission 1996 aufgrund der Nichtumsetzung von Gemeinschaftsvorschriften 1.138 Vertragsverletzungsverfahren und in 93 Fällen eine Klage vor dem Gerichtshof gegen Mitgliedstaaten eingeleitet.<sup>5</sup> Die personelle Überdehnung durch die Fortschreibung des Systems der EU-6 hat zudem eine dysfunktionale Aufgabenverteilung vor allem in der Kommission mit sich gebracht – so beschäftigen sich derzeit allein vier der zwanzig Kommissare direkt mit den Außenbeziehungen der Gemeinschaft.
- *Transparenz* – die Betroffenen, d.h. andere politische Ebenen und Institutionen, die Bürger, die Industrie, die Medien usw., sollen das Zustandekommen der Entscheidungen ohne unnötige Mühen und spezielle Vorkenntnisse nachvollziehen können. In diesem Zusammenhang wird häufig beklagt, daß die Vielzahl der Verfahren und die verschlungenen Wege der Entscheidungsfindung – die Komitologie, Sitzungen des Rates unter Ausschluß der Öffentlichkeit, jahrelanges Feilschen um Details auf

<sup>4</sup> Vgl. Claus Giering, Institutionelle Reformchancen. in: Bertelsmann Stiftung und Forschungsgruppe Europa (Hrsg.), Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union, Gütersloh 1998, S. 55–68.

<sup>5</sup> Von den Klagen entfallen 20 auf Belgien, 17 auf Griechenland, 11 auf Frankreich, je 9 auf Deutschland, Italien und Spanien, 6 auf Portugal, je 4 auf Irland und Luxemburg, 2 auf die Niederlande, 1 auf Großbritannien und Österreich. Keine Klage wurde gegen Dänemark, Finnland und Schweden erhoben; vgl. Europäische Kommission, Gesamtbericht 1996, KOM-DOK 299-97, S. 481 f.

Regierungskonferenzen – zu Bürgerferne und Mißtrauen unter den Betroffenen führen und Fehlleistungen auch nationaler Akteure gerne auf die europäische Ebene geschoben werden.

- *Akzeptanz* – die Betroffenen sollten die getroffenen Entscheidungen als sinnvoll und nützlich – im Sinne eines Mehrwertes gegenüber anderen Möglichkeiten – erachten. Seit Mitte der 70er Jahre, vor allem aber seit Beginn der 90er Jahre, sind jedoch starke Schwankungen des sogenannten »permissive consensus«, also der stillschweigenden Zustimmung der Bevölkerung zu europapolitischen Entscheidungen, festzustellen. Während die Zustimmung bis Ende der 80er Jahre auf einem Niveau von 72 Prozent der Bürger lag, ist diese nach Maastricht auf 46 Prozent gesunken, danach leicht angestiegen, vor Amsterdam wieder abgeknickt und befindet sich derzeit wieder in einer zunehmenden Phase.<sup>6</sup> Jeweils im Vorfeld der großen Vertragsrevisionen wurde die angekündigte Reform der Gemeinschaft mit Mißtrauen verfolgt. Jeder weitere Integrationsschritt – vor allem vom Ausmaß der Osterweiterung und der dazu notwendigen Reformschritte – steht daher vor erheblichem Rechtfertigungszwang. Die Reform der Institutionen muß für die Bürger verständlich und nachvollziehbar gestaltet sein und ihre Beteiligungsrechte stärken.
- *formale Legitimation* – das Zustandekommen der Entscheidungen soll rechtsstaatlichen Ansprüchen – verfassungsgemäßer Ablauf, parlamentarische Beteiligung und Kontrolle, gerichtliche Revisionsmöglichkeit – genügen. Vor allem die immer noch eingeschränkte Beteiligung des Parlaments an der Legislative wird für das fast schon gebetsmühlenartig wiederholte »Demokratiedefizit« der Union verantwortlich gemacht.
- *Demokratie* – die Bürger als Souverän demokratischer Systeme müssen zumindest die Zusammensetzung der Institutionen, die die Entscheidungen treffen, direkt oder indirekt mitbestimmen und durch Wahlentscheidungen eine entsprechende Kontrollinstanz darstellen können. So haben alle Bürger die Möglichkeit, die Bildung der nationalstaatlichen Parlamente und der Regierungen als zentrale Akteure der EU durch einen Wahlakt zu beeinflussen. Zudem verfügen sie seit 1979 auch über das Recht der Direktwahl des Europäischen Parlaments. Die nur sektorale Beteiligung des Europäischen Parlaments und der Verlust an direkter Kontrolle durch zahlreiche Regelungsbereiche, die zwar mit qualifizierter Mehrheit, aber ohne Beteiligung des Parlaments beschlossen werden, gelten als weitere Merkmale des »Demokratiedefizits« der EU.
- *Gewaltenteilung* – die Kompetenzen der Organe sollten möglichst weitgehend dem in allen westlichen Demokratien gültigen Prinzip der Gewaltenteilung entsprechen. Die Praxis der EU, die Exekutive nur unzureichend durch die Legislative zu kontrollieren, dem Rat sowohl legislative wie exekutive Gewalt zuzuweisen und der Kommission als Exekutive das alleinige Initiativrecht zuzugestehen, widerspricht gängigen Demokratietheorien und bestehenden demokratischen Systemen.<sup>7</sup>
- *Repräsentation* – die Mitgliedstaaten und ihre Bürger sollten in den an den Entscheidungen und deren Kontrolle beteiligten Institutionen angemessen vertreten sein. Repräsentation kann in verschiedenen Abstufungen von absolutem Gleichgewicht bis relativer Ausgewogenheit gegeben sein, um Minderheiten zu schützen oder Größen-

<sup>6</sup> Vgl. die durchschnittliche Zustimmung zur Frage »Zustimmung zur Mitgliedschaft in der Europäischen Union«, Eurobarometer 48, S. 19.

<sup>7</sup> So hat z.B. in den USA der Präsident kein direktes Initiativrecht. Dagegen ist das Initiativrecht der Volksvertretung in parlamentarischen Demokratien Standard. Vgl. Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 1997.

unterschiede angemessen widerzuspiegeln. Die Bevölkerungsgröße kann dabei nur ein Gewichtungsfaktor sein. Zu berücksichtigen ist hier auch die volkswirtschaftliche, außen- und verteidigungspolitische Relation zwischen den Mitgliedstaaten. Weder im Rat noch im Europäischen Parlament erfolgt die Vertretung jedoch nach dem Kriterium der Proportionalität. Während für die Stimmenrelation im Rat andere Kriterien als demographische relevant sind, verletzt die Zusammensetzung des Parlaments einen elementaren Grundsatz moderner parlamentarischer Demokratien. Denn die Fortschreibung des Systems seit der Gründung durch sechs Mitgliedstaaten hat zu einer Verstärkung der disproportionalen Verteilung der Stimmengewichte im Rat und der Sitze im Parlament geführt, die vor allem die großen Mitgliedstaaten benachteiligt. So stellen derzeit Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und Spanien als große Mitgliedstaaten mit 294,6 Millionen Einwohnern 79,3 Prozent der EU-Bevölkerung, verfügen aber nur über 55,2 Prozent der Stimmen im Rat. Im Parlament vertritt ein deutscher Abgeordneter über 800.000, ein luxemburgischer Abgeordneter aber nur 67.000 Bürger.

- *Dynamik* – die Institutionen und Verfahren sollten sich an neue Gegebenheiten und eine veränderte Anzahl von Mitgliedstaaten anpassen können. Die Verschiebung der institutionellen Reformen auf dem Gipfel von Amsterdam hat deutlich gemacht, wie schwierig grundlegende Reformen des bestehenden Systems geworden sind. Die Anpassungsfähigkeit der vorhandenen Strukturen erscheint mit 15 Mitgliedern erschöpft. Die bisherige Anpassungsleistung beruhte auf der Annahme des innergemeinschaftlichen Zusammenhalts. In der Perspektive der Osterweiterung ist davon für die Zukunft nicht auszugehen, im Gegenteil: Durch die Konkurrenz der Anspruchshaltungen zwischen dem Osten und dem Süden der künftigen EU dürfte die Kohärenz tendenziell abnehmen. Dies erfordert ein höheres Maß an institutioneller Entscheidungsfähigkeit.
- *Subsidiarität* – die Kompetenzen sollen so verteilt sein, daß die jeweils geeignete und möglichst niedrig angesiedelte Ebene möglichst viel Handlungsspielraum behält bzw. an den entsprechenden Entscheidungen maßgeblich beteiligt ist. Auf europäischer Ebene wird daher eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente über COSAC hinaus und einer Ausweitung des Ausschusses der Regionen als »dritte Kammer« neben EP und Rat diskutiert.
- *Stabilität* – notwendig sind krisenfeste Institutionen und Verfahren, die auch im Diskurs zum Konsens kommen und über die geeigneten formellen, materiellen, intra-institutionellen und finanziellen Ressourcen verfügen, um ihre Aufgaben wahrnehmen zu können. Die Überdehnung der Institutionen und die mit der Erweiterung verbundenen Verteilungskonflikte werden zu wachsender Instabilität führen. Die EU benötigt für die Zukunft ein höheres Maß an institutioneller Krisenfestigkeit.

### 3. Auswirkungen der Erweiterung

Die genannten Defizite werden sich ohne grundlegende Reformen des institutionellen Systems der EU im Zuge der Erweiterung noch erheblich verstärken.<sup>8</sup> Im Unterschied zu den bisherigen Erweiterungsrounden überschreitet die Europäische Union mit der Osterweiterung mehrfach die kritischen Grenzen ihrer Handlungsfähigkeit und Regierbarkeit, wie ein Blick auf die Zusammensetzung der Kerninstitutionen verdeutlicht (vgl. Tabelle 1).

TABELLE 1: Einwohner, Stimmen im Rat, Sitze im Parlament in einer EU-27<sup>1)</sup>

	<b>Einwohner (Mio.)</b>	<b>Stimmen im Rat</b>	<b>Sitze im EP</b>
<b>EU-15</b>	<b>371,5</b>	<b>87</b>	<b>626</b>
7 Kandidaten der ersten Runde <sup>2)</sup>	63,4	28	143
<b>EU-22</b>	<b>434,9</b>	<b>115</b>	<b>769</b>
Zunahme im Vergleich zur EU 15	+17 %	+32 %	+23 %
5 weitere Kandidaten <sup>3)</sup>	43,3	19	103
<b>EU-27</b>	<b>478,2</b>	<b>134</b>	<b>872</b>
Zunahme im Vergleich zur EU 15	+29 %	+54 %	+39 %

<sup>1)</sup> Zu den Zahlen im einzelnen siehe Tabelle 4 im Anhang.

<sup>2)</sup> Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern und Malta.

<sup>3)</sup> Bulgarien, Litauen, Lettland, Rumänien, Slowakei.

Im Falle einer Erweiterung um die von der Kommission vorgeschlagenen sechs Kandidaten – Estland, Polen, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern – sowie in absehbarer Zukunft auch Malta als siebter Kandidat der ersten Runde würden in einer EU-22 weder die »Kernländer« Deutschland, Frankreich und die Benelux-Staaten mit 32 Stimmen, noch drei der vier großen Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien) mit zusammen 30 Stimmen über eine Sperrminorität, die bei einer EU-22 bei 34 Stimmen läge, verfügen. Selbst für alle großen und mittelgroßen Staaten (Spanien, Polen), mit zusammen 77 Prozent der Bevölkerung und 56 Stimmen im Rat, liegt die qualifizierte Mehrheit von 82 Stimmen weit außerhalb ihrer Reichweite. Die Reform der

<sup>8</sup> Vgl. u.a. Heather Grabbe und Kirsty Hughes, *Enlarging the EU Eastwards*, London 1998; Bart Kerremans, *The Political and Institutional Consequences of Widening: Capacity and Control in an Enlarged Council*, in: Pierre-Henri Laurent und Marc Maresceau (Hrsg.), *The State of the European Union. Vol. 4. Deepening and Widening*, London 1997, S. 87–109; Schäfer, *Die institutionellen Herausforderungen einer EU-Osterweiterung*, a.a.O.; Tanja Wielgoß, *Die Europäische Union vor ihrer ersten Osterweiterung. Vorbereitung, Probleme und Konsequenzen*, Berlin 1997; siehe auch die Beiträge in: Bertelsmann Stiftung und Forschungsgruppe Europa (Hrsg.), *Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union*, Gütersloh 1998.

Stimmengewichtung erscheint um so dringlicher, wenn man bedenkt, daß die sechs neuen kleinen Mitgliedstaaten – ohne Polen – mit 5,7 Prozent der EU-22-Bevölkerung über 14,9 Prozent der Stimmen im Rat verfügen würden (vgl. zu den Repräsentationsunterschieden im Rat auch die Tabelle 6 im Anhang).

Eine Gestaltungsmehrheit durch die großen, geschweige denn eine institutionelle Reform zugunsten der großen Mitgliedstaaten wäre unter diesen Umständen nahezu ausgeschlossen. Eine für jede Erweiterungsrunde eigens vorgenommene Anpassung würde zudem eine Spirale sich jeweils schwieriger gestaltender Reformverhandlungen nach sich ziehen.

Die Zahl der Abgeordneten im Europäischen Parlament würde die im Amsterdamer Vertrag festgelegte Obergrenze von 700 Mitgliedern überschreiten. Eine Erweiterung um die fünf MOE-Beitrittskandidaten, Zypern und Malta hebt die Anzahl der Parlamentarier bereits auf 769 an. Wo sollen die 69 Sitze eingespart werden – bei den kleinen Staaten, die ohnehin schon wenig Parlamentarier stellen oder bei den großen, bereits jetzt unterrepräsentierten Staaten? Beispielsweise verfügt Deutschland über rund 5,6 Prozent, die anderen großen Mitgliedstaaten über etwa 2 Prozent weniger Sitze im Parlament, als es ihrem Anteil an der EU-Bevölkerung entsprechen würde (vgl. zu den Repräsentationsungleichgewichten im EP die Tabelle 10 im Anhang). Nach der Erweiterung und der Begrenzung auf 700 Parlamentarier würde sich das bisher schon ungleiche Verhältnis ohne eine grundlegende Reform weiter zuungunsten der großen Mitgliedstaaten verschieben.

Auch die Größe der EU-Kommission würde ein kritisches Maß erreichen. Zwar wurde im Vertrag von Amsterdam festgelegt, daß im Zuge der Erweiterung die Kommission durch Verzicht der großen Mitgliedstaaten auf ihren zweiten Kommissar auf 20 Kommissare beschränkt werden soll, wie dieser Beschluß bei einer Erweiterung um mehr als fünf neue Mitglieder umzusetzen ist, blieb jedoch offen. Probleme einer personellen Überfrachtung werden sich auch für den Europäischen Gerichtshof, den Ausschuß der Regionen und den Wirtschafts- und Sozialausschuß ergeben, ohne daß deren Anpassung an die Erfordernisse einer erweiterten Union bisher gelöst wäre.

Als Kandidaten für einen EU-Beitritt kommen aber nicht nur die Staaten in Frage, die bereits in den Erweiterungsprozeß eingebunden sind. Auch die drei EFTA-Staaten Island, Norwegen und die Schweiz mit insgesamt 11,6 Mio. Einwohnern könnten bei einem Wechsel der momentanen Stimmungslage jederzeit den Beitrittsantrag stellen und zügig in die EU aufgenommen werden. Bei einer Beruhigung der angespannten Lage und einer Demokratisierung bzw. Stabilisierung des politischen Systems könnten auch die vier Folgestaaten Ex-Jugoslawiens – außer Slowenien, mit dem ja bereits die Verhandlungen beginnen – sowie Albanien mit zusammen 24,5 Mio. Einwohnern auf mittlere Sicht zu Kandidaten für einen Beitritt zur EU werden. Damit stehen noch acht Staaten mit 36,1 Mio. Einwohnern außerhalb der Europäischen Union, die – bei Erfüllung der politischen Kriterien bzw. bei Änderung ihrer bisher ablehnenden Haltung gegenüber der EU – als Kandidaten im Sinne des Art. 49 EUV<sup>9</sup> für eine Mitgliedschaft in Frage kämen.<sup>10</sup>

Zu diesen acht Staaten ist potentiell auch die Türkei, der regelmäßig die grundsätzliche Eignung als Mitglied zuerkannt wird, mit derzeit 60,8 Mio. Einwohnern hinzu-

<sup>9</sup> Konsolidierte Version des EU-Vertrages nach Amsterdam, bisher Art. O EUV.

<sup>10</sup> Hinzukommen könnten theoretisch noch die vier Fürstentümer Andorra (64.000 EW), Liechtenstein (31.000 EW), Monaco (32.000 EW) und San Marino (24.000 EW) mit zusammen rund 150.000 Einwohnern.

rechnen. Damit könnte sich die Anwärterzahl von derzeit 12 auf 21 erhöhen, was insgesamt einer Bevölkerung von 203,6 Mio. Einwohnern entspricht – derzeit hat die EU 371,5 Mio. Einwohner. Neben einer Vereineinhalbfachung der Mitgliederzahl und einer erheblichen Steigerung der Bevölkerungszahl der EU hätte dies bei einer Fortschreibung des Systems auch dramatische Auswirkungen auf das bestehende Institutionengefüge, da zu den Folgen der Erweiterung um die ersten 12 Mitgliedstaaten nochmals neun kleine und mit der Türkei nur ein großer Mitgliedstaat mit insgesamt 36 Stimmen im Rat und dem Anspruch auf 207 – ohne die Türkei 120 – Sitze im Parlament hinzukämen.<sup>11</sup>

Zumindest für Norwegen und die Schweiz könnte sich die Situation bei einem innenpolitischen Stimmungswandel schnell ändern, da der Beitritt unter den Eliten in Politik und Wirtschaft überwiegend gewünscht wird. Die Wahrscheinlichkeit eines Beitrittswunsches dürfte auch steigen, wenn sich Europa durch die geplante Osterweiterung seinen geographischen Grenzen und damit seinem historischen Einigungsauftrag nähert, da diesen Staaten ansonsten eine Marginalisierung droht. Hinzu kommt die weltweite Tendenz, zumindest die globalen Wirtschaftsbeziehungen im Rahmen inter- und intraregionaler Organisationen zu regeln. Ein Beiseitestehen bedeutet für die nicht-teilnehmenden Staaten, daß sie zwar einerseits über internationale Regime wie den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und die Assoziierungsabkommen an die EU angebunden sind, aber andererseits keine konkrete Einflußnahme auf die Binnenmarktregelungen nehmen können. Dieses Defizit wird sicherlich noch stärker spürbar, wenn der Binnenmarkt um die Wirtschafts- und Währungsunion ergänzt ist und der Euro zur zweiten Weltwährung neben dem Dollar wird.

#### 4. Interessenkonflikte in der Reformdebatte

Die Ausgangsposition für eine Umsetzung substantieller institutioneller Reformen ist nur dann günstig, wenn sich die Vorschläge an den tatsächlichen Interessenlagen und Präferenzen der EU-Staaten ausrichten. Dabei sind drei Konfliktlinien zu beachten, die unterschiedliche Mitgliedstaaten besonders betreffen, in ihrer Summe jedoch die Interessen kaum eines der EU-Staaten unberührt lassen: divergierende Präferenzen und Steuerungskonflikte; Statusinteressen und Machtkonkurrenz; Verteilungsinteressen und Allokationskonflikte.<sup>12</sup>

##### 4.1 Präferenzen und Steuerungskonflikte

Die Organisation und Reform der Gemeinschaftsinstitutionen und ihrer jeweiligen Kompetenzen spiegelt das derzeit gültige Integrationsverständnis wider:

<sup>11</sup> Der Vollständigkeit halber sind in Tabelle 5 im Anhang auch die vier GUS-Staaten aufgeführt, die aufgrund ihrer Geschichte und geographischen Lage theoretisch zum Feld der möglichen Kandidaten zu zählen sind. So hat vor allem die Ukraine bereits mehrmals angekündigt, eine Mitgliedschaft in der EU anzustreben. Da es sich dabei um insgesamt über 214 Millionen Bürger handelt, würde dies selbst ein grundlegend reformiertes institutionelles System vor vollkommen neue Herausforderungen stellen, so daß diese Staaten in den weiteren Ausführungen nicht berücksichtigt werden.

<sup>12</sup> Vgl. Josef Janning und Claus Giering, Mythos der Erweiterungsfähigkeit. Die Europäische Union vor ihrer ersten Osterweiterung, in: Internationale Politik 52, Heft 11/1997, S. 31–38.

- Die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und des Mitentscheidungsverfahrens sowie der Kontrollrechte des Parlaments durch den Vertrag von Amsterdam kann als Folge einer zunehmenden Föderalisierung und Vertiefung der Integration interpretiert werden. Für Integrationisten gingen diese Reformen dennoch nicht weit genug. So fordern Belgien, Frankreich und Italien die Osterweiterung nur unter der Bedingung, daß grundlegende institutionelle Reformen vor einer Erweiterung durchgeführt werden.<sup>13</sup>
- Andererseits wurden in Amsterdam auch die Eingriffs- und Ausnahmeregelungen für die einzelnen Mitgliedstaaten im Sinne des intergouvernementalen Ansatzes erheblich ausgeweitet. So befürworten Großbritannien und Dänemark zwar grundsätzlich die Osterweiterung, lehnen aber eine Verstärkung der Institutionen ab, die sie als zunehmende Zentralisierung interpretieren. Sie verfolgen einen eher intergouvernementalen Ansatz und nehmen eine skeptische Haltung gegenüber supranationalen Entscheidungsstrukturen ein. Dies gilt auch für die neutralen, bisherigen Mitglieder der Europäischen Freihandelszone – zumindest für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Eine eher zurückhaltende Einstellung, insbesondere gegenüber einer Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen, hat auch Deutschland trotz seiner grundsätzlichen Befürwortung der Osterweiterung auf dem Gipfel von Amsterdam an den Tag gelegt.

Es ist daher ein deutlicher Konflikt über Weg und Ziel der künftigen Integration zu erwarten, der den Unterschied zwischen Integrationisten und Intergouvernementalisten zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten wieder deutlich zum Vorschein kommen lassen wird. Bereits für den Entwurf institutioneller Reformen müssen also die unterschiedlichen Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Es gilt daher eine Balance zwischen effektiven Entscheidungsstrukturen im Mehrebenensystem einerseits und der Berücksichtigung der Relevanz und Schutzbedürfnisse der einzelnen Mitgliedstaaten andererseits zu finden.

## 4.2 Statusinteressen und Machtkonkurrenz

Bei einer Angleichung der Stimmengewichte und der Verteilung der Kommissionssitze werden neben dem Argument der für die Durchsetzung von Interessen notwendigen Einflußpotentiale auch Statusinteressen eine Rolle spielen:

- So wurde eine Reform der Stimmengewichtung im Rat nach dem Vorschlag der niederländischen Ratspräsidentschaft abgelehnt, da Belgien (10,1 Mio. Einwohner) eine stärkere Stellung der benachbarten Niederlande (15,4 Mio. Einwohner) nicht hinnehmen wollte.<sup>14</sup>
- Ebensolche Probleme gibt es mit Spanien. Bei den Beitrittsverhandlungen hat Spanien einer geringeren Zahl von Stimmen im Rat nur deshalb zugestimmt, da es zwei Kommissare in der Kommission der EU zugesprochen bekommen hat.<sup>15</sup> Fallen die zweiten Kommissare für die »großen« Mitgliedstaaten im Zuge der Erweiterung weg, stellt sich erneut die Frage der unterschiedlichen Stimmengewichtung im Rat.

<sup>13</sup> Aufgrund dieser Überzeugung wurde dem Vertrag von Amsterdam bei der Unterzeichnung am 2. Oktober 1997 eine Erklärung der drei Staaten mit entsprechendem Inhalt beigefügt.

<sup>14</sup> Vgl. dazu vertiefend Kapitel 5.1 und die Tabelle 8 im Anhang.

<sup>15</sup> Vgl. Youri Devuyst, *The Treaty of Amsterdam: An Introductory Analysis*, in: *ECSA Review X*, No. 3/1997, S. 6–14.



- Ähnliches gilt für das Verhältnis Deutschlands zu den anderen großen Mitgliedstaaten. Trotz über 20 Millionen Bürgern mehr und einer entsprechend hohen Wirtschaftsleistung hat Deutschland genauso viele Stimmen wie diese im Rat. Die absolute Bevölkerungszahl ist für die Stimmengewichtung nicht das ausschlaggebende Kriterium: Politisch gesehen können Frankreich und Großbritannien als Nuklearmächte und ständige Mitglieder des UN-Sicherheitsrats eine Abwertung gegenüber dem historisch belasteten Deutschland kaum hinnehmen, da ein Motiv – zumindest der französischen Regierung – immer die Einbindung Deutschlands als gleichwertiger Partner in einem vereinten Europa war.
- Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen und des Mitentscheidungsverfahrens schwächt darüber hinaus den direkten Einfluß der einzelnen Mitgliedstaaten. Die Mitgliedstaaten werden eine vermehrte Anwendung dieser Verfahren nur zulassen, wenn ihnen auch künftig ein entsprechendes Einflußpotential in den Gemeinschaftsgremien garantiert wird.
- Durch die disproportionale Verteilung des Stimmengewichtes im Rat droht eine Erosion des Mehrheitsprinzips, wenn die Konstellationen, die eine Sperrminorität ermöglichen, zunehmen, während gleichzeitig die Chance, eine qualifizierte Mehrheit zu organisieren, sinkt.
- Verbunden damit ist zudem ein Gewichtsverlust des Gründerkreises der Europäischen Gemeinschaften.

Ohne einen Ausgleich zwischen den großen und kleinen, den armen und reichen oder den nördlichen und südlichen Mitgliedstaaten sowie zwischen den – trotz aller geographischen, bevölkerungsbedingten und wirtschaftlichen Unterschiede – tendenziell gleichwertigen Mitgliedern innerhalb einer potentiellen Interessengruppe wird keine grundlegende institutionelle Reform durchsetzbar sein.

### 4.3 Verteilungsinteressen und Allokationskonflikte

Eng mit der Machtfrage hängen die Allokationsprobleme zusammen. Denn die jeweilige Beteiligung der einzelnen Mitgliedstaaten entscheidet jenseits von Statusmotiven auch konkret über den tatsächlichen Einfluß der einzelnen Mitgliedstaaten auf die Verteilung der finanziellen Ressourcen und die Höhe der Nettozahlungen bzw. -belastungen:

- So stehen Staaten wie Spanien und Portugal zwar einer verstärkt supranationalen Entscheidungsfindung nicht abwehrend gegenüber. Sie haben aber Bedenken gegen eine rasche und umfassende Osterweiterung, da diese mit finanziellen Einbußen durch eine Umverteilung der Strukturfondsmittel verbunden sein wird. Zudem würde eine Erweiterung das relative Gewicht der Südländer in den Gemeinschaftsorganen und damit ihr Einflußpotential auf finanzrelevante Entscheidungen erheblich einschränken.<sup>16</sup>
- Diese Konfliktlinie wurde im Rahmen der Verhandlungen über die Politiken der Agenda 2000 virulent, da die vorzunehmenden Einsparungen zur Finanzierung der Osterweiterung alle Mitgliedstaaten betreffen. In diesem Kontext ist den Mitgliedstaaten die Bedeutung des institutionellen Gefüges für die Gemeinschaftspolitiken und -finanzen deutlich vor Augen geführt worden, vor allem wenn die Osterweiterung mit

<sup>16</sup> So würden die Südländer Griechenland, Italien, Portugal und Spanien nach einer Erweiterung ihre Sperrminorität im Rat verlieren, auch wenn nach einer Erweiterung Zypern und Malta diese Koalition verstärken sollten; vgl. dazu Tabelle 2.

einer Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen in der Agrar- und Strukturpolitik, die derzeit rund 80 Prozent des Gemeinschaftsbudgets ausmachen, verbunden werden soll.

Vorbehalte gegen substantielle Reformen sind allerdings bei keinem Mitgliedstaat mit einer Ablehnung der Osterweiterung gekoppelt. Die Osterweiterung wird damit zum Schlüssel für die Umsetzung institutioneller Reformen. Denn sie liegt sowohl im Interesse derjenigen Mitgliedstaaten, die beide Optionen befürworten, als auch derjenigen, die zwar der Osterweiterung skeptisch gegenüberstehen, aber grundsätzlich einen institutionellen Wandel begrüßen. Folgt man der These, daß die Osterweiterung grundlegende Reformen unverzichtbar macht, lassen sich auch die Mitgliedstaaten, die pro Osterweiterung, aber contra Integrationsvertiefung tendieren, über ihr Interesse an der Osterweiterung auf institutionelle Reformen verpflichten. Funktionierende Institutionen und Verfahren der Entscheidungsfindung kommen dann wiederum der Europäischen Union an sich, sowie den jetzigen und künftigen Mitgliedstaaten zugute, wenn es darum geht, die inneren wie äußeren Herausforderungen an die Gemeinschaft und die einzelnen Nationalstaaten anzunehmen und angemessen darauf zu reagieren.

## 5. Reformoptionen für ein institutionelles Sollmodell

Im folgenden werden Reformoptionen für die drei wichtigsten Organe der Europäischen Union – Rat, Parlament und Kommission – vorgestellt. Die Darstellung beschränkt sich zunächst auf dieses Institutionendreieck, da hier die Interessen der verschiedenen Mitgliedstaaten mit Blick auf eine Optimierung der Zielgrößen wie Effizienz, Repräsentation oder Proportionalität eines institutionellen Sollmodells abgewogen werden müssen.<sup>17</sup> Politisch wird es kaum möglich sein, Veränderungen in der Struktur einer der drei Institutionen losgelöst von den jeweils anderen beiden zu verhandeln. Das institutionelle Junktim von Amsterdam hätte daher neben Rat und Kommission auch das Europäische Parlament einbeziehen sollen.

### 5.1 Rat der Europäischen Union

Im institutionellen Gefüge der EU treffen im Rat unterschiedliche Funktionen aufeinander, die für die politische Steuerung des Integrationsprozesses entscheidend sind:<sup>18</sup>

- Der Europäische Rat bestimmt als Machtzentrum maßgeblich die Entwicklungsrichtung des Integrationsprozesses und legt die Grundlinien der Politik fest. Seine Rolle als Leitliniengeber und Gatekeeper der Mitgliedstaaten wurde in Amsterdam noch ausgebaut und um die Funktion einer Appellationsinstanz bei der Berufung einzelner Mitgliedstaaten auf »nationale Interessen« ergänzt. Der Europäische Rat ist – obwohl formal kein Organ der Union – zudem ein wichtiger Faktor für die Akzeptanz des

<sup>17</sup> Vgl. zu weiterführenden Modellen einer möglichen Ausgestaltung der EU-Institutionen, die sich nicht unbedingt am bestehenden System ausrichten: Tindemans Group: Europe Your Choice. Five Options for Tomorrow's Europe, London 1995.

<sup>18</sup> Vgl. Josef Janning, Politische und institutionelle Konsequenzen der Erweiterung, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Reform der Europäischen Union, Gütersloh 1995, S. 265–280.

Systems, da die Präsidentschaft und die Gipfeltreffen öffentlichkeitswirksam die Union bei den Bürgern repräsentieren.

- Der Ministerrat ist das zentrale Beschlußgremium für die Tagespolitik der EU. Keine Verfahrensentscheidung kann ohne einfache und kein Rechtsakt der Gemeinschaft ohne qualifizierte Mehrheit oder einstimmige Entscheidung des Rates erlassen werden. Die halbjährlich rotierende Ratspräsidentschaft organisiert die Planung und Leitung der Ministertreffen und übernimmt – im Zusammenspiel mit der Kommission – die Außenkontakte, wobei bisher die vorhergehende und die nachfolgende Präsidentschaft als »Troika« einbezogen werden.
- Beide Räte verklammern die intergouvernementalen mit den supranationalen Bereichen der Europäischen Union.

Das Hauptproblem des Rates liegt in der Art der Beschlußfassung. Immer noch werden zahlreiche Beschlüsse mit Einstimmigkeit gefaßt. Einstimmige Entscheidungen der durch demokratische Verfahren an die Macht gekommenen Regierungsmitglieder erlangen zwar eine Input-Legitimation durch die direkte Kontrolle der nationalen Parlamente, diese Form der Beschlußfassung ist aber in einer EU mit mehr als 20 Mitgliedern aus den bereits ausgeführten Gründen der Handlungsfähigkeit und Effizienz nicht mehr vorstellbar. Der Übergang zur qualifizierten Mehrheit muß vor allem mit Blick auf die Erweiterung fortgesetzt werden.

Das Verfahren der qualifizierten Mehrheit ist jedoch mit dem Problem der Stimmengewichtung verbunden, da die Fortschreibung des Systems der EU-6 hierbei zu deutlichen Ungleichgewichten geführt hat.<sup>19</sup> So entspricht die qualifizierte Mehrheit in der EU-15 derzeit 62 der 87 oder etwa 71 Prozent der Stimmen im Rat. Diese können aber bereits durch 58 Prozent der Bevölkerung erreicht werden – dies entspricht 155,2 Mio. Einwohnern bzw. der EU-15 ohne Deutschland, Großbritannien und die Niederlande mit zusammen 25 Stimmen (vgl. zu den Repräsentationsunterschieden im Rat die Tabelle 6 im Anhang). Andererseits bringen bereits 12,4 Prozent der Einwohner – die kleinen Mitgliedstaaten von Luxemburg bis Belgien, ohne Dänemark – die notwendigen 29 Prozent bzw. 26 der 87 Stimmen für eine Sperrminorität auf. Entsprechend die qualifizierte Mehrheit in der EG-6 noch etwa 68 Prozent der Einwohner, so ist dieses Verhältnis in der EU-15 auf rund 58 Prozent zurückgegangen. Die Sperrminorität ist hingegen von 32 Prozent auf 12 Prozent der Einwohner gesunken.<sup>20</sup> Der Beitritt zahlreicher kleiner Mitgliedstaaten würde diese Unausgewogenheit im Rat noch erheblich verstärken.

<sup>19</sup> Auf dem Sondergipfel von Ioannina 1994 zeigten sich deutlich die Grenzen des auf sechs Mitgliedstaaten ausgerichteten institutionellen Systems. Denn mit Finnland, Österreich und Schweden kamen 1995 drei weitere Mitgliedstaaten hinzu. Damit erhöhte sich die Sperrminorität bei qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen von 23 auf 26. Die weitere Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen im Rat gelang nur mit Hilfe eines Kompromisses: Signalisieren Mitgliedstaaten, die über weniger als 26, aber mehr als 22 Stimmen verfügen, ihre Ablehnung, sollen vor einem Beschluß weitere Verhandlungen bis zu einer entsprechenden Einigung erfolgen. Vgl. dazu auch Andrew Duff, *Reforming the European Union*, London 1997.

<sup>20</sup> Vgl. Tabelle in Wolfgang W. Mickel (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, Köln 1994, S. 290.

TABELLE 2: Repräsentationsungleichgewichte im Rat nach Gruppen  
(Grundtabelle: siehe Tabelle 6 im Anhang)\*

	EU-15	EU-22	EU-27	Bev. EU-27
<b>Stimmen</b>	87	115	134	478,2
<b>MEHRHEITEN</b>				
<b>Ist: 71,3 %</b> (qualifiziert)	<b>62</b>	<b>82</b>	<b>96</b>	341,0
2/3-Mehrheit	58	77	89	318,8
einfache Mehrheit	44	58	68	239,1
<b>SPERRMINORITÄT</b>				
<i>Ist: mind. 28,8 %</i>	26	34	39	137,7
1/3	30	39	46	159,4
einfach	44	58	67	238,9
<b>KONSTELLATIONEN</b>				
»Euro-11«	<b>65</b>	65**	65**	288,8**
D + F+ GB	30	30	30	197,8
D + F + I + Benelux	42	42	42	222,9
Die 5 (6) Großen <sup>1)</sup>	48	56	56	333,0
Die 4 ganz Großen	40	40	40	255,0
Die 10 (21) Kleinen <sup>2)</sup>	39	59	78	145,2
Die MOE-Staaten	–	24	43	105,6
Der Süden <sup>3)</sup>	28	32	32	118,2
Kohäsionsländer <sup>4)</sup>	21	21	21	63,5
Kohäsionsl. + MOE	21	45	64	169,1
Die Transferkoalition <sup>5)</sup>	56	56**	56**	292,3**
Der Norden <sup>6)</sup>	23	23	23	81,0
Die Ostsee <sup>7)</sup>	20	31	37	146,8
WEU-Vollmitglieder <sup>8)</sup>	<b>70</b>	<b>88</b>	88**	399,6**

1) D, E, F, GB, I (und PL)    5) A, D, F, GB, I, NL, S, SF

2) der Rest, außer 1)        6) DK, GB, IRL, S, SF

3) E, I, P, GR, MA, ZY      7) D, DK, EST, LIT, LET, PL, S, SF

4) E, GR, IRL, P            8) B, D, E, F, GB, GR, I, L, NL, P + PL, HU, CR (NATO-Mitglieder)

\* Fett ist jeweils die Höhe bzw. das Erreichen der qualifizierten Mehrheit, kursiv die Höhe bzw. das Erreichen der Sperrminorität gekennzeichnet. In der letzten Spalte findet sich die dadurch vertretene Anzahl der EU-Bürger in Millionen.

\*\* Falls unverändert bis zur Erweiterung und durch die Erweiterung.

Allerdings ist die absolute Bevölkerungsgröße nicht das ausschlaggebende Kriterium für die Stimmengewichtung im Rat. Die Stimmengewichtung soll vielmehr die relative Position der einzelnen Mitgliedstaaten und verschiedener Gruppen von Mitgliedstaaten in der Gemeinschaft widerspiegeln. Das Verbleiben im Status quo würde daher die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen verhindern, da die Balance zwischen Gleichrangigkeit der Mitgliedstaaten als Völkerrechtssubjekte und der unterschiedlichen machtpolitischen Gewichtung verlorengehe. Es muß also ein System gefunden werden, das den verschiedenen Gruppen von Mitgliedstaaten eine angemessene Vertretung im Entscheidungsgefüge des Rates gewährt. Eng damit verbunden ist die Forderung, daß in

diesem System die Setzung des für die Mehrheit wie die Sperrminorität erforderlichen Quorums einen Ausgleich zwischen Verhinderungs- und Gestaltungsmacht ermöglicht und so das Verlangen nach Effizienz und Minderheitenschutz erfüllt wird.

Die Berechnungen zeigen, daß die Fortschreibung des jetzigen Systems bei den nächsten Erweiterungen die Verhinderungsmacht dreier großer Mitgliedstaaten sowie des Südens aufhebt und bei einer vollständigen Erweiterung um die derzeitigen zwölf Beitrittskandidaten zu einer Verhinderungsmacht der MOE-Staaten führt. Neue Gestaltungsmehrheiten werden nicht geschaffen. Die qualifizierte Mehrheit muß weiterhin über die Grenzen der politischen wie geographischen Gruppierungen hinaus gesucht werden. Eine Neugewichtung der Stimmen im Rat hat damit das Ziel, die Erreichung von Gestaltungsmehrheiten zu erleichtern. Denn für den Rat ist weniger entscheidend, daß die Bevölkerung angemessen repräsentiert wird – diese Funktion übernimmt das Europäische Parlament. Vielmehr muß bei qualifizierter Mehrheit immer noch eine konstruktive Entscheidung durch Gestaltungsmehrheiten möglich bleiben, indem das Verhinderungspotential nicht übermäßig ansteigt und bestimmte Konstellationen nicht zur Entscheidungsunfähigkeit führen. Dazu gilt es auch die Führung des Rates zu verstärken, die – wie unten noch näher ausgeführt – durch die bestehende halbjährliche Rotation erheblich eingeschränkt wird.

#### *Stimmengewichtung im Rat*

Zur Reform der Stimmengewichtung im Rat lagen einige der denkbaren Optionen bereits in der Regierungskonferenz zum Vertrag von Amsterdam auf dem Verhandlungstisch.<sup>21</sup> Im folgenden werden deshalb die beiden wichtigsten Vorschläge – das Prinzip der doppelten Mehrheit und der Vorschlag der niederländischen Ratspräsidentschaft – noch einmal diskutiert.

Nach dem »Prinzip der doppelten Mehrheit« muß, wie bisher, mit den gewichteten Stimmen im Rat eine qualifizierte Mehrheit erreicht werden. Der Beschluß gilt aber nur dann als gefaßt, wenn diese Stimmen auch eine entsprechende Mehrheit von 60 Prozent der Einwohner der EU-Mitgliedstaaten repräsentieren. Bei einer Fortschreibung des Systems müßten dann in einer EU-27 nur die drei größten Mitgliedstaaten dagegenstimmen, um über 40 Prozent der Bevölkerung zu repräsentieren – diese würden mit 30 Stimmen im Rat aber nicht die Sperrminorität erreichen. Die doppelte Mehrheit kann im Extremfall also erst durch 25 von 27 Mitgliedstaaten erreicht werden, d.h. vom kleinsten bis zu den mittelgroßen Staaten (Polen und Spanien) hochgerechnet, wenn zudem zwei der vier größten Mitgliedstaaten oder Deutschland hinter einem Gesetzentwurf stehen (vgl. Tabelle 7 im Anhang). Andererseits müßten in einer EU-27 vom größten zum kleinsten Mitgliedstaat abwärts gerechnet die 14 größten Mitgliedstaaten mit zusammen 90,1 Prozent der Bevölkerung zustimmen, um die Gestaltungsmehrheit mit 96 Stimmen zu erreichen. Das bedeutet, daß die 13 kleinsten Staaten mit 9,9 Prozent der EU-Bevölkerung die Sperrminorität erreichen. Statt einen zusätzlichen Schutz für die größten Mitgliedstaaten einzubauen, sollte – wenn eine doppelte Mehrheit angestrebt wird – zur Sicherung von Gestaltungsmehrheiten besser eine Mindestbevölkerungszahl hinter einer Sperrminorität stehen müssen.

<sup>21</sup> Vgl. zur institutionellen Reformdebatte im Verlauf der Regierungskonferenz zum Vertrag von Amsterdam: Gerda Falkner und Michael Nentwich, Regierungskonferenz 1996 – Zur Diskussion institutioneller Reformen, in: *integration* 18, Heft 4/1995, S. 223–234; die Beiträge in Mathias Jopp und Otto Schmuck (Hrsg.), *Die Reform der Europäischen Union. Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97*, Bonn 1996; Carlo Masala, *Debatte über die institutionelle Reform der EU*, in: *Außenpolitik* 48, Heft 3/1997, S. 228–236.

Da im Falle der Anwendung einer doppelten Mehrheit die Bevölkerungsunterschiede bereits durch das Bevölkerungskriterium abgedeckt werden, hat das Europäische Parlament im Verfassungsentwurf des Herman-Berichts vorgeschlagen, statt einer Gewichtung der Stimmen das Prinzip »ein Staat – eine Stimme« einzuführen (vgl. Tabelle 8 im Anhang, letzte Spalte).<sup>22</sup> Dadurch wird sowohl die Gleichrangigkeit der Mitgliedstaaten, als auch die Proportionalität ihrer Bevölkerungsgröße kombiniert. Allerdings sollte dieser einfache und für jedermann nachvollziehbare Entwurf für ein Rechtssetzungsverfahren gelten, in dem der Rat seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit trifft. Denn für die qualifizierte Mehrheit (71,3 % der Stimmen) in einer EU-15 müßten so elf Mitgliedstaaten (73,3 % der Mitgliedstaaten), in einer EU-27 bereits 20 Mitgliedstaaten (74,1 % der Mitgliedstaaten), die eine einfache oder gar eine ebenfalls qualifizierte Mehrheit der Bevölkerung repräsentieren, hinter einem Gesetzentwurf stehen. Das würde aber andersherum bedeuten, daß in der EU-15 bereits fünf, in der EU-27 acht kleine Mitgliedstaaten jede Entscheidung blockieren können.<sup>23</sup>

Jedes Modell mit einer doppelten Mehrheit hat zudem den Nachteil, daß dadurch die Transparenz des Verfahrens weiter abnimmt. Um die Entwicklung von Entscheidungen im Rat nachvollziehen zu können, müßten beide Mehrheiten bei jeder Verschiebung der Haltung eines Mitgliedstaates neu berechnet werden. Das entscheidende Argument gegen die Einführung einer doppelten Mehrheit ist jedoch, daß in der EU-15 und in einer EU-27 nur wenige Mehrheitskonstellationen denkbar sind, die eine qualifizierte Mehrheit von 71,3 Prozent der Stimmen ohne die Überschreitung der 60-Prozent-Hürde der EU-Bevölkerung ermöglichen. Dies ist nur bei Konstellationen großer Mehrheiten der Mitgliedstaaten gegen eine Minderheit um zwei der größten Mitgliedstaaten möglich. Um die Großen, vor allem Deutschland, vor einer Überstimmung durch weniger als 60 Prozent der EU-Bevölkerung zu schützen, reicht jedoch eine Aufwertung der relativen Stimmengewichtung im Rat aus. Eine doppelte Mehrheit macht also nur Sinn, wenn sie mit einer Absenkung der 71,3-Prozent-Hürde zur Erzielung einer qualifizierten Mehrheit einhergeht. Bleibt es bei der bisherigen Hürde, so verbessern sich in der Bilanz praktisch nur die Veto-Positionen; Gestaltungskonstellationen werden dagegen erschwert.

Zur Verbesserung der Position der großen Mitgliedstaaten hat die niederländische Ratspräsidentschaft ein Modell im Rahmen der Regierungskonferenz zum Vertrag von Amsterdam vorgestellt. Die Prämisse dieses Vorschlags war, das bestehende System so fortzuschreiben, daß keiner der jetzigen Mitgliedstaaten verlieren soll und dennoch die großen Mitgliedstaaten besser gestellt werden. Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien hätten je 25, Spanien 20, die Niederlande 12, Belgien, Griechenland und Portugal je 10, Schweden und Österreich je 8, Dänemark, Finnland und Irland je 6 sowie Luxemburg 3 Stimmen erhalten (vgl. auch Tabelle 8 im Anhang, vorletzte Spalte).<sup>24</sup>

Im Ergebnis des niederländischen Entwurfs könnte die qualifizierte Mehrheit mit 142 Stimmen in der EU-15 dann bereits durch 61 Prozent der Bevölkerung erreicht werden – das entspricht der EU-15 ohne Deutschland, Großbritannien und Dänemark. Nur 14,2 Prozent der Einwohner – Luxemburg bis Griechenland, ohne Schweden – bringen aber bereits die notwendigen 58 der 199 Stimmen für eine Sperrminorität auf. Die absolute Einwohnerzahl ist in den Berechnungen zweitrangig, auch wenn den Argumenten für eine doppelte Mehrheit durch dieses Modell entgegengewirkt würde. Denn in der EU-15

<sup>22</sup> Institutioneller Ausschuß, Bericht über die Verfassung der Europäischen Union, Berichterstatter Fernand Herman, A3-031/94, 27.1.1994, Doc-DE/RR/24443, PE 202.61 endg.

<sup>23</sup> Die fünf kleinsten Mitgliedstaaten der EU-15 kommen mit 6 Prozent der EU-Bevölkerung derzeit nur auf 15 Stimmen und bleiben damit weit unter der Sperrminorität von 26 Stimmen im Rat.

<sup>24</sup> Dokument zur Regierungskonferenz 1996/97: CONF/3815/97.

würde das Gewicht der vier großen Mitgliedstaaten von 46 Prozent auf 50 Prozent der Stimmen steigen. Allerdings erreichen in einer EU-27 ebenso wie bei einer Fortschreibung des bisherigen Systems nur die vier größten Mitgliedstaaten gemeinsam mit 100 von 289 Stimmen die Sperrminorität. Das Modell der Niederlande würde ansonsten nur dazu führen, daß die Niederländer – ihrer Bevölkerungsgröße entsprechend – etwas mehr Stimmen als bisher, die restlichen Mitgliedstaaten in der Summe etwas weniger Stimmen erhalten. Damit wird kein ausreichender Fortschritt gegenüber dem bisherigen System erzielt. Der Vorteil für die Großen gilt nur für die EU-15, eine Anpassung mit Blick auf die Ausweitung von Gestaltungsmehrheiten im Zuge der Erweiterung wird somit nicht hinreichend erzielt.

Neben diesen aus der Regierungskonferenz 1996/97 bekannten Optionen sind für eine umfassende Bewertung drei zusätzliche Alternativen zu bedenken:<sup>25</sup>

- Die Methode einer »strikten Proportionalität«, nach der jeder Staat pro angefangenen zwei Millionen Einwohnern eine Stimme erhält. Deutschland erhielte 40 Stimmen; Frankreich, Großbritannien und Italien nur je 29. Deutschland besäße das fünffache Stimmengewicht der Niederlande, das achtfache Belgiens oder das dreizehnfache Dänemarks. Durch dieses Modell werden also die großen Staaten übermäßig aufgewertet, die sich ergebenden Stimmenverhältnisse werden weder der Stellung der kleinen Mitgliedstaaten in der Staatenwelt noch ihrem Engagement in der Gemeinschaft gerecht.
- Eine andere Möglichkeit wäre eine »einfache Kappung«. Bis zu einer Größe von 36 Mio. Einwohnern wird ein weitgehend proportionales Modell verwendet, darüber hinausgehende Bevölkerungsanteile bleiben unberücksichtigt. Die großen Mitgliedstaaten kämen auf 18 Stimmen, für die kleinen und mittleren Mitgliedstaaten käme es zu begrenzten Umschichtungen entsprechend ihrer Einwohnerzahlen. Die Folge wäre aber eine Vereinheitlichung der großen und mittleren Staaten. Das Gewicht der großen Mitgliedstaaten würde gestärkt, eine Mehrheit gegen die sechs Gründerstaaten wäre in einer EU-15 nicht möglich.
- Auch die entgegengesetzte Überlegung einer Angleichung der Stimmengewichtung aller Mitgliedstaaten ist denkbar. Im Vergleich zu anderen föderalen Systemen ist die unterschiedliche Stimmengewichtung mit zwei bis zehn Stimmen je nach Größe der Mitgliedstaaten bereits überdurchschnittlich hoch. Im deutschen Bundesrat sind die Länder mit drei bis sechs Stimmen vertreten, in den USA haben alle Bundesstaaten unabhängig von ihrer Größe zwei Stimmen im Senat. Allerdings ist die Europäische Union bisher kein Bundesstaat im klassischen Sinn – viele Politiker wie Wissenschaftler sind auch der Meinung, daß sie nie einen vergleichbaren Status einnehmen wird.

Unabhängig davon wäre ein solches Konzept nur in Verbindung mit der Ausbildung eines bundesstaatsanalogen »Zwei-Kammer-Systems« sinnvoll umzusetzen. Ohne eine gleichberechtigte Beteiligung des Parlaments an der Gesetzgebung und ohne eine proportionale Vertretung der Unionsbürger im Parlament würden ansonsten andere Zielgrößen wie die Handlungsfähigkeit der Union und die angemessene Repräsentation des Machtgefüges der Mitgliedstaaten – und damit eine wichtige Legitimationsbasis der Union – nicht gewährleistet. Der Einfluß der Mitgliedstaaten bleibt in diesem Modell neben dem Unionsrat auch durch die Rolle des Europäischen Rates gewahrt, der die Leitlinien der Politik festlegt. Auf eine Angleichung der Stim-

<sup>25</sup> Vgl. schon Josef Janning, Am Ende der Regierbarkeit? Gefährliche Folgen der Erweiterung der EU, in: Europa-Archiv 48, 1993, S. 645–652; und Janning 1995, Politische und institutionelle Konsequenzen, a.a.O.

mengewichtung im Rat könnte verzichtet werden, indem der Rat die Staatenkammer und das Parlament eine proportional besetzte Völkervertretung stellt und damit die proportionale Repräsentanz der Bevölkerungsgröße für die Stimmengewichtung im Rat keine große Rolle spielt. Dieses Modell wird auf lange Sicht sicherlich eine relevante Option für die Weiterentwicklung der Union bleiben. Kurzfristig ist es nicht umsetzbar, da die entsprechenden Rahmenbedingungen in absehbarer Zeit nicht gegeben sein werden.

Da für alle genannten Modelle merkliche Einschränkungen der Anwendbarkeit aufgezeigt werden konnten, soll zur Optimierung des Systems auf ein degressiv-proportionales Modell zurückgegriffen werden.<sup>26</sup> Das Modell staffelt mehrere Stimmrelationen, indem für die ersten 18 Millionen Einwohner pro angefangene 1,5 Millionen Menschen, für den Raum zwischen 18 und 45 Millionen Menschen pro angefangene 3 Millionen und über 45 Millionen Einwohner pro angefangene 5 Millionen Bürger je eine Stimme vergeben wird. Allerdings sind einige Korrekturklauseln einzubauen, die auch bei späteren Beitritten wirksam bleiben. So darf kein Mitgliedstaat gegenüber seiner bisherigen Stimmenzahl verlieren. Das bedeutet, daß Luxemburg und damit auch Zypern und Malta je zwei Stimmen erhalten.

Die Akzeptanz des Vorschlages bei den Partnern würde sich erhöhen, wenn Deutschland einseitig erklärte, nicht mehr Stimmen als Frankreich oder Großbritannien zu beanspruchen. Ohne diese Klausel würde Deutschland nach dem Grundmodell 29 statt 24 Stimmen zugewiesen bekommen. Zudem könnte über eine einseitige Erklärung der Niederlande nachgedacht werden, nach der die Niederlande nicht mehr Stimmen als Belgien beanspruchen. Vorgenommene Berechnungen zeigten jedoch, daß letzteres zu erheblichen Verzerrungen führen würde, die konzeptionell nicht zu rechtfertigen sind.

Im degressiv-proportionalen Modell würde in der EU-15 das Gewicht der vier Großen von 46,0 Prozent auf rund 55,5 Prozent der Stimmen (niederländischer Vorschlag: 50,2 Prozent) steigen (vgl. Tabelle 3; Tabelle 9 im Anhang). In einer EU-27 hätten die vier größten Mitgliedstaaten mit 96 von 243 Stimmen einen Anteil von 39,5 Prozent (niederländischer Vorschlag: 34,6 Prozent; Fortschreibung des bestehenden Systems: 29,9 Prozent) und selbst drei der größten Mitgliedstaaten würden weiterhin die Sperrminorität erreichen, womit einer der Hauptgründe für die mögliche Einführung einer doppelten Mehrheit entfällt.

<sup>26</sup> Vgl. ebd., sowie mit einer weiterführenden Konstellationsanalyse Christian Deubner und Josef Janning, Zur Reform des Abstimmungsverfahrens im Rat der Europäischen Union, Überlegungen und Modellrechnungen, in: *integration* 19, Heft 3/1996, S. 146–158.



TABELLE 3: Stimmengewichtung im Rat nach dem degressiv-proportionalen Modell nach Gruppen (Grundtabelle siehe Tabelle 9 im Anhang)\*

	<b>EU-15</b>	<b>EU-22</b>	<b>EU-27</b>
Bevölkerung	371,5	434,9	478,2
Stimmen im Rat gesamt	173	214	243
<b>qualifizierte Mehrheit</b>	<b>123</b>	<b>153</b>	<b>173</b>
<i>Sperrminorität</i>	<i>51</i>	<i>62</i>	<i>71</i>
<b>KONSTELLATIONEN:</b>			
»Euro-11«	<b>132</b>	<i>132**</i>	<i>132**</i>
D + F + GB	72	72	72
D + F + I + Benelux	92	92	92
Die 5 (6) Großen <sup>1)</sup>	<i>116</i>	<i>135</i>	<i>135</i>
Die 4 ganz Großen	96	96	96
Die 10 (21) Kleinen <sup>2)</sup>	<i>57</i>	<i>79</i>	<i>108</i>
Die MOE-Staaten	–	37	66
Der Süden <sup>3)</sup>	58	62	62
Die Kohäsionsländer <sup>4)</sup>	37	37	37
Kohäsionsländer + MOE	37	74	104
Der Norden <sup>5)</sup>	41	41	41
Die Ostsee-Anrainer <sup>6)</sup>	38	59	64
Die Transferkoalition <sup>7)</sup>	<b>123</b>	<i>123**</i>	<i>123**</i>
WEU-Vollmitglieder <sup>8)</sup>	<b>150</b>	<b>183**</b>	<b>183**</b>

1) D, E, F, GB, I (und PL)

5) DK, GB, IRL, S, SF

2) der Rest, außer 1)

6) D, DK, EST, LIT, LET, PL, S, SF

3) E, I, P, GR, MA, ZY

7) A, D, F, GB, I, NL, S, SF

4) E, GR, IRL, P

8) B, D, E, F, GB, GR, I, L, NL, P + PL, HU, CR (NATO-Mitglieder)

\* Fett ist jeweils die Höhe bzw. das Erreichen der qualifizierten Mehrheit, kursiv die Höhe bzw. das Erreichen der Sperrminorität gekennzeichnet.

\*\* Falls unverändert bis zur und durch die Erweiterung.

Auch in diesem Modell hätten die Niederländer – ihrer Bevölkerungsgröße entsprechend – etwas mehr Stimmen als Belgien, eine Gleichstellung von Belgien und den Niederlanden durch eine Abwertung der Niederlande würde diese gegenüber den anderen Mitgliedstaaten erheblich benachteiligen; umgekehrt würde durch eine Aufwertung Belgiens dieser Mitgliedstaat gegenüber nahezu gleich großen Staaten wie Griechenland oder Portugal übermäßig privilegiert. Die Modellrechnungen machen deutlich, daß entweder Belgien auf eine Gleichstellung mit den Niederlanden verzichten oder die Niederlande eine freiwillige Abstufung auf belgisches Niveau in Kauf nehmen müssen.

Das Modell hat – abgesehen von den weiterhin schwierigen Statusfragen zwischen unterschiedlich bevölkerungsreichen aber politisch annähernd gleichrangigen Mitgliedstaaten – insbesondere den Vorteil, daß die großen Mitgliedstaaten merklich gestärkt werden, ohne die kleinen zu marginalisieren. Ihre gebündelte Stimmenzahl nähert sich deutlich mehr als in den anderen Modellen an die qualifizierte Mehrheit an, wodurch die Gestaltungsmöglichkeiten der Union zunehmen. Gleichzeitig wird die Verhinderungsmacht gegenüber dem Status quo nicht auf weitere Konstellationen ausgeweitet.

Damit werden durch eine einmalige Festlegung der Gewichtungsformel die wichtigsten Ziele der Reform der Stimmengewichtung erreicht. Die großen Mitgliedstaaten und

die Gestaltungsmehrheiten werden gestärkt, die Einführung einer doppelten Mehrheit ist nicht mehr notwendig und dieses System kann ohne neuerliche Änderungen unabhängig von der Zahl und Reihenfolge der Beitritte fortgeschrieben werden. Für die Beitrittskandidaten selbst ergibt sich eine klare Perspektive.

### *Ratspräsidentschaft*

Neben der vordringlichen Frage der Stimmengewichtung gilt es auch die Führungsfrage im Rat durch eine Reform der Ratspräsidentschaft zu regeln. Das gegenwärtige Rotationsprinzip ist für eine Union von mehr als zwanzig Mitgliedstaaten nicht mehr praktikabel. Schon heute sind Zweifel an der Rationalität dieses Systems berechtigt. So war eine Reihe der zurückliegenden Präsidentschaften durch innenpolitische Wahlkämpfe belastet oder konnte aufgrund innenpolitischer Krisen ihre volle Führungsverantwortung nicht wahrnehmen. Eine Präsidentschaft, die jedes Land in einer erweiterten Union von 27 Mitgliedern nur alle 13,5 Jahre ausüben könnte, würde keinerlei politische Motivation bei den Regierungen auslösen, weil den meisten Regierungschefs bewußt sein müßte, daß eine Präsidentschaft in ihrer Amtszeit nahezu ausgeschlossen ist. Auch die Kontinuität des administrativen Know-hows für eine Präsidentschaft kann schon heute kaum mehr konserviert werden. Vorlauf, Durchführung, Übergabe und Nachbereitung der Präsidentschaft stellen eine enorme operative Belastung vor allem für kleine oder neue Mitgliedstaaten dar. Eine Reform des Systems der Präsidentschaft und eine Effektivierung der politischen Führung wird ohne Abstriche an der Gleichrangigkeit kaum möglich sein, jede Reform wird in nationale Statusinteressen eingreifen.

Mögliche Reformoptionen sind die Veränderung des Rotationsmodus, der Troika oder verschiedene Wahlverfahren.<sup>27</sup> Die einzelnen Optionen können jeweils mit einer Verlängerung der Amtszeit oder einer Wahlpräsidentschaft in Verbindung mit mehreren Vizepräsidenten in Rotation kombiniert werden. Als weitere Möglichkeit bietet sich die Differenzierung der Aufgaben zwischen Präsident und Vizepräsident sowie zwischen Europäischem Rat und Ministerrat an.

Die Präsidentschaft sollte einem einfachen und steuerbaren Verfahren unterliegen, das dennoch dem Grundsatz der prinzipiellen Gleichheit – und zwar im Sinne einer Gleichberechtigung – aller Mitgliedstaaten gerecht wird. Die einzige Form, die Präsidentschaft zu bestimmen, die diese Kriterien erfüllt, ist die Wahl durch die Mitgliedstaaten. Eine Wahlpräsidentschaft würde selbst dann noch den politischen Wettbewerb um dieses Amt beleben, wenn die Amtszeit aus Kontinuitätsgründen auf ein Jahr erhöht würde. Jedem Mitgliedstaat wäre nach dieser Amtszeit die prinzipielle Chance neu eröffnet, zum Präsidenten gewählt zu werden. Angesichts der Aufgabenfülle der Präsidentschaft bietet sich die Wahl einer Dreiergruppe an, wobei unter dem Generalvorsitz eines Mitgliedstaates die beiden anderen besondere Verantwortung für die GASP bzw. die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres übernehmen könnten.

Durch das Prinzip der Wahl könnte auch verhindert werden, daß Mitgliedstaaten die Präsidentschaft übernehmen, in denen voraussehbar nationale Wahlen anstehen, die gerade politische oder wirtschaftliche Krisen durchmachen oder die erst vor kurzem der Union beigetreten sind. Hingegen ist kein Grund ersichtlich, warum es auch unter der Bedingung einer Wahl in der Präsidentschaftsausübung nicht zu einer ausgewogenen Mischung zwischen großen und kleinen Ländern kommen sollte. Der Umstand, daß in den letzten Jahren durchaus erfolgreiche Präsidentschaften von kleinen und mittleren

<sup>27</sup> Vgl. Janning 1995, Politische und institutionelle Konsequenzen, a.a.O., S. 274 ff.

Ländern wahrgenommen wurden, zeigt, daß bisweilen vorgetragene Befürchtungen, kleinere Länder wären nicht zu effektiven Präsidentschaften in der Lage, nicht zutreffen.

### *Verfahrensfragen*

Von entscheidender Bedeutung für eine Effektivierung des Rates ist die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung. Bis auf konstitutionelle und für Mitgliedstaaten existentielle Fragen – grundlegende Vertragsrevisionen, neue Institutionen, weitere Mitgliedstaaten, neue Eigenmittel der EU – sollten zur Erhöhung der Effizienz und damit der Output-Legitimation alle Politikbereiche in die Mehrheitsentscheidung überführt werden.

Wird die Stimmengewichtung im Rat entsprechend angepaßt und ist die Führungsfrage im Rat geklärt, dann dürfte bereits eine Reihe von Argumenten gegen eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen ausgeräumt sein. Denn durch die deutlich stärker proportionale und machtpolitische Auslegung der Stimmenwägung ist auch die Majorisierung der bevölkerungsstarken Nationen in der Europäischen Union weitgehend ausgeschlossen. Das schwerwiegendste Problem – das Demokratiedefizit – steht aber nach wie vor im Raum. Daher müssen alle Rechtsgrundlagen, die mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden, auch unter das Mitentscheidungsverfahren fallen, um die Legitimation der gemeinsamen Entscheidungen zu erhöhen.<sup>28</sup> Zur Gewährleistung der Zielgrößen Repräsentation und Proportionalität muß gleichzeitig die Sitzverteilung im Parlament neu geregelt werden.

## **5.2 Europäisches Parlament**

Neben der Aufstellung des Haushaltes und der Kontrolle der Exekutive hat ein – in freien und gleichen Wahlen gewähltes – Parlament vor allem die Aufgabe, die Repräsentation der Bevölkerung im Gesetzgebungsprozeß zu gewährleisten, bei der Gesetzgebung mitzuwirken und eine Vermittler- und Identifikationsrolle gegenüber den Bürgern einzunehmen.<sup>29</sup> In diesen drei Bereichen weist das Europäische Parlament ein deutliches Defizit auf:

- Das Prinzip der Repräsentation ist nicht verwirklicht, da die großen Völker deutlich unter- und die mittleren wie kleinen Völker spürbar überrepräsentiert sind. Das eindrucklichste Beispiel aus der EU-15 ist, daß einer der sechs luxemburgischen Abgeordneten 67.000 Luxemburger, ein deutscher Parlamentarier aber über 800.000 Deutsche vertritt (zum Repräsentationsdefizit vgl. Kapitel 2 und siehe Tabelle 11 im Anhang).
- Seit dem Vertrag von Maastricht ist das Parlament durch das Zustimmungs- bzw. das Mitentscheidungsverfahren in ausgewiesenen Fällen gleichberechtigt neben dem Rat an der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft beteiligt.<sup>30</sup> Durch den Vertrag

<sup>28</sup> Vgl. Roland Bieber, Demokratie und Entscheidungsfähigkeit in der künftigen Europäischen Union, in: Bertelsmann Stiftung und Forschungsgruppe Europa (Hrsg.), Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung, Gütersloh 1998, S. 11–25; Axel Misch, Legitimation durch Parlamentarisierung? Das Europäische Parlament und das Demokratiedefizit der EU, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 6, Heft 4/1996, S. 969–995.

<sup>29</sup> Vgl. Otto Schmuck und Wolfgang Wessel (Hrsg.), Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß, Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild. Bonn 1989

<sup>30</sup> Vgl. den Bericht der Kommission über das Funktionieren der Union, in: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Regierungskonferenz 1996. Bericht der Kommission an die Reflexionsgruppe, Luxemburg 1995.

von Amsterdam wird sich dieses Verhältnis verbessern, aber nicht grundlegend verändern, da die beiden Verfahren zwar auf nunmehr knapp 50 Rechtsgrundlagen ausgeweitet, gleichzeitig aber neue Rechtsgrundlagen ohne diese Verfahren eingeführt wurden.<sup>31</sup>

- Darüber hinaus wird dem Parlament in den nationalen Öffentlichkeiten eine eher schwache Position zugeschrieben. Regelmäßig geben in den Eurobarometer-Befragungen über 40 Prozent der EU-Bürger an, in der letzten Zeit nichts vom EP in den Medien gehört oder gelesen zu haben. Zwar hat das EP bei den Bürgern einen eher positiven Ruf und über 50 Prozent der EU-Bürger halten es für eine wichtige Einrichtung, aber immerhin 23 Prozent sprechen dem Parlament keine wichtige Rolle im Rahmen der Tätigkeiten der EU zu. Den Schutz der Interessen der Bürger durch das Europäische Parlament sahen 1997 nur 37 Prozent der Bürger als gut, 38 Prozent hingegen als eher schlecht vertreten an.<sup>32</sup>

### *Sitzverteilung*

Wie oben gezeigt werden konnte, muß die Sitzverteilung im Parlament reformiert werden, um die EU auf die Erweiterung vorzubereiten. Dazu bieten sich mehrere Reformoptionen an:

- Die einfachste Möglichkeit wäre eine *Fortschreibung der bisherigen Sitzverteilung*. Erfolgt ein Beitritt, werden die jetzigen Verhältnisse mit einer Obergrenze von 700 Sitzen auf die jeweilige Mitgliederzahl angepaßt. Die Beitrittsländer erhalten entsprechend ihrer Bevölkerungszahl eine bestimmte Anzahl von Sitzen zugewiesen. Damit wird aber der ungleichgewichtigen Vertretung der Völker im EP nicht entgegengewirkt. Nach jedem Beitritt muß zudem eine Anpassung der Sitze im EP und der Wahlkreise in den Mitgliedstaaten vorgenommen werden.
- Konkret auf die Erweiterung soll ein *Modell von Bieber und Bieber* die EU vorbereiten.<sup>33</sup> Diese schlagen ein zweigeteiltes Parlament vor. Die eine Hälfte der – in einer EU-27 dann 872 – Abgeordneten wird direkt und nach proportionalen Vorgaben gewählt und würde die legislative Funktion übernehmen. Die andere Hälfte würde nach einem nationalstaatlichen Proporz durch die nationalen Parlamente entsandt, um so auch die nationale Ebene stärker einzubeziehen und auf diese Weise die Legitimität zu erhöhen. Damit entspricht dieses Modell in den Grundzügen den Vorstellungen des deutschen Außenministers Joschka Fischer, der durch eine solche zweite Kammer den Einfluß der nationalen Parlamente stärken will.<sup>34</sup> Das Modell hat den Vorteil, fast beliebig erweitert werden zu können, ohne daß die legislative Kammer die Grenze von 700 überschreiten würde; den nationalen Parlamenten käme so wieder ein größeres Gewicht in der Gemeinschaft zu. Damit könnten zwar einerseits die Proportionalität und Repräsentationsfunktion im Institutionengefüge verbessert werden, ein derartiges Modell würde andererseits aber die Transparenz und Effektivität der gemeinsamen Entscheidungsfindung eher schwächen.

<sup>31</sup> Vgl. Werner Weidenfeld und Claus Giering, Die Europäische Union nach Amsterdam. Bilanz und Perspektive, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Amsterdam in der Analyse, Gütersloh 1998, S. 19–87.

<sup>32</sup> Vgl. Eurobarometer Trends 1974–1994, S. 114 ff.; Eurobarometer 47/1997, S. 38 ff.

<sup>33</sup> Vgl. Roland Bieber und Florian Bieber, Institutionelle Voraussetzungen der Osterweiterung der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Europa öffnen. Anforderungen an die Erweiterung. Gütersloh 1997, S. 101–155; für einen Vergleich der Daten muß beachtet werden, daß diese in den dort vorgenommenen Berechnungen leicht abweichende Ergebnisse enthalten, da eine andere Berechnungsart und vor allem auch andere Bevölkerungszahlen zugrunde liegen.

<sup>34</sup> Vgl. Interview mit Joschka Fischer in: Die ZEIT, Nr. 47 vom 12. November 1998, S. 3–6.

- Zur Erreichung einer angemessenen Repräsentation der Bevölkerung bietet sich auch ein weitgehend proportionaler »Top-Down-Ansatz« für eine EU-22 bzw. EU-27 an, bei dem die zur Verfügung stehenden 700 Sitze auf die jeweiligen Mitgliedstaaten heruntergerechnet werden (siehe Tabelle 11 im Anhang). Allerdings hätte Deutschland nach einem solchen Ansatz in einer EU-27 mit 119 Abgeordneten fast 30 Prozent mehr Sitze als die anderen großen Mitgliedstaaten. Luxemburg hingegen müßte von seinen bisher sechs Sitzen fünf abgeben und wäre nur noch mit einem Parlamentarier vertreten. Durch eine Obergrenze von zum Beispiel 15 Prozent der Sitze im EP (=105) für jeden großen Mitgliedstaat (in der EU-15 kommen auch die anderen drei auf über 15 Prozent Bevölkerungsanteil) und eine Mindestsitzzahl von zwei für die kleinsten Mitgliedstaaten könnte die Zahl von rund 700 Sitzen gehalten werden.

Der Top-Down-Ansatz hat den Vorteil, daß er unabhängig von der jeweiligen Anzahl der Mitgliedstaaten angewandt werden könnte und somit ein Berechnungssystem für alle Erweiterungsrounden darstellen würde, auch wenn sich neue Ungleichgewichte durch die Korrekturmechanismen nicht vermeiden lassen. Allerdings müßte so im Zuge jeder einzelnen Erweiterungsrounde das System neu berechnet und innerhalb der Mitgliedstaaten die Wahlkreise neu bestimmt werden. Damit sind auch – vor allem in föderal organisierten Mitgliedstaaten – innerstaatliche Steuerungs- und Machtkonflikte vorprogrammiert. Eine jeweils neue Wahlkreisanpassung wäre darüber hinaus mit erheblichen Kosten verbunden und dem Bürger nur schwer zu vermitteln.

Es ist also eine Formel notwendig, die trotz Korrekturmechanismen unabhängig von der jeweiligen Mitgliederzahl funktioniert. Ein Sollmodell muß davon ausgehen, daß in den nächsten zehn Jahren mindestens zwölf Staaten beitreten – mit der Schweiz, Norwegen, Island und den Folgestaaten Ex-Jugoslawiens könnte sich diese Anzahl noch erhöhen. Die Auswirkungen dieser Beitritte müssen durch das Modell bereits antizipiert werden. Angenommen, die ersten Beitritte erfolgen vor der Wahl des Europäischen Parlaments im Jahr 2004, die nächsten vor 2009 und die letzten nach 2009, dann wären schon drei Regierungskonferenzen, drei Ratifikationsverfahren, drei EP-Reformen und drei Wahlkreisrevisionen nötig. Um den damit verbundenen Komplikationen vorzubeugen, sollte bereits die erste Reform so ausgelegt sein, daß sie das Europäische Parlament bis zu einer EU-30 vorbereitet.

Die künftige Sitzverteilung für die heutigen Mitgliedstaaten sollte deshalb so niedrig angesetzt werden, daß die Zahl von 700 Sitzen durch die absehbaren Beitritte nicht überschritten wird. Als Schutzklausel für die kleinsten Staaten sollten diesen mindestens drei Sitze zugestanden werden. Berechnungen auf dieser Basis und auf der Grundlage der Einwohnerzahlen ergeben, daß durch die Vergabe von einem Sitz je angefangenen 750.000 Einwohnern selbst in der EU-27 nur eine Sitzzahl von 637 Parlamentariern erreicht wird (vgl. Tabelle 12 im Anhang).<sup>35</sup>

Da sich die Repräsentationsfunktion des Parlaments im wesentlichen auf die Vertretung der Wähler und nicht der Einwohner eines Landes bezieht, wurde zur Kontrolle auch eine entsprechende Verteilung auf der Basis der Wahlberechtigten in den jetzigen und künftigen Mitgliedstaaten berechnet. In dem Fall ergibt sich eine den Kriterien entsprechende Verteilung der Sitze, wenn für je angefangene 565.000 Wahlberechtigte ein Sitz vergeben wird. Als Schutzklausel für die kleinsten Staaten sollten diesen auch hier mindestens drei Sitze zugestanden werden. Ähnlich wie in der Variante mit der Vergabe der Sitze nach der Einwohnerzahl würde das Parlament in einer EU-15 mit 493 Sitzen

<sup>35</sup> Dies erscheint ein zumutbare Grenze zu sein, wenn man bedenkt, daß in den USA der Schnitt bei etwa 600.000, in Indien gar bei über 1, 5 Millionen liegt; vgl. auch Tabelle 14.

unter der 500er Grenze bleiben und in einer EU-27 auf 641 anwachsen (vgl. Tabelle 13 im Anhang). Allerdings ergeben sich hierbei erhebliche Unterschiede in der Sitzverteilung z.B. zwischen Italien und Frankreich oder Portugal und Belgien, da in einigen Mitgliedstaaten verhältnismäßig viele Einwohner ohne Wahlrecht wohnen. Die Akzeptanz der Anzahl der Wahlberechtigten als Grundlage der Sitzverteilung dürfte daher in den dadurch schlechter abschneidenden Mitgliedstaaten nicht sehr hoch sein.

Beide Varianten – die Zahl der Einwohner bzw. die Anzahl der Wahlberechtigten – lassen selbst für künftige Erweiterungen um die restlichen EFTA-Staaten sowie die Folgestaaten Jugoslawiens genügend Spielraum offen, um auch dann die angestrebte Obergrenze von 700 Parlamentariern nicht wesentlich zu überschreiten.<sup>36</sup> Diese Lösung würde für die nächsten Jahre – vor einer möglichen Erweiterung auf bis zu 35 Mitgliedstaaten – auch die Kritiker zufriedenstellen, die ein Parlament mit 700 Sitzen bereits für zu groß halten. Denn mit 700 Abgeordneten wäre das EP eines der größten der frei gewählten Parlamente der Welt – alle anderen bevölkerungsstarken Demokratien kommen mit kleineren Parlamenten aus (vgl. Tabelle 14 im Anhang). Das Problem der Bürgernähe, Teilhabe und Partizipation stellt sich in diesem Modell für das EP in ähnlicher Weise wie für große Staaten. In der Ausgestaltung des Wahlrechts wie der praktischen Amtsausübung der Parlamentarier sollten die Erfahrungen aus diesen Staaten, insbesondere den USA und Indiens, herangezogen werden. Immerhin würde aber mit einem Parlamentarier für je 750.000 Einwohner bzw. 565.000 Wahlberechtigte das Verhältnis noch besser ausfallen als die heute für Deutschland gültige Relation.<sup>37</sup>

Die Anwendung dieses Modells ergibt allerdings das Problem, daß Deutschland als einziger Mitgliedstaat gegenüber dem derzeitigen System zehn Sitze hinzugewinnen würde. Eine grundsätzliche Benachteiligung Deutschlands ist in einem Modell, das eine weitgehend proportionale Repräsentation der Bevölkerungsgröße im Parlament anstrebt, keine angemessene Lösung für dieses Problem. Andererseits würden die Anwendungschancen des Modells ohne eine Lösung hierfür unnötig eingeschränkt, da eine Aufstockung des deutschen Parlamentarierkontingents von den anderen Mitgliedstaaten entweder abgelehnt würde, oder deren Zustimmung nur durch einen hohen Einsatz zu erhalten wäre. Eine politisch sinnvolle Lösung wäre entweder eine einseitige Erklärung Deutschlands, auf die Aufstockung zu verzichten, oder die Zustimmung Deutschlands zu einer allgemeinen Erklärung, daß kein Mitgliedstaat durch eine Reform des Parlaments mehr Sitze als zuvor erhalten dürfte. Damit würde Deutschland sein jetziges Kontingent von 99 Sitzen behalten und mit einem Schnitt von 823.000 Einwohnern pro Abgeordneten nur 9 Prozent über dem Durchschnitt liegen. Durch den Rückgang der Sitzzahlen der anderen Mitgliedstaaten ergäbe sich im Endeffekt dennoch eine Verbesserung der relativen Repräsentation der deutschen Bevölkerung.

<sup>36</sup> Diese Staaten hätten nach Anwendung der Korrekturmechanismen mit insgesamt 36,1 Mio. Einwohnern einen Anspruch auf 54 Sitze im Parlament. Ein Beitritt der Türkei könnte allerdings damit nicht aufgefangen werden, da der Türkei bereits nach ihrer heutigen Einwohnerzahl bzw. Wahlberechtigtenzahl rund 80 Sitze zuständen. Bei dem auch in Zukunft zu erwartenden Bevölkerungswachstum würde sich die Anzahl entsprechend erhöhen.

<sup>37</sup> So lag in Deutschland der Schnitt bisher bei etwa 230.000 – der kleinste Wahlkreis umfaßte 151.854, der größte 316.458 Einwohner, Abweichungen bis zu 33,3 Prozent des Durchschnitts waren zulässig. Nach der nun beschlossenen Reform und Verkleinerung des Bundestages steigt der Schnitt auf etwa 250.000, die Abweichung der einzelnen Wahlkreise soll nicht mehr als 25 Prozent betragen, vgl. Das Parlament, Nr. 38, vom 12. September 1997, S. 5 und 12. In den USA tritt bei einem Schnitt von 600.000 und Maximalwerten von 856.000 (Montana) bzw. 476.000 Einwohnern (Wyoming) eine Differenz von 380.000 Einwohnern, d.h. von 41 Prozent über bzw. 21 Prozent unter dem Schnitt, auf.

Die vorgeschlagene Reform sollte bereits vor den Parlamentswahlen im Jahre 2004 in Kraft treten und würde damit für die EU-15 – bei einem Verzicht Deutschlands auf die zehn zusätzlichen Abgeordneten – insgesamt 489 Sitze ergeben. Diese können dann von Erweiterungsrunde zu Erweiterungsrunde aufgestockt werden, ohne daß in jedem Fall

- innerstaatlich die Wahlkreise neu festzulegen wären;
- zwischenstaatlich neue Verhältnisse ausgehandelt werden müßten;
- gesamteuropäisch ein neues Ratifikationsverfahren nötig würde.

Damit wäre eine effiziente Lösung im Sinne einer »institutionellen Ökonomie« gefunden, die auch eine langfristige Legitimation des EP durch eine angemessene Vertretung der Bürger Europas wie ihrer Völker gewährleistet.

### *Gesetzgebung*

Zwar sind die Regierungschefs bzw. die jeweiligen Minister durch ihre nationalen Parlamente legitimiert, eine wirkungsvolle Kontrolle und parlamentarische Beteiligung an den Entscheidungen auf europäischer Ebene ist aber dennoch nicht in ausreichendem Umfang gewährleistet. Die auf europäische Ebene transferierten Gesetzgebungsverfahren müssen deshalb auch und vor allem dort einer wirkungsvollen Kontrolle unterworfen werden. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dem Europäischen Parlament bei allen europäischen Gesetzgebungsverfahren, in denen der Rat mit Mehrheit entscheidet, ein Mitentscheidungsrecht einzuräumen, um auf diese Weise die demokratische Legitimation der Rechtsetzung zu gewährleisten.

### *Wahlmodi*

Unabhängig davon, welches der oben genannten Modelle letztendlich umgesetzt wird, gilt es den Wahlmodus zu ändern und europaweit zu vereinheitlichen. In einem einheitlichen Wahlsystem stehen drei Varianten zur Auswahl:

- Verhältniswahlrecht mit national definierten Wahlkreisen;
- Verhältniswahl mit grenzüberschreitenden Wahlkreisen;
- Mehrheitswahlrecht.

Innerhalb dieser Varianten gibt es eine Reihe weiterer Vorschläge. Vielversprechend erscheint die Möglichkeit, das System von einer rein nationalen Aufteilung in Wahlkreise zu lösen. So könnte ein Teil der Sitze durch möglichst grenzübergreifende Parteilisten, der andere Teil durch Direktwahl aus national definierten oder sogar grenzübergreifenden Wahlkreisen gewählt werden. Problematisch wird dadurch jedoch die Größe der Wahlkreise, die nach dem oben aufgeführten Sollmodell im Schnitt etwa 750.000 Bürger umfassen würden. Jeder Listenplatz würde die direkt zu wählenden Sitze verringern und damit die Wahlkreise entsprechend vergrößern.

Andererseits würde die Ausbildung europäischer Parteien gestärkt, indem die Listenplätze einer Wahlverbindung – oder künftig auch einer europäischen Partei – europaweit besetzt werden könnten. Damit kämen auch nicht nur nationale, sondern verstärkt europäische Themen auf die Wahlkampf-Agenda. Im Sinne dieses Modells hat der griechische MdEP Georges Anastassopoulos, Berichterstatter des EP für diese Frage, vorgeschlagen, 20 Prozent der Sitze über europäische Listen zu vergeben.<sup>38</sup>

Eine Stärkung der demokratischen Komponente könnte auch im EP selbst erreicht werden. Die angesprochenen Wahrnehmungsprobleme liegen nicht zuletzt an der mangelnden Personalisierung, dem Fehlen genuin europäischer Parteien und der nicht existenten Oppositionsrolle. Letzteres ist zum einen auf das Fehlen einer europäischen

<sup>38</sup> Vgl. Agence Europe Nr. 7177 (N.S.) vom 10. März 1998, S. 5.

Regierung, die das EP wählt und kontrolliert, zum anderen auch auf Absprachen der großen Fraktionen – sich zum Beispiel die Präsidentschaft im EP im regelmäßigen Turnus zu teilen – zurückzuführen. Dadurch setzt einerseits kein Wettstreit um die bessere Führung ein, andererseits werden profilierte Persönlichkeiten in der EP-Präsidentschaft nach 2,5 Jahren wieder von der europapolitischen Bühne in den Hintergrund gedrängt.

Durch eine Veränderung der Wahlverfahren zum Europäischen Parlament als auch innerhalb des Parlaments könnte der Wettkampf um Stimmen angeregt, die Strukturen und Kompetenzen des Europäischen Parlaments deutlicher hervorgehoben und damit letztlich auch die beiden Schlüsselkriterien Legitimation und Akzeptanz gestärkt werden.

### 5.3 Europäische Kommission

Die Kommission verfügt über ein weitreichendes Initiativmonopol in der ersten Säule der EU. Allerdings ist sie dabei an die politischen Leitlinien und Arbeitsaufträge des Europäischen Rates – und damit der Regierungen der Mitgliedstaaten – gebunden. Als Exekutive bzw. »Hüterin der Verträge« kontrolliert sie die Einhaltung und Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften und -verträge. Zudem übernimmt sie die Vertretung der EU in internationalen Organisationen. In der Summe kommt ihr Funktionsumfang dem einer europäischen Regierung somit schon sehr nahe.

Die Zahl der Kommissare ist aber bereits heute im Verhältnis zur Anzahl der funktional sinnvollen Ressortabgrenzung zu hoch, wodurch die Effizienz beeinträchtigt wird. Das Hauptproblem in bezug auf eine strukturelle Reform der Kommission – wie sie auch im Vertrag von Amsterdam für notwendig erachtet wird – ist jedoch, daß die einzelnen Kommissare in den Mitgliedstaaten als nationale Repräsentanten angesehen werden, obschon die Kommission als Ganzes ein supranationales Organ ist.<sup>39</sup> Die Mitgliedstaaten mahnen aber vor allem einen direkten Zugang zu Informationen und künftigen Initiativen der Kommission an. Daher ist die Bereitschaft aller Mitgliedstaaten gering, auf einen »nationalen« Kommissar zu verzichten.<sup>40</sup> Auch die Beitrittskandidaten haben im Verlauf der Regierungskonferenz bereits deutlich gemacht, daß sie mit einem eigenen Kommissar vertreten sein wollen.<sup>41</sup>

Als Reformoption wurde in Amsterdam ein Modell diskutiert, nach dem alle Mitgliedstaaten zumindest einen Senior- bzw. einen Junior-Kommissar stellen. Auf diese Weise sollte die Anzahl der Ressorts reduziert werden und dennoch jedes Mitgliedsland in der Kommission direkt vertreten bleiben. Ohne den akuten Druck der Osterweiterung konnte diese Reorganisation jedoch nicht durchgesetzt werden. Da sich aber alle Beteiligten über die langfristige Konsequenz der Erweiterung – nicht jeder Mitgliedstaat kann mit mindestens einem Kommissar vertreten bleiben – einig waren, wurde zumindest die

<sup>39</sup> Der Kommission wird vorgeworfen, über einen zu großen Apparat zu verfügen und einerseits ineffizient zu arbeiten, aber andererseits zu viele Vorstöße zu wagen – auch in Bereichen, in denen sie gar nicht tätig werden soll. Hier wird eine Stärkung der Effektivität durch klare Zuständigkeit und Reform der Organisationsstrukturen erwartet. Dieser Reformbereich soll aber an dieser Stelle nicht vertieft werden, da er nicht direkt in die Ausbalancierung der Interessen hineinspielt; vgl. vertiefend zum Problem der Reorganisation der Kommission: Schäfer 1997, Die institutionellen Herausforderungen, a.a.O.

<sup>40</sup> Die nationale Bindung der Kommissare dient in gewisser Weise auch der Identifikation und Akzeptanz in der Bevölkerung. Allerdings entsteht ein verzerrtes Bild der Tätigkeiten der EU, wenn in Deutschland die beiden deutschen Kommissare – und entsprechend in allen anderen Mitgliedstaaten die jeweiligen Kommissare – überproportional im Vordergrund stehen.

<sup>41</sup> Vgl. Europäisches Parlament, Briefing on the IGC and the enlargement of the EU No. 36.



Obergrenze von 20 Kommissaren vertraglich festgeschrieben. Bis zu fünf Staaten können nun dadurch aufgenommen werden, daß die fünf großen Mitgliedstaaten auf ihren zweiten Kommissar verzichten, wenn gleichzeitig die Stimmengewichtung im Rat zugunsten der großen Mitgliedstaaten verändert wird. Deutlicher konnten die Schwierigkeiten eines Interessenausgleichs im Ringen um die Machtpotentiale zwischen den Mitgliedstaaten nicht aufgezeigt werden.

Die gefundene Kompromißformel gibt aber noch keine Lösung vor, wie die Kommission in einer EU mit mehr als 20 Mitgliedstaaten zusammengesetzt sein soll. Ein Sollmodell sollte also auch für die Kommission den Beitritt von bis zu 15 neuen Mitgliedstaaten antizipieren und gleichzeitig zu einer Effektivierung der Kommissionsarbeit beitragen. Neben dem Senior-/Juniorkommissar-Modell sollte hierbei eine zweite Variante zur Erfüllung beider Anforderungen in Betracht gezogen werden.

So könnte durch die Aufwertung der Generaldirektoren im Sinne von politischen Staatssekretären nach dem deutschen Modell bzw. Vize-Kommissaren nach dem Vorbild des französischen Kabinettsmodells eine für alle Mitgliedstaaten interessante Position entstehen, ohne daß neue Ämter geschaffen werden müssen oder Juniorkommissare ohne entsprechendes Portfolio die Entscheidungen der Kommissare mittreffen, nur um die nationale Quote zu erfüllen. Die Generaldirektoren können nach dieser neuen Definition ihrer Funktion ihren Kommissar im Parlament und gegenüber anderen Gremien vertreten. Zumindest sollten sie bei den ihre Ressorts betreffenden Kabinettsrunden hinzugezogen werden. Der Unterschied zum bisherigen System wäre, daß die Kommissare die politische Führung des Ressorts und die Staatssekretäre die Leitung der Generaldirektionen übernehmen. Die Staatssekretäre hätten damit einen erheblichen Einfluß auf die konkrete Tätigkeit und die künftigen Initiativen der Kommission.

Als Optimierung dieser Variante wäre denkbar, nicht von vornherein eine an der Zahl von Mitgliedstaaten oder funktionalen Kriterien ausgerichtete Anzahl von Ressorts und damit Generaldirektionen festzusetzen, sondern diese Festlegung dem jeweiligen Kommissionspräsidenten – im Sinne eines Regierungschefs – zu überlassen. Dadurch könnten innerhalb eines Ressorts auch mehrere Staatssekretäre zur Wahrung der nationalen Quote tätig werden, was aber in anderen politischen Systemen wie dem der Bundesrepublik Deutschland kein Problem darstellt.

Die Aufgabe des Präsidenten wäre es, sein Kabinett nach seiner eigenen Entscheidung – oder einer Liste des Europäischen Rates – auch nach nationalen Gesichtspunkten zusammenzusetzen. Falls er nicht aus einer Liste des Europäischen Rates auswählen muß, wird eine Bestätigung der Kommission nicht nur durch das Parlament, sondern auch durch den Rat erforderlich. Ein Mißtrauensvotum des Parlaments oder des Rates gegen einzelne Kommissare wäre primär destruktiv. Sinnvoller wäre es, wenn der Kommissionspräsident nicht nur das Recht hätte, die Kommissare auszuwählen, sondern diese auch wieder einzeln – evtl. in Absprache mit dem Europäischen Rat bzw. dem betroffenen Mitgliedstaat – ersetzen zu können. Zudem spricht nichts dagegen, daß wie in anderen parlamentarischen Systemen auch Parlamentsangehörige in die Kommission berufen werden können; diese dürften allerdings im EP und seinen Ausschüssen dann keine Ämter mehr bekleiden. In diesem Zusammenhang könnten zudem parlamentarische Staatssekretäre eine interessante Option darstellen, um so den Informationsfluß zwischen Kommission und Parlament zu verbessern.

Die Legitimation des Kommissionspräsidenten selbst konnte bereits durch den Vertrag von Amsterdam erheblich gesteigert werden. Der Kommissionspräsident wird einvernehmlich von den Mitgliedstaaten ausgewählt und künftig vom Parlament bestätigt,

d.h., das Parlament wählt indirekt den Präsidenten mit aus, der Präsident besetzt die Kabinettspositionen und das Parlament bestätigt die gesamte Kommission.

Künftig sollte aber der Kommissionspräsident direkt – evtl. zunächst aus einer Liste des Europäischen Rates – vom Europäischen Parlament gewählt werden, um so auch im Parlament die Bedeutung von Mehrheiten zu stärken und das Oppositionsprinzip in der Union zu verankern. Der Kommissionspräsident sollte dann durch ein konstruktives Mißtrauensvotum – in Absprache mit dem Europäischen Rat – abgesetzt werden können. Als Konsequenz daraus wäre auch die Amtszeit des Kommissionspräsidenten und des Parlaments weiter anzupassen.<sup>42</sup> Das Parlament würde dann als ersten konstituierenden Akt den Kommissionspräsidenten wählen.

## 6. Ausblick

Die hier behandelten Reformoptionen straffen und stärken die Kommission, entwickeln sie zur Regierung der Union weiter und stärken ihre Legitimation. Die Wahl- und Kontrollfunktion des Parlaments wird verbessert und das Oppositionsprinzip eingeführt. Auf diese Weise kann auch die Akzeptanz und Aufmerksamkeit der Bevölkerung für diese beiden Organe wachsen. Der Rat wird als Legislativorgan ausgestaltet, die Balance der Staaten bleibt gewahrt und die Führungsfähigkeit der Präsidentschaft steigt. Die Mitgliedstaaten sind weiterhin in der Kommission vertreten, bleiben über den Rat an allen Entscheidungen der Union maßgeblich beteiligt und könnten – zumindest Übergangsweise – über Listen auch die Besetzung der Kommission mitgestalten. Das politische System würde auf diese Weise stabilisiert, effektiviert und demokratisiert auf die politisch-institutionelle Dynamik der Erweiterung vorbereitet.

Mit diesen Reformen ist zwar der Rahmen für das künftige institutionelle Gefüge abgesteckt, aber die Arbeiten am Systemwandel wären damit noch längst nicht abgeschlossen. Denn neben den drei ausführlich behandelten Institutionen müssen auch alle anderen Gemeinschaftsorgane und -ausschüsse auf die Erweiterung vorbereitet werden. In einer EU-27 würde der Europäische Gerichtshof auf 27 Richter, der Rechnungshof auf 27 Mitglieder, der Ausschuß der Regionen sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuß auf je etwa 350 Mitglieder oder der Wirtschafts- und Finanzausschuß auf 58 Mitglieder anwachsen. Auch hier sind Lösungen zu finden, die unabhängig von der jeweiligen Anzahl der Mitgliedstaaten ein effektives Funktionieren der Organe in einer erweiterten Union ermöglichen.

Diese Optionen der institutionellen Reform auf europäischer Ebene würden mit ihrer Umsetzung zugleich das Gesicht der europäischen Integration verändern. Die so umgestaltete Europäische Union wäre nicht mehr primär der alte Zweckverband mit besonderen Schutzmechanismen für kleine Staaten, mit der im System verankerten Gleichrangigkeit der Mitglieder als souveräne Staaten. Verbunden mit den Optionen der Politikreform im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik einerseits wie den Überlegungen zur Flexibilisierung und Differenzierung der Integration andererseits ist die Perspektive einer wachsenden Gestaltungs- und Führungsrolle von Mitgliedstaaten – über die teilweise Rückverlagerung von Kompetenzen, den Effektivierungsdruck in der Strukturpolitik

<sup>42</sup> Seit Maastricht findet die EP-Wahl im Juni statt, die neue Kommission wird im Januar darauf eingesetzt.

oder die Bildung funktionaler Kerne wie den der Währungsunion, die weitere Flexibilisierungsprojekte nach sich ziehen können.

Im Vertrag von Amsterdam hat die Attraktivität der Vertiefung über funktionale Kernbildung bereits Wirkung gezeigt. Zwar liest sich der Vertrag eher als Dokument des Zögerns und der Einhegung der Chancen einer Differenzierung, doch wird eine neue Richtung erkennbar, die künftig die Weiterentwicklung der Union prägen könnte. Erfolgreiche Projekte, die nach den Bestimmungen der Flexibilitätsartikel unternommen werden, bieten den nicht-beteiligten Mitgliedstaaten im Grunde nur eine Option – sich zu einem späteren Zeitpunkt anzuschließen. Weitergedacht – und im Rahmen einer kommenden Regierungskonferenz noch um überflüssige Kautelen entschlackt – könnte die Flexibilität auf diese Weise zum Kerninstrument einer Fortentwicklung der Integration avancieren und das bisherige Instrument der Regierungskonferenzen zum Notariat des mit mehreren Geschwindigkeiten erzielten Wandels machen.

Diese große und umgestaltete EU wird machtsensibler konstruiert sein und zugleich ein größeres institutionelles Eigengewicht beanspruchen. Die Zunahme partikularer Interessenlagen dürfte dabei zur Zurückhaltung zwingen: Staaten, deren Präferenzen heute an den Rändern des EU-Konsenses liegen, werden kaum gleichzeitig als Demandeure und als Gestalter im EU-System agieren können – der Druck auf die Konvergenz im integrationsorientierten Kern der EU und in seiner Folge der Mitwirkungsdruck auf die übrigen Mitgliedstaaten nimmt zu. In diesen Entwicklungstendenzen wird die Funktionsfähigkeit des institutionellen Gefüges eine begleitende, aber zentrale Rolle spielen: Die Institutionen bilden das Gehäuse, in dem sich der Interessenausgleich unter den schwierigeren Bedingungen der Zukunft bewähren muß und das die Gestaltungsambitionen der EU-Staaten zu realisieren hat.

## ANHANG<sup>43</sup>

<sup>43</sup> Alle Zahlen, auch die Bevölkerungszahlen, wurden – meist auf eine Stelle – gerundet, um die Ergebnisse und Tabellen anschaulich zu gestalten, wodurch es zu leichten Verschiebungen im Vergleich zu Berechnungen mit den exakten Einwohnerzahlen kommen kann. So erklären sich auch Prozentsummen über 100 und bei proportionalen Berechnungen Sitz- oder Stimmzahlen über der angestrebten Gesamtzahl.

TABELLE 4: Grundtabelle zu Bevölkerung, Stimm- und Sitzverteilung in einer EU-27

Staat	Bevölk. in Mio.	Bevölk. in %	Stimmen im Rat*	Sitze im EP*
Deutschland	81,5	17,0	10	99
Großbritannien	58,3	12,2	10	87
Frankreich	58,0	12,1	10	87
Italien	57,2	12,0	10	87
Spanien	39,6	8,3	8	64
Niederlande	15,4	3,2	5	31
Griechenland	10,4	2,2	5	25
Belgien	10,1	2,1	5	25
Portugal	9,9	2,1	5	25
Schweden	8,8	1,8	4	22
Österreich	8,0	1,7	4	21
Dänemark	5,2	1,1	3	16
Finnland	5,1	1,1	3	16
Irland	3,6	0,8	3	15
Luxemburg	0,4	0,1	2	6
<b>EU-15</b>	<b>371,5</b>	<b>77,8</b>	<b>87</b>	<b>626</b>
Polen	38,4	8,0	8	64
Tschechien	10,3	2,2	5	25
Ungarn	10,1	2,1	5	25
Slowenien	2,0	0,4	3	9
Estland	1,5	0,3	3	8
Zypern	0,7	0,1	2	6
Malta	0,4	0,1	2	6
<i>Zwischensumme</i>	<i>63,4</i>	<i>13,2</i>	<i>28</i>	<i>143</i>
<b>EU-22</b>	<b>434,9</b>	<b>91,0</b>	<b>115</b>	<b>769</b>
Rumänien	22,8	4,8	6	40
Bulgarien	8,8	1,8	4	22
Slowakei	5,4	1,1	3	16
Litauen	3,7	0,8	3	15
Lettland	2,6	0,5	3	10
<i>Zwischensumme</i>	<i>43,3</i>	<i>9,0</i>	<i>19</i>	<i>103</i>
<b>EU-27</b>	<b>478,2</b>	<b>100</b>	<b>134</b>	<b>872</b>

\* Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems.

TABELLE 5: Potentielle weitere Beitrittskandidaten

Staat	Bevölk. in Mio.	Stimmen im Rat*	Sitze im EP*
Island	0,3	2	6
Norwegen	4,3	3	15
Schweiz	7,0	4	19
<b>3 Staaten</b>	<b>11,6</b>	<b>9</b>	<b>40</b>
Albanien	3,4	3	15
Bosnien-Herzegow.	3,5	3	15
Neu-Jugoslawien	10,7	5	25
Kroatien	4,8	3	16
Mazedonien	2,1	3	9
<i>Zwischensumme</i>	<i>24,5</i>	<i>17</i>	<i>80</i>
<b>8 Staaten</b>	<b>36,1</b>	<b>26</b>	<b>120</b>
Türkei	60,8	10	87
<b>9 Staaten</b>	<b>96,9</b>	<b>36</b>	<b>207</b>
Moldawien	4,4	3	15
Rußland	148,4	ca. 12	ca. 140
Ukraine	51,5	10	ca. 80
Weißrußland	10,2	5	25
<i>Zwischensumme</i>	<i>214,5</i>	<i>30</i>	<i>ca. 260</i>
<b>13 Staaten</b>	<b>311,4</b>	<b>ca. 66</b>	<b>ca. 467</b>

\* Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems.

TABELLE 6: Repräsentationsungleichgewichte im Rat einer EU-27\*

Staat	Bevölk. in Mio.	Bevölk. in %	Stimmen absolut*	Stimmen in %*	Quo- te**	Diffe- renz***
Deutschland	81,5	17,0	10	7,5	8,15	-9,5
Großbritannien	58,3	12,2	10	7,5	5,83	-4,7
Frankreich	58,0	12,1	10	7,5	5,80	-4,6
Italien	57,2	12,0	10	7,5	5,72	-4,5
Spanien	39,6	8,3	8	6,0	4,95	-2,3
Niederlande	15,4	3,2	5	3,7	3,08	+0,5
Griechenland	10,4	2,2	5	3,7	2,08	+1,5
Belgien	10,1	2,1	5	3,7	2,02	+1,6
Portugal	9,9	2,1	5	3,7	1,98	+1,6
Schweden	8,8	1,8	4	3,0	2,20	+1,2
Österreich	8,0	1,7	4	3,0	2,00	+1,3
Dänemark	5,2	1,1	3	2,2	1,73	+1,1
Finnland	5,1	1,1	3	2,2	1,70	+1,1
Irland	3,6	0,8	3	2,2	1,20	+1,4
Luxemburg	0,4	0,1	2	1,5	0,20	+1,4
<b>EU-15</b>	<b>371,5</b>	<b>77,8</b>	<b>87</b>	<b>64,9</b>	<b>4,27</b>	<b>-12,9</b>
Polen	38,4	8,0	8	6,0	4,80	-2,0
Tschechien	10,3	2,2	5	3,7	2,06	+1,5
Ungarn	10,1	2,1	5	3,7	2,02	+1,6
Slowenien	2,0	0,4	3	2,2	0,67	+1,8
Estland	1,5	0,3	3	2,2	0,50	+1,9
Zypern	0,7	0,1	2	1,5	0,35	+1,4
Malta	0,4	0,1	2	1,5	0,20	+1,4
<i>Zwischensumme</i>	<i>63,4</i>	<i>13,2</i>	<i>28</i>	<i>20,8</i>	<i>2,26</i>	<i>+7,6</i>
<b>EU-22</b>	<b>434,9</b>	<b>91,0</b>	<b>115</b>	<b>85,7</b>	<b>3,78</b>	<b>-5,3</b>
Rumänien	22,8	4,8	6	4,5	3,80	-0,3
Bulgarien	8,8	1,8	4	3,0	2,20	+1,2
Slowakei	5,4	1,1	3	2,2	1,80	+1,1
Litauen	3,7	0,8	3	2,2	1,23	+1,4
Lettland	2,6	0,5	3	2,2	0,87	+1,7
<i>Zwischensumme</i>	<i>43,3</i>	<i>9,0</i>	<i>19</i>	<i>14,1</i>	<i>2,28</i>	<i>+5,1</i>
<b>EU-27</b>	<b>478,2</b>	<b>100</b>	<b>134</b>	<b>99,8</b>	<b>3,57</b>	<b>-</b>

\* Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems.

\*\* Die »Repräsentationsquote« zeigt die Anzahl der jeweiligen Bevölkerung in Millionen pro Stimme im Rat eines Mitgliedstaates an.

\*\*\* Die »Repräsentationsdifferenz« ergibt sich aus dem prozentualen Anteil der gewichteten Stimmen im Rat abzüglich dem prozentualen Anteil der Bevölkerung an der EU-27.

TABELLE 7: Extreme Mehrheiten und Sperrminoritäten in der doppelten Mehrheit

<b>Staat</b>	<b>Bev.</b>	<b>Bev.-%</b>	<b>Stimmen*</b>	<b>Stim.-%*</b>
Deutschland	81,5	17,0	10	7,5
Großbritannien	58,3	12,2	10	7,5
<i>Summe von oben</i>	<i>139,8</i>	<i>29,2</i>	<i>20</i>	<i>15,0</i>
<i>Doppelte Mehrheit</i>	<i>286,9</i>	<i>60,0</i>	<i>96</i>	<i>71,3</i>
<b><i>Summe von unten</i></b>	<b><i>338,0</i></b>	<b><i>71,9</i></b>	<b><i>114</i></b>	<b><i>85,5</i></b>
Frankreich	58,0	12,1	10	7,5
Italien	57,2	12,0	10	7,5
Spanien	39,6	8,3	8	6,0
Polen	38,4	8,0	8	6,0
Rumänien	22,8	4,8	6	4,5
Niederlande	15,4	3,2	5	3,7
Griechenland	10,4	2,2	5	3,7
Tschechien	10,3	2,2	5	3,7
Belgien	10,1	2,1	5	3,7
Ungarn	10,1	2,1	5	3,7
Portugal	9,9	2,1	5	3,7
Schweden	8,8	1,8	4	3,0
<b><i>Summe von oben</i></b>	<b><i>430,8</i></b>	<b><i>90,1</i></b>	<b><i>96</i></b>	<b><i>71,7</i></b>
<i>Doppelte Mehrheit</i>	<i>286,9</i>	<i>60,0</i>	<i>96</i>	<i>71,3</i>
<i>Summe von unten</i>	<i>47,4</i>	<i>9,9</i>	<i>38</i>	<i>28,1</i>
Bulgarien	8,8	1,8	4	3,0
Österreich	8,0	1,7	4	3,0
Slowakei	5,4	1,1	3	2,2
Dänemark	5,2	1,1	3	2,2
Finnland	5,1	1,1	3	2,2
Litauen	3,7	0,8	3	2,2
Irland	3,6	0,8	3	2,2
Lettland	2,6	0,5	3	2,2
Slowenien	2,0	0,4	3	2,2
Estland	1,5	0,3	3	2,2
Zypern	0,7	0,1	2	1,5
Luxemburg	0,4	0,1	2	1,5
Malta	0,4	0,1	2	1,5
<b>SUMME</b>	<b>478,2</b>	<b>100</b>	<b>134</b>	<b>99,8</b>

\* Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems.



TABELLE 8: Stimmen im Rat nach den Modellen der Niederlande und des EP

Staat	Bev. in Mio	Stimmen im Rat*	NL- Modell	EP- Modell***
Deutschland	81,5	10	25	1
Großbritannien	58,3	10	25	1
Frankreich	58,0	10	25	1
Italien	57,2	10	25	1
Spanien	39,6	8	20	1
Niederlande	15,4	5	12	1
Griechenland	10,4	5	10	1
Belgien	10,1	5	10	1
Portugal	9,9	5	10	1
Schweden	8,8	4	8	1
Österreich	8,0	4	8	1
Dänemark	5,2	3	6	1
Finnland	5,1	3	6	1
Irland	3,6	3	6	1
Luxemburg	0,4	2	3	1
<b>EU-15</b>	<b>371,5</b>	<b>87</b> 62 qM**	<b>199</b> 142 qM**	<b>8 (11) MS</b> <b>+ 223 Mio.</b>
Polen	38,4	8	20	1
Tschechien	10,3	5	10	1
Ungarn	10,1	5	10	1
Slowenien	2,0	3	4	1
Estland	1,5	3	4	1
Zypern	0,7	2	3	1
Malta	0,4	2	3	1
<i>Zwischensumme</i>	<i>63,4</i>	<i>28</i>	<i>54</i>	<i>7</i>
<b>EU-22</b>	<b>434,9</b>	<b>115</b> 82 qM**	<b>253</b> 180 qM**	<b>12 (16) MS</b> <b>+ 261 Mio.</b>
Rumänien	22,8	6	14	1
Bulgarien	8,8	4	8	1
Slowakei	5,4	3	6	1
Litauen	3,7	3	6	1
Lettland	2,6	3	5	1
<i>Zwischensumme</i>	<i>43,3</i>	<i>19</i>	<i>39</i>	<i>5</i>
<b>EU-27</b>	<b>478,2</b>	<b>134</b> 96 qM**	<b>292</b> 208 qM**	<b>14 (20) MS</b> <b>+ 287 Mio.</b>

\* Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems.

\*\* qM = qualifizierte Mehrheit von 71,3 Prozent der Stimmen im Rat

\*\*\* Die erste Zahl in den Summenfeldern entspricht einer einfachen Mehrheit der Mitgliedstaaten, in Klammern dazu die qualifizierte Mehrheit von 71,3 Prozent der Mitgliedstaaten und darunter jeweils 60 Prozent der EU-Bevölkerung in Mio. zur Erreichung einer doppelten Mehrheit.

TABELLE 9: Stimmen im Rat nach dem degressiv-proportionalen Modell

Staat	Bevölk. in Mio.	Stimmen im Rat*	degr.-prop. Modell**
Deutschland	81,5	10	24 (29)
Großbritannien	58,3	10	24
Frankreich	58,0	10	24
Italien	57,2	10	24
Spanien	39,6	8	20
Niederlande	15,4	5	11
Griechenland	10,4	5	7
Belgien	10,1	5	7
Portugal	9,9	5	7
Schweden	8,8	4	6
Österreich	8,0	4	6
Dänemark	5,2	3	4
Finnland	5,1	3	4
Irland	3,6	3	3
Luxemburg	0,4	2	2 (1)
<b>EU-15</b>	<b>371,5</b>	<b>87</b> 62 qM***	<b>173 (177)</b> 123 qM***
Polen	38,4	8	19
Tschechien	10,3	5	7
Ungarn	10,1	5	7
Slowenien	2,0	3	2
Estland	1,5	3	2
Zypern	0,7	2	2 (1)
Malta	0,4	2	2 (1)
<i>Zwischensumme</i>	<i>63,4</i>	<i>28</i>	<i>41 (39)</i>
<b>EU-22</b>	<b>434,9</b>	<b>115</b> 82 qM***	<b>214 (216)</b> 153 qM***
Rumänien	22,8	6	14
Bulgarien	8,8	4	6
Slowakei	5,4	3	4
Litauen	3,7	3	3
Lettland	2,6	3	2
<i>Zwischensumme</i>	<i>43,3</i>	<i>19</i>	<i>29</i>
<b>EU-27</b>	<b>478,2</b>	<b>134</b> 96 qM***	<b>243 (245)</b> 173 qM***

\* Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems.

\*\* In Klammern die Zahl der Stimmen im Rat vor Anwendung des Korrekturmechanismus.

\*\*\* qM = qualifizierte Mehrheit von 71,3 Prozent der Stimmen im Rat

TABELLE 10: Repräsentationsungleichgewichte im EP einer EU-27\*

Staat	Bev. in Mio	Bev. in %	Sitze EP absolut*	Sitze EP in %*	Quote**	Diffe- renz***
Deutschland	81,5	17,0	99	11,4	823	-5,6
Großbritannien	58,3	12,2	87	10,0	670	-2,2
Frankreich	58,0	12,1	87	10,0	667	-2,1
Italien	57,2	12,0	87	10,0	657	-2,0
Spanien	39,6	8,3	64	7,3	619	-1,0
Niederlande	15,4	3,2	31	3,6	497	+0,4
Griechenland	10,4	2,2	25	2,9	416	+0,7
Belgien	10,1	2,1	25	2,9	404	+0,8
Portugal	9,9	2,1	25	2,9	396	+0,8
Schweden	8,8	1,8	22	2,5	400	+0,7
Österreich	8,0	1,7	21	2,4	381	+0,7
Dänemark	5,2	1,1	16	1,8	325	+0,7
Finnland	5,1	1,1	16	1,8	319	+0,7
Irland	3,6	0,8	15	1,7	240	+0,9
Luxemburg	0,4	0,1	6	0,7	67	+0,6
<b>EU-15</b>	<b>371,5</b>	<b>77,8</b>	<b>626</b>	<b>71,9</b>	<b>593</b>	<b>-5,9</b>
Polen	38,4	8,0	64	7,3	600	-0,7
Tschechien	10,3	2,2	25	2,9	412	+0,7
Ungarn	10,1	2,1	25	2,9	404	+0,8
Slowenien	2,0	0,4	9	1,0	222	+0,6
Estland	1,5	0,3	8	0,9	188	+0,6
Zypern	0,7	0,1	6	0,7	117	+0,6
Malta	0,4	0,1	6	0,7	67	+0,6
<i>Zwischensumme</i>	<i>63,4</i>	<i>13,2</i>	<i>143</i>	<i>16,4</i>	<i>443</i>	<i>+3,2</i>
<b>EU-22</b>	<b>434,9</b>	<b>91,0</b>	<b>769</b>	<b>88,3</b>	<b>566</b>	<b>-2,7</b>
Rumänien	22,8	4,8	40	4,6	570	-0,2
Bulgarien	8,8	1,8	22	2,5	400	+0,7
Slowakei	5,4	1,1	16	1,8	338	+0,7
Litauen	3,7	0,8	15	1,7	247	+0,9
Lettland	2,6	0,5	10	1,1	260	+0,6
<i>Zwischensumme</i>	<i>43,3</i>	<i>9,0</i>	<i>103</i>	<i>11,7</i>	<i>420</i>	<i>+2,7</i>
<b>EU-27</b>	<b>478,2</b>	<b>100</b>	<b>872</b>	<b>100</b>	<b>548</b>	<b>-</b>

\* Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems in einer EU-27.

\*\* Die »Repräsentationsquote« zeigt die Anzahl der vertretenen Bevölkerung eines Mitgliedstaates – Angaben in hunderttausend Einwohnern – pro Sitz im Parlament an.

\*\*\* Die »Repräsentationsdifferenz« ergibt sich aus dem prozentualen Anteil der Sitze im Parlament abzüglich dem prozentualen Anteil der Bevölkerung an der EU-27.

TABELLE 11: Sitze im EP in der EU-15, EU-22 und EU-27 bei weitgehender Proportionalität in einem Top-Down-Ansatz

Staat	Bevölk. in Mio.	Sitze im EP*	EU-15 prop.**	EU-22 prop.**	EU-27 prop.**
Deutschland	81,5	99	153	131	119
Großbritannien	58,3	87	110	94	85
Frankreich	58,0	87	109	93	85
Italien	57,2	87	108	92	84
Spanien	39,6	64	75	64	58
Niederlande	15,4	31	29	25	23
Griechenland	10,4	25	20	17	15
Belgien	10,1	25	19	16	15
Portugal	9,9	25	19	16	15
Schweden	8,8	22	17	14	13
Österreich	8,0	21	15	13	12
Dänemark	5,2	16	10	8	8
Finnland	5,1	16	10	8	8
Irland	3,6	15	7	6	6
Luxemburg	0,4	6	1	1	1
<b>EU-15</b>	<b>371,5</b>	<b>626</b>	<b>702</b>	<b>598</b>	<b>547</b>
Polen	38,4	64	-	62	56
Tschechien	10,3	25	-	17	15
Ungarn	10,1	25	-	16	15
Slowenien	2,0	9	-	3	3
Estland	1,5	8	-	2	2
Zypern	0,7	6	-	1	1
Malta	0,4	6	-	1	1
<i>Zwischensumme</i>	<i>63,4</i>	<i>143</i>	-	<i>102</i>	<i>93</i>
<b>EU-22</b>	<b>434,9</b>	<b>769</b>	-	<b>700</b>	<b>640</b>
Rumänien	22,8	40	-	-	33
Bulgarien	8,8	22	-	-	13
Slowakei	5,4	16	-	-	8
Litauen	3,7	15	-	-	6
Lettland	2,6	10	-	-	4
<i>Zwischensumme</i>	<i>43,3</i>	<i>103</i>	-	-	<i>64</i>
<b>EU-27</b>	<b>478,2</b>	<b>872</b>	-	-	<b>704</b>

\* Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems.

\*\* Proportionalität gemäß Bevölkerungsanteil bei einer Höchstzahl von 700 Abgeordneten im EP. Die Sitzzahlen von 702 in der EU-15 bzw. 704 in einer EU-27 kommen dadurch zustande, daß ab 0,50 aufgerundet und ab 0,49 abgerundet wurde. Diese marginalen Überschreitungen (>1%) sind durchaus tragbar oder durch einen Korrekturmechanismus auszugleichen.

TABELLE 12: Sitzverteilung nach Korrekturmechanismen mit einem Sitz je angefangener 750.000 Einwohner und die daraus folgenden Wahlkreisgrößen

Land	Bevölk. in Mio.	Bevölk. in %	Sitze im EP*	1 Sitz/750 Tsd.**	Ø-Wahl- kreis**
Deutschland	81,5	17,0	99	99 (109)	823 (748)
Großbritannien	58,3	12,2	87	78	747
Frankreich	58,0	12,1	87	77	753
Italien	57,2	12,0	87	76	753
Spanien	39,6	8,3	64	53	747
Niederlande	15,4	3,2	31	21	733
Griechenland	10,4	2,2	25	14	743
Belgien	10,1	2,1	25	13	777
Portugal	9,9	2,1	25	13	762
Schweden	8,8	1,8	22	12	733
Österreich	8,0	1,7	21	11	727
Dänemark	5,2	1,1	16	7	743
Finnland	5,1	1,1	16	7	729
Irland	3,6	0,8	15	5	720
Luxemburg	0,4	0,1	6	3 (1)	133 (400)
<b>EU-15</b>	<b>371,5</b>	<b>77,8</b>	<b>626</b>	<b>489</b> (497)	<b>760</b> (747)
Polen	38,4	8,0	64	51	753
Tschechien	10,3	2,2	25	14	736
Ungarn	10,1	2,1	25	13	777
Slowenien	2,0	0,4	9	3	667
Estland	1,5	0,3	8	3 (2)	500 (750)
Zypern	0,7	0,1	6	3 (1)	233 (700)
Malta	0,4	0,1	6	3 (1)	133 (400)
<i>Zwischensumme</i>	<i>63,0</i>	<i>13,2</i>	<i>143</i>	<i>90</i> (85)	<i>700</i> (741)
<b>EU-22</b>	<b>434,5</b>	<b>91,0</b>	<b>769</b>	<b>579</b> (582)	<b>750</b> (747)
Rumänien	22,8	4,8	40	30	760
Bulgarien	8,8	1,8	22	12	733
Slowakei	5,4	1,1	16	7	771
Litauen	3,7	0,8	15	5	740
Lettland***	2,6	0,5	10	4 (3)	650 (867)
<i>Zwischensumme</i>	<i>43,3</i>	<i>9,0</i>	<i>103</i>	<i>58</i> (57)	<i>747</i> (760)
<b>EU-27</b>	<b>477,8</b>	<b>100</b>	<b>872</b>	<b>637</b> (639)	<b>750</b> (748)

\* Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems.

\*\* Vergabe eines Sitzes je angefangene 750.000 Einwohner nach Anwendung des Korrekturmechanismus. In Klammern die Zahl der Sitze bzw. die Größe des Wahlkreises (Angaben hier in hunderttausend Einwohnern) vor dem Korrekturmechanismus.

\*\*\* Lettland erhält in diesem Modell aufgrund der Wahlkreisgröße einen zusätzlichen Sitz zugewiesen.

TABELLE 13: Proportionale Sitzverteilung (mit Korrekturmechanismen) mit einem Sitz je angefangener 565.000 Wahlberechtigter

Land	Bevölk. in Mio.	Bevölk. in %	Sitze im EP*	WB in Mio.**	WB in %**	565 Tsd. WB***
Deutschland	81,5	17,0	99	60,5	16,7	99 (107)
Großbritannien	58,3	12,2	87	43,4	12,0	77
Frankreich	58,0	12,1	87	39,0	10,8	69
Italien	57,2	12,0	87	47,5	13,1	84
Spanien	39,6	8,3	64	31,6	8,8	56
Niederlande	15,4	3,2	31	11,6	3,2	20
Griechenland	10,4	2,2	25	9,5	2,6	17
Belgien	10,1	2,1	25	7,2	2,0	13
Portugal	9,9	2,1	25	8,6	2,4	15
Schweden	8,8	1,8	22	6,6	1,8	12
Österreich	8,0	1,7	21	5,8	1,6	10
Dänemark	5,2	1,1	16	4,0	1,1	7
Finnland	5,1	1,1	16	4,1	1,1	7
Irland	3,6	0,8	15	2,6	0,7	4
Luxemburg	0,4	0,1	6	0,2	0,1	3 (1)
<b>EU-15</b>	<b>371,5</b>	<b>77,8</b>	<b>626</b>	<b>282,2</b>	<b>78,0</b>	<b>493 (499)</b>
Polen	38,4	8,0	64	28,4	7,9	51
Tschechien	10,3	2,2	25	8,1	2,2	14
Ungarn	10,1	2,1	25	8,1	2,2	14
Slowenien	2,0	0,4	9	1,5	0,4	3
Estland	1,5	0,3	8	0,8	0,2	3 (1)
Zypern	0,7	0,1	6	0,4	0,1	3 (1)
Malta	0,4	0,1	6	0,3	0,1	3 (1)
<i>Zwischensumme</i>	<i>63,0</i>	<i>13,2</i>	<i>143</i>	<i>47,6</i>	<i>13,1</i>	<i>91 (85)</i>
<b>EU-22</b>	<b>434,5</b>	<b>91,0</b>	<b>769</b>	<b>329,8</b>	<b>91,1</b>	<b>584 (584)</b>
Rumänien	22,8	4,8	40	17,2	4,8	31
Bulgarien	8,8	1,8	22	6,8	1,9	12
Slowakei	5,4	1,1	16	3,9	1,1	7
Litauen	3,7	0,8	15	2,5	0,7	4
Lettland	2,6	0,5	10	1,3	0,4	3
<i>Zwischensumme</i>	<i>43,3</i>	<i>9,0</i>	<i>103</i>	<i>31,7</i>	<i>8,9</i>	<i>57 (57)</i>
<b>EU-27</b>	<b>477,8</b>	<b>100</b>	<b>872</b>	<b>361,5</b>	<b>100</b>	<b>641 (641)</b>

\* Bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems.

\*\* WB steht für Wahlberechtigte: Die Zahlen für die EU-15 basieren auf Daten von 1994 (Quelle: Europäisches Parlament, Volkshandbuch, Rheinbreitbach 1998), die übrigen Daten sind Angaben der jeweiligen Botschaften bzw. des Münchner Osteuropa-Instituts und des Münchner Südost-Instituts.

\*\*\* Vergabe eines Sitzes je angefangene 565.000 Wahlberechtigte nach Anwendung des Korrekturmechanismus. In Klammern die Zahl der Sitze – Angaben in Hunderttausend – vor der Korrektur.

TABELLE 14: Die EU im Vergleich zu föderalen Systemen ausgewählter Staaten

<b>Staat</b>	<b>Bevölk. (in Mio.)</b>	<b>Völkervertretung</b>	<b>Staatenvertretung</b>
EU- Ist-Zustand	371,1	Europäisches Parlament: 626 Abgeordnete	Rat der EU: 15 Mitglieder, die über 2-10 Stimmen verfügen oder einstimmig entscheiden
Brasilien	161,8	Kongreß: 512 Abgeordnete	Senat: 81 direkt gewählte Senatoren
Deutschland	81,5	Bundestag: 656 Abgeordnete	Bundesrat: 16 Landesregierungen mit je 3-6 Stimmen -> 69 Mitglieder
Indien	935,7	Unterhaus: 545 Abgeordnete	Oberhaus: 12 Abgeordnete vom Präsidenten ernannt, 233 durch die Landesparlamente gewählt -> 245 Mitglieder
Mexiko	93,7	Abgeordnetenhaus: 500 Abgeordnete	Senat: 128 Senatoren
Nigeria	111,7	Repräsentantenhaus: 593 Abgeordnete	Senat: 93 Senatoren
Pakistan	140,5	Nationalversammlung: 201 Abgeordnete	Senat: 87 Senatoren
Rußland	148,0	Duma: 450 Abgeordnete	Föderationsrat: 89 Territorialeinheiten mit je 2 Vertretern -> 178 Abgeordnete
Schweiz	7,2	Nationalrat: 200 Abgeordnete	Ständerat: 2 Vertreter je Kanton, 1 Vertreter je Halbkanton -> 46 Mitglieder
USA	263,3	Repräsentantenhaus: 435 Abgeordnete	Senat: 50 Staaten mit je 2 Vertreter -> 100 Senatoren





## Autoren

### *Dr. Claus Giering*

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe Europa am Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München.

Veröffentlichungen u.a.:

Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozeß der europäischen Integration, Bonn 1997; Mythos der Erweiterungsfähigkeit. Die Europäische Union vor ihrer ersten Osterweiterung (mit J. Janning). In: Internationale Politik, 11/1997, S. 31–38; Die Europäische Union nach Amsterdam – Bilanz und Perspektive (mit W. Weidenfeld). In: Werner Weidenfeld: Amsterdam in der Analyse, Gütersloh 1998, S. 19–87; Die Europäische Union vor der Erweiterung – Reformbedarf der Institutionen und Verfahren nach Amsterdam. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 27, Heft 4/1998; S. 361–375.

### *Josef Janning*

Stellvertretender Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung der Universität München und Leiter der Forschungsgruppe Europa.

Veröffentlichungen u.a.:

Deutsche Europapolitik – Vorschläge zur Effektivierung (mit P. Meyer), Gütersloh 1998; Differenzierung als Integrationsprinzip: Die Flexibilität im neuen EU-Vertrag, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.), Amsterdam in der Analyse, Gütersloh 1998, S. 203–217; European Construction after Amsterdam: Restarting the Intergovernmental Institution Building Process, in: France and Japan in a Changing Security Environment, Vol. 2, les cahiers des l'ifri., Paris: IFRI 1998, S. 43–54; Das »große Europa« als Chance. Auswirkungen der EU-Erweiterung auf Solidarität, Regierbarkeit und Sicherheit in Europa, in: Erich Reiter (Hrsg.), Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 1999, Hamburg u.a. 1999, S. 174–203; Civic Engagement in the Atlantic Community (Hrsg. mit C. Kupchan und D. Rumberg), Gütersloh 1999.

*Prof. Dr. Wolfgang Merkel*

Professor für Politikwissenschaft an der Universität Heidelberg.

Veröffentlichungen u.a.:

Ende der Sozialdemokratie? Machtressourcen und Regierungspolitik im westeuropäischen Vergleich, Frankfurt 1993; Von der Diktatur zur Demokratie, Opladen 1998 (mit H. J. Puhle); (Hrsg.) Systemwechsel, 4 Bände, Opladen 1994–1998; Systemtransformation, Opladen 1999 (i.E.).

*Michael Stabenow*

seit 1990 Korrespondent der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in Brüssel, Mitglied des Vorstandes der Brüsseler Vereinigung der Auslandspresse.

Veröffentlichungen u.a.:

Paolo Cecchini u.a.: Europa '92. Der Vorteil des Binnenmarkts, Baden-Baden 1988 (deutsche Bearbeitung); Die Kommission, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89; Die Kommission, in: Jahrbuch der Europäischen Intergration 1989/90; Macht und Ohnmacht. Die Rolle der Medien in der Europapolitik, Betrachtungen eines Brüsseler Korrespondenten. Unveröffentlichtes Manuskript 1997.

# Projektpartner

## *Bertelsmann Wissenschaftsstiftung*

Die Bertelsmann Wissenschaftsstiftung versteht sich als Einrichtung, die gemäß den in ihrer Satzung vorgegebenen Zwecken und Aufgaben u.a. die Verbesserung der Kooperation und Integration Europas und der Welt sowie die sachgerechte Gestaltung der internationalen Zusammenarbeit auf den Gebieten der Sicherheit, Wirtschaft, Politik, Kultur und Ökologie als Arbeitsschwerpunkte hat.

In diesem Sinne führt sie seit Juli 1995 das ursprünglich von der Bertelsmann Stiftung initiierte Projekt »Strategien für Europa« fort. Damit soll ein konzeptioneller, inhaltlicher und materieller Beitrag zur Lösung europäischer Politikprobleme in Gegenwart und Zukunft geleistet werden. Zugleich soll das Projekt zur besseren Verständigung zwischen den europäischen Ländern und zur verstärkten Integration Europas bei Wahrung nationaler und regionaler kultureller Identität beitragen. Zur konzeptionellen Begleitung des Vorhabens hat die Bertelsmann Wissenschaftsstiftung eine internationale Strategiegruppe einberufen, die sich aus hochrangigen Experten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zusammensetzt. Über die Ergebnisse wird die Öffentlichkeit u.a. mit der Schriftenreihe »Strategien für Europa« informiert.

## *Forschungsgruppe Europa*

Wissenschaftliche Aufgaben in Entwicklung, Durchführung und Vermittlung des Projektanliegens hat die Forschungsgruppe Europa am Centrum für Angewandte Politikforschung am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München übernommen. Die Forschungsgruppe Europa kann dabei auf langjährige Erfahrungen in der politikberatenden Erforschung europäischer Fragestellungen zurückgreifen. Zahlreiche Publikationen zur Europäischen Einigung und die Mitwirkung am »Jahrbuch der Europäischen Integration« dokumentieren diese Arbeit. Zudem verfügt die Forschungsgruppe Europa über eine umfangreiche Infrastruktur. Dazu gehören neben zwei Redaktionen eine Forschungsbibliothek und das Europäische Dokumentationszentrum, das über sämtliche Dokumente und Veröffentlichungen der Organe der Europäischen Union verfügt und an das europäische Datennetz angeschlossen ist.

*Arbeitsstab »Europa und internationale Beziehungen, Eine-Welt-Politik;  
Ministerpräsidentenkonferenz« in der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen*

Ministerpräsident Wolfgang Clement hat mit seiner Amtsübernahme im Mai 1998 das ehemalige Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten aufgelöst und dessen Aufgaben direkt seinem Geschäftsbereich zugeordnet. In der Staatskanzlei ist für die Wahrnehmung dieser Aufgaben ein neuer Arbeitsstab eingerichtet worden, der die internationale und die Europapolitik bündelt sowie die Koordination mit den Aktivitäten in der für föderale Anliegen maßgeblichen Ministerpräsidentenkonferenz der Länder sicherstellt. Dem Arbeitsstab ist die Vertretung des Landes bei der Europäischen Union in Brüssel zugeordnet worden; sie nimmt die Interessen Nordrhein-Westfalens vor Ort wahr und fungiert als Anlaufstelle für Informationssuchende sowohl aus den europäischen Institutionen als auch aus Nordrhein-Westfalen selbst.

Strategisches Ziel der Europapolitik des Landes ist es, den eigenständigen Handlungsspielraum Nordrhein-Westfalens als bedeutender europäischer Region im Interesse der Lebensqualität für die Bürgerinnen und Bürger zu erhalten und auszubauen. Das kann angesichts der bestehenden internationalen Verflechtungen nur gelingen, wenn Nordrhein-Westfalen seine Beziehungen zu den europäischen Nachbarn auf eine neue Stufe hebt und auch in seiner Politikformulierung die Bedingungen europäischer Nachbarschaft noch stärker einbezieht.

Aufgabe des Arbeitsstabes ist es, die internationalen und die europäischen Aktivitäten von Landesregierungen stärker zu verzahnen, z.B. um Regierung und Verwaltung auf die anstehenden Integrationsprozesse im Zuge der Osterweiterung der EU vorzubereiten, die Kontakte zu den europäischen Nachbarn zu verbreitern und zu vertiefen sowie die mit der Europa-Initiative aufgelegte Informationsarbeit im Land weiter zu verbessern.

## Publikationen

Im folgenden finden Sie eine Auswahl der Publikationen, die im Rahmen des Projektes »Strategien für Europa« erschienen sind; das vollständige Publikationsverzeichnis ist beim Verlag Bertelsmann Stiftung erhältlich.

- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Demokratie und Marktwirtschaft in Osteuropa*. Aktualisierte und vollständig überarbeitete Fassung. Gütersloh 1995. 2. Aufl. 1996. 584 S., ISBN 3-89204-166-0. DM 48,00.
- Werner Weidenfeld, Josef Janning (eds.), *Europe in Global Change*. Gütersloh 1993. 2. Aufl. 1994. 288 S., ISBN 3-89204-084-2. DM 34,00.
- Sergei A. Karaganov, *Whither Western Aid to Russia. A Russian View of Western Support*. Gütersloh 1994. 92 S., ISBN 3-89204-132-6. DM 15,00.
- Grigorij Jawlinskij, *Reform von unten - Die neue Zukunft Rußlands*. Gütersloh 1994. 192 S., ISBN 3-89204-119-9. DM 25,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Das europäische Einwanderungskonzept*. Gütersloh 1994. 200 S., ISBN 3-89204-088-5. DM 25,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Maastricht in der Analyse. Materialien zur Europäischen Union*. Gütersloh 1994. 2. Aufl. 1995. 502 S., ISBN 3-89204-111-3. DM 25,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union*. Gütersloh 1994. 60 S., ISBN 3-89204-151-2. DM 10,00. Auch in Französisch ISBN 3-89204-155-5 und Italienisch ISBN 3-89204-170-9. Kostenlos.
- Peter Hardi, *Environmental Protection in East-Central Europe: A Market-Oriented Approach*. Gütersloh 1994. 136 S., ISBN 3-89204-137-7. DM 15,00.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union*. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit. Gütersloh 1994. 184 S., ISBN 3-89204-163-6. Auch in Englisch ISBN 3-89204-164-4. Kostenlos.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Reform der Europäischen Union. Materialien zu Revision des Maastrichter Vertrages 1996*. Gütersloh 1995. 426 S., ISBN 3-89204-127-X. DM 20,00.
- William R. Smyser, *The Europe of Berlin. On a New Division of Labor Across the Atlantic*. Gütersloh 1995. 48 S., ISBN 3-89204-182-2. DM 15,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Europa und der Nahe Osten*. Gütersloh 1995. 60 S., ISBN 3-89204-204-7. Auch in Englisch ISBN 3-89204-183-0 und Arabisch ISBN 3-89204-210-1. DM 12,00.
- Werner Weidenfeld, Jürgen Turek, *Standort Europa. Handeln in der neuen Weltwirtschaft*. Gütersloh 1995. 230 S., ISBN 3-89204-177-6. DM 25,00.

- Miles Kahler, Werner Link, *Europa und Amerika nach der Zeitenwende - die Wiederkehr der Geschichte*. Gütersloh 1995. 176 S., ISBN 3-89204-148-2. DM 20,00.
- Joseph Rován, *Europa und die Welt von morgen*. Gütersloh 1995. 52 S., ISBN 3-89204-178-4. DM 15,00.
- Hans-Holger Herrnfeld, *Recht europäisch. Rechtsreform und Rechtsangleichung in den Visegrád-Staaten*. Gütersloh 1995. 182 S., ISBN 3-89204-212-8. Auch in Englisch. ISBN 3-89204-806-1. DM 25,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union*. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit. Gütersloh 1995. 288 S., ISBN 3-89204-214-4. Auch in Englisch ISBN 3-89204-216-0. DM 10,00.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Europas politische Agenda für die neunziger Jahre*. International Bertelsmann Forum. Gütersloh 1995. 174 S., ISBN 3-89204-135-0. Auch in Englisch ISBN 3-89204-136-9. DM 20,00.
- Wolfgang H. Reinicke, *Deepening the Atlantic. Toward a New Transatlantic Marketplace?* Gütersloh 1996. 96 S., ISBN 3-89204-802-9. DM 18,00.
- Curt Gasteyer, *An Ambiguous Power. The European Union in a Changing World*. Gütersloh 1996. 2. Aufl. 1997. 160 S., ISBN 3-89204-807-X. DM 20,00.
- Heinz Laufer, Thomas Fischer, *Föderalismus als Strukturprinzip für die Europäische Union*. Gütersloh 1996. 2. Aufl. 1998. 196 S., ISBN 3-89204-801-0. DM 20,00.
- Wolfgang Reinicke, *Lotsendienste für die Politik. Think Tanks - amerikanische Erfahrungen und Perspektiven für Deutschland*. Gütersloh 1996. 94 S., ISBN 3-89204-235-7. Auch in Englisch ISBN 3-89204-236-5. DM 12,00.
- Georg Brunner, *Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa*. Aktualisierte und vollständig überarbeitete Fassung. Gütersloh 1996. 212 S., ISBN 3-89204-800-2. Auch in Englisch ISBN 3-89204-808-8. DM 25,00.
- Werner Weidenfeld, *Kulturbruch mit Amerika? Das Ende transatlantischer Selbstverständlichkeit*. Gütersloh 1996. 2. Aufl. 1997. 164 S., ISBN 3-89204-228-4. Auch in Englisch ISBN 3-89204-249-7. DM 32,00.
- Franco Algeri, Josef Janning, Dirk Rumberg (eds.), *Managing Security in Europe. The European Union and the challenge of enlargement*. Gütersloh 1996. 2. Aufl. 1998. 272 S., ISBN 3-89204-805-3. DM 30,00.
- Josef Janning, Dirk Rumberg (eds.), *Peace and Stability in the Middle East and North Africa*. Gütersloh 1996. 142 S., ISBN 3-89204-243-8. DM 20,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union*. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996. Gütersloh 1996. 280 S., ISBN 3-89204-809-6. Auch in Englisch ISBN 3-89204-812-6. DM 15,00.
- Max Kaase, Andrew Kohut, *Estranged Friends? The Transatlantic Consequences of Societal Change*. Gütersloh 1996. 152 S., ISBN 3-89204-149-0. DM 15,00.
- Stefan Collignon, *Geldwertstabilität in Europa. Die Währungsunion auf dem Prüfstand*. Gütersloh 1996. 200 S., ISBN 3-89204-811-8. DM 25,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Neue Ostpolitik – Strategie für eine gesamteuropäische Entwicklung*. Gütersloh 1997. 192 S., ISBN 3-89204-810-X. DM 20,00. Auch als Kurzfassung: 32 S., ISBN 3-89204-814-2. Englische Kurzfassung: ISBN 3-89204-815-0. Kostenlos.
- Werner Weidenfeld, Josef Janning, Sven Behrendt, *Transformation im Nahen Osten und Nordafrika*. Gütersloh 1997. 60 S., ISBN 3-89204-277-2. Auch in Englisch ISBN 3-89204-278-0. DM 15,00.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Europa öffnen. Anforderungen an die Osterweiterung*. Gütersloh 1997. 288 S., ISBN 3-89204-820-7. DM 20,00.

- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Partnerschaft gestalten. Die Zukunft der transatlantischen Beziehungen*. Bellevue Gespräche II. Gütersloh 1997. 128 S., ISBN 3-89204-279-9. Auch in Englisch ISBN 3-89204-280-2. DM 20,00.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Das neue Europa – Strategien differenzierter Integration*. International Bertelsmann Forum. Gütersloh 1997. 184 S., ISBN 3-89204-254-3. Auch in Englisch ISBN 3-89204-255-1. DM 20,00.
- Thomas Fischer, Nicole Schley, *Europa föderal organisieren. Essentialia einer Strukturreform der Europäischen Union zur Jahrtausendwende*. Gütersloh 1998. 50 S., ISBN 3-89204-837-1. Kostenlos.
- Bertelsmann Stiftung, Forschungsgruppe Europa (Hrsg.), *Systemwandel in Europa – Demokratie, Subsidiarität, Differenzierung*. Gütersloh 1998. 58 S., ISBN 3-89204-831-2. Kostenlos.
- Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Amsterdam in der Analyse*. Gütersloh 1998. 320 S. und CD-ROM. ISBN 3-89204-807-X. DM 28,00.
- Josef Janning, Patrick Meyer, *Deutsche Europapolitik. Vorschläge zur Effektivierung*. Gütersloh 1998. 38 S., ISBN 3-89204-830-4. Kostenlos.
- Friedrich Heinemann, *EU-Finanzreform. Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption*. Gütersloh 1998. 2. Aufl. 1998. 82 S., ISBN 3-89204-825-8. Kostenlos.
- Iris Kempe, *Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrußland und Moldova*. Gütersloh 1998. 64 S., ISBN 3-89204-827-4. Auch in Englisch ISBN 3-89204-833-8. Kostenlos.
- Bertelsmann Stiftung, Forschungsgruppe Europa (Hrsg.), *Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union*. Gütersloh 1998. 2. Aufl. 1998. 80 S., ISBN 3-89204-824-X. Auch in Englisch ISBN 3-89204-826-6. Kostenlos.
- Elmar Rieger, *Agenda 2000. Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik*. Gütersloh 1999. 80 S., ISBN 3-89204-841-X. Kostenlos.