

Reformperspektiven der EU: von Nizza zum Konvent: aus internationalen Fachzeitschriften, 1. Halbjahr 2002

Schild, Joachim

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schild, J. (2002). *Reformperspektiven der EU: von Nizza zum Konvent: aus internationalen Fachzeitschriften, 1. Halbjahr 2002*. (SWP-Zeitschriftenschau, 05/2002). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-365277>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Reformperspektiven der EU: von Nizza zum Konvent

Aus internationalen Fachzeitschriften, 1. Halbjahr 2002

Joachim Schild

Die Stärkung der Handlungsfähigkeit und Effizienz der EU-Entscheidungsverfahren bildet neben ihrer Demokratisierung und Transparenzsteigerung das zentrale Ziel, dem die Arbeit des EU-Verfassungskonvents gewidmet ist. Seit Maastricht steht die institutionelle Reform auf der Agenda der Union, ohne daß bislang eine Lösung gefunden wurde, die die Handlungsfähigkeit und demokratische Legitimation einer erweiterten EU verbürgen würde. Darum geht es bei den hier ausgewählten Artikeln.

Im Zentrum der Kritik an den Bestimmungen des Vertrags von Nizza stand die Regelung eines dreifachen Mehrheitserfordernisses für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat. Nicht nur wurde die zum Erreichen einer qualifizierten Mehrheit der gewichteten Stimmen notwendige Schwelle gegenüber der heute geltenden Regelung leicht angehoben; daneben wurden zwei weitere Kriterien eingeführt: die Mehrheit der Mitgliedstaaten muß zukünftig (ab dem Jahr 2005) zustimmen, und einzelne Mitgliedstaaten können überprüfen lassen, ob die zustandgekommene Mehrheit mindestens 62 Prozent der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union umfaßt.

Mehr Kommission...

George Tsebelis von der University of California, Los Angeles, und **Xenophon Yataganas**, Mitarbeiter der EU-Kommission, teilen in ihrem Beitrag zur Juni-Ausgabe des *Journal of Common Market Studies* die Einschätzung, daß Mehrheitsbildungsprozesse im Rat im Rahmen des Vertrages von Nizza durch die Einführung zusätzlicher Kriterien erschwert werden. Auf der Grundlage dieser Einschätzung gehen sie in ihrer Auseinandersetzung mit dem Ergebnis von Nizza einen Schritt weiter. Sie fragen sich, welche Auswirkungen die vereinbarten Regelungen zur Mehrheitsbildung im Rat auf die zukünftige institutionelle Balance innerhalb der EU haben werden.

Erschwerte Bedingungen für eine Mehrheitsbildung im Rat reduzieren den Hand-

lungsspielraum des Rates gegenüber dem Europäischen Parlament (EP) im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens. Die Zahl möglicher Verhandlungsergebnisse, die für eine Mehrheit im Rat akzeptabel wäre, verringert sich. Bei unveränderten Entscheidungsregeln im Parlament stärkt eine verringerte Verhandlungsflexibilität tendenziell die Position des Rates in Verhandlungen mit dem EP. Tsebelis/Yataganas sehen aber auch die Position von Kommission und Europäischem Gerichtshof (EuGH) im Verhältnis zum Rat gestärkt. Wenn die Kommission auf der Grundlage der vom Rat beschlossenen Sekundärrechtsakte handelt, besitzt sie, so das spieltheoretisch untermauerte Argument der Autoren, um so größere Freiheitsgrade in ihrem Handeln, je schwieriger die Mehrheitsfindung im Rat gestaltet wird. Denn das schärfste Sanktionsmittel gegen ein Kommissionshandeln in Rechtsanwendung und Politikumsetzung, das den ursprünglichen Intentionen des Rates zuwiderliefe, bestehe in der Neufassung des entsprechenden Rechtsaktes.

Das gleiche Argument wird auf die Interpretationsspielräume des EuGH in seiner Rechtsprechung ausgedehnt. Auch hier kann der Rat im Zweifelsfall bei einer seinen Absichten zuwiderlaufenden Rechtsinterpretation oder -fortbildung seitens des EuGH durch erneuten Erlaß eines abgewandelten oder präzisierten Rechtsaktes für Abhilfe sorgen. Diese letzte Waffe des Rates gegenüber Kommission und EuGH wird aber um so stumpfer, je anspruchsvoller die Voraussetzungen für die Mehrheitsbildung im Rat gestaltet werden. Ein schwerfälligeres EU-Entscheidungssystem führe tendenziell zu »policy stability«, erschwert mit anderen Worten die Veränderung des Status quo und erweitert damit die Handlungsspielräume für die europäische Bürokratie und die rechtssprechende Gewalt.

Um die Interpretationsspielräume nicht nur der Mitgliedstaaten, sondern auch der Kommission und des EuGH einzugrenzen, könnte der Rat geneigt sein, Rechtsvor-

schriften sehr detailliert zu fassen. Dann wäre eine »Bürokratisierung« europäischer Politik das Ergebnis einer Erschwerung der Mehrheitsbildung im Rat. Dies liefe gewiß dem im Konvent vielfach artikulierten Wunsch nach einer subsidiaritätsgerechten, weniger detaillierten Ausgestaltung von Gemeinschaftsrechtsakten zuwider.

Die Autoren werfen abschließend die Frage auf, ob die von ihnen skizzierten Auswirkungen der in der »Nacht der langen Messer« in Nizza getroffenen institutionellen Neuregelungen zur Entscheidungsfindung im Rat von den Beteiligten voll übersehen wurden, und plädieren dafür, im Hinblick auf die für 2004 geplante neuerliche Regierungskonferenz die nicht intendierten Konsequenzen zum Anlaß einer Neubewertung der Ergebnisse von Nizza zu nehmen.

...oder mehr Rat

Die Argumentation von Tsebelis/Yataganas steht und fällt mit der von ihnen auf formal-abstrakte Überlegungen zur Bildung von Veto-Koalitionen gestützten These, daß die Entscheidungsfindung im Rat nach Nizza tatsächlich schwieriger und die politisch-legislative Entscheidungsfähigkeit der EU reduziert wird. Dies bestreitet jedoch **Axel Moberg**, Mitarbeiter des schwedischen Außenministeriums und als solcher in die Arbeiten der Regierungskonferenz 2000 involviert. Entscheidend sei nicht die durch die veränderten Beschlußfassungsregeln im Rat bedingte Erhöhung der Zahl von Vetokoalitionen, wie sie sich in formal-mathematischen Modellen nachweisen lasse.¹ Vielmehr sei die große Mehrzahl aller theoretisch denkbaren Koali-

¹ Ein Beispiel für eine solche mathematische Analyse der Machtverteilungsauswirkungen der neuen vertraglichen Regelungen im Vertrag von Nizza zur Entscheidungsfindung im Rat bieten Fuad Aleskerov u.a., *European Union Enlargement: Power Distribution Implications of the New Institutional Arrangements*, in: *European Journal of Political Research*, 41 (Mai 2002) 3, S. 379–391.

tionsbildungen politisch völlig unwahrscheinlich und damit irrelevant. Entscheidend für Mitgliedstaaten und ihre Verhandlungsführung zur Reform der Stimmengewichtung und Entscheidungsregeln im Rat sei ihre Fähigkeit zur Bildung von Sperrminoritäten gemeinsam mit Partnern, denen sie sich durch ähnlich gelagerte langfristige Interessen verbunden fühlen.

Nach einer detaillierten und aufschlußreichen Darstellung der in Nizza diskutierten Reformoptionen und Ergebnisse in puncto Mehrheitsbildung im Rat vertritt der Autor die These, daß die beschlossene dreifache Mehrheitshürde die Entscheidungsfähigkeit der EU nicht nachhaltig reduziere. Zum einen hätte das neu eingeführte Kriterium, daß ein Vorschlag nicht nur die qualifizierte Mehrheit der gewichteten Stimmen auf sich vereinen, sondern auch von einer Mehrheit der Mitgliedstaaten getragen werden muß, keine praktische Bedeutung. Denn in der Ratsarbeit käme Lagerbildung zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten ohnehin so gut wie nie vor. Die drei Mehrheiten aus Mitgliedstaaten, gewichteten Stimmen und 62 Prozent der EU-Bevölkerung werden sich nach Einschätzung des Autors in der Praxis sehr stark überlappen. Im übrigen werde im konsensorientierten Entscheidungssystem der EU nur selten auf formale Mehrheitsabstimmungen im Rat zurückgegriffen. Die zentrale Auswirkung veränderter Entscheidungsregeln sei daher nicht in möglichen Entscheidungsblockaden zu suchen; die wichtigste Konsequenz sei vielmehr in einer Veränderung der relativen Verhandlungsmacht der Mitgliedstaaten aufgrund der Neuregelung zu sehen.

Dabei hat die Einführung des Bevölkerungskriteriums Moberg zufolge die größten politischen Auswirkungen. Dieses Kriterium bringt Deutschland in eine privilegierte Position bei der Bildung von Koalitionen zum Erreichen der Sperrminorität. Eine solche Vetomacht, der sich die Akteure im Verlauf der Ratsverhandlungen sehr bewußt gewesen seien, so der Autor, werde jedoch in aller Regel zur Verbesserung des

Verhandlungsergebnisses im Sinne der eigenen Präferenzen und weniger zur Blockierung von Entscheidungen eingesetzt.

Integrationsfreudiges Frankreich?

Der mehr als mühselige Weg zum Vertrag von Nizza und das Scheitern des ersten irischen Referendums zur Ratifikation des Vertragswerks lassen viele Beobachter vermuten, daß eine erneute Verhandlung institutioneller Reformen im Konvent und in der nachfolgenden Regierungskonferenz ein äußerst schwieriges und wenig aussichtsreiches Unterfangen sein könnte. Ganz anders **Philippe Moreau Defarges** vom *Institut français des relations internationales* (IFRI) in der Januar/Februar-Ausgabe der Zeitschrift *Le débat*. Obwohl der Vertrag von Nizza ein »institutionelles Monster« hervorgebracht habe, sei die institutionelle Reformdebatte sehr viel weiter fortgeschritten, als es den Anschein habe. Die heute auf der Tagesordnung stehende Frage sei die nach einer europäischen Regierung – also nicht lediglich die nach dem Regieren in der EU und der »governance« jenseits des Nationalstaates.

Aus einer Reihe von Gründen hält er einen baldigen Entwicklungssprung der Union in Richtung einer europäischen Regierung für möglich. Neben institutionellen Inkohärenzen und Funktionsdefiziten verweist er auf die Folgewirkungen der Euro-Einführung als Antriebskraft für eine Stärkung der Regierungsfähigkeit der Union. Der Euro werde weitere Integrationsschritte nach sich ziehen, um die EU-Mitglieder nach der Vergemeinschaftung ihres geldpolitischen Instrumentariums in die Lage zu versetzen, den Hebel der Haushaltspolitik wirksam zur makroökonomischen Steuerung einzusetzen. Dazu bedürfe es einer Vergrößerung des EU-Budgets, eventuell einer EU-Steuer, deren wirtschaftspolitischer Einsatz wiederum eine Regierungsinstanz erforderlich mache.

In seinem Plädoyer für eine grundlegende institutionelle Neuordnung der EU

spricht Moreau Defarges sich für eine Regierung aus, die im Gegensatz zur heutigen Kommission nicht Regierungsfunktionen mit Funktionen einer unabhängigen Aufsichtsbehörde (im Bereich des Wettbewerbsrechts und der Fusionskontrolle) verbindet. Entsprechend der doppelten Legitimationsgrundlage der EU als Union der Staaten und Bürger sollten der Europäische Rat und das Europäische Parlament die Regierung gemeinsam bestimmen und auch gemeinsam kontrollieren. Damit bewegt sich Moreau Defarges in den Bahnen des Verfassungsentwurfes der Neogaullisten Alain Juppé und Jacques Toubon, die ebenfalls die Installierung einer europäischen Regierung und die Abschaffung sowohl der Kommission als auch der Ministerräte in ihrer heutigen Form vorschlagen und Aufsichtsfunktionen, die heute die Kommission wahrnimmt, an eine unabhängige Aufsichtsbehörde delegieren möchten.

Seinen Optimismus, daß die nötige politische Unterstützung für einen solchen Prozeß auch und gerade in Frankreich gefunden werden könne, bezieht er aus einer interessanten Überlegung: Das zentrale Problem französischer Außenpolitik seit 1870/71 bestehe in der Ausbalancierung eines machtpolitisch strukturell überlegenen Deutschlands. Dazu stünden Frankreich drei theoretische Optionen offen: eigenständig ein größeres Gewicht zu erlangen als Deutschland, was als ausgeschlossen gelten könne; eine klassische Balance-of-power-Politik, für die aber die Partner fehlten; oder schließlich die dritte, für den Autor einzig realistische Option: auf supranationale Einbindung Deutschlands in machtausgleichenden Unionsstrukturen zu setzen. Eine europäische Regierung könne als das probate Mittel angesehen werden, um die deutsch-französische Parität in Europa zu sichern, laut Moreau Defarges eine mächtige Motivquelle für eine auf vertiefte Integration setzende französische Europapolitik.

Mit den Aussichten einer aktiven europapolitischen Rolle Frankreichs, die Moreau Defarges als Voraussetzung weitreichender

institutioneller Reformen betrachtet, befassen sich zwei Beiträge von **Robert Frank** und **Ulrike Guérot**. Sie kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen.

Europapolitik im allgemeinen, die Arbeit des EU-Reformkonvents und die politischen wie institutionellen Reformherausforderungen im Kontext der EU-Osterweiterung im besonderen haben im französischen Wahlkampf kaum eine Rolle gespielt, wie **Robert Frank** von der Universität Paris 8 (Panthéon-Sorbonne) im März/April-Heft der *Revue politique et parlementaire* feststellt. Trotz der Tatsache, daß – mit Ausnahme des zentristischen Präsidentschaftsanwärters François Bayrou – praktisch nur Kandidaten aus dem Lager der »Souveränisten« ihren Wahlkampf mit Europathemen bestritten haben, und trotz verhaltener offizieller Reaktionen auf die in der Humboldt-Rede von Bundesaußenminister Fischer enthaltenen Reformvorschläge geht Frank davon aus, daß der Eindruck einer französischen »Eurofrilosität« trüge.

Zunächst verweist er auf zyklische Entwicklungen der französischen Europapolitik, in der sich seit dem Schuman-Plan immer Phasen mutiger Initiativen mit Rückschlägen à la EVG-Scheitern oder der von de Gaulle betriebenen Politik des leeren Stuhls abgewechselt hätten. Anlaß zum Optimismus biete zum einen die Feststellung, daß das zyklische Schwanken zwischen europapolitischem Aktivismus und Ängsten vor Souveränitäts- und Identitätsverlusten längerfristig betrachtet mit der Zustimmung zu weitreichenden Integrationsschritten verbunden war. Außerdem, so Frank, benötige der französische Präsident in der politischen Kultur der V. Republik ein besonderes politisches Profil, das die Rolle des »Hüters der Nation« mit der Formulierung eines ambitionierten Zukunftsprojekts für das Land verbinde. War dies unter de Gaulle noch die Wiederherstellung nationaler Unabhängigkeit, so bestehe der aussichtsreichste Weg zur Erlangung einer präsidentiellen Statur heute darin, die europäische Zukunft Frankreichs aktiv zu gestalten. Eine Ent-

scheidung zugunsten des europäischen Einflusses und zu Lasten der nationalen Souveränität werde, Frank zufolge, durch eine seit mehreren Jahrzehnten andauernde europäische Transformation der nationalen Identität der Franzosen gestützt.

Vor dem Hintergrund der politischen Verwerfungen infolge der Präsidentschaftswahl und des überraschend guten Abschneidens der extremen Rechten in Frankreich kommt **Ulrike Guérot** von der *Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik* in der Juni-Ausgabe der Zeitschrift *Dokumente* zu einer ganz anderen Einschätzung. Die innenpolitischen und innergesellschaftlichen Erschütterungen, die in den Wahlerfolgen des Rechtsextremisten Le Pen ihren Ausdruck fanden, ließen weder im Hinblick auf die Endphase der Osterweiterungsverhandlungen und die Reform der Agrarpolitik noch im Hinblick auf die europäische Verfassungsdiskussion einen konstruktiven Beitrag Frankreichs erwarten: »Frankreich wird über weitere fünf Jahre europapolitisch nur bedingt handlungsfähig, jedenfalls nicht vorwärtsweisend sein«, so die Einschätzung Guérots. Die eigene innere Schwäche könne sogar als Druckmittel und Trumpf in europäischen Verhandlungen eingesetzt werden, um französische Positionen unter Verweis auf die innenpolitische Nichtdurchsetzbarkeit europäischer Vorhaben zu stärken. Selbst Negativszenarien à la Politik des leeren Stuhles schließt Guérot nicht mehr völlig aus und warnt vor der »deadlocking capacity« des französischen Partners, zumal auf deutscher Seite die Bereitschaft gesunken sei, auf französische Sonderwünsche und Interessen Rücksicht zu nehmen.

Föderal – aber wie?

Tanja A. Börzel von der Humboldt-Universität zu Berlin und **Madeleine O. Hosli** von der University of Michigan befassen sich in ihrem Beitrag zur Ausgabe 2/2002 der Online-Reihe *Constitutional Web-Papers* mit föderalen Entwicklungsoptionen der EU

zwischen dem Modell eines dualen Föderalismus à la USA oder der Schweiz und einem kooperativen Föderalismus bundesdeutscher Prägung. Sie charakterisieren die EU als ein System, das Elemente beider Typen miteinander verbindet. Die EU entspreche zwar weitgehend dem Typ des kooperativen Föderalismus mit zwischen den Ebenen geteilten Kompetenzen und einer starken Verankerung territorial definierter Interessen durch die zentrale Stellung und Rolle nationaler Exekutiven im Entscheidungssystem der EU. Allerdings besitzen die Mitgliedstaaten ähnlich, ja sogar stärker noch als Schweizer Kantone eine hohe finanzielle und legislative Autonomie. Die EU habe weder das Recht, Steuern zu erheben, noch sei sie in der Lage, makroökonomische Stabilisierungs- und Umverteilungsfunktionen wahrzunehmen. Hierzu fehle es ihr an entsprechenden Instrumenten und budgetären Ressourcen, etwa um auf asymmetrische Schocks im Euro-Raum angemessen reagieren zu können. Gleichzeitig sind die mitgliedstaatlichen wirtschaftspolitischen Handlungsmöglichkeiten unter den Bedingungen der Währungsunion und einer zentralisierten Geldpolitik stark beschnitten. Aus dieser Konstellation ergibt sich Börzel/Hosli zufolge eine »doppelte Legitimationsfalle«: Eine defizitäre Input-Legitimation aufgrund geringer politischer Partizipationsmöglichkeiten und einer schwach ausgeprägten »accountability« der EU-Organe gegenüber den Unionsbürgern könne nicht durch eine starke Output-Legitimierung der EU über effiziente Handlungsmöglichkeiten und befriedigende Politikergebnisse kompensiert werden.

Vor diesem Hintergrund stünden der EU grundsätzlich zwei Entwicklungsoptionen offen. Sie könnte sich in Richtung des Schweizer Föderalismusmodells entwickeln. Eine hohe Autonomie der einzelnen Ebenen würde durch einen fiskalischen Föderalismus mit dem fortbestehenden vollen Recht der Mitgliedstaaten zur Steuererhebung garantiert und wäre mit einem regulatorischen Wettbewerb der Systeme

verbunden. Statt der starken Repräsentation territorialer – sprich mitgliedstaatlicher – Interessen auf EU-Ebene in Form der dominanten Stellung nationaler Exekutiven im Entscheidungssystem wäre an einen direkt gewählten Senat zu denken, der eine stärker funktionale Interessenrepräsentation auf europäischer Ebene verbürgen würde. Da eine solche Senatslösung nur geringe Unterstützung in den EU-Mitgliedstaaten genieße, halten die Autorinnen eine Weiterentwicklung der EU in Richtung eines kooperativen Föderalismus für wahrscheinlicher.

Das Problem der Output-Legitimation könne in diesem Szenario durch Kompetenztransfer zur Verbesserung der Fähigkeiten der EU zur makroökonomischen Stabilisierung und Umverteilung, durch ein Recht zur Erhebung europäischer Steuern und eine Ausweitung des EU-Budgets prinzipiell gelöst werden. Eine solche Entwicklung, so warnen die Autorinnen, würde jedoch die Probleme der Input-Legitimierung der EU-Politik noch weiter verschärfen, da die funktionale Interessenrepräsentation weiterhin schwach bleibe. Die Lücke zwischen Kompetenzbestand und politischer Gestaltungsmacht der EU und der demokratischen Rückbindung ihres Handelns würde sogar noch wachsen. Ob eine Stärkung des Europäischen Parlaments Abhilfe im Sinne einer effektiven Repräsentation von 500 Millionen Unionsbürgern einer erweiterten Union schaffen könne, bleibe ungewiß, und die Einführung europaweiter Referenden als Weg der direkten Artikulation von Bürgerinteressen genieße nur wenig politische Unterstützung.

Auch die diskutierte Stärkung der Rolle nationaler Parlamente biete nicht die Möglichkeit, die EU näher an die Bürger zu bringen. Hierzu seien intermediäre Institutionen der Interessenvermittlung notwendig, die regelmäßig in die alltäglichen Entscheidungsprozesse der EU eingebunden sein müßten, damit die Bürger in die Lage versetzt werden, ihre Interessen und Anliegen im Vorfeld politisch verbindlicher Entscheidungen einzubringen.

Volk oder Parlament?

Um unterschiedliche Entwicklungswege europäischer Integration dreht sich auch eine in der *Zeitschrift für Politikwissenschaft* ausgetragene Kontroverse zwischen **Katharina Holzinger**, Max-Planck-Projektgruppe Gemeinschaftsgüter (Bonn), und **Christoph Knill**, Universität Jena, auf der einen Seite und **Frank Decker**, Universität Bonn, auf der anderen. In ihrer Auseinandersetzung mit den von Außenminister Fischer in seiner Humboldt-Rede entwickelten institutionellen Reformoptionen plädieren **Holzinger/Knill** für einen parlamentarischen Entwicklungsweg der EU, den sie als Verlängerung des bisherigen institutionellen Entwicklungspfades betrachten. Sie wenden sich vor allem gegen die Idee einer Direktwahl eines Europäischen (Kommissions-)Präsidenten durch die Unionsbürger, da ein so weitreichender Bruch mit dem bisherigen Entwicklungspfad und ein »Pfadsprung« in Richtung eines präsidentiellen Systems amerikanischer Prägung kaum mehrheitsfähig sei. Zudem setze eine solche Entwicklung ein funktionierendes europäisches Parteiensystem zur Strukturierung des politischen Wettbewerbs voraus, das derzeit nicht existiere. Die Alternative einer Bestimmung des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament, gekoppelt an das Ergebnis der Europawahlen, lehnen sie allerdings aus dem gleichen Grund ab: dem Fehlen eines europäischen Parteiensystems. Vielmehr plädieren sie für die Wahl eines Europäischen Präsidenten mit primär repräsentativen, aber ohne exekutive Funktionen durch das EP und erhoffen sich davon positive Rückwirkungen auf die Herausbildung eines europäischen Parteienwettbewerbs, ohne diese Erwartung allerdings näher zu begründen.

Dieser Perspektive widerspricht **Frank Decker** und plädiert seinerseits für die Direktwahl des Kommissionspräsidenten durch die Bürger der EU, ganz wie Außenminister Fischer in einer seiner Optionen der Humboldt-Rede und auch der belgische

Premier Guy Verhofstadt. Einig ist sich Decker mit Holzinger/Knill darin, daß das Fehlen eines funktionierenden europäischen Parteienwettbewerbs es als wenig sinnvoll erscheinen lasse, die Bestimmung des Kommissionspräsidenten an die Europawahlen zu koppeln und vom EP vornehmen zu lassen.

Er zieht daraus jedoch eine andere Schlußfolgerung: Die Alternative zum parlamentarischen Entwicklungsweg einer Verschränkung der Gewalten liege in einer Entwicklung der EU in Richtung eines Systems des präsidentiellen Typs mit klarer Gewaltentrennung. Die Demokratisierung und verbesserte Legitimierung der europäischen Exekutive ließe sich durch die Direktwahl des Kommissionspräsidenten bewerkstelligen, dem ein starkes, da der Spitze der Exekutive nicht verpflichtetes Parlament gegenüberstünde. Bei der Direktwahl stünde für den europäischen Bürger tatsächlich und in für ihn klar erkennbarer Weise etwas auf dem Spiel, was bei den Europawahlen derzeit nicht der Fall sei. Außerdem wäre das Verhältnis von Exekutive und Legislative in einem präsidentiellen System für die Bürger leichter zu verstehen. Der von Großbritannien, Frankreich und Spanien ins Spiel gebrachte Vorschlag eines vom Europäischen Rat zu bestimmenden Unionspräsidenten mit Zuständigkeiten für die Außenbeziehungen der Union konnte in beiden Beiträgen nicht mehr berücksichtigt werden. Er dürfte allerdings kaum auf Zustimmung der Autoren stoßen, da eine Demokratisierungswirkung von seiner Verwirklichung wohl nicht zu erwarten wäre.

Decker, der seinen Vorschlag zur Direktwahl des Kommissionspräsidenten in einem Beitrag zum April-Heft des *Journal of European Public Policy* ausführlich demokratietheoretisch begründet, setzt sich jedoch kaum mit den praktischen Problemen von dessen Umsetzung auseinander. Wie sollte es einem Präsidentschaftsanwärter angesichts von Sprachbarrieren gelingen, eine direkte Kommunikation mit den Bürgern aller Mitgliedstaaten herzustellen? Sollten

seine Wahlkampfauftritte etwa simultan gedolmetscht werden? Und kann es als wahrscheinlich gelten, daß die einzelnen nationalen Mitglieder europäischer Parteienfamilien für ein aktives Wahlkampfengagement zugunsten eines im eigenen Land mehr oder weniger unbekanntem Bewerbers aus einem anderen Mitgliedstaat zu gewinnen wären?

Chance des Irrrens

Eine wesentliche institutionelle Innovation, die auf der Agenda der Konventsarbeit steht, betrifft den Konvent selbst. Er wird die Frage zu beantworten haben, wie künftig Vertrags- bzw. Verfassungsrevisionen vorzubereiten und durchzuführen sind. Es mehren sich die Stimmen, die für eine vertragliche Festschreibung der Methode des Konvents zur Vorbereitung künftiger Vertrags- bzw. Verfassungsrevisionen plädieren. Zu dieser Empfehlung gelangt auch **Wolfgang Wessels** von der Universität zu Köln in der April-Ausgabe der Zeitschrift *Integration*.

Er unterscheidet zunächst idealtypisch drei unterschiedliche Rollen, die der Konvent ausfüllen könnte:

- ▶ die Rolle eines von den mitgliedstaatlichen Regierungen mehr oder weniger (fern-)gesteuerten Ideenlieferanten für die nachfolgende Regierungskonferenz zur Vertragsrevision, der die im Laekener Mandat formulierten Fragen eher oberflächlich oder selektiv beantworten und der Regierungskonferenz einen unverbindlichen Blumenstrauß von Optionen liefern würde;
- ▶ die Rolle einer verfassungsgebenden Versammlung, die den Versuch der Bildung einer föderalistisch orientierten Mehrheit in ihren Reihen unternähme, einen umfassenden, geschlossenen und ambitionierten Verfassungsentwurf ausarbeiten würde, der die nachfolgende Regierungskonferenz weitgehend binden sollte; dabei würde er bewußt die Gefahr in Kauf nehmen, daß der neue Grün-

derungstext nicht von allen Mitgliedstaaten mitgetragen werden könnte und sich damit eine Art von Kerneuropa integrationsbereiter Mitgliedstaaten herausbilden würde;

- ▶ die Rolle einer Versammlung, die auf die Dynamik eines Überlegungsprozesses setzt, der kraft der besseren Argumente zu Gemeinsamkeiten und geteilten europapolitischen Leitbildern findet und – ohne notwendigerweise einen geschlossenen Entwurf für konstitutionelle Änderungen in einem Schritt anzubieten – dank breiter öffentlicher Debatten eine hohe Definitionsmacht im Hinblick auf die europäische Verfassungsagenda erlangte.

Wessels plädiert für einen evolutionären Prozeß der Vertragsgestaltung, der auch die bisherige konstitutionelle Entwicklung der EU geprägt habe. Zu unsicher seien die Folgen von Vertragsänderungen, zu viele unerwartete Entwicklungen beeinflussten den Integrationsprozeß, als daß man auf ein Vorgehen nach dem Prinzip des »Versuchs und Irrtums« in der EU verzichten könne. Der Konvent als Einrichtung, die nationale und europäische Parlamentarier in die Vorbereitung konstitutioneller Fortentwicklungen der EU einbezieht, wäre damit kein Instrument zum Sprung in die Finalität der Integration. Er würde vielmehr vertraglich verankert und institutionalisiert. Ein wiederholtes Zusammen-treten von Konventen in mehr oder weniger überschaubaren Zeiträumen – der nächste könnte für 2010 vorgesehen werden – und eine daran geknüpfte Abfolge von Regierungskonferenzen: so könnte Wessels zufolge eine erfolversprechende und korrekturfremdliche europapolitische Langfrist-strategie aussehen.

Vorgestellte Aufsätze

- Börzel, Tanja A./Hosli, Madeleine O.**, Brussels between Bern and Berlin: Comparative Federalism Meets the European Union, in: Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No. 2/2002, <http://les1.man.ac.uk/conweb/papers/conweb2-2002.pdf>
- Decker, Frank**, Institutionelle Entwicklungspfade im europäischen Integrationsprozess. Eine Antwort auf Katharina Holzinger und Christoph Knill, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 12 (2002) 2, S. 611–636
- Decker, Frank**, Governance beyond the Nation-State. Reflections on the Democratic Deficit of the European Union, in: Journal of European Public Policy, 9 (2002) 2, S. 256–272
- Frank, Robert**, La France de 2002 est-elle eurofrileuse?, in: Revue politique et parlementaire, 104 (März-April 2002) 1017/1018, S. 190–199
- Guérot, Ulrike**, Schwaches Frankreich, Rückschritte in der Europapolitik?, in: Dokumente, 58 (Juni 2002) 3, S. 21–23
- Holzinger, Katharina/Knill, Christoph**, Institutionelle Entwicklungspfade im europäischen Integrationsprozeß: eine konstruktive Kritik an Joschka Fischers Reformvorschlägen, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 11 (2001) 3, S. 987–1010
- Moberg, Axel**, The Nice Treaty and Voting Rules in the Council, in: Journal of Common Market Studies, 40 (Juni 2002) 2, S. 259–282
- Moreau Defarges, Philippe**, La question du gouvernement européen, in: Le débat, (Januar/Februar 2002) 118, S. 78–89
- Tsebelis, George/Yataganas, Xenophon**, Veto Players and Decision-making in the EU after Nice: Policy Stability and Bureaucratic/Judicial Discretion, in: Journal of Common Market Studies, 40 (Juni 2002) 2, S. 283–307
- Wessels, Wolfgang**, Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: Integration, 25 (April 2002), S. 83–98

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2002
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org