



Europäische Union: Die institutionelle Reformdebatte

Heinz Kramer

Im Laufe des nächsten Jahrzehnts soll die Europäische Union (EU) um zahlreiche mittel- und osteuropäische Staaten erweitert werden. Angesichts dieser Tatsache wird der Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung in der Diskussion über notwendige institutionelle Reformen der EU eine übergroße Bedeutung zugemessen. Empirische Analysen des Entscheidungsverhaltens des Ministerrates seit Mitte der 70er Jahre zeigen, daß die Effizienz gemessen am Tempo der Verabschiedung von Richtlinien relativ gleich geblieben ist. Die positiven Effekte des Mehrheitsverfahrens sind durch institutionelle Neuerungen wie die vergrößerte Rolle des Europäischen Parlaments oder fundamentale europapolitische Interessendivergenzen zwischen den Mitgliedstaaten spürbar kompensiert worden. Andererseits läßt sich zeigen, daß weder die Erweiterung um neue Mitglieder noch die Ausdehnung des Kompetenzbereiches der EG das Entscheidungstempo des Rates wesentlich vermindert haben.

Kaum war der Vertrag von Amsterdam am 1. Mai 1999 in Kraft getreten, berief der Europäische Rat im Juni 1999 für Februar 2000 eine neue Regierungskonferenz zur weiteren Reform der Europäischen Union ein. Mit ihr soll die EU für die in den nächsten Jahren zu erwartende Aufnahme neuer Mitglieder fit gemacht werden. Insbesondere geht es darum, die Institutionen der Union so zu reformieren, daß die Handlungsfähigkeit, die Effizienz und die demokratische Transparenz zumindest erhalten bleiben, nach Möglichkeit sogar verbessert werden.

„Bei der Institutionenreform geht es jedoch nicht nur um Effizienz und Legitimität, sondern auch ... um Macht. Auf dem Spiel stehen der relative Einfluß der Institutionen, ... aber auch das relative Gewicht der verschiedenen Mitgliedstaaten“, stellt **Stefan Lehne** in seinem Überblick über die anstehende Verhandlungsrunde fest. Das trifft auf alle zu verhandelnden Themen zu: Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission, Stimmengewichtung im Ministerrat und Ausweitung der Möglichkeit zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Ministerrat.

Diese Themen sind inhaltlich eng miteinander verbunden, da es letztlich darum geht, einen Kompromiß zu finden, der die überproportionale Stärke der kleineren Länder im Ministerrat nicht grundsätzlich in Frage stellt und die Großen dennoch dafür kompen-

siert, daß sie künftig wohl in einer größeren Europäischen Kommission auf ihren zweiten Kommissar werden verzichten müssen. Eine an sich sinnvolle weitergehende Beschränkung auf eine aufgabenadäquate Zahl von weniger als 20 Mitgliedern ist nach Lehnes Ansicht nicht durchsetzbar.

Eine Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit des Rates wird allgemein von der Ausdehnung jenes Bereichs erwartet, in dem die qualifizierte Mehrheit gilt. Hier hat der Vertrag von Amsterdam nur geringe Fortschritte gebracht, und die Aussichten dafür in den anstehenden Reformverhandlungen sind auch nicht gerade rosig, da sich unter den im Bereich der Einstimmigkeit verbliebenen Materien viele Fragen von hoher politischer Sensibilität befinden, wie die Steuer- und Regionalpolitik, die Eigenmittel der Union, Außen- und Sicherheitspolitik und innere Sicherheit. In einem politischen Großklima, in dem Zurückhaltung gegenüber weiterer Souveränitätsübertragung und Ungewißheit über die Folgen der anstehenden erheblichen Erweiterung eine wichtige Rolle spielen, könnten die Verhandlungen zu diesem Thema ähnlich „frustrierend und weitgehend unproduktiv“ verlaufen wie während der letzten Regierungskonferenz. Dennoch dürfte der Erfolg oder Mißerfolg der Institutionenreform in der Perspektive der Erweiterung vor allem an der Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung gemessen werden.

Diese muß jedoch nicht unbedingt zu einer größeren Handlungsfähigkeit des Rates der EU führen, wie **Madeleine O. Hosli** in ihrer vorwiegend auf quantitative Überlegungen beschränkten Analyse zum Problem des „Status Quo Bias“ des Rates zeigt. Je größer die Zahl der Mitgliedstaaten, desto geringer ist rein statistisch die Möglichkeit, daß sich Koalitionen zusammenfinden, die die erforderliche Mehrheit (Quorum) zustande bringen, solange dieses Quorum unverändert bleibt. Es liegt seit Gründung der EWG bei ca. 70% der Gesamtstimmzahl. In der EWG-6 lag der Anteil der „winning coalitions“ an der Zahl aller möglichen Koalitionen noch bei 22,2% (das Quorum für die qualifizierte Mehrheit war 70,6% aller Stimmen). In der heutigen EU-15 ist dieser Anteil auf 7,8% gesunken (das Quorum liegt nahezu unverändert bei 71,3%). Allein um das aktuelle rechnerische Maß an Handlungsfähigkeit des Rates, das heißt den Anteil an „winning coalitions“, zu bewahren, müßte bei einer Erweiterung also das Quorum gesenkt werden.

Allerdings darf nicht übersehen werden, daß diese Analyse die Handlungsfähigkeit des Rates ausschließlich anhand quantitativer Überlegungen beurteilt und alle anderen, das Entscheidungsverhalten bestimmenden Faktoren außer acht läßt. Aber auch so macht sie deutlich, daß die Annahme, eine größere Union bedeute auch eine Beeinträchtigung der Handlungsfähigkeit, nicht völlig unbegründet ist. Entsprechend notwendig sind institutionelle Reformen, die dies verhindern.

Eine Veränderung der nationalen Stimmengewichte dürfte in dieser Frage nicht unbedingt große Fortschritte bringen. Einmal werden sich die kleineren Mitgliedstaaten, wie Lehne meint, gegen eine zu große Verschiebung zugunsten der Großen wehren, um das Entstehen eines „Direktoriums“ in der EU zu verhindern. Zum anderen zeigen erste

vorliegende Daten über das Abstimmungsverhalten im Rat, auf die Hosli hinweist, daß es bisher keine erkennbaren Tendenzen zur Bildung „fester Koalitionen“ unter den Mitgliedstaaten gibt. Dies wäre angesichts des breiten Spektrums von Sachverhalten, über die inzwischen in Brüssel entschieden wird und die jedes Mitglied je unterschiedlich berühren, auch eher verwunderlich.

Diese und andere Analysen stellen theoretisch mehr oder weniger fundierte abstrakte Überlegungen an zu den möglichen (wahrscheinlichen) Wirkungen bestimmter Maßnahmen wie der Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitsabstimmung oder der Erweiterung der EU-Mitgliederzahl. In einer bahnbrechenden Arbeit konstatiert **Jonathan Golub**, daß wir eigentlich erstaunlich wenig über die Beziehungen zwischen Abstimmungsregeln im Rat, institutionellen Reformen und Entscheidungsverhalten wissen. Es bestehe ein eklatanter Mangel an systematischen und methodisch ausgefeilten empirischen Untersuchungen dieser Zusammenhänge.

Seine eigene Arbeit gründet sich auf alle 1 262 zwischen 1974 und 1995 von der Kommission unterbreiteten Vorschläge für Richtlinien, für die Daten verfügbar sind. Dies ermöglicht ihm eine empirische Analyse der Folgen des sogenannten Luxemburger Kompromisses von 1966 sowie der Konsequenzen der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) von 1987 und des Maastrichter Vertrages von 1992 für den politisch bedeutsamsten Bereich der EU-Aktivitäten. Die Untersuchung, die mit etablierten politikwissenschaftlichen Methoden arbeitet, insbesondere mit der „event history analysis“, kommt zu Ergebnissen, die einige der herkömmlichen Meinungen über die Entscheidungsperformance der EU deutlich in Frage stellen.

So war der Rat unter der Wirkung des Luxemburger Kompromisses keineswegs paralytisch. Die Jahre 1974 bis 1978 können im Gegenteil geradezu als eine Hochphase der Entscheidungsfreudigkeit bezeichnet werden. Für Golub ist dies ein Hinweis, daß auch nach dem Luxemburger Kompromiß, zumindest in der zweiten Hälfte der 70er Jahre, die vertraglich vorgesehenen Mehrheitsentscheidungen häufiger stattfanden als angenommen. Eine alternative Erklärung könnte sein, daß infolge einer weitreichenden grundlegenden europapolitischen Übereinstimmung der Mitgliedstaaten relativ rasch Einstimmigkeit im Rat zu erzielen war.

Andererseits läßt sich infolge der Einheitlichen Europäischen Akte und des Vertrages von Maastricht, mit denen jeweils der Bereich der Mehrheitsentscheidung deutlich ausgedehnt wurde, keine signifikante positive Änderung des Entscheidungsverhaltens feststellen. Vielmehr ist erkennbar, daß sich die mit diesen institutionellen Reformen einhergehende Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments im Entscheidungsprozeß (Kooperationsverfahren, Mitentscheidungsverfahren) signifikant negativ auf das Entscheidungstempo ausgewirkt hat. Die positiven Effekte der erweiterten Mehrheitsentscheidung könnten dadurch kompensiert worden sein.

Erstaunlicherweise hat die Süderweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal in den 80er Jahren das Tempo des Rates ebensowenig verlangsamt wie die Erweiterung der Entscheidungsmaterie durch die EEA und den Maastrichter Vertrag. Golub leitet daraus die Hypothese ab, daß Koalitionsbildungen und „package deals“ bei den EU-Entscheidungen viel weniger Bedeutung haben, als allgemein unterstellt wird. Der Autor erklärt dieses Phänomen damit, daß sowohl die Ausdehnung der Entscheidungsmaterie als auch der Zutritt neuer Mitglieder keine plötzlich auftretenden Ereignisse sind, sondern in der Regel im Vorfeld eine deutliche Angleichung der Positionen der Mitgliedstaaten bzw. eine weitgehende Annäherung der Beitrittskandidaten an den *acquis communautaire* voraussetzen. Das erleichtert nachfolgend auch die Einigung über einzelne Sachfragen im Rat.

Die wichtige Rolle der jeweiligen europapolitischen Präferenzstruktur der einzelnen Mitgliedstaaten für den Entscheidungsprozeß der EU wird auch dadurch unterstrichen, daß sich zeigen läßt, wie sehr der vom Autor so bezeichnete „Thatcher-Effekt“ die Effizienz des Rates nach 1979 beeinträchtigt hat und dazu beitrug, die positiven Effekte der vermehrten Mehrheitsentscheidung nach 1987 zu verkleinern. Eine ähnliche Wirkung sieht Golub in der Anfang der 90er Jahre unter den Mitgliedern verstärkt sich herausbildenden „Veto-Kultur“, die erklären könnte, warum trotz nochmalig vergrößerter Mehrheitsentscheidung das Entscheidungstempo im Rat nicht spürbar gewachsen ist.

Für die anstehende neue Runde institutioneller Reformen im Schatten der bevorstehenden Osterweiterung legen die vorgestellten wissenschaftlichen Befunde den Schluß nahe, daß eine Neuverteilung der Stimmengewichte unter den Mitgliedstaaten und die weitere Ausdehnung der Mehrheitsentscheidung nicht notwendig zu einer Verbesserung der Entscheidungseffizienz führen. Ebensowenig muß die Erweiterung um fünf oder sechs mittel- und osteuropäische Staaten die Effizienz beeinträchtigen, solange dafür gesorgt ist, daß die neuen Mitglieder zum Zeitpunkt des Beitritts hinreichend in die EU-Strukturen und -Politiken hineingewachsen sind.

* * * *

Liste der vorgestellten Aufsätze

Golub, Jonathan, In the Shadow of the Vote? Decision Making in the European Community, in: *International Organization*, 53 (Herbst 1999) 4, S. 733-764.

Hosli, Madeleine O., Power, Connected Coalitions, and Efficiency: Challenges to the Council of the European Union, in: *International Political Science Review*, 20 (1999) 4, S. 371-391.

Lehne, Stefan, Institutionenreform 2000, in: *Integration*, 22 (1999) 4, S. 221-230.