

Europapolitik in internationalen Fachzeitschriften, 2. Halbjahr 2000

Andreas Maurer*

Ein Ereignis und die sich hieraus erschließenden Überlegungen zur konzeptionellen Interpretation und politischen Einordnung der Europäischen Union prägen die Diskussion der Herbst- und Winterausgaben der Fachzeitschriften: die Regierungskonferenz zur institutionellen Reform der EU und der im Dezember 2000 ausgehandelte Vertrag von Nizza sowie die in diesem Kontext erneut gestellte Frage nach der Zukunft des Integrationsprozesses im Hinblick auf die Ost- und (zweite) Süderweiterung der Union.

Deutlich wird: An die EU gerichtete bzw. von ihren Akteuren wahrgenommene außen- und binneninduzierte Herausforderungen verdichten sich spätestens seit Abschluß des Amsterdamer Vertrags zu einem Problemkreis, dessen Bewältigung weder durch eine weitere Vertragsgrundlage – hier in Gestalt des Vertrags von Nizza – noch durch die inkrementalistisch vorangetriebene Öffnung der EU nach Süden und Osten zufriedenstellend gelöst werden kann. Die mit der Regierungskonferenz 2000 offener angesprochene Diskussion über die Zuordnung der Kompetenzen zwischen EU, EG, Mitgliedstaaten und subnationalen Gebietskörperschaften zeigt,

daß man die EU-internen Verflechtungen zwischen den nationalen und supranationalen Institutionen nur schwer in ein Korsett von Zuständigkeiten, normierungsberechtigten Akteuren und normgenerierenden Verfahren einbetten kann.

»Finalité politique« eines nicht-vollendeten Integrationsprozesses?

Joschka Fischers Rede im Mai vor der Berliner Humboldt-Universität, die Reden des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag sowie des britischen Premierministers

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität Bonn.

Tony Blair an der Warschauer Börse boten ausreichenden Zündstoff für eine über den Vertrag von Nizza hinausgehende wissenschaftliche und politische Debatte über die Finalität der Integration, die strukturellen Grundlagen des europäischen Institutionenwerks und die möglichen Strategien zur Erreichung des jeweils gewünschten Endzustands der Union. Die Vielfalt an Veröffentlichungen zur Finalitätsproblematik dokumentiert eine facettenreiche und intensiv geführte Kontroverse.

Wenig überraschend ist, wie nüchtern britische Publikationen auf die in den politischen Entwürfen vorgetragenen Ideen über die konstitutionelle Fortentwicklung der Union reagieren. So fragt die von **Julie Smith** editierte Themenausgabe von *International Affairs*, der Zeitschrift des Royal Institute of International Affairs, nach den geopolitischen Eckdaten Europas – »Europe: Where does it begin and end?« Die einführenden Beiträge resümieren die sich seit Beginn der 90er Jahre abzeichnende Kontur von EU, Europarat und NATO. Illustrativ ist der Beitrag von **Martin Walker** vom Woodrow Wilson Centre for Scholars, Washington, D.C., über das US-amerikanische »mental mapping« des größeren, über die EU-Grenzen hinausgehenden Europas, da jeder der sechs »Landkarten« – Sicherheit, Wirtschaft, Kultur, Religion, Geographie und Politik – institutionelle Angebote zugeordnet werden, die auf den bereits existierenden Organisationen NATO, EU, Europarat und OSZE aufbauen und – ganz im Gegensatz zur Dramatik der Reden vom »printemps constitutionnel« – nüchtern weiterdenken. Mit anderen Worten, aus Sicht der USA sind die Fragen Fischers weniger dringend als diejenigen nach der sinnvollen Verknüpfung bestehender Handlungsangebote zur Gestaltung der Staatenbeziehungen auf dem europäischen Kontinent.

Das Plädoyer Walkers für pragmatische Schritte bei der weiteren Fortbildung der Staatenbeziehungen auf dem europäischen Kontinent wird im Beitrag von **Lord William Wallace**, der an der London School

of Economics and Political Science lehrt, nachhaltig unterstützt. Wallace beleuchtet die Erweiterungspolitiken von NATO und EU, wobei er die notwendige Komplementarität der beiden »key institutions of Cold War western Europe« unterstreicht. Notwendig ist aus seiner Sicht »a greater degree of sensitivity and sympathy, on both sides of the Atlantic, to each other's differing priorities, and to the distractions of each other's domestic lobbies«. Vor diesem Horizont verwundert es wenig, daß Wallace nicht auf die großen Designs Fischers, Chiracs oder Blairs eingeht, sondern die Begründung einer effektiven Westpolitik« einfordert, »with European governments engaged in an active dialogue with their American ally over the reshaping of its European commitments, priorities, and expectations.«

Die Regierungskonferenz 2000, der Vertrag von Nizza und der Post-Nizza-Prozeß

Von der britischen Abgeklärtheit gegenüber den »konstitutionellen« Fragen der Union heben sich die Beiträge in französischen und deutschen Zeitschriften klar ab. Deutlich wird, daß die wissenschaftliche Analyse von den Anstößen aus dem politischen Raum lebt, Strategieentwürfe und theoriegeleitete Reflexionen in einem fruchtbaren Interaktionsverhältnis stehen und die tagespolitische Aktualität einer Debatte in einen größeren Konstruktionsrahmen einbetten können.

So stellen **Syméon Karagiannis** von der Université de Lille II, der an der Freien Universität Brüssel und an der Sorbonne lehrende Rechtswissenschaftler **Jean-Victor Louis** und der Emeritus der Universität Grenoble **Jean-Louis Quermone** die drei »left-overs« des Amsterdamer Vertrags vor, analysieren die Bandbreite und vertraglich sanktionierten Sollbruchstellen der Verhandlungen und weisen auf das in den politischen Reden des Frühjahrs 2000 deutlich gewordene Potential einer umfassenderen

Neuordnung und Konsolidierung der EU hin. Karagiannis zeichnet in einer beeindruckend klaren und die Fülle an wissenschaftlicher Literatur zum Amsterdamer Vertrag verarbeitenden Analyse die aus dem Protokoll über die Organe der EU (left-overs) ableitbaren Entwicklungs- und Verhandlungsoptionen auf. Im Kern seines Beitrags in der Herbstausgabe der *Revue du Droit de l'Union Européenne* bewertet er die im Protokoll angelegten Verfahrensvorschläge der »kleinen« – die »left-overs« des Amsterdamer Vertrags behandelnden – Regierungskonferenz und der »größeren«, über die 1997 nicht gelösten Fragen der Repräsentation der Staaten in den Organen der Union hinausgehenden Probleme der EG/EU-Vertragsordnung. Der Aufsatz stellt die Reformoptionen in den historischen Kontext der Entwicklung der europäischen Institutionenordnung seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte. Er endet leider ohne eigenständige Schlußfolgerungen und Vorschläge.

Genau hier setzen jedoch die Beiträge von Louis und Quermonne in der *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* an. Beide Autoren beleuchten die in der Struktur der EU angelegten Handlungsdefizite der Union, angefangen bei der schrittweisen Verlagerung der Behandlung politisch brisanter Fragen aus den Gemeinschaftsinstitutionen zum Europäischen Rat, bis hin zu den Außenbeziehungen der Union mit ihren immer wieder (und mit dem Ausbau der WTO zu einem global agierenden Regulierungsregime noch schärfer) fühlbaren Handicaps. Zur Bewältigung der Strukturdefizite, die nach Ansicht beider Autoren nicht von den Regierungskonferenzen allein gelöst werden können, schlägt **Louis** einen »processus de constitutionnalisation« vor, bei dem auch die Rangordnung der EG/EU-Rechtssätze sowie das Verfahren für künftige Reformen einzelner »Grundgesetz«-Artikel berücksichtigt werden sollten. Louis nennt keinen Zeitplan; das Verdienst seiner Arbeit ist aber gerade das Angebot einer längerfristigen und über die tagesaktuelle

Nötigung hinausgehenden Revision der Konstitutionselemente einer auf Dynamik angelegten Union.

Quermonne spricht in seinen »Beobachtungen der Reform der Institutionen« die Frage der Machtverhältnisse in der EU offen an: Tatsächlich deuten die letzten vier Vertragsreformen auf einen Grundkonflikt zwischen der Verfestigung supranationaler Rechtssetzung einerseits und intergouvernementaler Problemerkennung und -bearbeitung andererseits hin. Die sich spätestens seit Maastricht abzeichnende reale Machtverschiebung zwischen Parlament, Rat und Kommission führt zu der Frage, wie sich eine europäische Regierung konstituiert, die in der Lage ist, der Union nach innen die notwendige politische Führung zu verleihen, um nach außen als weithin geschlossen und effektiv operierender Akteur aufzutreten. »Car si l'Union européenne dispose déjà d'un Parlement, d'une Cour de justice et d'une Banque centrale, elle reste toujours sans gouvernement.«

Nun unterstellt Quermonne sämtlichen Regierungen und Regierungschefs, daß sie der Kommission langfristig keine Regierungsfunktion einräumen wollen. Sicher trifft diese Annahme für den französischen Staatspräsidenten und auch Tony Blair zu, der die Kommission ohnehin eher als Sekretariat des Rates denn als eigenständiges Organ identifiziert. Beide dürften dem Quermonne-Vorschlag zuneigen, die Regierungsfunktionen schrittweise (über die nächsten Vertragsreformen hinweg) eher dem Europäischen Rat mit einem permanenten Vorsitz zuzuordnen. Quermonne überträgt das französische Modell der weitreichenden Dominanz der präsidentialen Regierungsspitze auf die Union. Aber gerade damit dürfte er ebenso wie politische Protagonisten vergleichbarer Ansätze rasch scheitern: Man kann sich kaum vorstellen, daß Bundesregierung und deutsches Parlament den französischen Regierungsstil auf die europäische Ebene übertragen wollen – schon aus Prestige Gründen wird sich Berlin nicht einfach einem französischen Modell zur Reform der EU-Exeku-

tive zu- und letztlich unterordnen. Auch bei den kleineren Staaten ist die Bereitschaft zur Aufkündigung ihres strategisch begründeten Schulterchlusses mit der Kommission gerade nach der Reform des Investiturverfahrens durch den Vertrag von Nizza (Benennung der Kommission mit qualifizierter Mehrheit) mehr als fragwürdig.

In den langfristig angelegten Reform-erwägungen Quermonnes fehlt schließlich eine Mängelanalyse: Zur Begründung seiner Vorschläge verweist er auf die sichtbaren Schwächen des jetzigen Systems und die dramatischen Herausforderungen, die sich mit der Erweiterung ergeben. Ein Erklärungsansatz, warum sich der europäische Integrationsprozeß im letzten halben Jahrhundert mit einer beachtlichen Dynamik entwickelt hat, wird allerdings nicht vorgestellt. Gerade dieser Frage geht **Mark Pollack** von der Universität Wisconsin-Madison in der Herbstausgabe des *Journal of Common Market Studies* nach, nämlich wie sich die primärrechtlich – durch Verträge und Vertragsänderungen – sanktionierten Kompetenzzuweisungen an die EG/EU über die letzten zehn Jahre tatsächlich entwickelt haben. Seine Ergebnisse sind gerade im Umfeld der anstehenden Debatte über die Kompetenzordnung der Union lesenswert. Tatsächlich wurden die neuen Unionskompetenzen umfassend und dynamisch von der Kommission, aber eben auch von den Mitgliedstaaten genutzt, um national identifizierte Regulierungsbedürfnisse gemeinschaftlich zu befriedigen. Die der Kommission häufig unterstellte »Regelungswut« verliert somit rasch ihren Gehalt, wenn man sich die Realität der Integrationsdynamik und ihre Initiatoren vor Augen führt.

Die bei Quermonne kaum erörterte demokratische Rückbindung europäischer »Regierungsfunktionen« wird in einem als Forum gestalteten Sonderteil der Herbstausgabe von *European Union Politics* mit Beiträgen von Amie Kreppel, Christophe Crombez, Bernard Steunenberg und Richard Corbett diskutiert. Sinnvoll ergänzt wird das Tableau an jüngeren Arbeiten zum EP

durch den Aufsatz von Andrei Muntean in der Winterausgabe der mehrfach prämierten, mittlerweile im fünften Jahrgang erscheinenden Internetzeitschrift *European Integration Online Papers*. Widmet sich **Amie Kreppel** vorwiegend der seit den letzten Wahlen zum EP deutlich werdenden Koalitionsbildung entlang politisch-ideologischer Trennlinien, gehen die drei folgenden Beiträge der auch im Hinblick auf den Post-Nizza-Prozeß virulenter werdenden Frage nach, wie die Rolle des Parlaments nach nunmehr siebenjähriger Erfahrung mit dem Mitentscheidungsverfahren im Bereich der Politikgestaltung einzuschätzen ist. **Andrei Muntean** etwa zeigt am Beispiel der Krise um die Kommission Santer, welche Kontrollfunktionen das EP gegenwärtig wahrnimmt und wie sie im Hinblick auf eine Legitimationssteigerung des Parlaments ausgebaut werden können.

Lesenswert sind die Beiträge gerade auch vor dem Hintergrund der Vorschläge des deutschen Außenministers zur Schaffung einer Kammer der nationalen Parlamente als zusätzliche EU-Institution. Europapolitiker in Frankreich und Großbritannien propagieren diesen Gedanken bereits seit Mitte der 90er. Auch sie versprechen sich davon eine nachhaltigere Reduzierung des Demokratiedefizits. Bei aller Kontroverse über Nutzen und Leistungen des EP gehen alle Autoren auch davon aus, daß jegliche parlamentarische Komponente des europäischen Regierungssystems – sei es nun das EP oder eine erst noch zu gründende Kammer der nationalen Parlamente – in einem derartig komplexen Interaktionssystem steht, daß die Abgeordneten viel Zeit werden aufwenden müssen, um an den politikgestaltenden Prozessen effizient und effektiv mitzuwirken.

Deutlich wird in der Analyse **Kreppels**, daß das EP aufgrund der Gewaltenteilung zwischen den Institutionen und der vertraglich niedergelegten Mindestschwelle für Abstimmungen nicht auf die parlamentarische Organisation parteipolitischer Spaltungen und eines kontinuierlichen Wettbewerbs um Wählerstimmen aus-

gerichtet ist. Agieren nationale Parlamente eher als Arenen konkurrierender Gesellschaftsmodelle, so sind die Fraktionen im EP aufeinander angewiesen, um eigenständige Ideen, Projekte und Politikentwürfe in die Öffentlichkeit zu tragen und gegenüber Rat und Kommission auch effektiv um- und durchzusetzen. Allerdings deutet sich seit Einführung des Mitentscheidungsverfahrens ein Wandel zu vorsichtigen Versuchen der Fraktionen an, bei ihrer parlamentarischen Arbeit größeres Gewicht auf die parteipolitischen Unterschiede zu legen und diese auch deutlich zu machen.

Christophe Crombez stellt drei Thesen auf: Das Mitentscheidungsverfahren generiert langfristig ein am Idealtypus föderaler Zweikammernsysteme orientiertes Entscheidungsprozeßmuster, das in dem Moment die traditionelle Rolle der Europäischen Kommission als strategische Verbündete des Parlaments in Frage stellt, in dem die parlamentarische Beratung ihrer Normvorschläge beginnt. Insgesamt trägt das Mitentscheidungsverfahren damit zur Reduzierung des Demokratiedefizits bei. Weiterhin zeigt aber auch die niedrige EP-Wahlbeteiligung, daß die schrittweise Parlamentarisierung des EG/EU-Systems nicht automatisch zu einer Behebung des umfassenderen Legitimationsproblems führt.

Angriffspunkt von Crombez und **Richard Corbett** sind in der »academic community« wohlwollend aufgenommene Analysen von George Tsebelis und Geoffrey Garret, die in den letzten Jahren mit spieltheoretischen Modellen den Nachweis zu liefern versucht haben, daß die Rolle des EP durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens geschwächt worden sei. Behauptet wird, daß die dem EP im Kooperationsverfahren seit 1987 zugestandene Macht des »Conditional Agenda-Setting« und der strategischen Koalitionsbildung mit der Kommission gerade durch die in der Mitentscheidung, konkret im Vermittlungsausschuß, angelegte Abnabelung des Parlaments von den Initiativen der Kommission verloren gegangen sei.

Nach Ansicht von **Bernard Steunenberg** und Corbett greift die Schlußfolgerung aber zu kurz, daß das Parlament diese Möglichkeit beim Mitentscheidungsverfahren nicht mehr habe und das Verfahren dem Parlament daher weniger Entscheidungsmacht einräume als beim Kooperationsverfahren: Anders als beim Kooperationsverfahren verfügt das Parlament zur Mitentscheidung eben nicht mehr nur über indirekte Einflußkanäle, sondern über echte, sanktionsbewehrte Gestaltungsmöglichkeiten, die unter dem Damoklesschwert der vollständigen Ablehnung eines Rechtsaktsentwurfs im Rahmen der Vermittlung zwischen Rat und Parlament effektiv genutzt werden können. Dem Parlament ist erst durch das Mitentscheidungsverfahren reale Verhandlungsmacht zugestanden worden. Die vermeintliche Interessenkonvergenz zwischen Kommission und Parlament gibt es in der Realität weder im Kooperations- noch im Mitentscheidungsverfahren.

Die Beiträge in *European Union Politics* machen damit eines besonders deutlich: Theoretische Modelle zur Simulation von Entscheidungsprozessen verlieren rasch ihre Gültigkeit und Relevanz, wenn sie die Erkenntnisse der empirischen Analyse und die Erfahrungen aus der politischen Praxis außer acht lassen. Darauf weist nicht zuletzt Richard Corbett, einer der Geburtshelfer des Mitentscheidungsverfahrens, eindringlich hin. Das Verdienst aller drei Beiträge ist gerade das nachdrückliche Plädoyer für den offensichtlich zu kurz gekommenen Dialog zwischen Forschung und Praxis über die Weiterentwicklung der Union – mit Blick auf die Rolle des Europäischen Parlaments und darüber hinaus.

Besprochene Aufsätze

- Understanding the EU Legislative Process, in: *European Union Politics*, (2000) 3, Forum Section, S. 363–381, mit Beiträgen von **Christophe Crombez**, **Bernard Steunenberg** und **Richard Corbett**
- Fischer, Joschka**, Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, in: *Integration*, (2000) 3, S. 149–156
- Karagiannis, Syméon**, Le protocole de 1997 sur les institutions dans la perspective de l'élargissement de l'Union Européenne, in: *Revue du Droit de l'Union Européenne*, (2000) 2, S. 337–360
- Kreppel, Amie**, Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament: Past, Present and Future, in: *European Union Politics*, (2000) 3, S. 340–362
- Louis, Jean-Victor**, La Réforme des Institutions de l'Union européenne. Schéma pour une réflexion, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (Dezember 2000) 443, S. 681–685
- Muntean, Andrei**, The European Parliament's Political Legitimacy and the Commission's Misleading Management: Towards a 'Parliamentarian' European Union, in: *European Integration Online Papers*, 5/2000, S. 1–17 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-005a.htm>)
- Pollack, Mark**, The End of Creeping Competence? EU Policy-making since Maastricht, in: *Journal of Common Market Studies*, (2000) 3, S. 519–538
- Quermonne, Jean-Louis**, Observations sur la réforme des institutions, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, (Dezember 2000) 443, S. 686–689
- Walker, Martin**, Variable Geography: America's Mental Maps of a Greater Europe, in: *International Affairs*, (2000) 3, S. 459–474
- Wallace, William**, From the Atlantic to the Bug, from the Arctic to the Tigris? The Transformation of the EU and NATO, in: *International Affairs*, (2000) 3, S. 475–493

Weiterführende Literatur

- Corbett, Richard/Jacobs, Francis/Shackleton, Michael**, *The European Parliament*, 4. Aufl., London 2000
- Fligstein, Neil/McNichol, James A.**, *The Institutional Terrain of the European Union*, in: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hg.), 1998: *European Integration and Supranational Governance*, Oxford 1998, S. 59–91
- Niess, Frank**, Das F-Wort: Europäische Begriffsverwirrungen, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, (2000) 9, S. 1105–1115
- Page, Edward C./Dimitrakopoulos, Dionyssi**, *The Dynamics of EU Growth. A Cross-time Analysis*, in: *Journal of Theoretical Politics*, (1997) 3, S. 365–387
- Schneider, Heinrich**, Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst?, in: *Integration*, (2000) 3, S. 171–184
- Tsebelis, George**, The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter, in: *American Political Science Review*, (1994) 1, S. 128–142
- Tsebelis, George/Garret, Geoffrey**, Agenda-Setting, Vetoes and the European Union's Co-Decision Procedure, in: *Journal of Legislative Studies*, (1997) 3, S. 74–92
- Conditional Agenda-Setting and Decision-Making inside the European Parliament, in: *Journal of Legislative Studies*, (1995) 1, S. 65–93

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2001
Alle Rechte vorbehalten

Gestaltungskonzept
Gorbach Büro für Gestaltung
und Realisierung
Buchendorf

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