



Eidgenössische Technische Hochschule Zürich
Swiss Federal Institute of Technology Zurich

Center for Comparative and International
Studies

SEI G 12
CH-8092 Zürich

Prof. Dr. Frank Schimmelfennig
Seilergraben 49
+41-44-632 80 62
+41-44-632 12 89
frank.schimmelfennig@eup.gess.ethz.ch
<http://www.eup.ethz.ch>

Zürich, 17. Oktober 2006

Gutachten zur Dissertation von Alexander Bürgin
**„Die Legitimität einer erweiterten und vertieften EU:
Normative Standards als Verhandlungsressource im Verfassungskonvent“**

Die Dissertation von Alexander Bürgin ist im Kontext eines von der Thyssen-Stiftung geförderten Forschungsprojekts über die „Konstitutionalisierung der Europäischen Union“ entstanden. Ausgangspunkt dieses Projekts war die Feststellung, dass zentrale Prozesse der „Verfassungsentwicklung“ der EU auf der Basis der Kernannahmen und -hypothesen des rationalistischen und des konstruktivistischen Institutionalismus rätselhaft erscheinen. Das gilt insbesondere für die Zunahme von Kompetenzen des Europäischen Parlaments („Parlamentarisierung“) und für die zunehmende Institutionalisierung von Menschenrechten in der EU. Alternativ prüfte das Projekt daher die Vermutung, dass diese Konstitutionalisierungsprozesse auf „rhetorisches Handeln“ zurückgeführt werden können: die strategische Verwendung von normativen Standards und Argumenten, um sozialen und moralischen Druck auf die Gegner einer Konstitutionalisierung der EU auszuüben. Diese Vermutung wurde in einer vergleichenden Analyse von historischen und aktuellen konstitutionellen Entscheidungen der EU und in ausgewählten prozessanalytischen Fallstudien untersucht.

Alexander Bürgin hat als studentische Hilfskraft an der Konzeption des Projekts von Anfang an mitgearbeitet und ist nach seinem Studienabschluss auf eine Mitarbeiterstelle im Projekt gewechselt. Während der allgemeine theoretische Rahmen des Projekts, der in Kapitel 1 der Dissertation referiert wird, auf Vorarbeiten der beiden Projektleiter (Berthold Rittberger und Frank Schimmelfennig) zurückgeht, ist die Dissertation im Übrigen als vollkommen selbständige Arbeit zu werten. Das gilt für den spezifischen theoretischen Rahmen der Arbeit (die idealtypische Kategorisierung von Legitimationsmodi und deren Zuordnung von Argumentstypen in Kapitel 2) ebenso wie für Auswahl und Zuschnitt der Fallstudien und natürlich für die empirische Analyse selbst.

Die zwei Ausgangspunkte der Dissertation sind die zentrale Hypothese des Projekts („Konstitutionalisierungshypothese“) und die Ergebnisse der QCA-Analyse der konstitutionellen Entscheidungen der EU (Kap. 1.4, S. 34ff). Demnach sind erstens die „von den Akteuren der EU-Gemeinschaft geteilten normativen Standards der parlamentarischen Demokratie ... eine Verhandlungsressource“, mit der sich „normativer Druck auf Akteure ausüben [lässt], die die gemeinsam geteilten Standards nicht auf EU-Ebene anwenden wollen“ (S. 36); zweitens hängt der Erfolg dieses Drucks in erster Linie von den Bedingungen der Salienz und Kohärenz ab. Salienz liegt vor, wenn durch die europäische Integration parlamentarische Standards auf nationaler Ebene ausgehöhlt werden oder ausgehöhlt zu werden drohen; Kohärenz, wenn Konstitutionalisierungsvorschläge an bereits existierende Regeln auf EU-Ebene anknüpfen können.

Die Arbeit von Alexander Bürgin zielt nun darauf ab, diesen Ausgangsbefund durch eine Prozessanalyse derjenigen Entscheidungen des EU-Verfassungskonvents zu überprüfen, die direkt oder indirekt parlamentarische Kompetenzen betreffen. Nach diesen Entscheidungen ist die Arbeit auch gegliedert: 1) die Entscheidungen zur Kompetenzabgrenzung von Rat und Kommission, die indirekt die Frage nach der Rolle des EP bei der Einsetzung der Kommission aufwerfen („Regierungsbildungsfunktion des EP“; Kap. 4); 2) die Entscheidungen über die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat und damit des Mitentscheidungsverfahrens („Gesetzgebungsrechte des EP“; Kap. 5); 3) die Entscheidungen über die Haushaltskompetenzen des EP („Haushaltsrechte des EP“; Kap. 5); 4) die Entscheidungen zur Beteiligung nationaler Parlamente am EU- Gesetzgebungsprozess (Kap. 6). Auch wenn die Transparenz der Argumentation nicht darunter leidet, wäre es klarer gewesen, das Kapitel über die Gesetzgebungs- und Haushaltsrechte in zwei Kapitel aufzuteilen, weil es sich um zwei unterschiedliche Entscheidungsgegenstände handelt, die folglich in Kapitel 5 auch jeweils separat behandelt werden. Dadurch würde schon aus der Gliederung ersichtlich, dass die Arbeit aus vier Fallstudien besteht.

Die Fallstudien sind im Gegensatz zur vergleichenden Fallstudienanalyse nicht so angelegt, dass sie die Auswirkungen jeweils unterschiedlicher Ausgangsbedingungen nachzuzeichnen versuchen, sondern dienen in erster Linie der Bestätigung der kausalen Relevanz der Bedingungen Salienz und Kohärenz für Fortschritte auf dem Weg der Parlamentarisierung der EU. Zu diesem Zweck versucht Alexander Bürgin jeweils die Wirkung von Salienz und Kohärenz als Argumente im Verhandlungsprozess des EU-Verfassungskonvents nachzuweisen. Um eine solche argumentative - „rhetorische“ - Wirkung plausibel zu machen, entwickelt er ausserdem einen Kriterienkatalog, den er in den Fallstudien abarbeitet. Im Einzelnen ist demnach eine argumentative Wirkung plausibel von Salienz und Kohärenz, wenn folgende Beobachtungen gemacht werden können (S. 38):

- dass das Verhandlungsergebnis im Konvent von der ursprünglichen Konstellation der Positionen der mächtigsten Regierungen abweicht (also nicht auf *Bargaining* und Verhandlungsmacht zurückgeführt werden kann);
- dass die Entwicklung der Verfassungsentwürfe zunehmend die Forderungen der Parlamentarisierungsbefürworter widerspiegelt;
- dass die Befürworter der Parlamentarisierung vorwiegend mit Salienz und Kohärenz argumentieren;
- dass die Gegner der Parlamentarisierung diese Argumente nicht direkt entkräften können, sondern statt dessen rhetorische Ausweichstrategien verwenden;
- und schliesslich öffentlich von ihren gegen eine Aufwertung des EP gerichteten Positionen abgehen, ohne jedoch ihre tatsächlichen Präferenzen zu ändern.

Damit gelingt es Alexander Bürgin, die prozessanalytischen Fallstudien klar zu strukturieren und transparente und überzeugende Bewertungskriterien für die kausale Relevanz rhetorischen Handels sowie der Bedingungen „Salienz“ und „Kohärenz“ zu etablieren.

Im zweiten Kapitel bietet Alexander Bürgin einen sehr gelungenen Überblick über die zentralen Dimensionen der akademischen Debatten über die Legitimität der EU, entwickelt daraus eine Typologie der Quellen der Legitimität der EU mit den Dimensionen Output-Legitimität vs. Input-Legitimität sowie europäischer Bürger vs. Nationalstaat/nationaler Bürger als Subjekt der Legitimität und leitet aus diesen Quellen der Legitimität unterschiedliche Typen von Argumenten für oder gegen die Parlamentarisierung der EU ab – wobei der Typus des „Kohärenzarguments“ allerdings ausserhalb dieser Typologie liegt. Damit gewinnt Alexander Bürgin deduktiv ein Klassifizierungsschema für die in den Debatten des Konvents verwendeten Argumente.

Für die empirische Analyse greift der Verfasser in Kapitel 3 zunächst auf die von Joschka Fischers „Humboldt-Rede“ ausgelöste Serie von „Europareden“ führender Politiker der drei bedeutendsten Mitgliedsstaaten (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien) zurück. Diese bilden den Startpunkt der Verfassungsdebatte, zeigen die anhaltende

Divergenz der europapolitischen Leitbilder der zentralen Mitgliedstaaten und einen der weiteren Parlamentarisierung der EU eher abträglichen Grundtenor.

Mit Kapitel 4 beginnen die Fallstudien, die jeweils gleich aufgebaut sind und sich an den Indikatoren für die Wirkung rhetorischen Handelns orientieren. Zunächst wird der Stand der Parlamentarisierung referiert, dann werden die zentralen Konflikte im Verfassungskonvent und die Position der Regierungen bestimmt. Es folgt eine Analyse der Argumente der Befürworter und Gegner der Parlamentarisierung sowie des Verlaufs und des Ergebnisses der Debatte. Dazu fertigt Alexander Bürgin unter anderem eine deskriptiv-statistische Auswertung der Protokolle der Debatten im Verfassungskonvent an. Die eigenen Analyseergebnisse werden durch Einschätzungen von Mitgliedern des Verfassungskonvents angereichert, die der Verfasser in Interviews gewonnen hat. Den Abschluss jeder Fallstudie bildet eine Bewertung des Einflusses normativer Standards.

Die Fallstudien bestätigen auf der Basis jeweils empirisch plausibler Analysen in jedem Fall die oben aufgeführten erwarteten Wirkungen rhetorischen Handelns. Neben dem positiven Befund, dass die ursprünglich parlamentarierungsfeindliche Konstellation der Regierungspositionen sich durch die vornehmlich auf Salienz- und Kohärenzargumenten beruhenden Argumentationen der Parlamentarisierungsbefürworter im Verfassungskonvent zunehmend zugunsten eines EP-freundlichen Verfassungsvertrags veränderten, stützen negative Befunde die Schlussfolgerungen des Verfassers. Zum einen zeigt sich, dass die Ergebnisse des Verfassungskonvents nicht einfach auf die Parlamentarier-Mehrheit im Konvent zurückzuführen sind, sondern es auf die verwendeten Argumente ankommt. Insbesondere erweisen sich Effizienz-Argumente allein als wirkungsschwach (unabhängig davon, ob sie von Befürwortern oder Gegner der Aufwertung des EP kommen). Schliesslich macht die Analyse deutlich, dass rein föderalistisch motivierte Forderungen nach einer Stärkung des Europäischen Parlaments nicht verfangen, wenn sie nicht durch Salienz- oder Kohärenzargumente glaubwürdig abgestützt werden können.

Die Dissertation von Alexander Bürgin überzeugt auf ganzer Linie. Sie greift ein politisch wie politikwissenschaftlich relevantes und aktuelles Thema auf. Sie ist klar gegliedert und formuliert. Die Struktur und die Argumentation der Dissertation sind eng am Analysezweck orientiert. Informative Überschriften und Zusammenfassungen machen es dem Leser leicht, der Argumentation zu folgen. Auch die Länge der Dissertation stimmt. Vor allem aber kommt sie theoretisch, methodisch und empirisch zu insgesamt überzeugenden Ergebnissen über die Wirkung von rhetorischem Handeln und von normativen Standards im Verfassungskonvent.

Die Qualität der Analyse und ihre überzeugende Präsentation verdienen aber aus meiner Sicht zweifelsfrei die Bewertung

Magna cum laude.

Frank Schimmelfennig

Gutachten zur Dissertation

von Alexander Bürgin

„Die Legitimität einer erweiterten und vertieften EU: Normative Standards als Verhandlungsressource im Verfassungskonvent“

Die Dissertation von Alexander Bürgin ist als Beitrag zu einem am MZES durchgeführten Forschungsprojekts zur „Konstitutionalisierung der Europäischen Union“ entstanden. In diesem von Frank Schimmelfennig und Bertold Rittberger geleiteten Projekt ging es um die Erklärung jener Aspekte der institutionellen Entwicklung der EU, die sich nicht aus der Interessenlage der „Herren der Verträge“, d. h. der Mitgliedstaaten ableiten lassen. Vor allem die Übertragung weiterer Kompetenzen an das Europäische Parlament (EP) liegt nicht im vorrangigen Interesse der nationalen Regierungen, denn sowohl die Ausdehnung des Mitentscheidungsrechts als auch die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP beschneidet die Handlungsspielräume des Rates. So erscheint es plausibel, den Einfluss normativer Überlegungen auf die Verfassungspolitik zu untersuchen. Frank Schimmelfennig hat anhand seiner früheren Untersuchung zur Osterweiterung der EU einen Erklärungsansatz entwickelt, der die Grundannahmen von rationalem Handeln und Normorientierung verknüpft. Danach werden ordnungspolitische Entscheidungen von der strategischen Verwendung normativer Standards beeinflusst. Er hat hierfür den Begriff des „rhetorischen Handelns“ geprägt: Akteure verweisen auf sozial anerkannte Normen und Werte, um in einer kontroversen Debatte die Position der gegnerischen Partei zu diskreditieren. In dem genannten Projekt ging es dementsprechend um den Nachweis, dass herrschende ordnungspolitische Vorstellungen in „rhetorisches Handeln“ übersetzt wurden und die verfassungspolitische Entwicklung der EU gesteuert haben.

Untersuchungsgegenstände waren die verfassungsrechtliche Verankerung der Menschenrechte und die Ausweitung der Parlamentsrechte.

Alexander Bürgin hat zwar den theoretischen Ansatz von Schimmelfennig übernommen, doch ansonsten seine Studie eigenständig durchgeführt. In Kapitel 1 referiert er den theoretischen Ansatz des Projektes und grenzt ihn zu anderen Theorieansätzen ab, die ebenfalls den Anspruch erheben, die Verfassungsentwicklung der EU zu erklären. Bezogen auf seinen Untersuchungsgegenstand lautet die Hypothese des „rhetorischen Handelns“, dass die allgemein anerkannten normativen Standards der parlamentarischen Demokratie eine Verhandlungsressource sind, die als Druckmittel gegen jene eingesetzt werden können, die eine abweichende Verfassungsentwicklung der EU propagieren. Der Druck erhöht sich, wenn die eingeforderten Standards an bereits bestehende Verfassungsregeln anknüpfen können („Kohärenz“) und die Dringlichkeit einer angemessenen normativen Regelung allgemein anerkannt ist („Salienz“). Die Wirkung des „rhetorischen Handelns“ ist nach Bürgin belegt, wenn die Verhandlungsergebnisse nicht den Ausgangspositionen der verhandelnden Akteure entsprechen und weder durch asymmetrische Tauschmacht noch durch Lernen in Interaktionsprozessen erklärt werden können. Diese alternativen Erklärungsmodelle werden in der Arbeit allerdings nicht weiterverfolgt. Bürgin konzentriert sich vielmehr auf die empirische Bestätigung seiner Hypothese und sucht diese (a) in der Entwicklung der Verfassungsentwürfe, (b) der Häufigkeit der Verwendung von Argumenten von Seiten der Befürworter, die auf „Kohärenz“ und „Salienz“ verweisen und (c) die Vermeidung normativer Argumente seitens der Gegner.

In Kapitel 2 arbeitet Bürgin die wissenschaftliche Debatte über Legitimitätsquellen der EU auf. Daraus entwickelt er Argumentationstypen zur Stützung der Parlamentarisierungsforderung, die für eine Klassifizierung der Debattenbeiträge geeignet sind.

Die empirische Analyse erstreckt sich auf die Meinungsbildung im unmittelbaren Vorfeld (Kapitel 3) und in den Debatten des Verfassungskonvents. Bürgin greift drei Kontroversen heraus, die unmittelbar die Stellung des EP im institutionellen Gefüge der EU betreffen: das Wahlrecht des EP (Kapitel 4), sein Legislativ- und Budgetrecht (Kapitel 5) und die Stärkung der nationalen Parlamente als ergänzende oder alternative Demokratisierungsstrategie der EU (Kapitel 5). In diesen drei Fällen legt er jeweils die Ausgangsposition der Regierungen dar. In einem nächsten Schritt unterzieht er die Protokolle

des Verfassungskonvents einer systematischen Analyse und untersucht ob Salienz und Kohärenz in der Debatte präsent waren und ob durch den Rekurs auf diese Argumente eine Veränderung der Positionen erfolgte. Sein methodisches Vorgehen ist transparent und macht es dem Leser leicht, seine Bewertung des Einflusses der normativen Standards am Ende jeden Kapitels nachzuvollziehen.

Bürgin zieht aus seiner Studie den Schluss, dass „rhetorisches Handeln“ und insbesondere die Faktoren „Salienz“ und „Kohärenz“ den Verlauf der Konventsverhandlungen zur Parlamentarisierung der EU erklären können. Entgegen der ursprünglich zurückhaltenden Position der Mehrheit der Regierungen sieht der Verfassungsvertrag eine deutliche Aufwertung des EP vor. Die Argumente der Befürworter eines stärkeren EP wurden schrittweise in die Artikelentwürfe zum Verfassungsvertrag aufgenommen. Bürgin spricht von einem „normativen spill-over“, gar von einem „normativen Funktionalismus“: „Wann immer durch das Regieren in der EU die Kompetenzen der nationalstaatlichen Parlamente ausgehöhlt werden, lässt sich daraus ein normativer Druck generieren, die so entstandene Legitimitätslücke zu schließen. Wie stark sich normativer Druck aufbauen lässt, hängt davon ab, wie eindeutig von den beteiligten Akteuren eine Legitimitätslücke wahrgenommen wird.“ (S. 251)

Soweit ist die Argumentation der Dissertation in sich stimmig und sie wird durch die empirische Untersuchung überzeugend gestützt. Diese innere Stimmigkeit erreicht Bürgin allerdings durch zwei implizite Annahmen, die nicht weiter reflektiert werden. Zum einen misst er der Forderung nach „institutioneller Balance“ nur einen taktischen Wert zu. Die Kontroverse zwischen denen, die das Argument der institutionellen Balance stark machen und jenen, die eine verstärkte Parlamentarisierung der EU fordern, kann man aber auch als Auseinandersetzung um die „finalité politique“ der EU deuten. Erklärungsbedürftig ist dann, warum es offensichtlich im Konvent nicht als legitim erachtet wurde, die Vorstellung eines „Staatenverbunds“ aktiv zu vertreten. Zum anderen sind seine Ausführungen widerspruchslös, weil er die von den Akteuren behauptete Legitimitätslücke selbst als gegeben betrachtet („mittlerweile nahezu Konsens“, S. 252) und die Auffassung teilt, dass diese durch den Einbezug des EP zu kompensieren sei. Aus der Sicht der normativen Demokratietheorie wird diese Einschätzung mit guten Argumenten bezweifelt und diese Argumente werden auch öffentlich mit Nachdruck vertreten. Somit ist es erklärungsbedürftig, dass normative Argumente, die auf einer kurzschlüssigen Argumentation beruhen, eine solch starke Wirkungskraft entfalten können. Die gleiche Frage stellt sich in Bezug auf die „partizipative

Demokratie“. Bürgin stellt fest, dass die Zivilgesellschaft als Legitimierungsfaktor „nur sehr am Rande“ angesprochen wurde und die Idee einer assoziativen Demokratie im Konvent „kaum thematisiert“ wurde (S. 252-53). Wie ist es dann aber zu erklären, dass im Verfassungsvertrag nun neben dem „Prinzip der repräsentativen Demokratie“ das „Prinzip der partizipativen Demokratie“ verankert ist?

Auch wenn diese Fragen offen bleiben, so handelt es sich bei der vorgelegten Dissertation doch um eine insgesamt überzeugende Leistung. Die Umsetzung der theoretischen Annahmen in ein schlüssiges Analysekonzept ist sehr gut gelungen. Die empirische Analyse ist stringent aufgebaut und wurde sehr sorgfältig durchgeführt. Die Ergebnisse werden eingängig und in einem flüssigen Stil präsentiert.

Ich bewerte die Arbeit mit

magna cum laude.

Mannheim, den 6. Oktober 2006

Prof. Dr. Beate Kohler-Koch

Alexander Bürgin

Die Legitimität der EU

Normative Standards als Verhandlungsressource
im Verfassungskonvent



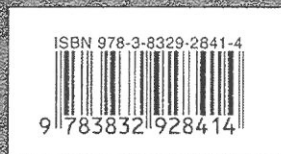
Nomos

Mit dem Verweis auf normative Standards der parlamentarischen Demokratie konnten die Befürworter einer Stärkung des Europäischen Parlaments das Verhandlungsergebnis des Verfassungskonvents zu ihren Gunsten verschieben. Die Studie analysiert die Debatten über die Wahl- und Legislativfunktion des Europäischen Parlaments und die Rolle der nationalen Parlamente.

Der Autor:

Dr. Alexander Bürgin arbeitet als Redakteur in Berlin. Bis Ende 2006 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die Erweiterung und Vertiefung der EU.

Die Reihe wird herausgegeben von Mathias Albert, Christopher Daase, Nicole Deitelhoff, Gunther Hellmann und Frank Schimmelfennig (geschäftsführend).



Gedruckt mit freundlicher Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung.

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Zugl.: Mannheim, Univ., Diss., 2007

ISBN 978-3-8329-2841-4

1. Auflage 2007

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die Europäische Union steckt in der Krise.

Der Verfassungsvertrag ist vorerst an den Referenden in Frankreich und Holland gescheitert. Neben innenpolitischen Gründen spielte bei der Ablehnung vor allem die Verunsicherung eine große Rolle. Viele Bürger glauben, dass die EU nicht Antworten auf die Herausforderungen der Globalisierung liefern kann, sondern dass sie mitverantwortlich ist für Entwicklungen, die dem Bürger (vor allem in den westeuropäischen Ländern) mehr Schaden als Nutzen bringen. Die Rede ist vom polnischen Fliesenleger, der den heimischen Handwerkern die Arbeitsplätze wegnimmt, von Lohndumping, hervorgerufen durch die Billigkonkurrenz aus den neuen Mitgliedstaaten. Der gemeinsame Markt mit freiem Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen wird weniger als Vorteil denn als Bedrohung gesehen.

Kommentatoren prangern an, dass die EU nicht demokratisch organisiert ist. Immer mehr Entscheidungen auf europäischer Ebene betreffen den Bürger direkt und höhlen die Kompetenz des Nationalstaats aus, ohne dass diese Entscheidungsprozesse transparent und kontrollierbar ablaufen würden.

Den Regierungen gelang es bisher nicht, die ungelösten institutionellen Fragen zu lösen und neue Impulse für das Integrationsprojekt zu setzen. Vielmehr dominiert Uneinigkeit. Die Aufnahme der Türkei ist zwischen den Mitgliedstaaten weiter heftig umstritten. Szenarien vom Ende der EU und einer Aushöhlung vermeintlich europäischer Werte schüren in der Bevölkerung Ängste vor der Erweiterung der EU. Projekte wie die gemeinsame Außenpolitik oder eine gemeinsame Beschäftigungsstrategie stagnieren. Den Aufbau einer gemeinsamen Klima- und Energiepolitik verhindern bisher die nationalen Interessen. Überkommene Subventionssysteme in der Agrarpolitik werden nur sehr mühsam reformiert. Nationale Regierungen profilieren sich mit Angriffen auf Brüssel, sei es bei der Ausheblung des Stabilitätspaktes oder durch protektionistische Reflexe in der Industriepolitik.

Die Beispiele zeigen: Erweiterung und Vertiefung erschüttern das Vertrauen in die EU, sowohl was die Politikergebnisse, als auch was deren Zustandekommen betrifft. Ohne ein Vertrauen in die Europäischen Institutionen kann das Projekt des Regierens jenseits des Nationalstaats aber nicht funktionieren. Die Legitimität des europäischen Regierens ist daher die zentrale Frage für die Zukunft der EU. Doch wie lässt sich Legitimität erreichen?

Mit dieser Frage beschäftigte ich mich in meinem Studium in Heidelberg und am Institut d'Etudes Politiques (I.E.P.) in Paris immer wieder. Ich untersuchte die deutsche und französische Europapolitik, insbesondere die kulturell und historisch geprägten Unterschiede bezüglich Parlamentarismus und Konzeptionen staatlicher Souveränität. In meiner Diplomarbeit ging ich der Frage nach, welchen Beitrag zivilgesellschaftliche Akteure zur Legitimität des europäischen Regierens leisten können. In der hier vorliegenden Dissertation analysiere ich schließlich die Verfas-

sungsdebatte rund um den Europäischen Konvent: Welche unterschiedlichen Vorstellungen über legitime Strukturen für die künftige EU gibt es? Und wie und warum setzen sich bestimmte Konzeptionen in Verhandlungen durch – und andere nicht?

Die Dissertation entstand im Rahmen des von Frank Schimmelfennig und Berthold Rittberger geleiteten Forschungsprojektes „Konsitutionalisierungsprozesse in der EU“ am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES), finanziert durch die Thyssen-Stiftung. Das Projekt beschäftigte sich über zwei Jahre mit der Entwicklung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments und der Ausweitung der Befugnisse der EU im Bereich der Menschenrechte – mit dem Ziel kausale Einflussmechanismen auf die Entwicklung in den genannten Bereichen zu identifizieren.

Ich danke allen, die mich unterstützt haben. In erster Linie sind das meine Arbeitskollegen Frank Schimmelfennig, Berthold Rittberger und Guido Schwellnus. Die diversen Bürobesprechungen oder gemeinsamen Konferenzen waren für mich immer sehr lehrreich. Außerdem schätzte ich sehr den kollegialen Umgang untereinander – auch wenn wir aufgrund der geographischen Entfernung (Mannheim, Oxford, Zürich, Berlin) nur sporadisch zusammenfanden. Es hat große Freude gemacht, mit Euch zusammenzuarbeiten. Mein Dank gilt ferner Beate Kohler-Koch, die das Zweitgutachten meiner Arbeit erstellte.

Eine große Hilfe waren die Konferenzen, an denen ich Teile und vorläufige Ergebnisse meiner Arbeit vorstellte. Ich danke für die aufschlussreichen Kommentare und Anmerkungen beim Workshop in Oxford, 24. -25. Juni 2005 Giacomo Benedetto (London) und Dan Keleman (Oxford), beim Workshop in Paris vom 7. -8. Juli 2005 Wolfgang Wessels (Köln) und Renauld Dehousse (Paris), bei der DVPW-Sektionstagung Internationale Politik vom 6. -7. Oktober 2005 in Mannheim Jürgen Neyer (Frankfurt) und Thomas König (Speyer), sowie beim Workshop am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialstudien vom 13. -14. Januar 2006 Sandra Lavenex (Zürich), Wolfgang Wagner (Frankfurt) und Stefan Seidendorf (Mannheim).

Für die Hintergrundinformationen bedanke ich mich bei meinen Interviewpartnern Nikolaus Meyer-Landruth (Referatsleiter Europapolitik im Auswärtigen Amt, Berlin, Pressesprecher von Konventspräsident Valéry Giscard d'Estaing), Klaus Hänsch (MEP, Mitglied des Konventspräsidiums), Michael Roth (MdB, Leiter der AG Europäischer Konvent der SPD-Fraktion), Peter Altmaier (MdB, Konventsmitglied), Jürgen Meyer (Vertreter des Bundestags im Konvent), Pierre Moscovici (MEP, Konventsmitglied, ehemaliger französischer Europaminister), Alain Lamassoure (MEP, Konventsmitglied) und Linda Mc Avon (MEP, Konventsmitglied).

Berlin, im Juni 2006

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort	5
Einleitung	7
Kapitel 1: Theorie und Methode	17
1. 1 Die Aufwertung des Europäischen Parlaments	17
1. 2 Gängige Erklärungsansätze und ihre Defizite	19
1. 2. 1 Rationalistischer Intergouvernementalismus	20
1. 2. 2 Supranationalistische Erklärungsansätze	25
1. 3 Sozialer Einfluss: Normen als Verhandlungsressource	29
1. 4 Anwendung des Ansatzes auf die Analyse der Verfassungsdebatte	35
1. 4. 1 Die Konstitutionalisierungshypothese	35
1. 4. 2 Das Forschungsdesign	37
Kapitel 2: Legitimes Regieren der EU – Verortung des Diskurses	43
2. 1 Dimensionen von Legitimität	43
2. 1. 1 Europäisches Regieren zwischen Output- und Input-Legitimität	44
2. 1. 2 Möglichkeiten und Grenzen einer supranationalen Demokratie	48
2. 1. 3 Alternativen zur parlamentarischen Legitimierung der EU	54
2. 2 Analyse der Argumentation über legitimes Regieren	64
2. 2. 1 Präferenzen bezüglich der institutionellen Architektur	64
2. 2. 2 Argumentationstypen und Klassifizierung von Sprechakten	66
2. 2. 3 Verhandlungsstrategien	71
Kapitel 3: Die Einsetzung des Europäischen Konvents	74
3. 1 Im Vorfeld des Konvents: Ungelöste Legitimitätsprobleme	74
3. 1. 1 Handlungsdruck durch Osterweiterung	74
3. 1. 2 Deutsche Europareden	76
3. 1. 3 Französische Europareden	81
3. 1. 4 Britische Europareden	88
3. 2 Vom Scheitern in Nizza bis zur Erklärung von Laeken	92
3. 2. 1 Nizza: Eine unbefriedigende Gipfelkonferenz	92
	9

3. 2. 2 Laeken: Verhandlungen über einen Verfassungskonvent	96
3. 3 Strukturierende Elemente der Konventsarbeit	101
3. 3. 1 Zusammensetzung und Arbeitsphasen	102
3. 3. 2 Interpretation des Mandats und Verfahrensnormen	103
3. 3. 3 Die strukturierende Macht des Präsidiums	105
 Kapitel 4: Die Regierungsbildungsfunktion des EP	 108
4. 1 Die Ausgangssituation	108
4. 1. 1 Die bisherige Entwicklung	108
4. 1. 2 Der Konflikt: Balance der Macht zwischen Rat und Kommission	109
4. 1. 3 Regierungspositionen: Mehrheit für Aufwertung des Europäischen Rates	111
4. 2. Prozessrekonstruktion	116
4. 2. 1 Initiativen der Regierungen und erste Debatte im Konvent	117
4. 2. 2 Kontroverse um den ersten Präsidiumsentwurf zu den Institutionen	128
4. 2. 3 Modifikationen und deren Akzeptanz an der Regierungskonferenz	131
4. 3. Bewertung des Einflusses normativer Standards	136
 Kapitel 5: Die Gesetzgebungsbefugnisse des EP	 142
5. 1 Die Ausgangssituation	142
5. 1. 1 Die bisherige Entwicklung	142
5. 1. 2 Der Konflikt: Das EP als Mitgesetzgeber, Konsens im Grundsatz – Dissens in der kohärenten Anwendung	142
5. 1. 3 Regierungspositionen: Widerstand gegen weitreichende Aufwertung des EP	144
5. 2 Prozessrekonstruktion	145
5. 3 Bewertung des Einflusses normativer Standards	153
 Kapitel 6: Die Haushaltsrechte des EP	 155
6. 1 Die Ausgangssituation	155
6. 1. 1 Die bisherige Entwicklung	155
6. 1. 2 Der Konflikt: EU-Steuern, Ausgabenkategorien, Finanzielle Vorausschau und Letztentscheidungsrecht im Haushaltsverfahren	156
6. 1. 3 Regierungspositionen: Widerstand gegen weitreichende Haushaltskompetenzen des EP	157
 6. 2 Prozessrekonstruktion	 158
6. 3 Bewertung des Einflusses normativer Standards	170

Kapitel 7: Die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess	174
7. 1 Die Ausgangssituation	174
7. 1. 1 Die bisherige Entwicklung	174
7. 1. 2 Der Konflikt: Die Stärkung der NP als ergänzende oder alternative Demokratisierungsstrategie zur Aufwertung des EP	176
7. 1. 3 Regierungspositionen: Stärkung der NP auf Kosten des EP	178
7. 2 Prozessrekonstruktion	180
7. 2. 1 Nationale Parlamente auf der Agenda: COSAC, Kongress, Subsidiarität und Veto	180
7. 2. 2 Ambitionierte Vorstellungen setzen sich nicht durch	196
7. 3. Bewertung des Einflusses normativer Standards	199
 Kapitel 8: Schlussfolgerungen	 204
 Anhang 1: Interviews	 215
 Anhang 2: Auswertung der Sprechaktanalyse	 227
 Literaturverzeichnis	 271

Einleitung

Bei jeder Vertragsrevision hat das Europäische Parlament (im Folgenden EP) neue Kompetenzen dazu gewonnen. Im Verlauf der europäischen Integration ist aus einer indirekt gewählten beratenden Versammlung ein direkt gewählter und weitgehend mit dem Rat gleichberechtigter Mitgesetzgeber geworden. Aus Sicht der gängigen Ansätze der Forschung zur Integration der EU bleibt diese Aufwertung des EP ein Rätsel. Aus der Perspektive des rationalistischen Intergouvernementalismus ist nicht einsichtig, welcher Nutzen sich für die Regierungen ergibt, ihre Autonomie einzuschränken und dem EP legislative Kompetenzen zu übertragen. Supranationalistische Ansätze, die den Einfluss anderer Akteure neben den Regierungen betonen und institutionelle Dynamiken und Sozialisierungsprozesse als Erklärungsfaktoren heranziehen, können die Aufwertung des EP ebenfalls nicht befriedigend erklären. Schließlich stehen die Regierungen bei Vertragsrevisionen im Zentrum des Geschehens, eine Aufwertung des EP kann also nicht an den Regierungen vorbei durchgesetzt werden, ebenso haben die Regierungen der Mitgliedstaaten auch keinen Sozialisierungsprozess durchlaufen, der zu einer gemeinsamen Vorstellung über die ‚richtige‘ institutionelle Architektur der EU geführt hätte. Vielmehr bestehen die Kontroversen über den richtigen Mix aus intergouvernementalen und supranationalen Elementen der EU-Architektur weiter fort.

Diese Arbeit möchte daher die Plausibilität eines alternativen Ansatzes überprüfen, der sich als Brückenschlag zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Annahmen versteht – den von Frank Schimmelfennig entwickelten Ansatz des ‚strategischen Handelns in internationalen Gemeinschaften‘ (Schimmelfennig 2003a). Der Brückenschlag dieses Ansatzes besteht darin, Normen weder als eine vernachlässigbare Größe, noch als eine die Akteurspräferenzen konstituierende Größe zu betrachten, sondern als Handlungsressource strategisch handelnder Akteure. Diese setzen Normen bewusst ein, um ihre Gegenspieler in der Argumentation unter Druck zu setzen. Dies gelingt gemäß Schimmelfennig umso besser, je verinnerlichter diese Normen unter den beteiligten Akteuren sind, je häufiger und verstetigter die beteiligten Akteure miteinander interagieren, und je klarer der Status Quo im Widerspruch zu den Gemeinschaftswerten steht. Letzteres bezeichnet Schimmelfennig als Salienz.

Zentraler Erklärungsfaktor für die institutionelle Entwicklung der EU sind somit geteilte normative Standards in einer Gemeinschaftsumwelt, die von Akteuren als Verhandlungsressource benutzt werden können, um andere Akteure unter Druck zu setzen, gemäß den normativen Standards zu handeln. Mittels normgestützter Argumente werden Verhandlungspartner als ‚Normbrecher‘ angeprangert und sozial unter Druck gesetzt. Da Akteure in einer Gemeinschaftsumwelt auf ihr Image bedacht sind, beugen sie sich dem normativen Druck und tragen Entscheidungen mit, die nicht ihren Präferenzen entsprechen.

Die Plausibilität dieses Ansatzes wies Schimmelfennig in einem Projekt zur Osterweiterung nach (Schimmelfennig 2001, 2003a, 2003b). Er konnte zeigen, dass Argumente erfolgreich sind, die auf den gemeinsamen, identitätsbildenden Werten aufbauten. Während des Kalten Krieges wurde allgemein geäußert, dass die europäische Wertegemeinschaft auch die ost- und mitteleuropäischen Länder einschließe. Darauf konnten sich die osteuropäischen Staaten und ihre Unterstützer innerhalb der EU berufen, um die erweiterungsskeptischen Regierungen anzuprangern und unter normativen Druck zu setzen, so dass sie die Entscheidung zur Osterweiterung schließlich mittrugen.

Wichtige Erkenntnisse über die Wirkung von Normen in Verhandlungen über Vertragsrevisionen hat auch Berthold Rittberger in seiner Dissertation und weiteren Publikationen nachgewiesen (Rittberger 2003, 2004, 2005). Er zeigte in drei Fällen (die Schaffung der Gemeinsamen Versammlung der EGKS, dem Vorläufer des EP, die Übertragung von Haushaltskompetenzen im Vertrag von Luxemburg 1970, sowie die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen durch die Einheitliche Europäische Akte 1986), dass sich mit dem Verweis auf eine Verletzung legitimatorischer Standards der parlamentarischen Demokratie Druck ausüben lässt, die Rechte des EP zu erweitern. Die von Rittberger so genannte ‚Legitimitätslücke‘, die dem Terminus der Salienz von Schimmelfennig entspricht, entsteht durch die Übertragung von Souveränität auf die EU-Ebene, da damit die Kontrollrechte nationaler Parlamente unterminiert werden. Diese Legitimitätslücke war den an den Regierungskonferenzen beteiligten Akteuren zwar bewusst, gleichwohl lehnten es einige Akteure ab, die Legitimitätslücke durch eine Aufwertung des EP zu schließen. Dennoch stimmten sie der Aufwertung des EP schließlich zu, um nicht als ‚schlechte Demokraten‘ angeprangert zu werden.

Im Rahmen des Forschungsprojektes ‚Konstitutionalisierungsprozesse in der EU‘ wurden diese theoretischen und empirischen Vorarbeiten von Schimmelfennig und Rittberger konzeptionell ausgeweitet und einer systematischen Überprüfung anhand zweier Konstitutionalisierungsprozesse unterzogen – der Institutionalisierung der Menschenrechte und der Parlamentarisierung der EU. Dazu wurde zunächst eine qualitativ-vergleichende Analyse der Kontextbedingungen für den strategischen Gebrauch normativer Argumente durchgeführt (Schimmelfennig/Rittberger/Bürgin/Schwellnus 2006). Es konnte dabei in einem historischen Vergleich von acht Vertragsrevisionen seit 1951 nachgewiesen werden, dass vor allem zwei Kontextfaktoren in Verbindung standen mit der Aufwertung des EP: eine wahrgenommene Legitimitätslücke (Salienz) zwischen dem Status Quo des europäischen Regierens und den Standards der parlamentarischen Demokratie, wie sie auf nationalstaatlicher Ebene von allen Mitgliedstaaten geteilt werden, sowie das Vorhandensein bereits bestehender Kompetenzen des EP (Kohärenz). Wann immer diese beiden Faktoren als Kontextbedingung auftauchten, gewann das EP im An-

schluss neue Kompetenzen hinzu, oder wurde in seinen bestehenden Kompetenzen gestärkt.¹

Das Ziel dieser Arbeit ist es, diese Ergebnisse der vergleichenden Konditionalanalyse in einer Prozessanalyse zu testen. Aufgabe der Prozessanalyse ist es also, zu überprüfen, ob sich mit den Standards der parlamentarischen Demokratie im Verhandlungsprozess normativer Druck aufbauen lässt, der dazu führt, dass Akteure, die an einer weiteren Stärkung des EP eigentlich nicht interessiert sind, einer solchen Aufwertung schließlich dennoch zustimmen, weil sie an den Normen der parlamentarischen Demokratie nicht vorbeikommen, ohne ihr Image zu beschädigen. Denn die Gegenseite könnte sie als schlechte Demokraten brandmarken. Daher ist zu untersuchen, ob die Faktoren Salienz und Kohärenz, als Argumente verwendet, das Verhandlungsergebnis zugunsten des EP beeinflussen können.

Herausgegriffen wird dabei die jüngste Integrationsgeschichte der EU: die Verhandlungen über eine europäische Verfassung rund um den Europäischen Konvent. Verschiedene Positionen zwischen einer eher intergouvernemental ausgerichteten EU und einer eher supranational konzipierten EU standen sich gegenüber. Dennoch setzte sich die Parlamentarisierungsstrategie im Sinne einer Aufwertung des EP durch. Die Literatur zum Europäischen Konvent beschreibt den Prozess und bewertet die Ergebnisse,² kausale Mechanismen, die das Ergebnis erklären, bleiben aber meist unterbelichtet.

Hier setzt die Arbeit an und möchte durch eine Rekonstruktion der Verhandlungen über eine europäische Verfassung mittels des Ansatzes des strategischen Handelns in einer Gemeinschaftsumwelt kausale Einflussfaktoren auf das Verhandlungsergebnis im Konvent und der anschließenden Regierungskonferenz feststellen. Falls die Hypothesen des Ansatzes bestätigt werden können, wäre dies im Theorienstreit zwischen Rationalismus und Konstruktivismus ein Beitrag, der belegt, dass sich Verhandlungsergebnisse nicht rein über die exogen vorgegebene Präferenzstruktur der Akteure erklären lassen, sondern dass die in dynamischen Prozessen wirkenden normativen Einflüsse berücksichtigt werden müssen.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut. Kapitel 1 referiert den theoretischen Ansatz des Projekts in Abgrenzung zu gängigen Theorien der Integrationsforschung und erläutert das methodische Vorgehen zur Analyse des Diskurses, insbesondere die Kriterien zur Messung des Erfolgs von normativen Argumenten, basierend auf den Grundsätzen der parlamentarischen Demokratie. Kapitel 2 verortet den Diskurs über legitimes Regieren jenseits des Staates, um zu zeigen, dass es aufgrund unterschiedlicher Legitimitätsdimensionen und unterschiedlicher Gewichtung zwischen ihnen, verschiedene Möglichkeiten gibt, legitimes Regieren in der EU zu konzipieren. Die Entwicklung einer Heuristik dient dazu, den Diskurs über legitimes Regieren in der EU auf verschiedene Grundtypen zu reduzieren und Rechtfertigungsgründe für ver-

1 Für den Bereich der Ausweitung der Menschenrechtskompetenz der EU siehe Schwellnus 2006

2 Für eine minutiöse Beschreibung des Ablaufs des Konvents siehe beispielsweise Norman 2003, für eine Bewertung der Ergebnisse siehe beispielsweise Jopp/Matl 2005

schiedene Ausgestaltungen der institutionellen Architektur der EU deduktiv abzuleiten. Um eine Entwicklung in der Verfassungsdebatte über einen längeren Zeitraum aufzeigen zu können, zeichnet Kapitel 3 den Prozess von der Gipfelkonferenz in Nizza im Jahr 2000 bis zur Einsetzung des Konvents im Jahr 2002 nach. Kapitel 4 bis 6 widmen sich dann drei Kontroversen in der Verfassungsdebatte: der Balance der exekutiven Macht zwischen Rat und Kommission und der Wahlfunktion des EP, der Rolle des EP als Gesetzgeber (insbesondere in Budgetfragen) und der Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess. Kapitel 7 fasst die Ergebnisse zusammen.

Kapitel 1: Theorie und Methode

„Among the major unanswered questions are: Why has the EP gained greater powers? Study of the EP has been stimulated by the growth in Parliament’s prerogatives. Much of the work has analyzed the impact of these powers. But an important – and logically prior question has received far less attention: why did national governments change the treaties to enhance the EP’s powers?”

Simon Hix, Tapio Raunio, Roger Scully³

Ausgehend von einer kursorischen Beschreibung der Kompetenzgewinne des EP im Verfassungsvertrag (1.1.) werden die gängigen Erklärungsansätze der europäischen Integrationsforschung und ihre Defizite beschrieben (1.2). Anschließend wird der Ansatz des strategischen Handelns in einer Gemeinschaftsumwelt als Alternative vorgestellt (1.3). Kapitel 1.4 überträgt die Hypothesen des Ansatzes auf die Verhandlungssituation im Europäischen Konvent und stellt Messkriterien zur Überprüfung der Plausibilität des Ansatzes auf.

1. 1 Die Aufwertung des Europäischen Parlaments

Der Integrationsprozess der EU ist gekennzeichnet durch eine schrittweise Ausweitung und Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments (Hix, Raunio, Scully 2003, Rittberger 2003, 2005). Diese Entwicklung setzte sich auch im Europäischen Konvent fort, der die legislativen Kompetenzen (unter anderem im Haushaltsverfahren) und die Wahlkompetenz des EP bezüglich der Europäischen Kommission stärkte, während die Aufwertung der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene marginal blieb.⁴

Die Wahlfunktion des Europäischen Parlaments. Der Verfassungsvertrag spricht erstmals von einer Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP, das mit einfacher Mehrheit entscheidet. Zwar wird der Kandidat vom Europäischen Rat vorgeschlagen, aber der muss den Kandidaten unter „Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament“ auswählen (Artikel I-27,1). Diese Bedingung verdeutlicht, dass die Regierungen akzeptierten, dass die Kommission und insbesondere ihr Präsident von einer parlamentarischen Mehrheit getragen wird, die der selben parteipolitischen Familie angehört wie der Kommissionspräsident. Der Verfassungsvertrag

³ 2003: 196

⁴ Zwar sind die Bestimmungen des Verfassungsvertrags aufgrund gescheiterter Referenden in Frankreich und der Niederlande bisher nicht in Kraft getreten, in dieser Arbeit interessiert aber nur, wie es zu dem Verhandlungsergebnis kam.

schreibt damit das parlamentarische Muster fest, dass die Regierung aus der parlamentarischen Mehrheit hervorgeht.

Legislativkompetenzen. Der Verfassungsvertrag dehnt die Mitentscheidungsrechte des EP von gegenwärtig 45 auf 86 Bereiche aus. Die Mitentscheidung wird zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. 95 Prozent aller Europäischer Gesetze und Europäischer Rahmengesetze unterliegen nun diesem Verfahren. Hierzu gehören fast alle Einzelbestimmungen in der Justiz und Innenpolitik, die Rahmenbeschlüsse zur Landwirtschafts- und Fischereipolitik, Teilaspekte der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie die neuen Politikfelder des Katastrophenschutzes und der Verwaltungszusammenarbeit. Zwar geht die Verdopplung der Mitentscheidungsrechte zu einem Großteil auf die Reduzierung des Konsultationsverfahrens zurück, und weniger auf eine Reform der Bereiche, in denen das EP bisher gar nicht beteiligt ist, dennoch ist diese Aufwertung ein enormer Machtzuwachs für das EP (Maurer 2005: 229).

Als großer Erfolg für das EP ist auch zu werten, dass der Verfassungsvertrag dem EP das Recht zuspricht, über den gesamten Haushalt mitzuentcheiden, da die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben im Haushaltsverfahren aufgehoben wurde. Die Finanzielle Vorausschau wird umbenannt in „mehrfährigen Finanzrahmen“ und wird in die Verfassung aufgenommen. Das EP ist allerdings nur über das Zustimmungsverfahren beteiligt. Ebenso bleibt es bei der Bestimmung der Eigenmittel bei der Einstimmigkeit im Rat und der Konsultation des EP.

Die Rolle der NP im europäischen Entscheidungsprozess. Im Vergleich zur Aufwertung des EP fallen die Neuregelungen bezüglich der nationalen Parlamente bescheiden aus. Der Verfassungsvertrag sieht keine institutionalisierte Einbindung der nationalen Parlamente vor, wie es noch im Vorfeld des Konvents von verschiedener Seite gefordert wurde. Auch bleibt die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips mittels eines Frühwarnmechanismus ein harmloses Kontrollinstrument.⁵ Für die weitere Parlamentarisierung der EU im Sinne einer Aufwertung des EP ist das ein positives Ergebnis, da eine stärkere Einbindung der nationalen Parlamente auf der europäischen Ebene zu einer Konkurrenzsituation mit dem EP hätte führen können.

Absoluter und relativer Machtzuwachs des EP. Gegen die Aufwertung des EP lässt sich einwenden, dass die Erfolge für eine weitere Parlamentarisierung der EU durch die Stärkung des intergouvernementalen Pols der EU geschmälert werden, dass das EP also zwar absolut an Macht gewinnt, relativ gesehen, aber an Macht verliert. Eine solche Interpretation verweist auf die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates. „Tatsächlich wird über die Aufgabenzuweisungen in den Teilen I, III und IV der Verfassung ein Organ (der Europäische Rat und dessen Vorsitzenden, A.B.) ins Leben gerufen, dessen Zuständigkeiten nicht nur impulsgebender Natur sind. Im Ergebnis wird die institutionelle Balance zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zu Lasten der Kommission und des Parlaments geändert“ (Maurer 2003b: 25).

5 Zu dieser Einschätzung siehe auch Raunio 2005

Dem ist entgegen zu halten, dass viele Regierungen die Rolle des Europäischen Rates und dessen Vorsitzenden weit mehr stärken wollten, als dies im Verfassungsvertrag der Fall ist. Gerade wenn mächtige Regierungen keinen Hehl daraus machen, dass sie eine eher intergouvernemental konzipierte EU anstreben und wenig Enthusiasmus für eine parlamentarisierte EU zeigen, ist jeder Machtzuwachs des EP überraschend und erklärungsbedürftig. Hinzu kommt, dass in der langfristigen Perspektive kein Zweifel darüber besteht, dass das EP auf Kosten der Autonomie des Rates und der Kommission gestärkt wurde.

1. 2 Gängige Erklärungsansätze und ihre Defizite

Warum haben die Regierungen das EP schrittweise aufgewertet? Sowohl in den vorangegangenen Vertragsrevisionen, wie neuerlich im Verfassungsvertrag (auch wenn dieser vorerst nicht in Kraft getreten ist). In der gegenwärtigen theoretischen Auseinandersetzung zwischen Intergouvernementalismus und Supranationalismus, sowie zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Ansätzen, geht es vor allem um folgende zentralen Aspekte: Entscheiden allein die Regierungen über den Fortgang der europäischen Integration oder sind supranationale Akteure in die Analyse mit einzubeziehen? Bestimmt der materielle Nutzen die Präferenzen oder spielen andere Faktoren eine Rolle?⁶ Sind Präferenzen fix oder über Sozialisierungs-, Lern- und Überzeugungsprozesse veränderbar? Warum und wie setzen sich bestimmte Akteure/bestimmte Präferenzen in Verhandlungen durch – und andere nicht?

Während im rationalistischen Intergouvernementalismus die Regierungen der Mitgliedsländer die zentralen Akteure sind und die Integrationsfortschritte über die Konstellation der Interessen und Machtressourcen der Regierungen erklärt werden, gehen konstruktivistische und supranationalistische Ansätze von eigendynamischen Prozessen aus, die von den Regierungen nicht vollständig kontrolliert werden können. Zu den eigendynamischen Prozessen gehört das Handeln supranationaler Akteure, aber auch die Wirkung von gemeinschaftlichen Institutionen. Wobei zu Institutionen auch gemeinschaftliche Regeln, Normen und Werte gehören können.

Entsprechend ihrer unterschiedlichen Annahmen haben die verschiedenen Denkschulen auch ein unterschiedliches Verständnis über das Entstehen und den Wandel von Institutionen, also auch über die institutionelle Architektur der EU. In rationalistischen Ansätzen sind die Institutionen der EU das Ergebnis der Wahlentscheidung rationaler Akteure, die sich an der Maximierung ihres Nutzens orientieren (Rationalistischer Institutionalismus). In konstruktivistischen und supranationalistischen Ansätzen sind Institutionen eher die unabhängige Variable, die die Präferenzen der Akteure mitbestimmen – daher die Bezeichnung Soziologischer Institutionalismus.

6 Siehe dazu etwa die Kontroverse zwischen Checkel (2001b) und Moravcsik (2001)

In diesem Ansatz haben Institutionen (also auch Normen) eine konstitutive Wirkung auf die Interessen und sozialen Identitäten von Akteuren.

Die unterschiedlichen Ansätze sind nicht per se als Gegensätze, sondern als komplementäre Zugänge zu politischen Prozessen zu sehen. Beide haben in unterschiedlichen Bereichen ihre Erklärungskraft bewiesen (Börzel/Risse 2002). Bei Nullsummenspielen, bei denen es klare Gewinner und Verlierer gibt, sind Ideen, Leitbilder und Normen beispielsweise kaum relevant (Braun 1998). Die Interessenlage ist klar, die Akteure versuchen sie mit Machtmitteln durchzusetzen. Bei konstitutionellen Fragen, die sich mit der normativen Ordnung eines politischen Systems beschäftigen, ist dagegen die Analyse der Wirkung von Normen vielversprechend. Daher sind "sowohl Interessen und Ideen gleichermaßen als analytische Kategorie beizubehalten, deren jeweiliges Verhältnis eine empirische und keine schon konzeptuell vorentschiedene Frage ist" (Jachtenfuchs 2002: 38).

Allerdings konnten bisher rationalistische Ansätze mit ihrer Betonung von Interessen und Präferenzstrukturen die kontinuierliche Aufwertung des EP ebenso wenig systematisch erklären, wie konstruktivistische Ansätze mit ihrer Betonung der Wichtigkeit von Normen. Die rationalistische Perspektive des Kompetenztransfers auf supranationale Akteure zwecks Effizienzgewinnen oder zwecks ‚policy-seeking‘ (Absicherung einmal getroffener politischer Entscheidungen, Förderung bestimmter Politikziele) kann die Aufwertung des EP nicht erklären. Konstruktivistische Ansätze können zwar besser zeigen, wie kulturelle Faktoren die Präferenzbildung beeinflussen. Warum sich aber bestimmte Präferenzen und Leitbilder in Interaktionsprozessen durchsetzen, und andere nicht, kann nicht erklärt werden. Sozialisierungsprozesse, die zu einer gemeinsamen Problemsicht über legitimes Regieren in Europa führen könnten, haben nicht stattgefunden – ebenso wenig Überzeugungs- oder Lernprozesse (Jachtenfuchs u.a. 1999). Die EU-bezogenen Leitbilder der Akteure bleiben konstant. Rittberger konstatiert daher, dass der Prozess hin zu einer Aufwertung des EP in Verhandlungen über die Revision von Verträgen bisher unterbelichtet blieb (Rittberger 2005). Und Hix, Tapio und Scully stellen fest, dass eine „fuelly developed and broadly tested explanation of the empowerment of the EP“ (2003:6) fehle.

1. 2. 1 Rationalistischer Intergouvernementalismus

Die rationalistische Theorie sozialen Handelns beruht auf der Annahme des methodologischen Individualismus. Das heißt, dass die Erklärung sozialer Phänomene in erster Linie auf den handelnden Akteuren aufbaut. Diese haben feststehende Präferenzen, die sie in einer Nutzenfunktion in eine Rangordnung bringen und ihr Handeln daran orientieren. Dem Akteur geht es darum, in Verhandlungen Ergebnisse zu erzielen, die seinen Nutzen maximieren. Akteure handeln demnach strategisch und zweckorientiert, d.h. sie streben danach, unter Berücksichtigung der exogenen Rahmenbedingungen, wie etwa der Präferenzen der anderen Akteure, das bestmögliche Ergebnis für sich zu erzielen. Diese exogenen 'constraints' schränken die zur Verfü-

gung stehenden Handlungsoptionen ein, die zugrundeliegenden Interessen und Handlungsziele bleiben aber unberührt. Forschung, die auf diesen Paradigmen beruht, analysiert, wie Akteure ihre Präferenzen bei gegebenen Ressourcen und Restriktionen zu verwirklichen versuchen⁷. Bezüglich der Konstitutionalisierung der EU sind das vor allem die Regierungen der Mitgliedstaaten, die über die Revision der Verträge entscheiden. Der rationalistische Intergouvernementalismus lässt sich ausdifferenzieren in realistischen und liberalen Intergouvernementalismus (Rittberger/Schimmelfennig 2005: 23).

Der realistische Intergouvernementalismus. Der realistische Intergouvernementalismus sieht in geopolitischen Interessen die wichtigste Determinante der Präferenzbildung. Gemäß den Annahmen des realistischen Intergouvernementalismus müsste es zu Kompetenzübertragungen an das Europäische Parlament kommen, wenn die Regierungen der Mitgliedstaaten sich davon Autonomie- und Einflussgewinne erhoffen. Allerdings erscheint es „fragwürdig, ob eine auf Sicherheits- und Autonomiemotiven basierende Erklärung die graduelle Übertragung von Kompetenzen an eine *supranationale* parlamentarische Institution zu erklären imstande ist“ (Rittberger/Schimmelfennig 2005:61). Auch die „einflussorientierte Spielart des realistischen Intergouvernementalismus“ (a.a.O.: 61), die davon ausgeht, dass Regierungen versuchen, ihre „voice opportunities“ innerhalb bestehender internationaler Institutionen zu erhöhen“ (a.a.O.: 61), etwa durch eine Erhöhung der Parlamentsitze der Abgeordneten des eigenen Landes, kann nicht erklären, warum die Regierungen die Kompetenzen des EP ausdehnen sollte – zumal sich das Abstimmungsverhalten selten an ‚nationalen Interessen‘ orientiert (Hix 2001, Aspinwall 2002).

Der liberale Intergouvernementalismus. Der liberale Intergouvernementalismus unterscheidet sich vom realistischen vor allem in der Erklärung der Präferenzbildung der Regierungen. Denn der liberale Intergouvernementalismus hält sektorspezifische gesellschaftliche Präferenzen innerhalb eines Staates für den zentralen Erklärungsfaktor für die Präferenzbildung von Regierungen. Die Interessen der Regierungen werden durch innerstaatliche Prozesse bestimmt, ideelle Faktoren spielen dabei keine Rolle. „Eine autonome, politikgestaltende Kraft wird der kognitiven Dimension gegenüber materiellen Interessen damit nicht zugestanden“ (Steinhilber 2005: 173).

Die Übersetzung von den nationalstaatlichen Präferenzen in Verhandlungsergebnisse beantwortet der liberale Intergouvernementalismus mit einer Verhandlungstheorie. Erklärungsfaktoren für den Transfer von nationalen Kompetenzen auf die EU-Ebene sind die Konvergenz von Interessen, die relative Verhandlungsmacht der Akteure und die institutionalisierte Kontrolle von einmal eingegangenen Verpflichtungen.

„Die EU-Integration ist daher am besten als eine Serie rationaler Wahlhandlungen nationaler Staats- und Regierungschefs zu verstehen. Diese Wahlhandlungen reagierten auf Zwänge und Opportunitäten, die auf die ökonomischen Interessen mächtiger gesellschaftlicher Gruppen, die relative Macht jedes Staates im internationalen System und die Rolle von Institutionen als

7 Siehe dazu Scharpfs Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus (2000)

Verstärkung der Glaubwürdigkeit zwischenstaatlicher Verpflichtungen zurückgingen“ (Moravcsik 1998: 18, zitiert in Rittberger/Schimmelfennig 2005: 27).

Die Möglichkeit der zwischenstaatlichen Kooperation hängt somit von der Verteilung der Präferenzen ab. Je stärker Präferenzen konvergieren oder komplementär zueinander sind, desto höher die Chancen für eine Kooperation. Neben der Interessenskonvergenz hängt eine Kooperation von der relativen Machtposition einer Regierung ab. Diese wird von der Präferenzintensität bestimmt. Je stärker eine Regierung auf eine gemeinsame Lösung eines Verhandlungsgegenstands angewiesen ist, desto schwächer ihre Verhandlungsposition (Moravcsik 1998: 62). Schließlich können Akteure mit attraktiven, alternativen Handlungsoptionen am glaubwürdigsten mit unkooperativen Verhalten drohen (Rittberger/Schimmelfennig 2005: 26). Bewegung kann in die präferenzbestimmte Verhandlungssituation nur durch die Verknüpfung von unterschiedlichen Verhandlungsgegenständen kommen – bekannt unter den Stichworten ‚issue linkages‘, ‚package deals‘ und ‚side payments‘. Dadurch lassen sich Verhandlungsblockaden lösen (Moravcsik 1998: 65).

Rationalistischer Institutionalismus. Ein solcher Ansatz sieht in Institutionen und deren Veränderung das Ergebnis von rational handelnden Akteuren. Die Schaffung supranationaler Institutionen dient dem Ziel, seine Interessen durchzusetzen (March/Olson 1989: 119ff.). Institutionen wird kein verhaltenssteuernder und verhaltenslegitimierender Aspekt zugeschrieben. „Akteure bilden Institutionen, weil diese bestimmte Funktionen erfüllen, die wiederum notwendig sind für die Umsetzung von Handlungsplänen und die Erreichung von Zielen (wie zum Beispiel Kooperation). Institutionen entstehen somit aus einem bewussten Einverständnis der Akteure“ (Morisse-Schilbach 2005: 273).⁸

Funktionale Nutzenkalküle sind vor allem Effizienzsteigerungen, die Verfolgung bestimmter politischer Ziele, sowie die Überwachung der zu diesem Zweck getroffenen politischen Entscheidungen. Zu den Effizienzsteigerungen zählt beispielsweise die Beschleunigung des Entscheidungsprozesses oder die Delegation von Ausführungsbestimmungen. So kann beispielsweise erklärt werden, warum die Regierungen bestimmte Kompetenzen an die Europäische Kommission übertragen. Zur Verfolgung politischer Ziele zählt etwa das Ziel der Geldwertstabilität, das die Europäische Zentralbank erreichen soll. Da Regierungen ein Interesse daran haben, dass ein Verhandlungsergebnis auch von allen beteiligten Regierungen eingehalten wird, liegt es in ihrem Kalkül, supranationale Überwachungsverfahren zu installieren. So soll die EZB durch ihre Unabhängigkeit sicherstellen, dass sich nicht einzelne Länder den einmal beschlossenen Zielen entziehen. „This enables governments to pre-commit credibly to a stream of future policy decisions by removing these decisions from the unilateral tinkering („defection“) of individual governments“ (Rittberger 2003: 204, 205). Daher können solche nicht-majoritäre Institutionen Lösungen für Kollektivprobleme erbringen, wie sie die funktionale Delegationstheorie beschreibt. In diesen Bereichen haben der liberale Intergovernmentalismus und

8 Für die funktionalistische Perspektive auf Institutionen siehe auch Keohane (1984) und Pollock (1997, 2003)

das rationalistische Institutionenverständnis ihre Stärken. Was sollte aber nun das Kalkül sein, das EP aufzuwerten?

Defizite des rationalistischen Institutionalismus. Während der Ansatz des rationalistischen Institutionalismus die Delegation von Kompetenzen an den Europäischen Gerichtshof, die EZB oder die Europäische Kommission mit funktionalen Argumenten erklären kann, kann er nur schwerlich die Motivation der Regierungen erklären, das EP aufzuwerten. Die drei gängigsten Erklärungen für den Verzicht der Regierungen auf Autonomie – Effizienzsteigerung, Erreichen gewünschter politischer Ziele, Kontrolle einer Selbstverpflichtung – greifen nicht bei der Aufwertung des EP. Aus Sicht des rationalistischen Institutionalismus bleibt die Aufwertung des EP ein Rätsel. Schließlich beschneiden die Regierungen mit diesem Schritt ihre Autonomie und nehmen gegebenenfalls auch Effizienzverluste hin (siehe zu dieser Einschätzung Bräuninger u.a. 2001: 64, Hix 2002: 266-269).

Der Entscheidungsprozess wird durch die Aufwertung des EP nicht effizienter. Im besten Fall senken die legislativen Kompetenzen des EP nicht die Effizienz der Entscheidungsprozesse (Maurer 2005: 228). Allerdings haben die legislativen Kompetenzen des EP immer auch das Potential, Entscheidungsprozesse zu verlängern und die Effizienz der Entscheidungsprozesse damit zu verschlechtern (Schulz/König 2000: 664, Rittberger 2005: Kapitel 5). So zeigen diverse Studien, dass die Ausweitung der Beteiligung des EP in den EU-Gesetzgebungsverfahren die Dauer dieser Verfahren verlängert (Golub 1999, Schulz/König 2000).

Auch die von Moravcsik und Nicolaïdis angebotene Erklärung der Aufwertung des EP während der Regierungskonferenz in Amsterdam aufgrund einer sozialdemokratischen Mehrheit der Regierungschefs („policy-seeking“-Motiv) überzeugt nicht. Ihr Argument lautet, dass der zum Zeitpunkt der Regierungskonferenz mehrheitlich aus sozialdemokratischen Regierungen bestehende Rat das zu jenem Zeitpunkt ebenfalls mehrheitlich sozialdemokratisch geprägte Parlament stärken wollte, um die eigene europäische Agenda besser verwirklichen zu können: „To be sure, the tendency of Social Democrat parties to support increases in EP powers is explained in part by the existence of a Social Democratic majority in that body” (1999: 81). Ein solches Argument geht von sehr kurzfristig denkenden Politikern aus. Denn schließlich kann sich eine linke Mehrheit im EP schnell wieder ändern. Die Stärkung des EP zur Erreichung gewünschter politischer Ziele liefe dann ins Leere. Zumal gerade Wahlen zum EP oft als Denkmittel für die eigene nationalstaatliche Regierung genutzt werden. Hinzu kommt, dass die Positionierung des EP nicht nach einem einfachen ‚links-rechts‘ - Schema erfolgt. So kann die Position der SPE von den Positionen der linken Regierungschefs abweichen, außerdem müssen im EP aufgrund der weniger strikten Fraktionsdisziplin große Koalitionen gebildet werden. Hix (2002: 269) kommt daher zu dem Schluss, dass die Erklärung von Moravcsik und Nicolaïdis nur stimmen könne, wenn sich die Regierungschefs in Amsterdam massiv verkalkuliert hätten.

Ferner kann die vom Principal-Agent-Ansatz angebotene Erklärung der Überwachung der Einhaltung einmal eingegangener Verpflichtungen die Aufwertung des EP nicht ausreichend erklären. So konstatiert Pollack, dass die funktionale Logik der

Delegation zwar als Erklärung für den Kompetenztransfer an die Europäische Kommission oder an die Europäische Zentralbank ein brauchbares Erklärungsmuster ist, nicht aber für die Aufwertung des EP (Pollack 2003). Pollack argumentiert folgendermaßen: Der gemeinsame Binnenmarkt ist von allen Regierungen im Grundsatz gewünscht. Die Einhaltung der einmal getroffenen Entscheidung wird von der Kommission als ‚agent‘ der Regierungen überwacht. Für das EP liegt der Fall anders. Nach und nach wurde es in immer mehr Politikbereiche einbezogen, über deren Ausgestaltung die Regierungen unterschiedlicher Auffassung sind. Der Wille der Regierungen, das EP in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen, variiert daher von Politikfeld zu Politikfeld und von Regierung zu Regierung erheblich. Damit lässt sich erklären, warum die Aufwertung des EP ein gradueller Prozess ist, bei dem die Regierungen von Fall zu Fall entscheiden, in welchen Bereichen dem EP welche Kompetenzen gegeben werden (siehe Pollack 2003: Kapitel 4). Damit lässt sich aber nicht erklären, warum der Prozess überhaupt in Gang gekommen ist. Und es lässt sich nicht erklären, warum das EP auch in Bereichen Kompetenzen bekommen hat, die für die Regierungen sensible Bereiche sind, also nicht nur in Bereichen, die von untergeordneter Bedeutung sind (Pollack 2003: 257). Wichtiger noch: Während die Regierungen bei einer Delegation an im Auftrag handelnde ‚agents‘ wie die EZB zumindest vom Prinzip her die Herren des Verfahrens sind, ist es bei der Übertragung von Kompetenzen an das Parlament nicht so. Das Parlament bezieht seine Handlungslegitimität nicht über die Regierungen, sondern über die Wähler.

Vor diesem Hintergrund gestehen auch die Vertreter der funktionalen Delegationstheorie ein, dass die gängigen Erklärungsfaktoren des Intergouvernementalismus bei der Aufwertung des Europäischen Parlaments nicht greifen (Bräuninger u.a. 2001: 64, Pollack 2003: 256-259). Es wird daher verschiedentlich der Schluss gezogen, dass Normen und Leitideen eine Rolle gespielt haben müssen bei der Aufwertung des Parlaments (Pollack 2002, Moravcsik/Nicolaïdis 1999, Wagner 2002). Beispielsweise argumentieren Moravcsik/Nicolaïdis (1999: 81):

„Two more purely ideological factors seem important. One was the need, not least in Germany and the Nordic states, to demonstrate the greater democratic legitimacy of EU institutions. The other is the long standing tendency of countries to support or oppose strengthening the EP on the basis of its perceived connection with their own democratic institutions. Before Amsterdam, this typically generated characteristic ideological cleavages pitting the French, British, Danes and Greeks – all opposed to greater parliamentary powers – and others against the Germans, Dutch, Italians and Belgians. This is as predicted by the credible commitment view, which argues that where the substantive consequences of delegation are most unclear, national positions will be most ideological”.

Diese Ausführungen anerkennen, dass Regierungen normativ unter Druck geraten, wenn ihr Verhalten auf europäischer Ebene den demokratischen Gepflogenheiten auf nationaler Ebene widerspricht. Allerdings werden diese normativen Faktoren keinem empirischen Test unterworfen. Keine Aussage wird dazu gemacht, warum und wie sich bei aufeinandertreffenden, unterschiedlichen Leitbildern über das Regieren in der EU, die eine Seite gegenüber der anderen durchsetzt. Die zum rationalistischen Institutionalismus zählenden Ansätze nehmen den „Einfluss von Normen

und die Rolle von supranationalen Akteuren in keiner systematischen Weise wahr“ (Rittberger/Schimmelfennig 2005: 62).

1. 2. 2 Supranationalistische Erklärungsansätze

Supranationalistische Ansätze lassen sich unterteilen in Ansätze, die wie intergouvernementalistische Ansätze von einer rationalistischen Handlungsrationalität ausgehen, aber die Rolle von supranationalen Akteuren in Konstitutionalisierungsprozessen betonen und konstruktivistische Ansätze, die von einer Handlungsrationalität des angemessenen Handelns (March/Olson 1989, 1998) ausgehen, bei der Akteurshandeln von vorherrschenden ‚Legitimitätsstandards‘ und Normen ausgerichtet wird. Rittberger/ Schimmelfennig (2005) unterscheiden daher zwischen einem rationalistischen und einem konstruktivistischen Supranationalismus:⁹

„Während der rationalistische Supranationalismus den Kontrollverlust der Staaten und die institutionelle Eigendynamik auf institutionell veränderte Anreiz- und Opportunitätsstrukturen und den begrenzten Zeithorizont von Regierungen zurückführt, nimmt der konstruktivistische Supranationalismus an, dass der Integrationsprozess die Identitäten und Weltbilder der beteiligten Akteure verändert“ (Rittberger/Schimmelfennig 2005: 31).

Der rationalistische Supranationalismus geht also wie der rationalistische Intergouvernementalismus von strategisch handelnden Akteuren aus, betont aber die Wichtigkeit supranationaler Akteure, die sich durch ihre Aktivitäten Handlungsspielräume eröffnen, die von den Regierungen weder intendiert waren, noch gesteuert werden können.

Dementsprechend unterscheiden sich die Mechanismen, durch die es zu weiteren Integrationsschritten kommt. Bei konstruktivistischen Ansätzen sind dies Sozialisierungs- und Überzeugungsprozesse, sowie soziales Lernen; in rationalistischen Ansätzen sind solche Prozesse hin zu einer gemeinsamen Problemsicht nicht notwendig. Supranationale Akteure nutzen vielmehr ihre Verhandlungsressourcen zur Verfolgung ihrer Interessen. Zu den Verhandlungsressourcen gehört – so der Ansatz dieser Arbeit – neben den klassischen Aspekten wie Informationsasymmetrien oder den unterschiedlichen Zeithorizonten auch der Aufbau von normativem Druck mittels allgemein geteilter Standards. Ein Mechanismus, dessen sich nicht nur supranationale Akteure, sondern auch die Regierungen bedienen, und der in dieser Arbeit auf seine Erklärungskraft hin untersucht werden soll (siehe 1. 3).

Konstruktivistischer Supranationalismus. Seit Mitte/Ende der 1990er ist vor allem der Konstruktivismus der Gegenspieler zum rationalistischen Intergouvernementalismus.¹⁰ Anders als der Intergouvernementalismus geht der Konstruktivismus von der Annahme aus, dass Akteurspräferenzen nicht schon im Vorfeld von Interak-

9 Diese Unterscheidung schlagen Rittberger/Schimmelfennig (2005) vor, um die neueren und weniger detailliert ausformulierten konstruktivistischen Ansätze in die Übersicht über gängige Integrationstheorien zu integrieren.

10 Für eine Übersicht siehe Schwellnus 2005

tionsprozessen gegeben sind, sondern sich in der Interaktion erst ausbilden. Konstruktivistischen „problematize and endogenize identities, interests – and ultimately, actors as well“ (Schimmelfennig 2003a: 69). Soziale Strukturen und Akteure konstituieren sich somit gegenseitig, d.h. Institutionen steuern nicht nur die Handlungsoptionen, sondern bereits die Konstituierung der Präferenzen. Sie sind davon abhängig, wie die Akteure sich selbst und ihre soziale Umwelt wahrnehmen. Präferenzen sind demnach kontextabhängig und wandelbar. Die wechselnde Relevanz unterschiedlicher Ziele führt dabei zu Instabilität von Akteurspräferenzen (Stocké 2002: 22). Akteure haben demnach nicht eine klare Präferenzordnung zur Erreichung eines klar umrissenen Ziels, sondern unter Umständen mehrere Ziele, die sich auch gegenseitig ausschließen können. Hier kann durch Rückgriff auf bekannte Ideen und Leitbilder Orientierung geschaffen werden.

Soziologischer Institutionalismus. Im Gegensatz zum rationalistischen Institutionalismus sind im soziologischen Institutionalismus Institutionen nicht die abhängigen, sondern die unabhängigen Variablen, die verhaltenssteuernd und verhaltenslegitimierend auf die Akteure einwirken. Ein solches Verständnis von Institutionen geht von einem „integrativen“ Verhältnis von Institution und Akteur aus (March/Olson 1989: 124 ff.). Die Präferenzen eines Akteurs werden daher weniger von materiellen Interessen beeinflusst, sondern durch dominante Normen und Ideen bestimmt. „Die Bindewirkung von Institutionen beruht nicht auf Nutzenkalkülen, sondern auf bewusster oder unbewusster Befolgung von Normen“ (Morisse-Schilbach 2005: 273, mit Verweis auf Seibel 1992: 343). Zu diesen strukturierenden Größen zählen auch kulturelle Werte und kollektive Schemata – wie die Spielregeln politischer Herrschaft. Sie prägen die Präferenzen der Akteure, die gemäß institutionell verankerten normativen Anforderungen handeln.

Normen und Ideen sind daher weniger ‚constraints‘ als konstitutiv für Akteurshandeln (Checkel 1999, 2001a, 2001b, Falkner/Hartlapp/Leiber/Treib 2002). Nationale wie internationale Institutionen reflektieren demnach die von den politischen Akteuren geteilten Normen und Wertvorstellungen. Die nationalen Leitbilder lassen sich mit diesem Ansatz gut erklären. Dies hat Jachtenfuchs (2002) in seiner Arbeit über Verfassungsideen in Frankreich, Deutschland und Großbritannien veranschaulicht. Und auch Wagner konnte zeigen, dass die nationale politische Kultur prägend ist für die Auffassungen über die gewünschte institutionelle Architektur der EU. So kommt er zu dem Schluss, dass „member states will respond to the question of supranational democracy in the same way they have addressed the question of subnational democracy“ (2002: 2).

Beispielhaft stehen Deutschland, Frankreich und Großbritannien für unterschiedliche Legitimierungsstrategien des europäischen Regierens. In Deutschland spielt aufgrund der NS-Vergangenheit die nationale Souveränität eine weniger dominante Rolle als in Frankreich und Großbritannien. Hinzu kommt, dass das föderale Deutschland Erfahrungen mit der Macht- und Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern hat, die das zentralstaatlich regierte Frankreich und Großbritannien nicht haben. Eine Kompetenzteilung mit europäischen Institutionen stellt für die deutsche Verfassungstradition daher weniger Probleme dar als für die beiden

anderen Länder, die die EU traditionell vor allem über die intergouvernementale Kooperation organisieren und legitimieren wollen. In Frankreich rührt die Skepsis gegenüber einem starken EP auch daher, dass die politische Instabilität der III. und IV. Republik dazu geführt hatte, dass die Assemblée Nationale der V. Republik als ein relativ schwaches Parlament konzipiert wurde. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal zwischen den Ländern sind die Ziele, die mit der europäischen Integration verbunden werden. Während Frankreich und Deutschland ambitionierte politische Ziele verwirklichen wollen (insbesondere in Frankreich spielt dabei der Einflussgewinn in den internationalen Beziehungen mittels der EU eine Rolle), begnügt sich der klassische britische Ansatz mit der wirtschaftlichen Integration.

Entsprechend den unterschiedlichen Integrationstiefen und der unterschiedlichen Gewichtung der nationalen Souveränität ergeben sich unterschiedliche Konzeptionen der Demokratie jenseits des Nationalstaats. Im föderalen Modell wird analog zur nationalstaatlichen Ebene dem EP eine entscheidende Rolle zur demokratischen Legitimierung des europäischen Regierens beigemessen, im intergouvernementalen Modell sind es dagegen die intergouvernementalen Institutionen, während im Modell der Wirtschaftsgemeinschaft die prozedurale Legimität eine untergeordnete Rolle spielt, da die EU nicht viel mehr als den ordnungspolitischen Rahmen stellt zur freien Verwirklichung des Marktes. In diese drei Kategorien¹¹ lassen sich auch die anderen Mitgliedstaaten einordnen. Bezeichnenderweise hat auch Italien mit den faschistischen Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs ein eher distanzierteres Verhältnis zur nationalen Souveränität und steht einem föderalen Modell der EU generell aufgeschlossen gegenüber. Ebenso die Benelux-Staaten, die aufgrund ihrer Größe davon ausgehen, dass ihre Interessen in einer föderalen EU besser gewahrt sind, als in einer intergouvernemental dominierten EU. Die teilweise Delegation der nationalen Souveränität (bzw. deren gemeinsame Ausübung) stellt für die neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa, die erst mit dem Fall der Berliner Mauer und dem Ende der Sowjetunion ihre volle staatliche Souveränität zurückerhielten, eine besondere Aufgabe dar. Daher ist in vielen Ländern ein Nationalismus verbreitet, der einer föderalen Konzeption der EU ablehnend gegenüber steht.

Mit den historischen Prägungen der Länder lassen sich zu einem Gutteil die Präferenzen gegenüber der institutionellen Architektur der EU erklären. Nicht erklärt werden kann aber, wie es trotz der unterschiedlichen Präferenzen bezüglich der institutionellen Architektur zu einer fortdauernden Parlamentarisierung kommt, zumal die EU aufgrund der Erweiterungen heterogener geworden ist.

Defizite des Soziologischen Institutionalismus. Während sich mittels Sozialisierungsprozessen die Entstehung nationaler Leitbilder erklären lässt, kann damit nicht erklärt werden, warum sich die Konstitutionalisierung der EU vornehmlich an dem Leitbild der parlamentarischen Demokratie orientiert. Die kontinuierliche Stärkung des EP bleibt ein Rätsel, da keine Sozialisierung stattgefunden hat. Die Präferenzen der Regierungen bezüglich der institutionellen Architektur der EU sind über die Zeit nicht konvergiert (Clegg 1999, Marcussen 1999). Es kam zu keiner Angleichung der

11 Siehe Übersicht von Rittberger 2003: 210

Akteurspräferenzen durch institutionelle Sozialisation (vgl. Checkel 2001a, 2001b) oder argumentative Konsensbildung (vgl. Risse 2000). Die nationalen Präferenzen für die Ausgestaltung der institutionellen Architektur der EU bleiben konstant (vgl. z.B. Wagner 1999, 2002, Abromeit 1995, 2000, Jachtenfuchs/Diez/Jung 1996, Jachtenfuchs 2002).

Zwar haben alle Mitgliedstaaten einen demokratischen Staatsaufbau, beruhend auf den tief verankerten Grundsätzen der repräsentativen parlamentarischen Demokratie (siehe Finnemore 1996), aber gegen die Übertragung dieser auf nationaler Ebene von allen Mitgliedstaaten geteilten Norm gibt es massive Vorbehalte unter den Regierungen. Es kann also keiner direkten Normwirkung zugeschrieben werden, dass das EP kontinuierlich aufgewertet wurde. Viele Regierungen machen eben nicht die Analogie zwischen nationaler und europäischer Ebene. Die Vorschläge der Regierungen bezüglich der institutionellen Architektur der EU zeigen vielmehr, dass nicht alle Regierungen es als angemessen erachten, die nationalen Gepflogenheiten legitimen Regierens auf die europäische Ebene zu übertragen. Wenn es aber keine ideelle Konvergenz gibt, ist es weiter rätselhaft, warum bei den Regierungskonferenzen die Macht des EP ausgeweitet wurde. Dies ist umso überraschender, als die Parlamentarisierung verstärkt vorangetrieben wurde, als die EU durch Beitritte heterogener wurde.

Konstruktivistische Ansätze können mit ihrer Betonung der Wichtigkeit von Legitimitätsideen die Präferenzen der Regierungen bezüglich der institutionellen Architektur zwar besser erklären als rationalistische Nutzenkalküle, dennoch bleibt die Frage offen, warum sich Akteure mit einer Parlamentarisierungsstrategie im Verlauf der europäischen Integration besser durchsetzen konnten, als Akteure, die eine analoge Anwendung der Standards der nationalstaatlichen parlamentarischen Demokratie auf europäischer Ebene ablehnten.

Rationalistischer Supranationalismus. Im Gegensatz zu intergouvernementalistischen Ansätzen misst der rationalistische Supranationalismus supranationalen Akteuren eine zentrale Rolle bei der Fortentwicklung der europäischen Integration zu, ohne aber die Logik des angemessenen Handelns konstruktivistischer Ansätze zu übernehmen. Neben Studien, die zeigten, wie Kommission oder Europäischer Gerichtshof die an sie delegierten Kompetenzen nutzen konnten, um sich weitere Handlungsspielräume zu eröffnen, spielte die Beschäftigung mit dem EP als supranationalem Akteur bis in die 1990er Jahre eine eher untergeordnete Rolle (Rittberger 2005, Lorenz 2000), vorherrschend waren deskriptive Studien (beispielsweise Corbett 1998, Westlake 1994).

Die aktive Rolle des EP bei der Ausweitung seiner eigenen Kompetenzen zeigt Simon Hix (2002). Hix stellt die These auf, dass die Reform des Mitentscheidungsverfahrens im Vertrag von Amsterdam formal festhielt, was das EP informell bereits durchgesetzt hatte, nämlich die faktische Unmöglichkeit, dass der Rat nach dem Scheitern des Vermittlungsverfahrens im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens einen Entwurf einbringen kann, den das EP nur annehmen oder ablehnen kann, nicht mehr jedoch modifizieren kann. Dies schreibt zwar das Prozedere der Mitbestimmung laut Maastricht-Vertrag vor, der damit dem Rat in Form einer dritten Lesung

die Möglichkeit gab, das EP vor vollendete Tatsachen zu stellen. Die Erwartung war, dass das EP dann lieber den Vorschlag des Rates annehmen würde, als überhaupt keine Einigung zu erzielen. Das EP spekulierte aber auf den langfristigen Nutzen, indem es eine Zustimmung ohne Verhandlungsmöglichkeit von vorne herein ausschloss. Der Rat hätte dann nur noch einstimmig das Gesetz durchbringen können. Dies ist aber unwahrscheinlich, weil anzunehmen ist, dass mindestens eine Mitgliedsregierung dem EP wohlgesonnen ist (Rittberger/Schimmelfennig 2005: 63). Im Vertrag von Amsterdam wird diese dritte Lesung gestrichen und die Praxis der Gleichberechtigung im Mitentscheidungsverfahren formal festgeschrieben.

Eine ähnliche erfolgreiche Nutzung von Handlungsspielräumen durch das EP sieht Hix bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten. Zwar hatte das EP gemäß dem Vertrag von Maastricht lediglich das Recht bei der Nominierung des Kommissionspräsidenten konsultiert zu werden, de facto habe das EP aber eine Veto-Macht (Hix 2002: 277). So habe bei der Bestimmung der Wahl des Nachfolgers von Jacques Delors im Juni 1994 sowohl der Kandidat Jacques Santer wie der deutsche Außenminister Klaus Kinkel zugesagt, ein Votum des EP über den Kandidaten respektieren zu wollen. „If the EP rejected the nominee, the governments would not be able to confirm their candidate as President of the Commission: either one of the more integrationist member states would veto a decision to go against the majority of in the EP, or the candidate would withdraw from the race” (Hix 2002: 278). Wie das EP Handlungsspielräume nutzt, beschreiben auch Rittberger/Lindner (2003). Sie zeigen, dass in den achtziger Jahren das EP im Haushaltsverfahren durch interinstitutionelle Vereinbarungen seine Einflussmöglichkeiten steigern konnte.

Die Beispiele zeigen, wie das EP durch den Einsatz von institutionellen Machtressourcen seine Position stärken konnte. Doch nicht alle Kompetenzzuwächse lassen sich damit erklären, dass das EP auf informellem Wege Fakten schafft oder Lücken in den Regelungen für sich zu nutzen weiß. Wie kam es beispielsweise dazu, überhaupt erst ein Parlament einzurichten? Oder, wie kam es dazu, dass ein Mitentscheidungsverfahren eingeführt wurde, dass erst danach vom EP für weitere Kompetenzgewinne genutzt werden konnte? Hinzu kommt, dass die Regierungen an den Regierungskonferenzen, die vom EP genutzten Spielräume wieder schließen könnten. Um wirklich an Macht zu gewinnen, kommt es für das EP weniger darauf an, geschickt Handlungsspielräume auszunutzen, als darauf, dass die Regierungen explizit die hervorgehobene Stellung des EP zu akzeptieren.

An dieser Stelle setzt die Arbeit an, die diese Akzeptanz des EP als gewichtigem Akteur auf der europäischen Bühne mit dem Mechanismus des sozialen Einflusses mittels geteilter normativer Standards beantwortet.

1. 3 Sozialer Einfluss: Normen als Verhandlungsressource

Synthese zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Ansätzen. Als alternativen Ansatz für die Aufwertung des EP verwendet diese Arbeit den von Frank Schimmelfennig entwickelten Ansatz des „strategischen Handelns in internationalen

Gemeinschaften' (Schimmelfennig 2002, 2003a, 2003b). Normen in einer Gemeinschaft sind demnach weder vernachlässigbare Größen wie im rationalistischen Inter-gouvernementalismus, noch sind sie die Akteurspräferenzen konstituierende Größen, wie es bei Sozialisierungsprozessen der Fall ist. Normen sind vielmehr eine Verhandlungsressource, die in der Argumentation von strategischen Akteuren eingesetzt werden.

Der Ansatz stellt somit einen Brückenschlag dar zwischen rationalistischen und konstruktivistischen Annahmen über die Handlungsrationalität von Akteuren. Inspiriert von der Normwirkung in der Sozialtheorie (Goffman 1959, Elster 1989, 1991) verbindet Schimmelfennig die konstruktivistische Annahme, dass kollektive Interaktionsergebnisse kulturell und normativ geprägt sind, mit der rationalistischen Annahme, dass Akteure in erster Linie strategisch handeln, im Sinne, dass sie ihre Interessen durchsetzen wollen, wie auch immer diese sich mit existierenden Normen vertragen. Institutioneller Wandel lässt sich somit erklären, ohne dass bei den Akteuren Überzeugungs- oder Sozialisierungsprozesse stattgefunden haben.

Salienz und Kohärenz als Erklärungsfaktor. Zentraler Erklärungsfaktor ist die Existenz normativer Standards in einer Gemeinschaftsumwelt. Eine Gemeinschaftsumwelt definiert sich dabei folgendermaßen: Existenz gemeinsamer Werte, eine hohen Interaktionsdichte zwischen den Akteuren und das Fehlen von zentralen Rechtsdurchsetzungsmechanismen. Diese in dieser Gemeinschaftsumwelt definierten normativen Standards haben gemäß Schimmelfennig Implikationen auf die Handlungsmöglichkeiten der Akteure: Je mehr bei einer bestimmten Frage normative Standards der Gemeinschaft verletzt sind (oder durch eine bestimmte Entscheidung verletzt würden), desto Erfolg versprechender können Akteure die Einhaltung geteilter normativer Standards anmahnen. Die Diskrepanz zwischen dem Status Quo und der Gemeinschaftsnorm wird als Salienz bezeichnet, definiert als „the perceived discrepancy between ‚ought‘ and ‚is‘“ (Rittberger/Schimmelfennig 2006). Für Akteure, deren Präferenzen im Einklang mit diesen Standards stehen, sind diese somit eine Möglichkeit, ihren Forderungen mehr Legitimität zu verleihen; für Akteure, deren Präferenzen nicht im Einklang mit Gemeinschaftsnormen stehen, sind sie dagegen ein Hindernis, die eigenen Interessen durchzusetzen.

Die Wirkung solcher normativer Standards in Interaktionsprozessen wird weiter von einigen Faktoren begünstigt. Zunächst muss in einer Gemeinschaft prinzipiell Einigkeit über die gemeinsamen Werte und Normen herrschen. Je klarer die Vorgabe einer Gemeinschaftsnorm, d.h. je weniger ihre konkrete Anwendung und Ausgestaltung interpretationsfähig ist, desto weniger können sich Akteure der Norm entziehen, und desto höher die Wahrscheinlichkeit, dass sich diese Werte auch dann durchsetzen, wenn sie gerade bestimmten Interessen eines Mitglieds (oder einer Gruppe von Mitgliedern) der Gemeinschaft zuwiderlaufen. Ebenso förderlich für die Durchsetzung von normativen Standards ist es, wenn erste Schritte zu deren Erfüllung in der Gemeinschaft bereits getätigt wurden (Kohärenz). Akteure können dann mit dem Verweis auf bereits bestehenden Regelungen auf deren konsequente Weiterentwicklung pochen. Diese Erwartung entspricht den Ansätzen, die bei der fortschreitenden Integration der EU die Pfadabhängigkeit von institutionellen

Entscheidungen betonen (Pierson 1998).

Normwirkung: Sozialer Einfluss statt Verinnerlichung. Für das Handeln strategischer, also nach dem Prinzip der Maximierung des Eigennutzes agierender, Akteure bedeutet ein solches gemeinschaftliches Handlungsmilieu somit, dass die erfolgreiche Verfolgung politischer Ziele nicht nur abhängt von der Konstellation der Akteurspräferenzen, der strukturellen Verhandlungsmacht eines Akteurs und von den Entscheidungsregeln. Vielmehr definieren die von allen Mitgliedern der Gemeinschaft anerkannten Werte und Normen einen Legitimitätsstandard, den Akteure nicht so einfach umgehen können.

Der Mechanismus, über den sich normative Standards durchsetzen, ist der Mechanismus des sozialen Einflusses mittels normativen Drucks. Akteure müssen argumentieren. Ihr Handeln steht unter Legitimierungszwang. Um ihre politischen Interessen erfolgreich zu vertreten, müssen sie diese als legitim darstellen und rechtfertigen (Schimmelfennig 1997), d.h. sie müssen sie darstellen als im Einklang mit den in einer Gemeinschaft geteilten normativen Standards. Gelingt ihnen das nicht, geraten sie unter normativen Druck. Ihre argumentativen Gegenspieler werden sie anprangern als ‚Normbrecher‘. Akteure in einer Gemeinschaft ist ihr Image allerdings nicht egal, sie wollen nicht als ‚Normbrecher‘ dastehen. Daher können sie mittels sozialen Einfluss (vgl. Johnston 2001) gezwungen werden, selbst dann in Übereinstimmung mit den normativen Standards zu handeln, wenn dies dem aktuellen Interesse eigentlich widerspricht. Die hohe Interaktionsdichte in einer Gemeinschaft erschwert dabei die opportunistische Verwendung von Argumenten und erleichtert die „rhetorische Selbstverstrickung“ der Akteure in legitimatorischen Begründungsstrategien (vgl. Risse/Sikkink 1999). Somit wirken geteilte normative Standards in Verhandlungsprozessen innerhalb einer internationalen Gemeinschaft, ohne dass Sozialisations- und Lernprozesse stattgefunden haben müssen:

„In an institutional community environment rational actors must justify their goals, preferences and behavior on the basis of the community’s standard of legitimacy. Community members whose (egoistic) preferences are in line with the basic community rules can add legitimacy to their preferences and mobilize social pressure or exert social influence on their opponents. They do this through rhetorical action, the strategic use of arguments based on the community’s standard of legitimacy. Community members whose preferences contradict the community rules are thereby shamed into acquiescence in the rule-based policy and induced to cooperate with the (...) defenders of the community values and norms” (Schimmelfennig 2003a: 225).

Im Ergebnis führen diese Interaktionsprozesse zu Verhandlungsergebnissen, die sich allein durch eine Analyse der Präferenzkonstellation, der strukturellen Machtverteilung und der Entscheidungsregeln nicht erklären lassen.

Verhältnis normative Standards und Interessen. Dieser Ansatz bestreitet somit, dass es in der politikwissenschaftlichen Analyse ausreicht, die Präferenzen der Regierungen und ihre Verhandlungsmacht zu analysieren, um den Integrationsfortschritt bei Vertragsrevisionen komplett zu beschreiben. Zu den ergänzenden Faktoren gehört vielmehr die Fähigkeit von Akteuren, Regeln und normative Standards zu ihren Gunsten zu interpretieren und für Machtgewinne zu nutzen (Rittber-

ger/Schimmelfennig 2005: 32). Allerdings sind normative Standards und Leitbilder keine Faktoren, die einen Politikprozess komplett erklären. Sie sind einer von verschiedenen Faktoren. So wie es nicht reicht, bloß die Präferenzen von Regierungen und deren strukturelle Verhandlungsmacht zu analysieren, um auf Verhandlungsergebnisse zu schließen, so wenig lässt sich aus der Existenz von normativen Standards ihre korrekte Anwendung ableiten:

„Between the two extremes of a clumsy realism which holds that ideas only reflect interests (...), and the notion that ‘ideas’, not vested interests drive policy outcomes many different positions can be reasonable defended. (...). Rather than a polarity, ideas and interests represent two analytic perspectives – different but complementary (...). Both perspectives, Weber reminds us in the concluding sentences of the ‘Protestant Ethic’, are possible” (Mayone 1992: 2).

Abgrenzung von kommunikativen Ansätzen. Gemäß Schimmelfennig wirken Normen und Ideen auch ohne Sozialisierung oder Lernprozesse über den Mechanismus des sozialen Einflusses mittels normativen Drucks. Die Befolgung des Legitimitätsstandards erfolgt somit nicht aufgrund von Einsicht, sondern aufgrund des Drucks, bei Nichtbefolgung von normativen Standards als Normbrecher angeprangert zu werden. Dies unterscheidet Schimmelfennigs Ansatz von kommunikativen Ansätzen, bei denen Akteure durch das bessere Argument überzeugt werden.¹² Ebenso müssen gemäß Schimmelfennig auch die Befürworter einer Parlamentarisierung nicht unbedingt von ihrem Argument überzeugt sein. Sie können es vielmehr strategisch einsetzen, um etwaige andere Ziele zu erreichen. Ein in diesem Sinn verstandenes Argumentieren setzt keine kommunikative Interaktionsorientierung voraus. Dieses Argumentieren bezeichnet Schimmelfennig als rhetorisches Handeln, da Argumente strategisch gebraucht werden:¹³ „In the strategic conception, rules are not motives for action, nor are they merely constraints, they are ‘resources for human strategies’ in social interaction and they ‘are used not followed’” (Schimmelfennig 2003a: 194 mit Bezug auf Edgerton 1985: 12-13).

Plausibilität des Ansatzes. Die Plausibilität seines Ansatzes hat Schimmelfennig im Rahmen eines Projektes über die Erweiterung der EU nachgewiesen. Die EU erfüllt die zentralen Merkmale einer Gemeinschaft: Die Union ist auf gemeinsam geteilten Werten der Demokratie gegründet, es gibt eine hohe Interaktionsdichte und (meist) den Zwang zur quasi-konsensualen Entscheidungsfindung. Schimmelfennig zeigt nun, dass der rationalistische Institutionalismus zwar die Erweiterungspräferenzen der Mitgliedstaaten und die Assoziation der mittel- und osteuropäischen Staaten erklären kann, nicht aber die Entscheidung der EU zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit diesen Staaten. Denn die Kosten der Osterweiterung überwiegen eigentlich den Nutzen für die EU-Staaten. Und die erweiterungswilligen Regierungen haben nicht die Verhandlungsmacht, die erweiterungsskeptischen Regierungen zu einem Einlenken zu bewegen. Die Analyse des Verhandlungsprozesses zeigt aber auch, dass es zwischen den Akteuren nicht zu einer Sozialisierung im

12 Siehe Risse 1999

13 Zum Konzept des rhetorischen Handelns siehe auch Schimmelfennig 2001

Sinne einer geteilten Sicht über die Notwendigkeit einer Osterweiterung gekommen wäre.

Dass es dennoch zu einer Aufnahme der Beitrittskandidaten gekommen ist, erklärt Schimmelfennig mit der Wirkung von Werten und Normen der europäischen Staatengemeinschaft. Die osteuropäischen Staaten und ihre Unterstützer innerhalb der EU konnten die während des Kalten Krieges gemachten Äußerungen zur europäischen Wertegemeinschaft, die die mittel- und osteuropäischen Staaten ausdrücklich einschlossen, nutzen, um die erweiterungsskeptischen Regierungen anzuprangern und unter normativen Druck zu setzen, sich an die gemachten Äußerungen zu halten, so dass sie die Entscheidung zur Osterweiterung schließlich mittragen:

„Durch den strategischen Einsatz von Argumenten verknüpften sie (die Erweiterungsbefürworter, A.B.) den Verteilungskonflikt über den Nutzen und die Kosten der Osterweiterung mit der Frage der Identität, Legitimität und Glaubwürdigkeit der Gemeinschaft („framing“) und durch den so erzeugten moralischen Druck („shaming“) kehrten sie die Machtasymmetrie zwischen Bremsern und Vorreitern um. Die Argumentationsstrategie der mittel- und osteuropäischen Staaten und ihrer Unterstützer in der EU bestand im wesentlichen darin, die mittel- und osteuropäischen Staaten als Mitglieder der eigenen Gemeinschaft zu präsentieren, die Erweiterung als eine Prinzipien- und Wertefrage sowie eine Frage der Glaubwürdigkeit zu konstruieren und die Ablehnung der Osterweiterung als einen Verrat an diesen Prinzipien und Werten anzuprangern. (...). Für die Bremsen (der Osterweiterung, A.B.) war es schwierig, die Argumente der Befürworter mit identitätskonformen Gegenargumenten in Frage zu stellen“ (Rittberger/ Schimmelfennig 2005: 76/77).

Rittberger und Schimmelfennig betonen damit, dass es trotz einer Präferenzkonstellation, die aus intergouvernementaler Sicht gegen eine Osterweiterung sprach, dennoch dazu kam. Die gemeinsamen Normen der Wertegemeinschaft EU sind der Erklärungsfaktor.

Parlamentarische Demokratie als normativer Standard. Die Plausibilität einer solchen Normwirkung beweist Rittberger (2002) bezogen auf die normative Wirkung der parlamentarischen Demokratie. Anhand der Analyse dreier Regierungskonferenzen zeigt er, dass wann immer einige der beteiligten Akteure auf die Aushöhung der Kompetenzen nationalstaatlicher Parlamente durch vergemeinschaftete Politikbereiche aufmerksam machten, also auf ein Defizit an prozeduraler Legitimität, das zu einer Legitimitätslücke führte, im Anschluss dem EP neue Kompetenzen übertragen wurden. Obwohl es an allen Regierungskonferenzen einen Dissens darüber gab, ob und/oder wie die Kompetenzen des EP zu stärken sind, setzten sich am Ende die Befürworter einer Aufwertung des EP durch. Die von Rittberger bezeichnete Legitimitätslücke entspricht dem vom Schimmelfennig verwendeten Begriff der Salienz.

Normativer Druck und Framing. Auch der von Kohler-Koch (2000) verwendete Ansatz des ‚Framing‘ zur Erklärung der Entwicklung der institutionellen Architektur der EU in Richtung supranationalem Parlamentarismus trotz des Fortbestehens unterschiedlicher Legitimitätsvorstellungen, geht annähernd vom gleichen Argument wie Schimmelfennig aus, nämlich dass sich dominante Normen im Diskurs durchsetzen. Kohler-Koch zeigt in ihren Ausführungen zum Framing-Potenzial verschiedener Konzepte für die Struktur der EU, dass die tief verankerte Norm der parlamen-

tarischen Demokratie dazu führt, dass auch auf der EU-Ebene in den Kategorien der nationalstaatlichen Demokratie gedacht wird. Sie nennt vier Faktoren, die förderlich sind für die Durchsetzung einer Position oder eines Vorschlags: “(1) a parsimonious cognitive model, (2) a reminder of positive experience, (3) a link to internationalised categories of traditional thinking and (4) an indication that experts and opinion leaders share the concept” (Kohler-Koch 2000: 517).¹⁴ Aus diesen Faktoren folgert sie, dass ein institutionelles Modell, dass die bekannten Kennzeichen der nationalen Demokratie kombiniert, in der Diskussion um die institutionelle Form der EU eher aufgegriffen wird, als komplexe Modelle einer assoziativen oder deliberativen Demokratie (Kohler-Koch 2000: 517). Sie verweist damit auf die Langlebigkeit des Modells einer territorial segmentierten Welt von Staaten in unseren Köpfen (Kohler-Koch 1998: 11).

Aufgrund dieser Langlebigkeit dominanter Leitbilder legitimen Regierens könnten sich daher neue Demokratiekonzepte bislang nicht durchsetzen, obwohl die Voraussetzungen für eine parlamentarische repräsentative Demokratie in Europa gar nicht gegeben seien:

„Ein Problem ist die Tendenz der öffentlichen Meinung und der Politik, eine demokratiefreundliche Institutionenreform nur als Übertragung wohlbekannter Modelle denken können. Die Vorstellung, dass sich die Europäische Union zu einem Bundesstaat entwickeln werde und eine Aufwertung der parlamentarischen Kontrolle der richtige Weg zur Demokratisierung sei, beherrscht die Debatte. Zu erklären ist dies nicht nur mit der Übertragung von Erfahrungen, sondern auch mit der hohen Suggestivkraft des Parlamentarismuskonzepts und den kraftvollen Mythen, die sich mit ihm verbinden“ (Kohler-Koch u. a. 2004: 226).

Argumente, die zeigten, dass die EU nicht die Voraussetzungen für eine repräsentative (majoritäre) Demokratie erfüllten - weder Demos noch öffentlicher Raum - würden von den Regierungen nicht genutzt, um dem Europäischen Parlament Kompetenzgewinne zu verwehren. Ihre Hypothese ist, dass in den Diskursen nicht die Analyse im Vordergrund steht, sondern die Übereinstimmung mit „well established paradigms“ (2000: 521). Diese auch ‚Core Beliefs‘ (Sabatier 1993) genannten dominanten Paradigmen könnten sich allenfalls in einem langsamen Sickerungsprozess kognitiver Lernprozesse (Braun 1998) verändern. Referenztyp bliebe daher bisher die parlamentarische repräsentative Demokratie:

„The heuristic chosen is prototype matching. Despite the fact that all arguments are available to test whether the institutional model fits with the EU environment, the exercise is reduced to looking for a frame to match some surface indicators: representation is linked to parliament, political control to increasing parliamentary powers, and political efficiency to increasing governmental control“ (Kohler-Koch 2000: 521).

Auch in meiner Forschungsarbeit zur Weißbuch-Debatte über demokratisches Regieren in der EU erwies sich die tief verankerte kollektive Norm der parlamentarischen Demokratie als wichtiger Erklärungsfaktor für den Verlauf des Diskurses über demokratisches Regieren in der EU. Während die Europäische Kommission in

14 Die Faktoren zwei und drei entsprechen den von Schimmelfennig identifizierten Faktoren Kohärenz und Salienz.

der Initiierungsphase des Weißbuches Demokratisierungsoptionen für die EU jenseits der parlamentarischen Demokratie vorschlug (und diese auch mit den Schwächen einer parlamentarischen Demokratie auf europäischer Ebene begründete), schwenkte sie bald wieder ein auf das dominante Leitbild der parlamentarischen Demokratie und versuchte ihre Vorschläge als im Einklang mit den Standards der parlamentarischen Demokratie darzustellen, auch wenn die Vorschläge de facto auf einen instrumentellen Einbezug der Zivilgesellschaft hinausliefen, die nur wenig zu einer Verbesserung der prozeduralen Legitimität der EU beigetragen hätten. Kapitel 2 wird die Stärken und Schwächen der verschiedenen Vorschläge zur Legitimierung europäischen Regierens referieren, um zu zeigen, dass die Aufwertung des EP genauso Vor- und Nachteile hat wie alternative Strategien – und nicht per se die beste Option sein muss.

1. 4 Anwendung des Ansatzes auf die Analyse der Verfassungsdebatte

Die Plausibilität des Ansatzes der Normwirkung mittels des Mechanismus des sozialen Einflusses in Argumentationsprozessen soll in dieser Arbeit anhand der jüngsten Entwicklung der EU überprüft werden – der Verfassungsdebatte, die zur Verabschiedung eines Verfassungsvertrags geführt hat. Dazu wird eine Argumentationsanalyse bezüglich verschiedener Kontroversen im Europäischen Konvent durchgeführt. Wie im Fall der Osterweiterung zeigt die Konstellation der Präferenzen einen großen Dissens zwischen den Regierungen. Mächtige Staaten sind einer weiteren Parlamentarisierung gegenüber abgeneigt und setzen auf intergouvernementale Lösungen. Zu untersuchen wird sein, ob die parlamentarische Demokratie, ein geteilter Legitimitätsstandard in allen Mitgliedstaaten, in Interaktionsprozessen dazu verwendet werden konnte, normativen Druck auf die Akteure auszuüben, die die EU nicht nach dem Vorbild einer parlamentarischen Demokratie konzipieren wollten.

1. 4. 1 Die Konstitutionalisierungshypothese

Zu den gemeinsamen Werten der EU-Gemeinschaft gehört die parlamentarische Demokratie. Sie ist ein tief verankertes Prinzip legitimer Herrschaftsausübung. In allen Mitgliedsländern haben die Parlamente ähnliche Rechte und Funktionen, wie die Wahl und Kontrolle der Regierung,¹⁵ das Verabschieden von Gesetzen, insbesondere des Budgets. „Diese demokratischen Standards sind Wertmaßstäbe, welche sich als Bestandteile der Kultur zu Wertsphären verselbständigt und eigensinnige Rationalitätskomplexe gebildet haben“ (Liebert (2005: 385, mit Verweis auf Wiener 2005).

15 Ausnahme: Semi-Präsidentalismus, bei dem der Präsident direkt gewählt wird.

Gleichwohl gibt es keinen Konsens unter den Mitgliedsländern, diese nationalen Legitimitätsstandards auf die EU zu übertragen. Eine Konvergenz der Interessen oder der ordnungspolitischen Leitbilder hat nicht stattgefunden. Vielmehr existieren verschiedene verfassungspolitische Leitbilder neben einander. Gemäß dem Ansatz des strategischen Handelns in einer Gemeinschaft ist eine Konvergenz der Lösungsvorschläge aber auch nicht nötig. Vielmehr erwartet der Ansatz, dass sich mit Argumenten, die auf der Verletzung der Standards der parlamentarischen Demokratie basieren, normativer Druck ausüben lässt. Eine solche Verletzung liegt vor. Durch den Transfer von Kompetenzen auf die europäische Ebene wurden die Rechte nationaler Parlamente ausgehöhlt. Es ist eine Legitimitätslücke entstanden (Rittberger 2003), die auch mit den bisherigen Kompetenzerweiterungen des EP nicht geschlossen wurde. Die Erwartung ist nun, dass sich mit dieser Legitimitätslücke argumentieren lässt, indem gefordert wird, die verloren gegangenen Kontrollrechte nationalstaatlicher Parlamente auf europäischer Ebene durch das EP zu kompensieren. Je anerkannter es unter den beteiligten Akteuren ist, dass die Standards der parlamentarischen Demokratie verletzt sind (Salienz), desto höher sind die Chancen im Interaktionsprozess, mittels normativen Drucks auf die Ausweitung der Kompetenzen des EP zu drängen.

Die Hypothese lautet daher: Akteure, die die geteilten Normen auf nationaler Ebene analog auch auf der europäischen Ebene verwirklichen wollen, sind in der stärkeren Verhandlungsposition. Denn ihre Position deckt sich mit dem dominanten Leitbild des legitimen Regierens auf nationaler Ebene. Diejenigen Akteure, die die EU nicht nach den Mustern des Regierens im Nationalstaat organisieren wollen, sind in der normativ schwächeren Position. Auch wenn eine Parlamentarisierung auf europäischer Ebene weder dem institutionellen Eigeninteresse noch dem verfassungspolitischen Leitbild der Regierung bezüglich der EU entspricht, so sind die Regierungen doch an die Grundnormen der liberalen, parlamentarischen Demokratie gebunden. Akteure, deren Präferenzen mit den Grundnormen der liberalen, parlamentarischen Demokratie übereinstimmen, können daher wirksam normativen Druck auf die anderen Regierungen ausüben und sie zu Zugeständnissen bewegen.

Für die Durchsetzung der Forderung, das EP zu stärken, ist es ferner förderlich, wenn diese Forderung an bereits bestehende Kompetenzen des EP anknüpfen kann (Kohärenz). Denn solche Forderungen lassen sich damit begründen, dass die Entscheidungen der Vergangenheit einen Konsens darstellen, der dem eingeschlagenen Konstitutionalisierungspfad Legitimität verleiht. Akteure, die das nationalstaatliche Muster der parlamentarischen Demokratie nicht auf die europäische Ebene übertragen wollen, können zwar auf die gravierenden Schwächen der Legitimierungsstrategie über das EP verweisen (siehe dazu Kapitel 2), stehen aber vor dem Problem mit ihren alternative Legitimierungsstrategien eine Abkehr zu fordern von dem, was in der Vergangenheit als richtiges Rezept zur Lösung der Legitimitätsprobleme der EU angesehen wurde.

Zusammenfassend lautet die Konstitutionalisierungshypothese wie folgt:

1. Die von den Akteuren der EU-Gemeinschaft geteilten normativen Standards der parlamentarischen Demokratie sind eine Verhandlungsressource. Mit ihr lässt sich normativer Druck auf Akteure ausüben, die die gemeinsam geteilten Standards nicht auf EU-Ebene anwenden wollen.
2. Die Ausübung normativen Drucks ist erfolgreich, wenn parlamentarische Standards auf nationalstaatlicher Ebene ausgehöhlt und nicht auf europäischer Ebene kompensiert wurden – und den Akteuren dies bewusst ist (Sali-enz).
3. Die Ausübung normativen Drucks ist erfolgreich, wenn Konstitutionalisierungsvorschläge an bereits getroffene Regeln auf der EU-Ebene anschließen können (Kohärenz).

1. 4. 2 Das Forschungsdesign

Qualitativ-vergleichende Analyse. Die Plausibilität der Konstitutionalisierungshypothese wurde im Rahmen des Forschungsprojektes zunächst anhand einer qualitativ-vergleichenden Konditionalanalyse¹⁶ untersucht. Dazu wurden die jeweiligen unterschiedlichen Kontextbedingungen in allen Vertragsrevisionen seit Beginn der Europäischen Integration erhoben und mit einer etwaigen Kompetenzerweiterung des EP in folgenden Bereichen in Beziehung gesetzt: Die Wahl und Kontrolle der Kommission, sowie die Legislativ- und Budgetkompetenz. Dabei konnte nachgewiesen werden, dass bei Vorhandensein der beiden Faktoren Sali-enz und Kohärenz auch die Rechte des EP gestärkt worden sind. Die Konstitutionalisierungshypothese fand so eine erste Bestätigung (Schimmelfennig/Rittberger/Schwellnus/Bürgin 2006).

Aus der Korrelation der Faktoren Sali-enz/Kohärenz mit einer Aufwertung des EP lässt sich aber noch nicht schließen, dass auch wirklich der in Argumentationsprozessen ausgeübte normative Druck auf die Gegenspieler in der Interaktion der entscheidende Mechanismus für die Ausweitung der Parlamentskompetenzen ist. Schließlich ist auch denkbar, dass es eine Konvergenz der Positionen der Regierungen bezüglich des EP gegeben hat. Oder, dass das Ergebnis auf Aushandlungsprozesse zurückzuführen ist, die sich mit den strukturellen Machtverhältnissen zwischen den Regierungen (bzw. den Entscheidungsmechanismen) erklären lassen. Ferner ist auch vorstellbar, dass die Wahrnehmung einer Legitimitätslücke zu einem Lern- und Sozialisationsprozess geführt hat, an deren Ende die Akteure davon überzeugt waren, dass nur die Aufwertung des EP die Legitimitätsprobleme der EU

16 Zur Methodik siehe Ragin 1997, 2000

lösen kann. Kurz: Der tatsächlich abgelaufene Prozess bleibt in einer qualitativ vergleichenden Analyse von Variablen unterbelichtet.

Um den in der Konditionalanalyse festgestellten Zusammenhang zwischen den Faktoren Kohärenz/Salienz und einer Aufwertung des EP zu einem kausalen Zusammenhang zu erhärten, soll im Folgenden der Interaktionsprozess in der Verfassungsdebatte vor und im Europäischen Konvent analysiert werden. Durch die Rekonstruktion des Verlaufs unterschiedlicher Kontroversen im Europäischen Konvent bezüglich der Kompetenzen des EP soll gezeigt werden, ob in der Interaktion der Akteure die Bezugnahme auf die Legitimitätslücke und die Kohärenz tatsächlich die Gegner einer Aufwertung des EP unter Druck setzte und die Ursache dafür ist, dass diese Lösungen akzeptierten, die nicht ihren Präferenzen entsprachen.

Prozessanalyse. Die Arbeit orientiert sich damit methodisch an dem Ansatz des ‚analytic narrative‘ (Bates 1998), der im ‚Erzählen‘ von Abläufen kausale Faktoren sichtbar machen möchte. Der Prozesscharakter von institutionellem Wandel und kausale Erklärung sollen so gleichzeitig sichtbar werden. Das kausale Argument der Normwirkung strukturiert dabei die Präsentation der empirischen Informationen in drei ‚narratives‘ (drei Fallstudien). „To be useful as a test of a deductively sound model, a narrative should be structured by the model in that the presentation of empirical information follows the model’s identification of actors, their preferences (...) so as to minimize the ad hoc character of the empirical account” (Büthe 2002: 490). Dies geschieht durch eine systematische Erhebung von Argumenten. Berücksichtigt werden neben dem Inhalt der Argumentation insbesondere auch die rhetorischen Mittel, die in den Diskursen zum Einsatz kommen (zur Analyse von Diskursen siehe Keller 1997).

Die Wirkung von Salienz und Kohärenz als Argument. Um die Wirkung von Salienz und Kohärenz in Interaktionsprozessen zu belegen, muss ihre Wirkung als Argument nachgewiesen werden. Folgende Messkriterien leiten die Arbeit an. Eine Wirkung von Salienz- und Kohärenz-Argumenten mittels normativen Drucks auf die Gegenspieler ist plausibel, wenn:

- (1) Die Verhandlungsergebnisse nicht der ursprünglichen Konstellation der Positionen und strukturellen Verhandlungsmacht der Regierungen entspricht,
- (2) diese aber auch nicht im Zuge von Interaktionsprozessen von der Idee einer parlamentarisierten EU überzeugt werden,
- (3) die Entwicklung der Entwürfe von Verfassungsartikeln von den Anfängen des Konvents bis hin zur endgültigen Verabschiedung der Verfassung durch die Regierungschefs deutlich macht, dass die Forderungen Befürworter einer EP-Aufwertung stärker berücksichtigt wurden, als die Forderungen der Gegenseite,
- (4) die Befürworter einer Stärkung des EP vor allem Salienz- und Kohärenzargumente verwenden,

- (5) die Gegner einer Parlamentarisierung eine normative Debatte über die Legitimitätslücke und ihre vermeintlichen Implikationen vermeiden und stattdessen (rhetorische) Strategien verwenden, um dem normativen Druck auszuweichen,
- (6) und ihre der Aufwertung des EP abträglichen Positionen (zumindest im öffentlichen Diskurs) ändern.

Die Kriterien im Einzelnen

Die Konstellation der Positionen. Argumente können – bezogen auf das Verhandlungsergebnis – nur einen Unterschied machen, wenn die Positionen der Regierungen nicht konvergieren. Denn wenn eine große Mehrheit für eine Aufwertung des EP ist (und keine Regierung explizit dagegen), dann ist eine normative Debatte über die Notwendigkeit einer Aufwertung des EP nicht mehr nötig. Andersherum gilt: Je größer die Zahl der Gegner einer Kompetenzausweitung des EP, desto unwahrscheinlicher ist ein Kompetenzgewinn für das EP aus Sicht des rationalistischen Institutionalismus. Formell reicht das Veto einer einzigen Regierung, um eine konstitutionelle Entscheidung zu verhindern. Allerdings lässt sich eine Zustimmung durch ‚side payments‘ und ‚package deals‘ erreichen. Diese Art von Koppelgeschäften wird aber unwahrscheinlicher, wenn viele Mitgliedstaaten sich gegen eine weitere Parlamentarisierung aussprechen.

Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass eine ablehnende Haltung von mindestens zwei der großen Mitgliedstaaten in Anlehnung an die Veto-Spieler Theorie (Tsebelis 1995 und 2000) aus rationalistischer Perspektive eigentlich ausreicht, diese auch durchzusetzen. Bei jeder Prozessanalyse wird aufgrund der Präferenzen und Positionen der Regierungen im Vorfeld und zu Beginn des Konvents auf ein zu erwartendes Ergebnis geschlossen, dass dann mit dem tatsächlichen Ergebnis des Konvents und der anschließenden Regierungskonferenz verglichen wird. Es ist plausibel, dass Abweichungen vom erwarteten Ergebnis auf die Dynamiken innerhalb des Konvents rückführbar sind. Die Präferenzen und Positionen werden dabei lediglich empirisch erhoben. Wie sie gebildet werden, ist für die Analyse der Wirkung von normativen Standards von untergeordneter Bedeutung.

Herausgegriffen werden zentrale europapolitische Reden, um die Position und die Argumentation der Regierungen zu verdeutlichen. Da davon ausgegangen werden kann, dass sich zentrale Positionen und deren Begründung in diesen Reden widerspiegeln, führt die selektive Auswahl dieser Reden nicht dazu, Aspekte zu unterschlagen. Im Mittelpunkt des Interesses stehen dabei die britische, französische und deutsche Regierung. Zum einen, weil sie als größte Mitgliedstaaten am meisten Verhandlungsmacht haben, den Integrationsprozess zu lenken, zum anderen weil diese Länder für unterschiedliche Leitbilder bezüglich der institutionellen Architektur der EU stehen.

Nicht zu vernachlässigen ist der Faktor Zeit. Da sich Positionen durch normativen

Druck bereits zu Beginn des Konvents angenähert haben können, setzt die Analyse der Positionen der Regierungen früher ein, nämlich schon im Jahr 2000, als mit der Rede des deutschen Außenministers Joschka Fischers und dem Scheitern der Regierungskonferenz von Nizza die Debatte über eine Verfassung eine neue Dynamik bekam. Mit diesem ausgeweiteten Untersuchungszeitraum lässt sich mehr über die Entwicklung des Prozesses und der Argumentation der Akteure aussagen, als wenn die Regierungspositionen nur zu Beginn des Konvents erhoben würden.¹⁷

Die Entwicklung der Verfassungsentwürfe. Die kontinuierlichen Veränderungen der Artikelentwürfe des Konventspräsidiums werden in der Prozessanalyse mit der argumentativen Konstellation in zentralen Plenardebatten zu einer bestimmten Kontroverse bezüglich der Kompetenzen des EP verglichen. Angesichts des engen Kontakts des Präsidiums mit den Regierungen kann davon ausgegangen werden, dass die ersten Verfassungsentwürfe mehr oder weniger einem Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Positionen der Regierungen entsprechen (für die enge Abstimmung des Präsidiums mit den Regierungen siehe Göler/Marhold 2005: 462 ff.). Veränderungen in den Entwürfen lassen sich der Dynamik im Konvent zuschreiben. Wenn die modifizierten Entwürfe sich gewissen Positionen annähern, dann ist plausibel, dass die argumentative Begründung dieser Positionen eine Rolle gespielt hat.

Vermeidung einer normativen Debatte. Die Plausibilität des normativen Drucks zeigt sich auch darin, wie Akteure auf den von der Gegenseite ausgeübten normativen Druck reagieren. Zum Beispiel, wenn Akteure, die gegen eine weitere Parlamentarisierung der EU sind, sich nicht offen dazu bekennen, sondern rhetorisch am Ziel eines starken EP festhalten. Wird auf diese Weise versucht die normative Auseinandersetzung zu vermeiden, anstatt über die Angemessenheit einer Parlamentarisierungsstrategie zu streiten, ist dies ebenso wie die rhetorische Glättung von Zielkonflikten, der Versuch der Uminterpretation von Normen, sowie die Verwendung von nichts sagenden Worthülsen, ein Zeichen dafür, dass normative Standards Akteure unter Druck setzen, nach ihnen zu handeln – oder dies zumindest vorzugeben. „By skillfully manipulating the community’s standard of legitimacy through rhetoric, political actors are able to gain an advantage over their competitors and to reconcile contradictory legitimacy requirements” (Schimmelfennig 2003a: 208).

Die Verortung der Diskurse

Um die Relevanz von Salienz und Kohärenz als Argumente im Verhandlungsprozess zu belegen, wird für jede Kontroverse die argumentative Grundstruktur erhoben. Dazu wird zunächst aus den Überlegungen über legitimes Regieren in der EU eine Heuristik entwickelt (Kapitel 2), die es erlaubt, den normativen Diskurs auf vier Grundkategorien zu reduzieren. Aus den unterschiedlichen Dimensionen legitimen Regierens lassen sich unterschiedliche Rechtfertigungsgründe ableiten für eine je-

17 Zum Faktor Zeit siehe Bütke 2002

weilige Position. Daraus ergibt sich eine Auswahl von Basisargumenten, die sich in der Interaktion erwarten lassen.

Fallauswahl

Zwar wird mit der Analyse des Verfassungskonvents nur eine Vertragsrevision ausgewählt, allerdings wird eine Varianz in den unabhängigen und abhängigen Variable hergestellt durch die Untersuchung von drei Kontroversen: Die Wahlfunktion des EP bezüglich der Kommission, die Rolle als Mitgesetzgeber und Haushaltsbehörde, sowie die Implikationen einer Einbindung der NP auf europäischer Ebene für das EP. Während bei der legislativen Funktion des EP das Salienzproblem seit Jahren von den Akteuren thematisiert wird, und die Ausweitung der legislativen Kompetenz als mit dem bisher eingeschlagen Entwicklungspfad kohärente Strategie bezeichnet werden kann, liegt der Fall bei der Wahlfunktion des EP anders. In parlamentarischen Systemen gehen die Regierungen aus dem Parlament hervor. Doch auf EU-Ebene ist die Verortung der Regierung nicht so einfach. Zwar hat die Europäische Kommission Züge einer Regierung (Hooghe 2001), allerdings bestehen unter den Regierungen unterschiedliche Sichtweisen über die Rolle der Kommission fort. Während eine europäische Gesetzgebung ohne parlamentarische Rückbindung offensichtlich eine Verletzung normativer Standards darstellt, ist eine nicht gewählte Europäische Kommission im Kreis der beteiligten Akteure nicht so offensichtlich eine Verletzung normativer Standards. Ebenso kann eine direkte Wahl des Kommissionspräsidenten nicht so deutlich an einen bereits eingeschlagenen Entwicklungspfad anknüpfen. Die dritte untersuchte Kontroverse variiert die abhängige Variable. Gefragt wird, wie sich die Forderung nach einer stärkeren Einbindung der nationalen Parlamente im Vergleich zur EP-Strategie entwickelt und welche Rückschlüsse auf die Wirkung von normativen Standards gezogen werden können.

Repräsentative Auswahl der Akteure und Daten

Bei Auswahl der zu analysierenden Akteure und Daten ist ein Maß zu finden, dass repräsentativ und ökonomisch sinnvoll ist. Keine Diskurskomponenten dürfen fehlen, noch dürfen bestimmte Komponenten überbetont werden (Niehr 2002). Es muss sicher gestellt sein, dass alle Positionen und Argumente, die bezüglich eines Konfliktes zur institutionellen Architektur eingenommen wurden, berücksichtigt sind. Es wird davon ausgegangen, dass alle Konfliktlinien und Argumentationstypen erfasst sind, wenn eine Auswahl von kleineren und großen Mitgliedstaaten mit traditionell unterschiedlichen verfassungspolitischen Leitbildern herangezogen wird. Unter den großen Mitgliedstaaten hat Deutschland einen traditionell EP-freundlichen Ansatz, während Frankreich (Legleitner 2003) und Großbritannien (Allen 2003) dem EP traditionell skeptisch gegenüber stehen. Unter den kleineren Mitgliedstaaten befürworten die Benelux-Länder und Irland eine Parlamentarisierung der EU, während

Finnland, Österreich und Dänemark eher für intergouvernementale Lösungen eintreten. Wie nah die tatsächliche Politik der Regierungen bei diesen Labels¹⁸ liegt, hängt freilich auch von der parteipolitischen Zugehörigkeit und der Persönlichkeit der Regierungsvertreter ab. Bezüglich der zu analysierenden Daten wird davon ausgegangen, dass jeweils (mindestens) zwei Plenardebatten zu einem spezifischen Konflikt in einer institutionellen Frage, ergänzt um zentrale Regierungsdokumente der Zeit vor und während dem Verfassungskonvent, eine genügend große Auswahl ist, um alle argumentativen Grundmuster offen zu legen.

Das Expertengespräch

Die qualitative Inhaltsanalyse von Debattenbeiträgen wird ergänzt durch das Expertengespräch mit im Prozess beteiligten Akteuren. Zwar vermitteln die Gesprächspartner ihre persönliche Rekonstruktion des Ablaufs, dennoch bringt der persönliche Kontakt Einsichten, die eine reine Analyse von Texten nicht leisten kann. „Aus zeit- und geschahnisnahen Nachfragen können demnach wesentliche Erkenntnisse gewonnen werden, die die Ereignisabläufe, aber auch die jeweiligen Argumentationsketten der beteiligten Akteure zu erfassen und zu erklären helfen (Wessels 2005: 443).¹⁹

18 Für eine Übersicht der Regierungspositionen siehe den Convention-Watch-Bericht, <http://eucon.europa2004.it>

19 Gesprochen wurde mit deutschen, französischen und britischen Parlamentariern, Mitgliedern des Konventspräsidiums sowie Teilnehmern der Regierungskonferenz. Eine Auswahl der Interviews findet sich im Anhang.

Kapitel 2: Legitimes Regieren der EU – Verortung des Diskurses

„Die Europäische Union bezieht ihre Legitimität aus den demokratischen Werten, für die sie eintritt, den Zielen, die sie verfolgt, und den Befugnissen und Instrumenten, über die sie verfügt. Das europäische Projekt bezieht seine Legitimität jedoch auch aus demokratischen, transparenten und effizienten Organen.“

Erklärung von Laeken²⁰

Aus dem Zitat aus der Erklärung von Laeken lässt sich ablesen, dass sich legitimes Regieren in der EU auf unterschiedliche Legitimitätsdimensionen beziehen kann. Sowohl die Leistung (Resultate) des EU-Regierens, als auch demokratische Verfahren beim Regieren machen die Legitimität der EU aus. Je nachdem, welche Legitimitätsdimension in den Vordergrund gestellt wird, ergibt sich eine andere Balance zwischen den Institutionen. Die Aufwertung des EP ist daher nur eine von mehreren Strategien, legitimes Regieren in der EU zu verwirklichen. In einem ersten Schritt sollen die unterschiedlichen Auffassungen über legitimes Regieren in der EU referiert werden. Aus den jeweils auf unterschiedliche Dimensionen von Legitimität abzielenden Rechtfertigungsgründen lassen sich argumentative Grundtypen ableiten, die die normative Debatte über legitimes Regieren in der EU strukturieren (2.1). In einem zweiten Schritt wird dann auf die Analyse von Argumentation eingegangen (2.2). Um die Konstitutionalisierungshypothese (Kapitel 1) zu erhärten, müssen die Variablen Salienz und Kohärenz im Interaktionsprozess als Argumente wirken. Mit dem Verweis auf verletzte Standards (Salienz), beziehungsweise in Ansätzen auch bereits auf EU-Ebene erfüllte Standards (Kohärenz) der parlamentarischen Demokratie, muss es den Akteuren gelingen, das Verhandlungsergebnis in Richtung Parlamentarisierung zu verschieben.

2. 1 Dimensionen von Legitimität

Die EU ist eine Form politischer Herrschaft; auf EU Ebene werden allgemein verbindliche Entscheidungen für die Herrschaftsunterworfenen getroffen. Daher stellt sich die Frage, wie sich dieses europäische Regieren²¹ legitimiert. Unterschiedliche Antworten sind möglich, weil Legitimität ein mehrdimensionales Konzept ist. Während es nicht umstritten ist, dass eine legitime Herrschaftsordnung²² sich an das

20 Dokumentiert: http://europa.eu/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm

21 Regieren bezeichnet die Festsetzung allgemeinverbindlicher Entscheidungen ohne Existenz einer hierarchisch steuernden Regierung

22 Siehe Weber 1980

Prinzip der Rechtsstaatlichkeit zu halten hat, lässt die Erfüllung des Demokratieprinzips unterschiedliche Betonungen zu. Zwei Konfliktlinien sind zu unterscheiden: Legitimierung über den Output vs. Legitimierung über den Input und Legitimierung über die nationalstaatliche vs. supranationale Ebene (soziale Legitimität).²³

Input-Legitimität bezieht sich auf die Partizipation der Bürger. Zur Partizipation zählt die Beteiligung am Entscheidungsprozess (voice) und die Verantwortlichkeit der Entscheidungsträger gegenüber den Bürgern durch Wahl (vote). Durch die Stimmabgabe goutiert oder sanktioniert der Wähler die Leistung der Regierung und kann sie in ihrem Amt bestätigen oder abwählen. Die Input-orientierte Perspektive betont die Herrschaft durch das Volk.²⁴ Politische Entscheidungen gelten als legitim, weil sie den Willen des Volkes widerspiegeln. Die Input-Legitimität setzt daher Prozesse politischer Willensbildung und Kontrolle voraus. Ohne ein gewisses Maß an öffentlicher Debatte können diese Willensbildungsprozesse nicht stattfinden. Fehlt die öffentliche Debatte, kann auch eine Zivilgesellschaft nicht funktionieren.

Die Output-Legitimität bezeichnet die Legitimität von politischen Entscheidungen aufgrund der Ergebnisse. Sie betont den Aspekt der Herrschaft für das Volk (Scharpf 1999:16). Demnach sind politische Entscheidungen legitim, wenn sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern. Zu den Leistungen eines politischen Systems gehört vor allem die Sicherheit nach außen wie innen und die Wohlfahrt (Jachtenfuchs, Diez, Jung 1996). Bezüglich der EU wird von Output-Legitimität gesprochen, wenn die Politikergebnisse auf europäischer Ebene einen Mehrwert (added value) darstellen im Vergleich zu nationalstaatlichen Lösungen, da bestimmte Probleme auf europäischer Ebene besser gelöst werden können als auf nationaler Ebene.

Die soziale Legitimität bezieht sich auf die kollektive Identität einer Gesellschaft als Voraussetzung für eine Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen (Katz 2001). Das Ausmaß an diesem notwendigem gesellschaftlichen Kitt wird unterschiedlich definiert und reicht von der anspruchsvollen Variante einer gemeinsamen Ethnie, über die Notwendigkeit einer gemeinsamen Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaft (Kielmansegg 2003) bis hin zur eher anspruchslosen Variante einer gemeinsamen politischen Öffentlichkeit (Münch 1993).²⁵

2. 1. 1 Europäisches Regieren zwischen Output- und Input-Legitimität

Das Verhältnis zwischen demokratischen, Input-orientierten Legitimitätsstandards und instrumenteller Output-orientierter Legitimitätsstandards lässt sich unterschied-

23 Siehe zu dieser Unterscheidung Jachtenfuchs/Diez/Jung (1996:14), Scharpf (1999:16 ff.), Holzinger (2005:92)

24 In Anlehnung an die berühmte Demokratieformel Abraham Lincolns von 1863: government of the people, by the people and for the people

25 Die soziale Legitimität wird oft als Unterform der Input-Legitimität definiert (Scharpf 1999, Holzinger 2005), diese Arbeit betrachtet sie aber als eigenständige Kategorie.

lich beantworten. Argumentationen, welche die Output-Legitimität gegenüber der Input-Legitimität in den Vordergrund stellen, bestreiten entweder, dass es der EU an Input-Legitimität mangelt oder postulieren, dass sich aufgrund des Mehrwerts, den das Regieren in der EU mit sich bringt, gewisse Defizite auf der Input-Seite hinnehmen sind.

Das bestrittene Demokratie-Defizit

Ausgangspunkt von Argumentationen, die das Bestehen einer Legitimitätslücke bestreiten, ist der Verweis auf demokratisch gewählte Regierungen, die den Integrationsprozess in Gang gesetzt haben und auch weiter steuern. Eine solche Sicht misst der EU nur einen geringen politischen Charakter zu. Hans Peter Ipsen (1972, 1984) bezeichnet die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die anderen europäischen Gemeinschaften als Zweckverbände funktioneller Integration. Als Zweckverband definiert Ipsen eine „Einrichtung zur Erfüllung eines bestimmten Integrationszwecks, die sich durch strikte Sachbezogenheit auszeichnet“ (1972: 197). Eine derartige Vorstellung von der EU bestreitet, dass auf europäischer Ebene politische Ermessensentscheidungen getroffen werden, ein solcher „Zweckverband bedarf (daher) keiner eigenen Legitimität über die Aufgabenzuweisung durch die Regierungen hinaus“ (Kohler-Koch u.a. 2004: 196). Als wichtigster Zweck der Gemeinschaft wird oft die Schaffung eines gemeinsamen Marktes gesehen. Durch die Abschaffung von Markthindernissen entstünden mehr Freiheiten und Wohlfahrtsgewinne für den einzelnen, woraus dann die EU als Wirtschaftsgemeinschaft ihre Legitimität zöge (zur EU als Wirtschaftsgemeinschaft siehe Mestmäcker 1994, Kirchhof 1992).

Für Sichtweisen, welche die Output-Legitimität der EU betonen, kommt es vor allem auf den ‚added value‘ an den das EU-System gegenüber nationalstaatlichen Lösungen erbringen kann. Herrscht ein Konsens über den added value einer vergemeinschafteten Politik, so kann argumentiert werden, dass das Ergebnis das EU-System legitimiert. So gesehen war der „erreichte inner-europäische Frieden und der auf die Binnenmarktpolitik zurückführbare wachsende Wohlstand bis Ende der 1980er Jahre eine ausreichende Legitimationsbasis für die europäische Politik“ (Holzinger 2005: 94).²⁶ In diesen Jahren war auch die Zustimmung bei den Bevölkerungen der Mitgliedstaaten hoch.

Die mangelhafte prozedurale Legitimation der EU-Politiken wird aus diesem Blickwinkel demokratiethoretisch wenig problematisch angesehen, da die Input-Legitimierung von den Nationalstaaten übernommen werde, die den Integrationsprozess kontrollierten und die Kommission lediglich im Auftrag demokratisch legitimierter Regierungen handle. Eine Brüsseler Expertokratie, die sich der Verant-

26 Allerdings zeigt Rittberger (2002, 2005), dass auch in den Anfängen der europäischen Integration die Frage nach der Input-Legitimität gestellt wurde und mit einer Aufwertung des EP beantwortet wurde.

wortlichkeit durch den Wähler entzieht, wird aus dieser Perspektive daher als wenig bedenklich bewertet. Argumentiert wird, dass in bestimmten Angelegenheiten die Mechanismen der Parteienkonkurrenz um Wählerstimmen nicht geeignet seien, um gemeinwohldienliche politische Entscheidungen zu gewährleisten.

Ferner wird angenommen, dass die in Frage stehenden Entscheidungen zwar technisch komplex seien, dass aber zugleich ein breiter Konsens über erwünschte und unerwünschte Ergebnisse bestehe. „Deswegen erforderten ‚gute‘ Entscheidungen die Sachkenntnis von Experten, deren jeweilige Leistung dann durch Kritik innerhalb ihrer Profession am wirksamsten kontrolliert werde“ (Scharpf 1999: 24, mit Bezug auf Mayone 1989, 1996a). Romano Prodi verkörpert dieses Demokratieverständnis in einer Rede vor dem Europäischen Parlament: „At the end of the day, what interest them (die Bürger, A.B.) is not who solves these problems, but the fact that they are being tackled.“²⁷ Diese Sichtweise geht davon aus, dass eine gute Herrschaft für das Volk, Defizite bei der Herrschaft durch das Volk ersetzen könne.

Das Hauptargument der Vertreter, die eine Legitimierung über die Output-Seite für ausreichend erachten, ist die Annahme einer besten Lösung. Das Fehlen des partizipatorischen Inputs rechtfertigt sich in dem Fall mit problemadäquaten Lösungen ohne politische Wertentscheidung. Dieses Modell der EU als ‚regulatory state‘ (Mayone 1994) legitimiert sich selbst durch seine technokratische Leistungsfähigkeit. Vertreter dieser Interpretation wie Giandomenico Majone gehen davon aus, dass die europäischen Regulierungsexperten frei und unabhängig die Problemlösungen finden, die die jeweilige Situation erfordert (Majone 1994: 29). Da in der EU ein komplexes System der institutionellen Selbstkontrolle bestehe, sei der Input der Bürger durch Partizipation und Kontrolle durch Wahl nicht notwendig. Selbst-Legitimierung funktionaler Entscheidungszusammenhänge und „accountability by results“ (Majone 1998: 24) seien möglich.

Die EU erlangt ihre Output-Legitimität somit durch eine Konzentration auf Bereiche, die durch ihren transnationalen Charakter auf nationaler Ebene nicht mehr effektiv gelöst werden können („added value“ der europäischen Entscheidungsebene). Dabei geht es aber lediglich um das Lösen von objektiv wahrnehmbaren Problemen. Um diesen Problemen gerecht zu werden, ist die Einbindung von Fachwissen aus der Zivilgesellschaft notwendig. Die Einbindung ist instrumentell. Eine aus demokratiethoretischen Gründen politische Verantwortlichkeit ist aufgrund des unpolitischen Charakters nicht notwendig. Das Demokratiedefizit wird umgangen, indem die europäische Politik entpolitisiert wird.

Bis in die 80er Jahre, als die EG als funktionaler Zweckverband (Ispen 1984) zur im Konsens gewollten Steuerung der Wirtschaftsintegration galt, mag, diese Einschätzung auch noch zutreffend gewesen sein. Die Kommission konnte sich bei der Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure auf die Effizienzsteigerung bei der Implementierung von gemeinschaftlichen Entscheidungen berufen, die sich primär auf die Wirtschaftsintegration bezogen. Die Kommission galt nach weitläufiger Überzeu-

27 Rede vor dem Europäischen Parlament, 21. Juli 1999

gung als Verwaltung und die EU als ‚regulatory state‘, die ihre Legitimität aus der Performanz zog. Die Partizipation der Bürger spielte eine untergeordnete Rolle.

Defizite einer Output-Legitimierung

Dieser Grundkonsens wurde aber durch die veränderten Rahmenbedingungen einer vertieften Integration zunehmend brüchig. Denn mit der Vertiefung und Erweiterung der Union stieg die Heterogenität, einen Konsens über die Ausgestaltung der gemeinschaftlichen Politiken gab es immer weniger. Die fortschreitende Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene führte zu immer größeren Eingriffen in die nationale Souveränität der Mitgliedstaaten. Hinzu kam mit der Einführung der qualifizierten Mehrheit die Möglichkeit, einen Mitgliedsstaat zu überstimmen. Die Kommission wandelte sich von einer im Auftrag handelnden Behörde zu einer politischen Quasi-Regierung in manchen Politikbereichen (Hooghe 2001).

Die Balance zwischen Input und Output-Legitimität scheint daher immer mehr in eine Schieflage zu geraten. Der gewisse Grad bis zu dem auf Partizipation verzichtet werden kann (Abromeit 2002: 15), scheint überschritten; „das europäische Demokratiedefizit – ein eindeutiger Befund“ (Kielmansegg 1996: 54). Die Input-Legitimierung über die Nationalstaaten wird durch einen abnehmenden Konsens über die Gemeinschaftspolitik, die Ausweitung der Mehrheitsentscheidung und die mangelhafte Einbindung der nationalen Parlamente geschwächt. Zunehmend gerät die Kommission ins Kreuzfeuer der Kritik. Das so genannte ‚commission-bashing‘ macht die Runde, die Regierungen der Mitgliedsländer sehen in der Kommission immer mehr eine Nebenregierung, die ihre administrativen Kompetenzen überspannt. Mit steigender Fülle von Kompetenzen geraten immer mehr Bereiche in die Regelungskompetenz der Kommission, die auf keinem mitgliedstaatlichen Konsens beruhen. Eine rein auf Performanz basierende EU kommt an ihre legitimatorischen Grenzen. Der politische Charakter des Kommissionshandelns fordert zunehmend, sich mit den Input-Kriterien auf europäischer Ebene zu beschäftigen. Der Bedarf an direkter Legitimierung der EU durch die Herrschaftsunterworfenen steigt.²⁸

Die Vorstellung, dass eine Trennung zwischen unpolitischer Regulierung und umverteilender Politik möglich ist, sowie die Annahme der institutionellen Selbstkontrolle, geraten zunehmend in Kritik. Heidrun Abromeit kritisiert, dass Mayone bei seinen Überlegungen zur Legitimität des Regierens in der EU empirische Erkenntnisse, die seinen Annahmen widersprechen, nicht berücksichtige:

„Insbesondere geht es bei der EU nicht um ‚Funktionserfüllung im Auftrag‘ und in eng begrenztem Bereich; vielmehr hat sich mit der Gemeinschaft ein neues ‚zentrales‘, den Staaten übergeordnetes Entscheidungssystem gebildet, das in tendenziell unbegrenztem Bereich Normen setzt, die auch noch von ‚direktem Effekt‘ für die Bürger sind. Die Analogie mit der ‚re-

28 Die Debatte über die Legitimitätsdefizite der Europäischen Kommission lassen sich dabei auch instrumentalisieren, um eine weitere Integration zu verhindern.

gulatory agency' kann die daraus resultierenden, nicht nur legitimatorischen Probleme nur verdecken (...). Die Entscheidungen auf EU-Ebene haben politischen Charakter, auch bei den so genannten Sachproblemen gibt es keine richtigen oder falschen Lösungen. Jede Lösung impliziert auch eine politische Wertung. Damit kann es eine sich selbst-legitimierende Politik nicht geben, jeder Output bedarf zu seiner Legitimierung des vorgängigen und/oder nachträglichen demokratischen Inputs" (Abromeit 2002: 17 und 19).

2. 1. 2 Möglichkeiten und Grenzen einer supranationalen Demokratie

Das Postulat der Input-Legitimität lässt sich im Wesentlichen durch zwei Wege erfüllen: über eine Legitimierung durch die nationalstaatliche Ebene oder durch die supranationale Ebene. Die prozedurale Legitimität über die supranationale Ebene heißt, entweder das EP annähernd mit den gleichen Kompetenzen wie ein nationalstaatliches Parlament auszustatten, oder Legitimierungsstrategien jenseits des Parlamentarismus anzudenken. Eine vorrangige Legitimierung über den Nationalstaat bedeutet, nur eine begrenzte Vertiefung zuzulassen, um nicht die Prärogative der nationalen Parlamente zu beschneiden. Vorstellungen über legitimes Regieren in Europa unterscheiden sich also vor allem darin, inwieweit sie eine Übertragbarkeit des Parlamentarismus auf Europa für möglich halten.

Die Demokratie und der Parlamentarismus sind eine historisch gewachsene Verbindung. Dieser Grundkonsens macht es schwer, sich eine Demokratie ohne den Parlamentarismus als bestimmendes Merkmal vorzustellen (Creveld 1996, Haaland Matlary 1995). Die Übertragung der parlamentarischen Demokratie auf Europa steht aber vor zwei zentralen Problemen: Sind auf europäischer Ebene die Voraussetzungen für eine Mehrheitsdemokratie gegeben? Und: Kann modernes ‚Netzwerkregieren im dynamischen Mehrebenensystem‘ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996) noch über den parlamentarischen Mechanismus kontrolliert werden? Als Alternativen bietet sich an, die Legitimierung durch nationale Parlamente in den Vordergrund zu stellen, oder Alternativen zu parlamentarischen Demokratie zu entwickeln. Solche deliberative Demokratietheorien gewinnen an Bedeutung, deren Realisierbarkeit ist aber an hohe Anforderungen geknüpft. Insbesondere geht es dabei darum, welchen Beitrag zivilgesellschaftliche Akteure zur Demokratisierung der EU beitragen können.

Legitimierung durch Parlamentarisierung

Parlamentarismus als Kennzeichen von Demokratie. Da Demokratie und Parlamentarismus oft gleichgesetzt werden, wird die Demokratietauglichkeit der häufig einzig an ihrem Grad der Parlamentarisierung gemessen (Kohler-Koch 2004:226). Die demokratietheoretische Prämisse des Parlamentarisierungspostulats besagt, dass diejenigen, die Herrschaft ausüben, denjenigen verantwortlich sein müssen, auf die Herrschaft ausgeübt wird. Nach etabliertem Verständnis erfolgt dies

in der territorialen Abgrenzung des Nationalstaats. Bei den Befürwortern einer Parlamentarisierung der EU löst sich dieses Kongruenzproblem dabei nach dem bekannten nationalstaatlichen Muster durch die Wahl zum Europäischen Parlament. Da die EU allgemeinverbindliche Entscheidungen fällt, müsse auch die Verantwortlichkeit gegenüber den europäischen Bürgern mittels des Europäischen Parlaments gestärkt werden.

Analoger Übertrag auf die EU. Diese Denkrichtung fordert daher eine Machtverlagerung weg vom Rat und hin zur Kommission als Quasi-Regierung und zum EP. Dieses parlamentarische Modell wird in vielen Varianten durch Vorschläge ergänzt, die die nationalstaatliche Ebene durch eine zweite Kammer (Senats- oder Bundesratsmodell) integrieren. Zentral bleibt in dieser Legitimitätsvorstellung das Bild einer majoritären Demokratie: „Der springende Punkt bei der Beseitigung des Demokratiedefizits ist also die Wahl der European ‚leadership‘ durch das Europäische Parlament in Verbindung mit der Herausbildung einer stabilen Regierungsmehrheit im Parlament“ (Abromeit 2002:22).²⁹

Vertreter einer Parlamentarisierung der EU gehen damit davon aus, dass sich demokratisches Regieren auf EU-Ebene analog zu nationalen Gepflogenheiten organisieren lässt. Dies bringt beispielsweise Peter Altmeier (CDU), Bundestagsabgeordneter und Konventsmitglied zum Ausdruck, wenn er die Abwählbarkeit der Regierung durch die Wahl zum Parlament als zentrales Merkmal der Demokratie bezeichnet und deshalb den Ausbau der Kommission zur Regierung von Europa fordert, die dem EP verantwortlich ist.³⁰ Vertreter der parlamentarischen Demokratie sind im Sinne J.S. Mills überzeugt, dass nur ein Parlament ausreichend öffentlichen Raum herstellen kann, in dem die Meinungen von Gegenmeinungen herausgefordert werden.

Defizite: Transformation des Regierens und mangelnde soziale Legitimität

Die kontinuierliche Aufwertung des EP überrascht, wenn man sich die Defizite einer supranationalen parlamentarischen Demokratie vor Augen führt.³¹ Die Transformation des Regierens, weg von einem hierarchischen hin zu einem kooperierenden Staat, erschwert die Kontrollfunktion der Parlamente bereits auf nationalstaatlicher Ebene. Gerade im Mehrebenensystem der EU mit seiner hohen Komplexität ist zu bezweifeln, dass Partizipations- und Kontrollrechte auch faktisch wahrgenommen werden können (siehe zu dieser Einschätzung Kohler Koch u. a. 2004: 214). Zudem lässt sich darüber streiten, ob in der EU ausreichend soziale Legitimität vorhanden ist für eine majoritäre Institution wie das EP. Denn für eine solche Institution braucht es ein gewisses Maß an Gemeinschaftsgefühl, mindestens aber eine funktio-

29 Zu einer positiven Bilanz der Aufwertung der Kompetenzen des Parlaments siehe Maurer (1998), Farell/Héritier (2002)

30 Im Interview am 2. Dezember 2004 in Berlin, siehe Anhang

31 Siehe Höreth 1999, 2002

nierende europäische Öffentlichkeit. Solange diese Bedingungen nicht erfüllt sind, lässt sich die Stärkung des EP auch weniger als Lösung des Demokratiedefizits, sondern als Teil dessen betrachten (Höreth 1999: 252-255).

Ausgehöhlter Parlamentarismus. Regieren entzieht sich bereits im Nationalstaat des Öfteren der parlamentarischen Kontrolle. Der Funktionswandel des Staates erlaubt nichtgewählten Interessenvertretern in nichtöffentlichen Zirkeln, Einfluss auf die Politikentscheidung zu nehmen. Zwar entscheidet formell das Parlament, aber gesellschaftliche Differenzierung und Globalisierung höhlen das Prinzip der parlamentarischen Kontrolle aus.³² Lassen sich aber bestimmte Politikergebnisse nicht klar der Regierung zuordnen, dann können auch keine Verantwortlichen zur Rechenschaft gezogen werden. Die Verantwortlichkeit der Regierung gegenüber dem Souverän verwischt. Der Abbau hierarchischer Steuerung führt zu einer Aufwertung der horizontalen Abstimmung: ‚Modern Governance‘ (Koimann 1993) hat nur noch wenig Ähnlichkeit mit dem Modell von Politik als autoritativer Allokation (Easton). „Wesenskern des ‚neuen Regierens‘ ist die Konzertierung des Verhaltens gewichtiger Akteure“ (Kohler-Koch 1996: 211). Demnach ist die Vorstellung einer funktionalen Arbeitsteilung zwischen Parteien/Parlamenten auf der einen und Regierung und Verwaltung auf der anderen Seite obsolet: „Die Strategie einer ‚dialogorientierten Politik‘ führt nicht nur zu einer engen Verschränkung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, sondern auch zu einer Verwischung dieser Arbeitsteilung“ (Kohler-Koch 1996: 212).

Aufgrund der Tendenz zum kooperativen Staat³³ haben daher bereits auf nationaler Ebene „unabhängig von der europäischen Integration indessen die nationalstaatlichen Parlamente längst nicht mehr (alle) die Positionen inne, die ihnen lehrbuchmäßig zuzukommen hätten“ (Abromeit 2002: 31). Gesamtgesellschaftliche Entscheidungen verlagern sich aus den Parlamenten hinaus in Verhandlungssysteme zwischen der Exekutiven und Interessenvertretern. Die Gewichte verschieben sich von der konkreten Verkörperung des souveränen Willens in Personen und Wahlakten, Körperschaften und Voten zu den prozeduralen Anforderungen an Kommunikations- und Entscheidungsprozesse (Habermas 1998: 166). Auch innerstaatlich stehen Transparenz, ‚public accountability‘ und die Gleichheit politischer Beteiligung zunehmend in Frage, sind „entscheidende normative Postulate der parlamentarischen Demokratie nur noch unzureichend erfüllt“ (Abromeit 2002: 31).

Was bereits nationalstaatliche Parlamente vor Probleme stellt, gestaltet sich auf europäischer Ebene für das EP noch schwieriger. Kohler-Koch u. a. beschreiben den Entscheidungsprozess:

„Die Kommission befindet sich durch ihr Initiativmonopol in einer zentralen Stellung (...). Häufig finden bereits im Entwurfsstadium ausgedehnte Konsultationen mit Experten und Interessensgruppen statt, mit deren Hilfe die Kommission ihre Vorschläge gegenüber dem Rat als „bürgernah“ und „sachgerecht“ (weil ausreichend abgestimmt mit Sachverständigen und Ad-

32 Zur Erosion der nationalstaatlichen parlamentarischen Demokratie, siehe Wessels (1996a), Grimm (1995)

33 Zur Steuerungsfähigkeit des kooperativen Staats, siehe Scharpf (2000)

ressaten der Politik) präsentieren kann. Die Kommission nutzt ihren institutionellen Startvorteil, um den Vorschlägen bereits zum Zeitpunkt der ersten Befragung im Parlament eine relativ scharfe inhaltliche Konturierung zu verleihen. Die Gestaltungsrechte des Parlaments greifen also erst dann, wenn viele inhaltliche Festlegungen bereits getroffen sind, so dass es de facto nur über eine Vetokompetenz verfügt“ (2004: 214- 215).

Hinzu kommt aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im EP, dass sich die beiden großen Volksparteien auf eine gemeinsame Position einigen müssen, was den öffentlichen Meinungsstreit zwischen zwei politischen Lagern behindert.

Ein weiteres Problem für die parlamentarische Partizipation und Kontrolle ist das Komitologie-Verfahren. Dort werden die konkreten Ausführungen von Rahmungsgrundsätzen durchgeführt. An dem Verfahren sind Vertreter der Kommission, der Bürokratie der Mitgliedstaaten und Interessensvertreter beteiligt. Die Vertreter des EP nehmen nur mit einer beratenden Funktion teil. Kohler-Koch u. a. schlussfolgern daher, „dass eine Parlamentarisierungsstrategie im Sinne einer Verbesserung der Sanktions- und Kontrollmöglichkeiten des EP nur bedingt einen demokratischen Zugewinn bringt, solange zentrale Merkmale der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene unangetastet bleiben“ (a.a.O.: 215).

Mangelnde Kontrolle durch Öffentlichkeit. Auf nationaler Ebene lassen sich durch nichtöffentliche Gremien und Expertenrunden hervorgerufene parlamentarische Kontrollverluste ausgleichen durch eine funktionierende Öffentlichkeit. Parlamentarier können Regierungspraktiken in der Öffentlichkeit anprangern. Ebenso wird der Wettbewerb der Parteien in der Öffentlichkeit ausgetragen. Auf europäischer Ebene ist aber die mediale Öffentlichkeit noch nicht so entwickelt, wie sie ein funktionierender Parlamentarismus braucht. Die Wahlen zum EP orientieren sich daher immer noch mehr an der nationalstaatlichen Agenda als an europäischen Themen. Abgestimmt wird weniger über europäische Themen, sondern über die nationale Regierungsbilanz. Europawahlen werden so zu „zweitrangigen nationalen Nebenwahlen“ (Hix 2003: 168). Dazu tragen auch die Parteien bei, die mit Personal aus der zweiten Reihe und Themen der nationalen Agenda in den Wahlkampf ziehen. „Bei den Europawahlen geht es nicht um Europa. Insofern taugen diese Wahlen nicht als Legitimationsbasis für die europäische Politik“ (Holzinger 2005: 100). Da für den Wähler nicht ersichtlich ist, welchen Einfluss seine Stimme auf die Politikgestaltung in der EU hat, gelten Europawahlen als wenig attraktiv. Die Wahlbeteiligung fällt entsprechend gering aus: Waren es bei der ersten Wahl 1979 noch 63 %, so sank die Wahlbeteiligung auf zuletzt 45,5 Prozent im Jahr 2004.

Auf diese Dominanz der nationalen Agenda verweist Schwager (1999), der daraus den Schluss zieht, dass eine Parlamentarisierung allenfalls zu einer höheren Transparenz, aber nicht zu mehr Verantwortlichkeit gegenüber *allen* Bürgern der EU führt. Gemäß Schwager liegt der Argumentation, dass durch eine Stärkung des EP sich die lange Legitimationskette abzukürzen und die EU sich bürgernäher gestalten ließe, ein Denkfehler zugrunde. Zwar könne durch die öffentliche Debatte im Parlament die Transparenz im Vergleich zu den nichtöffentlichen Beratungen im Ministerrat erhöht werden: „Knowledge of the people about the actions of politicians is better in the case of parliamentary decision than in a situation where the Council of Ministers is in charge“ (Schwager 1999: 4). Dem

Verantwortlichkeitsprinzip sei aber über den Ministerrat besser entsprochen. Während im Nationalstaat die um die Mehrheit ringenden Parteien keine größere Interessengruppe brüskieren könnten, ließen sich auf EU-Ebene die Stimmen der Länder, die nicht wahlentscheidend seien, vernachlässigen: „The votes in any country are only relevant if that country decides the election. Consequently, the parliamentary majority will have less incentive to take citizens' interests into account than the governments in the Council who have to be reelected in their own state” (Schwager 1999: Nontechnical Summary). Schwager beschreibt damit ein Szenario, in der die Mehrheitsherrschaft tatsächlich zu einer ‚Tyrannei der Mehrheit‘ (Tocqueville) werden könnte, da die Dominanz der ‘großen’ Mitgliedsländer von Dauer wäre.

Mangelnde soziale Legitimität. Schwager spricht damit das Problem an, dass Mehrheitsherrschaft an gesellschaftliche Voraussetzungen geknüpft sein muss, und die Weiler in der rhetorischen Frage zugespitzt hat, ob denn nach einem etwaigen Anschluss an ein demokratisches Deutschland die Dänen ein Mehrheitsvotum des Deutschen Bundestages gegen sich gelten lassen würden (Weiler 1995)? Ohne Demos, so die These, sei Mehrheitsherrschaft nicht zu legitimieren.

Die Akzeptanz der Mehrheitsentscheidung setzt Vertrauen voraus:

„Soziopsychologische Grundlage dieses Vertrauens ist ein ‘Gemeinsamkeitsglauben’ (Max Weber), der sich auf prä-existente geschichtliche, sprachliche, kulturelle oder ethnische Gemeinsamkeiten gründet. Kann diese kollektive Identität vorausgesetzt werden, so verliert die Mehrheitsherrschaft in der Tat ihren bedrohlichen Charakter und kann dann auch Maßnahmen der interpersonellen und interregionalen Umverteilung legitimieren, die anderenfalls nicht akzeptabel wären” (Scharpf 1999: 18).

Auf nationaler Ebene wird die Existenz eines Demos nicht in Zweifel gezogen, auch wenn angesichts von Migration die Homogenität der Gesellschaft abnimmt. Ob ethnisch oder republikanisch konzipiert, beiden Konzeptionen gleich ist ein gesellschaftlicher Kitt, der Solidarität und damit Mehrheitsherrschaft³⁴ ermöglicht. Der Gefahr einer ‚Tyrannei der Mehrheit‘ wird dadurch begegnet, dass sich Mehrheitsverhältnisse im Laufe der Zeit und auf den verschiedenen Ebenen des Staates wandeln können. Ferner sind Freiheits- und Partizipationsrechte verwirklicht, die das Ignorieren der Minderheit unwahrscheinlich machen.

Die EU scheint allerdings von dieser kollektiven Identität noch weit entfernt. Gemäß Kielmansegg gibt es keine belastbare, kollektive Identität der Europäer, weil „Europa, auch das engere Westeuropa, keine Kommunikationsgemeinschaft, kaum eine Erinnerungsgemeinschaft, und sehr begrenzt eine Erfahrungsgemeinschaft ist“ (1996: 55). Scharpf folgert daraus, dass die demokratische Legitimation europäischer Entscheidungen weiterhin indirekt von den Völkern und Parlamenten der Mitgliedstaaten abzuleiten sei (Scharpf 1999: 20). Mangels kollektiver Identität seien auch Formen der direkten Demokratie³⁵ keine Lösung, da die grundlegende Frage nach der Legitimation der Mehrheitsherrschaft ungelöst bleibe: „Wenn es keinen

34 Siehe dazu auch Lijphart 1999

35 Wie sie etwa Heidrun Abromeit (2002) für möglich hält

Grund gibt, auf die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten des Gemeinwesens zu vertrauen, dann gibt es auch keinen Grund, die direkte Demokratie den Formen repräsentativer Demokratie vorzuziehen" (Scharpf 1999: 22). Konsequenz aus derlei Überlegungen zur 'Demos-Frage' ist eine konföderale, autonomieschonende EU.

Legitimierung über den Nationalstaat

Da Mehrheitsentscheidungen ohne den 'permissive consensus' (Inglehardt) (oder ohne die diffuse Unterstützung in der Sprache der Eastonschen Systemtheorie) einer solidaritätsstiftenden gemeinsamen Identität problematisch sind, lässt bestreiten dass eine majoritäre Institution wie das EP einen Beitrag zur Legitimierung des Europäischen Regierens leisten kann. Als Alternative zu einer europäischen parlamentarischen Demokratie kann daher das Legitimierungspotenzial des Nationalstaats herangezogen werden. Eine solche Argumentation betont, dass legitime Herrschaft nur bezogen auf ein Staatsvolk denkbar ist (Böckenförde 1992). Die EU wird somit als eine Konsoziation konzipiert, die ihre Legitimierung aus der weitgehenden Autonomie ihrer Segmente, also der Mitgliedstaaten zieht. „Eine Konsoziation ist ein politisches Gemeinwesen mit einer tief gespaltenen Gesellschaft, das durch Machteilung zwischen den Segmenten, die Autonomie dieser Segmente in den nicht vergemeinschafteten Politikfeldern, Proportionalität und gesicherte Vetorechte wahrte“ (Schmidt 2000: 33). Ausgangspunkt dieser Perspektive ist, dass nur durch die gesicherten Mitwirkungs-, Teilhabe und Vetorechte aller wichtigen Segmente einer Gemeinschaft, eine den demokratischen Anforderungen der Selbstbestimmung entsprechende politische Ordnung gewährleistet werden kann. In diesem Modell bliebe die EU ein Staatenbund.

Allerdings stellt sich auch in einer als Staatenbund konzipierten EU die Frage nach der Legitimität der Entscheidungen. Zum einen lässt sich die lange Legitimationskette über den Rat in Frage stellen. Vertreter einer Legitimierung europäischen Regierens über den Ministerrat argumentieren, dass die Regierungen aus den nationalen Wahlen hervorgingen und daher legitimiert seien für ihr Land auf europäischer Ebene zu agieren. Ferner könnten sie von den Wählern auch zur Rechenschaft gezogen werden. Allerdings ziehen die Wähler ihre Regierung meist aufgrund nationaler Themen zur Rechenschaft, nicht aufgrund der EU-Agenda. „Das aber bedeutet, dass es schwierig ist, aus den nationalstaatlichen Parlamentswahlen eine Vollmacht der Regierungen der Mitgliedstaaten für das Geschäft der europäischen Gesetzgebung (...) herzuleiten“ (Kielmansegg 1996: 52). Zum anderen reißt auch die lange Legitimationskette, wenn der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet (eine Regierung also überstimmt werden kann), was angesichts der Erweiterung zunehmend eine funktionale Notwendigkeit wird.

Die Konsequenz daraus ist, entweder supranationale Wege der Legitimation zu finden, oder aber autonomieschonend nur wenige Bereiche auf die EU-Ebene zu verlagern, die sich dann vor allem über den Output legitimieren. Demokratietheoretisch bleibt ein Defizit:

„In der Europäischen Union herrschen letztinstanzlich überwiegend nicht die Unionsbürger oder von deren Repräsentanten gewählte und abwählbare Regierende. Die Europäische Union gründet sich vielmehr hauptsächlich, insoweit ist sie bundesrätlicher als der deutsche Bundesrat, auf die Herrschaft von Räten, die sich aus Vertretern der Exekutive und Verwaltung zusammensetzen und ihre Rekrutierung und Funktion nach hauptsächlich Bürokratie im Weberischen Sinn, also Büro- und Beamtenherrschaft“ (Schmidt 2000: 43).

Die entscheidenden Akteure „auf allen Ebenen und in allen Netzwerken sind Regierende und ‘Geschäftsführer’, die, indem sie in den europäischen Verhandlungssystemen ihr Wort verpfänden, innerstaatliche parlamentarische Debatten witzlos machen“ (Abromeit 1997: 116).

Stärkung der nationalen Parlamente. Zur Legitimierung der EU über den Nationalstaat gehört seit den 1990er Jahren verstärkt auch die Strategie der Stärkung der nationalen Parlamente. Eine solche Stärkung kann zum einen die Kontrollrechte gegenüber der eigenen Regierung ausbauen. Damit lässt sich der Aushöhlung der Kompetenzen nationalstaatlicher Parlamente aber nur begrenzt begegnen, da die eigene Regierung in vielen Fällen im Ministerrat überstimmt werden kann. Zum anderen kursieren Vorschläge, die die nationalen Parlamentarier stärker in den europäischen Entscheidungsprozess involvieren wollen. Als Vorteil eines Einbezugs nationaler Parlamente auf europäischer Ebene wird angeführt, dass so die europäische Politik dem Bürger näher gebracht werden könne. Europapolitische Themen würden mittels nationaler Parlamentarier in die nationale Öffentlichkeit hineingetragen. Gleichwohl hat auch diese Strategie erhebliche Defizite. Falls der Einbezug auf europäischer Ebene durch eine weitere Kammer erreicht werden soll, stellt sich die Frage nach welchen Modalitäten, die nationalen Parlamentarier ausgewählt würden. Eine solche Kopie des EP hätte die gleichen Schwierigkeiten bei der Kontrolle eines sehr komplexen Entscheidungsprozesses und würde kaum zu einer Steigerung der Legitimität beitragen (Raunio 2005).

Die Überlegungen zeigen, dass eine Legitimierung des europäischen Regierens über die nationalstaatliche Ebene an Grenzen stößt. Weder die lange indirekte Legitimationskette über den Rat, noch der Einbezug der nationalen Parlamente sind überzeugende Beiträge zu einer Demokratisierung der EU. Eine konsequente Legitimierung über den Nationalstaat hieße, die EU sehr autonomieschonend zu gestalten. Eine autonomieschonende EU, die unter Umständen Souveränitätsübertragungen wieder an die Nationalstaaten zurückverlagert, ist angesichts der Dynamik des Regierens im Mehrebenensystem aber nicht zu erwarten. Kritiker des Festhaltens am Parlamentarismus, sei es auf nationaler oder auf europäischer Ebene, suchen daher nach alternativen Möglichkeiten, das Regieren in Netzwerken mit demokratischen Anforderungen in Einklang zu bringen.

2. 1. 3 Alternativen zur parlamentarischen Legitimierung der EU

Die Defizite einer Parlamentarisierungsstrategie im Sinne einer Aufwertung des EP oder einer Legitimierungsstrategie über die nationalstaatliche parlamentarische

Demokratie veranlassen zur Suche nach alternativen Rückbindungs- und Partizipationsmöglichkeiten. Es stellt sich die Frage, ob sich ‚governance beyond the state‘ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996) auch jenseits der parlamentarischen Mechanismen denken lässt: „Muss die Rückbindung des Regierens an die Zustimmung der Herrschaftsunterworfenen stets über Parlamente erfolgen“ (Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996:39)? Lässt sich das unzertrennliche Paar Demokratie und Parlament separieren? Angesichts der demokratietheoretischen Mängel bei der Übertragbarkeit der parlamentarischen Demokratie nach nationalem Vorbild sei es überlegenswert, Demokratie jenseits des parlamentarischen Modells anzudenken: „The deficiencies of parliamentary democracy raise the value of functional representation and expert participation in politics“. (...). The democratic deficit may be a driving force for deliberate changes in patterns of governance“ (Kohler-Koch 1999: 31f). Auch Maurer (2003c: 170) betont, dass „focusing on the input-structures of the Union is only one of several ways how ‘governance beyond the state’ might gain legitimacy“. Die postnationale Konstellation (Habermas 1998) braucht also unter Umständen auch postnationale Lösungen, die nach Wegen jenseits des Parlamentarismus fragen.

Die Suche nach Alternativen zur parlamentarischen Demokratie muss vor allem zwei Fragen beantworten: Lässt sich eine Demokratie auch ohne einen territorialen Demos denken? Und: Lassen sich deliberative Alternativen zur Parlamentarisierung der EU so gestalten, dass sie den Anforderungen demokratischer Verfahren genügen? In diesem Zusammenhang ist zu fragen, wie sich ein Einbezug der Zivilgesellschaft organisieren lässt, so dass demokratietheoretische Standards erfüllt sind.

Wie viel gesellschaftlichen Kitt braucht eine demokratische Ordnung? Territorialer Demos vs. funktionale Demo

Ein Grundprinzip der nationalen parlamentarischen Demokratie ist ein territorial abgegrenzter Demos mit einer gemeinsamen Identität, die Mehrheitsentscheide sozial legitimiert. Die Verkettung von Nationalstaat und Demokratie ist so stark, dass Demokratie nur möglich zu sein scheint, wenn das Gemeinwesen eine Nation ist. Doch wie viel gesellschaftlichen Kitt braucht eine Gesellschaft, um sich eine demokratische Ordnung zu geben? Angesichts der historischen, sprachlichen und kulturellen Unterschiede in den Mitgliedstaaten besteht kein Zweifel darüber, dass die Union noch weit entfernt ist von einer starken kollektiven Identität. Aber ist diese wirklich eine unabdingbare Voraussetzung für eine demokratische Ordnung? Kritiker beklagen, dass in der Debatte über die Demokratiefähigkeit der EU das Fehlen eines europäischen Demos überbetont werde und die Funktionsvoraussetzungen einer Demokratie auch andere sein können. Schimmelfennig unterscheidet beispielsweise vier konzeptionelle Abstufungen. Die Abstufungen beschreiben Demokratiemodelle, die von kosmopolitischen bis kommunitaristischen Überlegungen reichen. Auf dem Kontinuum zwischen diesen beiden Polen nimmt die Notwendigkeit eines ‚Wir-Gefühls‘ zu:

„(1) Democracy needs nothing than association of interdependent individuals with equal civil and political rights, (2) democracy needs additionally common public, social organizations, common party system, (3) democracy needs additionally a high degree of social homogeneity, (4) democracies requires collective identity, otherwise majority decisions will hardly be accepted by the minority” (Schimmelfennig 1996: 36).

Zu den Vertretern, die als Funktionsvoraussetzung einer europäischen Demokratie lediglich individuell verbürgte Rechte anführen, gehört Richard Münch (1993). Ihm zufolge, ist das Subjekt der Demokratie das Individuum und nicht die Gemeinschaft: Europa bilde sich nicht aus einzelnen Nationen sondern aus der weit verzweigten Zusammenarbeit von einzelnen Individuen. Entsprechend verlagert sich die Handlungskoordination vom Staat weg und zur individuellen Aushandlung von Verträgen hin. In entgrenzten Räumen verliere sich die integrierende Kraft der Nation, die nationale Solidarität löse sich auf. Anstelle der nationalstaatlichen, mechanischen Solidarität (Menschen gleicher Identität einer homogenen Gruppe) trete die organische Solidarität (Zusammenarbeit von Menschen unterschiedlicher Herkunft und unterschiedlicher Identität), bedingt durch die Erweiterung und Verzweigung der Arbeitsteilung. Eine Übertragung der nationalstaatlichen parlamentarischen Demokratie auf die EU hält Münch für nicht möglich. Damit könne den verzweigten Strukturen von differenzierten Märkten und Solidaritäten nicht gerecht werden. Unter den neuen Bedingungen werde die europäische Demokratie eher dem US-Modell mit vielen Teilöffentlichkeiten und situationsbezogenen Abstimmung von Interessen entsprechen. Als Legitimationsressource sieht er die Auffächerung in Ebenen und Arenen, ihre Offenheit für Partizipation, ihr Stückwerkscharakter, ihre Revidierbarkeit und ihre Fähigkeit zur ständigen Korrektur von Fehlern

Legitimitätsvorstellungen, die sich wie Münch auf die liberale Demokratietheorie stützen, vertritt auch Katz, der die Freiheitsrechte der Individuen anstatt der Partizipationsrechte als zentralen Aspekt der Demokratie betont.³⁶ Katz kritisiert die Verengung des Demokratiebegriffs auf die parlamentarische Demokratie. Ihm zufolge besteht das Demokratiedefizit vor allem in dieser „particular conception of democracy which is an idealized reproduction of parliamentary democracy at the national level” (Katz 2001: 55). Anstatt Demokratie mit Mehrheitsherrschaft gleichzusetzen, argumentiert er für eine liberale Konzeption, deren Hauptaugenmerk die Freiheitsrechte der Bürger sein sollten: „The central concern ist to prevent the government from taking action that threatens the vital interests of any significant group in society“ (Katz 2001: 55). Die Konzeptionen einer postnationalen Demokratie von Münch und Katz, die sich ganz auf das Individuum stützen, negieren die Wichtigkeit einer gemeinsamen Identität.

Kohler-Koch dagegen unterstreicht die Wichtigkeit des Nationalstaats, auch wenn diese eher symbolischer Natur, und der Staat in seiner Funktionserfüllung defizitär sei: „We live in a post-Westphalian system, where the state of the nineteenth century is no longer a valid model to capture reality but it is nevertheless still occupying

36 Zu einer philosophischen Auseinandersetzung zwischen Freiheits- und Partizipationsrechten siehe Herlinde Pauder (2000)

peoples mind“ (Koher-Koch 2001: 13). Sie bezieht sich damit auf die auch der Konstitutionalisierungshypothese zu Grunde liegenden Annahme, dass bestimmte Leitbilder ihre Wirkung entfalten, auch wenn veränderte Kontexte die Legitimität eines Leitbildes eigentlich in Frage stellen. Kohler-Koch verweist damit darauf, dass dominante Leitbilder sich nur sehr langsam wandeln; sich also die nationale Demokratie nicht so einfach durch eine postnationale, allein auf dem Individuum basierende, Demokratie ersetzen lässt.

Weniger radikal sich allein auf das freie Individuum stützend, stellt die auf Habermas' Diskurstheorie aufbauende Konzeption der deliberativen Demokratie eine Alternative zum Parlamentarismus dar. Anders als in der liberalen Version von Katz und Münch, braucht gemäß Habermas eine Gesellschaft etwas mehr ‚Kitt‘. Eine gemeinsame politische Kultur, sowie eine gemeinsame Öffentlichkeit, sind die Voraussetzungen einer diskursorientierten deliberativen Demokratie. Ein Demokratiekonzept, dass sich aber von weiterreichenden Forderungen, wie der eines möglichst homogenen, ethnischen Demos unterscheidet. Der Demos muss nicht notwendigerweise territorial verankert sein. Im Folgenden werden Variationen dieses deliberativen Demokratieverständnisses vorgestellt.

Konzeptionen deliberativer Demokratie

Die Einwände, dass sich legitimes Regieren in Europa nur sehr eingeschränkt auf die Prinzipien einer supranationalen parlamentarischen Repräsentation und einer majoritären Entscheidungsfindung berufen kann, hat neue Schlagwörter wie deliberativer Supranationalismus (Schmalz-Bruns 1997, 1999) oder diskursive Staatlichkeit (Neyer 1999) in die Debatte über eine postnationale Demokratietheorie eingebracht. Beiden Konzepten gemeinsam ist der Bruch mit Ordnungsmodellen, die dem Denken in nationalstaatlichen, parlamentarischen Kategorien verhaftet bleiben. Zentraler Aspekt ist die Hinwendung zu einer prozeduralen Rationalität. Verantwortlichkeit wird weniger durch Sanktionsmöglichkeiten gewährleistet, als durch die Bereitstellung von Einflussmöglichkeiten – ‚voice statt vote‘. Diese „Alternative gründet sich auf die Idee, politische Legitimität im europäischen Mehrebenenmodell als arbeitsteiliges Produkt unterschiedlicher Legitimitätsressourcen zu denken, welche allerdings das EP weitgehend überflüssig macht“ (Liebert 2005: 402, mit Verweis auf Neyer 2005). Aufgabe der supranationalen Ebene sei es, in erster Linie ihre expertisebasierten Legitimationsressourcen beizutragen (a.a.O. 402). An die Stelle von problemadäquaten Lösungen für gesellschaftliche Problemstellungen tritt ein Arrangieren der vorfindbaren Akteurskonstellationen und Moderieren der Einzelinteressen (Neyer 1999). Konsensorientierung und argumentativer Austausch stehen im Vordergrund. Das Niveau des Diskurses in der öffentlichen Aussprache ist die wichtigste Variable dieser prozeduralistischen Demokratietheorie (Habermas 1998, 2001). Auf diese Weise will sich die deliberative Demokratie als zweite ‚Mainstream-Demokratietheorie‘ (Abromeit 2002) als Alternative zur Parlamentarisierung der EU anbieten.

In seinem Konzept einer deliberativen Demokratie als Grundlage für eine Demokratisierung der internationalen Politik will Schmalz-Bruns „durch eine Neuakzentuierung ihrer epistemologischen Legitimationsgrundlagen, die ethische und funktionale Bindung demokratischer Politik an den Nationalstaat überwinden und sie ohne Abstriche an ihren normativen Gehalten auf die Bedingungen gesellschaftlicher Denationalisierung einstellen“ (Schmalz-Bruns 1999: 185). Mit seinem Modell der deliberativen Demokratie nimmt er „Umakzenturierungen am konventionellen Verständnis der Legitimations- und Organisationsgrundlagen demokratischer Politik“ (1999: 188) vor: An die Stelle von sozialer und politischer Identität setzt er die aus kooperativem Problemlösungshandeln erwachsende Formen ziviler Solidarität, an die Stelle der Kontrolle durch Wahlen setzt er eine Kontrolle durch Formen der Einflussnahme im ‚Lichte öffentlich erzeugter Gründe‘ (mit Verweis auf Elster 1998), an die Stelle des Parlamentarismus die Entscheidungsfindung in dezentralen, deliberativen Arenen.

Verantwortlichkeit stellt sich in der deliberativen Demokratie über die Öffentlichkeit der deliberativen Prozesse her. Diese Öffentlichkeit braucht aber keinen ethnisch-kulturellen Kontext, sondern eine „öffentliche Argumentationspraxis (der) wechselseitigen Anerkennung von Beteiligten als Freie und Gleiche“ (a.a.O.: 204). Eine so verstandene Öffentlichkeit setzt „kein über geteilte Werte vermitteltes Kollektiv oder eine Gemeinschaft voraus, sondern bezieht sich unmittelbar auf die kooperativen Anstrengungen aller derjenigen, die über die gemeinsamen Probleme und die Folgen von Handlungen miteinander verbunden sind“ (a.a.O.: 205). Schmalz-Bruns definiert deliberative Politik mit Verweis auf Cohen/Sabel (1997: 320): „(O)n the deliberative interpretation, then democracy is a framework of social and institutional conditions that both facilitates free discussion among equal citizens by providing favourable conditions for expression, association, discussion“. In einer deliberativen Demokratie zieht somit „das demokratische Verfahren seine legitimierende Kraft nicht mehr nur, und nicht einmal in erster Linie, aus Partizipation und Willensäußerung, sondern aus der allgemeinen Zugänglichkeit eines deliberativen Prozesses, dessen Beschaffenheit die Erwartung auf rational akzeptable Ergebnisse begründet“ (Habermas 1998: 166).

Deliberative Demokratiemodelle scheinen im Netzwerkregieren verwirklicht. Betroffene Gruppen treten über Netzwerke direkt in Kontakt mit politischen Entscheidungsträgern und verständigen sich in einem diskursiven Lernprozess auf politisch vernünftige Lösungen. Regieren in Netzwerken (Kohler-Koch 1998, 1999) scheint (zumindest in der Theorie) eine legitime Antwort auf die Phänomene der Enthierarchisierung, Komplexitätssteigerung und Entstaatlichung zu sein. Ob diese Netzwerke allerdings den demokratischen Ansprüchen von Verantwortlichkeit genügen, hängt davon ab, wie die Netzwerke beschaffen sind, und wie das Verantwortlichkeitspostulat konzeptualisiert wird.

Lässt sich in der EU eine deliberative Demokratie verwirklichen? Epistemische vs. prozedurale Rationalität

Die Verwirklichung einer deliberativen Demokratie hängt davon ab, ob beim Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure Öffentlichkeit und Inklusivität hergestellt werden kann. Inklusivität bedeutet, dass möglichst allen Interessen Beteiligungschancen eingeräumt werden. Öffentlichkeit bedeutet eine öffentliche Debatte, die zur politischen Willensbildung beiträgt. Das heißt, dass Öffentlichkeit sich nicht auf Politikvermittlung beschränken kann, sondern auch aus der Gesellschaft heraus zu entstehen hat. Eine zentrale Funktionsvoraussetzung ist daher eine authentische, nicht vermachte Öffentlichkeit, die sich auf eine funktionierende bürgerliche Gesellschaft gründet, insbesondere auf freiwillig eingegangene nichtgouvernementale und nichtwirtschaftliche Zusammenschlüsse und Assoziationen in der Sphäre der Zivilgesellschaft (Kielmansegg 1996). Mit anderen Worten: Der Einbezug der Zivilgesellschaft hat nicht primär den instrumentellen Interessen des politischen Systems zur Erzielung von Politikergebnissen zu dienen, sondern der Einbezug erfüllt die Anforderungen der prozeduralen Legitimität der Inklusivität und der Repräsentativität. Lassen sich diese Anforderungen in der EU verwirklichen oder bleibt die deliberative Demokratie aufgrund der hohen Anforderungen Utopie?

Zu einer positiven Einschätzung der Verwirklichung von Inklusivität und Öffentlichkeit kommen Joerges/Neyer (2000), die anders als Schmalz-Bruns nicht bei normativen Überlegungen ansetzen, sondern bei den beobachtbaren Entscheidungspraktiken, denen sie ausreichend normative Qualitäten beimessen. So genügen die Verfahren der Komitologie den Ansprüchen einer deliberativen Demokratie, da sie pluralistisch strukturiert seien und Öffentlichkeit hergestellt sei. Die Entscheidungsverfahren würden alle Betroffenen einschließen und Experten wie Laien gleichgewichtig behandelnden. Laut Neyer und Joerges habe das Ausschusswesen (Komitologie) als Koordinierungsinstanz zwischen supranationalen und nationalen, gouvernementalen und gesellschaftlichen Akteuren die neofunktionalistische Output-Logik zersetzt:

„In einem Entdeckungsverfahren der Praxis konkurrieren private, öffentliche, politische und soziale, nationale und supranationale Werte und Interessen (...). Das vielgeschmähte Ausschusswesen hat gegenüber Agenturen nach amerikanischem Vorbild den Vorzug, dass es die Risikopolitik pluralistisch strukturiert, dass nationalstaatliche Bürokratien sich mit Positionen ihrer Nachbarstaaten auseinandersetzen müssen, dass Interessen und Besorgnisse in den Mitgliedstaaten nicht weggefiltert werden können; (...) die deliberative Qualität jener Prozesse lassen sich nicht bestreiten“ (2000: 155 und 157).

Ferner schaffe das Ausschusswesen Öffentlichkeit – und damit eine der Erfordernisse demokratischen Regierens. Mit Verweis auf Eder, der eine Transformation der Öffentlichkeit von der Sprachgemeinschaft zur issuespezifischen Kommunikationsgemeinschaft aufzeigt (Eder 1999, 2000), gehen Joerges/Neyer davon aus, dass mit Expertentum auch Gegenexpertentum institutionalisiert wird. Dadurch sei Technokratie und Deliberation kein Gegensatz, wie Joerges in einer Verteidigung des deliberativen Supranationalismus (2001) insistiert. Der Kommunikationsprozess in der

Komitologie sei dicht und pluralistisch strukturiert: „The outcome of the communication is the demos, which produces itself in the process of European communication. This is a new type of political public, not that of national states” (Joerges 2001). Öffentlichkeit ist gemäß Joerges daher bereits hergestellt durch die Zugänglichkeit von Informationen per Internet. Dass Partizipation auch voraussetzt, die Informationen hinsichtlich ihrer politischen Implikationen zu erklären und zu vereinfachen, sowie in einen größeren Zusammenhang zu setzen, wird von Joerges nicht thematisiert.

Nicht überbewerten sollte man gemäß Paul Maignette (2001b, Kommentar zu Joerges) das Problem des Bezugs zur Öffentlichkeit von deliberativen Arenen, da es sich bei der Deliberation in der Komitologie nicht um ‚high politics‘ handle. ‚Sub-political negotiation‘ zwischen Politikern, Funktionären und organisierten Interessen sei auch auf nationaler Ebene üblich. Im Vergleich zur nationalstaatlichen Praxis der meisten Mitgliedstaaten genüge die Komitologie den Kriterien der Offenheit und der Verantwortlichkeit. Das Problem der EU sei vielmehr, dass sie bei den großen politischen Themen keine europäische Öffentlichkeit herstellen könne; darin lägen die wahren ‚politischen Defizit‘ der EU.

Die Kritik an den deliberativen Demokratiemodellen von Joerges und Neyer kristallisiert sich um zwei zentrale Aspekte: Trifft erstens die Unterstellung einer konsensgenerierenden Praxis zu? An die Stelle des Mehrheitsentscheids tritt in der deliberativen Politik eine Verfahrensrationalität, die auf der Prämisse der Existenz einer richtigen Antwort beruht. Doch inwieweit kann in deliberativen Prozessen eine für alle befriedigende Antwort gefunden werden? Ist Politik nicht vielmehr arbiträre Wertentscheidung? Und zweitens: Lassen sich deliberativ erzeugte Ungleichheiten vermeiden?

Jacobsen und Vifell (2002) zeigen anhand der Offenen Methode der Koordinierung, die gerne als Beispiel deliberativer Lernprozesse angeführt wird, dass eine Konsensorientierung nur bei technischen Entscheidungen ohne politische Wertung besteht – und eine Inklusivität der Interessen nicht gegeben ist. Zu den positiven Aspekten des deliberativen Supranationalismus zählen sie, dass in den Ausschüssen die Kraft des Arguments dominiert. Allerdings werde das Ideal von Habermas nur eingeschränkt erfüllt. Je politischer ein Thema sei, desto mehr verharren die Positionen in ihrem nationalen Auftrag.³⁷ An die Stelle des argumentativen Diskurses trete wieder der Modus des Verhandelns:

„Positions are partly ‘locked’ on beforehand because of political mandates from back home. (...) It also seems easier to reach consensus with more technical, rather than directly political issues. (...). Thus, committee deliberation has limits when it comes to solving political problems and conflicts of interest or value - the type of issues which cannot easily be resolved by scientific evidence” (Jacobsen/Vifell 2002:19).

37 Zur Kontextabhängigkeit der beiden Interaktionsformen ‘Verhandeln’ und ‘Argumentieren’ siehe auch Elgström/Jönsson (2000), zur kognitiven Konvergenz als Voraussetzung für das Funktionieren der OMC siehe Dehousse (2002)

Zweiter Minuspunkt der ‚Open Method‘ sei ihre fehlende Offenheit. Die Einbindung möglichst vieler Interessen und die Öffentlichkeit der Beratung seien nicht gegeben:

„Most interviewees perceive the process as being rather closed to the broader public but also to other interested parties such as executive agencies and actors at sub-national levels. (...). The individual citizen has less possibilities to holding anyone accountable since the European Parliament is left out of the decision making process and since it is not possible to take one’s case to the European Court of Justice” (Jacobsson/Vifell 2002:17).

Ein weiterer Punkt, „which makes the question of accountability burning” (a.a.O.: 17), sei der tatsächliche Einfluss der beratenden Ausschüsse auf die politische Entscheidungen: „Although the committees are formally advisory, they have great influence in that their proposals are most often identical with the eventual Council decisions” (a.a.O.: 15).

Die Gefahr des deliberativen Elitismus wird auch von Schmalz-Bruns wahrgenommen:

„Neben den durch Machtungleichgewichte asymmetrisch verteilten Zugangschancen zur Öffentlichkeit (sind es) insbesondere kommunikative Ungleichheiten, die eine effektive Inanspruchnahme formal gleicher Beteiligungsrechte unterlaufen könnten (...) und damit ganze Gruppen von einer öffentlich wirksamen Artikulation ihrer Interessen abschneiden” (Schmalz-Bruns 1999: 208).

Um diesen Problemen zu begegnen, seien institutionelle Vorkehrungen zu treffen, die „den vorhandenen Kompetenzen und moralischen Vermögen der Beteiligten gerecht werden“ (a.a.O.: 208). Ein zentrales Kriterium sei die Inklusivität der Verfahren, die „für alle individuellen Beteiligungswünsche offen sind” (a.a.O.: 209). Dies sei aber in der EU nicht verwirklicht, die Komitologie bezeichnet er als Ersetzung der Selbstregierung des Volkes durch eine Herrschaft für das Volk. Die Funktionsweise des Ausschusswesens sei technokratisch und nicht deliberativ. Die Gefahr bestehe, dass die prozedurale Legitimität durch eine epistemische Rationalität substituiert werde. Eine solche wissensbasierte Legitimität stehe in Konflikt mit den prozeduralen Erfordernissen der deliberativen Politik. Dennoch hält er es für möglich, dass zwischen den beiden Rationalitäten eine Vermittlung möglich sei.

Die Tendenz zur Expertokratie sieht auch Heidrun Abromeit (2002). Anstatt durch eine breite Partizipation dem egalitären Ideal der Selbstbestimmung aller Bürger näher zu kommen, tendiere deliberative Politik eher dazu, bestimmte Kommunikation und Argumentation zu privilegieren. Wohl unvermeidlich sei der als ideal konzipierte argumentative Diskussionsprozess in der Realität eine Elitenveranstaltung, ein ‘top-down’-Prozess. Statt dass die Betroffenen selber agieren und ihre Anliegen vertreten würden, werde in den deliberativen Arenen stellvertretend überlegt, „ob eine strittige Norm die Zustimmung aller möglicherweise Betroffenen finden könnte” (Habermas 1994: 134, zitiert nach Abromeit 2002: 105). Deliberative Politik kann gemäß Abromeit nur dann als demokratisch angesehen werden, wenn Demokratie lediglich als epistemischer Prozeduralismus definiert werde. „Wenn Demokratie dagegen als Ermöglichungsform individueller Selbstbestimmung verstanden wird, dann haben wir das ein oder andere Problem, Demokratie und deliberative Politik zur Übereinstimmung zu bringen” (Abromeit 2002:108).

Bleibt also die deliberative Demokratie aufgrund der Schwierigkeit der Realisierung nur eine Utopie? Sartori kommt zu dem Schluss, dass die Demokratisierungsbemühungen sich mit der minimalistischen Lösung einer epistemologischen Legitimität zufrieden geben müssen:

„Mit dem Fortschritt unseres gesamten Wissens nimmt die Kluft zwischen Nichtfachleuten und Fachleuten zu. In Form der demokratischen Arithmetik sieht die Kluft so aus, dass es ein zunehmendes Ungleichgewicht zwischen machtlosem Wissen (vieler kleiner Spezialistengruppen) und allmächtigem Unwissen (der Mehrheit der Nichtfachleute) gibt. Soll die Demokratie nicht zu einer unerträglichen ineffizienten politischen Form werden, so muss dieses Ungleichgewicht verringert werden, das heißt, wir müssen uns der Notwendigkeit einer Demokratie beugen, die zwar nicht von Experten regiert wird, aber sich an Expertenwissen orientiert“ (Sartori 1992: 423).

Die geäußerten Bedenken gegenüber deliberativen Prozessen spiegeln das Spannungsfeld zwischen ‚good governance‘ und demokratischer Ordnung wider, in dem sich der Einbezug der Zivilgesellschaft bewegt.

Legitimierung durch Einbindung der Zivilgesellschaft.

Die Vorstellung, durch zivilgesellschaftlichen Einbezug die Input-Legitimität zu erhöhen, stößt auf das Problem, wie sich dieser Input auf europäischer Ebene demokratisch organisieren lässt. Soll der Aufbau von transnationalen Akteuren gefördert werden, oder soll sich die Kommission aus der Organisation der gesellschaftlichen Akteure heraushalten? Der Slogan von der partizipativen Demokratie kann, je nachdem an welcher Legitimitätsdimension sich die Position orientiert, Unterschiedliches bedeuten. Dies zeigt sich etwa in der Definition der Zivilgesellschaft der Europäischen Kommission,³⁸ die die möglichen Funktionen der Zivilgesellschaft zusammenfasst: Zum einen wird im Sinne der Input-Legitimität von einem demokratischen Selbstzweck des Einbezugs gesprochen. Zum anderen wird der Einbezug als Verbesserung des Outputs betrachtet, entweder durch die Expertise der Nichtregierungsorganisationen, die die Entscheidungsprozesse durch die Beisteuerung von Sachkenntnis optimiert, oder deren Partizipation primär dazu beiträgt, die Zustimmung für die Politikergebnisse zu erhöhen.

Zu einer positiven Einschätzung des Beitrags von zivilgesellschaftlichen Akteuren, einen Beitrag zur Steigerung der Input-Legitimität der EU zu leisten, kommt Wessels. Er geht davon aus, dass im Mehrebenensystem der EU mehr Kanäle der Einflussnahme als auf nationaler Ebene offen stehen, und sich daher eine Dynamik entwickelt, die privilegierte Beziehungen und abgeschlossene Arenen erschwert. Der Wettbewerb um Beteiligungsmöglichkeiten werde sich noch verstärken und weiter gegen ein rein administratives Mehrebenkartell wirken (Wessels 1996b: 185).

Ähnlich optimistisch beurteilen auch Eder/Hellmann/Trenz (1998) das Demokratisierungspotenzial durch den Einbezug nichtstaatlicher Akteure. Ihnen erscheint

38 KOM (2000) 428: Europäisches Regieren – Ein Weißbuch

möglich, dass auch sektorale oder funktionale Teilöffentlichkeiten im Einklang mit der normativen Idee der demokratischen Öffentlichkeit stehen. Sie argumentieren, dass sich auch politikfeldspezifische Öffentlichkeiten an einer breiteren Öffentlichkeit orientieren könnten:

„Selbst relativ geschlossene Verhandlungssysteme, wie sie zum Beispiel im Bereich der dritten Säule zu beobachten sind, verhandeln niemals unter Ausschluss der Öffentlichkeit, sondern müssen ihre Ideen und Ansprüche immer auch in einer Öffentlichkeit kommunizieren und rechtfertigen. Konkurrierende, an die Öffentlichkeit herangetragene Geltungsansprüche bestimmen somit die Dynamik politikfeldspezifischer Kommunikationsprozesse“ (Eder/Hellmann/Trenz 1998: 333).

Politikfeldspezifische Politiknetzwerke haben gemäß dieser Sichtweise grundsätzlich das Potenzial, demokratischen Kriterien zu genügen.

Skeptischer sind Falkner u. a. (2002), die zeigen, dass es je nach Politikfeld, mit dessen unterschiedlichen Kompetenzen und Beschlussverfahren, zu eklatanten Unterschieden im Einbezug zivilgesellschaftlicher Akteure kommt. Entgegen vielfachen Erwartungen sei die korporatistische Einbeziehung von privilegierten organisierten Interessen in die politische Entscheidungsfindung Usus in der EU, und der Zugang oft einseitig. Falkner u. a. resümieren die Erkenntnisse zu einzelnen Politikfeldern: „Neben klassisch pluralistischen Formen wurden dabei dann auch ‚private interest governments‘ (Streek/Schmitter 1991), bzw. quasi-korporatistische Regime entdeckt“ (2002: 4f). Auch Eising/Kohler-Koch kommen zu dem Schluss, dass „von partikularistischem ‚Lobbying‘ vieler Verbände geprägte Bereiche koexistieren neben solchen, wo einige privilegierte Verbände als Oligopolisten direkte politische Mitbestimmungsrechte genießen“ (1994: 184).

Es bleibt daher festzuhalten: Die Einbindung weniger Akteure ließe sich im Einklang mit demokratischen Input-Kriterien rechtfertigen, wenn die einbezogenen Interessen repräsentativ wären. Allerdings lässt sich eine privilegierte Einbindung auf EU-Ebene nur schwer repräsentativ gestalten. Ist bereits auf nationaler Ebene die Repräsentativität der Interessen in korporatistischen Arrangements in Zweifel zu ziehen, gilt dies erst recht auf europäischer Ebene, wo die Repräsentationsbasis weniger zu bestimmen ist, als auf nationaler Ebene (Eising 2002).³⁹ Eine andere Legitimierungsmöglichkeit, die rein sachgemäße Nutzung von Expertenwissen, trifft ebenfalls häufig nicht zu. Verschiedene Studien zeigen, dass Experten den politischen Prozess nicht nur mit Informationen versorgen, sondern als ‚ideational entrepreneur‘ auftreten: Auch Sachinformation ist nicht frei von Wertung (Abromeit 2002). Eine pluralistische Einbindung, die auf EU Ebene mangels repräsentativer Dachverbände als die demokratischere Lösung erscheint, steht vor dem Problem, wie eine ernst gemeinte Inklusion aller Interessen die Blockade des Entscheidungsprozesses vermeiden kann. Eine Inklusion ohne Rückkopplung an öffentliche Diskurse wie die von der Kommission durchgeführten ‚Hearings‘ scheint nicht viel mehr darstellen zu können als symbolische Politik. Ein europäisches Parteiensystem, das die verschiedenen Interessen aggregieren könnte, fehlt bisher.

39 Zur asymmetrischen Chancenverteilung siehe auch Grande 2000

Die Betrachtung unterschiedlicher Legitimierungsmöglichkeiten des europäischen Regierens hat die Stärken und Schwächen jedes Legitimierungsmodell deutlich gemacht. Den Akteuren stehen daher unterschiedliche Antworten auf die Frage legitimen Regierens in der EU zur Verfügung. Keine Legitimierungsstrategie ist per se einer anderen weit überlegen.

2. 2 Analyse der Argumentation über legitimes Regieren

2. 2. 1 Präferenzen bezüglich der institutionellen Architektur

Die Überlegungen zu den Dimensionen und Quellen von Legitimität haben gezeigt, dass es nicht einen Königsweg zu einem demokratisch legitimierten Regieren auf EU-Ebene gibt. Jedes Element von Legitimität hat Stärken und Schwächen. Für die handelnden Akteure bleiben daher die Grundkonflikte: Soll europäisches Regieren vor allem durch die nationalstaatliche oder durch die supranationale Ebene legitimiert werden? Soll die EU vor allem über ihre Leistung oder über die Verfahren der Entscheidungsfindung legitimiert werden? Und wie sollen diese Verfahren gestaltet sein?

Balance von Zielkonflikten. Zwar schließt das eine das andere nicht aus, im besten Fall ergänzen sich die verschiedenen Elemente von Legitimität, dennoch bestehen Zielkonflikte. Die Betonung einer Dimension führt zu Abstrichen bei einer anderen Dimension:

„There are, however, limits to how far conflicts can be solved by combining the vectors of EU legitimacy. Outstanding tensions are visible in almost all domains of Union action. Critics of pillarization question what they see as the over-dependence of the Common Foreign and Security Policy and Justice and Home Affairs on mechanisms of indirect legitimacy largely to the exclusion of either judicial or parliamentary accountability at the European level. In environmental and public health questions, the technocratic legitimacy of expert knowledge clashes with the claims of parliamentarians or organized interests to represent public or societal values. In the design of the Monetary Union, successive French governments have questioned the legitimacy of failing to balance the technocratic qualities of an independent central bank with an ‘economic government’ based on the co-ordination of non-monetary policies by elected politicians” (Lord/Magnette 2004:193).

Nicht alle Dimensionen von Legitimität können gleichzeitig gleich gut erfüllt werden. Parlamentarische Veto-Rechte gehen zu Lasten der Macht der Regierungen im Ministerrat, eine starke Stellung der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess ist nicht kompatibel mit einem starken EP. Die Akteure müssen daher zwischen den Dimensionen hierarchisieren und wählen, welche Dimension sie stärker gewichten wollen. „Ein Defizit an Input-Legitimierung erscheint (...) als gängig und bis zu einem gewissen Grad unvermeidlich und Partizipation je nach Kontext gegebenenfalls als verzichtbar” (Abromeit 2002:15).⁴⁰

40 Zum ‚trade-off‘ zwischen Input- und Output-Legitimität siehe beispielsweise Höreth 1999

Dementsprechend lassen sich die Vorschläge bezüglich der institutionellen Architektur danach unterscheiden, wie sie zwischen den verschiedenen Legitimitätsdimensionen gewichten: Dominiert in den Vorschlägen über legitimes Regieren die Output-Legitimität oder fokussieren sich die Vorschläge auf eine Verbesserung der Input-Legitimität? Wird als Quelle der Legitimation vor allem der nationalstaatliche Demos angesehen, oder wird der Bürger der EU als primäre Legitimationsquelle betrachtet? Je nach Gewichtung steht die Stärkung anderer Institutionen im Mittelpunkt des Interesses eines Akteurs. Die folgende Tabelle ordnet den unterschiedlichen Gewichtungen die entsprechenden institutionellen Vorstellungen zu:

Quellen und Dimensionen von Legitimität	Europäischer Bürger	Nationalstaat, bzw. dessen Bürger
Output	1: im Auftrag handelnde Kommission, Expertokratie, instrumenteller Einbezug der ZG, QME	2: Europäischer Rat, Ministerrat als Steuerungsorgan/EU-Regierung
Input	3: Stärkung des EP, dem EP verantwortliche Kommission als ‚Quasi-Regierung‘, Stärkung der NP allenfalls gegenüber eigener Regierung, deliberativer Einbezug der Zivilgesellschaft, Referenden	4: Stärkung der nationalen Parlamente (als Alternative zur Stärkung des EP), indirekte Legitimation durch Regierungsvertreter im Rat

Eine Betonung der ‚value-added‘ - Funktion des europäischen Regierens beruht auf der Annahme, dass es den Bürgern primär um die Resultate geht. Auf welchem Weg die Resultate erreicht werden, ist weniger wichtig. Der Einfluss nichtgewählter Bürokraten und der nichtgewählten Kommission wird als nicht problematisch eingestuft. Der Fokus der institutionellen Vorschläge liegt daher auf Effizienzsteigerungen des europäischen Regierens (Feld 1). Wenn der Nationalstaat als primäre Legitimationsquelle angesehen wird, zielen die Vorschläge vor allem auf eine Stärkung von Europäischem Rat und Ministerrats ab, die die Steuerungsorgane der EU zu sein haben. Der Kommission wird daher auch nicht aus Effizienzgründen ein größerer Handlungsspielraum eingeräumt. Ferner steht eine solche Position einer Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen skeptisch gegenüber (Feld 2).

Was die Input-Legitimität des europäischen Regierens betrifft, lassen sich verschiedene Optionen denken: Aus einer Perspektive, die von den europäischen Bürgern als eigenständiger Legitimationsquelle ausgeht, ist die Parlamentarisierung der EU nach dem Vorbild der nationalstaatlichen Demokratie die logische Folge. Das EP soll daher das volle Legislativrecht erhalten und die Regierung wählen und kontrollieren (Feld 3). Alternativ (aber ebenfalls in Feld 3) sind Vorschläge zu verorten, die für ein präsidentielles System eintreten. In diesem Fall geht die Regierung nicht aus dem Parlament hervor, sondern wird von der europäischen Wählerschaft direkt

gewählt. Das EP hätte in diesem Modell zwar eine legislative Funktion, aber keine Regierungsbildungsfunktion.⁴¹ Schließlich lässt sich neben der Parlamentarisierung der EU auch für supranationale Legitimierungsmechanismen als Ergänzung oder als Alternative zur Stärkung des EP argumentieren. Dazu gehören der Einbezug der Zivilgesellschaft und direktdemokratische Elemente wie Referenden.

Andererseits lässt sich auch bestreiten, dass supranationale Legitimierungsmechanismen des europäischen Regierens möglich sind. Entweder weil der europäische Parlamentarismus aufgrund von fehlendem Parteienwettbewerb nicht funktioniert, oder weil die Voraussetzungen für einen europäischen Parlamentarismus aufgrund eines fehlenden europäischen Demos nicht gegeben sind (Feld 4). Positionen in diesem Feld argumentieren daher, dass die Input-Legitimität europäischen Regierens in erster Linie durch die nationale Ebene zu leisten ist. Argumentiert wird entweder, dass die nationalen Regierungen im Ministerrat und Europäischem Rat als gewählte Vertreter ihres Landes, den Entscheidungen auf EU-Ebene genügend Legitimität verleihen, oder dass die nationalen Parlamente stärker in den europäischen Gesetzgebungsprozess einzubinden sind. Etwa durch ein europäisches Parlament, das aus nationalen Parlamentariern besteht oder durch eine neu einzurichtende Kammer von nationalen Parlamentariern, die das Subsidiaritätsprinzip überwacht. Positionen in Feld 4 sind gegenüber einer weiteren Vertiefung der EU und der Anwendung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung skeptisch, da auch trotz weitreichender Kontrollrechte einzelne Staaten überstimmt werden können.

Die unterschiedlichen Schwerpunkte, die die vier Felder setzen, entsprechen traditionellen Legitimitätsideen in den Mitgliedstaaten. Länder wie Frankreich oder Großbritannien, in denen die nationale Souveränität eine große Rolle spielt, stehen supranationalen Legitimierungsstrategien skeptischer gegenüber als Länder, die mit föderalen Strukturen Erfahrungen haben. Diese traditionellen Legitimitätsideen, deren Fortbestehen oder Wandel, sollen in dieser Arbeit nicht näher untersucht werden. Es kommt hier nicht darauf an, warum ein Akteur eine bestimmte institutionelle Architektur wünscht, sondern wie er seine Position begründet. Dazu sollen anhand der Legitimitätsdimensionen Argumentationstypen abgeleitet werden, deren Wirkung auf das Verhandlungsergebnis dann im Interaktionsprozess untersucht wird.

2. 2. 2 Argumentationstypen und Klassifizierung von Sprechakten

Zentrale Charakteristik des Argumentierens ist, dass eine Position gerechtfertigt wird durch einen Grund. Vereinfacht lässt sich ein Argument somit als eine Verbindung zwischen einer Position und einem Grund definieren. „The proponent appeals

41 Zu den Vorteilen eines präsidentiellen Systems für die EU siehe Decker 2005

to a warrant *w* assuming that *w* provides the ultimate justification for any claims (...) and for the suitability of the grounds” (Schimmelfennig 2003a: 200).⁴²

Argumentationstypen. Aus der obigen Tabelle lassen sich dabei Argumentationstypen ableiten, die sich auf die unterschiedlichen Quellen und Dimensionen von Legitimität beziehen, und mit Hilfe derer die Vielzahl von Argumenten systematisiert und auf zentrale Grundtypen reduziert werden soll. Das jeweilige Rechtfertigungsprinzip gibt dem Argument den Namen.⁴³

Zunächst zum Spannungsfeld von Input- und Output-Legitimität: Akteure, die vor allem die Politikergebnisse im Auge haben (mit oder ohne Bezug zu der legitimitätsstiftenden Wirkung von Politikergebnissen) rechtfertigen ihre Position mit dem *Effizienz-Argument*: Eine Position wird begründet mit dem besseren Funktionieren des Entscheidungsprozesses und den besseren Ergebnissen, die sich durch die Verwirklichung der Position erzielen lassen (Output-Legitimität).

Ein politisches System kann sich aber schwerlich nur auf seine Output-Legitimität stützen. Akteure, die in einen normativen Diskurs über das demokratische Regieren in der EU eintreten wollen, müssen daher Aussagen dazu machen, wie sie die Erfordernisse der Input-Legitimität zu erfüllen gedenken. *Salienzargumente* beziehen sich dabei auf die geteilten Standards der parlamentarischen Demokratie, die in der EU nicht (ausreichend) erfüllt sind. Zu unterscheiden sind *Salienzargumente*, die sich auf die Verwirklichung der Standards der parlamentarischen Demokratie auf europäischer Ebene beziehen, von *Salienzargumenten*, die darauf abzielen, die wahrgenommenen Defizite der prozeduralen Legitimität der EU auf nationalstaatlicher Ebene zu lösen. Ersteres Argument lautet: Regieren muss zur Rechenschaft gezogen werden können. Da nationale Parlamente allenfalls ihre eigene Regierung kontrollieren können, muss die supranationale Institution des europäischen Regierens, die Europäische Kommission, vom EP kontrolliert werden. Letzteres Argument lautet: Die ausgehöhlten Kompetenzen nationalstaatlicher Parlamente müssen diesen wieder zurückgegeben werden.

Auch die beiden Quellen von Legitimität (Nationalstaat vs. Europäischer Bürger) dienen als Rechtfertigung für argumentative Grundtypen. Zu solchen Argumenten zählen Äußerungen, die auf die Quelle der Legitimität europäischen Regierens aufmerksam machen, ohne aber explizit auf die Defizite der prozeduralen Legitimität einzugehen (sobald sie das tun, werden sie zu *Salienzargumenten*). *Nationsargumente* rechtfertigen eine Position mit dem Nationalstaat als primäre Quelle der Legitimität europäischen Regierens, *Bürgerargumente* mit dem europäischen Bürger als primärer Quelle der Legitimität europäischen Regierens. *Bürgerargumente* haben eine Nähe zu *Salienzargumenten*, aber sie beziehen sich nicht direkt auf die Defizite

42 Da es sich in der Verfassungsdebatte im Konvent um eine normative Debatte geht, dürfte empirisches Faktenmaterial (.grounds') in der Auseinandersetzung allerdings nur eine begrenzte Rolle spielen.

43 Gleichwohl können diese Argumentationstypen unter Umständen durch weitere in den Prozessanalysen induktiv gewonnene Argumentationstypen ergänzt werden.

der prozeduralen Legitimität des europäischen Regierens. Zu erwarten ist, dass die aus den Quellen und Dimensionen von Legitimität abgeleiteten Argumente in der Interaktion kombiniert werden.

Kohärenzargumente sind schließlich Argumente, die der normativen Auseinandersetzung eine zeitliche Dimension hinzufügen. Eine Position wird gerechtfertigt, indem sie an bestehende Regeln der EU angeknüpft, sie also im Einklang mit einem eingeschlagenen Entwicklungspfad präsentiert wird (Pfadabhängigkeit). Argumentiert wird, dass die bestehenden Regeln Legitimität genießen und ein Vorschlag, der daran anschließt, daher auch legitim ist.

Folgende Tabelle ordnet die Rechtfertigungsgründe ihrer zugrunde liegenden Betonung einer bestimmten Legitimitätsdimension oder –quelle zu:

Dimension und Quelle von Legitimität	Argumentationstyp
Output	Effizienz
Input	Salienz
Nationalstaat	Nation
Europäischer Bürger	Bürger
Bestehende EU-Regelung	Kohärenz

Framing. Doch nicht nur die Art der Begründung ist wichtig, sondern auch wie eine Position oder ein Grund in einen Kontext oder Sinnzusammenhang eingebettet wird, denn schließlich entscheidet auch die Deutungshoheit über Begriffe und Zusammenhänge über den argumentativen Erfolg eines Akteurs. Dies ist als Framing zu bezeichnen. Framing “is a way of selecting, organizing, interpreting and making sense of a complex reality so as to provide guideposts for knowing, analyzing, persuading and acting” (Rein/Schön 1991: 263). „Framing leads to different views of the world and creates multiple social realities (Kohler-Koch 2000: 264). ‚Framing‘ bedeutet somit auch, gewissen Begriffen oder Institutionen eine bestimmte Bedeutung zu verleihen. Wer die Bedeutungshoheit über gewisse Begriffe oder Zusammenhänge hat, ist in der stärksten argumentativen Position. Da die Standards des Parlamentarismus eng verknüpft sind mit der Demokratie, müssten Akteure, die gegen eine weitere Parlamentarisierung sind, diesen dominanten Zusammenhang erst aufbrechen. „In order to formulate a persuasive argument, rhetorical actors frame their claims, grounds and warrants in a way that they think is most conducive to persuading their audiences and opponents” (Schimmelfennig 2003a: 201). Ein weiteres Beispiel für ‚framing‘ ist die Rollenzuschreibung der Europäischen Kommission. Hatte das Bild einer im Auftrag handelnden Behörde lange Zeit den Diskurs bestimmt, wird dieses Leitbild von der Kommission zunehmend hinterfragt und damit brüchig (Hooghe 2001).

Negativer und positiver Gebrauch der Rechtfertigungsprinzipien. Jeder Rechtfertigungsgrund kann positiv oder negativ verwendet werden. So werden zu den Effizienzargumenten sowohl Argumente gezählt, die einen Vorschlag mit der Effizienzsteigerung des Regierens begründen, als auch Argumente, die bestreiten, dass ein

Vorschlag der Gegenseite die Effizienz des Regierens erhöht. Ebenso zählen zu den Salienzargumenten nicht nur Argumente, die ein Defizit bei der prozeduralen Legitimität der EU anprangern, sondern auch Argumente, die die Existenz einer Legitimitätslücke negieren (negative Salienz).

Klassifizierung der Sprechakte. In jeder der analysierten Kontroversen im Konvent werden die Positionen und Vorschläge der Akteure klassifiziert, ob sie einer weiteren Parlamentarisierung der EU zu- oder abträglich sind. Auch Vorschläge, die für eine weitere Parlamentarisierung der EU förderlich sind, deren Intension aber primär eine andere ist, werden als ‚Pro-EP-Argument‘ eingestuft. Beispielsweise sind kleinere Staaten gegen eine Stärkung des Rates und für eine Stärkung der Kommission, weil sie so ihre Interessen besser gewahrt sehen. Gleichzeitig hilft eine solche gegen die Intergouvernementalisierung gerichtete Ausrichtung auch dem EP. Da Akteure in der Regel nicht nur ein Rechtfertigungsprinzip benutzen, um ihren Vorschlag oder ihre Position zu begründen, sondern mehrere Rechtfertigungsgründe gleichzeitig verwenden, sie also mehrere Argumente kombinieren, wird in der Analyse der Sprechakte daher nicht die Argumentation als Ganzes kategorisiert, sondern jedes Argument einzeln.⁴⁴

Für die Argumentationsanalyse wurden die Regierungsvertreter, Vertreter der nationalen Parlamente, sowie die Europaparlamentarier aus den folgenden Ländern herausgegriffen: Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Dänemark, Irland, Finnland und Polen. Ferner wurden die Argumente von Präsidiumsmitgliedern mit einbezogen. Es wird davon ausgegangen, dass diese Selektion von Akteuren ausreichend Varianz in den Positionen bezüglich einer Aufwertung des EP beinhaltet, da es sich um große wie kleine Mitgliedstaaten (und ein neues Mitglied) mit unterschiedlichen traditionellen Präferenzen zur institutionellen Architektur der EU handelt. Die parteipolitische Zugehörigkeit wird dabei nicht in die Analyse mit einbezogen, da es in dieser Arbeit rein um die Wirkung von Argumenten gehen soll. Namentlich handelt es sich um folgende Mitglieder des Konvents (und ihrer Stellvertreter):⁴⁵

44 Zur Analyse von Sprechakten siehe auch Holzinger 2001

45 Angesichts der geringen Zahl von Argumenten der ausgewählten Akteure in der Fallstudie zu den Budgetfragen wurde zudem auf die Argumentation der Akteure aus Schweden, sowie der Regierungsvertreter aller neuen Mitgliedstaaten zurückgegriffen, um eine höhere Zahl von Argumentationen zu erreichen. Die kodierten Argumente finden sich im Anhang. Abkürzungen: RG (Regierungsvertreter), NP (Nationale Parlamentarier), EP (Europaparlamentarier)

Land	Mitglied des Konvents	Stellvertreter
Belgien	RG: Louis Michel, NP : Karel de Gucht, Elio di Rupo, EP: Anne van Lancker	RG: Pierre Chevalier, NP : Danny Pieters, Marie Nagy
Dänemark	RG: Henning Christophersen, NP: Peter Skaarup, Henrik Dam Kristensen, EP: Jens Peter Bonde,	RG: Poul Schlüter, NP: Per Dalgaard, Niels Helveg Petersen, EP: Helle Thorning-Schmidt, Lone Dybkjaer
Deutschland	RG: Joschka Fischer (bis 10/02 Peter Glotz), NP: Jürgen Meyer, Erwin Teufel, EP: Elmar Brok, Klaus Hänsch, Sylvia Yvonne Kaufmann	RG: Hans Martin Bury (bis 11/02 Gunter Pleuger, NP: Peter Altmeier, Wolfgang Gerhards (bis 2/03 W. Senff), EP: Joachim Würmling
Finnland	RG: Teija Tiilikainen, NP: Kimmo Kiljunen, Matti Vanhannen,	RG: Annti Peltomäki, NP: Riita Liisa Korhonen, Esko Helle, EP: Piia-Noora Kauppi, Esko Seppänen
Frankreich	RG: Dominique de Villepin (bis 10/02 Pierre Moscovici), NP: Pierre Lequiller, Hubert Haenel, EP: Alain Lamassoure, Oliver Duhamel	RG: Pascale Andréani (bis 7/02 Pierre Vimont, NP: Jacques Floch, Robert Badinter, EP: Pervenche Berès, William Aitol
Großbritannien	RG: Peter Hain, NP: Gisela Stuart, David Heatcoat-Amory, EP: Linda McAvan, Andrew Nicholas Duff, Timothy Kirkhope	RG: Baroness Scotland of Asthal, NP: Lord Tomlinson; Lord McLennan of Rogart, EP: Earl of Stockton, Neil MacCormick
Irland	RG: Dick Roche (bis 6/02 Ray McSharry), NP: John Bruton, Proinsias de Rossa	RG: Bobby Mc Donagh, NP: Pat Carey, John Gormley, EP: John Cushnahan
Luxemburg	RG: Jacques Santer, NP: Paul Helming, Ben Fayot	RG: Nicolas Schmitt, NP: Gaston Giberyen, Renée Wagener
Niederlande	RG: Gijis de Vries (bis 9/02 Hans van Mierlo, NP: René van der Linden, Frans Timmermanns, EP: Hanja Mai-Weggen	RG: Thom de Bruijn, NP: Wan van Eekelen, Jan Jacob van Dijk
Österreich	RG: Hannes Farnleitner, NP: Caspar Einem, Reinhard Eugen Bösch, EP: Johannes Voggenhuber	RG: Gerhard Tusek, NP: Edurad Mainoni, EP: Reinhard Rack, Maria Berger
Polen	RG: Danuta Hübner, NP: Jozef Oleksy	RG: Janusz Trzcinski, NP: Marta Fogler

2. 2. 3 Verhandlungsstrategien

Interaktionsmodi Arguing und Bargaining. Neben der argumentativen Auseinandersetzung haben die Akteure auch die Möglichkeit, ihren Positionen durch ihre strukturelle Verhandlungsmacht Nachdruck zu verleihen, oder Kompromisse auszuhandeln. Diese unterschiedlichen Verhandlungsstrategien werden im Allgemeinen durch zwei Interaktionsmodi kategorisiert: ‚Arguing‘ und ‚Bargaining‘ (siehe Elster 1989, 1991). Die zentrale Frage zur Unterscheidung ist, wie eine Position oder ein Vorschlag verteidigt, und wie Differenzen zwischen den Interaktionspartnern geregelt werden (siehe Saretzki 1996). Im Bargaining-Modus spielen Rechtfertigungsgründe für eine Position oder einen Vorschlag eine vernachlässigbare Rolle. „The successful pursuit of political goals depends on the constellation of actor preferences and bargaining power alone“ (Schimmelfennig 2003a: 207). Im Bargaining-Modus ergibt sich die Verhandlungsmacht daraus, dass ein Akteur auf strukturelle Ressourcen zurückgreifen kann, wie das Entscheidungsverfahren, Veto-Möglichkeiten oder ‚Opt-Out‘-Möglichkeiten. Eine Einigung ist das Ergebnis von positiven Kooperationsanreizen, Koppelgeschäften und ‚side-payments‘. Finanzstarke Akteure haben daher einen Vorteil in Verhandlungen, weil sie sich Zustimmung ‚erkaufen‘ können. Im Arguing-Modus spielen dagegen Rechtfertigungsgründe eine zentrale Rolle. Positionen werden nicht aufgrund der strukturellen Verhandlungsmacht durchzusetzen versucht, sondern aufgrund von Argumenten. Beide Idealtypen können in ihrer Vereinfachung die komplexe Realität von Verhandlungsprozessen nicht adäquat beschreiben. Verhandlungsprozesse lassen sich nicht unter einen Interaktionsmodus subsumieren. Akteure verwenden vielmehr gleichzeitig ‚Arguing‘- und ‚Bargaining‘-Elemente (Holzinger 2001: 423).

Entscheidend für die Analyse des Diskurses im Europäischen Konvent ist aber auch nicht das genaue Verhältnis von Arguing und Bargaining zu bestimmen, sondern zu zeigen, dass sich Verhandlungsprozesse nicht adäquat erklären lassen, wenn nur die Elemente des Bargaining analysiert werden. Gezeigt werden soll, dass der Interaktionsmodus des Argumentierens einen Unterschied macht. Die Analyse soll damit einen Beitrag leisten zu der in der Politikwissenschaft propagierten ‚argumentativen Wende‘ (Fischer/Forester 1993), die die Erklärungskraft von Ansätzen in Zweifel zieht, die sich in der Analyse von Kosten-Nutzen-Kalkülen und Präferenzstrukturen erschöpfen. Wie in Kapitel 1 dargestellt, geht es darum zu zeigen, dass die argumentative Dynamik im Konvent das aufgrund der Konstellation der Präferenzen der Regierungen zu erwartende Verhandlungsergebnis in eine andere Richtung lenkt. Methodisch geht die Analyse wie folgt vor: Aus zentralen Reden von Regierungsvertretern mit einer aufgrund ihrer Größe hohen strukturellen Verhandlungsmacht wird auf ein zu erwartendes Verhandlungsergebnis geschlossen. Weitere Indikator für das aufgrund der Präferenzkonstellation zu erwartende Verhandlungsergebnis sind die ersten Präsidiumsentwürfe, da davon ausgegangen werden kann, dass die enge Abstimmung des Präsidiums mit den Regierungen (siehe Göler/Marhold 2005: 463) der Mitgliedstaaten dazu führt, dass die Präsidiumsentwürfe in etwa den Kompromiss zwischen unterschiedlichen Regierungspositionen

widerspiegeln. Dieses zu erwartende Verhandlungsergebnis wird dann verglichen mit den Modifizierungen der Präsidiumsentwürfe im Verlauf des Konvents. Die Abweichungen werden dann in Beziehung gesetzt zu den im Konvent gemachten Argumenten.

Interaktionsorientierung. Argumentieren als Interaktionsmodus sagt noch nichts über die Handlungsorientierung der Akteure aus (Saretzki 1996). Argumentieren kann sowohl instrumentell sein zur Erreichung der eigenen Ziele als auch verständigungsorientiert, wobei die Akteure bereit sind, sich vom besseren Argument überzeugen zu lassen. Ersteres deckt sich mit der Annahme rationalistischer Akteure als Nutzenmaximierer (wie sie auch der Konstitutionalisierungshypothese zugrunde liegt). Letzteres bezieht sich auf das Diskursmodell von Jürgen Habermas, das das kommunikative Handeln dem strategischen gegenüberstellt (Habermas 1981, 1994). Das Fortbestehen unterschiedlicher Legitimitätsvorstellungen deutet darauf hin, dass die beteiligten Akteure sich bisher im Diskurs nicht von der Gegenseite von einem Modelle der Legitimierung der EU haben überzeugen lassen. Lern- und Sozialisierungsprozesse haben nicht stattgefunden. Argumentationsprozesse in der europäischen Verfassungsdebatte sind daher eher kompetitiv als auf Verständigung ausgerichtet. Für die Wirkung von Argumenten ist es allerdings unerheblich, welche Handlungsorientierung ein Akteur hat. Schließlich sollen in der Analyse der Diskurse im Vorfeld und während des Konvents nicht die Handlungsorientierungen der Akteure untersucht werden, sondern die Wirkung von Argumenten.

Argumentative Strategien. Um ein Argument eines Interaktionspartners zu parieren, stehen verschiedene Strategien zur Auswahl. So kann die Glaubwürdigkeit und die Aufrichtigkeit der Gegenseite in Zweifel gezogen werden. Verwiesen wird in dem Fall auf die vermeintlich wahren Motive, die hinter der Argumentation der Gegenseite stehen oder darauf, dass der Gesprächspartner in einem anderen Kontext ganz anders argumentiert hat. Da im Konvent ein sehr respektvoller Umgang miteinander geherrscht hat, ist diese Strategie nur bedingt zu erwarten. Vielversprechender ist es, das Argument selbst anzugreifen – etwa in dem die Gültigkeit eines Rechtfertigungsgrundes bezweifelt wird. So kann einem Effizienzargument entgegengehalten werden, dass nicht die Effizienz das maßgebliche Kriterium für die Bewertung eines Vorschlags zu sein hat, sondern dass andere Rechtfertigungsgründe wichtiger sind. Eine andere Strategie ist, den Rechtfertigungsgrund anzuerkennen, aber die vom Gegenspieler daraus gezogene Schlussfolgerung zu bestreiten. So kann beispielsweise die Effizienz als Grund anerkannt werden, aber die Schlussfolgerung daraus als falsch erachtet werden. Es wird argumentiert, dass der Vorschlag der Gegenseite eben nicht dazu geeignet ist, das Effizienzprinzip zu erfüllen. Eine weitere Strategie ist der Versuch, über die Implikationen eines Rechtfertigungsgrundes die Deutungshoheit zu erlangen, und auf diese Weise Inhalt und Konsequenz eines Rechtfertigungsgrundes umzuinterpretieren. „By skillfully manipulating the community’s standard of legitimacy through rhetoric, political actors are able to gain an advantage over their competitors and to reconcile contradictory legitimacy requirements” (Schimmelfennig 2003a: 208).

Eine weitere Strategie ist, eine normative Debatte über Rechtfertigungsgründe

und den daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen zu vermeiden, beziehungsweise nur vorzutäuschen. Anstatt die Angemessenheit (Gültigkeit) eines Rechtfertigungsprinzips und der Schlussfolgerung daraus zu thematisieren, wird gar nicht auf das Argument der Gegenseite eingegangen, sondern versucht die eigene Position mit abstrakten Worthülsen zu begründen, die auf abstraktem Niveau von allen geteilt werden, aber keine richtige Debatte über normative Rechtfertigungsgründe zulassen. Oder den Rechtfertigungsgründen der Gegenseite wird (rhetorisch) zugestimmt, und gleichzeitig dennoch versucht, die Konsequenzen daraus zu unterlaufen.⁴⁶

Erwartungen an die Interaktion. Aus der Konstitutionalisierungshypothese ergeben sich folgende Erwartungen für die Argumentationsstrategien der Akteure: Die Befürworter einer Aufwertung des EP werden vor allem mit Salienz- und Kohärenzargumenten versuchen, das andere Lager unter normativen Druck zu setzen. Die Gegner einer Aufwertung des EP werden darauf reagieren, indem sie (1) einer normativen Debatte über die Behebung der prozedurale Legitimität der EU ausweichen, weil sie wissen, dass sie in der normativ schwächeren Position sind, (2) versuchen, zumindest rhetorisch den gemeinsamen normativen Standards zu entsprechen. Versuche, das Leitbild der parlamentarischen Demokratie in der normativen als Modell für die EU zu diskreditieren, haben kaum Aussicht auf Erfolg, da dominante ‚Frames‘ sehr langlebig sind.

46 Zur Analyse von Argumentation siehe auch Kopperschmidt 1989, Perelman/Tyteca 1969, 1970

Kapitel 3: Die Einsetzung des Europäischen Konvents

„Würde sich die EU bei uns um Beitritt bewerben, müssten wir sagen: demokratisch ungenügend.“

Günter Verheugen⁴⁷

Bevor die Interaktion im Konvent analysiert wird, soll aufgezeigt werden, warum und wie es überhaupt zur Einsetzung des Europäischen Konvents kam. Schließlich war die Einsetzung eines Konvents lange umstritten. Die Regierungen wussten um das Risiko, dass der Konvent eine Eigendynamik entwickelt, die sich dann nur schwerlich kontrollieren lässt. Kapitel 3. 1 beschreibt den Handlungsdruck zur institutionellen Reform, der vor allem durch die anstehende Osterweiterung entstanden war und analysiert die Europareden der Regierungsvertreter Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens. Kapitel 3. 2 rekonstruiert, wie das Scheitern von Nizza die Konventsmethode als Alternative zur Regierungskonferenz beförderte und schließlich in der Erklärung von Laeken mündete. In Kapitel 3. 3 werden die strukturellen Elemente der Konventsarbeit analysiert, die den Rahmen für argumentative Prozesse in den Plenardebatten stellten.

3. 1 Im Vorfeld des Konvents: Ungelöste Legitimitätsprobleme

3. 1. 1 Handlungsdruck durch Osterweiterung

Der epochale Wandel durch das Ende des Kalten Krieges stellte die EU vor Grundsatzzfragen über ihre künftige Verfasstheit. Denn mit der anstehenden Osterweiterung geriet die EU unter Anpassungsdruck. Nach welchen Regeln soll in einem um die neuen Mitgliedsländer vergrößerten Rat entschieden werden? Soll die Zahl der Kommissare um die Zahl der neuen Mitgliedsländer erhöht werden, oder soll die Kommission anders strukturiert werden? Wie kann mit der wachsenden Heterogenität der EU umgegangen werden? Ist es denkbar, dass ein Kern von Staaten die Vertiefung alleine vorantreibt? Diese Fragen hängen eng mit der Grundsatzzfrage zusammen, ob die EU eher nach intergouvernementalem Muster oder nach supranationalem Muster zu organisieren ist – und davon hängt ab, ob das EP weiter zu stärken ist oder nicht.

Eine intergouvernementale Koordinierung zwischen den Regierungen kommt in einer bis zu möglicherweise 30 Mitglieder zählender Union an ihre Grenzen. Um

⁴⁷ Bis 2004 Erweiterungskommissar, zitiert nach Oldag/Tillack 2005: 5

Blockaden im Rat zu verhindern, ist die Forderung nach einer Ausweitung der Mehrheitsentscheidung die logische Konsequenz. Eine solche Ausweitung wirft aber die Frage der Legitimierung von Mehrheitsentscheidungen auf. Reichen dazu die wenig transparenten Aushandlungen im Rat? Kann dies durch das EP als gleichberechtigtem Legislativorgan geschehen? Oder fehlt es einer erweiterten und heterogeneren Union an den Voraussetzungen für supranationale Legitimationsstrukturen? Kann die EU auf die im Nationalstaat üblichen Verantwortlichkeitsmechanismen verzichten, wenn die Performanz des Regierens in der EU für die Bürger von Nutzen ist? Diese in Kapitel 2 referierten Fragen zur Legitimierung des Regierens in der EU erhielten durch die beschlossene Erweiterung um zehn (und mehr) Mitgliedstaaten eine erhöhte Dringlichkeit.

Heikle Fragen ausgespart. Der Gipfel vom Amsterdam (1997) fand allerdings auf diese grundsätzlichen Fragen keine Antworten. Zu den Neuerungen zählten die Einführung eines ‚Hohen Vertreters‘ für die Außenpolitik der Union, sowie die Einführung einer Flexibilitätsklausel, nach der einige Länder ihre Integration nach einstimmiger Zustimmung der übrigen Mitgliedstaaten weiter vorantreiben können. Durch die Einstimmigkeitserfordernis blieb der Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit aber ein wenig nutzbares Instrument (vgl. Josef Janning 1997). Außerdem wurden die Mehrheitsentscheidungen im Rat und das Mitentscheidungsrecht des EP ausgeweitet. Die grundsätzlichen institutionellen Fragen und die Machtverteilung im Rat blieben aber offen. Der allgemeine Tenor im Anschluss an die Regierungskonferenz war, dass der „Vertrag als wenig tragfähiges Fundament taue“ (Becker/Leiß 2005: 24).

Für die Erweiterung war die EU damit noch nicht fit gemacht. Weitergehende Reformen waren notwendig. Der Rat von Köln beschloss daher im Juni 1999, an der nächsten Regierungskonferenz im Jahr 2000 die so genannten ‚leftovers‘ von Amsterdam zu erledigen: Die Zahl der Kommissare nach der Erweiterung, die Stimmengewichtung im Rat, sowie die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen. Der Handlungsdruck erhöhte sich weiter durch den Beschluss des Rates von Helsinki im Dezember 1999. Dort wurde die Aufnahme von Verhandlungen mit sechs weiteren beitrittswilligen Ländern beschlossen, die Türkei erhielt den im Jahr zuvor noch verweigerten Kandidatenstatus. Damit wurde deutlich: Eine große Erweiterung ist im Gang. Die Institutionen haben sich darauf vorzubereiten.

Sinkende Wahlbeteiligung. Zum institutionellen Handlungsdruck der Osterweiterung hinzu kam die sinkende Akzeptanz der EU bei den Bürgern. Die Wahlbeteiligung zum EP ist seit Jahren rückläufig und erreichte 1999 einen bis dato enttäuschenden Tiefpunkt. Im gleichen Maß, wie immer mehr Entscheidungen auf EU-Ebene getroffen werden, regt sich auch Widerstand gegen die EU – vor allem weil die Entscheidungen auf eine Art und Weise zu Stande kommen, die dem Bürger unverständlich und undemokratisch erscheinen. Die Regierungspraxis steht immer häufiger im Kreuzfeuer der Kritik. Die Journalisten Oldag und Tillack fassen die wahrgenommene Legitimitätslücke prägnant zusammen:

„In Brüssel regiert eine mächtige EU-Kommission, die keiner gewählt hat, ein gewähltes Europaparlament, das wenig Macht hat, und ein Ministerrat, in dem hinter verschlossenen Türen

gekungelt wird. (...). Die Gesetzgebung wurde vergemeinschaftet, aber die Demokratie nicht. (...) Elementare öffentliche Tugenden wie Verantwortung und Zurechenbarkeit gehen tagtäglich verloren“ (Oldag/Tillack 2005: 3 und 13).

Im Februar 2000 wurde die Regierungskonferenz eröffnet, die die Fragen beantworten sollte, die im Rahmen des Gipfels von Amsterdam nicht gelöst werden konnten. Mit dem Beginn der Regierungskonferenz kam es auch zu einer Wiederbelebung des Diskurses über das Wesen der EU. Der Grundkonflikt war der alte: In welchem Verhältnis stehen intergouvernementaler und supranationaler Pol der EU? Wie legitimiert sich die EU? Die Äußerungen der Regierungen in dieser Phase lassen sich darin unterscheiden, wie notwendig sie eine grundlegende institutionelle Reform als Konsequenz aus der Osterweiterung erachteten, und ob sie eher intergouvernementale oder föderale Lösungen bevorzugten. Als erster hochrangiger Regierungsvertreter der EU-Mitglieder stellte der deutsche Außenminister Joschka Fischer am 12. Mai 2000 seine Europavision an der Humboldt-Universität in Berlin vor. Es folgte eine rege Debatte zwischen den Regierungen der europäischen Hauptstädte. Am 27. Juni 2000 sprach der französische Staatspräsident Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag. Bundeskanzler Gerhard Schröder stellte seine Leitlinien im Rahmen eines SPD- Leitantrags auf dem Parteitag der SPD am 20. November 2001 vor. Der britische Premierminister Tony Blair präsentierte seinen Entwurf vor der polnischen Börse am 6. Oktober 2000, der französische Premier Lionel Jospin am 28. Mai 2001. Im Folgenden sollen die Argumentationsmuster dieser Europareden (ergänzt um Interventionen weiterer relevanter Akteure dieser drei Länder) analysiert werden, insbesondere deren Antworten auf das wahrgenommene Legitimitätsdefizit (Salienz) des Regierens in der EU. Als Beurteilungsraster dient die in Kapitel 2 erarbeitete Heuristik: Wie sind die Beiträge zu verorten hinsichtlich der Demos-Ebene? Und wie hinsichtlich des Verhältnisses von Input- und Output-Legitimität? Anhand der Verortung der Beiträge soll verdeutlicht werden, ob die Ausgangslage für eine weitere Parlamentarisierung der EU im Sinne einer Stärkung des EP günstig oder ungünstig gewesen ist.

Dementsprechend förderlich für eine Parlamentarisierung der EU sind Äußerungen, die die Voraussetzungen für eine supranationale Legitimierung des Regierens in der EU als gegeben erachteten und sich für genuine Kompetenzen der supranationalen Ebene einer Föderation einsetzten. Gegen eine Parlamentarisierung gerichtet sind Äußerungen, die den intergouvernementalen Pol des Regierens in der EU betonten und sich gegen eine eigene supranationale Souveränität der EU wendeten.

3. 1. 2 Deutsche Europareden

Im Herbst 1998 kam die rot-grüne Regierung ins Amt. In der Europapolitik bedeutete dies keinen grundlegenden Wandel, aber ein größeres Selbstbewusstsein, deutsche Interessen zu vertreten. Die deutsch-französische Zusammenarbeit hatte zunächst nicht den gleichen Stellenwert wie unter Bundeskanzler Helmut Kohl. In der An-

fangszeit der Regierung hatte Vize-Kanzler und Außenminister Joschka Fischer ein schärferes europapolitisches Profil als Bundeskanzler Gerhard Schröder.

Fischers institutionelle Architektur: Abschaffung des EP in seiner jetzigen Form

Schlanke Föderation. Mit seiner Grundsatzrede ‚Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration‘⁴⁸ am 12. Mai 2000 an der Humboldt-Universität in Berlin setzte Joschka Fischer den Startpunkt einer Reihe von Reden aus dem Regierungslager der Mitgliedstaaten. Zentraler Aspekt seiner Rede war der Versuch nationalstaatliche und supranationale Legitimität miteinander zu versöhnen. Entsprechend dem bundesrepublikanischen Modell forderte er, die Kompetenzen zwischen EU-Ebene und nationaler Ebene aufzuteilen, festgelegt durch einen Verfassungsvertrag. Großer Unterschied zum deutschen Föderalismus allerdings war, dass auf die europäische Ebene „nur Kernsouveränitäten und nur das unbedingt notwendig europäisch zu Regelnde“ zu übertragen seien, während die Glieder der Europäischen Föderation, die Nationalstaaten, den großen Rest an Regelungskompetenzen behielten. Fischer propagierte damit einen Föderalismus, bei dem die untere Ebene bei Weitem mehr Kompetenzen genießen würde, als im deutschen Föderalismus. Das Plädoyer für eine schlanke EU lässt sich als eine Annäherung an die Positionen der Gegner einer Stärkung supranationaler Strukturen interpretieren. „Dies wäre eine schlanke und zugleich handlungsfähige Europäische Föderation, voll souverän und doch auf selbstbewussten Nationalstaaten als Glieder dieser Föderation beruhend.“ Auch wenn Fischer es nicht explizit sagte, so könnte diese Subsidiaritätserfordernis auch zu einer Renationalisierung von Politiken führen. Schließlich lässt sich eine schlanke EU als weniger EU interpretieren. Zu hinterfragen ist ferner, ob die Mitgliedstaaten eine ähnliche Einschätzung haben, was auf europäischer Ebene zu regeln ist, und was auf nationalstaatlicher Ebene verbleiben soll.

Abschaffung der Europaparlamentarier. Die auf die europäische Ebene übertragenen Kompetenzen wollte Fischer durch eine volle Parlamentarisierung legitimieren. „Mit einem Europäischen Parlament und einer europäischen Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und die exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben.“ Doch mit dem Vorschlag einer Parlamentarisierung folgte Fischer nur in Ansätzen dem supranationalen Leitbild europäischer Demokratie. Denn die Parlamentarisierung bedeutete in Fischers Rede eine Schwächung des EP in seiner jetzigen Form. Zwar sprach Fischer von einer Parlamentarisierung, meinte aber nicht primär die Stärkung des EP, sondern die Stärkung der nationalen Ebene. Aus dem EP sollte eine Versammlung mit zwei Kammern werden, bei der eine der beiden „durch gewählte Abgeordnete besetzt wird, die zugleich Mitglieder der Nationalparlamente sind“ (die andere Kammer wäre der Ministerrat). Als Grund nannte er, dass das EP in seiner jetzigen Form von den nationalen Öffentlichkeiten kaum wahrgenommen werde. Öffentliche Wahrnehmung lasse sich nur herstellen, „wenn dieses

48 http://europa.eu.int/constitution/futurum/congov_de.htm

europäische Parlament die unterschiedlichen nationalen politischen Eliten und dann auch die unterschiedlichen nationalen Öffentlichkeiten tatsächlich zusammenführt“. Die Stärkung der nationalen Ebene war für Fischer damit die Voraussetzung für die Legitimierung der EU. Anders gesagt: Fischer war weit entfernt von der Vision eines Bundesstaates, der als neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien ablöst. Damit ordnete er sich in den Kreis derjenigen ein, die den nationalstaatlichen Demos als Dreh- und Angelpunkt der Legitimierung von Regierungen jenseits des Staates betrachteten.

Für die zweite Kammer, die Staatenkammer, bot Fischer zwei Optionen an: Entweder ein Senatsmodell mit direktgewählten Senatoren der Mitgliedstaaten oder eine Staatenkammer analog zum Bundesrat. Allerdings sagte er nicht, in welchem Verhältnis die in Europawahlen gewählte Kammer zu der zweiten Kammer stünde, ob also die zweite Kammer die mächtigere wäre oder umgekehrt.

Vage Äußerungen zur europäischen Regierung. Sehr abstrakt und allgemein gehalten blieben auch seine Ausführungen zur europäischen Regierung. Er schlug zwei Optionen vor: „Entweder entscheidet man sich für die Fortentwicklung des Europäischen Rates zu einer europäischen Regierung, d.h. die europäische Regierung wird aus den nationalen Regierungen heraus gebildet, oder man geht, ausgehend von der heutigen Kommissionsstruktur, zur Direktwahl eines Präsidenten mit weitgehenden exekutiven Befugnissen über. Man kann sich hier aber auch verschiedene Zwischenformen dazu denken“. Keine Aussagen enthielt die Rede, wie diese Regierung das Verantwortlichkeitsprinzip erfüllen würde.

Annäherung an Frankreich. Dem in Frankreich und Großbritannien negativ besetzten Begriff der Föderation versuchte Fischer seinen Schrecken zu nehmen, indem er betonte, dass (1) die Nationen auf der europäischen Ebene eine weit größere Rolle spielen würden wie die deutschen Bundesländer auf Bundesebene. Ferner, dass (2) die Souveränitätsteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene bereits Realität sei wie die Währungsunion zeige, und dass (3) seine Positionen in einem sehr langen Zeitraum umzusetzen seien. Seine kurzfristige Agenda sah dagegen eher intergouvernementale Schritte vor. Als „möglichen Zwischenschritt hin zur Vollendung der politischen Union“ schlug er ein Gravitationszentrum einer kleinen Staatengruppe vor. Fischer war klar, dass ein solcher Schritt „zunächst nichts anderes als eine verstärkte Intergouvernementalisierung“ bedeuten würde.

Fischers Rede versuchte einen Kompromiss zu finden zwischen dem Leitbild einer primär europäischen Legitimierung des Regierens und einer primär nationalen Legitimierung. Sie war damit ein Angebot an Frankreich, dessen Bedeutung für die europäische Integration er mehrfach hervorhob. Obwohl auch abgesprochen mit seinem Amtskollegen Hubert Védérine, kam die Rede aus französischer Sicht zu einem ungünstigen Zeitpunkt, da die französische Seite die Agenda des Gipfels von Nizza nicht um eine Verfassungsdebatte ausweiten mochte. Fischer hielt dem entgegen: „So zentral die Regierungskonferenz für die Zukunft der EU als nächster Schritt auch immer ist, so müssen wir angesichts der Lage Europas gleichwohl schon heute damit beginnen, uns über den Prozess der Erweiterung hinaus Gedanken zu machen, wie eine künftige ‚große EU‘ einmal funktionieren kann“.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Fischers Rede kein Plädoyer für eine Stärkung der europäischen parlamentarischen Demokratie war. Die Legitimität des EP in seiner jetzigen Form stellte Fischer entschieden in Frage, da das EP nicht die Öffentlichkeit herstellen könne, die für eine funktionierende Demokratie nötig sei. Seine Rede war ferner von einem Kompromissdenken geprägt und stellte vor allem ein Angebot an Frankreich dar, mittels einer verstärkten intergouvernementalen Zusammenarbeit die Integration voranzutreiben.

Kritik im Bundestag. Eine Aussprache im Bundestag am 19. Mai 2000 zeigte, dass viele Bundestagsabgeordnete Fischers Rede als Abkehr von der in Deutschland ansonsten parteiübergreifend favorisierten Supranationalisierung interpretierten.⁴⁹ Scharf kritisierte die Opposition Fischers Vorschlag, nationale Parlamentarier zu Europaparlamentariern zu machen, weil damit das EP geschwächt würde und auch für die Demokratisierung der EU nichts gewonnen wäre. Peter Hintze (CDU) forderte die Stärkung des EP anstatt nationaler Parlamentarier in Doppelfunktion. Er rechtfertigte seine Position mit der Behauptung, dass das EP effektiv arbeite und nationale Parlamentarier die Aufgaben der Europaparlamentarier nicht so gut wahrnehmen könnten. Somit ein klares Votum für die Existenz der Voraussetzung für eine supranationale Legitimierung des europäischen Regierens:

„Ihre negative Bewertung der ersten Kammer, also des Europäischen Parlaments, teile ich ausdrücklich nicht. (...). Das EP ist auch kompetenter und effektiver geworden. Ihr Vorschlag eines Parlaments aus Doppelmandatären führte zu einem gelähmten Riesen; dann würde man weder die Aufgaben in Brüssel noch die in Berlin richtig wahrnehmen können, insbesondere nicht die Kontrollfunktion“ (Band 11: amtliche Seite 9973).

Ähnlich argumentierte auch Michael Roth (SPD): „Wenn wir eine Parlamentarisierung in Europa anstreben, sollten wir nicht abgehen von dem Weg der direkten demokratischen Legitimation der Mitglieder des EP“ (Band 11: amtliche Seite 9977). Karl Lamers (CDU) griff Fischers Kritik der mangelnden Legitimität des EP auf, teilte aber nicht Fischers Konsequenz. Für ihn ist die Stärkung des EP die Voraussetzung dafür, dass sich ein europäischer Demos ausbilden kann. Zwar gebe es noch keinen europäischen Demos, wohl aber ein europäisches Bewusstsein: „Jedenfalls entwickelt sich eine Gemeinschaft, die sich ihrer bewusst ist. (...). Das EP ist in mancher Hinsicht ein Vorgriff auf diesen sich entwickelnden europäischen Demos“ (Band 11: amtliche Seite 9983).

Fischer verteidigte seinen Vorschlag der nationalen Parlamentarier in Doppelfunktion allerdings weiter mit dem Fehlen eines europäischen öffentlichen Raums, den das EP in seiner jetzigen Form nicht herzustellen vermöge:

„Die Anbindung dieses Parlaments an die politische Realität, an die Menschen im Land ist völlig unzureichend. (...). Dieses Problem geht zurück auf die von den Sprache und Kulturen gezogenen Grenzen“ (...). Es wird nie ein einheitliches europäisches Staatsvolk geben und der Nationalstaat mit seinen nationalen Eliten wird für die Bürger Bezugspunkt Nr. 1 bleiben. (Band 11: amtliche Seite 9981).

49 Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Band 11, Jahr 2000

Die Debatte zwischen einem auf den Ausgleich mit Frankreich bedachten Fischer und der das supranationale Leitbild hochhaltenden Opposition wiederholte sich in einer Aussprache im Bundestag kurz vor der Regierungskonferenz in Laeken (14./15. Dezember 2001). Die Opposition kritisierte, dass sich die Regierung nicht ausreichend für die Legitimierung des europäischen Regierens durch das EP einsetze. So etwa Wolfgang Schäuble (CDU):

„Die entscheidende Frage ist, (...) ob europäische Entscheidungen auch in Zukunft im Wesentlichen durch nationale Regierungen getroffen werden, oder ob wir zu dem Schritt bereit sind, dass europäische Entscheidungen von europäischen Institutionen getroffen werden. Das setzt aber voraus, dass diese europäischen Institutionen eine eigene, unmittelbare Legitimität haben. Die Vermischung, bei der letzten Endes alles von allen irgendwie mitgestaltet wird, führt zu diesem Mischmasch, bei dem die Bürger nicht mehr erkennen, wer in Europa eigentlich welche Entscheidung verantwortet“ (Band 31: amtliche Seite 20442).

Fischer entgegnete Schäuble, dass er dessen föderales Modell teile, es aber auf europäischer Ebene nicht durchsetzbar sei. „Wir haben es mit mächtigen Zentralstaaten zu tun, die aufgrund ihrer Größe oder gewachsenen Traditionen kein Föderalprinzip haben“ (Band 31: amtliche Seite 2045).

Schröders Rede im Namen der SPD: Integrationsrhetorik ohne Substanz?

Während Fischer den Parlamentarismus in Europa durch eine Einbeziehung der nationalen Parlamentarier auf europäischer Ebene zu stärken gedachte, und sich gegen die Legitimität des EP aussprach, vertrat Schröder im darauf folgenden Jahr die föderale Idee einer europäischen parlamentarischen Demokratie – allerdings nicht in seiner Funktion als Regierungschef, sondern als Parteivorsitzender. In der Form eines Leitantrags zum Parteitag der SPD, erstmals vorgestellt am Parteitag der SPE in Berlin am 7. Mai 2001 in Berlin,⁵⁰ forderte Schröder den Ausbau der EU-Kommission zu einer europäischen Regierung, die Umwandlung des Ministerrates in eine Staatenkammer und das volle Budgetrecht für das EP. Mit diesem klaren Impuls für eine Supranationalisierung der EU setzte er sich von seinem Außenminister ab. Schröders Rede lässt sich daher auch als Versuch lesen, in der innerdeutschen Wahrnehmung einen Kontrapunkt zu Fischers Image als Visionär Europas zu setzen.

Positionen statt Argumente. Anders als Fischer führte Schröder keine normative Debatte über die Möglichkeiten legitimen Regierens jenseits des Nationalstaats. Stattdessen nannte er Positionen, ohne sie aber zu begründen. Mit der Forderung nach einer Staatenkammer und einer starken Kommission spielte Schröder die „Integrationsfanfare“ (Steinhilber 2001: 784). Dennoch muss bezweifelt werden, ob Schröder tatsächlich ein vehementer Vertreter einer Parlamentarisierung ist. So wies der französische Premierminister Lionel Jospin darauf hin, dass Schröders Forderung nach mehr Integration nicht so recht zu seiner Forderung passe, Politikbereiche zu renationalisieren, in denen die Kommissionspolitik bisher am erfolgreichsten

50 http://www.europa.eu.int/constitution/futurum/documents/other/oth070501_de.pdf

gewesen sei (Steinhilber 2001: 784). Jospin spielte damit auf die von Schröder wiederholt vorgebrachte Kritik an der Kommission an, die schließlich darin gipfelte, das gegen Deutschland aufgrund des Verstoßes der Maastricht-Kriterien eingeleitete Defizitverfahren aufzuhalten. Auch im weiteren Verlauf der Verfassungsdebatte zeigte sich, dass Schröder sich den Positionen Blairs und Chiracs annäherte und das am Parteitag vorgestellte supranationale Modell nicht mit Verve einforderte. So verabschiedete er mit Blair im Februar 2002 Vorschläge zur Stärkung des Rates (25. Februar 2002) und stimmte im Januar 2003 einem deutsch-französischen Kompromisspapier⁵¹ zu, dass eher die Handschrift Chiracs trug.

Widerstand im Kreis der Regierungen. Die Reaktionen der europäischen Regierungen auf Schröders supranationalen Vorstoß, verdeutlichten einmal mehr, dass solche Positionen sich eigentlich nicht durchsetzen lassen, geht man rein von der Konstellation der Positionen aus. Denn außer in Italien und in den Benelux-Staaten ertete Schröder bei seinen Amtskollegen massiven Widerspruch. Der österreichische Kanzler Wolfgang Schüssel wie ein Sprecher der regierenden dänischen Sozialdemokraten warnten vor der Errichtung eines Superstaates. Tony Blair machte klar, dass er keinen Schritt in Richtung einer europäischen Regierung unterstützen würde (Pond 2001: 33). Ein Sprecher der spanischen Regierung teilte mit, dass Madrid von der deutschen Initiative unangenehm überrascht sei. Jacques Chirac und der französische Premierminister Lionel Jospin machten Schröder auf einem bilateralen Treffen klar, dass seine Ideen für die Reform der Institutionen in dieser Form nicht akzeptiert werden könnten. Der französische Finanzminister Laurent Fabius schloss aus, dass der Rat zu einer Art Parlamentskammer degradiert werden könne. Und auch der französische Europaminister Pierre Moscovici forderte, dass die bestehende Balance zwischen Rat, Kommission und Parlament beibehalten werden müsse. Demokratiedefizite einer vom Rat dominierten EU sah er offenbar nicht, als er anmerkte, dass die nationalen Regierungen "the proper expression of the will of the people" seien (Pond 2001: 34). Die Reaktionen auf Schröders Rede zeigen: Supranationale Positionen wurden von einer Vielzahl von Regierungen abgelehnt, die Chancen für eine Stärkung der parlamentarischen europäischen Demokratie standen rein von den Positionen der Entscheidungsträger aus betrachtet, eher schlecht.

3. 1. 3 Französische Europareden

Die französischen Reaktionen auf Fischers ohnehin schon um Ausgleich bemühte Humboldt-Rede gaben wenig Anlass zu glauben, dass eine französische Regierung einer weiteren Parlamentarisierung der EU zustimmen könnte. Im Jahr 2000 bestimmte in Frankreich der erfolgreiche Abschluss des Gipfels von Nizza den Diskurs. Eine Finalitätsdebatte kam da ungelegen. Die im Jahr 2000 regierenden Sozialisten waren supranationalen Lösungen zwar nicht gänzlich abgeneigt, verloren aber

51 CONV 489/03

im Jahr 2002 die Wahl und damit auch an Einflussmöglichkeiten auf den Konvent. Ohnehin wird die Europapolitik vornehmlich vom Präsidenten bestimmt. Chiracs Positionen waren weniger fest im gaullistischen EU-Ansatz verwurzelt, gleichwohl stand Chirac einer Stärkung des supranationalen Charakters der EU skeptisch gegenüber und bevorzugte in der Verfassungsdebatte die intergouvernementale Zusammenarbeit der Regierungen.

Védrine: Pragmatismus statt Visionen

Als erster antwortete der französische Außenminister Hubert Védrine auf Fischers Rede⁵² und machte klar: Der Nationalstaat hat den Vorrang vor europäischen Lösungen. Argumentativ verfolgte er vor allem die Strategie, eine von Fischer angestoßene Debatte über die Finalität der EU zu vermeiden, indem er darauf verwies, dass Frankreich seine Präsidentschaft für eine erfolgreiche Lösung der ‚leftovers‘ von Amsterdam nutzen müsse – und daher keine Grundsatzdebatten führen könne. Schließlich könne Nizza nur mit einer engen Agenda zum Erfolg werden. Er verfolgte damit die Strategie des Verschiebens, eine Strategie, die bereits den Vertrag von Amsterdam gekennzeichnet hatte:

„Ideen über die langfristige Ausgestaltung Europas zu entwickeln und den Vorsitz in der Union auf nützliche Weise wahrzunehmen – sind zwei notwendige, aber verschiedene Dinge. Denn die Aufgabe des Landes, das den Vorsitz innehat, ist es, alles zu tun, damit die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer möglichst ehrgeizigen Lösung zusammenfinden können. Aufgrund der europäischen Beschlussfassungsregeln muss diese Lösung aber im Wege des Konsenses herbeigeführt werden. Man kann nicht gleichzeitig diese Verantwortung wahrnehmen und ein Projekt auf den Tisch legen, das aller Wahrscheinlichkeit nach – wie man bereits sieht – tief greifende Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten hervorrufen wird. Somit ist klar, dass Frankreich und Deutschland sich heute in einer unterschiedlichen Situation befinden und auch verschiedene Rollen innehaben“.

Sein Fazit – und Aufforderung an Fischer: „Der Regierungskonferenz zum erfolgreichen Abschluss zu verhelfen (...) ist meines Erachtens gegenwärtig am besten dazu angetan, der Union einen neuen Impuls zu verleihen“.

Um die Finalitätsdebatte abzuwürgen, versuchte Védrine ferner den Glanz der Fischer-Rede zu schmälern, hatte dieser sich doch in den Medien als Agenda-Setter profiliert und Frankreich in die Defensive gedrängt. So habe Fischer nur aufgegriffen, was andere schon früher gesagt hätten: „Nach Jacques Delors und anderen hast du dir diese Perspektive zu eigen gemacht, als du die schrittweise Bildung eines „Gravitationszentrums“ vorschlugst, das eines Tages zum Kern einer künftigen Föderation würde“. Ebenso betonte er, dass die öffentliche Debatte ohnehin seit Helsinki im Gange sei.

Kein Reformdruck. Obwohl Védrine gegen die Eröffnung einer Finalitätsdebatte kurz vor dem Gipfel in Nizza war, ließ er sich dennoch ansatzweise auf sie ein.

52 „Klassischer Föderalismus oder Föderation von Nationalstaaten? In: FAZ 13. Juni 2000

Dabei verfolgte er zwei Argumentationsstrategien: Zum einen setzte der Fischer eine eigene Position gegenüber, zum anderen versuchte er Fischers Vorschläge zu diskreditieren, indem er mit einem Katalog von Fragen zeigte, wie diffus und spezifizierungsbedürftig Fischers Positionen waren. Anders als Fischer ging Védérine davon aus, dass die Erweiterung ohne grundlegende Neubestimmung der EU und ihrer institutionellen Architektur zu meistern sei. Damit bestritt er, dass es ein gravierendes Demokratiedefizit gebe. Er argumentierte, dass es den Ländern freigestellt sein müsse, konkrete Projekte nach dem Modell der variablen Geometrie durchzuführen. Falls dieser im Vertrag von Amsterdam aufgenommene Mechanismus flexibler gestaltet werde, sei er „eine mögliche Lösung, um der Verkettung von Erweiterung und Lähmung zu entkommen“.

In seinem Katalog von Fragen prangerte er offene Punkte der Fischer-Rede an. So fragte er, wie denn eine Aufteilung der Kompetenzen zwischen den Ebenen zu leisten sei, und griff Fischer an: „Hier muss man bei der heute noch diffusen Debatte klar Farbe bekennen. Zu behaupten, man wolle, oder man könne, die Schaffung einer Föderation und die Bewahrung der Nationalstaaten miteinander in Einklang bringen, reicht nicht aus“. Er sagte, dass die Kompetenzabgrenzung nicht funktional zu leisten sei, sondern eine politische Entscheidung bleibe. „Im Geist der Subsidiarität muss man sehen, ob sich das, was auf der nationalen Ebene verbleiben oder ihr wieder übertragen werden soll und das, wofür die Föderation zuständig wäre, genau bestimmen lässt. (...). Führt die Schaffung der Föderation zur Übertragung wichtiger Souveränitätsrechte in neuen Bereichen, und falls ja, in welchen?“

Bei den von Fischer offen gelassenen institutionellen Optionen äußerte Védérine seine Präferenz für Optionen, die die Wichtigkeit des Nationalstaats betonen. Etwa, indem er die aus dem Ministerrat hervorgehende Regierung als die „unseres Erachtens akzeptablere“ Lösung bezeichnete und die Schaffung einer zweiten Kammer aus nationalen Parlamentariern eine „interessante Idee“ nannte.

Chévennement: Dominanz des Nationalstaats

Scharf attackierte der französische Innenminister Jean Pierre Chévennement die Rede des deutschen Außenministers in einem Streitgespräch.⁵³ Chévennement brandmarkte Fischers Rede als eine Aufgabe des Nationalstaats, obwohl Fischers Rede in wesentlichen Teilen genau das Gegenteil beschrieb. Dies zeigt, wie dominant Nationalstaat und nationale Souveränität in Chévennements Denken verankert sind. Entschieden negierte er die Existenz eines europäischen Demos, der einen supranationalen Parlamentarismus legitimieren könne:

„Ich stelle aber fest, dass es heute nicht ein europäisches Volk gibt. (...). Eine funktionierende Demokratie braucht einen Ort, an dem sie öffentliche Debatten führen kann. Wenn es diesen Ort nicht gibt, dann haben wir auch nur die Illusion eines Parlaments. (...). Nicht in Europa, sondern innerhalb der Nationen werden die Debatten lebhaft und aufrichtig geführt“. Fischer

53 Die Zeit/Le Monde 21.6.2000

zeigte, dass er im Grundsatz das Argument des fehlenden europäischen Demos teilte: „(Wir) brauchen ein Europaparlament mit Abgeordneten, die zu Hause für das gerade stehen müssen, was in Europa beschlossen wird“.

Als Ausweichstrategie forderte Chévennement, dass zunächst über die Inhalte gesprochen werden müsse, bevor man sich über die Institutionen unterhalte. „Zuerst müssen wir über die politischen Ziele reden. Der Rest, die Institutionen, kommen von allein hinterher. (...). Wenn wir uns bei der Frage nach den Institutionen in technischen Einzelheiten verstricken, sind wir nur Mechaniker“. Fischer widersprach der Auffassung, dass seine Rede den Institutionen den Vorrang vor den inhaltlichen Fragen eingeräumt habe. Das Ganze sei vielmehr ein dialektischer Prozess.

Unterschiedliche Assoziationen beim Begriff Föderation. Dass Fischers Rede in Frankreich so negativ aufgenommen wurde, hängt damit zusammen, wie unterschiedlich der Begriff des Föderalismus in den beiden Ländern besetzt ist. Gemäß Fischer bedeutet eine Föderation, dass zwei Ebenen, die supranationale wie die nationale, jeweils unterschiedliche Kompetenzen haben. Föderalismus ist somit kein Gegenpol zum Nationalstaat, sondern das umschließende Konstrukt von nationaler und europäischer Ebene. Wobei dieses Konstrukt sich unterschiedlich ausgestalten lässt. Möglich sind Formen, in denen die untergeordnete Ebene weitreichende Kompetenzen hat wie in der Schweiz, aber auch Formen, in denen die untergeordnete Ebene tatsächlich das Gros der Aufgaben und Kompetenzen an die übergeordnete Ebene abgetreten hat. Anders bei Chévennement, der den Begriff der Föderation mit Zentralismus gleichsetzte.

Chirac: Deutsch-Französischer Bilateralismus im Mittelpunkt der Rede

Während die Antworten von Védrine und Chévennement Fischers Vorstellungen klar ablehnten, war die Rede des französischen Präsidenten Jacques Chirac am 27. Juni 2000 vor dem Bundestag⁵⁴ positiver, gleichwohl blieb sie sehr abstrakt – und daher inhaltlich kaum angreifbar.

Nationale und europäische Souveränität. Ausgangspunkt Chiracs war, dass die Erweiterung die EU verändern werde. Daher sei „eine Klärung der Debatte über die Art der Union“ notwendig. In den Mittelpunkt dieser Klärung stellte Chirac den Souveränitätsbegriff, wobei die Nationalstaaten die dominierenden Identitätsgemeinschaften bleiben würden: „Auch in Zukunft werden die Nationen die wichtigsten Bezugspunkte unserer Völker darstellen“. Die nationale Souveränität sei also zu wahren. Allerdings sei es „absurd zu leugnen, dass sie (die Nationen, A.B.) einen Teil ihrer Souveränitätsrechte gemeinsam wahrnehmen (...), weil dies in ihrem Interesse liegt“. Die Teilaufgabe der nationalen Souveränität rechtfertigte Chirac also mit dem Nutzen: „Wir werden eine neue Stärke und eine größere Ausstrahlung erlangen“. Als Elemente dieser gemeinsamen Souveränität nannte er die Europäische

54 „Unser Europa“, dokumentiert:
http://www.europa.eu.int/constitution/futurum/documents/speech/spjune2000_de.htm

Zentralbank, den Luxemburger Gerichtshof oder die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit. Hier war Chirac widersprüchlich. Die Formel von der Souveränität, die zum Teil gemeinsam ausgeübt werde, beinhaltete die Vorstellung, dass die Souveränität bei den Nationalstaaten verbleibe. Aber Chiracs Beispiele selbst machten deutlich, dass dies nicht der Fall ist. An die EZB wurde Souveränität delegiert, und Mehrheitsentscheidungen können zu einer Überstimmung eines Staates führen, die EU hat also eine eigene Souveränität, die von den Staaten unterscheidbar ist (Marhold 2001: 281).

Vage Leitlinien. An den Anfang der Passage über die Institutionen stellte Chirac die Einsicht: „Zunächst muss die Europäische Union demokratischer werden. Es ist an der Zeit, dass unsere Völker wieder zum Souverän Europas werden. Die Demokratie in Europa muss – insbesondere durch das europäische Parlament und die einzelstaatlichen Parlamente – mit mehr Leben gefüllt werden“. Allerdings entlarvte Chirac seinen hehren Aufruf als rhetorische Worthülsen, wenn er ein paar Sätze später eine Avantgarde von Regierungen vorschlug, die außervertraglich das Integrationsprojekt von oben vorantreiben sollten. Oder wenn er mit keinem Wort konkretisierte er, wie das Demokratieprinzip zu stärken sei.

Seine institutionellen Vorschläge blieben im Vagen. So sagte er wenig präzise, dass „wir auf der Ebene der Exekutive wie auch des Parlaments die erforderlichen institutionellen Anpassungen vorbereiten (müssen), damit die Effizienz der Union und deren demokratische Kontrolle gestärkt werden können“. Wenig konkret auch seine Ausführungen zum Subsidiaritätsprinzip, das zur Anwendung zu bringen sei. Welche Inhalte auf europäischer, und welche auf nationaler Ebene zu entscheiden sind, sagte er nicht. Zum Mehrheitsvotum sagte er bloß, dass es einen „angemessenen Platz“ haben solle. Auf diesem hohen Abstraktionsniveau machte sich Chirac unangreifbar. Jede seiner Äußerungen müssten erst noch konkretisiert, und die Prinzipien wie Effizienz, demokratische Kontrolle oder eine angemessene Mehrheitsentscheidungen mit Inhalten gefüllt werden, um sie bewerten zu können.

Deutsch-französische Zusammenarbeit im Fokus. Im Widerspruch zu seiner Äußerung, dass die Völker wieder zum Souverän werden sollten, stand vor allem sein zentraler Vorschlag: eine verstärkte deutsch-französische Zusammenarbeit der Regierungen. In „bester gaullistischer Tradition“ (Marhold 2001: 280) wollte Chirac den deutsch-französischen Bilateralismus wiederbeleben. Nach Abschluss der Regierungskonferenz solle sich 2001 eine Pioniergruppe zusammenschließen, um gemeinsame Politiken voranzubringen. Er nannte die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die gemeinsame Wirtschaftspolitik und die Kriminalitätsbekämpfung. Die Gruppe solle sich „auf natürliche Weise“ herausbilden, entsprechend dem Willen der Länder, sich an allen verstärkten Kooperationen zu beteiligen. Namentlich nannte er nur Deutschland und Frankreich. Die Gruppe solle auf das Verfahren der verstärkten Zusammenarbeit zurückgreifen, oder aber auch Kooperationen außerhalb der Verträge eingehen. Als flexibler Koordinierungsmechanismus solle ein Sekretariat dienen.

Neben dem intergouvernementalen Vorantreiben der Integration schlug Chirac einen Prozess vor, der zu einer „institutionellen Neugründung“ durch eine

„Europäische Verfassung“ führen solle. Er stellte klar, dass es sich bei diesem Prozess um vorbereitende Überlegungen einer Vielzahl von Akteuren handle, also nichts, was den Regierungen die Kontrolle aus den Händen nehmen könnte. Und Chirac hatte es nicht eilig mit diesem Prozess. Er ging davon aus, dass er „sicherlich einige Jahre in Anspruch nehmen wird“.

In seiner Rede standen damit traditionelle zwischenstaatliche Lösungen neben integrationspolitischen Neuerungen wie dem Konvent. Dementsprechend ambivalent fiel auch die Reaktion in den französischen Medien aus (Hrbek 2001: 43). Allerdings macht die Gewichtung der Passagen in der Rede deutlich: Die verstärkte intergouvernementale Zusammenarbeit hatte oberste Priorität. Sie war das Gerüst der Rede – von der Beschäftigung mit der Geschichte der deutsch-französischen Beziehungen bis hin zu konkreten Vorschlägen für die bilaterale Kooperation und den Ausführungen über die Pioniergruppe. Beim Blick zurück fehlten die Namen Jean Monnet und Robert Schumann. Auch die Kommission fand keine Erwähnung. Die Gemeinschaftsmethode war für ihn offenbar kein Referenzprinzip. Der Fokus auf die intergouvernementalen Zusammenarbeit zeigt vielmehr, dass die Äußerungen zur Demokratisierung und der Rolle der Parlamente für Chirac von untergeordneter Bedeutung waren – zumal die Arbeit an der Neuorganisation der Verträge gemäß Chirac sich über Jahre hinziehen sollte, während die Pioniergruppe möglichst schnell tätig werden sollte.

Giscard d'Estaings und Moscovici Plädoyer für ein Kerneuropa

Auch für den späteren Konventspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing lag der Fokus der Reformdebatte in einer verstärkten Zusammenarbeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten und nicht in einer Demokratisierung der Strukturen im Sinne einer Stärkung des EP. Er schlug drei verschiedenen Integrationstiefen vor (in Marhold 2001: 200 ff⁵⁵): Zunächst eine Freihandelszone, zu der alle Beitrittskandidaten gehören sollten. Dann ein zweiter Rahmen mit begrenzter Teilnehmerzahl, beispielsweise bei der europäischen Verteidigungsgemeinschaft. Der dritte und engste Grad der Integration bestehe schließlich aus den Euro-Ländern. Allerdings solle auch innerhalb dieser Gruppe eine kleine Kerngruppe integrationspolitisch weiter vorangehen. Mit der abgestuften Integration verdeutlichte Giscard d'Estaing, dass er eine vollständige Integration für 30 Länder als nicht realistisch erachtete.

Ähnlich äußerte sich der französische Europaminister Pierre Moscovici in einem Zeitungsgespräch mit Jacques Delors.⁵⁶ Auch er stand wie Giscard d'Estaing der Erweiterung skeptisch gegenüber und forderte als Konsequenz die verstärkte Zusammenarbeit einiger Staaten. Delors Kritik, dass dies auf ein Direktorium der großen Länder und mehr Unübersichtlichkeit hinauslaufe, entgegnete Moscovici: „Ich sehe keine andere Lösung“ (Marhold 2001: 182). Somit ein klares Votum für eine

55 Ferner in Welt am Sonntag 23. April 2000

56 Nouvelle Observateur 20./26. April 2000

intergouvernementale EU und eine Absage an eine europäische parlamentarische Demokratie.

Jospin: Inhalte vor Institutionen

Der französische Premierminister Lionel Jospin zauderte lange mit einer Grundsatzrede zur Reform der EU. Er steckte in dem Dilemma der Kohabitation, einerseits die Vormachtstellung des Präsidenten in der Europapolitik zu respektieren, andererseits sich aber auch als Kandidat für das Präsidentenamt zu profilieren. Eine Woche vor der Ratifizierungsdebatte über den Vertrag von Nizza hielt Jospin am 28. Mai 2001 schließlich seine mehrmals verschobene Rede zu Europa („Europa schaffen, ohne Frankreich abzuschaffen“), wobei er inhaltlichen Fragen den Vorrang vor institutionellen Fragen gab.⁵⁷

Seine Ausführungen zu den Institutionen zeigten das alte französische Verständnis von nationaler Souveränität und europäischer Integration. Diese generell skeptische Haltung gegenüber integrationsfreudigen Konzepten war aber teilweise auch dem Wahlkampf geschuldet, bei der eine progressive Haltung zur Frage der nationalen Souveränität von seinen Wahlkampfgegnern ausgenutzt hätte werden können. Die ‚Demos-Frage‘ beantwortete Jospin differenziert: Zwar stelle Europa bereits eine Wertegemeinschaft dar, nämlich ein sozialstaatlich geprägtes Modell, das sich von anderen Weltregionen (insbesondere USA abgrenze, gleichwohl habe die Identifizierung der Bürger mit Europa noch große Mängel. Daraus folgte bei ihm eine Skepsis gegenüber supranationalen Lösungen für das Demokratiedefizit der EU, wenngleich sie nicht so groß war wie bei den Gaullisten. Zur Schaffung eines europäischen Demos setzte Jospin auf die Verabschiedung einer Verfassung als „Gründungsstrategie eines europäischen Demos“ (Hurrelmann 2005: 218).

Nationale Parlamente stärken. In der Konsequenz setzte Jospins auf nationale Lösungen zur Legitimierung des europäischen Regierens. Wie Chirac forderte er, die nationalen Parlamente stärker in Entscheidungsverfahren der EU einzubeziehen. Dazu solle ein Europäischer Kongress als gemeinsames Organ nationaler Parlamente und des EP mit folgenden Aufgaben gebildet werden: die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips, eine jährliche Debatte über die Lage der Union, Erarbeitung von Vorschlägen für die Änderung von Verfahren und die Umsetzung von Politiken. Der Kongress sollte also auch eine Rolle bei der Fortentwicklung des europäischen Primärrechts spielen. Allerdings waren die Pläne wenig ausgereift. „Wie er sich genau die Zusammenarbeit von Hunderten, wenn nicht Tausenden von Parlamentariern auf der Konferenz (...) vorstellte, sagte er nicht“ (Becker/Leiß 2001:61).

Die Forderung, den Rat künftig häufiger tagen zu lassen, sowie der Vorschlag eines in Brüssel ansässigen permanenten Rates der stellvertretenden Regierungschefs, die als Europaminister die nationale Europapolitik koordinieren, zielte ebenfalls darauf ab, die intergouvernementale Verhandlungsebene zu stärken und „bedeuten

57 http://www.europa.eu.int/constitution/futurum/documents/speech/sp280501_de.htm

eine klare Reverenz an die europapolitische Vision Blairs“ (Steinhilber 2001: 784). Ebenso schlug er die Ausweitung der verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Regierungen vor. Im Gegensatz zu Chirac maß Jospin dem EP eine größere Bedeutung zu. So schlug er vor, dass das EP per Mehrheit den Kommissionspräsidenten wählen soll. Ferner plädierte er für eine Reform des Wahlrechtes, um die Partizipation der Bürger zu erhöhen und die Ausbildung europäischer Identitäten zu fördern.

Allerdings führte der Regierungswechsel in Frankreich dazu, dass Jospin sich von der politischen Bühne zurückziehen musste. Moscovici als Vertreter der französischen Regierung im Konvent wurde im Herbst 2002 durch den neuen Außenminister Dominique de Villepin ersetzt.

Französische Gaullisten: Kommission abschaffen

Im Juni 2000 veröffentlichten die Gaullisten einen vom ehemaligen Premierminister Alain Juppé ausgearbeiteten Verfassungsentwurf⁵⁸. Darin wurde eine klare Abkehr von supranationalen Strukturen und die Stärkung der nationalen Ebene gefordert. So solle die EU-Kommission, die „zur Blockade Europas“ geführt habe, abgeschafft werden. Stattdessen solle der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs einen Präsidenten wählen, der die EU nach außen vertritt, sowie einen Regierungschef ernennen, der eine Unionsregierung für drei Jahre bildet. Ein solches Modell würde auch den Ministerrat überflüssig machen – der Europäische Rat dagegen wäre das Zentrum der institutionellen Architektur. Für die Legislative wurde ein Zweikammersystem vorgeschlagen, bestehend aus einem Europaparlament und einer Nationalen Kammer. Das Parlament solle das Recht erhalten, die Regierung durch ein Misstrauensvotum zu stürzen, während es umgekehrt auch von der Regierung aufgelöst werden könnte.

3. 1. 4 Britische Europareden

Stärker noch als in Frankreich ist in Großbritannien die Ablehnung supranationaler Strukturen tief verankert. „In sharp contrast to both France and Germany, the fundamental British elite attitudes towards European integration have remained essentially the same since the end of the Second World War“ (Marcussen u. a. 1999: 625). Zwar verharnte der britische Premierminister Tony Blair weniger strikt beim traditionellen europaskeptischen Leitbild,⁵⁹ gleichwohl war für ihn in der Verfassungsdebatte im Vorfeld des Konvents die Allianz unabhängiger Nationalstaaten die Grundlage jeder Diskussion über die Integration der EU. Parteiübergreifend gilt tendenziell immer noch die Devise: Erweiterung geht vor Vertiefung. Die Schaffung einer Freihandelszone hat Vorrang vor politischen Projekten (Marhold 2001: 232). Dieser

58 Dokumentiert in Marhold 2001

59 Für die innerbritische Europadebatte siehe Diez 1999

Konsens zwischen Labour und den Konservativen ist auch einer EU-kritischen öffentlichen Mehrheit geschuldet. Daher kündigte Blair auch erst nach langem Zögern ein Referendum zum Verfassungsvertrag an. Nach dem Scheitern der Verfassung bei den Referenden in Holland und Frankreich zog er es aber wieder zurück.

Blair: Keine Demokratiedefizite in der EU

Am 6. Oktober 2000 hielt der britische Premier Blair vor der polnischen Börse in Warschau seine Grundsatzrede zu Europas politischer Zukunft⁶⁰. Darin bestritt er wie die französische Regierung die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform der Institutionen. „Wir sollten (...) nicht mit einer abstrakten Diskussion über die institutionellen Änderungen beginnen. Beginnen wir mit der praktischen Frage, was Europa tun sollte.“ Seine Interpretation der momentanen Situation: Es besteht kein Handlungsdruck. Weder auf der Output-Seite noch auf der Input-Seite sah er Legitimitätsdefizite. Die Erweiterung habe nicht zu Effizienzproblemen geführt. „Jenen, die die Notwendigkeit einer Veränderung der Institutionen Europas behaupten, vorangetrieben von dem Eindruck, die Entwicklung Europas verlangsamt sich, muss ich erwidern, dass ich diese Feststellung bizarr finde.“ Als Beleg für eine funktionierende, effiziente EU führte er die Währungsunion und die gerade begonnene gemeinsame Verteidigungspolitik an. Ferner gab er zu verstehen, dass er der EU kein Demokratiedefizit zuschrieb: „Die Notwendigkeit institutioneller Veränderung leitet sich weder aus einer Furcht ab, dass Europa unbeweglich sei, noch daraus, dass es an der Zeit sei, das empfindliche Gleichgewicht zwischen Kommission und Regierungen zu stören“.

Nationalstaat als Legitimationsquelle. Obwohl Blair einen funktionierenden Status Quo beschrieb, plädierte er gleichwohl für Reformen. Bevor er zu seinen eigentlichen institutionellen Vorschlägen kam, konstruierte er verschiedene Entscheidungsalternativen. Dem Modell eines Europas als Freihandelszone stellte er das Modell des Superstaats gegenüber. Die EU als Freihandelszone beschrieb er als „das von den Konservativen Großbritanniens geliebte Modell. (...) (Es) beantwortet an keiner Stelle auch nur annähernd, was unsere Bürger von Europa wollen, abgesehen davon, dass es politisch völlig unrealistisch ist“. In einem Europa mit einem Binnenmarkt und einer einheitlichen Währung werde vielmehr die engere wirtschaftliche Koordination nötig sein. Das föderalistische Modell diskreditierte er, indem er es mit einem Superstaat gleichsetzte: „Das andere ist das klassische, föderalistische Modell, in welchem Europa seinen Kommissionspräsidenten wählt und in dem das Europäische Parlament die wahre Legislative Europas und sein wichtigstes demokratisches Kontrollinstrument wird“. Ein Modell, das „die Nationen in einem politischen System zusammenfasst, das von supranationalen Institutionen beherrscht wird“.

60 Dokumentiert: http://europa.eu/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm

Durch die Konstruktion dieser zwei extremer Szenarien versuchte er, seinen Vorschlag als goldenen Mittelweg zu präsentieren, dessen Fokus auf der Stärkung der nationalen Parlamente und Regierungen lag. Seine weiteren Ausführungen verdeutlichten aber, dass für ihn die wirtschaftliche Dimension den Vorrang vor anderen Projekten hat, er also mehr dem Leitbild der EU als Freihandelszone verhaftet blieb, als er es darzustellen versuchte. „Government, so Blair, habe die Bedingung dafür herzustellen, dass die Unternehmen in die Lage versetzt würden, Wachstum zu schaffen, woraus dann Arbeitsplätze entstünden. Diese Dynamik in Gang zu setzen ist also die Rolle des Staates – und auch der Europäischen Union“ (Marhold 2001: 231/232).

Eine Supranationalisierung lehnte Blair ab, weil ihr die demokratische Legitimität fehle. „Tatsache ist, dass die primären Quellen demokratischer Legitimation in Europa die direkt gewählten und repräsentativen Institutionen der Nationen Europas sind – die nationalen Parlamente und Regierungen. Das bedeutet nicht, dass Europa nicht in künftigen Generationen seinen eigenen starken Demos oder seine eigene Politie entwickeln könnte, aber das ist bisher nicht geschehen.“ Das Argument, dass die Stärkung supranationaler Strukturen die Ausbildung eines europäischen Demos fördern könnte, ignorierte er dabei. Mit dem Prinzip der primär aus dem Nationalstaat abgeleiteten Legitimität war das Prinzip vorgegeben, an dem sich seine institutionellen Vorschläge orientierten. Die EU brauche nicht eine eigene europäische Legitimität, sondern eine nationalstaatliche Legitimität, bei der die Nationalstaaten Souveränität lediglich ‚poolen‘ würden, nicht aber an die EU übertragen.

Europäischer Rat als Regierung. Daher war für Blair der Europäische Rat das zentrale Organ der institutionellen Architektur. Der Rat sollte gemäß Blair zu der Regierung von Europa werden. Dabei ging er davon aus, dass der Rat genügend Input-Legitimität besitzt. So sagte er, dass „so wie die Regierungen vor ihre Wähler treten und ihr Programm für die nächsten Jahre vorstellen, muss es der Europäische Rat auch tun“. Ferner schlug er statt der Rotation Teampräsidenschaften vor. Nichts sagte Blair aber, wem und wie der Europäische Rat als Quasi-Regierung verantwortlich sein solle.

Die Kommission würde bei einer solchen Fokussierung auf den Europäischen Rat zu den Verlierern zählen. Zwar wollte Blair den Kommissionspräsidenten zu einem Mitglied des Europäischen Rates machen:

„Der Präsident der Kommission gehört dem Europäischen Rat an und wäre an der Aufstellung voll beteiligt. Er würde den Regierungschefs dann einen Vorschlag zur Diskussion, Modifizierung und Verabschiedung vorstellen. Dies wäre ein klares legislatives Programm und politisches Programm, das den einzelnen Räten ihr Arbeitspensum vorgeben würde. Die Unabhängigkeit der Kommission als Hüterin der Verträge bliebe unangetastet. Und die Kommission würde nach wie vor zusätzliche Vorschläge einbringen, wo ihre Rolle als Hüterin der Verträge es erforderlich machen würde“.

Allerdings liefe dieser Vorschlag de facto auf eine Schwächung des Initiativrechts der Kommission hinaus, da die Agenda von den Regierungschefs geschrieben würde. „Die Kommission wird als Annex des Rates behandelt, als sekretariatsähnliches Organ, das die Zuarbeiten für die Staats- und Regierungschefs zu liefern und auf die

Einhaltung der Verträge zu achten habe“ (Marhold 2001: 233).

Stärkung der nationalen Parlamente. Blair trat ferner für eine zweite Kammer des EP ein, gebildet aus Vertretern von nationalen Parlamenten. Als Aufgabe der zweiten Kammer nannte er die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips und „die demokratische Kontrolle auf europäischer Ebene über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“. Die nationalen Parlamente hätten also Aufgaben, die über die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips hinausreichten. Nichts sagte Blair, wie die demokratische Kontrolle ausgestaltet werden solle. Auch nicht, auf welchem Weg die Vertreter der nationalen Parlamente ausgewählt würden. Daher lassen sich die Ausführungen Blairs bezüglich der Rolle der nationalen Parlamente als rhetorische Strategie werten, in der Debatte über das Demokratiedefizit der EU präsent zu sein, ohne aber an grundlegenden Veränderungen interessiert zu sein. „Die parlamentarische Vertretung spielt für Blair eine untergeordnete Rolle“ (Becker/Leiß 2005: 62).

Bewertung der Grundsatzreden

Die Debatte über die institutionelle Zukunft der EU macht das Fortbestehen konkurrierender Vorstellungen deutlich. Die Analyse der Reden zeigt, dass die Regierungen der drei größten Mitgliedstaaten primär nicht an die Stärkung des EP denken, wenn es um die Demokratisierung der EU geht. Im Zentrum stehen Überlegungen, den nationalen Parlamenten eine größere Rolle zukommen zu lassen und die Integration durch eine verstärkte intergouvernementale Zusammenarbeit einer Gruppe von Staaten voranzutreiben. Die Regierungspositionen sind nicht einheitlich. Während Fischer in seiner Europarede versuchte, sich an die französischen Positionen anzunähern, provozierte Schröder mit einem sehr föderalistischen Vorschlag. In Frankreich waren die regierenden Sozialisten gegenüber supranationalen Lösungen aufgeschlossener als die Gaullisten, Chirac nahm eine Mittelposition ein. Mit dem Regierungswechsel und dem Ende der Kohabitation gab dann vor allem Chirac die französischen Positionen vor. Blair blieb trotz anders lautender Rhetorik dem britischen Leitbild der EU als Freihandelszone verhaftet.

Die Demos-Frage wurde verschiedentlich aufgeworfen, um supranationale Legitimierungsstrategien zu diskreditieren. Diese Argumentation verfolgte vor allem Blair, der in seiner Rede vor der polnischen Börse sagte, dass die supranationalen Institutionen nicht die Probe durch die Menschen bestünden, da diese die primäre Quelle demokratischer Legitimation in den gewählten Institutionen der Nationen sehen würde. Daher müssten die nationalen Parlamente auch durch eine zweite Kammer in das EU-System eingepasst werden.⁶¹ Dass die EU noch nicht auf eine starke gemeinsame Identität zurückgreifen kann, wurde auch von denjenigen nicht bestritten, die supranationalen Strukturen gegenüber aufgeschlossener waren. So merkte etwa Fischer im Streitgespräch mit Chévennement an, dass gestärkte supra-

61 FAZ 16. Mai 2001

nationale Strukturen einen wichtigen Beitrag zur Ausbildung eines europäischen Demos leisten können, gleichwohl nahm er die Vorbehalte der Gegenseite in seine Vorschläge auf, wenn er etwa die Substitution der Europaparlamentarier durch nationale Parlamentarier vorschlug. Im Diskurs der Regierungen war ferner die Rede von einer EU mit beschränkten Kompetenzen, in der manche Politikfelder auch wieder renationalisiert werden können. Zusammengefasst lässt sich sagen: Die Ausgangslage im Jahr 2000/2001 sprach nicht für eine Stärkung des EP. Die Argumentation der Regierungen ist in der Heuristik des Kapitels 2 in Feld 2 und 4 zu verorten. Nationale Legitimierungsstrategien bestimmten die Debatte – über die Regierung und/oder über die nationalen Parlamente. Es war daher zu erwarten, dass die Regierungen auch im weiteren Diskurs auf ihre Positionen und Argumentationen der Grundsatzreden zurückgreifen werden: die Problematik eines fehlenden europäischen Demos, die Forderung nach einer Parlamentskammer aus nationalen Parlamentariern, sowie die Forcierung einer verstärkten Zusammenarbeit.

3. 2 Vom Scheitern in Nizza bis zur Erklärung von Laeken

3. 2. 1 Nizza: Eine unbefriedigende Gipfelkonferenz

Die vor allem von Fischer angefachte Verfassungsdebatte nährte bei den Befürwortern einer Klärung von grundsätzlichen Fragen die Hoffnung, dass die Agenda der Regierungskonferenz von Nizza über die ‚leftovers‘ von Amsterdam hinaus erweitert werden könnte. Insbesondere die deutschen Ministerpräsidenten drängten darauf, die Regierungskonferenz inhaltlich nicht zu stark auf institutionelle Fragen zu beschränken. Die portugiesische Präsidentschaft zeigte sich derlei Überlegungen aufgeschlossen gegenüber (Feira-Bericht). Doch der französischen Regierung gelang es in ihrer Präsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte, eine breite Debatte beim Gipfel von Nizza zu vermeiden, und die Agenda auf die ‚leftovers‘ von Amsterdam zu beschränken. Ihr Schwerpunkt war vielmehr die Veränderung der Machtbalance zugunsten der großen Staaten. Dies wurde von den anderen Staaten als eine für eine Präsidentschaft unangemessene Parteilichkeit aufgefasst (Gray/Stubb2001: 11). Erschwerend für die Verhandlungsführung war die Kohabitation.

„One of the problems of the French Presidency was that Paris was determined to keep control on other points, especially the reweighting of votes. This combined with the cohabitation in government did not make it easy for (Ambassador, A.B) Vimont to steer the negotiations in Brussels. If a strategy existed, it seemed to be to leave the admittedly difficult contentious issues to the final evening, so that the Heads of State and Government would be forced to relent under intense political and media pressure (Gray/Stubb 2001: 11).”

Das Treffen des Europäischen Rates am 13./14. Oktober in Biarritz brachte keinen Fortschritt in den Verhandlungen. Die französische Ratspräsidentschaft brachte kein Hintergrundpapier in die Verhandlungen ein, drohte aber damit, keiner Einigung einer schlechten Einigung den Vorrang zu geben. Dennoch war Biarritz für die Regierungschefs die erste Gelegenheit seit Amsterdam, über institutionelle Fragen

zu sprechen – ohne aber sich anzunähern. Die Zustimmung zu mehr Flexibilität gab es nur abstrakt, ohne entsprechenden Artikelentwurf, die kleineren Staaten rückten nicht von ihrem ‚Ein Staat – Ein Kommissar-Prinzip‘ ab, und die Vorschläge zur Ausweitung der QME wurden Punkt für Punkt zerpfückt.

Die Ergebnisse von Nizza. Die vielen offenen Fragen (Stimmgewichtung, QME, Zahl der Kommissare) führten dazu, dass in Nizza vieles nochmals von vorn verhandelt werden musste. So wurde der Gipfel von Nizza der längste der europäischen Geschichte, bis in die Morgenstunden wurde verhandelt:

„Nice was something of a shock for all of the parties involved. IGC negotiations usually advance in three stages: preparation, negotiation and end game. (...), this time it seemed as if 18 months of preparation had been thrown out of the window and negotiation started from scratch” (Gray/Stubbs 2001: 13).

Die Ergebnisse von Nizza waren kaum geeignet, die EU fit zu machen für die Erweiterung. So führte die Neugewichtung der Stimmen im Rat zu mehr Blockademöglichkeiten als im bisherigen Vertrag (Wessels 2004). Die Spanne der Stimmen zwischen den größten und den kleinsten EU-Mitgliedstaaten wurde größer. Die bevölkerungsreichen Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien erhielten mehr Gewicht als bisher, damit auch in einer erweiterten EU eine angemessene Relation zwischen Stimmengewicht und Bevölkerungsgröße erhalten bleibt. Zwar konnte Chirac die Parität der Stimmgewichtung zwischen Frankreich und Deutschland durchsetzen, musste dafür aber den Deutschen zugestehen, die Zahl der 99 Sitze im EP zu behalten, während die anderen Mitgliedstaaten angesichts der Erweiterung ihre Zahl der Sitze im EP reduzieren mussten.

Bei der Neuorganisation der Kommission wurde eine endgültige Entscheidung verschoben. Zwar verzichteten die großen Mitgliedstaaten auf ihren zweiten Kommissar, über eine Verkleinerung der Kommission wird aber erst entschieden, sobald die Union auf 27 Mitgliedstaaten angewachsen ist. Gestärkt wurde allerdings die Position des Kommissionspräsidenten: Im Vertrag ist künftig festgeschrieben, dass er den einzelnen Kommissaren ihre Zuständigkeitsbereiche zuweisen und auch während der Amtsperiode Veränderungen vornehmen kann. Die Kommissare führen ihre Geschäfte unter seiner Aufsicht. Mit Billigung des Kollegiums kann er den Rücktritt einzelner Kommissare herbeiführen. Schließlich ernennt künftig der Präsident mit Billigung des Kollegiums die Vizepräsidenten. Damit näherte sich die Rolle des Kommissionspräsidenten weiter der eines Regierungschefs an.

Neben dem Gezerre um die Stimmgewichtung gab es auch keine nennenswerten Fortschritte bei der Ausweitung der QME. Zwar gab es eine Ausweitung der QME in einigen Bereichen; neben Personalentscheidungen (etwa bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten) gehörten dazu vor allem Entscheidungen im Bereich der Industriepolitik, der Erleichterung der Freizügigkeit der Unionsbürger und in Teilen der Wirtschafts- und Währungspolitik. Aber während im Bereich Justiz/Inneres für die ziviljustizielle Zusammenarbeit (mit Ausnahme des Familienrechts) bereits mit Inkrafttreten des Vertrages von Nizza die qualifizierte Mehrheit gelten wird, wurde dies – auf deutschen Wunsch – bei der Asyl- und Flüchtlingspolitik davon abhängig gemacht, dass zuvor einstimmig gemeinsame Grundsätze hierfür festgelegt werden.

Die gemeinsame Handelspolitik wurde grundsätzlich auch auf den Handel mit Dienstleistungen und die Bereiche des geistigen Eigentums ausgedehnt; die Bereiche, in denen mit Mehrheit entschieden werden kann, bleiben dabei allerdings relativ eng begrenzt.

Bei der verstärkten Zusammenarbeit kam es zu Vereinfachungen. Sie ist in der ersten Säule nicht mehr von der Zustimmung aller Mitgliedstaaten abhängig – und lässt sich nun also leichter als bisher herbeiführen. Wenn eine Gruppe von Mitgliedstaaten unter Nutzung der Gemeinschaftsinstitutionen ein Projekt vorantreiben will, bei dem nicht alle Mitgliedstaaten gleich mitmachen können oder wollen, hat sie seit Inkrafttreten des Vertrags von Nizza bessere Möglichkeiten dazu. Gegen die Begründung einer solchen ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ kann ein einzelner Mitgliedstaat jetzt kein Veto mehr einlegen. Für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die bisher ausgenommen war, kann jetzt eine verstärkte Zusammenarbeit eingeleitet werden. Dabei sind allerdings militärische und verteidigungspolitische Fragen ausgenommen.

Bewertung der Gipfelkonferenz

Im Ergebnis brachte der Gipfel von Nizza einige institutionelle Veränderungen, allerdings wurden die Grundsatzfragen, die während der Verfassungsdebatte im Vorfeld der Regierungskonferenz debattiert wurden, nicht thematisiert. Frankreich war es gelungen, die Verfassungsdebatte von dem Gipfel in Nizza fernzuhalten. Statt der Öffnung der Agenda über die ‚Leftovers‘ von Amsterdam hinaus, beharrte Frankreich vor allem darauf, den größeren Staaten ein größeres Stimmgewicht zukommen zu lassen. Dies gelang, allerdings um den Preis, dass Frankreich massiv kritisiert wurde. Die Vertragsrevision wurde in der Öffentlichkeit als nicht ausreichend betrachtet, um legitime Strukturen der EU zu schaffen. Die Art, wie die Regierungskonferenz abgelaufen war, führte ferner dazu, dass die Tauglichkeit der Methode der Regierungskonferenz für weitere Vertragsrevisionen in Zweifel gezogen wurde.

Deutsch-französischer Motor funktionierte nicht mehr. Deutschland und Frankreich schafften es nicht, den Konflikt über die Stimmgewichtung im Rat im Vorfeld zu entschärfen. Frankreich beharrte auf der symbolisch wichtigen gleichen Stimmenzahl im Rat wie Deutschland. Auch schafften es die beiden Länder nicht, die längerfristige Debatte über die Verfasstheit der EU mit der konkreten Arbeit der Regierungskonferenz zu verbinden. Der Konflikt zwischen Frankreich und Deutschland wurde als schwere Krise der EU aufgefasst. „Von einer gemeinsamen Führungsrolle waren Frankreich und Deutschland weit entfernt. Ihre Haltungen waren (...) zentraler Bestandteil der Verhandlungsprobleme“ (Schild 2001: 1). In der Kritik stand vor allem Chirac, dem vorgeworfen wurde, nationale Symbolik vor eine rationale Politik zu stellen. Die Verhandlungsführung wurde ferner gewertet als ein Symbol für die Widersprüchlichkeiten der französischen Europapolitik, bei der die alte Vorstellung von der EU als Einflussmultiplikator der französischen

Außenpolitik immer weniger den Realitäten entspricht. Das Beharren auf der nationalstaatlichen Souveränität bei gleichzeitig fortschreitender Vertiefung und Erweiterung gerät zu nehmend zu einem unmöglichen Unterfangen.

„Der ‚halbierte Gaullismus‘ in der französischen Europapolitik – sehr weitgehende Bereitschaft zu Integration und Souveränitätsverzicht im Wirtschafts- und Währungsbereich bei gleichzeitigem Festhalten an intergouvernementalen Methoden in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie an einer starken Stellung nationaler Exekutiven im Institutionengefüge der EU – kann weder die Stellung Frankreichs in Europa hinreichend sichern, noch bietet er schlüssige Antworten im Hinblick auf die Definition des Verhältnisses zu Deutschland“ (Schild 2001: 9).

Eine Schlussfolgerung, die auch von dem ehemaligen französischen Außenminister Hubert Védrine geteilt wurde:

„Ich würde nicht – oder nicht mehr – sagen, dass (Europa) für uns automatisch ein Einflussmultiplikator ist. Dies war der Fall bis Anfang der 90er Jahre, als es weniger Mitglieder umfasste und eine *andere Kommission* sowie ein *anderes Parlament* (Hervorhebung, A.B.) besaß. Heute haben wir es mit einem komplexeren, instabileren System zu tun, in dem das Gleichgewicht zwischen den Einflüssen und Institutionen im Vorhinein weniger klar definierbar ist, wo die Beziehungen weniger harmonisch, die Rollen weniger klar definiert, die Ergebnisse weniger vorhersehbar sind“.⁶²

Védrine gestand damit ein, dass die Kommission sich nicht mehr als machtlose Behörde behandeln lässt, und dass auch das EP seine Rolle verändert hat. Der französische Europaabgeordnete Lamassoure forderte angesichts dieser Veränderungen ein Umdenken in der französischen Europapolitik. Das heilige Prinzip der nationalen Souveränität reibe sich an der europäischen Integration. Dies gelte es zu überdenken, wolle man nicht isolieren.⁶³ Es lässt sich festhalten, dass die Resonanz auf den Gipfel von Nizza die französische Regierung unter Druck setzte, die Zukunftsfragen der EU offensiver anzugehen.

Weitere Regierungskonferenz beschlossen

Nach den mageren Ergebnissen des Gipfels standen die Regierungschefs stark unter Druck, die Fragen der Funktionsfähigkeit und Legitimität der EU grundsätzlicher anzugehen. Der erste Schritt dahin geschah bereits mit der Unterschrift unter den Vertrag von Nizza, da in der angefügten Erklärung schon die Folgekonferenz beschlossen wurde.

Die Erklärung ging zurück auf eine deutsch-italienische Initiative aus dem Frühjahr. Bereits im Vorfeld des Gipfels in Nizza hatte die deutsche und italienische Regierung ein Papier zur Zukunft der Europäischen Union eingebracht. Darin wurde vorgeschlagen, in Nizza eine Erklärung zu verabschieden, die eine Liste von Fragen umfasst, die auf einer weiteren Regierungskonferenz zu errörten sind. Auch die

62 Hubert Védrine: *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*. Dialogue avec Dominique Moïsi, Paris: Fayard 2000, S. 102f. (Übersetzung Schild 2001: 12)

63 In der Zeitschrift "Commentaire" (Nummer 94, Sommer 2001, Übersetzung A.B.)

deutschen Ministerpräsidenten hatten bereits im März 2000 ihre Zustimmung zum Vertrag von Nizza von einer weiterführenden Debatte abhängig gemacht. Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich in Nizza daher auf die von Deutschland und Italien vorgeschlagene ‚Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union‘. Darin wird unter anderem festgestellt (ausführlich in Becker/Leiß 2005: 53),

- dass bereits im nächsten Jahr eine breite öffentliche Diskussion zur Zukunft der EU angeregt werden soll, an der sich alle interessierte Parteien (nationale Parlamente, Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, sowie die Vertreter der Beitrittsländer) beteiligen sollen
- dass spätestens im Dezember 2001 der Europäische Rat eine Initiative zur Einleitung eines umfassenden Reformprozesses ergreifen wird
- dass folgende Fragen behandelt werden sollten: Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, Status der in Nizza proklamierten Charta der Grundrechte, Vereinfachung der Verträge und die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas
- dass die Folgekonferenz 2004 einberufen werden wird.

Mit dieser Erklärung legte sich die Regierungskonferenz bereits auf die nächste Reform der Architektur der EU fest.

3. 2. 2 Laeken: Verhandlungen über einen Verfassungskonvent

Der Reiz der Konventsmethode

Das viel kritisierte Ergebnis von Nizza und dessen Zustandekommens warfen die Frage auf, ob Regierungskonferenzen die anstehenden Aufgaben noch adäquat lösen können. Schließlich war trotz mehrerer Regierungskonferenzen die EU immer noch nicht fit für die Erweiterung. Zwar war in der Erklärung von Nizza noch nicht von einem Konvent die Rede, aber angesichts der Schwächen des Handelns auf Regierungskonferenzen und des gelungenen Vorbilds des Konvents zur Ausarbeitung der Grundrechtscharta, drängte sich die Idee einer Neuauflage auf. „Zum Kontext des Verfassungskonvents gehört natürlich auch der vorangegangene Grundrechtskonvent, dessen Erfolg die Voraussetzung für die Erweiterung des Experiments ‚Konvent‘ auf dem Gebiet der Verfassungsbildung war“ (Göler/Marhold: 2005: 455, mit Verweis auf Leinen/Schönlau 2001). Verschiedentlich wurde die Konventsmethode gar als Chance zur Verwirklichung des Modells einer deliberativen Demokratie angesehen (Maurer 2003a, Wessels 2002). Anders als die Regierungskonferenzen ist die Konventsmethode transparent und öffentlich, bezieht gewählte Abgeordnete des EP und der nationalen Parlamente mit ein, und fördert die deliberativen Elemente in Verhandlungen. Angesichts der vermeintlichen Vorteile der Konventsmethode wurde sie somit zu einer Art Katalysator für eine breite europaweite Debatte über alternative Formen der Vertragsrevision (Becker/Leiß 2005: 55).

Kommissionspräsident Romano Prodi sprach sich in seiner Rede vor dem EP am 17. Januar 2001 dafür aus, dass der Europäische Rat in Laeken, ein Forum einsetzen solle, das in Anlehnung an den Grundrechtskonvent aus Vertretern des EP, der nationalen Parlamente, sowie der Regierungen und der Kommission bestehe und „institutionellen Schlussfolgerungen“ ausarbeiten solle. Kurz darauf verwendete die Kommission den Begriff des Konvents.⁶⁴ Auch das EP sprach sich für die Einsetzung eines Konventes aus und forderte, die daran anschließende Regierungskonferenz noch vor den Wahlen zum EP im Juni 2004 abschließen.⁶⁵ Die ersten konkreten Vorschläge zur Strukturierung der Vorbereitungsphase der nächsten Regierungskonferenz machte die belgische Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2001.

Die Initiative der belgischen Ratspräsidentschaft

Ambitioniertes Ziel des belgischen Premiers Guy Verhofstadt war eine breite Agenda für einen Konvent. Zur Ausarbeitung eines Vorschlags für die Erklärung von Laeken setzte er die so genannte Laeken-Gruppe ein. Zu ihr gehörten Franklin Dehousse (Europarechtsprofessor an der Universität Liege (Lüttich) und Mitglied der Westendorp-Gruppe, die die Regierungskonferenz 1996 vorbereitet hatte), Koen Lenaerts (Europarechtsprofessor an der Katholischen Universität Leuven), die den Entwurf schrieben, sowie der ehemalige italienische Premierminister Giuliano Amato, der frühere belgische Premierminister Jean-Luc Dehaene, der frühere Kommissionspräsident Jacques Delors, der ehemalige polnische Außenminister Bronisław Geremek und David Miliband, zuvor Berater des britischen Premiers.

Unterstützt wurden die ambitionierten Pläne von kleineren Staaten und Deutschland, während insbesondere Frankreich und Großbritannien der Idee skeptisch bis ablehnend gegenüberstanden. Die unterschiedlichen Ansätze zeigten sich beispielsweise beim ‚Internationalen Bertelsmann – Forum‘ in Berlin, im Rahmen dessen Schröder sich für eine europäische Verfassung aussprach, während Aznar sich ablehnend äußerte und der französische Außenminister Védreine angesichts der unabgesprochenen Vehemenz Schröders pikiert war.⁶⁶ Magnette interpretiert Schröders vehementes Eintreten für supranationale Lösungen vor allem innenpolitisch motiviert:

„Chancellor Schroeder’s support can easily be explained by domestic concerns: promoting a European constitution, in a country where citizens remain strongly pro-European, was a good way to compete with the Christian-democrat opposition and to come back to an issue largely monopolized by the Green party led by the charismatic and avowedly federalist Minister for foreign affairs Joschka Fischer” (Magnet 2003: 5).

64 Mitteilung der Europäischen Kommission über bestimmte Modalitäten der Debatte über die Zukunft der EU vom 25. April 2001; KOM (2001) 178

65 Entschließung des EP zum Vertrag von Nizza und der Zukunft der EU vom 31. Mai 2001

66 FAZ 22. Januar 2001

Die Position der kleineren Staaten erklärt sich aus den Erfahrungen von Nizza, bei der die Stimmgewichtung im Rat zu ihren Ungunsten verschoben worden war:

„At Nice, they had realized that IGCs remain governed by big bargains where the large states are often able to impose their views or at least to veto those proposals which go against their interest. A preparatory body that would put all the actors on an equal foot, deliberate publicly, and include MEPs and commissioners offered the negotiators of the small countries more possibilities to forge alternative coalitions and to reduce the impact of the veto. The large states, on the contrary, Britain, France and Spain particularly, were rather reluctant to accept such a new process“ (Magnetie 2003: 5).

Blockade im Rat. Der Widerstand einiger Regierungen gegen die Einsetzung eines Konvents schien diesen zunächst zu verhindern. „Bei den vorbereitenden Gesprächen mussten die belgischen Unterhändler feststellen, dass nur die Europäische Kommission sowie die Regierungen der traditionell integrationsfreundlichen Beneluxländer, Deutschlands, Italiens, sowie Griechenlands ähnliche anspruchsvolle Ziele verfolgten“ (FAZ 19. November 2001).

„Viermal war die Bildung des Verfassungskonvents ein Thema in der Runde der Fünfzehn. Stets der gleiche Frontverlauf: Die Neinsager hätten am liebsten überhaupt keinen Konvent, da dessen Arbeitsergebnisse weit über das von ihnen gewollte Maß an Integration hinausschießen könnten. ‚Mit beiden Füßen stehen die Briten, die Iren, die Skandinavier ebenso wie die Spanier und die Portugiesen auf der Bremse‘, sagt ein hoher Diplomat in Brüssel. Und auch der Franzose Chirac sei nicht großem Elan dabei“ (Der Spiegel 50/2001).

Insbesondere hatte Frankreich kein Interesse daran, durch eine neuerliche Reform die in Nizza hart erkämpfte Parität mit Deutschland auf das Spiel zu setzen: „The clear French preference was to perpetuate the intergovernmental method of peripatetic European Council summits and Council of Ministers meetings in which those equal voting weights for France and Germany that Chirac had won at Nice would apply“ (Pond 2001: 34).

Rhetorische Strategie der belgischen Ratspräsidentschaft. Um eine Opposition gegen den in Laeken anvisierten Beschluss zur Einsetzung eines Konvents zu vermeiden, beschwor Verhofstadt die Kluft, die sich zwischen Bürgern und den europäischen Institutionen aufgetan habe (Spiegel 50/2001), also das Demokratiedefizit der Union. Ferner bediente er sich rhetorischer Hilfsmittel. So nannte er den Konvent zunächst nur „body“, der eine breite Debatte führen solle, die zusammen mit den nationalen Diskursen und dem Dialog der Zivilgesellschaften die nächste Regierungskonferenz vorbereiten solle. Die Entscheidung über die institutionellen Reformen bliebe aber in den Händen der Regierungen, so der belgische Ministerpräsident (Magnetie 2003: 5). Angesichts der Betonung, dass das Abschlussdokument des Konvents zusammen mit den Debatten in den Mitgliedstaaten lediglich einen Startpunkt darstelle für die Beratungen der Regierungskonferenz, wurde es für die den Konvent ablehnenden Regierungen schwierig, sich öffentlich gegen Pläne zur Einberufung eines Konvents zu stellen, ohne ihre Reputation zu beschädigen.

Die dem Konvent skeptischen Regierungen diskutierten daher immer weniger über die Einsetzung des Konvents, als vielmehr über das Mandat des Konvents. Gestritten wurde darüber, ob der Konventsprozess in der Verabschiedung einer Verfassung münden sollte, ob der Konvent dazu einen Entwurf erarbeiten sollte oder

lediglich Optionen, und mit welchen Fragen die Erklärung von Laeken den Konvent betrauen sollte.

In den Formulierungen der Fragen, die der Konvent beantworten sollte, beharrten die französische und die britische Delegationen darauf, dass die Handlungsfähigkeit durch einstimmige Entscheidungsverfahren im Rat weniger negativ beschrieben werden sollten als im belgischen Entwurf, und dass die Formulierung „deadlocks of unanimity“ aus der Erklärung gestrichen würde. Ferner wurde darauf bestanden, dass Fragen der Renationalisierung von EU-Kompetenzen und die Stärkung des Rats in die Agenda für den Konvent mit aufgenommen wurden. Gegen die von belgischer Seite vorgelegte breite Palette von Fragen, die auch die Außenpolitik mit einbezogen, wandte der spanische Außenminister ein, dass der Konvent nicht thematisch zu überfrachten sei, weil er sonst zu scheitern drohe. Am institutionellen Gleichgewicht solle möglichst nicht gerüttelt werden. Sein französischer Kollege Védrine mahnte zu Zurückhaltung und forderte, zunächst das Inkrafttreten des Vertrags von Nizza abzuwarten (FAZ 20. November 2001). Dennoch sprach die deutsch-französische Erklärung von Nantes Ende November 2001 (FAZ 14. Dezember 2001) von einer Verfassung, während Blair lediglich von einer ‚konstitutionellen Zukunft‘ (FAZ 14. Dezember 2001) der EU sprach.

Bezüglich des Mandats setzten sich verschiedene Regierungen dafür ein, festzuschreiben, dass der Konvent der Regierungskonferenz nicht vorgreift und lediglich Optionen ausarbeitet. Schließlich würde ein kompletter Verfassungsentwurf in der Öffentlichkeit eine hohe Legitimität genießen. Die Regierungen könnten einen solchen nach mehrmonatiger Arbeit im Konsens beschlossenen Text nicht mehr nur einfach als Stichwortgeber bezeichnen. Vielmehr käme „an seinem Ergebnis kein Mitgliedsstaat und kein Beitrittskandidat vorbei, wollte er sich nicht selbst ins europäische Abseits begeben. Auf diese Weise hätte der Konvent den Handlungsspielraum der nachfolgenden Regierungskonferenz so weit eingeeengt, dass dieser faktisch nur die Akklamation der Verfassung bleibt“ (Becker/Leiß 2005: 75). Daher betonte der französische Europaminister Moscovici kurz vor dem Gipfel in Laeken vor der Assemblée Nationale am 11. Dezember 2001,⁶⁷ dass das vom Konvent zu erarbeitende Dokument lediglich Optionen für die anschließende Regierungskonferenz darstelle. Der Konvent sei lediglich eine intermediäre Etappe zwischen den nationalen Debatten und der Regierungskonferenz 2004. Verschiedentlich wurde auch die Idee eines Lenkungsausschuss eingebracht, der den Konvent an der kurzen Leine hätte führen sollen. Dagegen organisierte vor allem der Europaausschuss des Deutschen Bundestages Widerstand und verlangte in einer Stellungnahme, die für die Bundesregierung so verbindlich ist wie ein Beschluss des Bundestags, dass die Bundesregierung die völlige Unabhängigkeit des Konvents garantieren müsse (Der Spiegel 7/2002).

Nominierung des Präsidenten. Eine weitere wichtige Strategie, den Reformeifer des Konvents zu zähmen, war die Nominierung des Konventspräsidenten. Denn schließlich ist der Präsident nicht nur protokollarisch der erste Mann im Konvent,

67 Dokumentiert: http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/page_31.html

sondern kann strukturierend in die Debatte eingreifen. Der von einigen Regierungen favorisierte Delors galt den intergouvernementalistisch gesinnten Regierungen als zu föderal. Chirac hatte zudem ein Interesse „im beginnenden Wahlkampf dem innenpolitisch nicht bequemen Wegbegleiter aus dem bürgerlichen Lager (Giscard d’Estaing) eine europäische Spielwiese zu geben“ (FAZ 17. Dezember 2001). Bundeskanzler Schröder unterstützte Chiracs Wunsch, um die deutsch-französische Verbundenheit zu demonstrieren. Verhofstadt, der für Delors war, handelte schließlich einen Kompromiss aus: Giscard d’Estaing sollte Präsident werden, aber ‚umringt‘, wie er es später ausdrückte, durch zwei Stellvertreter: den früheren italienischen Premierminister Giuliano Amato und seinen eigenen Vorgänger Jean-Luc Dehaene (FAZ 17. Dezember 2001). Damit wurden Giscard d’Estaings gaullistischen Vorstellungen eines Europas der Nationen durch zwei dezidiert an föderalen Vorstellungen orientierten Vizepräsidenten des Konvents ausbalanciert.⁶⁸

Ein interpretationsfähiges Mandat. Die Erklärung von Laeken war schließlich ein Kompromissdokument, das Raum für Interpretationen bezüglich der inhaltlichen Fragen des Konvents ließ. Hinsichtlich des Mandats wurde aber festgelegt, dass der Konvent die Regierungskonferenz durch seine Optionen oder Empfehlungen lediglich vorbereitet. „It was clear, from the wording of this mandate, that the Convention was formally nothing more than a preparatory body, and that the governments’ power was not formally altered by this process“ (Magnette 2003:6).

Unter der Überschrift ‘Europa am Scheideweg’ wurden die Ursachen für die allgemein festzustellende Europaskepsis analysiert. Explizit wurde damit die legitimatorische Krise der EU als Ausgangspunkt der Reformdebatte genannt. Das Ziel sei eine demokratischere, effizientere und transparentere Europäische Union. Die drei Ziele machen deutlich, dass transparente Strukturen nur ein Element einer demokratischeren Union sind, dass Transparenz allein aber noch nichts über die demokratische Qualität der Institutionen aussagt. Dies zu erwähnen ist wichtig, weil im Laufe des Konvents viele Akteure das an sie gestellte Demokratiegebot auf eine Vereinfachung und eine höhere Transparenz der Institutionen reduzierten. Im zweiten Teil der Erklärung wurde das Mandat des Konvents in rund 60 Fragen dargelegt. Mit den Fragen gab die Erklärung die Richtung der Diskussion vor, allerdings konnte jede Regierung die ihr wichtigen Fragen formulieren, so dass die unterschiedlichen Positionen der Regierungen überdeckt werden konnten, und dem Konvent ein sehr offenes Mandat bescherten. Der dritte Teil der Erklärung legte die Zusammensetzung des Konvents und seine Arbeitsmethoden fest. So sollten dem Konvent 15 Vertreter der Regierungen, 30 Vertreter der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten (jeweils 2 pro Land) sowie 16 Abgeordnete des EP und 2 Mitglieder der Kommission angehören. Die Beitrittsländer stellen ebenfalls jeweils einen Regierungsvertreter und zwei Abgeordnete.

68 Siehe zu dieser Einschätzung Norman 2003, Becker/Leiß 2005:83, oder Große Hüttmann (2004), der von zwei ‚Aufpassern‘ an Giscard’s Seite spricht (S.149). Allerdings war das gesamte Präsidium vor allem darauf bedacht, die möglichen Kompromisslinien zwischen den Regierungen auszuloten (Göler/Marhold 2005: 462 ff).

Bewertung

Viele Regierungen waren vehement gegen einen Konvent, der nicht ihrer Kontrolle unterstand. Bis zuletzt wehrten sich insbesondere die Regierungen von Großbritannien, Spanien, Irland, Dänemark, Portugal und Irland gegen die Einsetzung des Konvents. Allerdings konnten sie erfolgreich normativ unter Druck gesetzt werden. Das Scheitern der Regierungskonferenz in Nizza, die ungelöste Anpassung der Institutionen an die EU-Erweiterung und die damit verbundenen Fragen nach dem Sinn und Zweck der Union, sowie das erfolgreiche Vorbild des Grundwertekonvents halfen den Befürwortern des Konvents, die Gegner argumentativ in die Defensive zu drängen. Gegen den Konvent konnten die Gegner nicht argumentieren, ohne das eigene Image auf das Spiel zu setzen. Das Einnehmen einer Blockadehaltung war nach den Erfahrungen von Nizza diskreditiert, die Verfassungsdebatte musste endlich kanalisiert werden. Allerdings gelang es den Gegnern eines Konvents in den Verhandlungen mit der belgischen Präsidentschaft, das Mandat des Konventes zu beschränken. Das Ergebnis war eine Erklärung von Laeken mit einem sehr interpretationsfähigen Mandat für den Konvent:

„The rather federalist blueprint written by the Belgian government’s advisers was counterbalanced by much more sceptical questions raised by the most reluctant governments (Britain and France). As a result, the Laeken Declaration is the most open text ever adopted by the European Council. (...) In terms of institutions, the Declaration asks if the President of the Commission should be appointed by the European Council, by the European Parliament or directly elected by citizens, it envisages to strengthen the European Parliament, but also the Council and to give a role to national parliaments. In other words, each government managed to have its own priorities mentioned in the Declaration” (Magnette 2003: 6).

Dies führte dazu, dass manche Regierungen im Anschluss des Gipfels von Laeken die Ausarbeitung einer Verfassung als Aufgabe des Konvents betrachteten, während andere Regierungen dem Konvent nur die Ausarbeitung von Optionen zugestanden. Das Resultat der Verhandlungen in Laeken bezeichnet Magnette mit Referenz an Elster daher als „mechanism of conflict resolution through ambivalent agreement – based on preference differences and belief differences that cancel each other“ (Elster 1998b: 101). Auch wenn viele Regierungen in der Folge die Unverbindlichkeit der Arbeit des Konvents betonten, so ahnten doch einige, dass ein Prozess in Gang gesetzt wurde, der seine eigene Dynamik entfalten würde. So sagte der deutsche Außenminister, dass den Regierungen nicht bewusst gewesen sei, was sie taten, als sie den Konvent einberiefen. Vize-Präsident Dehaene äußerte in einem Interview, dass es für die Regierungen sehr schwer werde, das Ganze unter Kontrolle zu halten (Der Spiegel 7/2002).

3. 3 Strukturierende Elemente der Konventsarbeit

Die argumentativen Auseinandersetzungen im Konvent wurden kanalisiert durch strukturierende Elemente der Konventsarbeit, die im Folgenden erläutert werden. Zu

den Elementen gehörten sowohl Argumentation begünstigende wie einschränkende Faktoren.

3. 3. 1 Zusammensetzung und Arbeitsphasen

Der durch die Erklärung von Laeken eingesetzte Konvent trat zwischen März 2002 und Juli 2003 zu 27 Plenarsitzungen und 52 Sitzungstagen zusammen. Sowohl das Plenum als auch die eingesetzten Arbeitsgruppen tagten öffentlich. Alle Dokumente wurden im Internet veröffentlicht⁶⁹. Der Konvent zählte 105 Mitglieder (und ebenso viele Stellvertreter), wobei die Parlamentarier mit 72 Personen rund zwei Drittel der Konventsmitglieder stellten – sicherlich ein förderlicher Faktor im Diskurs. Allerdings war die Gruppe der nationalen Parlamentarier eine sehr heterogene Gruppe, hatten nationale Parlamentarier und Mitglieder des EP unterschiedliche bis konkurrierende Interessen, und war ferner von Anfang an auch klar, dass Entscheidungen im Konvent nicht über das Mehrheitsprinzip herbeigeführt werden können.

Außerdem muss berücksichtigt werden, dass 41 amtierende und ehemalige Regierungschefs oder Minister dem Konvent angehörten. Dies löste im EP zunächst Befürchtungen aus, dass die Regierungen mit ihren zahlreichen 'politischen Schwergewichten' die Parlamentarier trotz deren numerischen Überzahl dominieren könnten.⁷⁰ Ausdruck der Stärke der Regierungsseite war das Konventspräsidium: Präsident Valéry Giscard d'Estaing war früherer französischer Staatspräsident, seine beiden Stellvertreter Jean-Luc Dehaene und Giuliano Amato waren Ministerpräsidenten in Belgien und Italien. Hinzu kamen im Konvent mehrere amtierende Regierungsmitglieder aus der EU: der belgische Außenminister Louis Michel, der italienische Vize-Premier Giancarlo Fini, der britische Europaminister Peter Hain, der französische Europaminister Pierre Moscovici (Frankreich), die stellvertretende schwedische Ministerpräsidentin Lena Hjelm-Wallén und der Ministerpräsident von Baden-Württemberg, Erwin Teufel. Im Herbst 2002 (als so manchen Regierungen bewusst wurde, dass der Konvent eine größere als anfangs vermutete Rolle spielen würde) kam der deutsche Außenminister Joschka Fischer hinzu, ebenso sein französischer Amtskollege Dominique de Villepin. Ehemalige Regierungsmitglieder waren Lamberto Dini (Italien), Jacques Santer (Luxemburg) und Ray McSharry (Irland). Die Kandidatenländer entsendeten neun amtierende Minister und Staatssekretäre. Ehemalige Regierungsmitglieder fanden sich auch unter den 76 Abgeordneten aus dem EP und den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten und Kandidatenländer.

Dem Präsidium gehörten neben dem Präsidenten und den beiden Vize-Präsidenten neun weitere Mitglieder des Konvents an: die Vertreter der Regierungen der Länder, die während der Dauer des Konvents den Unionsvorsitz innehatten (Ana Palacio für Spanien, Henning Christophersen für Dänemark und Giorgos Katifioris für Griechenland), zwei Vertreter der nationalen Parlamente (John Bruton, Irland

69 Dokumentiert: <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes.htm>

70 Dokumentiert: http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_de.htm.

und Gisela Stuart, Großbritannien), zwei Vertreter des EP (Klaus Hänsch, Deutschland und Inigo Mendez de Vigo, Spanien), sowie die beiden Vertreter der Kommission, Michel Barnier und Antonio Vitorino. Im Namen der Beitrittsländer war Alois Peterle, Vertreter des slowenischen Parlaments, gleichberechtigtes Präsidiumsmitglied.

Präsident Giscard d'Estaing unterteilte die Konventsarbeit in drei Phasen. Die erste Phase des ‚Zuhörens‘ bis Juli 2002 diente einer Bestandaufnahme der Probleme der EU, in der zweiten Jahreshälfte folgte die ‚Phase der Erörterung‘, zu der themenspezifische Arbeitsgruppen eingerichtet wurden. Konkret wurde es in der dritten ‚Phase der Formulierung‘ ab Beginn des Jahres 2003, in der das Präsidium erste Gliederungen zur Verfassung und Artikelentwürfe vorlegte. Nach dem Aushändigen und Erläutern der Entwürfe konnten die Konventsmitglieder schriftliche Änderungsanträge einreichen. In einer der darauf folgenden Plenartagungen wurden dann die Entwürfe diskutiert. Durch die lange Anhörungsphase kam der Konvent gegen Ende in Zeitdruck. Die Formulierung des Teil III erfolgte gar erst nach der feierlichen Verabschiedung des Verfassungsentwurfs.

3. 3. 2 Interpretation des Mandats und Verfahrensnormen

Verfassungsentwurf statt Optionen. Von Beginn an war klar, dass der Konvent sich nicht mit der Rolle eines vorbereitenden Komitees zufrieden geben würde, das wie in der Erklärung von Laeken vorgesehen Empfehlungen und Optionen ausarbeitet, sondern vielmehr einen kompletten Verfassungsentwurf schreiben wollte. Denn eine komplette Verfassung ist ungleich schwerer wieder aufzulösen als die Vorlage von Optionen. Die europäischen Staats- und Regierungschefs akzeptierten schließlich bei ihrem Treffen am 22. Juli 2002 in Sevilla das selbstgesetzte Ziel des Konvents. Mit diesen hochgesteckten Erwartungen setzte sich der Konvent selbst unter Druck, ein Ergebnis zu liefern, was für die Überwindung von positionellen Gräben hilfreich war. Schließlich war allen die Geschichtsträchtigkeit ihrer Arbeit bewusst.

Argumentieren als Norm. Der Konvent war die Konsequenz aus der gescheiterten Methode der Regierungskonferenz. Eine Kopie der Verhaltensweisen an Regierungskonferenzen war daher nicht opportun. Statt einer Blockadepolitik und dem frühzeitigen Ausklammern kontroverser Themen sollte es dem Konvent gelingen, einen umfassenden und tiefgehenden öffentlichen Diskurs in die Wege leiten. „Gesetzt wird damit auf die Kraft der Argumentation“ (Wolfgang Wessels in FAZ 14.12.2001). Giscard d'Estaing appellierte in den ersten Sitzungen an die historische Dimension dieses Konvents, die ein Scheitern verbieten würde. Schließlich würde sich eine solche Chance kaum wiederholen.

„Diese Maßnahmen dienten dazu, die Mitglieder des Konvents, die sozialpsychologisch eher eine Zufallsgruppe bildeten, zu einer arbeitsfähigen Gemeinschaft zusammenzuschweißen, die mit einem deutlichen ‚Wir-Bewusstsein und dem Gefühl für die übernommene Verantwortung

ausgestattet sein sollten. Die Entwicklung einer eigenen Identität als ‚Europaelite‘ und die zunehmende Distanz zur nationalen Ebene sollten eine Atmosphäre hervorrufen, in der sich ein reges konstruktives und ‚diskursives Eigenleben‘ entfaltet“ (Becker/Leiß 2005:74).⁷¹

Magnette (2003:8) bezeichnet diese Arbeitsmethode als die Institutionalisierung eines ‘deliberative setting’.

Keine Abstimmungen. Förderlich für Argumentationsprozesse war der Verzicht auf Abstimmungen. Positionen konnten daher nicht einfach durch Koalitionsbildungen per Mehrheitsentscheid durchgesetzt werden. Allerdings bedeutete die Konsensorientierung nicht den Zwang zur Einstimmigkeit. Vielmehr blieb unklar, wie breit ein breiter Konsens sein müsste. Klar war aber, dass eine kleine Opposition nicht große Mehrheitsentscheidungen blockieren könnte. Damit konnte kein Akteur mit einem Veto drohen, sondern musste versuchen, seine Positionen in den ‚Mainstream‘ zu integrieren. Die Regierungsvertreter konnten zwar auf die Vetomöglichkeit bei der anschließenden Regierungskonferenz verweisen, die Vetodrohung bezüglich des Konventsergebnisses blieb angesichts fehlender Abstimmungen aber eine schwache Drohung. Ohne Abstimmungen oblag es dem Präsidium über einen vorhandenen Konsens zu befinden. Mit einer derartigen Verlagerung der Entscheidungsfunktion auf den Präsidenten oder das Präsidium wurde ein „Zwischenweg zwischen möglicherweise konfliktfördernden Abstimmungen und lähmenden Einstimmigkeitsgebot eingeschlagen“ (Wolfgang Wessels in FAZ 14. Dezember 2001). Wie wenig unter Umständen Mehrheitspositionen zählten, verdeutlicht eine Antwort Giscard d’Estaings auf die Feststellung eines Konventsmitglieds, dass nur sieben Kollegen sich für einen hauptamtlichen Ratspräsidenten ausgesprochen hätten. Er erwiderte: „La Convention doit avoir des règles plus subtiles parce que la représentation n’est pas proportionnelle. Vous avez deux membres de la Commission, deux ou trois fois plus de parlementaires nationaux que des parlementaires européens. Par conséquent, il faut prendre une vue globale en tenant compte de la diversité de la Convention“.⁷²

Da Interessenskonflikte nicht durch Abstimmung entschieden werden konnten und zu offensichtliches Bargaining eine Verletzung der sich selbst gestellten Norm der Deliberation dargestellt hätte, waren die Konventsmitglieder „encouraged to argue, or at least to feign arguing“ (Magnette 2003: 11) – gemäß Elster neben ‚bargaining‘ und ‚voting‘ die dritte Möglichkeit der Konfliktregelung (Elster 1998: 5).

71 Siehe dazu auch: Georg Voruba (2002)

72 Übersetzung: „Der Konvent muss subtilere Regeln (als das Prinzip der Mehrheiten) haben, weil die unterschiedlichen Gruppen nicht proportional vertreten sind. Es gibt zwei Kommissionsmitglieder, zwei oder drei Mal so viel nationale Parlamentarier wie Abgeordnete des EP. Daher muss man aus einer umfassenderen Perspektive die Verschiedenheit des Konvents berücksichtigen“, in der Plenardebatte am 20. Januar 2003. Alle Plenardebatten finden sich im Wortlaut auf der Website des EP: <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes.htm>, französische Beiträge im Konvent werden vom Autor übersetzt.

3. 3. 3 Die strukturierende Macht des Präsidiums

Enger Kontakt mit den Regierungen. Ziel des Präsidiums war es, die Positionen und Sensibilitäten der Regierungen zu beachten, um ein Scheitern des Konvents in der anschließenden Regierungskonferenz zu verhindern. „Im Allgemeinen gilt, dass es das Anliegen des Präsidiums war, die Stellungnahme der Staats- und Regierungschefs zum Verfassungsvertrag zu antizipieren und sich zu fragen, was vom Europäischen Rat für akzeptabel gehalten werden würde“ (Göler/Marhold 2005: 462). Am deutlichsten war das bei Präsident Giscard d’Estaing. In seinem Verhalten kam die „ständige Sorge zum Ausdruck, der Konvent könne sich in der Begeisterung über seine epochale Aufgabe zu Illusionen hinreisen lassen, die die Staats- und Regierungschefs anschließend auf den Boden der ‚Real-, oder Machtpolitik zurückholen (...) würden“ (Göler/Marhold 2005: 462). Durch häufige Besuche in den europäischen Hauptstädten erkundete Giscard d’Estaing die Kompromisslinien zwischen den Regierungen und ließ sich davon leiten bei seinen Vorschlägen zur institutionellen Architektur der EU.

„Giscard’s activities outside the Convention turned to massaging important special interests. He stepped up his bilateral diplomacy over a three week period from 30 April 2003 (...). This was while the revised draft articles were being drawn up in the Praesidium. (...) Some decisions suggested that Giscard and the Praesidium had applied the principle that the ‘squakiest wheel gets the most grease’” (Norman 2003: 247 und 249).

Aber auch die anderen Präsidiumsmitglieder waren vor allem darauf bedacht, ein Ergebnis zu erzielen, das sich an der anschließenden Regierungskonferenz auch durchsetzen ließ. Zwar waren Giscard d’Estaing auf Druck des belgischen Ministerpräsidenten Verhofstadt zwei eher dem Lager der Integrationisten zugehörige Vize-Präsidenten an die Seite gestellt, aber dies führte bis auf wenige Ausnahmen zu keinen größeren Konflikten bei der Positionsbestimmung innerhalb des Präsidiums. Die regierungsfreundliche Ausrichtung des Präsidiums bewerten Göler/Marhold folgendermaßen:

„Hier waren Persönlichkeiten nominiert, die generell einen höheren Stellenwert in der Politik der Mitgliedstaaten haben, damit regierungsnäher waren und sich vielleicht auch mit der Absicht trugen, sich durch ihre prominente Arbeit im Konvent für Regierungsämter zu qualifizieren. Auch das kollektive Bewusstsein des Organs ‚Präsidium‘ kann eine Rolle gespielt haben, in einer Art sozialpsychologischer Rollenverteilung zwischen Plenum und seiner ‚Freiheit‘ einerseits und dem Präsidium und seiner ‚Verantwortung‘ andererseits. Jedenfalls war zu beobachten, dass im Präsidium zwar die Vorschläge Giscard’s gelegentlich kritisiert wurden (...), (dass aber) das Präsidium mit seinen Positionen näher am vermuteten ‚Durchschnittsleitbild‘ des Europäischen Rates lag als das Plenum“ (Göler/Marhold 2005:463).

Die Rolle des Konventssekretariats. Zu den strukturierenden Einflüssen der Präsidiumsarbeit gehörte auch das Konventssekretariat. Das Sekretariat hatte unter anderem die Aufgabe, die eingehenden Änderungsvorschläge zu sortieren und daraus Schlussfolgerungen zu ziehen. Eine Aufgabe, bei der sich durch Interpretation viel Einfluss auf die Debatte nehmen ließ. Daher wurde über die Besetzung im Vorfeld des Konvents heftig debattiert. Schließlich ist von einem Sekretariat, das aus der Kommission rekrutiert wird eine andere Herangehensweise zu erwarten als von

einem Sekretariat, das aus dem Rat hervorgeht. Tatsächlich ging das Sekretariat dann aus dem Rat⁷³ hervor, ein Sieg für das intergouvernementale Lager. An der Spitze stand der britische Diplomat Sir John Kerr, „der insbesondere dem Präsidenten gegenüber mit aller Loyalität und Effizienz eines Spitzenbeamten funktionierte, so dass man von einer erheblichen Stärkung des Präsidenten und seiner Sichtweisen sprechen kann“ (Göler/Marhold 2005: 464).

Arbeitsgruppen und Tagesordnung. Das Präsidium hatte mehrere Möglichkeiten die Debatten im Konvent zu ‚rahmen‘. So lag es am Präsidium über die Einsetzung von Arbeitsgruppen zu entscheiden. Bewusst wurde die im Konvent mehrfach geäußerte Forderung nach einer Arbeitsgruppe zu den institutionellen Reformen verweigert. Den sensiblen Fragen der institutionellen Architektur wurde so kein öffentliches Forum gegeben. Ferner bestimmte das Präsidium die Tagesordnungen und den Zeitplan. Durch eine lange Anhörungsphase kam der Konvent gegen Ende seiner Arbeit im Frühjahr 2003 massiv unter Zeitdruck, was den Druck der Akteure zur Einigung erhöhte und den Spielraum von argumentativen Auseinandersetzungen reduzierte. Der Teil drei der Verfassung über die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union musste gar nach der feierlichen Verabschiedung des Verfassungsentwurfs noch zu Ende geschrieben werden. Zu einem Zeitpunkt, als keiner mehr den Konsens aufweichen wollte, und das Präsidium (und dessen Sekretariat) im Namen einer ‚technischen Redaktion‘ politische Entscheidungen treffen konnte bezüglich der Beschlussverfahren in den einzelnen Politikbereichen.

Argumentieren im Rahmen der Präsidiumsentwürfe. Ein wichtiges Element der Vorstrukturierung der Debatten waren auch die Präsidiumsvorlagen von Artikelentwürfen, über die dann im Plenum debattiert wurde. Die Redner mussten meist auf die Vorlagen eingehen, mit der Tendenz um einzelne Formulierungen zu streiten, anstatt Grundsatzdebatten zu führen. Es lag dann am Präsidium, die zahlreich eingehenden Änderungsvorschläge mit Hilfe des Konventssekretariats zu werten und in die modifizierten Artikelentwürfe aufzunehmen – oder auch nicht. Konventsteilnehmer beklagten, dass das Präsidium manchmal die Ergebnisse der Arbeitsgruppen eins zu eins übernahm, manchmal aber nicht. Gisela Stuart (2003: 19) kommentiert: „The Presidium was the drafting body, deciding which working groups’ recommendations should be accepted almost unchanged (...) and which was should be almost ignored“.

Einfluss versuchte das Präsidium ferner zu nehmen, indem es insbesondere mit meinungsbildenden Mitgliedern des Konvents und den Regierungsvertretern häufig informelle Gespräche führte. Speziell Konventspräsident Giscard d’Estaing hatte die Tendenz, gezielt bestimmte Redner im Konvent zu bevorzugen. „President Giscard (...) giving Peter Hain a key position in the debates – so that some observers called him the ‘shadow President’ of the Convention“ (Magnette 2003: 11). Ein klares Indiz dafür, dass er das intergouvernementale Lager im Konvent unterstützte.

73 Unterstützt wurden die Mitarbeiter des Generalsekretariats des Rates von einigen Experten der Europäischen Kommission und vom Sekretariat des EP.

Bewertung. Diese Vorstrukturierung der Konventsdebatte darf nicht unterschätzt, aber auch nicht überschätzt werden. Schließlich blieb es im Verlauf der Debatte nicht bei den ersten Artikelentwürfen des Präsidiums. Auffassungen, die vom Präsidium zunächst ignoriert wurden, fanden zu einem späteren Zeitpunkt Eingang in den Verfassungsentwurf. Genauso wie das Präsidium dem Konvent einen Handlungskorridor vorgab, stellten auch die Debatten im Konvent einen Handlungskorridor für das Präsidium dar. Wollte das Präsidium nicht massiven Widerstand produzieren, durfte es seine Vormachtsstellung nicht überspannen.

In den folgenden Fallstudien wird zu zeigen sein, wie sich das Spannungsverhältnis zwischen dem Präsidium mit seinem kurzen Draht zu den Regierungen und den Konventsmitgliedern in den jeweils strittigen Fragen entwickelt und inwieweit die jeweilige Entwicklung von den ersten Entwürfen zu bestimmten Verfassungsartikeln bis hin zur Endfassung auf das Wirken von normativem Druck zurückzuführen ist.

Kapitel 4: Die Regierungsbildungsfunktion des EP

„Der Kern der westlichen Demokratie ist die Möglichkeit des Bürgers, das politische Handeln zu sanktionieren. Mit seiner Stimme wählt er die Regierung und ein politisches Programm. Um die Demokratie in der EU zu stärken, muss die Wahl zum EP einen Einfluss auf die europäische Politik haben – vor allem durch die Wahl des Kommissionspräsidenten.“

Peter Altmaier⁷⁴

4. 1 Die Ausgangssituation

4. 1. 1 Die bisherige Entwicklung

Neben der Gesetzgebungsfunktion ist die Regierungsbildungsfunktion das zentrale Kennzeichen parlamentarischer Systeme. Für die Frage der Parlamentarisierung der EU ist daher die Frage nach der Regierung der EU von höchster Wichtigkeit. Auf EU-Ebene teilen sich Kommission und Europäischer Rat die Regierungsfunktion. Die Machtbalance zwischen den beiden hat auch Auswirkungen auf den Mechanismus des normativen Drucks: Je mehr die Kommission ihr Image als dem Europäischen Rat untergeordnete Behörde verliert (je mehr ihr also Regierungscharakter zugebilligt wird), desto einfacher lässt sich normativer Druck aufbauen, sie legitimatorisch an das EP rückzubinden.

Charakterisierung der Kommission. Gemäß Hooghe hat die Kommission Züge einer Regierung, eine Grenzziehung zwischen ‘executive principal’ und ‘administrative/managerial agent’ falle schwer: „Combining politics with expertise is indispensable in modern governance. Yet the relationship between these two worlds is delicate and contested and senior civil servants, who are the interface between them, are directly affected” (2001: 6). Dies führe zu politischem Handlungsspielraum, den die Kommission auch zu nutzen wisse:

„The notion that the European Commission is merely an agent of national governments is complicated - and weakened - by competition among the European Parliament, the European Council, and the various functional Councils of Ministers. Interlocking competencies create significant scope for autonomy for senior Commission officials. (...). Commission officials are just one example of an expanding group of unelected appointees empowered to take authoritative decisions. (...). Unelected political actors walk a fine line between ‘being political’ - which means making value-based choices - and ‘being expert’ - which is presumed to lift them above partisan choice. They undermine their legitimacy if they confound these roles. But this is sometimes difficult to avoid” (Hooghe 2001: 80).

74 CDU, stellvertretendes Konventsmitglied des Deutschen Bundestags, Interview am 2. Dezember 2004 in Berlin

In ihren Interviews stellt Hooghe fest, dass die meisten Kommissionsbeamten glauben, dass die Ära der wohlwollenden Technokratie ("benevolent technocracy", a.a.O.: 83) in der Tradition von Jean Monnet zu Ende ist, der etablierte 'frame' der Kommission als unpolitischer Verwaltung also brüchig geworden ist. Mit dem Eingeständnis einer politischen Rolle müssen sich die Brüsseler Beamten aber der Frage nach der Legitimität ihres Handelns stellen. Die Kompetenzfülle der nichtgewählten Institution steht zunehmend in der Kritik:

„Die Kommission hat ein für eine Behörde weltweit einmaliges Privileg: In den meisten Politikbereichen hat sie und nur sie das Monopol, dem Ministerrat und dem Parlament neue Gesetze vorzuschlagen – ein beachtliches Machtinstrument, denn die Kommission kann zugleich Vorschläge zurückziehen, wenn der Rat oder das Europaparlament die Vorlagen in deutlicher Weise abändern möchten“ (Oldag/Tillack 2005: 23).

Anerkennung der Regierungsfunktion in den Verträgen. Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt: Die Kommission trägt Züge einer Regierung. Dieser Wandel des Images der Kommission hin zu einer Art Regierung wurde befördert durch die Stärkung der Rolle des Kommissionspräsidenten im Vertrag von Nizza, der ihm die Züge eines Regierungschefs verleiht. Im Vertrag ist festgeschrieben, dass der Kommissionspräsident den einzelnen Kommissaren ihre Zuständigkeitsbereiche zuweisen und auch während der Amtsperiode Veränderungen vornehmen kann. Die Kommissare führen ihre Geschäfte unter seiner Aufsicht. Mit Billigung des Kollegiums kann er den Rücktritt einzelner Kommissare herbeiführen. Schließlich ernennt gemäß dem Vertrag von Nizza der Präsident mit Billigung des Kollegiums die Vizepräsidenten.

Die schrittweise Anerkennung der zentralen Stellung der Kommission führt zur Frage, welche Rolle das EP bei der Ernennung oder Wahl der Kommission spielen soll. Erste Schritte in Richtung einer Regierungsbildungsfunktion des EP gab es mit dem Vertrag von Maastricht. Darin erhielt das EP das Recht das vom Europäischen Rat vorgeschlagene Kommissionskollegium als Ganzes zu bestätigen oder abzulehnen. Bei der Bestimmung des Kommissionspräsidenten hatte das EP konsultiert zu werden (Art.158 EGV). An der Regierungskonferenz in Amsterdam wurden die Rechte ausgeweitet. Nun bedarf die Benennung des vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Kommissionspräsidenten der Zustimmung des EP (Art. 214 EGV).⁷⁵

4. 1. 2 Der Konflikt: Balance der Macht zwischen Rat und Kommission

Die Balance der Macht zwischen Kommission und Europäischem Rat war ein zentraler Konflikt im Konvent. Befürworter einer Stärkung der Kommission standen den Befürwortern einer Stärkung des Europäischen Rats gegenüber. Dahinter steckten zwei Konflikte. Zunächst der Konflikt zwischen eher supranationalen und eher intergouvernementalen Leitbildern des Regierens in der EU, wie es Joschka Fischer in

75 Zur Politisierung der Kommission siehe auch Magnette 2001a

seiner Humboldt-Rede bereits im Mai 2000 formuliert hatte: „Entweder man entscheidet sich für die Fortentwicklung des Europäischen Rats zu einer europäischen Regierung, (...), oder man geht ausgehend von der heutigen Kommissionsstruktur zur Direktwahl eines Präsidenten mit weitgehenden exekutiven Befugnissen über“. Eine Grundsatzentscheidung, wie sie auch Günther Glosser (SPD) in einer Beratung des Gesetzentwurfes zum Vertrag von Nizza am 26. Juni 2001 im Bundestag⁷⁶ zum Ausdruck brachte: „Wollen wir einen immer stärker werdenden Rat auf Kosten der Europäischen Kommission, oder wollen wir mehr einen Integrationsansatz, das heißt die Vergemeinschaftung stärken und damit neben dem Rat das Gewicht der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments ausbauen?“

Die zweite Konfliktlinie war die zwischen großen und kleineren Mitgliedstaaten, die sich eine starke Kommission auch wünschten, um eine Dominanz der großen Mitgliedstaaten zu vermeiden. Die Verschiebung der Stimmgewichtung zugunsten der Großen im Vertrag von Nizza bestätigte die Kleineren in ihrer Sorge, an den Rand gedrängt zu werden:

„The Benelux states that are disadvantaged in any purely intergovernmental system have always regarded the supranational European Commission as their protector against a de facto ‘directorate’ of the powerful big states. They think the pendulum has swung too far towards intergovernmental European Council summits in the past decade“ (Pond 2001: 29).

Bezug zur Legitimitätslücke. Auf den ersten Blick tangierte dieser Konflikt nicht die Kompetenzen des Europäischen Parlaments. Doch für die Wahlfunktion des EP war dieser grundsätzliche Konflikt, wenn auch indirekt, dennoch relevant. Zum einen, weil die Wahlfunktion des EP im Konvent immer im Zusammenhang mit der Reform des Rates diskutiert wurde. Schließlich kämpften die Gegner einer mächtigen Kommission nicht nur für einen starken Europäischen Rat, sondern versuchten gleichzeitig, auch die Aufwertung der Kommission durch eine direkte Legitimität durch Wahlen zu verhindern. Der Versuch, den supranationalen Pol der EU zu beschneiden, traf damit auch das EP als Teil des supranationalen Pols. Zum anderen entschied die Justierung der Machtbalance zwischen Kommission und nationalen Regierungen darüber, ob die Kommission eher eine ebenbürtige Mitregierung der EU ist, oder aber eher eine dem Rat untergeordnete Behörde. Im ersten Fall drängt sich die Frage der Legitimation einer solchen Mitregierung eher in Vordergrund als im zweiten Fall.

Um mit dem Verweis auf eine Legitimitätslücke für eine Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP zu argumentieren, ist es also wichtig, dass die mächtige Stellung der Kommission im Institutionengefüge von einer Vielzahl der beteiligten Akteure auch wahrgenommen und akzeptiert wird. Denn es ist ein von allen Mitgliedstaaten geteilter normativer Standard auf nationaler Ebene, dass die Regierung gegenüber dem Parlament verantwortlich ist. Zu diesem Verantwortlichkeitsprinzip gehört auch die Wahl der Regierung durch die Parlamentsmehrheit.⁷⁷ Während die

76 Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, Band 27, S.63

77 Semi-präsidentielle Systeme wie in Frankreich unterscheiden sich von den rein parlamentarischen Systemen darin, dass der Präsident direkt gewählt wird und nicht aus der Mehrheit des

nationalen Regierungen in Rat und Europäischen Rat auf diese Legitimität zurückgreifen können, kann es die Kommission nicht. Um mit diesem normativen Standard argumentativ Druck ausüben zu können, ist es von zentraler Bedeutung, dass die Europäische Kommission als dem Rat ebenbürtige Mitregierung angesehen wird. Je mehr die Regierungsfunktion der Kommission anerkannt wird, desto höher der normative Druck, sie analog zu den Standards auf nationaler Ebene aus der Parlamentsmehrheit hervorgehen zu lassen. Eine solche Regierungsbildungsfunktion des EP würde auch dazu beitragen, die Wahlen zum EP für den Bürger interessanter zu machen, da über die Wahl Einfluss auf die Regierungsmannschaft genommen werden könnte. Ein gewählter Kommissionspräsident würde eine unmittelbare Verbindung herstellen zwischen Regierungssystem und Bürger, ein wesentliches Element für mehr Akzeptanz der europäischen Institutionen. „In Brüssel fehlt das grundlegende Merkmal der innerstaatlichen Demokratie, nämlich der Dauerstreit zwischen Regierung und Opposition“ (Oldag/Tillack 2005:33). Ohne diese elementare Konfliktstruktur – keine öffentliche Diskussion. „Gäbe es europäische Wahlkämpfe und eine europäische Regierung, es entstünde rasch eine europäische Öffentlichkeit, die heute so sehr fehlt“ (Oldag/Tillack 2005:33).

Die Frage nach der Regierungsbildungsfunktion des EP steht somit im engen Zusammenhang mit dem Rollenverständnis der Kommission. Das Leitbild einer technischen Kommission als ausführenden Behörde stand im Konvent dem Leitbild einer in ihren Aufgaben gewachsenen Kommission gegenüber, die eine politische Rolle inne hat, die durch Wahl zu legitimieren ist. Je mehr aber der Europäische Rat als wichtigstes Steuerungsgremium in den Vordergrund drängt, desto mehr tritt der Kommissionspräsident in den Hintergrund. Die Vorschläge nach einem hauptamtlichen Präsidenten gingen in diese Richtung. Sie hatten zum Ziel, den intergouvernementalen Pol und die Rolle des Rates als Machtzentrale der EU zu stärken.

4. 1. 3 Regierungspositionen: Mehrheit für Aufwertung des Europäischen Rates

Die Konstellation der Positionen der Regierungen zu Anfang des Konvents lässt erwarten, dass sich die Befürworter einer Stärkung des Rates und die Gegner einer Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit des EP durchsetzen. Schließlich hatten einige Regierungschefs im Vorfeld und während des Konvents deutlich gemacht, dass sie die Stellung der Kommission gerne beschneiden würden. In den Hauptstädten hatte es in der jüngsten Vergangenheit immer wieder Verstimmungen gegeben, angesichts des Selbstbewusstseins der Kommission, ihre Kompetenzen auch gegen den Widerstand der Regierungen durchzusetzen.

Führungsposition des Europäischen Rates stärken. Das Eintreten vieler Regierungschefs für einen starken hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates lässt sich als Versuch werten, die exekutive Machtbalance zugunsten der Regie-

Parlaments hervorgeht. Der Grundsatz, dass der Premierminister aus der Mehrheit des Parlaments hervorgeht, gilt aber auch in diesen Regierungssystemen.

rungschefs zu verschieben und den Kommissionspräsidenten zu schwächen. Besonderes Engagement zeigten die Regierungschefs Frankreichs, Großbritanniens und Spaniens, die die Abschaffung der Rotation zugunsten eines festen Vorsitzes auf die Agenda hoben. Andere Regierungen schlossen sich der Initiative an.

In einer Rede am 6. März 2002 in Straßburg verdeutlichte der französische Staatspräsident Jacques Chirac, dass für ihn bei den institutionellen Reformen ein nach außen stärker auftretendes Europa die oberste Priorität war.⁷⁸ „Meines Erachtens müssen wir Europa mehr politische Führung geben“. Der Europäische Rat habe die globale Verantwortung für das Funktionieren der Union, die Festlegung der Leitlinien und des Arbeitsprogramms sowie die Abstimmung zwischen den Akteuren der Gemeinschaft und der Regierungen zu tragen. Dies könne aber in einem erweiterten Europa nicht mehr im Rotationssystem geleistet werden. Daher brauche die EU einen Präsidenten. „Dieser Präsident würde Europa in den Augen der restlichen Welt verkörpern und dem institutionellen System die Stabilität geben, die Europa braucht, um stark zu sein“. Die Funktionsbeschreibung macht deutlich, dass Chirac in dem neuen Amt mehr sah als bloß einen Koordinator von Sitzungen. Im Mai 2002 ging Chirac noch einen Schritt weiter und schlug vor, dass der Europäische Rat mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet werden könne.⁷⁹

Auch die britische Regierung setzte sich für das Amt eines hauptamtlichen Präsidenten der EU ein. Bereits im Oktober 2000 zog Premierminister Tony Blair in einer Rede vor der polnischen Börse die Legitimität supranationaler Institutionen in Zweifel und sprach sich für eine Stärkung des Rates aus. In seiner Rede am 28. November 2002 in Cardiff⁸⁰ betonte er, dass für ihn der Europäische Rat die Regierung der EU sei: „Setting the agenda for Europe is the sensible task for the governing body of Europe“. Vehement setzte er sich für einen ständigen Vorsitz des Europäischen Rates ein. Neben dem Effizienzargument („How can a Council with constantly shifting leadership be a good partner for the Commission and Parliament? How can Europe be taken seriously at international summits if the Chair of the Council is here today, gone tomorrow?“) versuchte Blair eine Analogie zur Struktur des EP und der Kommission herzustellen, die auch einen auf Jahre gewählten Vorsitzenden hätten. Dieser Versuch, den permanenten Ratsvorsitz nicht nur mit der Effizienz zu begründen, setzte sich auch in den Beiträgen der britischen Regierung für den Konvent fort. In einem gemeinsamen Beitrag⁸¹ mit der spanischen Regierung wurde der hauptamtliche Präsident als Erfordernis aus Vertragsbestimmungen abgeleitet. Da es die Aufgabe des Europäischen Rates sei, die EU mit den für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu versorgen (Art. 4 EUV), sei dieses neue Amt notwendig. Zu dessen

78 „Une Europe forte, une Europe humaine et dynamique, une Europe démocratique et efficace“, Rede in Straßburg, 6. März 2002, <http://www.chiracaveclafrance.net>, deutsche Version: http://europa.eu.int/constitution/futurum/congov_de.htm

79 Rede im St Anthony's College in Oxford, 20. Mai 2002, http://www.europa.eu.int/futurum/congov_de.htm

80 „A Clear Course for Europe“, Rede in Cardiff, 28. November 2002, <http://www.number-10.gov.uk/output/Page1739.asp>

81 CONV 591/03

Aufgaben zählten „an added profile to the external representation of the EU“ und „the Presidency’s possibility of submitting compromise formulae“.

Starke Anhänger der fixen Präsidentschaft waren neben den Regierungen Spanien, Frankreichs und Großbritanniens auch der italienische Ministerpräsident Silvio Berlusconi, sowie Konventspräsident Giscard d’Estaing und sein Vize Amato. Auf die Frage, ob dieses neue Amt nicht zwangsläufig den Kommissionspräsidenten schwäche, antwortete Giscard d’Estaing sinngemäß, dass es auch derzeit kein Gleichgewicht gebe zwischen Kommission und Rat, und dass auch in Zukunft die Entscheidungsgewalt vor allem bei den Regierungschefs liege: „Die Kommission schlägt Gesetzesentwürfe vor, das Parlament ändert mehr oder weniger, der Rat entscheidet“ (Der Spiegel 43/2002).

Die deutsche Bundesregierung äußerte sich weniger klar zur Rolle des Europäischen Rates. Hatte Bundeskanzler Gerhard Schröder im Namen der SPD⁸² einen sehr föderalistischen Entwurf der EU geliefert, und damit heftige Abwehrreflexe in Großbritannien und Frankreich ausgelöst, startete er im Februar 2002 zusammen mit Blair eine Initiative zur Stärkung des Europäischen Rates in Form eines Briefes⁸³ an den spanischen Premier Aznar, der zu diesem Zeitpunkt den Ratsvorsitz inne hatte. Zwar enthielt der Brief noch nicht die Forderung nach einer Abschaffung der Rotation, gleichwohl wurde die Führungsrolle des Europäischen Rates in einer erweiterten Union und einer zunehmend komplexeren Welt reklamiert. Darin stand, dass er eine Schlüsselrolle für Europa spiele, indem er der EU die Strategie und die Leitlinien für die inhaltliche Arbeit gebe. Bis zum Gipfel in Sevilla sollten praktische Schritte unternommen werden, um die Arbeitsweise des Rates effizienter zu gestalten.

Zu den Gegnern eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates gehörten die kleineren Mitgliedstaaten. Sie befürchteten eine Verschiebung der Macht, sowohl innerhalb des Europäischen Rates zugunsten der großen Länder, als auch innerhalb des Institutionengefüges zu Lasten der Kommission.⁸⁴ Allerdings bröckelte angesichts der Phalanx der großen Mitgliedstaaten, die sich für die Abschaffung der Rotation einsetzten, und der sich auch Deutschland anschloss der Widerstand der kleineren Staaten.

Als sich Aznar, Blair, Chirac gegen Ende 2002 sich immer stärker für einen hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates einsetzten (bekannt als ABC-Initiative), schlug der belgische Regierungschef Guy Verhofstadt ein Alternativmodell vor, das die Kommission in den Vorsitz des Rates und des Europäischen Rates mit einbezog.⁸⁵ Der Rat sollte aufgeteilt werden in einen exekutiven und einen legislativen Rat, wobei ersterer von einem Kommissar geleitet werden sollte und letzterer

82 Leitantrag der SPD, November 2001

83 Dokumentiert: http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/speech/sp250202_de.htm, oder: FAZ 25.2.2002

84 Für eine Übersicht der Regierungspositionen siehe „The Convention Watch“, <http://eucon.europa2004.it/Watch-htm>

85 Rede in Brüssel, 18 November 2002, www.foreignpolicy.org.tr/eng/eu/verhofstadt_181102.htm

durch einen Minister aus den Reihen der Regierungen. Der Europäische Rat sollte in seiner strategischen Funktion durch den Kommissionspräsidenten geführt werden. Dieser Vorschlag wurde im Benelux-Memorandum auf Druck der Niederlande und Luxemburg vom Dezember 2002 modifiziert.⁸⁶ Nun sollte der Kommissionspräsident dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten vorstehen. Für die anderen Ratsformation und den Europäischen Rat sollte die Rotation beibehalten werden – mit Ausnahme des Rates ‚Auswärtige Angelegenheiten‘, dem der europäische Außenminister vorstehen sollte.

Den belgischen Vorschlag einer einheitlichen Präsidentschaft machte sich Ende 2002 auch der deutsche Außenminister zu eigen. Er begründet die Verschmelzung der Ämter (Kommissionspräsident und Präsident des Europäischen Rates) mit der problematischen Konkurrenzsituation von Doppelspitzen.⁸⁷ Bei der Aushandlung eines gemeinsamen deutsch-französischen Entwurfs zu den Institutionen konnte sich Fischer aber nicht gegen Schröder und Chirac durchsetzen. Am 15. Januar 2003 wurde das Papier veröffentlicht.⁸⁸ Darin wurde ein hauptamtlicher Präsident gefordert. Der deutsch-französische Schulterschluss stand in der Kritik: „Für diesen Präsidenten sehen Schröder und Chirac überhaupt keine demokratische Wahl vor. Wem wäre ein solcher Monarch auf Zeit also zur Rechenschaft verpflichtet? In erster Linie ja wohl den Regierungsbürokratien in den Hauptstädten, jedoch nicht den gewählten Abgeordneten des Europaparlaments“ (Oldag/Tillack 2005: 15).

Dennoch war der deutsch-französische Kompromiss auch für Regierungen, die dem hauptamtlichen Präsidenten skeptisch gegenüberstehen, ein Faktum, an dem sie nicht so einfach vorbei konnten. Aufgrund des Kompromisspapiers, in dem Deutschland sich die französische Forderung nach einem Präsidenten des Europäischen Rates zu eigen machte, veränderte der belgische Regierungschef Verhofstadt seine Position. Ende Januar 2003 erklärte er in einer Rede, dass eine rotierende Präsidentschaft in einer erweiterten Union unmöglich sei. Den Positionswechsel begründete er damit, dass Deutschland sich der ABC Initiative angeschlossen habe und dass auch weitere kleinere Staaten sich für die Aufgabe des Rotationsprinzips ausgesprochen hätten.⁸⁹

Gegen eine durch Wahl politisierte Kommission. Die von den Gegnern eines permanenten Präsidenten ins Spiel gebrachte einheitliche Präsidentschaft von Kommission und Europäischen Rat in Person des Kommissionspräsidenten wäre eine Aufwertung der Kommission gewesen. Gleiches gilt für die Forderung, die Kommission aus der Parlamentmehrheit hervorgehen zu lassen. Beides entsprach nicht den Präferenzen der Befürworter eines starken Europäischen Rates und einer eher intergouvernemental ausgerichteten EU. Das Lager der Intergouvernementalisten wollte nicht, dass sich die Kommission in Richtung einer Regierung entwickelt und

86 CONV 457/02

87 FAZ 11. Dezember 2002

88 CONV 489/03

89 Zitiert in: http://eucon.europa2004.it/Watch1ed/Watch_A1.htm

lehnte daher die Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit des EP ab.

Blair zeichnete in seiner Rede in Cardiff das Bild einer im Auftrag handelnden Behörde: „It is responsible for keeping Member States to the commitments they have agreed. This role as enforcer is unenviable, but essential“. Aus diesem Verständnis heraus äußerte er sich gegen eine Politisierung der Kommission:

„We must avoid at all costs turning the election of its President into a partisan wrangle, or allowing the Commission to become a prisoner of the Parliamentary majority“ (...). We cannot simply see the Commission as an executive accountable to the Parliament. (...). The Commission derives its legitimacy and authority from its independence“.

Diese Haltung fand sich dann auch im britisch-spanischen Vorschlag für den Konvent wieder, in dem die Beibehaltung der Bestimmung von Nizza vorgeschlagen wurde: Der Europäische Rat benennt den Kommissionspräsidenten, das EP bestätigt die Ernennung.⁹⁰

Chirac äußerte am 6. März 2002 in Straßburg, dass die Kommission komplett unabhängig von politischen Parteien zu sein habe.⁹¹ Die Ablehnung eines gewählten Kommissionspräsidenten bekräftigte der französische Außenminister Dominique de Villepin, indem er betonte, dass eine Wahl das institutionelle Gleichgewicht verschiebe.⁹² Unterstützung erhielt die französische Regierung von Giscard d'Estaing, der in einem Interview die Frage nach der höheren demokratischen Legitimität eines vom EP gewählten Kommissionspräsidenten mit der persönlichen Eignung der Person konterte, die seiner Meinung nach am besten von den Regierungschefs festgestellt werden könne: „Es geht nicht um Wahl. Am Ende wird das EP ein letztes Wort haben. Wichtiger ist aber der vorausgehende Auswahlprozess im Rat für den besten Mann oder die beste Frau“ (Spiegel 43(2002). Die Ablehnung einer starken Kommission entsprach dem traditionellen Verständnis der politischen Elite Frankreichs, die Kommission auf eine technische Behörde für den Agrarsektor und den Binnenmarkt zu begrenzen (zu dieser Einschätzung siehe Jopp/Matl 2003).

Obwohl Schröder sich hinter die ABC-Initiative stellte, blieb er bezüglich der Kommission dem traditionellen deutschen Leitbild einer stärker supranational ausgerichteten EU treu. Im Sinne der Gewaltenteilung müsse die Rollenaufteilung zwischen Exekutive und Legislative stärker zum Ausdruck kommen, in der Konsequenz sei also die Kommission zu einer starken europäischen Exekutiven auszubauen.⁹³ Dass die Kommission bereits eine starke Exekutive sei, der es allerdings noch an Legitimität durch den Bürger fehle, betonte Außenminister Fischer.⁹⁴ „Das Verhältnis zwischen den nationalen Regierungen und der Europäischen Kommission ist

90 Hain/Palacio CONV 591/03

91 Rede in Straßburg, 6. März 2002, <http://www.chiracaveclafrance.net>

92 Rede in Marseille, 2. Dezember 2002, SG-2002-09581, <http://www.europa.eu.int/constitution/futurum.de>

93 Rede am 14. Juni 2001, http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/contrib/contjuin2001_de.htm

94 Rede am 16. Mai 2002 vor dem Deutschen Bundestag, in: Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union - Texte und Materialien, Band 41, S.82/83

heute auch deswegen so belastet, weil die Kommission als *tatsächliche* (Hervorhebung, A.B.) Exekutive in Europa immer mehr zu sagen hat, die Regierungen aber dafür den Kopf hinhalten müssen, da die Kommission als Exekutive nicht legitimiert ist“. Eine aus der Wahl zum EP hervorgehende Kommission sei demnach ein Weg, dem Demokratiedefizit der EU zu begegnen: „Entscheidet jemand irgendetwas in Brüssel, dann möchten sie ihn abwählen, wenn die Entscheidung ihrer Meinung nach nichts taugt. Stimmen sie der Entscheidung zu, möchten sie ihn wählen können“.

Dieser deutsche Vorstoß zur Stärkung der Kommission als Exekutive der EU fand sich allerdings nicht in dem späteren Kompromisspapier mit Frankreich vom 15. Januar 2003.⁹⁵ Darin wurde die Kommission lediglich lapidar bezeichnet als Motor des europäischen Aufbauwerks, als Hüterin der Verträge und als Verkörperung des europäischen Gemeinschaftsinteresses. Zwar wurde anerkannt, dass die Legitimität der Kommission von ihrer Wahl abhängt, dennoch sollte sie nicht aus der Parlamentsmehrheit hervorgehen:

„Ihre Legitimität sollte verbessert werden, ohne ihre Unabhängigkeit und Autonomie zu gefährden. (...) Nach der Wahl des Präsidenten der Kommission durch das EP mit einer qualifizierten Mehrheit seiner Mitglieder wird dieser durch den Europäischen Rat, der mit qualifizierter Mehrheit beschließt, bestätigt“.

Deutlicher sprach sich Verhofstadt für eine Kommission als Regierung aus:

„The executive power is vested in the Commission acting alone or in combination with the Council. (...) Essential for the new architecture is that the executive power becomes a genuine executive power, a European Government as it were. An executive power with a clear center of decision-making. An executive power that directs and streamlines the European project. In other words, an executive power which, even if there are two institutions involved, is coordinated and conducted from one nerve center. And obviously, that nerve center must be the Commission“ (2002: 7).⁹⁶

Die logische Konsequenz dieser Äußerung wäre gewesen, die Legitimität des Kommissionspräsidenten zu erhöhen durch seine Wahl durch das EP mit einfacher Mehrheit. Aber in dem Memorandum der Benelux-Staaten⁹⁷ ist ebenso wie im deutsch-französischen Kompromisspapier nur die qualifizierte Mehrheit vorgesehen.

4. 2. Prozessrekonstruktion

Die Positionierung der Regierungen im Vorfeld und zu Beginn des Konvents zeigt, dass die Ausgangslage für eine Anerkennung der Regierungsbildungsfunktion des EP nicht günstig war. Im Folgenden wird der Entwicklungsprozess rekonstruiert.

95 CONV 489/03

96 Rede in Brügge, 18. November 2002,
[http:// www.foreignpolicy.org.tr/eng/eu/verhofstadt_181102.htm](http://www.foreignpolicy.org.tr/eng/eu/verhofstadt_181102.htm)

97 CONV 457/02

4. 2. 1 Initiativen der Regierungen und erste Debatte im Konvent

Der Gipfel von Sevilla: Ein deutliches Signal an den Konvent

Während der Konvent im Jahr 2002 die sensiblen Fragen der Machtbalance zwischen den Institutionen höchstens am Rande streifte, versuchten die Regierungen durch eine Reform des Rates und durch gemeinsame Kompromisspapiere die Debatten im Konvent vorzustrukturieren. Die Regierungschefs Aznar, Blair und Chirac plädierten für den Ausbau des Rates zur Machtzentrale der EU. Schröder hielt sich nach außen bedeckt, unterstützte aber die ABC-Initiative. Angesichts der Aktivitäten der Regierungschefs konterte Kommissionspräsident Prodi eine Woche vor dem Gipfel in Sevilla mit einem Positionspapier für den Verfassungskonvent, in dem er der Kommission den Rang einer Regierung zuschrieb (Spiegel 24/2002). Der Gipfel von Sevilla sendete schließlich ein klares Signal an den Konvent: Der Rat muss im Verfassungsentwurf des Konvents als zentrale Machtinstanz festgeschrieben werden, andernfalls werde die Regierungskonferenz die Verfassung nicht annehmen. Der am Gipfel in Sevilla anwesende Giscard d'Estaing richtete sich mahnend an den Konvent: „Es werden (den Regierungen, A.B.) keine Lösungen aufgedrängt, die dem Standpunkt des einen oder des anderen Staates widersprechen könnten“ (Spiegel 24/2002).

Deutsch-französischer Kompromiss: Vorstrukturierung der Interaktion

Ebenso wie der Gipfel von Sevilla war auch der deutsch-französische Kompromiss zu den Institutionen dazu gedacht, die Debatten im Konvent vorzustrukturieren. Der Kompromiss schlug einen hauptamtlichen Präsidenten vor. Ferner sollte dem Generalsekretär des Rates der Vorsitz des Allgemeinen Rates übertragen werden. Der Europäische Außenminister war für den Vorsitz des Rates für Außenbeziehungen vorgesehen und auch im ECOFIN und im Rat für Inneres und Justiz sollte es auf längere Zeit gewählte Präsidenschaften geben. Die Vorschläge stellten eine Stärkung des intergouvernementalen Pols dar. „Unterstellt man nun eine enge Verbindung zwischen dem Vorsitzenden des Europäischen Rates/EU-Präsidenten und dem Generalsekretär sowie dem Europäischen Außenminister, so ließe sich auf hierarchischem Wege vor dem Hintergrund mehrjähriger Strategieprogramme eine gezielte Steuerung eines Großteils der legislativen sowie der exekutiven Aufgaben des Rates gestalten“ (Jopp/Matl 2003: 101). Länder wie Belgien, die gegen die Abschaffung der Rotation waren, hatten in Deutschland damit einen wichtigen Verbündeten verloren. Auch die Wahl der Kommission durch das EP fand sich in nur stark abgeschwächter Form in dem Kompromisspapier wieder.

Präsidiumsbericht zum Funktionieren der Institutionen

Einen Versuch, die Debatte im Konvent argumentativ vorzustrukturieren, stellte das am 10. Januar 2003 vom Präsidium verschickte Dokument zu der Funktion der Institutionen dar.⁹⁸ Darin wurde ab Punkt 35 aufgeführt, an welchen Prinzipien sich eine Reform der Institutionen orientieren sollte. Zentrales Prinzip war die Effektivität aller Institutionen. Es wurde argumentiert, dass die Steigerung der Effektivität einer Institution allen Institutionen helfen würde: „So improving the effectiveness of individual institutions is not a zero-sum game: all gain“. Daher würde auch eine Effizienzsteigerung einer Institution nicht das institutionelle Gleichgewicht zwischen den Institutionen verschieben. Das Ziel der Effizienzsteigerung sei zu erreichen durch „an efficient Commission, reinforced in its independence, and so better able to articulate the common interest and enforce common rules, might be matched by an efficient Council, so configured and chaired as to encourage rapid and consistent decision-taking, and an effective Parliament, with extended power of legislative co-decision“ (Punkt 35c). Punkt 32 bis 34 beschrieben die Funktionsprobleme des Europäischen Rates, der immer mehr zu einem Gremium mutiert sei, das im Rat blockierte Fragen zu behandeln habe, und das angesichts der Erweiterung vor weiteren Herausforderungen stehe. Fokus der Argumentation war somit der Europäische Rat; zentrales Rechtfertigungsprinzip war das effiziente Funktionieren der Institutionen. Vermieden wurde hingegen eine Auseinandersetzung mit dem Demokratiedefizit. Legitimitätsprobleme der europäischen Institutionen wurden nicht als strukturelles Problem wahrgenommen, sondern lediglich als ein Effizienzproblem. Obwohl die beigefügten Auszüge der Erklärung von Laeken auf die beiden Pole Effizienz und Demokratie eingingen, argumentierte das Reflexionspapier nur mit der Effizienz.

Erste Aussprache im Plenum zu den Institutionen

Fragen der institutionellen Architektur wurden im Jahr 2002 innerhalb des Konvents kaum öffentlich behandelt. Das lag vor allem daran, dass die Präsidentschaft es unterbunden hatte, eine Arbeitsgruppe zu diesem heiklen Thema einzusetzen. Die erste Aussprache zu den Institutionen fand am 20. und 21. Januar 2003 statt, eine Woche nach der Veröffentlichung des deutsch-französischen Kompromissvorschlags. Der deutsch-französische Vorschlag setzte einen Rahmen, an dem sich die Konventsmitglieder zu orientieren hatten. Somit strukturierte das Ergebnis der Verhandlungen zwischen Frankreich und Deutschland die Interaktion im Konvent. Statt grundsätzliche Fragen der institutionellen Architektur zu debattieren, mussten die Redner auf das eingehen, was das deutsch-französische Papier als einen tragfähigen institutionellen Kompromiss deklarierte. „The joint Franco-German proposals on the institutions were to prove a key turning point in the life of the Convention (...). The

text set the tone for the institutional debate for the rest of the Convention” (Norman 2003: 174/175).

Vorstrukturierung der Argumentation durch Giscard d’Estaing: Ein Versuch supranationale Lösungen zu diskreditieren

Giscard d’Estaing versuchte die argumentative Auseinandersetzung im Plenum vorzustrukturieren, indem er einen föderalen Charakter der EU als Möglichkeit für die Zukunft diskreditierte. Erstens, indem er Föderalismus mit Zentralismus gleichsetzte, zweitens, indem er den Nationalstaat als Legitimationsquelle europäischen Regierens betonte.

Zunächst entwarf er drei Möglichkeiten für die Struktur der EU: konföderal, föderal oder gemischt. Er selbst gab sich als Vertreter des Mischsystems, also vermeintlich in der Mitte eines Gegensatzpaares. Das Mischsystem definierte er als die gegenwärtige Struktur, die intergouvernementale und supranationale Elemente verbinde. In seinen weiteren Ausführungen ging Giscard d’Estaing nicht weiter auf das konföderale Modell ein, sondern stellte nur noch föderale Lösungen dem Mischsystem gegenüber. In seiner Argumentation wurden somit föderale Lösungen zum Gegenpol eines Mischsystems und nicht zum Gegenpol konföderaler Lösungen. Ein Idealbild des Föderalismus, dass die Anhänger einer Stärkung des europäischen Parlaments so gar nicht verwirklicht haben wollten, wurde einem realitätsnahen Mischsystem gegenübergestellt, zu dem sich auch die Anhänger einer Parlamentarisierung zählen könnten – lediglich mit einer unterschiedlichen Gewichtung des Mischverhältnisses aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen. Damit versuchte Giscard d’Estaing das Lager der Befürworter einer Ratsstärkung in die Tradition der institutionellen Entwicklung zu stellen, den Anhängern einer Stärkung von Kommission und EP unterstellte er dagegen eine Abkehr von der historischen Entwicklung der EU. So behauptete er, dass die Föderalisten im Konvent gegen das Zweikammersystem seien, also einen Zentralismus anstrebten.⁹⁹ In der Realität forderte aber fast keiner der Supranationalisten den von Giscard d’Estaing beschriebenen Föderalismus, sondern ebenfalls ein Mischsystem, aber eben eines, in dem das Pendel zugunsten des supranationalen Pols ausschlägt. Diesen Sachverhalt versuchte Giscard d’Estaing durch seine plakativen Abgrenzungen zu überdecken.

Ferner behauptete der Konventspräsident, dass föderale Strukturen im Widerspruch stünden zur historischen Entwicklung der EU. Gleichwohl lässt sich eine solche Entwicklung aus seinen Beispielen ablesen. Seine Aufteilung in supranatio-

99 Dem widersprach in der Debatte umgehend Berger (EP, Aut): „Hier möchte ich betonen, dass sich dieser Konvent ja nie dagegen ausgesprochen hat, dass es - so wie es der Herr Präsident am Anfang geschildert hat - ein Zweikammersystem im Gesetzgebungsverfahren gibt, sondern wogegen wir uns ausgesprochen haben, ist ein Dreikammersystem, wo Europäisches Parlament, Rat und womöglich noch eine Kammer der nationalen Parlamente zusammenwirken“.

nale Kompetenzen im gemeinsamen Markt und intergouvernementaler Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik lässt sich auch als föderale Struktur bezeichnen. Er selbst sprach davon, dass das Mischsystem aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen bestehe. Der für ihn entscheidende Punkt war aber, dass aus dem föderalen Charakter einer Politik nicht der föderale Charakter der entsprechenden Institution folge. Sein Fazit: Nicht die Institutionen sind föderal, sondern nur die jeweiligen Politikbereiche:

„Dans le système mixte (...) le caractère fédéral d'une compétence ne se détermine pas par l'identité de l'institution qui l'exerce – Commission ou Conseil –, mais par la nature de la compétence en cause. Par exemple, le contrôle de la concurrence apparaît désormais comme une compétence fédérale, exercée par un membre de la Commission. Il en est de même pour le commerce international. Par contre, d'autres commissaires sont en charge de compétences non fédérales. À l'inverse, le Haut Représentant pour la politique étrangère et la défense représente un embryon de compétence fédérale exercée, cette fois, au sein du Conseil“.¹⁰⁰

Eine Unterscheidung, die wenig Sinn macht, schließlich bleibt die Frage die gleiche: Wie lassen sich die Entscheidungen, die in supranationalen Politikbereichen getroffen werden, legitimieren?

Als zweites Argument gegen die Stärkung von supranationalen Strukturen führte er die fehlende Legitimation für solche Strukturen an. Dazu verwies er auf Amerika, wo die Bevölkerungsunterschiede zwischen kleinstem und größten Bundesland viel geringer seien als in Europa, das Gleichgewicht zwischen dem Prinzip der Gleichheit der Staaten und dem Prinzip der Gleichheit der Bürger daher auch in föderalen Strukturen gewahrt bleibe. In der EU hingegen müssten aufgrund der Bevölkerungsdisparitäten die Gleichheit der Staaten besonders geschützt werden.¹⁰¹

Abstrakte Leerformel: Die gleichzeitige Stärkung aller Institutionen ohne Verschiebung des Machtgleichgewichts

Ein auffallendes argumentatives Grundmuster der Aussprache im Plenum ist, dass sowohl Befürworter wie Gegner einer Aufwertung des EP die institutionelle Balance als Orientierungsprinzip ihrer Argumentation verwendeten. Jedes Lager aber vor allem dann, wenn es dem eigenen Interesse nützte. So argumentierten die Gegner einer Wahl des Kommissionspräsidenten mit dem Leitbild der institutionellen Balance, die es zu bewahren gelte, und die durch eine politisierte Kommission verschoben würde. Bei der Forderung nach einem hauptamtlichen Ratspräsidenten

100 Übersetzung: „In dem jetzigen Mischsystem ist der föderalistische Charakter einer Kompetenz nicht durch die Identität der Institution, die diese Kompetenz ausübt, bestimmt – Kommission oder Rat –, sondern durch die Natur der betreffenden Kompetenz. Im Gegenteil der Hohe Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik repräsentiert ein Embryo einer föderalen Kompetenz, allerdings ausgeübt im Rat“.

101 In einem anderen Kontext argumentiert er allerdings gegen die Gleichheit der Staaten, etwa bei seiner Forderung die Rotation im Europäischen Rat abzuschaffen oder die Zahl der Kommissare zu verkleinern.

spielte das Leitbild der institutionellen Balance in ihrer Argumentation dagegen keine Rolle. Ebenso argumentierten die Gegner des hauptamtlichen Präsidenten mit dem Verweis auf die institutionelle Balance, traten aber gleichzeitig offensiv für eine politisierte Kommission ein, die ebenfalls sehr wahrscheinlich die institutionelle Balance verändern würde.

Der Verweis auf die institutionelle Balance verdeckte den Dissens über die Gestaltung der institutionellen Architektur: Die einen sahen im Europäischen Rat einen Impulsgeber, für andere war er die Institution, die ‚governance‘ liefern soll. Die Kommission hielten die einen für eine Behörde, die im Auftrag der Regierungen handelt, für die anderen war sie eine Art Regierung der EU. Welchem Leitbild man sich anschließt und warum, darum dreht sich die normative Debatte. Doch um nicht eine konfrontative Debatte zu führen, verwendeten viele Akteure die Leerformel der institutionellen Balance, in deren abstrakten Formulierung sich alle Redner wieder finden können. Das Prinzip der institutionellen Balance ist ein dehnbare Begriff, unter dem sich vieles subsumieren lässt.

Zielkonflikte wurden so rhetorisch negiert. Die Rechtfertigung einer Position mit der institutionellen Balance war der Versuch, seine Position als legitim – da im Einklang mit einem Konsens – darzustellen. Doch die jeweiligen Interpretationen, was ein institutionelles Gleichgewicht konkret bedeutet, verdeutlicht, dass jeder Akteur den Zielkonflikt unterschiedlich löste, wie die Macht der Exekutive zwischen Kommission und Rat aufzuteilen ist. Dies zeigt: Weil die Balance der Institutionen als abstrakter Wert von beiden Seiten geteilt wird, beziehen sich die Redner darauf. Damit suggerieren sie einen vermeintlichen Konsens, der gar nicht existierte. Dieses Rechtfertigungsprinzip ist daher vor allem eine gut klingende Worthölse¹⁰².

Sobald aber die Redner von der institutionellen Balance ausgehend ihre Vorschläge darlegten und konkret wurden, stellte sich heraus, wie wenig aussagekräftig dieses Prinzip ist, und dass es in Wahrheit um eine Entscheidung in einem Zielkonflikt zwischen unterschiedlichen Ansätzen ging. Die meisten Redner konstatierten ein gegenwärtiges Gleichgewicht der Institutionen, das es zu bewahren gelte. Gleichzeitig zielten ihre Vorschläge aber darauf ab, mindestens einen Teil des institutionellen Dreiecks zuungunsten mindestens eines anderen Pols zu stärken. So nahm etwa Timmermanns (NP-NI) das Gleichgewicht der Institutionen als Ausgangspunkt, um dann aber für eine Stärkung der Kommission zu plädieren, die die „pouvoir exécutif principal de l'Union“¹⁰³ sein solle. Käme es dazu, wäre das institutionelle Gleichgewicht verschoben.

Andere sahen das Prinzip der institutionellen Balance erfüllt durch eine Bewahrung der Gemeinschaftsmethode. Aber auch die Gemeinschaftsmethode wurde sehr unterschiedlich interpretiert. So gab zum Beispiel de Vries (G-NI) das geläufige Verständnis der Gemeinschaftsmethode wider: „The balance among the Institutions

102 Die Verwendung von allgemein anerkannten Prinzipien, mit denen inhaltlich ganz unterschiedliche Positionen gerechtfertigt wurden, beschreibt Magnette (2003) anhand dem Prinzip der Vereinfachung

103 Übersetzung: die zentrale Exekutive der Union

depends on the preservation of the Community method (...): the exclusive rights of initiation of the Commission, decision by qualified majority voting in the Council, co-decision by the Parliament and ultimate control by the Court of Justice". Tiilikainen (G-FI) interpretierte dagegen den Kern der Gemeinschaftsmethode als die „equality among European nations“, um daraus abzuleiten, dass die Rotation bestehen bleiben müsse. Duff (EP-UK) wiederum sah die institutionelle Balance dagegen am besten gewahrt, wenn exekutive und legislative Kompetenzen klar getrennt seien. Genau das aber würde der Gemeinschaftsmethode widersprechen, die der Kommission legislative wie exekutive Aufgaben zuweist, ebenso dem Rat.

Ferner wurde das Prinzip der institutionellen Balance als ein Ziel dargestellt, das erst noch erreicht werden müsse. Das derzeitige Zusammenspiel der Institutionen stellt gemäß dieser Sichtweise ein Ungleichgewicht dar. In diesem Sinne argumentierte Stuart (Präs, NP-UK): „What matters is a proper balance of power. That balance means that if just one is weak, it weakens the whole. I do not wish to change that balance but I want it to be a *proper* balance“.

Auch was die Stärkung einer Institution bedeutet, bleibt umstritten: So argumentierten die einen für eine Politisierung der Kommission, um ihr Gewicht zu stärken, die anderen sahen die Kommission gestärkt, wenn ihr unpolitischer Charakter erhalten bliebe. Mit dem Prinzip der Stärkung wurden somit konträre Vorschläge begründet. Kaum ein Sprecher verwies darauf, dass die gleichzeitige Stärkung aller Institutionen bei gleichzeitiger Beibehaltung der Balance zwischen ihnen, kaum funktionieren kann, dass es vielmehr um Zielkonflikte ging, die in die eine oder andere Richtung zu entscheiden waren. Konkret, wie die Macht der Exekutive zwischen Kommission und Europäischem Rat aufgeteilt werden sollte. Einer der Akteure, die auf diesen Grundkonflikt hinwiesen, war Heatcoat-Amory (NP-UK):

„From now on, I will give special marks to speakers who balance their calls for more powers for one institution with calls for less for another. If I start to hear that in the debate, I will know that we are really getting down to business and starting to make some difficult decisions“.

Auch Brok (EP-De) und Lamassoure (EP-Fr) merkten an, dass die Bewahrung der institutionellen Balance, nicht einfach durch eine Stärkung aller Institutionen zu erreichen sei, sondern dass es vielmehr um eine Balance zwischen Zielkonflikten gehe. Brok: „Wir müssen eine Balance zwischen Legitimation, Effizienz und Transparenz finden“.

Die Wahl des Kommissionspräsidenten: Wie politisch ist die Kommission?

Der Streit um die Regierungsbildungsfunktion des EP drehte sich in der Aussprache am 20. und 21. Januar 2003 primär um die Frage nach der Rolle der Kommission und – daraus abgeleitet – um die Frage, ob das EP den Kommissionspräsidenten mit qualifizierter oder mit einfacher Mehrheit zu wählen hat.

Befürworter einer Wahl mit einfacher Mehrheit. Das Hauptargument der Befürworter einer Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP mit einfacher Mehrheit war das Argument mit der Legitimitätslücke (Salienz) in Kombination mit ei-

nem politischen Leitbild der Kommission (58% der Pro-EP-Argumente). Es lautete: Die Kommission ist eine Quasi-Regierung der EU, die nicht durch den Wähler legitimiert ist. Dies ist zu beheben, indem der Kommissionspräsident aus der Mehrheit des EP hervorgeht. Dabei wurde die Kommission als eine Art Regierung gesehen, deren politischer Charakter durch eine Wahl des Kommissionspräsidenten noch weiter zum Ausdruck kommen müsse. Diese Argumentation brach daher mit dem Leitbild einer unpolitischen Kommission, die als ausführendes Organ lediglich den Willen der nationalen Regierungschefs nachvollzieht.

Die Legitimitätslücke des europäischen Regierungssystems brachte Bruton (NP-Irl) zum Ausdruck: „Europe needs more democracy. Europeans need to feel that they can change their government at European level ... they themselves, as citizens and voters, decide democratically who governs Europe“. Ebenso Lamassoure (EP-FR), für den europäisches Regieren sich genauso wie nationales Regieren dem Votum der Wähler stellen muss:

„Ceux, ou au moins l'un de ceux, qui dirigent l'Europe, sont choisis par les citoyens eux-mêmes. C'est ainsi que les citoyens contrôlent la politique locale, la politique régionale, la politique nationale. Il n'y pas d'autre moyen de leur faire contrôler la politique européenne“.¹⁰⁴

Die europäische Kommission stelle dabei eine Art Regierung dar. Ihre Rolle sei nicht mehr technisch, sondern politisch: „Evident qu'à trente, l'incarnation de l'intérêt commun a besoin d'être considérablement renforcé. Ce n'est plus une fonction technique mais une fonction politique“.¹⁰⁵ Den Gegnern einer politischen Kommission warf Lamassoure vor, dass sie nicht die Analogie zur nationalen Ebene sehen würden:

„Certains répliquent qu'il ne faut pas que la Commission soit l'otage d'une majorité politique. L'argument fait sourire. Dit-on d'un maire ou d'un Premier ministre qu'ils sont les otages d'une majorité politique? Oui, le Président de l'organe de l'intérêt commun doit être élu démocratiquement sur un programme, dont il représentera une majorité“.¹⁰⁶

Eine Variation des Salienzarguments, das stärker auf die Bürger als Legitimationsquelle abzielte, war, nicht aus dem politischen Charakter der Kommission die Notwendigkeit ihrer Wahl abzuleiten, sondern schlicht aus der Existenz des EP: So wie nationale Parlamente gewisse Funktionen wahrnehmen, solle dies auch das EP

104 Übersetzung: „Diejenigen, beziehungsweise einer derjenigen, die Europa regieren, muss vom Bürger selbst ausgewählt sein. Der Bürger kontrolliert die lokale, regionale und die nationale Politik. Es gibt keine andere Möglichkeit (als die Wahl), sie die europäische Politik kontrollieren zu lassen“.

105 Übersetzung: „Es ist klar, dass mit 30 Mitgliedsländern die Inkarnation des Gemeinschaftsinteresses (gemeint ist die Kommission, A.B.) erheblich gestärkt werden muss. Es handelt sich dabei nicht mehr um eine technische Funktion, sondern um eine politische“.

106 Übersetzung: „Manche erwidern, dass die Kommission nicht von der politischen Mehrheit abhängen sollte. Das Argument bringt einen zum Lachen. Sagt man dem Bürgermeister oder dem Premierminister, dass sie die Geiseln einer politischen Mehrheit sind? Ja, der Kommissionspräsident muss demokratisch gewählt werden – auf Grundlage des politischen Programms der gewählten Mehrheit“.

tun. Diese Argumentation richtete sich vor allem gegen Vorschläge, den Kommissionspräsidenten durch ein Wahlkomitee bestimmen zu lassen, das aus nationalen wie europäischen Parlamentariern besteht.

„Es ist eine Tatsache, dass das Europäische Parlament eine Legitimation hat, die nicht höher-rangig ist oder unter der Legitimation der nationalen Parlamente. Ich glaube nicht, dass die Stimme der Bürger unterschiedlich gewichtet werden kann, und wenn ich in meiner Region für das Europäische Parlament gewählt wurde, empfinde ich kein niedrigeres Maß an Legitimation im Vergleich zu meinen Kollegen im nationalen Parlament“ (Brok, EP-De).

Brok verwendete ferner das Kohärenzargument, dass eine qualifizierte Mehrheit (statt der einfachen) dem EP bereits gegebene Kompetenzen wieder nehmen würde:

„Ist man wirklich der Auffassung, dass man bei der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament letzterem einen Gefallen tut, wenn man - um eine Politisierung zu vermeiden - für diese Wahl eine qualifizierte Mehrheit vorsieht, so dass der Kommissionspräsident mit einer 2/3-Mehrheit gewählt wird? Ich als Mitglied des Europäischen Parlaments würde dann lieber bei der Regelung von Nizza (Bestätigung des von den Regierungen vorgeschlagenen Kandidaten mit Mehrheit der Stimmen, A.B.) stehen bleiben“.

Eine wichtige argumentative Strategie war es, die Argumente der Gegenseite zu widerlegen. So wurde das Argument der Gegenseite, dass es keinen europäischen Demos gebe (Nations-Argument), der die Wahl einer europäischen Regierung legitimieren würde, umgedreht: Statt ‚Ohne Demos keine Wahl‘ erwiderten die Befürworter einer Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit: ‚Ohne Wahl kein Demos‘:

„If ... we allowed the people to elect the President of Europe, then we would create a European demos. Many people say that we cannot have such a thing until we have a European demos. We will never have a European demos until we have a European election because a European election to select a president will create such a demos. It will create such a political space; it will create such a European debate. We will never have it with the present system“ (Bruton, NP-Irl).

Ferner wurde verschiedentlich der deutsch-französische Kompromissvorschlag als Etikettenschwindel attackiert, weil darin von einer Wahl des Kommissionspräsidenten gesprochen werde, obwohl es sich in Wahrheit nicht um eine Wahl, sondern um eine Bestätigung handle.

Gegner einer einfachen Mehrheit. Das Hauptargument der Gegner einer Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit des EP war das Leitbild einer unpolitischen Kommission (38 % der Contra-EP-Argumente), also die Negierung einer Legitimitätslücke bezüglich der Legitimierung der Exekutivgewalt. Ergänzt wurde dieses Argument hauptsächlich mit dem Argument, dass die Kommission auch deshalb unpolitisch bleiben müsse, weil es für eine supranationale Regierung keine Legitimität gebe. Schließlich sei der Nationalstaat die primäre Quelle der Legitimation für die EU (Nations-Argument, 38%).

Variantenreich wurde das Leitbild einer unpolitischen Kommission verteidigt. Am gängigsten war die Kombination mit dem Prinzip der institutionellen Balance, die durch eine politisierte und daher stärkere Kommission gefährdet sei (Hain, Rg-

UK). Andere argumentierten, dass nur eine unpolitische Kommission eine starke Kommission sein könne. Gemäß Haenel (NP-Fr) teile sich die Exekutive je nach Politikfeld auf in Kommission und Europäischer Rat. Beide gelte es zu stärken. Wobei eine starke Kommission eine Kommission sei, die unpolitisch bleibe, andernfalls könne die Kommission nicht mehr ihre Rolle als Hüterin der Verträge ausfüllen.

Ferner wurde die Voraussetzung für eine Art Mehrheitsdemokratie bestritten, auf die man sich durch die Wahl des Kommissionspräsidenten zubewegen würde: „Cette politisation à droite ou à gauche, à mon sens, fera que le président de la Commission sera perçu par les Européens comme étant de droite ou de gauche, c'est-à-dire qu'il se coupera de la moitié de l'électorat européen“ (Abitol, EP-Fr).¹⁰⁷

Wieder andere sahen die Kommission bereits als einen politischen Akteur und wollten ihn wieder zu einem unpolitischen Akteur machen. „The Commission should be more non-political than it is currently. I would personally prefer that each Commissioner appointed should be either a current or former civil servant from the Member State concerned“ (Kirkhope EP-UK).

Schließlich befürworteten zwar manche eine Wahl der Kommission, wollten diese aber durch ein Wahlkomitee ausführen lassen, das zur Hälfte aus nationalen Parlamentariern besteht. Ein Vorschlag, der in Zweifel zog, dass das EP genügend Legitimität für eine Wahl des Kommissionspräsidenten hat und daher ebenfalls gegen eine Parlamentarisierung der EU gerichtet war:

„The electoral college would give an equal role to national parliaments and to the European Parliament in the task of electing the Commission President. The benefit of an electoral college is that, first it would enhance the democratic legitimacy of the Commission presidency; (...), it would build a bridge between the national parliaments and, through the national parliaments, link up to citizens“ (Roche, Rg-Irl).

Fischer und Villepin beteiligten sich indes nicht an der Kontroverse über den Regierungscharakter der Kommission. Sie verteidigten das deutsch-französische Kompromisspapier und wichen der Debatte aus, ob die Wahl mit einfacher oder mit qualifizierter Mehrheit erfolgen soll. Zwar konstatierte Fischer, das vorrangige Ziel sei „eine stärkere demokratische Legitimation der Kommission und eine Stärkung des Europäischen Parlaments – den beiden zentralen Institutionen der Integration“, und dass mit der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP beide Organe gewinnen, sowohl die Kommission an Legitimation als auch das Parlament an einem nicht unerheblichen Zuwachs an Rechten, an politischem Einfluss. Mit keinem Wort ging er aber darauf ein, warum die Wahl mit qualifizierter Mehrheit zu erfolgen habe, wie im gerade veröffentlichten deutsch-französischen Kompromisspapier gefordert wurde. Mit keinem Wort versucht er die Kritik von Brok zu entkräften, dass diese Art

107 Übersetzung: Diese Politisierung nach links oder rechts würde dazu führen, dass der Kommissionspräsident ebenfalls als Linker oder Rechter betrachtet würde und also nicht für die andere Hälfte der Wähler sprechen würde.

der Wahl weniger sei als die bisherige Regelung von Nizza, das ganze also ein Etikettenschwindel sei.

Auch Villepin sagte nichts zur im deutsch-französische Kompromissvorschlag geforderten qualifizierten Mehrheit, allenfalls indirekt machte sein Verweis auf die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge und des europäischen Interesses deutlich, warum er gegen eine einfache Wahl war. Villepin wie Fischer hatten sich an anderer Stelle schon offener für eine Wahl mit einfacher Mehrheit gezeigt. Jetzt mussten sie den von Chirac und Schröder ausgehandelten Kompromiss verteidigen. So präsentierte den deutsch-französischen Vorschlag als einen Kompromiss, „der die unterschiedlichen Positionen und Interessen“ zusammenführt. Der Vorschlag zog daher seine Kraft nicht aus seiner Argumentation, sondern aus der Tatsache, dass er von den beiden vermeintlich wichtigsten Ländern für die EU gemeinsam auf den Weg gebracht worden war.

Der deutsch-französische Kompromiss bekam noch zusätzliches Gewicht durch die Unterstützung von Hain (Rg-UK), der sich unmittelbar im Anschluss an die Ausführungen von Fischer und Villepin zu Wort meldete und den Konventsmitgliedern damit klar machte: Eine Revidierung dieses Kompromisses ist nicht möglich. „I agree, word for word, with what both Mr Fischer and Mr De Villepin said (...) (This is an) important breakthrough in the Convention which will allow us to reach agreement on these big institutional questions.“

Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: Eine funktionale Notwendigkeit?

Die Befürworter. Hauptargument der Befürworter eines hauptamtlichen Präsidenten für den Europäischen Rat war die Funktionsfähigkeit einer erweiterten EU (75% der Pro-Argumente). „Wer die Funktionsweise des rotierenden Modells kennt und versucht, sich dieses unter den Bedingungen der 25 und mehr Mitgliedstaaten vorzustellen, dem wird es schwerfallen, ein solches Modell tatsächlich in einem effizienten, transparenten und funktionalen Sinn auf die erweiterte Union zu übertragen“ (Fischer). Ebenso Hain: „In a Union of 25, a Council with constantly changing presidents cannot be an effective partner for the Commission or Parliament (...); the European Council needs the continuity and strategic drive of a long-term president“.

Vereinzelt wurde versucht, den Vorwurf der Gegenseite zu entkräften, dass dieses neue Amt zu einer Verschiebung der institutionellen Balance führen werde. So wurde der von der Gegenseite postulierte Konflikt mit der Kommission bestritten. Beispielsweise argumentierte Hänsch (Präs, EP-De), dass der Europäische Rat lediglich ein Impulsgeber sei, und daher ein hauptamtlicher Vorsitzender auch keine Konkurrenz zum Kommissionspräsident sei.

Die Gegner. Die Gegner eines hauptamtlichen Präsidenten ließen dieses Argument jedoch nicht gelten. Vehement prangerten sie an, dass das Prinzip der institutionellen Balance verletzt werde (31 % der Contra-Argumente). Ebenso wenig gelten ließen sie die Rechtfertigung mit dem Prinzip der Funktionsfähigkeit der EU (26%).

Ferner argumentierten sie mit der mangelnden demokratischen Legitimität dieses Amtes (Salienz, 17%) und monierten die Abkehr von der bisherigen Rolle des Europäischen Rates im Institutionengefüge (Kohärenz 14%).

Auf die mangelhafte demokratische Legitimität und Kontrolle eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates machte de Vries (Rg-Nl) aufmerksam. Er bezeichnete den permanenten Präsidenten des Europäischen Rates als den mächtigsten Politiker in Europa, der weder von den Bürgern gewählt, noch verantwortlich gegenüber dem EP oder den nationalen Parlamenten sei. Ebenso Duff (EP-UK): „He would be a super-president beyond parliamentary control“. Oder auch Brok (EP-De): „Dieser Ratspräsident unterliegt keiner parlamentarischen Kontrolle, obwohl er beispielsweise in der Außenvertretung exekutive Aufgaben haben soll.

Eine Verschiebung der institutionellen Balance beklagte Einem (NP-Aut): „Dies wäre eine vollständige Veränderung der europäischen Architektur (...) (und) eine Tendenz zum Intergouvernementalismus“. Tiilikainen (Rg-Fi) erinnerte daran, dass „the significance of a rotating presidency is much deeper than just arranging meetings“.

Eine wichtige argumentative Strategie war auch das Effizienzargument der Gegenseite zu diskreditieren, indem die vermeintlich wahren Motive der Machtverschiebung angeprangert wurden, und indem darauf verwiesen wurde, dass sich auch das bestehende System der Rotation effizient gestalten ließe. Ersteres machte Brok vor allem an der im deutsch-französischen Vorschlag beschriebenen Rechenschaftspflicht der Kommission gegenüber dem Rat fest: „Bei der Rolle, wie sie etwa im deutsch-französischen Vorschlag einem hauptamtlichen Ratspräsidenten gegeben wird, ist eine Möglichkeit der Kontrolle - auch der Kommission - vorgesehen, und damit führt auf Dauer dieser Ratspräsident nicht nur zu einem Dualismus, sondern auch zu einer Unterordnung der Kommission“. Fayot (NP-Lux), stellte die rhetorische Frage, warum ein hauptamtlicher Präsident denn geschaffen werden solle, wenn er so wenig Bedeutung habe.

Doch auch selbst wenn Effizienz das wahre Motiv der Gegenseite wäre, ließ Brok die Schlussfolgerung, einen hauptamtlichen Präsidenten einzuführen, nicht gelten: „Wenn Kontinuität auf der Ratsseite (...) der einzige und wirkliche Grund sein soll, so wie es hier dargestellt wurde, gibt es dann nicht Möglichkeiten, diese Effizienz auch auf eine andere Art und Weise herzustellen?“ Deutlicher wurde Roche (Rg-Irl), der das Problem der Größe auch im Rahmen des gegenwärtigen Systems der Rotation für lösbar hielt:

„The problems are fundamentally administrative and managerial, and the problems can be addressed. For example, in the external area, we could address the problem by enhancing the role of the High Representative and by making more resources available to that office. In the internal area, adjustments within the rotation system, a full-time and enhanced secretary-general's role would go a long way to address the perceived difficulties and the problems“.

In diesem Zusammenhang wurde auch gelegentlich auf das Mandat von Laeken verwiesen, dass eine Vereinfachung der Strukturen fordere, für die der permanente Vorsitz aber kontraproduktiv sei. „He does not simplify and clarify decision-making, nor make it more democratic. On the contrary, it would just create a new institution and a new power centre, with more bureaucracy“ (Kiljunen NP-Fi).

Schließlich wurde auch das Kohärenz-Prinzip verwendet. Demnach sei ein hauptamtlicher Präsident ein Bruch mit der historischen Rolle des Europäischen Rates. „Erinnern wir uns doch einfach daran, wozu der Europäische Rat geschaffen wurde, nämlich als ein Kolloquium, als eine Gesprächsrunde von Staats- und Regierungschefs (...). Ein hauptamtlicher Präsident würde eine schwere Beschädigung des interinstitutionellen Gleichgewichtes bedeuten“ (Voggenhuber EP-Aut).

Neben der normativen Debatte wurden gelegentlich auch konkrete Kompromissvorschläge gemacht. Um auf die Befürworter eines hauptamtlichen Ratspräsidenten zuzugehen, wurde etwa von den Benelux-Regierungen vorgeschlagen, zwei andere Ratsformationen mit permanenten Vorsitzenden auszustatten: den Rat für allgemeine Angelegenheiten und den Rat für Außenbeziehungen, die voneinander getrennt werden sollten.

4. 2. 2 Kontroverse um den ersten Präsidiumsentwurf zu den Institutionen

Die Artikel: Starker Präsident – Einfache Mehrheit bei Wahl des Kommissionspräsidenten

Giscard d’Estaings intergouvernementaler Entwurf. Trotz der massiven Vorbehalte gegen einen hauptamtlichen Präsidenten ging Giscard d’Estaing unabgestimmt mit dem Präsidium am 22. April 2003 über seinen Sprecher Nikolaus Meyer-Landrut mit seinem Vorschlag für die Institutionen an die Öffentlichkeit.¹⁰⁸ Der Tenor der Medien war eindeutig: Giscard d’Estaing will die großen Mitgliedsländer und die intergouvernementale Zusammenarbeit auf Kosten der supranationalen Strukturen ausbauen. Der Entwurf definierte die Rolle des Europäischen Rates als „*the highest authority*“ der Europäischen Union und stellte dem Präsidenten einen Vizepräsidenten an die Seite (Art. 15). Der Präsident sollte mit qualifizierter Mehrheit auf 2,5 Jahre gewählt werden und seine Amtszeit einmal verlängern können. „Er ist Mitglied des Europäischen Rates, oder war es mindestens zwei Jahre“ (Art. 15a, 1). Der Präsident sollte ferner einem Steuerungsgremium vorstehen, dem neben dem Vizepräsidenten, zwei in Rotation gewählte Mitglieder des Europäischen Rates, sowie die Präsidenten des Ecofin und des Rates Justiz und Sicherheit angehören sollten (Art. 15a, 4). Die Artikel zur europäischen Kommission reflektierten dagegen das alte Leitbild der Kommission als technischer Behörde ohne politische Funktion: „The European Commission is called on to give voice to the general European interest. It shall *monitor* the application of the Constitution and steps taken by the institutions under the Constitution“ (Art. 18, 1). Ferner sollte die Kommission neben dem EP auch dem Europäischen Rat verantwortlich sein, die künftig beide einen Misstrauensantrag gegen die Kommission stellen könnten (Art. 18a, Punkt 3). Die Formulierungen zur Wahl des Kommissionspräsidenten zeigten, dass das EP den Kandi-

¹⁰⁸ Dokumentiert in Norman 2003: 343 ff.

daten der Regierung bestätigen sollte: „*Following the European elections, the European Council, deciding by qualified majority, shall put forward to the European Parliament its proposed candidate for the presidency of the Commission. The Parliament shall reach a view, by a majority of three-fifths of its constituent members, on the candidate put forward by the European Council*” (Art.18a).

Modifikationen im Präsidium. Nach harschen Reaktionen im Präsidium gegenüber Giscard d’Estaings unabgestimmten Vorgehen, veröffentlichte das Präsidium nur einen Tag später seinen offiziellen Entwurf,¹⁰⁹ der zwar eine weniger deutliche intergouvernementale Handschrift trug, aber immer noch den Europäischen Rat auf Kosten der Kommission zu stärken gedachte, was, wenn auch indirekt, einer weiteren Parlamentarisierung der EU abträglich ist.

Zu den offensichtlichsten Veränderungen im Vergleich zu Giscard d’Estaings Artikelvorschlägen gehörte die Streichung der Formulierung, dass der Europäische Rat die höchste Autorität der Europäischen Union sei. Die Führungsrolle des Europäischen Rates wurde abgeschwächt. Hieß es in Giscard d’Estaings Entwurf noch, dass der Europäische Rat strategische Richtlinien aufstellt und ihm auch in legislativen Fragen eine Führungsaufgabe zukommt, hieß es jetzt nur noch, dass er die für die Entwicklung der erforderlichen Impulse gebe und ihre Zielvorstellungen und ihre allgemeinen politischen Prioritäten festlege (Art.16, 1). Auch wurden die Ausführungen zum Vize-Präsidenten gestrichen, gleichwohl ging der Entwurf nach wie vor davon aus, dass es einen Vizepräsidenten gibt (Art. 16a, 4). Auch sprach Artikel 16a, 3 weiter von einem Präsidium: „Der Europäische Rat kann durch Konsens beschließen, aus seinen Reihen ein Präsidium zu bestimmen, das aus drei nach einem ausgewogenen turnusgemäßen Wechsel ausgewählten Mitgliedern besteht“. Eine Bestimmung, die sich auch als neues Konkurrenzorgan für die Europäische Kommission lesen lässt.

Bei der Wahl des Kommissionspräsidenten war im Vergleich zu Giscard d’Estaings Vorschlag jetzt das Ergebnis der Europawahlen beim Vorschlag eines Kandidaten zu berücksichtigen; die in der Plenardebatte geforderte einfache Mehrheit bei der Wahl durch das EP wurde aufgenommen:

„Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor. Das Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält dieser Kandidat nicht die Mehrheit, schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats einen neuen Kandidaten vor, wobei dasselbe Verfahren wie zuvor zur Anwendung gelangt“ (Art. 18a, 1).

Dieses Zugeständnis, dass das EP mit der Mehrheit seiner Mitglieder den Kommissionspräsidenten wählt, wurde bis zum Ende des Konvents nicht mehr zurückgenommen. Auch in den Artikeln zum EP wurde festgehalten, dass das EP den Präsidenten der Europäischen Kommission wählt (15,1). Und schließlich kehrte Artikel 18a, 3 zurück zu der gegenwärtigen Bestimmung, dass die Kommission als Kollegi-

um ausschließlich dem Europäischen Parlament verantwortlich ist – und nicht auch dem Europäischen Rat.

Die Plenardebatte vom 24. April 2003: Vertagung der Aussprache

In der Plenardebatte am 24. April 2003 erläuterte Giscard d’Estaing den Präsidiumsentswurf zu den Institutionen. Eine Aussprache war allerdings erst für den 15. Mai 2003 vorgesehen. Jetzt sollte über die Artikel zum Demokratischen Leben der Union gesprochen werden. Eigentlich gab es genug Anlass für eine Grundsatzdebatte über den Präsidiumsentswurf, aber die strikte Strukturierung der Tagesordnung verhinderte trotz Kritik einiger Konventsmitglieder eine umfassende Debatte.

Versuch, die Mitte zu besetzen. Wie schon in der Januar-Debatte, als es erstmals um die institutionelle Architektur ging, versuchte Giscard d’Estaing durch eine Interpretation der Entscheidungsalternativen, die Debatte zu strukturieren und die Kritik an seinen Vorschlägen als abseits der Mehrheitsmeinung zu disqualifizieren. Neben dem Lager der Bewahrer des Status-Quo und dem Lager der Föderalisten, präsentierte er sich zugehörig zu einer dritten Gruppe, die einen Mittelweg befürwortete und nach der bestmöglichen Balance suchte zwischen den Zuständigkeiten, die auf europäischer Ebene wahrgenommen werden sollen, und denjenigen, die von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden sollen.¹¹⁰

Damit verzerrte er einen zweidimensionalen Konflikt zu einem eindimensionalen. Auf der einen Seite gab es den Konflikt zwischen großen und kleinen bis mittleren Staaten über die Stimmgewichtung im Rat und die Zusammensetzung der Kommission. Daneben gab es den Konflikt zwischen eher supranationalen und eher intergouvernementalen Orientierungen. Giscard d’Estaing kontrastierte aber nicht das föderale Lager mit dem intergouvernementalen Lager, sondern mit dem Lager derjenigen, die an der Stimmgewichtung und der Zusammensetzung der Kommission gemäß dem Vertrag von Nizza festhalten wollten. Da Giscard d’Estaing die Stimmgewichtung und Zusammensetzung der Kommission verändern wollte, und gegen eine föderale, im Sinne von stärker supranational ausgerichtete EU war, präsentierte er sich als Mittler zwischen zwei Lagern, obwohl er bezogen auf die Konfliktlinie supranational – intergouvernemental zum intergouvernementalen Pol gehörte.

Negierung von Zielkonflikten. Als Leitprinzip seiner Überlegungen verwendete er die institutionelle Balance zwischen Rat, EP und Kommission. Alle drei Institutionen seien zu verbessern, aber die Balance zwischen ihnen nicht zu verschieben. Doch die Konkretisierung des Prinzips der ‚Verbesserung der Institutionen bei Beibehaltung der Machtbalance‘ zeigte, dass dies allenfalls näherungsweise möglich ist. Denn ein hauptamtlicher Präsident des Rates ist auch ohne über die jetzigen Befugnisse der rotierenden Präsidentschaft hinausgehende Kompetenzen ein Machtfaktor. Und ein Parlament, das den Kommissionspräsidenten wählt, führt zu einer Politisierung der Kommission.

¹¹⁰ Siehe dazu auch Synthesebericht CONV 696/03

Um die Konventsmitglieder zu einem Kompromiss zu drängen, negierte Giscard d'Estaing diese Zielkonflikte, die im Konvent bereits von einigen Mitgliedern thematisiert wurden. Dass die Stärkung der einen Institution eine Schwächung der anderen mit sich bringen kann, wollte er nicht gelten lassen:

„Il est assez curieux de voir qu'à chaque fois qu'on veut améliorer une partie de ce triangle, apparaît aussitôt la suspicion qui dit: „Si vous améliorez un côté, vous affaiblissez les autres. Pas du tout. (...) Il ne s'agit pas de renforcer telle ou telle institutions. Il s'agit de faire mieux fonctionner le triangle“.¹¹¹

Das abstrakte Prinzip der institutionellen Balance verschleierte den Konflikt, denn schließlich verstanden die beiden Lager des Konvents Unterschiedliches unter einem verbesserten Funktionieren des institutionellen Dreiecks.

Er machte ferner deutlich, dass das ‚Funktionieren‘ des Rates bei ihm oberste Priorität hatte. Sein Hauptargument war dabei die anstehende Erweiterung auf 25 Mitglieder. Dass es neben dem Funktionieren der Institutionen auch auf deren demokratische Legitimität ankommt, streifte er nur kurz, indem er postulierte, dass es dem Bürger primär um die Resultate des europäischen Regierens ginge. Er stufte damit den Konflikt über die Input-Legitimität als weniger wichtig ein. Ein klares Plädoyer für eine Output-orientierte Legitimierung des europäischen Regierens. „Pour les citoyens, ce ne sont pas les institutions (...) pour les citoyens, ce sont les résultats qu'elles sont capables de produire“.¹¹²

4. 2. 3 Modifikationen und deren Akzeptanz an der Regierungskonferenz

Die Plenardebatte am 15. Mai 2003

Im Vorfeld der Aussprache zu den Institutionen am 15. Mai 2003 kam es vermehrt zur Bildung von Koalitionen und gemeinsamen Papieren. In einem gemeinsamen Beitrag schlugen etwa die Benelux-Länder¹¹³ vor, dass der Vorsitz des Rates für Allgemeine Angelegenheiten durch den Kommissionspräsidenten wahrgenommen werde. In einem gemeinsamen Beitrag¹¹⁴ forderten ferner 16 kleinere Staaten, die Rotation beizubehalten. Sie argumentierten, dass die beim Gipfel in Sevilla beschlossenen Reformen reichten, um die Effizienz des Europäischen Rates zu garantieren. Beide Papiere sprachen sich für die Wahl des Kommissionspräsidenten mit einer qualifizierten Mehrheit des EP aus, wollten also, dass die einfache Mehrheit

111 Übersetzung: „Es ist ziemlich merkwürdig zu sehen, dass jedes Mal, wenn man einen Teil des institutionellen Dreiecks verbessern möchte, sofort der Verdacht geäußert wird, dass man durch die Stärkung der einen Institution die andere schwächen wolle. Überhaupt nicht. (...). Es geht nicht darum, die eine oder andere Institution zu stärken, es geht darum, das institutionelle Dreieck insgesamt zu stärken.“

112 Übersetzung: „Für die Bürger sind nicht so sehr die Institutionen wichtig, sondern die Resultate, die sie imstande sind, zu produzieren.“

113 CONV 732/03

114 CONV 646/03

des Präsidiumsentswurfs wieder zurückgenommen wird. In einem gemeinsamen Beitrag¹¹⁵ forderten Duff, Dini und Lequiller eine einheitliche Präsidentschaft von Kommission und Rat nach dem Doppelhutmodell des europäischen Außenministers.

Positionsänderungen bei Wahl des Kommissionspräsidenten. War die Frage nach der Mehrheit, mit der der Kommissionspräsident vom EP zu wählen ist, in der Januar-Debatte noch ein zentraler Konfliktpunkt, so spielte diese Frage in der Mai-Debatte nur noch eine untergeordnete Rolle. Hatte der deutsche Außenminister in der Januar-Aussprache noch den deutsch-französischen Kompromiss mit der qualifizierten Mehrheit verteidigt, fühlte er sich jetzt offenbar nicht mehr an diesen Kompromiss gebunden:

„Ich begrüße die Zustimmung im Konvent zur Wahl des Kommissionspräsidenten im Lichte der Europawahlen. Sie stärkt das Europäische Parlament, die Kommission und die europäische Demokratie insgesamt. Um den direkten Zusammenhang zwischen den Europawahlen und der Person des Kommissionspräsidenten sicherzustellen, sollte das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder wählen“.

Auch Villepin änderte seine Position. Hatte er zu Beginn eine Politisierung der Kommission noch strikt abgelehnt, sagte er jetzt bezüglich des Präsidiumsentswurfs, der eine einfache Mehrheit bei der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP vorsah: „Le praesidium a le courage de défendre une vision et une ambition: (...) une Commission plus politique“.¹¹⁶

Kampf um den Präsidenten des Europäischen Rates. Heiß diskutiert wurde dagegen nach wie vor die Einsetzung eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates. Im Vergleich zur Aussprache im Januar wurde auf beiden Seiten weniger argumentiert. Neben den aus der Plenardebatte im Januar bekannten Argumenten pochten in der Aussprache am 15. Mai die Gegner der Aufgabe der Rotation vor allem auf die hohe Zahl der Kritiker eines hauptamtlichen Präsidenten. Gleichzeitig nahm die Totalopposition ab. Gemacht wurden stattdessen Kompromissvorschläge, die das neue Amt akzeptierten, es aber in seiner Funktion beschränken oder dem Kommissionspräsidenten übertragen wollten.

Befürworter: Weniger Effizienzargumente. Im Vergleich zur Aussprache im Januar verwendeten die Befürworter des Präsidenten weniger Effizienzargumente. Es ist plausibel, dass dies auch daran lag, dass die Gegenseite Effizienz als Rechtfertigungsprinzip nicht gelten ließ – mit der Begründung, dass auch die Rotation effizient funktionieren könne und die Beschreibung der Aufgaben des Ratspräsidenten vielmehr verdeutliche, dass es den Befürwortern nicht bloß um effiziente Strukturen gehe, sondern um eine Machtverlagerung zugunsten der Regierungen. Offenbar gelang es ihnen damit, Effizienz als Argument zu diskreditieren. Die Befürworter des hauptamtlichen Präsidenten argumentierten auch insgesamt weniger und präsentierten stattdessen Kompromissvorschläge. Ein solcher war beispielsweise rotierende Team-Präsidentschaften in den verschiedenen Ratsformationen einzuführen, damit

115 CONV 746/03:

116 Übersetzung: „Das Präsidium hat den Mut, eine Vision und ein Ziel zu verteidigen: (...) eine politischere Kommission“.

mehre Länder gleichzeitig zum Zuge kommen. Dies war zwar eine Brücke für die kleineren Staaten (ebenso wie der Vorschlag, die Orte, an denen sich die Räte treffen, rotieren zu lassen, um damit den Gastgebern die Möglichkeit zu geben, ihre Rolle in Europa öffentlichkeitswirksam zu unterstreichen), aber kein attraktives Angebot für die Gegner einer Intergouvernementalisierung.

Hain bekräftigte seine Position, den Europäischen Rat in eine Institution zu verwandeln, „able to (...) deliver governance“, mit der Anmerkung, dass auch Schweden, Spanien und Polen so dächten. Er machte ferner darauf aufmerksam, dass es einen Deal gebe zwischen der Akzeptanz des hauptamtlichen Präsidenten und der Akzeptanz einer politischeren Kommission:

„The elected Chairman of the Council and the proposals for the election of the Président of the Commission were a Compromise between two different strands in this Conventions (...) If they (members of the Convention) want an outcome to this Convention, an elected president/chairman of the Council is an indispensable part of that, as is strengthening the position of the Commission President“.

Villepin versuchte den Präsidiumsvorschlag als den einzig möglichen Kompromiss darzustellen: Il est illusoire de penser que la conférence intergouvernementale parviendrait à réussir ce que la Convention aurait échoué à faire. C'est pourquoi je voudrais lancer un appel (...) pour nous acceptions de chercher un consensus, comme nous y invite le praesidium“.¹¹⁷

Als weiteres Druckmittel zur Vermeidung ambitionierte Integrationsabsichten benutzte Bonde (EP-Dk) den Verweis auf die notwendigen Referenden und Ratifizierungen durch die nationalen Parlamente.

Gegner: Beschneidung der Funktionen statt Totalopposition. Unter den Gegnern eines hauptamtlichen Präsidenten wuchs die Einsicht, dass dessen Einführung nicht zu vermeiden war. Zwar versuchten manche immer noch mit dem Verweis auf die Mehrheitsverhältnisse im Konvent, das neue Amt zu verhindern („Bisher haben 101 Mitglieder einen Antrag gegen eine dauernde Ratspräsidentschaft gestellt, 15 Regierungen. Reicht das, oder müssen wir uns noch Wochen mit diesem Plan, der hier keine Mehrheit hat, niemals einen Konsens haben wird, abquälen?“ Voggenhuber, EP-Aut), aber die Totalopposition nahm ab. Stattdessen wurde (wieder mit ‚Saliensz‘ und ‚Institutioneller Balance‘) dafür argumentiert, die Funktion des neuen Amtes durch eine genaue Aufgabenbeschreibung zu beschneiden. So sollte der Präsident die EU nicht nach außen vertreten und auch kein eigenes Sekretariat haben. Ferner sollte klar gestellt sein, dass er nicht in die Kompetenzen der Kommission eingreifen könne.

Die Regierungsvertreter von 16 Mitgliedstaaten setzten ihre Unterschrift unter ein solches Papier und verliehen dem Kompromissvorschlag dadurch an Gewicht. Christophersen (Rg-Dk) verteidigte diesen Kompromiss:

117 Übersetzung: Es ist illusorisch zu glauben, dass die Regierungskonferenz erreichen könne, was dem Konvent nicht gelingt. Deshalb appelliere ich daran, dass wir die Suche nach einem Konsens akzeptieren – so wie das Präsidium uns dazu einlädt.

„If we decide to make this idea part of a larger and more ambitious *package* of changes, then the way forward should be to establish a clear job description for the elected chairman that will work in practice. It must be made clear that the elected chairman is the servant, not the master, of the European Council, a person who performs the practical function of preparing and chairing meetings in the Council”.

Andere schlugen als Kompromiss erneut vor, die Präsidenschaften von Europäischem Rat und Kommission zu vereinen. Nach dem Vorbild des europäischen Außenministers, der als Mitglied der Kommission und des Rates den Rat für Auswärtige Angelegenheiten leiten sollte, sollte der Kommissionspräsident dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten vorsitzen. Hatte Santer (Rg-Lux) im Januar noch von einer vom Rat ausgewählten Person als hauptamtlichen Vorsitzenden des Rates für Allgemeine Angelegenheiten gesprochen, so gab er jetzt dem Kommissionspräsidenten diese Rolle. Er wurde dabei von Duff (EP-UK) unterstützt:

„A stronger executive authority than we have at present, which is more solidly grounded inside parliamentary democracy (...) follow the logic of the merger of the roles of Commissioners Solana and Patten and to move towards the integration of all the executive functions and resources of the Union beneath a single presidency (...) a growing number of others support the proposal that the President of the Commission should chair the General Affairs Council”.

Der modifizierte Präsidiumsentswurf vom 31. Mai 2003

Nachdem das Präsidium am 24. Mai 2003 in dem überarbeiteten Entwurf des Teil I der Verfassung den Titel IV zu den Institutionen aussparte, reicht das Präsidium die entsprechenden Artikelentwürfe am 31. Mai nach.¹¹⁸ Das Präsidium appellierte in den einleitenden Bemerkungen, dass sich Änderungsvorschläge von folgenden Grundprinzipien leiten lassen sollten: der Notwendigkeit, die Effizienz aller Organe zu verbessern, der Erfordernis eines institutionellen Gleichgewichts, der Anerkennung der Tatsache, dass eine Verbesserung der Effizienz jedes einzelnen Organs für alle Organe hilfreich sei, sowie das Grundprinzip, dass sowohl die Gleichheit der Bürger als auch die Gleichheit der Mitgliedstaaten geachtet werden müsse. Wieder wurde also eine Reform der Institutionen in erster Linie als Mittel der Effizienzsteigerung betrachtet, und nicht als Möglichkeit, die Fragen der Input-Legitimität zu klären. Angekündigt wurde, dass der Vorsitzende und seine Stellvertreter am 4. Juni mit jeder Gruppe des Konvents Gespräche führen werden. Damit hatte der Konvent ein Stadium erreicht, an dem er das Ziel der öffentlichen Debatte endgültig aufgegeben wurde.

Gleichwohl ging das Präsidium auf die Argumente der Gegner eines starken hauptamtlichen Präsidenten ein. In den Artikelvorschlägen wurde die Funktion des Europäischen Rates und dessen Präsidenten beschnitten und die Rolle der Kommission als gleichberechtigter Partner des Rates deutlich gemacht. Der Kommissionspräsident wurde neben der Wahl durch das EP auch in seiner herausgehobenen Stel-

118 CONV 770/03

lung innerhalb der Kommission gestärkt und bekam damit Züge eines Regierungschefs. Artikel 21,2 ergänzte nun, dass der Präsident des Europäischen Rates „*unbeschadet der Zuständigkeiten des Präsidenten der Kommission und des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten* die Außenvertretung der Union wahrnimmt“. Ferner wurde das Amt eines Vizepräsidenten gestrichen. Der Kritik, dass dem Präsidenten ein Sekretariat unterstellt werde, das sich zu einer Konkurrenz zur Europäischen Kommission entwickeln könne, wurde Rechnung getragen, indem darauf verwiesen wurde, dass in „Teil III (Art. III-239) festgelegt werde, dass der Europäische Rat vom Generalsekretariat des Rates unterstützt wird“. Gleichwohl blieb es aber dabei, dass dem Präsident ein Präsidium unterstellt werden kann, wenn der Europäische Rat dies beschließt (Art. 21,3).

Dass der Kommission nicht nur eine passive Verwaltungsrolle zukommt, sondern dass sie Impulsgeber und Motor der Europäischen Einigung ist, machte der neue Artikel 25,1 deutlich. Hieß es in der Fassung von April lediglich, dass „die Europäische Kommission die allgemeinen europäischen Interessen *wahre* und für die *Anwendung* der Bestimmungen der Verfassung Sorge trage“ (Art. 18,1), hieß es jetzt: „Die Europäische Kommission *fördert* die allgemeinen europäischen Interessen *und ergreift entsprechende Initiativen zu diesem Zweck*“. Dem Kommissionspräsidenten wurde das Recht gegeben, „ein Mitglied der Kommission dazu *aufzufordern, sein Amt niederzulegen*“. Im Vertrag von Nizza war die Entlassung eines Kommissars durch den Präsidenten nur möglich, wenn auch das Kollegium diesen Entschluss billigte (Art. 217 EGV).

Bei der Wahl des Kommissionspräsidenten blieb es trotz verschiedener Änderungsanträge bei den Bestimmungen des Entwurfs von April: Dem EP wird unter Berücksichtigung der Wahlen zum EP vom Rat ein Kandidat vorgeschlagen, den das Parlament mit einfacher Mehrheit wählt.

Die Endphase: Weitere Zugeständnisse an die Gegner des hauptamtlichen Präsidenten

Am 4. Juni trafen sich der Konventspräsident und die beiden Vizepräsidenten mit den Gruppen des Konvents (Vertreter der nationalen Parlamente, Europaabgeordnete, Regierungsvertreter). In der Aussprache am 5. Juni wurde der Titel IV zu den Institutionen weiter ausgespart. Am 10. Juni übermittelte das Präsidium eine überarbeitete Fassung des Teil I inklusive des Titel IV zu den Institutionen.¹¹⁹ Die Kritiker einer dominierenden Rolle des Europäischen Rates konnten als weiteren Erfolg verbuchen, dass die intergouvernementale Ausrichtung ein weiteres Mal abgeschwächt wurde. So wurde die Möglichkeit gestrichen, dass der Europäische Rat aus seinen Reihen ein Präsidium bestimmen kann. Und die Aufgaben der Kommission wurden viel ausführlicher als bisher beschrieben und manifestierten damit, dass die Kommission weit mehr ist als nur eine technische, ausführende Behörde:

Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs. Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Sie übt nach Maßgabe der Verfassung Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus. Mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der übrigen in der Verfassung vorgesehenen Fälle übernimmt sie die Vertretung der Union nach außen. Sie initiiert die jährliche und die mehrjährige Programmplanung der Union mit dem Ziel, interinstitutionelle Vereinbarungen zu erreichen (Art. 25,1).

Diese graduellen Verbesserungen aus der Sicht des supranationalen Lagers setzten sich im endgültigen Verfassungsentwurf¹²⁰ weiter fort. Artikel 20,1 wurde ergänzt um den Satz, dass der Europäische Rat nicht gesetzgeberisch tätig wird. Artikel 21,1 legte fest, dass die Vorbereitung der Beratungen im Europäischen Rat „in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission“ zu erfolgen hat.

Die Regierungskonferenz: Keine Veränderungen am Konventsergebnis

Auf der folgenden Regierungskonferenz wurden die Bestimmungen bezüglich der Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates und die Bestimmungen zur Wahl des Kommissionspräsidenten nicht mehr geändert.¹²¹ Einzig in Artikel I-22 wurde die Funktion des Präsidenten, den Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rates zu führen, um den Zusatz ergänzt „und gibt ihnen Impulse“. Die Regierungskonferenz war geprägt von der Kontroverse über die Stimmgewichtung im Rat und die Zusammensetzung der Kommission. Die für das EP relevanten Fragen der Wahl des Kommissionspräsidenten, sowie die Balance der Macht zwischen Kommission und Rat standen dabei nicht mehr auf der Tagesordnung.

4. 3. Bewertung des Einflusses normativer Standards

a) Wahlfunktion

Vergleich Ausgangssituation – Resultat. Angesichts der ablehnenden Haltung vieler Regierungsvertreter im Vorfeld und zu Beginn des Konvents, die Regierungsbildungsfunktion des EP anzuerkennen (und damit die Rolle der Kommission als Mitregierung), ist die Entwicklung im Konvent ein beachtlicher Erfolg für das Lager der Befürworter einer Aufwertung des EP. Die Präsidiumsentwürfe bezüglich der Artikel zu Rat, Kommission und Parlament bewegten sich von Entwurf zu Entwurf auf die Positionen der Befürworter einer Aufwertung des EP zu. Trotz Widerstand etlicher Regierungsvertreter, den Kommissionspräsidenten durch die einfache Mehrheit des EP wählen zu lassen, dem sich auch Giscard d'Estaing anschloss, wurden die Artikelentwürfe im Sinne des EP umgeändert. Zwar wird verschiedentlich ange-

120 CONV 850/03

121 CIG87/04

merkt, dass die Wahl nicht wesentlich über die Bestimmungen des Vertrags von Nizza hinausginge, da der Europäische Rat weiter einen Kandidaten vorschlage und das EP damit nicht frei wähle, aber dem lässt sich entgegenhalten, dass die Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen zum EP eine kaum umgehbare Einschränkung für den Europäischen Rat darstellt. Gelingt es den Parteifamilien vor den Europawahlen jeweils einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten zu küren und mit diesem zur Europawahl anzutreten, können sie beanspruchen, dass dann der Europäische Rat den Spitzenkandidaten der siegreichen Partei akzeptiert. Ein Votum, an dem die Staats- und Regierungschefs wohl kaum vorbei kommen würden, wenn diese Bestimmung des Verfassungsvertrags in Kraft tritt. Der Kommissionspräsident würde also aus dem Parlament hervorgehen, was eine weitere Annäherung der EU an ein parlamentarisches System bedeuten würde. Eine solche Einschätzung teilen Becker/Leiß (2005: 196):

„Zwar wurde vorgeschlagen, dass der Kommissionspräsident auf Vorschlag des Europäischen Rats gewählt wird, jedoch hat der Europäische Rat bei seinem Vorschlag das Ergebnis der Parlamentswahlen zu berücksichtigen. Die politische Kräfteverteilung im EP würde somit erstmals bestimmend für eine wichtige europäische Personalfrage. Die Rolle der Europäischen Kommission im Institutionendreieck der EU sollte durch die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP unabhängiger von den Einflüssen der Europäischen Staats- und Regierungschefs bzw. der Regierungen der Mitgliedstaaten werden“.

Auch das Bild der Kommission als rein technisch ausführender Behörde konnte erfolgreich bestritten werden. Die Aufgabenbeschreibung der Kommission in der Endfassung des Verfassungsentwurfs macht deutlich, dass die Kommission nicht mehr die Kommission der Anfänge der europäischen Integration ist. Ihre Entwicklung hin zu einer Quasi-Regierung zeigt sich darin, dass der Kommissionspräsident in seiner Richtlinienkompetenz gestärkt wurde und einzelne Kommissare auch ohne Zustimmung des Kollegiums entlassen kann. Für das EP ist diese Entwicklung von zentraler Bedeutung. Denn eine Parlamentarisierung in dem Sinne, dass aus dem Parlament die Regierung hervorgeht, wird begünstigt, wenn zugestanden wird, dass die Kommission (neben den nationalen Regierungsvertretern) auch eine Art Regierung der EU ist.

Die normative Debatte. Diese Dynamik im Konvent lässt sich auf den Einfluss von normativem Druck zurückführen. Die Befürworter einer Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit des EP argumentierten vor allem mit Salienz (38% der Pro-EP-Argumente) und dem Leitbild einer politischen Kommission (24%), aus der dann ein Legitimitätsdefizit entsteht. Dem konnten die Gegner argumentativ wenig entgegen setzen. Es gelang ihnen offenbar nicht, durch das Beharren auf dem Bild einer technokratischen Behörde (54% der Contra-EP-Argumente) die Wahl mit einfacher Mehrheit zu verhindern. Der Verweis auf den unpolitischen Charakter und die ausführende Funktion der Kommission, die keine Legitimitätsprobleme aufwerfe, wirkte angesichts der tatsächlichen Machtfülle der Kommission wenig überzeugend. Auch einige Regierungsvertreter erkannten an, dass die Kommission Züge einer Regierung hat. Ein solches Eingeständnis drängte aber die Frage nach der Legitimität einer lediglich ‚ernannten‘ Regierung in den Vordergrund. Der

Verweis auf das Leitbild der institutionellen Balance, die durch einen gewählten Kommissionspräsidenten verschoben würde, wirkte wenig glaubwürdig angesichts der Tatsache, dass die gleichen Akteure andererseits mit der Einführung eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates ebenfalls die Balance der Institutionen (zumindest in den ersten Artikelentwürfen zu diesem Amt) verschieben wollten.

Entwicklungen in der Debatte. Die Wirkung von normativem Druck lässt sich auch daran ablesen, dass Regierungsvertreter schließlich ihre Position änderten. Hatten Villepin und Fischer noch im Januar 2003 einen Kompromiss verteidigt, der dem EP lediglich zugestand, den Kommissionspräsidenten mit einer qualifizierten Mehrheit (drei Fünftel) zu wählen, plädierten beide gegen Ende des Konvents für eine politisierte Kommission und für eine einfache Mehrheit im EP bei der Wahl des Kommissionspräsidenten. Der französische Europaabgeordnete Alain Lamassoure wertet dieses Einlenken der französischen Regierung als einen großen Wendepunkt der französischen Politik – und als einen langsamen Prozess der Anerkennung der veränderten Rolle der Kommission, der sich mit dem Prozess der Anerkennung des EP als Mitgesetzgeber in den 1990er Jahren vergleichen lasse:

„Wir brauchten einige Jahre, um zu begreifen, dass die EU verbindliche Gesetze für die EU-Bürger macht. Von da an hieß es, dass die Verabschiedung von Gesetzen demokratische Standards erfüllen müsse. Das Ergebnis: Viele Regierungen ließen ihre bisherigen Positionen fallen. Jedoch blieben zwei Elemente bezüglich der Kompetenzen des EP strittig: Die Macht, die Kommission zu nominieren und die Wahl des Kommissionspräsidenten. (...). Auch nach 18 Monaten Arbeit im Konvent waren viele Konventsmitglieder immer noch nicht bereit zu akzeptieren, dass die Rolle der Kommission sich im Vergleich zu früher komplett geändert hat. Sie kann nicht länger ein unabhängiges Expertengremium sein, das lediglich das abstrakte Interesse der EU vertritt.“¹²²

Auch der ehemalige französische Europaminister Pierre Moscovici kommt zu der Schlussfolgerung, dass sich mit der Forderung, parlamentarische Mechanismen einzuhalten, Druck aufbauen ließ:

„Eine qualifizierte Mehrheit ist vielleicht im Rat möglich, aber nicht im Parlament. Es ist die parlamentarische Logik, mit Mehrheit zu entscheiden. Es gibt keine Demokratie, in der ein Parlament mit einer zwei Drittel Mehrheit entscheidet – ausgenommen in Verfassungsfragen. (...) Gegen dieses demokratische Prinzip haben die Gegner einer einfachen Mehrheit kein Gegenargument gefunden.“¹²³

Bezüglich der Position des französischen Präsidenten ergänzt er, dass es neben anderen an ihm gelegen habe, den französischen Präsidenten, der Kommission und EP lediglich als bürokratische Akteure mit nur einer untergeordneten Rolle in der insti-

122 Interview mit Alain Lamassoure, 13.1.2005 in Straßburg, Übersetzung A.B.. Die Originalversion findet sich wie bei den weiteren französischen Gesprächspartnern im Anhang. Da die beteiligten Akteure den Verlauf der Debatte aus ihrem Blickwinkel betrachten, dienen die Interviews weniger als empirische Evidenz, denn als Illustration der Plausibilität der aus der argumentativen Konstellation abgeleiteten Schlussfolgerungen über die Wirkung von normativem Druck. Wessels (2005:443) bezeichnet den Erkenntnisgewinn solcher Gespräche als „anekdotische Evidenz“.

123 Interview mit Pierre Moscovici, 12.1.2005 in Straßburg, Übersetzung A.B.

tutionellen Architektur betrachtet habe, davon zu überzeugen, dass man eine Wahl des Kommissionspräsidenten durch die Mehrheit des EP nicht ablehnen könne.

Ausweichstrategien. Die Plausibilität der Wirkung normativer Standards belegt auch die Art und Weise, wie die Gegner eines Transfers der parlamentarischen Standards auf EU-Ebene mit der Norm der parlamentarischen Demokratie umgegangen sind. Es war verbreitet, die normativen Standards der parlamentarischen Demokratie formal anzuerkennen, sie aber andererseits zu konterkarieren. So wurde die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP schließlich akzeptiert. Gleichwohl wurde durch das Vorschlagsrecht des Europäischen Rates (im Lichte der Europawahlen) doch wieder ein Gegenpol angestrebt und auch durchgesetzt. Dies zeigt: Der normative Druck wirkte. Die Akteure sahen sich genötigt, Zugeständnisse zu machen, die sie mit ihren Machtmitteln eigentlich verhindern könnten (und es auch in Bereichen, in denen der normative Druck nicht so stark war, auch taten). Der Versuch, die Zugeständnisse zu unterlaufen, zeigt aber auch: Es fanden keine Überzeugungsprozesse statt. Die Akteure änderten ihre Präferenzen nicht, sondern passten sich lediglich aufgrund des normativen Drucks an.

b) Kein mächtiger Präsident des Europäischen Rates

Vergleich Ausgangssituation – Resultat. Angesichts der vehementen Forderung nach einer Stärkung des Europäischen Rates und eines hauptamtlichen Präsidenten, der der EU ein Gesicht geben sollte (ABC-Initiative), ist das Ergebnis überraschend. Die Funktionsbeschreibung des hauptamtlichen Präsidenten ist am Ende der Verhandlungen des Konvents sehr moderat. Der Verlauf des Konvents zeigt eine Entwicklung hin zu den Positionen der Befürworter einer weiteren Parlamentarisierung. Die intergouvernemental gefärbten Präsidiumsentwürfe zu Beginn des Konvents, die einen starken hauptamtlichen Präsidenten für den Europäischen Rat vorsahen, wurden mit jeder Modifizierung zugunsten der Kommission und zu Lasten des Präsidenten des Europäischen Rates abgeändert. Im Ergebnis wichen die Artikelentwürfe weit von dem ab, was insbesondere der englische Regierungschef und der französische Staatspräsident in ihren Reden 2002 und Anfang 2003 gefordert hatten. Die Entwicklung zeigt also, dass die Befürworter supranationaler Strukturen die eher intergouvernemental ausgerichteten Entwürfe bezüglich der Rollenverteilung zwischen Europäischem Rat, Kommission und EP in ihrem Sinne modifizieren konnten. Zwar vermochten sie nicht, die Einführung eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates zu verhindern, allerdings gelang es, die ihm zuge dachte Führungsfunktion massiv zu beschneiden. So wurde in dem Verfassungsvertrag dem Europäischen Präsidenten kein Präsidium oder ein Sekretariat unterstellt, ebenso wurde ihm kein Vizepräsident an die Seite gestellt. In der Rollenbeschreibung wurde festgelegt, dass er keine über die Koordinierung hinausgehenden Funktionen hat und mit dem Kommissionspräsidenten auf gleichberechtigter Weise zusammenarbeiten muss.

Normative Debatte. Die Analyse der Plenardebatten zeigt, dass der Einfluss von normativen Standards in der Interaktion plausibel ist. Wieder waren Salienz- (Legitimitätsdefizite eines einflussreichen Präsidenten ohne Rückbindung an eine parlamentarische Kontrolle, 20% der kodierten Pro-EP-Argumente) und Kohärenz-Argumente (Ursprüngliche Funktion des Europäischen Rates als Impulsgeber, 13%) neben dem Prinzip der zu wahren institutionellen Balance (33%) die wichtigsten Argumente gegen den Präsidenten. Dem hatten die Befürworter dieses neuen Amtes argumentativ wenig entgegenzusetzen. Weder Salienz- noch Kohärenzargumente wurden von ihnen explizit bestritten. Sie argumentierten stattdessen vor allem mit der Effizienzsteigerung (69% der Contra-EP-Argumente), die ein solches Amt und die Abschaffung der Rotation mit sich bringen würde. Doch die Gegner des hauptamtlichen Präsidenten ließen dieses Argument nicht gelten. Sie zogen sowohl in Zweifel, dass aus dem Rechtfertigungsprinzip der Effizienz die Schaffung eines hauptamtlichen Präsidenten folgen müsse, als auch, dass es der Gegenseite überhaupt um Effizienz ginge (25% der Pro-EP-Argumente). Ersteres versuchten sie zu belegen mit der Komplexität, die durch das neue Amt entstehen würde, und den Möglichkeiten, das System der Rotation effizienter zu gestalten. Letzteres versuchten sie plausibel zu machen mit den Äußerungen einiger Regierungsvertreter im Vorfeld des Konvents, die erkennen ließen, dass das Hauptmotiv der Einführung des auf 2,5 Jahre gewählten Präsidenten die Stärkung des intergouvernementalen Pols der EU war – zu Lasten von Kommission und EP. Das Hauptargument der Befürworter des neuen Amtes konnte somit von der Gegenseite erfolgreich bestritten werden, normativer Druck ließ sich damit nicht aufbauen. Umgekehrt spricht die schrittweise Beschneidung der Kompetenzen des Präsidenten des Europäischen Rates dafür, dass sich mit dem Verweis auf die Entstehung einer Legitimitätslücke normativer Druck ausüben ließ. Ein Beleg für diese These ist auch das Verhalten der kleineren Mitgliedstaaten. Diese waren mehrheitlich aus machtpolitischen Gründen gegen die Abschaffung der Rotation, weil sie andernfalls ein Europa der großen Mitgliedstaaten befürchteten. Allerdings führten sie oft nicht dieses Machtargument an, sondern verwiesen auf die legitimatorischen Defizite des Präsidenten, weil ihnen dieses Argument offenbar erfolgversprechender vorkam.

Entwicklungen in der Debatte. Die Befürworter eines starken Präsidenten akzeptierten nach und nach, dass die Funktion des Präsidenten kontinuierlich zusammengestrichen wurde. Sie argumentierten weniger mit der Effizienz und betonten stärker die vermeintlich belanglose Rolle des Präsidenten, um die fehlende parlamentarische Legitimität zu rechtfertigen. So solle der Präsident lediglich für eine bessere Koordination sorgen. Im Vergleich zur Rhetorik zu Beginn der ABC-Initiative ist das überraschend. Es setzte sich die offenbar Erkenntnis durch, dass sich ein starker Mann an der Spitze des Rates nur dann durchsetzen lässt, wenn er als vermeintlich unwichtige Figur ‚verkauft‘ wird. Der ehemalige französische Europaparlamentarier Moscovici fasst die Entwicklung wie folgt zusammen:

„Die Initiativen von Aznar, Blair und Chirac zielten darauf ab, einen wahren Chef des Europäischen Rates zu installieren. Nun ist daraus ein Vorsitzender geworden, der wahrscheinlich die Nummer drei ist – nach dem Kommissionspräsidenten und dem Außenminister. Der Präsident

des Europäischen Rates hat keine Managementfunktion. In diesem Konflikt hat der Europäische Rat verloren und die Kommission und das EP gewonnen“.¹²⁴

Der stellvertretende Delegierte des Bundestags im Konvent, Peter Altmaier (CDU) führt dieses Scheitern auf die argumentative Not der Intergouvernementalisten zurück: „Es gibt eine einfache Logik: Exekutive Macht muss durch Parlamente kontrolliert werden – überall in Europa. Daher muss auch die EU parlamentarisiert werden. Die Gegner dieses Arguments konnten kein kohärentes alternatives Modell vorlegen“.¹²⁵

Ausweichstrategien zur normativen Debatte. Der Einfluss von normativen Standards lässt sich auch plausibel machen an den Ausweichstrategien derjenigen, deren Interessen konträr zu normativen Standards standen. Zu diesen Ausweichstrategien gehörte zum einen die Vermeidung normativer Debatten. So verteidigten etwa Fischer und Villepin in einer Aussprache im Januar 2003 einen deutsch-französischen Vorschlag als einen Kompromiss, der seine Wirkung dadurch entfalten sollte, dass ihn die beiden größten Länder auf den Weg gebracht hatten. Dies war ein Signal der Macht: Wenn Frankreich und Deutschland sich zusammentun, dann steht das Ergebnis für die EU fest. Eine normative Rechtfertigung lieferten die beiden nicht. Zur Vermeidung einer normativen Debatte gehörte auch die Verwendung abstrakter, nichts sagender Prinzipien, die alle gutheißen können, weil sie keinerlei Entscheidung enthalten. Ein solcher Begriff die ‚institutionelle Balance‘, die Redner beider Lager vorgaben zu respektieren, obwohl sie im weiteren Verlauf ihrer Intervention dann doch eine Position bezogen, die die institutionelle Balance in die eine oder andere Richtung modifizieren würde. Zu den Ausweichstrategien zählt ferner der Versuch, Zielkonflikte zu negieren, anstatt sie zu diskutieren. So macht das Amt des hauptamtlichen Präsidenten nur Sinn, wenn es auch mit Kompetenzen ausgestattet ist. Nur für die Leitung einer Sitzung muss man die Rotation nicht abschaffen. Einige Regierungsvertreter hatten auch im Vorfeld des Konvents klar gemacht, dass sie den Europäischen Rat mittels des hauptamtlichen Präsidenten stärken wollten. Allerdings rieb sich dies an dem normativen Standard, dass Regierungen von Wählern zur Rechenschaft gezogen werden können müssen. Formal entsprachen die Befürworter des Präsidenten in ihren Äußerungen diesem Prinzip, wenn sie versuchten, dieses Amt in seiner Bedeutung klein zu reden, um damit den angeprangerten Konflikt mit der Kommission und den Standards der parlamentarischen Demokratie zu negieren. Eine weitere Ausweichstrategie war schließlich der Versuch, gewissen Begriffen eine Bedeutung zu geben, die nicht dem geläufigen Verständnis entsprechen. So wurde davon gesprochen, dass durch eine Stärkung des Rates eine institutionelle Balance erst entstünde, wobei aber im Allgemeinen mit der institutionellen Balance der Status Quo gemeint ist.

124 Interview mit Pierre Moscovici, 12.01.2005 in Straßburg, Übersetzung A.B.

125 Interview mit Peter Altmaier, 2.12.2004 in Berlin

Kapitel 5: Die Gesetzgebungsbefugnisse des EP

„Es gibt keine Gesetze ohne Parlament!“

Johannes Voggenhuber¹²⁶

5. 1 Die Ausgangssituation

5. 1. 1 Die bisherige Entwicklung

Parlamente beschließen Gesetze. Diese ureigenste Funktion von Parlamenten wurde auch dem EP nach und nach zuerkannt. Seine Rolle als Mitgesetzgeber (neben dem Rat) wurde im Integrationsprozess kontinuierlich ausgeweitet. Der EWG- und Euratom-Vertrag räumte dem EP durch das Konsultationsverfahren erste legislative Kompetenzen ein. Die Mitgliedstaaten wurden verpflichtet, das EP in einigen Politikbereichen zu konsultieren. Die Einheitliche Europäische Akte führte das Kooperations- und Zustimmungsverfahren ein. Ersteres maß dem EP erstmals eine aktive Rolle im europäischen Gesetzgebungsprozess bei, das letzte Wort hatte aber nach wie der Rat. Letzteres bescherte dem EP ein Veto-Recht. Diese ‚take it or leave it‘-Option brachte dem EP aber keine gestalterische Rolle. In Maastricht wurde das Kooperationsverfahren auf weitere Politikbereiche ausgeweitet und das Mitentscheidungsverfahren eingeführt, bei dem das EP als gleichberechtigter Gesetzgeber neben dem Rat auftritt. In Amsterdam wurde das Mitentscheidungsverfahren durch die Streichung der dritten Lesung vereinfacht. Der Vertrag von Amsterdam übertrug dem EP außerdem Konsultationsrechte in der GASP und – durch eine Vergemeinschaftung von Bereichen aus der dritten Säule – auch in der Justiz- und Innenpolitik. Nizza dehnte das Mitentscheidungsverfahren auf weitere Bereiche aus – meist wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.

5. 1. 2 Der Konflikt: Das EP als Mitgesetzgeber, Konsens im Grundsatz – Dissens in der kohärenten Anwendung

Grundsätzlich wurde bei den letzten Vertragsrevisionen immer weniger bestritten, dass das EP als Mitgesetzgeber einzubeziehen ist, wenn der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Offenbar wurde anerkannt, dass die durch Mehrheitsentschei-

¹²⁶ Mitglied des Konvents, MEP aus Österreich, in der Plenardebatte am 17. März 2003, dokumentiert: http://europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030317.htm

dungen entstehende Legitimitätslücke durch eine Beteiligung des EP zu schließen ist (Rittberger 2005).¹²⁷ Dies bestätigt auch der französische Europaabgeordnete Lamassoure:

„Man muss anerkennen, dass die EU mit der Einheitlichen Europäischen Akte ihren Charakter verändert hat. Ab diesem Moment hatte die Gemeinschaft eine Gesetzgebungsmacht (...). Mit dem gemeinsamen Markt ist auch eine Harmonisierung unserer nationalen Gesetzgebung notwendig geworden. Seit 1986 machen wir Gesetze in der EU. Den Regierungen ist daher langsam bewusst geworden, dass man nicht mehr wie bisher weitermachen konnte. Deshalb haben die jeweiligen Vertragsrevisionen die Kompetenzen des EP erhöht.“¹²⁸

Diese von Lamassoure beschriebenen, schrittweise erfolgten Verbesserungen zeigen aber auch, dass die Aufwertung des EP zum Mitgesetzgeber nicht auf einmal erfolgte, sondern dass sie gegen bis heute andauernde Widerstände durchgesetzt werden musste.

Die Etablierung der Verbindung zwischen qualifizierter Mehrheitsentscheidung des Rates und der Mitentscheidung des EP wurde ferner dadurch begünstigt, dass das Gegenargument der Verkomplizierung und Verzögerung des Entscheidungsprozesses geschwächt wurde durch die seit den Amsterdamer Verträgen geltende Option der endgültigen Verabschiedung eines Rechtsaktes nach der ersten Parlamentslesung. Denn damit konnte das Verfahren der Mitentscheidung gemäß Maurer (2003: 30) von 582 Tagen im Jahr 1999 auf 314 im Jahr 2002 und 2003 gesenkt werden. Das Mitentscheidungsverfahren führt also nicht zwangsläufig zu einer Verlangsamung der Entscheidungsgeschwindigkeit.

Bei der Auseinandersetzung im Konvent zwischen den Befürwortern einer Aufwertung des EP und denjenigen, die einem Machtzuwachs des EP skeptisch gegenüberstanden, ging es daher vor allem darum, wie konsequent das Prinzip des EP als Mitgesetzgeber anzuwenden ist. Dieser Konflikt wurde noch durch eine weitere Dimension ergänzt, die indirekt mit der Rolle des EP als Mitgesetzgeber verbunden ist, nämlich dem Streit um die Ausweitung der Mehrheitsentscheidung. Schließlich drängt sich die Frage nach der Mitentscheidungskompetenz des EP erst vehement auf, wenn der Rat mit Mehrheit entscheidet und damit die Legitimationskette über die nationalen Parlamente endgültig durchschnitten ist. Solange im Rat einstimmig beschlossen wird, lässt sich eher argumentieren, dass die Entscheidung den Anforderungen der prozeduralen Legitimität genügt, da keine Regierung und damit auch nicht die sie tragende Parlamentsmehrheit überstimmt werden kann (Rittberger 2005). Umgekehrt gilt: Jede Mehrheitsentscheidung im Rat erhöht den normativen Druck, das EP als Mitgesetzgeber einzubinden.

Daraus lässt sich im Umkehrschluss ableiten, dass für die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen der legitimatorische Druck der parlamentarischen Rückbindung nicht so stark ist, da das Problem der Legitimitätslücke ja erst in den Vordergrund

127 Wobei Abstimmungen nicht nur eine theoretische Möglichkeit darstellen, sondern auch tatsächlich stattfinden (Wessels 2004) und Verhandlungen im Rat daher im Schatten möglicher Abstimmungen stehen

128 Interview am 13.1.2005 in Straßburg, Übersetzung A.B.

rückt, nachdem die Regierungen ihre Souveränität ‚poolen‘ und im Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Solange dies nicht der Fall ist, kann keine Regierung überstimmt werden, und damit (so lässt sich zumindest argumentieren) auch nicht das sie legitimierende Parlament.

Wenig kontrovers war im Konvent die Überführung des Mitentscheidungsverfahrens in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Wie konsequent das ordentliche Gesetzgebungsverfahren angewandt werden sollte, und wie viele Ausnahmen es geben sollte, war dagegen umstritten. Ebenso die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat.

5. 1. 3 Regierungspositionen: Widerstand gegen weitreichende Aufwertung des EP

Die Positionen der Regierungen der großen Mitgliedstaaten im Vorfeld und zu Beginn des Konvents lassen nicht erwarten, dass sie eine kohärente Anwendung des Prinzips des EP als Mitgesetzgeber im Falle von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen (QME) im Rat akzeptieren würden. Obwohl in den vergangenen Vertragsrevisionen die Rolle des EP als gleichberechtigter Mitgesetzgeber im Falle von Mehrheitsentscheidungen im Rat gestärkt wurde, sträubten sich einige Regierungen, einen Automatismus zwischen Mehrheitsentscheid und Mitentscheidung zu akzeptieren. Bezüglich der Ausweitung der Bereiche, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, waren Regierungen mit intergouvernementalen Leitbild wie Regierungen mit supranationalem Leitbild gegen eine weitreichende Ausweitung von Mehrheitsentscheiden – wobei die roten Linien für die verschiedenen Regierungen jeweils wo anders lagen.

Sparsame Ausweitung der QME – kein Automatismus bei der Mitentscheidung. Trotz seines Bekenntnis zu mehr QME in einer erweiterten Union machte der britische Premier Tony Blair dem Konvent schon früh klar, dass „all Member States in practice have their red lines on QMV, some of which must remain” (2002:3).¹²⁹ In der Gesetzgebungsfunktion sah er das EP dem Rat untergeordnet: „We need a strong EP which concentrates on what it does best – *improving* (Hervorhebung A.B.) legislation” – das heißt, dass Blair dem EP keine genuine Legislativkompetenz zuschrieb sondern nur eine abgeschwächte Form.

In einem gemeinsam mit Spanien¹³⁰ in den Konvent eingebrachten Beitrag wurde deutlich, dass die beiden Regierungen keinen Automatismus zwischen QME im Rat und Mitentscheidung durch das Parlament gelten lassen wollten, sondern einen ‚case by case - approach‘ verfolgen. Zwar hieß es: „The power of the EP has been successively expanded coinciding with each reform of the Treaties. The future Constitutional Treaty cannot and shall not be an exception in this respect”. Gleichwohl wurde in dem Beitrag lediglich von der Ausweitung der Mitentscheidung und der QME

129 Rede in Cardiff: “A clear course for Europe, 28/11/2002, www.number-10.gov.uk/output/Page1739.asp

130 CONV 591/03

“into some new areas” gesprochen – dies umfasst weder die generelle Anwendung der Mehrheitsentscheidung noch eine dann automatische Mitentscheidung des EP.

Auch die Äußerungen des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac bezüglich der Stärkung der Legislativkompetenzen des EP klangen nach Lippenbekenntnissen. Zwar teilte er die Auffassung, dass „die Kette der Verantwortlichkeiten das Kernstück der Demokratie“¹³¹ darstelle, und dass es auf EU-Ebene Defizite gebe. Sein zentraler Reformvorschlag bezüglich des EP war dann aber vor allem die Partizipation an den EP-Wahlen mittels einer Reform der Wahlkreise in Frankreich zu erhöhen. Die Skepsis gegenüber dem EP kommt auch daher, dass das französische Parlament ein vergleichsweise schwaches Parlament ist. „The French government cedes its own National Assembly so little control over the French budget that it would hardly tolerate ceding more power over the EU budget to the European Parliament” (Pond 2001: 34).

Die deutsche Regierung war bereit, die Mitentscheidungsrechte des EP im Falle von Mehrheitsentscheidung im Rat anzuerkennen und setzte dies auch im deutsch-französischen Kompromisspapier von Januar 2003 durch. Dort steht: „Das Europäische Parlament übt gemeinsam mit dem Rat die legislative Gewalt aus. Jede Ausweitung der Mehrheitsentscheidung im Rat wird automatisch mit der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments verbunden“.

Allerdings sagt dieser deutsch-französische Kompromiss noch nichts darüber aus, in welcher Dimension, Mehrheitsentscheidungen im Rat ausgeweitet werden sollten. Angesichts der Widerstände vieler Regierungen, hielten auch supranational eingestellte Regierungsvertreter wie der belgische Premier Guy Verhofstadt den Zeitpunkt für eine generelle Anwendung von Mehrheitsentscheidungen für noch nicht gekommen: „Differing decision-making procedures will undoubtedly still be maintained for a while (...). The full communitarisation of all policy fields of the Union must in any event remain our ultimate goal” (2002: 3).¹³²

5. 2 Prozessrekonstruktion

Die Positionierung der Regierungen im Vorfeld und zu Beginn des Konvents zeigen, dass die Ausgangslage für eine kohärente und konsequente Anwendung des Prinzips des EP als Gesetzgeber nicht günstig war. Im Folgenden wird die Debatte über das das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nachgezeichnet¹³³.

131 Rede in Straßburg, 6. März 2002, http://europa.eu.int/constitution/futurum/congov_de.htm

132 Rede in Brügge, 18. November 2002, http://www.foreignpolicy.org.tr/eng/eu/verhofstadt_181102.htm

133 Auf eine statistische Auswertung der Sprechakte wird dabei verzichtet, da es für die Debatte über die Ausweitung der Mitentscheidung keine exemplarischen Debatten gibt.

AG Vereinfachung: Von der Mitentscheidung zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren

Angesichts über 30 unterschiedlicher Entscheidungsverfahren und fünfzehn Formen von Rechtsinstrumenten hatte das Mandat von Laeken den Konvent mit der Aufgabe betraut, eine Vereinfachung der Verträge und eine Verringerung der Verfahren zu prüfen. Die am 17. September 2002 eingesetzte Arbeitsgruppe IX ‚Vereinfachung‘ unter Vorsitz von Amato arbeitete dazu einen Bericht aus.¹³⁴ Kernelement war eine Verringerung der Rechtsakte und eine Vereinfachung der Entscheidungsverfahren. So sollte die Zahl der verbindlichen Rechtsakte auf drei reduziert werden. Das EU-Gesetz sollte dabei die Verordnung ersetzen; das EU-Rahmengesetz und die Entscheidung an die Stelle der Richtlinie treten. Die rechtlich nicht verbindlichen Rechtsakte sollten sich beschränken auf die Empfehlung und die Stellungnahme. Zur Vereinfachung der Entscheidungsverfahren schlug der Abschlussbericht vor, die Mitentscheidung zum Regelverfahren zu machen. Das Kooperationsverfahren sollte abgeschafft werden. Ferner schlug die Gruppe vor, dass der Rat generell mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.

In der Arbeitsgruppe war von Seite der Regierungen nur der Irländer Roche vertreten, was zeigt, dass die Regierungsvertreter nicht viel Wert darauf legten, auf die Grundsatzentscheidungsfindung Einfluss zu nehmen. Eine Anerkennung des Grundsatzes der Mitentscheidung und der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat sagt schließlich noch nichts darüber aus, wie konsequent diese Grundsätze anzuwenden sind.

Plenardebatte am 5. Dezember 2002: Aussprache über den Bericht der AG Vereinfachung

Dieser Konsens auf abstraktem Niveau und der Dissens in seiner konkreten Anwendung zeigten sich in der Aussprache zur Vereinfachung der Rechtsakte am 5. Dezember 2002. Die Befürworter einer konsequenten Anwendung der Mitentscheidung rechtfertigten ihre Position vor allem mit der Demokratisierung der Entscheidungsverfahren (Salienz) und der in Laeken geforderten Vereinfachung und Transparenz. Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen wurde vor allem mit der funktionalen Notwendigkeit angesichts der Erweiterung begründet (Effizienz). Die Gegner einer konsequenten Anwendung der Mitbestimmung des EP im Falle von Mehrheitsentscheidungen im Rat und der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat nannten in der Regel lediglich ihre Position – ohne sie zu begründen.

Pro-EP: Salienz- und Effizienzargumente. Der deutsche Außenminister Fischer trat für das Mitentscheidungsverfahren als Regelverfahren ein. Er begründete seine Position mit der Notwendigkeit, die demokratische Legitimität der Union zu verbes-

¹³⁴ Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren“ CONV 424/02 vom 29. November 2002

sen (Salienz) und mit der doppelten Legitimität der EU durch ihre Mitgliedstaaten und ihre Unionsbürger, aus der eine Gleichstellung zwischen Rat und EP folge:

„Die EU-Gesetze und Rahmengesetze müssen daher von den beiden Organen kommen, die diese doppelte Legitimität verkörpern: dem Rat, der als Gesetzgeber öffentlich tagen muss, und dem Europäischen Parlament, das sowieso öffentlich tagt. Beide müssen gleichberechtigt entscheiden. Der Konvent sollte daher das Mitentscheidungsverfahren als das zentrale Legislativverfahren der Union flächendeckend in der Verfassung verankern. Ausnahmen hiervon dürfen nur nach objektiv nachvollziehbaren und verständlichen Kriterien gestattet sein. Dies sollte deutlicher zum Ausdruck kommen“.

Bezüglich Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen sagte er, dass „die Handlungsfähigkeit des Rats verbessert werden muss, insbesondere mit Blick auf die Erweiterung“. Die qualifizierte Mehrheit solle daher als Regel festgeschrieben werden, „auch in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, mit Ausnahme der militär- und verteidigungspolitischen Entscheidungen“. Duff (EP-UK) brachte das Prinzip der parlamentarischen Demokratie knapp auf den Punkt: „Nothing should become law unless it is passed by both Parliament and Council“. Präsidiumsmitglied Hänsch (EP-De) betonte, dass die Mitentscheidung als Regelverfahren „den erfolgreichen Abschluss eines langjährigen Prozesses“ darstelle (Kohärenz). Die Abschaffung des Einstimmigkeitserfordernisses im Rat begründete Lamassoure (EP-Fr) mit dem Verweis auf die nationalen Verfassungen, die ebenfalls keine einstimmigen Entscheidungen kennen würden.

Contra-EP: Plädoyer für Ausnahmen. Trotz grundsätzlicher Zustimmung plädierten die Gegner einer konsequenten Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens für Ausnahmen. So forderte der französische Außenminister Villepin, dass die Mitentscheidung beispielsweise nicht für den Agrarbereich gelten solle: „Elle (codécision) doit, effectivement, devenir la règle générale de vote des normes législatives. Toutefois, des exceptions en nombre strictement limité doivent pouvoir être maintenues comme par exemple, dans le domaine de la politique agricole commune“.¹³⁵ Ebenso lehnte Villepin Mehrheitsentscheidungen in Bereichen ab, die dem Pol der intergouvernementalen Zusammenarbeit zuzuordnen seien:

„J’ai proposé d’opérer une distinction claire entre deux grands domaines de l’action de l’Union : premièrement, un pôle d’intégration économique et sociale, (...) et deuxièmement, un pôle de souveraineté partagée pour la diplomatie et la défense, la coopération policière et pénale. Cette distinction doit se traduire par des modes de décision et des responsabilités spécifiques“.¹³⁶

135 Übersetzung: „Die Mitentscheidung muss die generelle Regel werden in der Gesetzgebung. Dennoch, eine geringe Zahl von Ausnahmen müssen weiter erhalten werden können, wie zum Beispiel in der Gemeinsamen Agrarpolitik“.

136 Übersetzung: „Ich habe eine Aufteilung in zwei Domänen des europäischen Handelns vorgeschlagen: Erstens ein Pol der wirtschaftlichen und sozialen Integration und zweitens ein Pol der gemeinsam ausgeübten Souveränität in den Bereichen der Diplomatie, der Verteidigung und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Diese Unterscheidung führt dann zu spezifischen Entscheidungsmodi und Verantwortlichkeiten“.

Der britische Europaminister Hain machte klar, dass er bei der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen bestimmte sensible Punkte ausgeklammert sehen möchte, und dass er statt der automatischen Verbindung zwischen Mehrheitsentscheidungen im Rat und der Mitbestimmung des EP eine von Fall zu Fall zu treffende Entscheidung vorzog:

„As we consider using co-decision in place of other procedures, we must examine each case on its own merits. It will not be appropriate for all our articles. Discussions in Mr Hänsch's group, for example, showed no consensus for changing the procedures on broad economic policy guidelines. There are other areas of high political sensitivity, such as monetary union, the role of the European Central Bank in financial regulation, indirect and other taxes, the common agricultural policy and state aids and competition, where we will have to live with some complexity both to reach agreement and to deliver results”.

Auch Roche (Rg-Irl) plädierte für eine nur moderate Ausweitung der qualifizierten Mehrheit im Rat:

„It is obvious that if you look at this issue, the only way a bigger Union is going to work is with an expansion of QMV. As I said in the course of the working group's submissions, there are always going to be some key areas, small in number, that are so sensitive that unanimity will have to be protected. Taxation is one of these very sensitive areas that must remain with sovereign national governments”.

Allerdings standen derlei Positionen in einem Zielkonflikt mit dem Auftrag von Laeken, die Abläufe zu vereinfachen. Inwieweit dieses Gebot der Vereinfachung die argumentativen Möglichkeiten der Gegner einer konsequenten Mitentscheidung einschränkte, zeigte sich beispielsweise bei Lequiler (NP-Fr), der zwar sagte, dass die Vereinfachung die Konsequenz aus dem Demokratieprinzip sei, gleichzeitig aber forderte, dass die Ausweitung der Mitentscheidung nicht zu einer Generalisierung führen dürfe. Heathcoat-Amory (NP-UK) versuchte dem Druck der Vereinfachungsnorm zu entgehen, indem er dem Zusammenhang widersprach, dass die Generalisierung der Mitentscheidung ein Akt der Vereinfachung sei. Er kritisierte, dass im Namen der Vereinfachung eine massive Supranationalisierung betrieben werden solle:

„My point is simply that we have not had a debate in plenary about the institutional balance. Instead, we are using these working groups on other subjects to make these decisions. That is the wrong way round. We urgently need a plenary debate about the institutions *rather than pretending we are only discussing simplification* (Hervorhebung, A.B.)”.

Einigkeit im Grundsatz, Dissens in der Anwendung, so lässt sich die Plenardebatte zusammenfassen. Für die Gegner einer konsequenten Anwendung der Mitentscheidung war es dabei relativ einfach, sich grundsätzlich zum Mitentscheidungsverfahren zu bekennen, da sie damit keinerlei Festlegungen eingingen. Festlegungen wurden erst in den Entwürfen zu Teil III gemacht, in dem die Politikbereiche und die ihnen zugrunde liegenden Entscheidungsmodi beschrieben wurden. Dieser Teil III wurde aber bis kurz vor Ende des Konvents nie zusammenhängend diskutiert, da er erst spät fertig gestellt wurde, zum Teil sogar erst, nach der feierlichen Verabschiedung des Verfassungsvertrags, so dass die Konventsmitglieder in der öffentlichen Debatte kaum Gelegenheit hatten, die

Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zum Thema zu machen.

Debatte über Ausübung der Zuständigkeiten: Abstrakt ohne Teil III

Das Präsidium veröffentlichte am 28. Februar 2003 einen Entwurf¹³⁷ für Titel V zur Ausübung der Zuständigkeiten der Union. Darin wurde festgelegt, dass es neben dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren auch besondere Gesetzgebungsverfahren geben kann, in denen das EP nicht mitentscheidet (Art. 25). Welche dies sind, sei aber erst in Teil III festzulegen, der noch nicht vorlag. In der Aussprache am 17. und 18. März wurden die Ausnahmen kritisiert, denen gemäß der Rat ohne Parlamentsbeteiligung befugt sein soll, Gesetze und Rahmengesetze zu erlassen. Giscard d'Estaing erinnerte daran, es sei „stets die Absicht des Präsidiums gewesen, diese Ausnahmefälle im Verlauf der Beratungen zu Teil II (der spätere Teil III, A.B.) der Verfassung aufzuführen, wenn die Rechtsgrundlagen für die Politiken der Union geprüft würden“.¹³⁸ Ohne diesen Teil III blieb die Debatte abstrakt, da die Konventsmitglieder noch nicht abschätzen konnten, inwieweit die Aufwertung des Mitentscheidungsverfahrens zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren tatsächlich eine Aufwertung des EP mit sich bringen würde, und inwieweit der Forderung nach einer Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat Rechnung getragen würde.

Die Befürworter einer konsequenten Anwendung der Mitentscheidung pochten wieder auf die Legitimitätsdefizite einer Gesetzgebung ohne Mitentscheidungskompetenz des EP und verlangten die Streichung des Artikels 25,2, beziehungsweise seine Umformulierung, so dass klar sei, dass es sich bei den Ausnahmen nicht um Gesetze handle. Die Gegenseite verwies darauf, dass es Ausnahmen vom normalen Gesetzgebungsverfahren geben müsse in den Bereichen, die durch die Aufgabe der Säulenstruktur vergemeinschaftet würden. Dabei ging es ihnen weniger um eine unerwünschte Involvierung des EP, sondern um die Vetorechte der nationalen Regierungen.

Säulenstruktur durch die Hintertür. Lamassoure (EP-Fr) kritisierte die Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren als eine Beibehaltung der Säulenstruktur durch die Hintertür. Als schockierend bezeichnete er, dass Gesetze oder Rahmengesetze erlassen werden sollten, ohne dass das EP darüber abstimmt. Vogenhuber (EP-Aut) drückte das Salienzargument kurz und knapp aus: „Es gibt keine Gesetze ohne Parlament!“ Diverse Akteure forderten daher, den Absatz 25,2 zu streichen, oder zumindest aber, nicht den Begriff Gesetz zu verwenden, da dies bedeuten würde, dass der Rat ohne demokratische Kontrolle Gesetze verabschieden könne.

Die Gegenseite, unterstützt von Vizepräsident Amato, betonte, dass der Artikel 25,2 der Preis für die Aufhebung der Säulenstruktur sei. Scotland of Asthal (Rg-UK) bekräftigte mit dem Verweis auf ihre Kollgen Dastis (Rg-Sp) und McDonagh (Rg-

137 CONV 571/03

138 CONV 630/03

Irl) diesen Deal: „We have agreed to draft a new constitutional treaty with a single institutional structure and a single legal personality. As everyone here knows, we are happy to do that, provided we preserve the distinctive features of CFSP and of certain aspects of the present Third Pillar“. Dies zeigt: Zwar wurde formal anerkannt, dass die Mitentscheidung zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren aufgewertet wurde, gleichzeitig wurde aber versucht, die Implikationen dieser Aufwertung auf das Machtgefüge zwischen den Institutionen möglichst gering zu halten.

In den folgenden Artikelentwürfen fügte das Präsidium dem ursprünglichen Entwurf von Artikel 25,2 (Artikel 35,2 in der Endversion der Verfassung) hinzu, dass das EP beteiligt ist, allerdings blieb die Ausnahmeregel bestehen: „In bestimmten, in der Verfassung vorgesehenen Fällen werden Europäisches Gesetz und Rahmengesetz nach besonderen Gesetzgebungsverfahren vom EP mit Beteiligung des Rates oder vom Rat *mit Beteiligung des EP* erlassen“. Dies ist als kleiner, formaler Teilerfolg der Vertreter des Arguments ‚Kein Gesetz ohne parlamentarische Beteiligung‘ zu werten. Inwieweit die Ausnahmen, die generelle Regel der Mitbestimmung unterlaufen würden, blieb aber weiter unklar.

Präsidiumsentswurf zu Teil III: Politikbereiche und Arbeitsweise der Union

Am 27. Mai 2003 veröffentlichte das Präsidium erstmals den kompletten Teil III,¹³⁹ in dem auch die Entscheidungsverfahren in den einzelnen Politikbereichen festgelegt wurden. Im Gegensatz zu der vom Präsidium oft als technisch bezeichneten Redaktion waren die Formulierung des Teil III hochpolitisch.

Ambitionierte Ausweitung der Mitentscheidung. Die Mitentscheidungsrechte des EP (in Form des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens) wurden erheblich ausgeweitet. Vierzig neue Anwendungsbereiche der Mitentscheidung stellten nahezu eine Verdopplung dar. Die Ausweitung betraf vor allem Durchführungsmaßnahmen in bestehenden Politikfeldern; ein Großteil der Ausweitung ging dabei auf die Vergemeinschaftung der dritten Säule zurück. „The communitarisation of the Union’s area of freedom security and justice saw QMV brought in for legislation on border controls, asylum and immigration policies, judicial cooperation and the setting of minimum rules for the definition of offences and penalties in cases of particularly serious cross-border crime. Some of these issues went to the heart of traditional sovereignty“ (Norman 2003:258).

Rückschritte bei der QME. Weniger erfreulich für das Lager der Supranationalisten war die relativ moderate Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat. Zwar wurde in immerhin 20 Bereichen das nationale Veto gestrichen, darunter auch in sensiblen Bereichen. „Some shifts to QMV – such those covering EU staff regulations – were of minor significance. Others were not. Sensitive areas were brought under majority voting included the protection of employees’ rights for those unjustly fired, social security measures for migrant workers and uniform protection of intel-

139 CONV 725/03

lectual property rights in the single market” (Norman 2003: 258). Verglichen mit den Ansprüchen vieler Konventsmitglieder war das dennoch eine bescheidene Liste. Trotz der vehementen Forderungen blieb es in den Bereichen der Außen-, Steuer- und Sozialpolitik weitgehend beim Prinzip der Einstimmigkeit.

Auch wurden Artikelentwürfe für manche Politikbereiche, in denen Arbeitsgruppen und frühere Präsidiumspapiere bereits qualifizierte Mehrheitsentscheidungen vorgeschlagen hatten, wieder zugunsten des Einstimmigkeitsprinzips abgeändert. So wurde etwa in Kapitel I des ‚Außenpolitischen Handelns der EU‘, das in der Endfassung des Verfassungsvertrags ‚Allgemein Anwendbare Bestimmungen‘ heißt, die im Dehaene-Entwurf (Vorsitzender der Arbeitsgruppe Außenpolitisches Handeln) vorgesehene generelle Beschlussfassung im Rat mit qualifizierter Mehrheit (Artikel 189) wieder gestrichen. Im Bereich der GASP wurde der Passus gestrichen, demnach der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet bei gemeinsamen Initiativen des Außenministers und der Kommission. Die britische Regierung hatte diese Rolle der Kommission als eine unerwünschte Vergemeinschaftung gebrandmarkt. Die Passerelle-Klausel, die für die intergouvernemental eingestellten Akteure ohnehin kein bedrohliches Instrument darstellte, da Übergang zur Mehrheitsentscheidung nur durch einstimmigen Ratsbeschluss herbeizuführen ist, wurde um den Zusatz ergänzt, dass die Klausel nicht in den Bereichen Militär und Verteidigung zum Einsatz kommen würde. Der Einfluss der Regierungen auf die Entwicklung der Artikel über die Ausweitung der QME war unübersehbar. Norman führte dies auf den engen Kontakt des Präsidiums mit den nationalen Regierungen zurück: „The Presidium’s response (...) was to cut back the plans for more qualified majority voting following the pressure from government representatives, led by Hain. There was a strong tilt towards the UK positioning the revised drafting, reflecting Giscard’s visit to 10 Downing Street on 19 May” (Peter Norman 2003: 255).

Endphase: Erfolglose Forderungen nach einer ambitionierten Ausweitung der QME

In den folgenden Plenardebatten mahnten viele Konventsmitglieder immer wieder die Notwendigkeit von Mehrheitsentscheidungen an. Ihr Argument war vor allem die Funktionsfähigkeit einer erweiterten Union. Sie blieben aber weitgehend erfolglos. Als der Verfassungsentwurf am 13. Juni 2003 feierlich verabschiedet wurde, war der Teil III noch nicht komplett fertig gestellt. Der Gipfel von Thessaloniki am 20. Juni 2003 gab dem Konvent den Auftrag, in zwei Sondersitzungen die technische Redaktion des Teil III zu Ende zu führen.

Allerdings ging es um mehr als technische Fragen. 1687 Änderungswünsche gingen beim Präsidium ein. Im Fokus stand dabei eine ambitioniertere Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat. Doch selbst Wortführer für mehr QME wie der deutsche Außenminister Fischer und die stellvertretende französische Regierungsgesandte Andréani hatten ihre sensiblen Punkte, bei denen sie die Einstimmigkeit forderten – Deutschland in Fragen der Arbeitsmigration, Frankreich bei den Fragen der kulturellen Ausnahmen, die es in internationalen Verhandlungen nicht der

Kommission überlassen wollte. Um Frankreich und Deutschland nicht als Wortführer für ein Nichtaufschnüren des Verfassungsentwurfs in der anschließenden Regierungskonferenz zu verlieren, achtete das Präsidium darauf, dass den Wünschen Frankreichs und Deutschlands entsprochen wurde. Zugeständnisse wurden gemacht in Politikbereichen, in denen von der Konsistenz und Kohärenz der Verfassung her, eigentlich Mehrheitsentscheidungen notwendig gewesen wären. Dies machte es wiederum anderen Regierungsvertretern einfach, ihrerseits auf die Beibehaltung der Einstimmigkeit zu pochen – in für sie sensiblen Bereichen.

Veränderungen bei der Regierungskonferenz

Die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen war auch ein zentraler Konfliktpunkt bei der Regierungskonferenz. Da es zu keiner weiteren Ausweitung der Mehrheitsentscheidung kam, stellte sich auch nicht die Frage nach der Beteiligung des EP über das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Die bereits vom Konvent beschlossenen Ausweitungen der Mitentscheidungsrechte des EP spielten dagegen kaum mehr eine Rolle (mit der Ausnahme des unter 5.2.2 behandelten Haushaltsverfahrens).

Streit über Ausweitung der QME. Die in der Endphase des Konvents eingefügte Passerelle-Klausel in Artikel 24,4, die den Übergang von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit, bzw. den Übergang von einem „besonderen“ zu einem „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“, durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates vorsah, wurde insbesondere von Großbritannien kritisch gesehen. Mit dem Resultat, dass der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der Endfassung des Verfassungsvertrags auch vom Votum der nationalen Parlamente abhängt. Artikel IV-444,3 ermöglicht den nationalen Parlamenten, mit einem Einspruch die Initiative des Europäischen Rates aufzuhalten.

Bei der Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung in den Bereichen Justiz und Inneres, der GASP oder der Steuerpolitik gab es keine eindeutige Pro- und Contra-Lager. Vielmehr hatten die meisten Regierungen Vorbehalte in gewissen Bereichen, so dass sich Koppelgeschäfte anboten – mit dem Resultat, dass es zu keiner Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen kam. Zwar hatte Deutschland sich an der Seite von Österreich und den Benelux-Ländern für einen Übergang zur qualifizierten Mehrheit in der GASP eingesetzt, gleichzeitig lehnte es ab, in der Asylpolitik auf die Einstimmigkeit zu verzichten. Das integrationsfreundliche Luxemburg wiederum beanspruchte die Beibehaltung der Einstimmigkeit in der Steuerpolitik. So hatte jede Regierung ihre „red lines“, mit dem Resultat, dass es in den Bereichen der Außen- und Verteidigungspolitik (Art.I-40 Abs. 7), der Sozial- und Steuerpolitik (Art. III-210 Abs. 3), aber auch in den Grundentscheidungen zum mehrjährigen Finanzrahmen (Art. I-55) bei der Einstimmigkeit blieb.

Ausweitung der Mitbestimmung bleibt. Die vom Konvent vorgeschlagene Ausweitung der Mitbestimmung um 40 Bereiche wurde dagegen von der Regierungskonferenz nicht mehr in Frage gestellt. Die Regierungskonferenz beließ es beim Ausbau der legislativen Funktion des EP. Gegenüber den Fällen des

gegenwärtig gültigen Mitentscheidungsverfahren wird das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in fast doppelt so vielen Artikeln der Unionsgesetzgebung Anwendung finden (Übersicht siehe Wessels 2004: 7). Das EP würde daher beim Inkrafttreten der Verfassung in 85 Prozent der Gesetzgebung, und damit in allen Fällen der Mehrheitsentscheidung im Rat, mit diesem gleichberechtigt sein (Brok 2005: 532).

5.3 Bewertung des Einflusses normativer Standards

Vergleich Ausgangssituation – Resultat. Angesichts der skeptischen Haltung vieler Regierungen bezüglich der kohärenten Anwendung des Prinzips des EP als Mitgesetzgeber ist die Aufwertung des Mitentscheidungsverfahrens zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und die Ausweitung auf vierzig Bereiche ein respektabler Erfolg für die Befürworter einer Aufwertung des EP. Maurer kommt zu dem Schluss, dass die gesetzgeberischen Rechte des EP „teilweise dramatisch ausgebaut“ wurden (Maurer 2003b: 30). Weniger erfolgreich waren die Forderungen nach mehr QME. Bereits in Entwürfen festgeschriebene Ausweitungen wurden im Laufe des Konvents vom Präsidium wieder zurückgenommen. Ebenso veränderte die anschließende Regierungskonferenz einige Bestimmungen.

Die normative Debatte. Beide Entwicklungen lassen sich auf den Einfluss normativer Standards zurückführen. Eine konsequente Anwendung der Mitentscheidung wurde von den Befürwortern vor allem mit Salienz und Kohärenz gerechtfertigt. Die Gegner konnten dem argumentativ nichts entgegen setzen. Sie reagierten auf den normativen Druck, indem sie das Prinzip der Mitentscheidung als ordentliches Gesetzgebungsverfahren anerkannten, gleichzeitig aber nach Wegen suchten, das Prinzip auszuhöhlen. Für sie war es von Vorteil, dass die konkreten Ausnahmen vom ordentlichen Gesetzgebungsverfahren im Konvent nie als gesondertes Thema behandelt wurden, sondern nur jeweils in den einzelnen Politikfeldern.

Während die Befürworter einer Aufwertung des EP mit Kohärenz- und Salienzarargumenten Druck auf die Gegner einer konsequenten Anwendung der Mitentscheidung ausüben konnten, war dies bei der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen nicht möglich. Weder konnte ein offensichtliches Legitimitätsdefizit anprangert werden, noch konnte auf eine kohärente Anwendung bereits bestehender Regeln gepocht werden. Dementsprechend waren die häufigsten Rechtfertigungen für eine Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen die Funktionsfähigkeit der EU (Effizienz) und die Erwartungen der Bürger (outputbasierte Legitimität der EU). Beides erwies sich aber als nicht schlagkräftig genug, um die Gegner einer Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen unter Druck zu setzen. Diese mussten oft gar nicht in eine normative Debatte eintreten, sondern konnten einfach ihre Positionen nennen.

Dies macht plausibel, dass föderalistisch motivierte Forderungen nach mehr Integration (durch die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen) erfolglos bleiben, wenn sie nicht verknüpft werden können mit der Anprangerung einer Legitimitätslücke. Eine Legitimitätslücke drängt sich aber erst massiv in den Vordergrund, wenn

Politikbereiche ohne nationales Veto entschieden werden können. In diesem Fall ist die (angesichts ihrer Länge auch schon vorher kritisierbare) Legitimitätskette zwischen nationalen Parlamenten und europäischem Regieren unterbrochen. So lange aber einstimmig entschieden wird, stellt sich die Frage des Einbezugs des EP nicht so explizit. Dies liegt neben dem legitimatorischen Aspekt auch an einer gewissen Pfadabhängigkeit, da die Verbindung zwischen Mehrheitsentscheid und Beteiligung des EP über das Mitentscheidungsverfahren allgemein akzeptiert ist, die Frage der Kontrollmöglichkeiten auf europäischer Ebene gegenüber den Regierungen im Falle der einstimmigen Entscheidung bisher aber eine untergeordnete Rolle spielt.

Ausweichstrategien. Die Mitentscheidung des EP wie die Mehrheitsentscheidungen im Rat schränkt die Autonomie der einzelnen Regierung ein. Der Fokus der Regierungen lag aber klar bei der Verhinderung von Mehrheitsentscheidungen. Zum einen mag das daran gelegen haben, dass die Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen als ein größerer Einschnitt in die Autonomie der Regierungen empfunden wurde als die Mitbestimmungsrechte des EP in sowieso schon vergemeinschafteten Politikbereichen, zum anderen lag es aber auch sehr wahrscheinlich daran, dass sich aufgrund des geringeren normativen Drucks Mehrheitsentscheidungen im Rat leichter verhindern ließen, als die Legitimierung von Mehrheitsentscheidungen durch eine parlamentarische Rückbindung. Die Regierungen entschieden sich somit dazu, weniger die Mitbestimmung des EP in Bereichen zu verhindern, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, als vielmehr die Bereiche, in denen der Rat mit Mehrheit entscheidet, zu begrenzen. Diese Interpretation bestätigt auch Peter Altmeier:

„Viele Regierungen haben sich auf den Erhalt der Einstimmigkeit versteift: Großbritannien bei Fragen der Steuerharmonisierung, Frankreich bei kulturellen Aspekten des Außenhandels, die deutsche Bundesregierung auf Druck der Länderminister bei Fragen der Zuwanderung. Die jeweiligen Vorbehalte addierten sich, so dass die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen noch zu wünschen lässt. Allerdings konnten die Regierungen nicht beides haben: Sich auf die Einstimmigkeit zu versteifen und auch noch die Mitentscheidung im Falle von Mehrheitsentscheidungen abzulehnen. Das wäre sehr schlecht angekommen. Die Ausweitung der Mitentscheidung war daher relativ leicht durchzusetzen“.¹⁴⁰

140 Interview am 2. Dezember 2004 in Berlin

Kapitel 6: Die Haushaltsrechte des EP

„Frankreich glaubte, dass der gemeinsame Markt vor allem der deutschen Industrie helfen wird. Daher die Wichtigkeit der Agrarpolitik, wegen der Frankreich bis jetzt auf die Unterteilung in obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben bestanden hat. Mittlerweile hat die französische Regierung verstanden, dass sie nicht auf ewig ein Privileg für unsere Landwirtschaft reklamieren kann.“

Alain Lamassoure¹⁴¹

6. 1 Die Ausgangssituation

6. 1. 1 Die bisherige Entwicklung

Die Haushaltsrechte des EP wurden im Wesentlichen durch den Vertrag von Luxemburg 1970 geregelt. Damals vollendeten die Mitgliedstaaten den gemeinsamen Markt für Agrarprodukte. Dazu gehörten Importzölle auf Agrarprodukte, die ab 1975 der Gemeinschaft als Eigenmittel zur Verfügung stehen sollten. Sobald die Schaffung von Eigenmitteln diskutiert wurde, stellte sich auch die Frage nach den Budgetrechten des EP. Vor allem Frankreich widersetzte sich den Vorschlägen, dem EP Einfluss auf die Agrarausgaben zuzubilligen. Der Kompromiss bestand darin, zu unterscheiden zwischen obligatorischen (direkt aus der Gesetzgebung folgenden) Ausgaben, wie etwa die Agrarausgaben und solchen Ausgaben, die nicht direkt aus der Gesetzgebung folgten, wie etwa Verwaltungskosten, und dem EP ein Mitentscheidungsrecht nur bei den nichtobligatorischen Ausgaben zuzugestehen, die damals gerade vier bis fünf Prozent der gesamten Ausgaben ausmachten (Rittberger 2003: 217).

Seit der Verabschiedung dieser Bestimmungen gab es keine weitere vertragliche Aufwertung des EP mehr. Ein Grund war die starre Haltung Frankreichs, das jeden Einflussverlust in der Gemeinsamen Agrarpolitik vermeiden wollte. Die Rolle des EP im Haushalt der EU ist daher noch ein gutes Stück entfernt von den Befugnissen eines klassischen Parlaments.

Hinsichtlich der Einnahmenseite sind die Kompetenzen des EP sehr gering. Das Budget der EU setzt sich zusammen aus den traditionellen Eigenmitteln (im Wesentlichen Zölle und Agrarabschöpfungen), einem Anteil an der Mehrwertsteuer der Mitgliedstaaten (im Wesentlichen ein einheitlicher Prozentsatz auf die harmonisierte Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage) und den Beiträgen der Mitgliedstaaten in

141 MEP, Frankreich, Interview am 13. Januar 2005 in Straßburg, Übersetzung A.B.

Form eines Anteils am Bruttonsozialprodukt. Das System der Budget-Mittel lässt sich nur einstimmig mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten modifizieren (Art. 269 EGV).

Hinsichtlich der Kompetenz des EP auf der Ausgabenseite des EU-Budgets ist zwischen der Finanziellen Vorausschau und dem jährlichen Haushaltsverfahren zu unterscheiden. Die Finanzielle Vorausschau ist ein zentrales Instrument zur Planung und Strukturierung der Ausgaben durch den Rat. Durch sie wird seit 1989 für bislang drei mehrjährige Planungsperioden die Obergrenze für den EU-Haushalt festgelegt. Ebenso dient die Finanzielle Vorausschau dazu, die wichtigsten Ausgabekategorien und deren inhaltliche Ausgestaltung zu bestimmen. Abstimmungen erfolgen einstimmig. Trotz ihrer Wichtigkeit ist die Finanzielle Vorausschau nicht Teil des EG-Vertrages. Die Bestimmungen sind vielmehr in einer interinstitutionellen Vereinbarung geregelt.¹⁴²

Die Finanzielle Vorausschau ist wie die Unterscheidung in obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben ein Element, die Kompetenzen des EP im jährlichen Haushaltsverfahren einzuschränken. Hinzu kommt ferner die Eigenmittelobergrenze, die Zahlungen aus dem EU-Haushalt auf derzeit 1,24 Prozent des Bruttoeinkommens der Union limitiert.

6. 1. 2 Der Konflikt: EU-Steuern, Ausgabenkategorien, Finanzielle Vorausschau und Letztentscheidungsrecht im Haushaltsverfahren

Die Befürworter einer Aufwertung des EP plädierten im Konvent vor allem für eine Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben und für das Letztentscheidungsrecht des EP im Haushaltsverfahren über die gesamten Ausgaben, sowie für eine stärkere Rolle des EP in der Finanziellen Vorausschau. Auf der Einnahmenseite forderten das EP-Lager, EU-Steuern einzuführen und im Rat mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, was sich aufgrund der dann im Raum stehenden Analogie zu der im Gesetzgebungsverfahren oft üblichen Verbindung zwischen Mehrheitsentscheid und Mitbestimmung des EP argumentativ auch für eine Stärkung des EP nutzen ließ.

Die Gegner einer Aufwertung des EP waren gegen eine Aufhebung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben, bzw. akzeptierten diese nur, wenn im Gegenzug mittels der Finanziellen Vorausschau die Spielräume im jährlichen Haushaltsverfahren eingeengt würden. Bezüglich der Einnahmen plädierten sie für eine Beibehaltung des gegenwärtigen Verfahrens der Einstimmigkeit im Rat ohne Mitbestimmungsrechte des EP und lehnten EU-Steuern ab.

142 Interinstitutionelle Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens (1999/C172/01)

Bezug zur Legitimitätslücke. Die Voraussetzungen für den Aufbau von normativem Druck mittels des Verweises auf Legitimitätsdefizite unterschieden sich auf der Ausgaben- und auf der Einnahmenseite. Eine Legitimitätslücke auf der Einnahmenseite des EU-Budgets lässt sich bestreiten, da die nationalen Parlamente die Beiträge ihres Landes billigen müssen. Auch kann kein Land überstimmt werden, da alle Beschlüsse bezüglich der Einnahmenseite einstimmig zu erfolgen haben. Auf der Ausgabenseite lässt sich dagegen eher von einer Legitimitätslücke sprechen: Mittels des wenig transparenten Instruments der Finanziellen Vorausschau werden finanzpolitische Weichenstellungen getroffen, ohne eine Kontrolle durch nationale Parlamente oder durch eine adäquate Beteiligung des EP. Auch im Haushaltsverfahren entzieht sich der Block der obligatorischen Ausgaben dem Zugriff der Parlamente.

6. 1. 3 Regierungspositionen: Widerstand gegen weitreichende Haushaltskompetenzen des EP

In der Frage der Haushaltskompetenzen standen sich im Regierungslager divergente Positionen gegenüber. Für das volle Haushaltsrecht des EP traten vor allem Deutschland, die Niederlande und Dänemark ein. Neben dem Leitbild einer supranationalen EU spielte vor allem eine Rolle, dass sich die Regierungen davon mehr Dynamik für die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik erhofften. Zu den entschiedenen Verfechtern des Status Quo gehörten Frankreich, Großbritannien, Österreich, Finnland und Schweden.¹⁴³

Insbesondere Frankreich und Großbritannien machten im Vorfeld und zu Beginn des Konvents deutlich, dass sie dem EP keine weitreichenden Haushaltsrechte zustehen wollten. Sehr lapidar formulierte Tony Blair: „It is right that the EP's voice should be heard in all annual decisions on the EU spending”.¹⁴⁴ Gehört werden heißt nicht entscheiden. Sein Europaminister Peter Hain machte in der ersten Plenardebatte des Konvents zum Haushalt klar, dass es keinen Anlass gebe, den Status Quo zu verändern.

Frankreich glaubte im Vorfeld und zu Beginn des Konvents, sich mit der Forderung, die Trennung in unterschiedliche Ausgabenarten durchsetzen zu können, um seine Interessen in der Agrarpolitik zu wahren. Dies zeigte sich im deutsch-französischen Kompromisspapier, das die Neuregelung der Haushaltskompetenz des EP offen lässt: „Deutschland und Frankreich wünschen, dass das Haushaltsverfahren rationalisiert und vereinfacht wird und Überlegungen über die Bedingungen angestellt werden, zu denen das Europäische Parlament über alle *oder Teile* (Hervorhebung A.B.) der Einnahmen entscheiden könnte, ohne dabei die Gesamtbesteuerung zu erhöhen“. Die Formulierung verdeutlicht, dass Deutschland bereit war, Rücksicht

143 Für eine Übersicht siehe: The Convention Watch, <http://www.europa2004.it>

144 Rede in Cardiff, 28. November 2002: „A clear course for Europe“, www.number-10.gov.uk/output/Page1739.asp

auf die Interessen Frankreichs zu nehmen, und sich nicht vehement für das volle Haushaltsrecht des EP einsetzte, obwohl Schröder genau das gefordert hatte.¹⁴⁵

6. 2 Prozessrekonstruktion

Plenardebatte am 5. Dezember 2002 zum Abschlussbericht der AG Vereinfachung

Budget-Fragen wurden zunächst von der Arbeitsgruppe ‚Vereinfachung‘ unter Vorsitz von Vizepräsident Amato behandelt. In ihrem Schlussbericht¹⁴⁶ empfahl die Gruppe, die Trennung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben aufzugeben. Im Bericht hieß es, dass der Rat über die Einnahmen entscheiden soll und das EP das letzte Wort über die Ausgaben haben soll. Hinsichtlich der Einnahmenseite empfahl die Gruppe das gegenwärtige System der Einstimmigkeit im Rat und der anschließenden Ratifizierung in den Mitgliedstaaten.

Die Debatte über die Einnahmen. In der Debatte über den Abschlussbericht der AG Vereinfachung spielte die Einnahmenseite des EU-Budgets eine untergeordnete Rolle (im Gegensatz zur Debatte am 4. April 2003). Zu den Positionen, das EP auf der Einnahmenseite des Budgets zu stärken, zählte die Forderung nach einer EU-Steuer, die Abschaffung der Einstimmigkeit im Rat bei der Entscheidung über die Eigenmittel und – damit verbunden – die Forderung nach einer Involvierung des EP im Entscheidungsprozess über die Eigenmittel. Die Vertreter einer solchen Stärkung des EP argumentierten mit der Effizienz gegen die Einstimmigkeit im Rat bei der Mittelfestlegung. Indirekt war damit der Gedanke verbunden, dass bei einer Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips auch das EP mit einbezogen werden muss. Ferner wurde darauf verwiesen, dass das EP als Teil der Haushaltsbehörde auch über die Einnahmen mitentscheiden müsse (Salienz). Die Gegenseite benutzte vor allem das Argument, dass die Steuererhebung Ländersache sei (Nation).

Pro-EP. Lamassoure (EP-Fr) äußerte, dass die Verhandlungen im Rat über die Beiträge der Mitgliedstaaten in einer erweiterten Union immer schlechter funktionierten. Michel (Rg-Be) und Farnleitner (Rg-Aut) griffen diese Überlegungen auf. Farnleitner:

„Ich glaube, als Prinzip zu definieren, für die Einnahmenseite ist der Rat zuständig, für die Ausgabenseite das Parlament, das ist eine tödliche Gleichung für die Zukunft. Ich glaube, dass wir dieses Prinzip nicht aufrechterhalten sollten. Es haben ja einige Sprecher heute bereits über Gemeinschaftssteuer gesprochen. (...). Ich glaube, dass es im Präsidium besprochen werden sollte, ob man nicht über die Frage der Finanzierung der Union doch eine Arbeitsgruppe oder eine Ad-hoc-Gruppe einrichten sollte“.

145 Rede am 14. Juni 2001,

http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/contrib/contjuin2001_de.htm

146 Schlussbericht der Arbeitsgruppe „Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren“ CONV 424/02 vom 29. November 2002

Contra-EP. Die Gegner einer Kompetenz des EP auf der Einnahmenseite beteiligten sich kaum an der Debatte, sei es durch die Nennung ihrer ablehnenden Haltung, oder durch Argumente. Sie waren offenbar davon überzeugt, dass der Konvent auf der Einnahmenseite keine Neuerungen beschließen werde. Als Argument gegen eine Kompetenz des EP auf der Einnahmenseite benutzten sie vor allem das Prinzip der nationalstaatlichen Dominanz des Integrationsprozesses, das nicht durch eine supranationale Kompetenz auf der Einnahmenseite beeinträchtigt werden solle. „Taxation should remain within the Member States; the Union should not get involved in taxation. I fully agree with your conclusion that the Council has a final say over resources” (Lennmarker, NP-Swe).

Die Debatte über die Ausgaben. Reger war die Debatte bezüglich der Ausgaben-seite. Dominiert wurde sie von drei Aspekten: Der Aufhebung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben, der Rolle des EP in der Finanziellen Vorausschau, sowie dessen Letztentscheidungsrecht im jährlichen Haushaltsverfahren. Die Befürworter einer Kompetenzerweiterung des EP argumentierten vor allem mit Salienz (44% der Pro-EP-Argumente: ‚Knapp die Hälfte des Budgets wird auf untransparenter Weise zwischen Regierungsvertretern ausgehandelt‘) und Kohärenz (Die interinstitutionelle Vereinbarung gibt dem EP bereits ein Quasi-Mitentscheidungsrecht, daran sollte man sich halten bei der Ausgestaltung des Artikels über die finanzielle Vorausschau‘, 33%). Die Gegner einer Kompetenzerweiterung setzten dem vor allem ihre Position entgegen (50% der kodierte Sprechakte), ohne sich auf eine normative Debatte über die Legitimität des Status Quo, beziehungsweise der Aufwertung des EP zu beziehen. Ihre Strategie war es, über die finanzielle Vorausschau den Handlungsspielraum des jährlichen Budgetverfahrens derart einzuschränken, dass die Aufhebung der unterschiedlichen Ausgabenarten und der damit verbundenen Aufwertung des EP nicht so sehr ins Gewicht fällt. Als Argumente wurden das effiziente Funktionieren des gegenwärtigen Systems angeführt (40% der Contra-Argumente), sowie die institutionelle Balance, die es zu bewahren gelte (40%).

Pro-EP. Auf die gegenwärtige Legitimitätslücke im Haushaltsverfahren pochte Brok (EP-De): „Ich halte es nicht länger für zuträglich, dass - auch angesichts seiner Verantwortung vor der Öffentlichkeit - das Europäische Parlament in über der Hälfte des Haushalts nicht in einem echten Mitentscheidungsverfahren eingebunden ist“. Die Forderung, dem EP ein Mitentscheidungsrecht in der finanziellen Vorausschau zu geben, begründete Brok mit der Kohärenz zur bisherigen Praxis. So sagte er, dass es das Mitentscheidungsverfahren bei der mittelfristigen Finanzplanung durch die institutionellen Vereinbarungen in der Praxis bereits gebe, es ginge jetzt darum, dies „auch *de jure* in dem Vertrag“ festzuschreiben. Denn:

„Wenn das Europäische Parlament in dieser Frage nur das Zustimmungsrecht hält, funktioniert alles nach dem Prinzip ‚Vogel friss oder stirb‘. Es bedeutet nämlich nichts anderes, als dass man über die mittelfristige Finanzplanung alles Wesentliche festlegen kann, wodurch das jährliche Haushaltsverfahren *de facto* zur Unwesentlichkeit reduziert werden kann“.

Auf das Prinzip der Kohärenz bezog sich auch Würmling (EP-De), der den Analogieschluss machte, dass die finanzielle Vorausschau Teil der Ausgabenseite sei, und dort das EP das Sagen habe:

„Ich möchte hier noch einmal ganz klar sagen, die finanzielle Vorausschau ist ein Element der Ausgabenseite, denn es wird festgelegt, wie die Mittel, die die Mitgliedstaaten alleine festlegen, auf die verschiedenen Politikziele verteilt werden. Deswegen ist es sinnvoll, das im Dialog zwischen Parlament und Ministerrat festzulegen und das Parlament nicht nur darauf zu beschränken, fertige Sachen ganz abzulehnen oder ihnen zuzustimmen“.

Contra-EP. Die Gegner einer Aufwertung des EP im Haushaltsverfahren (vornehmlich die Regierungsvertreter) brachten vor allem ihre Ablehnung zum Ausdruck. Der französische Außenminister Villepin: „Dans la procédure budgétaire, le concept de dépense obligatoire doit, à notre sens, être maintenu“¹⁴⁷. Der britische Europaminister Hain führte angesichts der gut funktionierenden gegenwärtigen Praxis an, dass kein Handlungsdruck bestehe: „On the budget we currently have a procedure that, although complex, has been successful in delivering budgetary discipline“. Der irländische Regierungsvertreter Roche verteidigte die Beibehaltung der unterschiedlichen Ausgabenarten mit der institutionellen Balance, die es zu wahren gelte:

„I would, however, urge caution to those who advocate that we can simply sweep away the difference between obligatory and non-obligatory expenditure. (...). Deciding to sweep that away will cause a problem in that the very subtle balance it represents will need to be replaced. If we are to remove the difference, we will not be simplifying at all, because we will have to put more complex arrangements into operation to achieve the same balance“.

Erster Präsidiumsentwurf zu den Finanzen der EU

Der erste Präsidiumsentwurf zu den Finanzen der EU¹⁴⁸ am 14. März 2003 spiegelte die Konfliktlinien im Konvent wider. Bei den Beschlussverfahren über die Eigenmittel und der EU-Steuer respektierte der Entwurf die Vorbehalte der Regierungsvertreter, die Ausführungen zum Haushaltsverfahren blieben vage, und auch zur Ausgestaltung der finanziellen Vorausschau, und der damit verbundenen Frage nach der Rolle des EP, gab es keine Festlegungen.

Status Quo bei den Eigenmitteln. Hinsichtlich der Eigenmittel schlug das Präsidium in Artikel 38 die Beibehaltung von Artikel 269 EGV vor:

„Der Haushalt der Union wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert. Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union fest und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“

147 Übersetzung: „Im Haushaltsverfahren sollte nach unserer Meinung das Konzept der obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben beibehalten werden“.

148 CONV 602/03

Gleichzeitig verwies das Präsidium aber auf die Problematik der Entscheidungsfindung in einer erweiterten Union:

„Im Einklang mit den Beratungsergebnissen der Arbeitsgruppe legt das Präsidium den unveränderten Artikel 269 EGV vor. Jedoch möchte es den Konvent darauf aufmerksam machen, dass sich hinter dieser Bestimmung eine komplexe Problematik verbirgt. Artikel 269 EGV sieht in seiner derzeitigen Form vor, dass die Vorschriften über das System der Eigenmittel der Union einstimmig verabschiedet werden. Es handelt sich jedoch nicht um verbindliche Vorschriften; der Rat empfiehlt den Mitgliedstaaten lediglich ihre Ratifizierung. Daher hat sich das Präsidium gefragt, ob dieses Verfahren auch in Zukunft noch - unter Berücksichtigung der großen Anzahl der Mitgliedstaaten - gewährleisten kann, dass die für die Finanzierung der Politikbereiche der Union erforderlichen Maßnahmen angenommen werden.“

Damit stellte sich das Präsidium auf die Seite derjenigen, die Mehrheitsentscheidungen im Rat (und eine Beteiligung des EP) gefordert hatten. Offen zeigte sich das Präsidium auch gegenüber den Vorschlägen, Eigenmittel einzuführen, die ihren Namen eher verdienen als die maßgeblich aus Beiträgen der Mitgliedstaaten bestehenden ‚Eigenmittel‘ der EU. Im Präsidiumsentswurf zu den Finanzen hieß es:

„Der relative Anteil der beiden erstgenannten Eigenmittel an der Finanzierung ist stark rückläufig, während die beiden letztgenannten Eigenmittel nach Auffassung einiger Mitglieder des Konvents keine echten Eigenmittel, sondern eher nationale Beiträge sind. Diese Mitglieder des Konvents möchten, dass die Union über autonome Mittel in Form einer europäischen Steuer oder in Form einer Teilhabe an den nationalen Steuern verfügt, ohne dass dies zu einer Erhöhung der Steuerbelastung der Bürger führt. Es ginge vor allem darum, die Transparenz zu erhöhen: Die europäischen Bürger müssten wissen, wie und inwieweit sie die Union finanzieren.“

Letztentscheidungsrecht im Haushaltsverfahren weiter offen. Hinsichtlich des Haushaltsverfahrens unterbreitete das Präsidium in Artikel 40, wie es äußerte, „eine Verfahrensskizze, die den kleinsten gemeinsamen Nenner der von den Mitgliedern des Konvents vorgetragenen Standpunkte widerspiegelt“:

„Das Europäische Parlament und der Rat nehmen gemeinsam auf Vorschlag der Kommission gemäß den Modalitäten des Artikels W (*Ex-Artikel 272 EGV, Teil II der Verfassung*) den jährlichen Haushaltsplan der Union an. Der Haushaltsplan der Union wird unter Einhaltung der mehrjährigen Finanziellen Vorausschau nach Artikel Y (*Teil II der Verfassung*) aufgestellt.“

Damit war die Frage offen geblieben, was im Falle einer Nichteinigung passiert, nämlich, ob dann der Rat oder das EP das letzte Wort hat.

Der Vorbehalt der finanziellen Vorausschau, die bisher noch keinen Verfassungsrang hat, ist ein potentiell Instrument, das Haushaltsrecht des EP zu beeinträchtigen, nämlich dann, wenn das EP in der Finanziellen Vorausschau keine Mitspracherechte hat. Doch über die Ausgestaltung der finanziellen Vorausschau wurde zu diesem Zeitpunkt vom Präsidium noch kein Vorschlag unterbreitet:

„Wenn dieser Grundsatz in Teil I (Integration der Finanziellen Vorausschau in den Verfassungsvertrag, A.B.) aufgenommen würde, müsste der Konvent anschließend über eine in Teil II (der spätere Teil III, A.B.) der Verfassung aufzunehmende Rechtsgrundlage sowie über die dort vorzusehenden Bestandteile der Finanziellen Vorausschau befinden, die unmittelbar in der Verfassung zu verankern wären. Das Verfahren für die Annahme des Gesetzes über die Finanzielle Vorausschau müsste ebenfalls durch die Rechtsgrundlage in Teil II festgelegt werden.“

Das Präsidium legte sich somit nicht fest und merkte lediglich an, dass eine Verankerung in der Verfassung für einige (gemeint sind die Regierungsvertreter) die Voraussetzung für eine Aufhebung der Unterscheidung in obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben ist: „Bekanntlich scheint es für mehrere Mitglieder des Konvents Grundvoraussetzung für jedwede Vereinfachung des jährlichen Verfahrens zu sein, dass die Finanzielle Vorausschau und insbesondere der Mechanismus der verbindlichen mehrjährigen Ausgabenobergrenzen in die Verfassung aufgenommen werden“.

Angesichts der konträren Positionen im Konvent schlug das Präsidium die Einrichtung von Arbeitskreisen zur weiteren Beratung vor.

Reaktion auf den Entwurf zu den Finanzen: Dissens hält an

69 Änderungsvorschläge bezüglich der Artikel zu den Finanzen der EU gingen im Präsidium ein. Die meisten bezogen sich auf die Verfahren zur Beschlussfassung im Bereich der Eigenmittel, der Finanziellen Vorausschau und des jährlichen Haushaltsplans. Hinsichtlich der Eigenmittel wollten die einen das derzeit im EG-Vertrag vorgesehene Verfahren beibehalten, während andere die Einbeziehung des Parlaments im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens oder durch Zustimmung forderten. Ferner wurde weiter die Idee einer EU-Steuer ins Spiel gebracht. Bei der Verabschiedung der Finanziellen Vorausschau schlugen einige Konventsmitglieder vor, dass der Rat die Finanzielle Vorausschau nach Anhörung des EP annehmen solle, während andere forderten, dass das Gesetzgebungsverfahren oder gemeinsame Ad-hoc- Annahmeverfahren zwischen EP und Rat zur Anwendung kommen sollten. Auch im Haushaltsverfahren blieb es bei der alten Konfliktlinie zwischen denjenigen, die dem EP das Letztentscheidungsrecht zukommen lassen wollten und denjenigen, die dieses Recht dem Rat zuschrieben.¹⁴⁹

AK Haushaltsverfahren: Kleine Reform bei Eigenmitteln, Finanzplanung ohne EP

Der Arbeitskreis Haushaltsverfahren wurde von Christopherson (Rg-Dk) geleitet. Den Abschlussbericht stellte er zu Beginn der Plenardebatte am 4. April 2003 vor.¹⁵⁰ Die auffallendsten Neuerungen waren die starke Stellung, die die Finanzielle Vorausschau (später mehrjähriger Finanzrahmen genannt) einnimmt durch einen eigenen Artikel unmittelbar vor dem Artikel zum Haushaltsverfahren, und die superqualifizierte Mehrheit im Rat beim Beschließen der Eigenmittel.

Die Passagen zum Verfahren der Entscheidungsfindung bei den Eigenmitteln wurden wenig präzise formuliert. Zum einen wurde der einstimmige Beschluss im Rat mit der Wahrung der institutionellen Balance begründet, ohne dass aber näher

149 Für eine Übersicht der Änderungsvorschläge siehe CONV 643/03

150 CONV 679/03

darauf eingegangen wurde, warum eine Mehrheitsentscheidung dem Prinzip der institutionellen Balance zuwider laufe; zum anderen wurde schon im nächsten Satz eingestanden, dass das Einstimmigkeitsprinzip in einer erweiterten Union zur Blockade in Haushaltsfragen führen kann. Daher wurde eine superqualifizierte Mehrheit vorgeschlagen. Mögliche normative Argumente für den Sinn von einstimmigen Entscheidungen wurden nicht angeführt:

„Im Übrigen müsste der Rat *einstimmig* beschließen, wenn das derzeitige Gleichgewicht gewahrt bleiben soll. Dem Arbeitskreis ist bewusst, dass in einem erweiterten Europa *die Forderung nach Einstimmigkeit ein ernsthaftes Risiko bedeuten kann* (Hervorhebung A.B.), insbesondere in einer Angelegenheit wie dieser, in der sichergestellt werden muss, dass die Beschlüsse innerhalb von vorgegebenen Fristen gefasst werden, damit die Arbeit der Union und die Finanzierung ihrer Politiken sichergestellt werden kann. Aus diesem Grund sind die meisten Mitglieder des Arbeitskreises der Meinung, dass die Einstimmigkeit in der Verfassung generell, und insbesondere im Bereich Haushalt, durch eine durch den Konvent zu definierende überqualifizierte Mehrheit ersetzt werden sollte. Falls der Konvent keine überqualifizierte Mehrheit definiert, sollte nach Auffassung der Mitglieder des Arbeitskreises in diesem Bereich auf die qualifizierte Mehrheit zurückgegriffen werden“.

Rhetorische Glättung von Zielkonflikten. Bezüglich der Rolle des EP in der finanziellen Vorausschau, interpretierte der Abschlussbericht das Zustimmungsverfahren als gleichwertig mit der derzeitigen Praxis, bei der das EP eine Mitsprache hat, die von Europaparlamentariern allerdings als weitreichender als die ‚take it or leave it‘-Option des Zustimmungsverfahrens charakterisiert wurde. Damit versuchte der Abschlussbericht die Norm der parlamentarischen Mitsprache zu erfüllen, allerdings nur rhetorisch. Möglich wäre gewesen, dagegen zu argumentieren, dass eine interinstitutionelle Vereinbarung die Legitimität hat, Verfassungsrang zu bekommen, oder dass das EP in der mittelfristigen Finanzplanung auf gleicher Höhe wie der Rat anzusiedeln ist. Dies wurde aber nicht getan. Stattdessen wurde versucht, eine Schlechterstellung des EP als Status Quo zu ‚verkaufen‘: „Nach Auffassung der meisten Mitglieder des Arbeitskreises bliebe die derzeitige Rolle des Parlaments gewahrt, wenn es im Rahmen der Zustimmung am mehrjährigen Finanzrahmen beteiligt wäre“.

Doch bereits im nächsten Absatz setzten die Vertreter einer stärkeren Rolle des EP einen Satz durch, der das reine Zustimmungsverfahren doch wieder um eine Verhandlungsdimension erweitern würde: „Außerdem müsste ein Vermittlungsmechanismus zur Erleichterung der Verhandlung und Einigung zwischen Rat und Parlament vorgesehen werden“. Sowohl die Formulierungen zu den Abstimmungsregeln im Rat, als auch zu der Rolle des EP zeigen, dass die beiden Lager nach wie vor nicht von ihren unterschiedlichen Positionen abließen.

Finanzrahmen als Preis für Aufhebung unterschiedlicher Ausgabenarten. Das Haushaltsverfahren betreffend verdeutlichte der Bericht, dass die Aufhebung der Trennung in obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben, durch die Hintertür wieder rückgängig gemacht werden sollte:

„Der Arbeitskreis ist zu der Auffassung gelangt, dass die Unterscheidung zwischen den obligatorischen und den nichtobligatorischen Ausgaben wegfallen sollte, da sie hinfällig geworden sei, nicht auf eindeutigen Kriterien basiere, und einen der Hauptgründe für die Kompliziertheit

des Haushaltsverfahrens darstelle. Die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben ist daher nach Auffassung der Mitglieder des Arbeitskreises nicht länger gerechtfertigt. Die Aufhebung dieser Unterscheidung ist an die Verstärkung der Haushaltsdisziplin durch die Verankerung des ‚Finanzrahmens‘ in der Verfassung geknüpft, und insbesondere an die Aufnahme des bereits erwähnten Grundsatzes, demzufolge die Haushaltsbehörde und die Kommission dafür Sorge zu tragen haben, dass die Union über die Finanzmittel verfügen kann, die erforderlich sind, um ihren rechtlichen Verpflichtungen gegenüber Dritten nachzukommen. *Letztendlich handelt es sich um eine Neudefinition des Begriffs der rechtlich obligatorischen Ausgaben (Hervorhebung A.B.)*“.

Diese Passage lässt sich so deuten, dass es den Befürwortern einer Aufhebung der Trennung zwar gelang, öffentlichkeitswirksam Druck auszuüben mit dem Salienzargument (Eine Legitimitätslücke existiert, da das EP über fast die Hälfte des Budgets nicht entscheiden kann), dass aber die Gegner (vor allem die Regierungsvertreter) in einer technisch klingenden Bestimmungen dann doch den kompletten Kompetenztransfer auf das EP verhindern konnten. Dies belegt: Normativer Druck wirkt, auch wenn Akteure es verstehen, ihre Interessen anderweitig zu verfolgen. So heißt es in dem Bericht:

„Es sei dennoch darauf hingewiesen, dass einige Mitglieder des Arbeitskreises zwar mit der Aufhebung der Unterscheidung zwischen den Verfahren für obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben einverstanden sind, ihre Zustimmung jedoch von einigen Zusagen abhängig gemacht haben, nämlich davon, dass anerkannt wird, dass grundsätzlich die Mittel in den Haushaltsplan eingesetzt werden müssen, die erforderlich sind, um den sich aus internationalen Übereinkünften sowie aus Gesetzgebungsakten ergebenden finanziellen Verpflichtungen nachzukommen, davon, dass die derzeitigen Beschlussfassungsverfahren in bestimmten Bereichen der Unionspolitik beibehalten werden, und davon, dass das institutionelle Gleichgewicht gewahrt bleibt“.

Keine einheitliche Linie fand der Arbeitskreis auch bei der Frage, was geschehen soll im Falle eines Scheiterns des Vermittlungsverfahrens. Daher wurden zwei optionale Wege vorgestellt. Bei ersterem hätte das EP die letzte Entscheidung:

„Das Parlament würde für jede Haushaltslinie, über die kein Einvernehmen erzielt wird, über die Änderungsvorschläge des Rates befinden. Ebenso wie beim derzeitigen Verfahren für die nichtobligatorischen Ausgaben könnte es die Änderungsvorschläge des Rates nur mit mindestens der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen ablehnen. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, würde der Änderungsvorschlag des Rates als angenommen gelten. Das Parlament würde eine abschließende Abstimmung mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder vornehmen“.

In der zweiten Option würde sich der jeweils niedrigere Ansatz in den diversen Kategorien durchsetzen:

„Andere ziehen ein System vor, bei dem das Parlament einen Haushaltsplan feststellt, bei dem für jede Haushaltslinie, über die kein Einvernehmen erzielt wird, der niedrigere der vom Rat bzw. Parlament vorgeschlagenen Beträge oder aber der Betrag des Vorjahres, falls er höher ist, vorgesehen wird. In diesem Fall würde die abschließende Abstimmung des Parlaments entfallen“.

Die Plenardebatte am 4. April 2003

Diese strittigen Fragen dominierten auch die Plenardebatte am 4. April 2003: Kann es bei den Eigenmitteln beim Einstimmigkeitsprinzip bleiben? Soll, und wenn ja, wie, das EP mit einbezogen werden? Soll das EP eine Kompetenz zur Erhebung von Steuern erhalten? Bezogen auf das Haushaltsverfahren: Soll der Rat einstimmig über die Finanzielle Vorausschau abstimmen? Wie ist das EP zu beteiligen? Wer hat beim jährlichen Haushaltsverfahren das Letztentscheidungsrecht?

Debatte über Einnahmen der EU. Die Befürworter einer Aufwertung des EP verwendeten wieder Effizienzargumente (29 % der Pro-EP-Argumente), um das Ende der Einstimmigkeit im Rat beim Beschließen der Eigenmittel zu rechtfertigen. Die Einführung einer EU-Steuer begründeten sie mit Salienz (Steuererhebung als Parlamentsrecht 29 %) und Kohärenz (Gründungsidee einer durch Eigenmittel finanzierten EU; 29 %). Die Gegenseite beharrte auf der Beibehaltung des derzeitigen Verfahrens und begründete dies mit der Souveränität der Nationalstaaten, über die Finanzierung der EU zu bestimmen (50 % der Contra-EP-Argumente) und mit der Wahrung der Zuständigkeiten der einzelstaatlichen Parlamente in diesem Bereich. Salienzargumente (25 %) wurden also negativ verwendet – in dem Sinne, dass keine Legitimitätslücke bestehe, da (1) die nationalen Beiträge durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden müssten, oder (2) erst durch den Mehrheitsentscheid im Rat eine Legitimitätslücke entstehen würde. Oft wurde auch nur die ablehnende Haltung zum Ausdruck gebracht (38 % der kodierten Sprechakte).

Pro-EP. Eine Legitimitätslücke auf der Einnahmenseite prangerte Lequiller (NP-Fr) an, in dem er die Steuererhebung als zentrales demokratisches Recht von Parlamenten bezeichnete, das dem EP vorenthalten werde: „Le principe du consentement à l'impôt est l'un des fondements de la démocratie(...). (Le parlement européen doit) participer à la procédure de décision sur les recettes en améliorant ainsi sa légitimité démocratique“.¹⁵¹ Lamassoure (EP-Fr) argumentierte, dass das bisherige Verfahren der Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten in der Zukunft nicht mehr funktionieren werde (Effizienzargument): „Le système des contributions nationales est à bout de souffle. Il ne survivra pas à l'échéance de 2006. Les pays actuellement contributeurs nets ne voudront pas augmenter leurs charges et aucun autre ne voudra la partager. (...) c'est un système anti-communautaire qui pousse aux affrontements des égoïsmes nationaux“.¹⁵²

Auf den europäischen Bürger als Legitimationsquelle verwies Meyer (NP-De) und orientierte sich damit an einem föderalistischen Konzept der EU:

151 Übersetzung: „Das Prinzip der Steuererhebung ist eines der Fundamente der Demokratie. Eine Teilhabe des EP am Beschlussverfahren über die Eigenmittel würde seine demokratische Legitimität verbessern“.

152 Übersetzung: „Das System der nationalen Beiträge ist am Ende. Es wird die Herausforderungen von 2006 nicht überleben. Die Nettozahler wollen ihre Belastung nicht erhöhen und kein anderer möchte ihnen die Last abnehmen. (...) Es ist ein anti-gemeinschaftliches System, das das Aufeinanderprallen nationaler Egoismen befördert“.

„Gegenwärtig wird die Union durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert. Es gibt also keine unmittelbaren Finanzbeziehungen zwischen den Unionsbürgern und der Union. Diese Beziehungen bestehen nur zwischen den Bürgern und den Mitgliedstaaten. Die Bürger sehen also, dass die Mitgliedstaaten in Gestalt der Steuererhebung für die Einnahmen der Union zuständig sind, während die Union die wesentlich angenehmere Aufgabe hat, die Ausgaben festzulegen. Es sollte aber für die Bürger die Möglichkeit bestehen, mit ihrer Entscheidung für die Wahlen zum Europäischen Parlament auch die Entscheidung über die eigenen Finanzen zumindest mit zu beeinflussen“.

Mit der Erinnerung an frühere Zeiten (Kohärenz), in denen neben den Beiträgen der Mitgliedstaaten Eigenmittel in Form von Zöllen eine größere Rolle gespielt hatten, begründete Farnleitner (Rg-Aut) sein Eintreten für eine EU-Steuer:

„Ich habe in meinem Beitrag darauf hingewiesen, dass es klar ist, dass unsere Gründerväter vom Prinzip einer eigenmittelfinanzierten EU ausgegangen sind. Wir haben in der Zwischenzeit durch WTO- und GATT-Reformen die Eigenmittel reduziert. Wir sollten uns überlegen, ob wir nicht - ich habe das in einem früheren Debattenbeitrag schon erwähnt - durch eine eigene, Europa zugeordnete Steuer den Eigenmittelanteil wieder drastisch erhöhen sollten, da er von 65% drastisch auf 12% gefallen ist“.

Contra-EP. Zu den argumentativen Strategien zählte, die von den Befürwortern einer EP-Aufwertung angeführte Legitimitätslücke auf der Einnahmenseite zu negieren. So etwa Bury (Rg-De):

„Da die Einnahmen der Europäischen Union zum Großteil aus Steuern stammen, die von den Mitgliedstaaten erhoben werden, muss die parlamentarische Kontrolle über die Eigenmittelobergrenze, d. h. die Höhe der Einnahmen, die der EU maximal zur Verfügung gestellt werden, durch die nationalen Parlamente ausgeübt werden. D. h. der Rat sollte hierüber einstimmig entscheiden mit anschließender Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten.“

Die Stärkung des EP durch eine Steuerkompetenz wurde ferner mit dem Effizienzargument zurückgewiesen, dass eine EU-Steuer aufgrund der unterschiedlichen Steuersystem der Mitgliedstaaten nicht funktionieren würde (Fayot, NP-Lux), beziehungsweise, dass es zweifelhaft sei, „ob das Versprechen eingehalten würde, dass EU-Steuern nicht zu einer Erhöhung der Steuerbelastung der Bürger führen“ (Teufel, NP-De). Hain (Rg-UK) drohte mit einem Veto bei der anschließenden Regierungskonferenz, sollte es nicht beim Status Quo auf der Einnahmenseite des EU-Budgets bleiben: „The legitimacy of the budget makes it essential that the Council and the Member States maintain their current dominant role for European Union revenues. The revenues issue is an absolute priority as far as we are concerned“.

Debatte über Ausgaben. Eine wesentliche Veränderung im Vergleich zur ersten Debatte im Dezember war, dass über die Aufhebung der Trennung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben nicht mehr kontrovers diskutiert wurde. Das lag vor allem daran, dass Frankreich seine Position geändert hatte und auch Großbritannien Zustimmung signalisiert hatte, allerdings um den Preis, dass die in der Finanziellen Vorausschau getroffenen Regelungen die Haushaltsautonomie des EP einschränkten. Angesichts dieser Beschränkungen verlor auch der Konflikt über das jährliche Haushaltsverfahren an Schärfe, schließlich spielt sich das Haushaltsverfahren in dem von der finanziellen Vorausschau vorgegebenen Rahmen ab, allerdings wurde weiter kontrovers diskutiert, ob im Falle des Scheiterns des Vermitt-

lungsverfahrens das Parlament das letzte Wort haben soll, wie es im derzeitigen Verfahren für die nichtobligatorischen Ausgaben der Fall ist, oder ob der niedrigste der jeweils vorgeschlagenen Beträge in den Haushaltsplan aufgenommen werden soll. In der Frage über die Beteiligung des EP in der Finanziellen Vorausschau blieben die Konfliktlinien die gleichen: Konsultation vs. Mitentscheidung des EP und Qualifizierte Mehrheit vs. Einstimmigkeit im Rat.¹⁵³

Pro-EP. Die Befürworter einer Stärkung des EP argumentierten vor allem mit Salienz (40% der Pro-EP-Argumente) und Kohärenz (20%). So forderte Brok (EP-De) mit dem Verweis auf eine Kohärenz mit der Praxis der interinstitutionellen Vereinbarung das Mitentscheidungsverfahren bei der Finanziellen Vorausschau:

„Das interinstitutionelle Abkommen gibt dem Europäischen Parlament zusammen mit den anderen Institutionen eine Verhandlungsmöglichkeit. Das heißt, es gibt hier einen Verhandlungsspielraum, den es beim Zustimmungsverfahren nicht gibt. Aus dem Grund wäre das Zustimmungsverfahren eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo.“

Duff (EP-UK) erinnerte daran, dass durch Restriktionen der Finanziellen Vorausschau, die Budgethoheit des Parlaments untergraben wird: „We need to make absolutely certain that the decision-making processes chosen for the Council concerning the financial framework and the relationship with the Parliament consolidate the sense of financial autonomy“.

Auch bezüglich des jährlichen Haushaltsverfahrens argumentierten die Befürworter eines Letztentscheidungsrechts mit Salienz. Nach dem Motto ‚No taxation without representation‘ rechtfertigte Meyer (NP-De) seine Forderung, dass das EP neben der Mitbeeinflussung über die eigenen Finanzen, auch das volle Haushaltsrecht bekommen solle.

Contra-EP. Die Gegner einer Aufwertung des EP in der Finanziellen Vorausschau brachten vor allem ihre ablehnende Haltung zum Ausdruck (86% der kodierten Sprechakte). Am deutlichsten Hain (Rg-UK), der mit den Veto-Möglichkeiten bei der folgenden Regierungskonferenz drohte, um seinem Widerstand gegen eine Aufwertung des EP Nachdruck zu verleihen. Er verdeutlichte insbesondere, dass für ihn die Akzeptanz einer Aufgabe der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben an die Bedingung geknüpft ist, dass ein einstimmiger Beschluss des Rates ohne Mitsprache des Parlaments in der Finanziellen Vorausschau, den Spielraum im jährlichen Haushaltsverfahren einschränken kann: „It must be made clear that the European Council maintains the predominant role in establishing the ceilings of the financial perspective. Without this, I would not be able to support the abolition of the distinction between compulsory and non-compulsory spending“.

Entwicklungen in der Debatte. Trotz der weiter bestehenden Kontroversen im Konvent gab es doch Entwicklungen. Zwar knüpft Hain seine Akzeptanz der Aufgabe der Unterscheidung unterschiedlicher Ausgabenarten an die Bedingung, dass der Spielraum im jährlichen Haushaltsverfahren durch die Finanzielle Vorausschau eingeschränkt wird, aber in der Aussprache im Dezember hatte er noch komplett am

153 Für die Zusammenfassung der Plenardebatte durch das Präsidium siehe CONV 677/03

bisherigen Haushaltsverfahren festhalten wollen. Außerdem ist nicht ausgemacht, dass das ‚bloße‘ Zustimmungsrecht des EP im mehrjährigen Finanzrahmen, nicht dennoch für Verhandlungen genutzt würde, die dem EP einen Einfluss auf die mittelfristige Finanzplanung bescherten. Ebenso bewegte sich die französische Regierung. Hatte Frankreichs Außenminister Villepin sich in der haushaltspolitischen Debatte vom 5. Dezember 2002 noch gegen die Abschaffung der Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen gestellt, lenkte Villepins Stellvertreterin Andréani nun ein, auch wenn sie das Zugeständnis an die Bedingung knüpfte, dass Beschlüsse der Regierungsvertreter in der Agrarpolitik nicht ignorierbare Vorgaben für das Agrarbudget darstellten:

„Nous sommes prêts à abandonner la distinction des dépenses obligatoires (DO) et des dépenses non obligatoires (DNO) à deux conditions. La première, c'est que lorsqu'un accord international ou un acte législatif crée une obligation financière pour l'Union, il faut que les crédits nécessaires soient bien inscrits au budget. Et la deuxième condition, c'est que soient maintenues les procédures actuelles de décision en matière agricole, qu'il s'agisse des organisations communes de marché, des aides ou de la politique de développement rural“.¹⁵⁴

Der modifizierte Präsidiumsentwurf von Teil I und Teil III

Am 26. Mai veröffentlichte das Präsidium den modifizierten Entwurf von Teil I der Verfassung,¹⁵⁵ der auch die Finanzvorschriften enthielt. Auf der Einnahmenseite des EU-Budgets erlangte das EP keine neuen Kompetenzen: Die Einstimmigkeit im Rat bei der Festsetzung der Obergrenze des Budgets blieb bestehen, festgehalten in Artikel I-53, Punkt 3:

„Die Obergrenze für die Finanzmittel der Union wird in einem Europäischen Gesetz des Rates festgelegt, durch das auch neue Mittelkategorien eingeführt und bestehende Kategorien abgeschafft werden können. Dieses Gesetz tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfassungsbestimmungen in Kraft. Der Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments“.

Zustimmung bei Finanzplanung. Die Finanzielle Vorausschau, umbenannt in „Mehrjähriger Finanzrahmen“ wurde institutionalisiert (Art. I-54), ohne aber dem EP ein Mitentscheidungsrecht einzuräumen, sondern es über das Zustimmungsverfahren zu beteiligen. Während die einen das Zustimmungsverfahren als gleichwertig mit der bisherigen interinstitutionellen Vereinbarung¹⁵⁶ betrachteten, sahen die Mitglieder des EP darin eher einen Kompetenzverlust. Der Artikel I-54 lautet:

154 Übersetzung: „Wir sind bereit, die Unterteilung in obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben unter zwei Bedingungen aufzugeben. Erstens: finanzielle Verpflichtungen aus internationalen Vereinbarungen oder aus Gesetzen der müssen respektiert werden, zweitens: die jetzigen Entscheidungsverfahren in der Agrarpolitik müssen beibehalten werden“.

155 CONV 724/03

156 OJC 172, 18.6.1999

- (1) Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen der Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. Im mehrjährigen Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen für die Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie im Einklang mit den Bestimmungen von Teil III Artikel [...] festgesetzt.
- (2) Der mehrjährige Finanzrahmen wird in einem Europäischen Gesetz des Rates festgelegt. Der Rat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder Stellung nimmt.
- (3) Bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union ist der mehrjährige Finanzrahmen einzuhalten.

EP mit letztem Wort über das Budget. Die Modalitäten des Haushaltsverfahrens (Art. I-55) wurden in Teil III der Verfassung geregelt, zu dem das Präsidium am 27. Mai 2003 einen Entwurf¹⁵⁷ vorstellte. In Artikel III-306 wurde festgehalten, dass im Falle eines gescheiterten Vermittlungsverfahrens das EP seine in das Vermittlungsverfahren eingebrachten Positionen durchsetzen kann, das EP also das Letztentscheidungsrecht über das Budget hat. Artikel I-55, 8 lautet:

„Billigt der Vermittlungsausschuss binnen einundzwanzig Tagen keinen gemeinsamen Entwurf oder lehnt der Rat den gemeinsamen Entwurf ab, so kann das Europäische Parlament binnen einer Frist von vierzehn Tagen mit der Mehrheit seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen beschließen, seine Abänderungen zu bestätigen. Wenn das Europäische Parlament seine Abänderung nicht bestätigt, gilt der Standpunkt des Rates zu jedem Haushaltsposten, der abgeändert wurde, als angenommen. Lehnt das Europäische Parlament den gemeinsamen Entwurf mit der Mehrheit seiner Mitglieder und mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen ab, so kann es verlangen, dass ein neuer Haushaltsplanentwurf unterbreitet wird.“

Die Artikel zu den Finanzen der Union wurden bis zur Verabschiedung des Verfassungsentwurfs¹⁵⁸ inhaltlich nicht mehr geändert.¹⁵⁹

Veränderungen bei Regierungskonferenz

Das Letztentscheidungsrecht des EP über die Ausgaben der Union wurde an der Regierungskonferenz von einer Reihe von Regierungen in Frage gestellt. Zu den heftigsten Kritikern zählten Großbritannien, Frankreich, Irland und die Niederlande. Insbesondere die Finanzminister wollten dem Rat die letzte Entscheidung über die Aufstellung des jährlichen Haushalts vorbehalten. Die Vertreter des EP drohten offen mit einer Ablehnung der Verfassung, sollten die Entscheidungsrechte des EP im Haushaltsverfahren eingeschränkt werden.¹⁶⁰ Den beiden Parlamentsvertretern in

157 CONV 725/03

158 CONV 850/03

159 Lediglich die Wortwahl ist in wenigen Sätzen minimal anders und die Nummerierung im Jahreshaushaltsplan der Union ändert sich: aus dem Artikel 306,8 wird Artikel 310, 8

160 „MEPs fight back on Constitution“, in: EU Observer vom 3. Dezember 2003

der Regierungskonferenz, Klaus Hänsch für die SPE und Elmar Brok¹⁶¹ für die EVP kam zugute, dass die irische Ratspräsidentschaft durchsetzte, dass es in Haushaltsfragen nur zu einer Regelung kommen sollte, wenn die Vertreter des EP zustimmten. Damit hatten die Parlamentsvertreter erstmals in einer Regierungskonferenz Stimmrecht. Nach einem dreiviertel Jahr der Regierungskonferenz mit einer Reihe von Sitzungen und informellen Gesprächen gab es kaum mehr Widerstand, die Parlamentsvertreter in Fragen, die das EP betrafen, als gleichberechtigten Gesprächs- und Verhandlungspartner anzuerkennen.

Der Durchbruch gelang bei den Verhandlungen im Kreis der Außenminister am 17. und 18. Mai 2003. Beide Seiten akzeptierten, dass in Zukunft EP und Rat eine gleichberechtigte Rolle im Haushaltsverfahren haben sollten; aus der Alleinentscheidungskompetenz des Parlaments nach einem gescheiterten Vermittlungsverfahren wurde so eine gleichberechtigte Entscheidungskompetenz. Statt dem Letztentscheidungsrecht heißt es in Artikel III-404,8 des Verfassungsvertrags nun: „Einigt sich der Vermittlungsausschuss nicht binnen der in Absatz 5 genannten Frist von 21 Tagen auf einen gemeinsamen Entwurf, so legt die Kommission einen neuen Entwurf für den Haushaltsplan vor“.

6. 3 Bewertung des Einflusses normativer Standards

a) Aufwertung im Haushaltsverfahren

Vergleich Ausgangssituation – Resultat. Angesichts der Vorbehalte insbesondere der französischen und der britischen Regierung im Vorfeld und im Konvent ist die Aufwertung des EP im Haushaltsverfahren ein Erfolg für die Befürworter einer Parlamentarisierung der EU. Zwar lässt sich in Frage stellen, ob dieser Erfolg nicht unter Umständen eingeschränkt wird durch den im Verfassungsvertrag institutionalisierten mehrjährigen Finanzrahmen, bei dem die Regierungen einstimmig über Ausgabenobergrenzen der unterschiedlichen Haushaltskategorien bestimmen und damit den Spielraum des jährlichen Haushaltsverfahrens einschränken. Es bleibt aber abzuwarten, sollte der Verfassungsvertrag irgendwann in Kraft treten, ob dies eine Verschlechterung zur bisherigen interinstitutionellen Vereinbarung darstellt, oder ob das EP auch dieses Verfahren zu nutzen weiß, um Einfluss auf die mittelfristige Finanzplanung zu nehmen. Schließlich kann eine Ablehnung als Drohkulisse aufgebaut werden, um Verhandlungen zu ermöglichen.

Die normative Debatte. Angesichts der Kompetenzausweitung des EP ist es plausibel, dass sich mit Salienzargumenten (42 % der Pro-EP-Argumente) normativer Druck aufbauen ließ, um das untransparente Aushandeln von Teilen des Budgets ohne parlamentarische Rückbindung anzuprangern. Begünstigt wurde die Forderung

161 In der EVP-Fraktion war die Benennung ihres Delegierten in die Regierungskonferenz zunächst umstritten, man einigte sich darauf, das Mandat zwischen Mendez de Vigo und Brok aufzuteilen, letztere löste ersten im November 2003 ab.

nach mehr Kompetenzen für das EP durch das kaum umstrittene Prinzip der notwendigen Vereinfachung der Verträge, aus dem sich auch die Aufhebung unterschiedlicher Ausgabenarten folgern ließ. Die Gegner einer EP-Aufwertung hatten dem argumentativ wenig entgegen zu setzen. Obwohl insbesondere die Finanzminister die gleichwertige Stellung des EP im Vermittlungsverfahren bei der Regierungskonferenz am liebsten abgeschafft hätten (Becker/Leiß 2005: 245), wurde der parlamentarische Standard schließlich respektiert. Das Hauptargument gegen die Stärkung des EP war die institutionelle Balance, die es zu wahren gelte (50 % der Contra-Argumente), sowie der Verweis auf den funktionierenden Status Quo (Effizienz, 33%). Beides keine Argumente, die von der Gegenseite akzeptiert wurden. Allerdings gelang es den Befürwortern des Status Quo ihre Position anderweitig zumindest näherungsweise durchzusetzen, da der mehrjährige Finanzrahmen die Spielräume des jährlichen Haushaltsverfahrens einschränkt. So wurde zwar formal die Norm der Haushaltskompetenz anerkannt, gleichzeitig auf anderem Wege aber wieder unterlaufen. Der Versuch des EP-Lagers, dies zu verhindern mit dem Kohärenzargument, dass die interinstitutionelle Vereinbarung schon ein Quasi-Mitbestimmungsrecht des EP in der finanziellen Vorausschau sei (26 %), war erfolglos. Das hat offenbar mit daran gelegen, dass es nicht gelang, die von der Gegenseite aufgestellte Behauptung zu widerlegen, dass das Zustimmungsverfahren den gegenwärtigen Rechten entspreche.

Entwicklungen in der Debatte. Selbst wenn es den Regierungsvertretern über den mehrjährigen Finanzrahmen gelingen sollte, die Haushaltsrechte des EP einzuschränken, zeigt die Entwicklung im Konvent dennoch, dass sich mit dem Budgetrecht, diesem wohl klassischsten Standard der parlamentarischen Demokratie, normativer Druck ausüben lässt. Denn zu Beginn des Konvents machten sowohl britische wie französische Regierungsvertreter deutlich, dass sie am Status Quo festhalten wollten. Beide veränderten ihre Positionen im Laufe des Konvents und akzeptierten, dass kein Budgetbereich ohne Zustimmung des EP verabschiedet werden kann. Die französische Regierung, bedacht um ihren Agrarsektor, konnte sich dem Ansatz nicht entziehen, dass das EP als Haushaltsbehörde über die gesamten Ausgaben entscheidet. Die Wirkung dieses normativen Drucks spricht auch Lamassoure an:

„Frankreich glaubte, dass der gemeinsame Markt vor allem der deutschen Industrie helfen wird. Daher die Wichtigkeit der Agrarpolitik, wegen der Frankreich bis jetzt auf die Unterteilung in obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben bestanden hat. Mittlerweile hat die französische Regierung aber verstanden, dass sie nicht auf ewig ein Privileg für unsere Landwirtschaft reklamieren kann“.¹⁶²

Ausweichstrategien. Für die Plausibilität des normativen Drucks sprechen auch die Ausweichstrategien der Gegner einer Aufwertung des EP. Anstatt zu sagen, dass eine starke Mitwirkung des EP bei der mehrjährigen Finanzplanung nicht erwünscht ist, wurde von verschiedener Seite postuliert, dass das Zustimmungsverfahren den gegenwärtigen Mitbestimmungsmöglichkeiten der interinstitutionellen Vereinbarung

162 Interview am 13. Januar 2005, Übersetzung A.B.

entspräche. Dass es zwischen den beiden Verfahren Unterschiede gibt, wurde negiert. Rhetorisch wurde so das Prinzip der Parlamentsbeteiligung respektiert, obwohl es in der Praxis fraglich ist. Nach außen wurde der normative Standard, dass Parlamente über das Budget entscheiden, anerkannt. Gleichzeitig wurde versucht die Anerkennung zu unterlaufen. Die französische Regierung wollte auf jeden Fall verhindern, dass die beschlossenen Mehrjahresprogramme für den Agrarbereich, durch das jährliche Haushaltsverfahren relativiert werden könnten. Dies kommt in dem neuen Verfahren im Verfassungsvertrag zur Geltung. Es haben also keine Überzeugungsprozesse stattgefunden, einige Regierungsvertreter möchten nach wie vor, die Befugnisse des EP möglichst klein halten. Nach außen, für die Öffentlichkeit, steht der Respekt der Standards. Die Beschränkungen durch den mehrjährigen Finanzrahmen zeigen sich erst auf den zweiten Blick. Falls es aber den Befürwortern einer Aufwertung des EP in Zukunft gelingt, stärker auf Implikationen des mehrjährigen Finanzrahmens auf das Budgetverfahren aufmerksam zu machen, ist zu erwarten, dass sie damit normativen Druck aufbauen können, das EP auch bei der mehrjährigen Finanzplanung stärker einzubeziehen.

b) Keine Mitsprache bei den Einnahmen mangels offensichtlicher Legitimitätslücke

Vergleich Ausgangssituation – Resultat. Die Forderung, das EP auf der Einnahmenseite zu stärken, etwa durch die Abschaffung der Einstimmigkeit im Rat bei der Beschlussfassung über die Eigenmittel, durch die sich dann auch die Frage der Mitwirkung des EP in den Vordergrund gedrängt hätte, blieb erfolglos – ebenso die Forderung nach einer EU-Steuer. Der Status Quo wurde nicht verändert.

Die normative Debatte. Die Erfolglosigkeit ist auch darauf zurückzuführen, dass sich keine normative Notwendigkeit konstruieren ließ, das EP auf der Einnahmenseite des EU-Budgets zu stärken. Die Befürworter einer Stärkung des EP rechtfertigten ihre Vorstöße zur Mitsprache (verbunden mit der Forderung nach QME im Rat) und zur Einführung einer EU-Steuer vor allem mit Effizienzargumenten („Das jetzige Verfahren zur Bestimmung der Eigenmittel funktioniert in einer erweiterten Union nicht mehr“; 40% der Pro-EP-Argumente), hinzu kam der Versuch, eine Legitimitätslücke anzuprangern („Da das EP Haushaltsbehörde ist, muss sie auch über die Einnahmen entscheiden“; (30%). Auch wurde daran erinnert, dass die Gründungsväter der EU von einer durch Eigenmittel finanzierten EU ausgingen, und da diese durch die Absenkung von Zöllen eine immer geringere Rolle spielten, durch die Einführung einer EU-Steuer wiederbelebt werden müssten (Kohärenz; 20%).

Normativer Druck ließ sich mit diesen Argumenten nicht aufbauen. Der Verweis auf eine vermeintliche Legitimitätslücke konnte von der Gegenseite pariert werden. Sie argumentierte, dass es auf der Einnahmenseite keine Legitimitätsprobleme gebe (20%), da die nationalen Parlamente ja nicht ihrer Rechte enthoben seien über das Budget zu entscheiden – einschließlich der darin enthaltenen Beiträge für die EU, somit also keine Legitimitätslücke klaffe. Die Gegenseite konnte also nicht als Normbrecher angeprangert werden. Auch das Kohärenzargument mit dem Verweis

auf den ehemals gewichtigeren Anteil von eigenen Einnahmen im Sinne von Zöllen wirkte konstruiert. Die Contra-EP-Seite argumentierte vor allem mit dem Leitbild, dass die Erhebung von Steuern und die Finanzierung der EU Sache der Mitgliedstaaten sei (60%). Das Effizienzargument des Pro-EP-Lagers wurde nicht weiter aufgegriffen. Ebenso wenig die Befürworter eines hauptamtlichen Präsidenten mit der vermeintlichen funktionalen Notwendigkeit Druck ausüben konnten, ein solches Amt einzuführen, konnten die Befürworter einer Aufwertung des EP auf der Einnahmenseite des Haushalts offenbar mit der Konstruktion einer funktionalen Notwendigkeit, die Gegenseite unter Druck setzen. Häufig reichte es dieser, lediglich ihre Ablehnung zum Ausdruck zu bringen (41% der kodierten Sprechakte).

Die Erfolglosigkeit der Befürworter einer Aufwertung des EP bei den Einnahmen bestätigt, dass eine rein föderalistisch motivierte Aufwertungen des EP sich so lange nicht durchsetzen lassen, so lange sie nicht verbunden werden können mit einer Legitimitätslücke, an der auch die Gegner der entsprechenden Aufwertung nicht so einfach vorbeikommen. Mangels einer solchen klaren, kaum bestreitbaren Legitimitätslücke ließ sich kein normativer Druck aufbauen.¹⁶³

163 Dass sich eine föderalistisch motivierte Aufwertung des EP nicht durchsetzen kann, solange die Befürworter nicht auf eine Verletzung anerkannter Legitimitätsstandards verweisen können, dazu siehe auch zwei Fallstudien von Rittberger (2006)

Kapitel 7: Die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess

„Vor dem Hintergrund der in Frankreich der V. Republik tief verwurzelten Abneigung gegen eine dem nationalen Souveränitätsverständnis zuwiderlaufende supranational-parlamentarische Suprematie über die Regierungen, sowie dem in Großbritannien weithin gehegten Prinzip der Souveränität des (nationalen) Parlaments gegenüber Einwirkungsansprüchen von innen und von außen, werden seit Maastricht Demokratisierungsüberlegungen in die Europadebatte eingebracht, die tendenziell eher eine Schwächung der Rolle des EP zum Ziel haben.“

Andreas Maurer (2003b: 28)

7. 1 Die Ausgangssituation

7. 1. 1 Die bisherige Entwicklung

Der Transfer von Souveränität auf die europäische Ebene hat die Kompetenzen der nationalen Parlamente beschnitten. Als Konsequenz wurde das EP sukzessive in seinen Rechten gestärkt. Eine Stärkung der nationalen Parlamente (im Folgenden NP) im europäischen Entscheidungsprozess stand dagegen bis in die 90er Jahre kaum auf der Agenda. Dies änderte sich mit dem Vertrag von Maastricht. Zwei dort angefügte Erklärungen anerkannten zum ersten Mal offiziell die Partizipations- und Kontrollrechte der NP (Erklärung Nr. 13 und Nr. 14). Der Vertrag von Amsterdam überführte die beiden Erklärungen in das bindende Protokoll Nr. 9 über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente. Bei den Rechten handelt sich zum einen um die Rechte gegenüber der eigenen Regierung, zum anderen um die Rechte gegenüber den europäischen Institutionen Rat, Kommission und EP.

Das Protokoll legt fest, dass alle Konsultationsdokumente der Kommission (Grün- und Weißbücher, Mitteilungen) den Parlamenten der Mitgliedstaaten unverzüglich zugeleitet werden (Punkt 1). Die Weiterleitung von Gesetzesinitiativen und –entwürfen bleibt allerdings eine Ermessensentscheidung der jeweiligen Regierung, die „dafür Sorge tragen kann (also nicht muss, A.B.), dass ihr einzelstaatliches Parlament sie gegebenenfalls erhält“ (Punkt 2). Als dritten Punkt legt das Protokoll fest, dass zwischen Vorschlag und Beschlussfassung mindestens sechs Wochen liegen müssen, damit die Parlamente ausreichend Zeit haben, sich mit dem Thema zu befassen. Ferner misst das Protokoll der Konferenz der Europaausschüsse (COSAC) den NP eine Rolle zu bei der Kontrolle der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips:

„Die COSAC kann dem EP, dem Rat und der Kommission jeden zweckmäßig erscheinenden Beitrag über die Gesetzgebungstätigkeiten der Union, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes sowie der die Grundrechte betreffenden Fragen vorlegen“ (Titel II, Punkt 6).

Das Subsidiaritätsprinzip ist Gegenstand eines eigenständigen Protokolls (Nr.21 EGV). Dort ist festgelegt, dass „jedes Organ bei der Ausübung seiner Befugnisse die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips“ (Punkt 1) gewährleistet. Ferner ist darin festgehalten, dass das Subsidiaritätsprinzip „nicht die Befugnisse in Frage (stellt), über die die Europäische Gemeinschaft aufgrund des Vertrags entsprechend der Auslegung des Gerichtshofs verfügt“ (Punkt 3). Die Kommission wird verpflichtet „unbeschadet ihres Initiativrechts“ (Punkt 9) ihre Vorschläge als im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip zu rechtfertigen, „hierzu sind erforderlichenfalls in der Begründung des Vorschlags ausführliche Angaben zu machen“ (Punkt 9). Die Kontrolle der Kommissionsvorschläge übernehmen Rat und EP: „Das Europäische Parlament und der Rat prüfen unter strikter Einhaltung der geltenden Verfahren als Teil der umfassenden Prüfung der Kommissionsvorschläge, ob diese mit Artikel 5 des Vertrags im Einklang stehen“ (Punkt 11). Eine explizite Kontrollfunktion durch die COSAC ist also nicht vorgesehen, allerdings sind Beiträge möglich. Diese haben aber keine bindende Wirkung für die Kommission.

Bei der COSAC handelt es sich um ein am 16./17. November 1989 gegründetes informelles Gremium des Austausches zwischen Delegierten der Europaausschüsse der Mitgliedsländer. Neben den ‚Beiträgen‘ zur Gesetzgebungstätigkeit nennt das Amsterdamer Protokoll als weitere Kompetenz die Prüfung von „Vorschläge oder Initiativen im Zusammenhang mit der Errichtung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechtes, die möglicherweise unmittelbare Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten des Einzelnen nach sich ziehen“. Die Amsterdamer Protokollvorschriften zur COSAC konzentrieren sich auf die Justiz- und Innenpolitik sowie den Schutz der Grundrechte. Mit dieser thematischen Verengung wurde beabsichtigt, rechtlich bestehende Kontrolldefizite des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente durch politisch gehaltene, in ihrer konkreten Ausformung variable Regeln zu kompensieren.

Von ihren Kompetenzen hat die COSAC aber bisher nur wenig Gebrauch gemacht. Als Konferenz der in den meisten Mitgliedstaaten auf die horizontalen, fachübergreifenden Aspekte der Europapolitik spezialisierten Ausschüsse hat die COSAC bis Ende der 1990er Jahre vor allem institutionelle Fragen erörtert und sich nur am Rande mit spezifischen Politikfeldern beschäftigt. Die Geschäftsordnung der COSAC erlaubt den Delegationen, Abgeordnete aus EU-Ausschüssen zusammen mit Mitgliedern anderer Fachausschüsse in die COSAC zu entsenden. Diese Option wurde allerdings bisher kaum genutzt, obwohl sich beispielsweise die Bonner COSAC 1994 mit Fragen der Justiz- und Innenpolitik beschäftigte. Erst die COSAC-Sitzung in Helsinki im Dezember 1999 war durch eine stärkere Mischung der jeweiligen Parlamentsdelegationen gekennzeichnet. Insgesamt stellt die COSAC nach über 10 Jahren ‚Übung‘ ein praktikables und entwicklungsfähiges Forum für die NP dar. Zwar besitzt die COSAC keine unmittelbare demokratische Legitimation – die Abgeordneten sprechen nicht im Namen ihrer Parlamente, gleichwohl nimmt das Gros der COSAC-Delegierten ‚ihr‘ Gremium als ein sinnvolles Instrument zum informellen Austausch über strategische Fragen der Weiterentwicklung der EU wahr.

7. 1. 2 Der Konflikt: Die Stärkung der NP als ergänzende oder alternative Demokratisierungsstrategie zur Aufwertung des EP

Für die Parlamentarisierung der EU im Sinne einer Aufwertung des EP ist die Einbindung der NP eine zweiseitige Sache. Denn die Strategie der Aufwertung der NP lässt sich als eine ergänzende Strategie zur Aufwertung des EP ausgestalten, als auch als eine alternative Strategie auf Kosten des EP. Letzteres beruhend auf der Überlegung, dass das EP die Legitimitätsücke europäischen Regierens nicht schließen kann, oder auf dem Wunsch, das Rad der Supranationalisierung zurückzudrehen.

Zu einer ergänzenden Demokratisierungsstrategie zählt die Stärkung der Kontrollrechte der NP gegenüber der eigenen Regierung. Dies lässt sich unabhängig von den Kompetenzen des EP ausgestalten. Allerdings ist das Demokratisierungspotenzial beschränkt. Schließlich läuft die Kontrolle der eigenen Regierung ins Leere, wenn diese aufgrund von Mehrheitsentscheidungen im Rat überstimmt werden kann.

Problematischer für das EP ist die Einbindung der NP auf europäischer Ebene. Während sich beschränkte Befugnisse bei Überwachung des Subsidiaritätsprinzips noch als eine ergänzende Demokratisierungsstrategie bezeichnen lassen, kann durch eine institutionalisierte Form der Einbindung mit weitreichenden Befugnissen im Entscheidungsprozess der EU eine Konkurrenzsituation für das EP entstehen. Am deutlichsten wurde das in den Vorschlägen, eine weitere Parlamentskammer einzuführen, oder das EP mit nationalen Parlamentariern zu besetzen.

Die Kritik an der NP-Strategie in der Verfassungsdebatte vor und während des Konvents lautete daher auch, dass es den Befürwortern weniger um eine Demokratisierung der EU ginge, als um eine Verhinderung einer weiteren Parlamentarisierung durch das EP. Die Strategie der Stärkung der NP wurde von verschiedener Seite als ein Versuch bezeichnet, die Supranationalisierung der EU zurückzudrehen. Auf die Defizite einer Demokratisierungsstrategie durch den institutionellen Einbezug der NP auf europäischer Ebene machte beispielsweise ein Bericht des britischen Oberhauses aufmerksam.¹⁶⁴ Das House of Lords lehnte die von Blair geforderte zweite Parlamentskammer aus Effizienz- und Demokratiegründen ab. Bezüglich der Effizienz einer solchen Institution prognostizierte der Bericht, dass die sporadischen Treffen keine seriöse Arbeit zuließen. Weder sei eine intensive Arbeit von Seiten der Regierungen vorgesehen, noch ließe sich eine solche intensive Arbeit mit dem nationalen Mandat vereinbaren: „A second chamber that was busy enough to justify its existence would place so onerous a burden on an individual parliamentarian that, in reality it would not be possible to do both jobs effectively“. Die sporadischen Treffen mit wenig genauem Studium der Legislativvorschläge würden dazu führen, dass diese Kammer für politische Schwergewichte nicht interessant sei: „Without real job (it) will degenerate to a general level (...) portrayed – not least by the press – as an

164 „A second parliamentary chamber for Europe: An unreal solution to some real problems“, Houses of Lords, European-Union – Seventh Report, 27. November 2001; <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/lddeucom/48/4804.htm>

expensive talking shop“. Außerdem ließen sich mit dieser Arbeitsweise die Gesetzesinitiativen der Kommission nicht wirklich auf ihre Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip untersuchen.

Zu den legitimatorischen Problemen zählte der Bericht, dass eine zweite Kammer zu einer „competing legitimacy between democratic institutions“ führe. „The political status of any second chamber would be unclear, any necessary political function was already provided by the European Parliament.“ Fraglich sei, ob die entsandten nationalen Parlamentarier die Parlamente vertreten oder ihre Regierungen. Ferner bestehe auch die Gefahr, dass die Kammer der nationalen Parlamentarier den Kontrollmechanismus der NP gegenüber ihren Regierungen schwächen könne. Die Problemanalyse führte im Bericht des House of Lords zu der Vermutung, dass hinter den Forderungen nach einer zweiten Kammer andere Motive als die genannten stecken: „It was suggested that the proposal was an attempt by the UK government to disable the EU (...) or that the creation of a compliant parliament – by implication one lacking both legislative teeth and democratic legitimacy – would be for the convenience of civil servants“.

Der Bericht schloss, dass mit der zweiten Kammer nicht die Demokratieprobleme der EU gelöst werden können: „We believe that the problem of disconnection between citizens and the institutions is of importance because many individual citizens in the EU are fearful that, while Europe is a significant factor in their lives, they cannot control it (...). It is unclear how far a proposed second chamber would in fact solve this problem“. Die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips sei daher besser aufgehoben bei den spezialisierten Experten der nationalen EU-Ausschüsse als in den gelegentlichen Treffen in einer neuen Kammer. Die bereits bestehenden Möglichkeiten der Subsidiaritätskontrolle durch die NP seien ausreichend.

Auch Maurer sieht im Einbezug der NP auf EU-Ebene eine vor allem von Großbritannien und Frankreich verfolgte Strategie, die gegen das EP und eine weitere Supranationalisierung gerichtet war:

„Vor dem Hintergrund der in Frankreich der V. Republik tief verwurzelten Abneigung gegen eine dem nationalen Souveränitätsverständnis zuwiderlaufende supranational-parlamentarische Suprematie über die Regierungen, sowie dem in Großbritannien weithin gehegten Prinzip der Souveränität des (nationalen) Parlaments gegenüber Einwirkungsansprüchen von innen und von außen, werden seit Maastricht Demokratisierungsüberlegungen in die Europadebatte eingebracht, die tendenziell eher eine Schwächung der Rolle des EP zum Ziel haben. In beiden Staaten werden so Demokratisierungsoptionen für die EU entwickelt, die davon ausgehen, dass nur im Nationalstaat all jene historisch gewachsenen Strukturen vorhanden sind, die eine Demokratie als legitime Herrschaftsform ermöglichen; nur hier existiere ein Staatsvolk, das sich in einer kollektiv belastbaren Identität verbunden fühlt“ (Maurer 2003b: 28).

Ferner hält es Maurer für möglich, dass ein solches Verfahren eher die Regierungen als die Parlamente stärkt: „Es ist denkbar, dass der Mechanismus den Regierungen dazu dienen könnte, ihren Positionen im Rat ‚parlamentarische Rückendeckung‘ zu verleihen und diese damit ‚robuster‘ präsentieren zu können, indem sie den Parlamenten je nach eigener Position nahe legen, negative Stellungnahmen abzugeben“ (Maurer 2003b: 36).

Zu einer ähnlichen skeptischen Einschätzung des Beitrags von NP zur Legitimitätssteigerung der EU kommt auch Raunio. Er argumentiert, dass eine weitere Parlamentskammer den Entscheidungsprozess weiter verkomplizieren würde (Raunio 2004: 8), und dass die Zusammensetzung eines solchen Gremiums aus nationalen Delegierten die Tendenz hätte, die Konstellation der Positionen im Rat zu verdoppeln (Raunio 2004: 8). Auch würde eine solche starke Einbindung auf europäischer Ebene die Rolle des EP schwächen, was von einigen Regierungen die primäre Motivation sei (Raunio 2004:7).

7. 1. 3 Regierungspositionen: Stärkung der NP auf Kosten des EP

Seit Beginn der Verfassungsdebatte im Rahmen der Vorbereitung des Gipfels von Nizza spielte die Stärkung der NP im Diskurs der Regierungen eine sehr prominente Rolle. Im Zentrum stand dabei die Forderung nach einer institutionalisierten Einbindung der NP in den europäischen Entscheidungsprozess in Form einer Kammer aus nationalen Parlamentariern, die von vielen Regierungen begrüßt wurde. „Political leaders voiced strong support for an additional body, a second chamber in Brussels (Norman 2003: 97). Die Idee einer Kammer aus nationalen Parlamentariern war nicht ganz neu. Ende der 80er und Anfang der 90er wurde sie im Zuge der aufflammenden Debatte über das Demokratiedefizit der EU vor allem von französischer Seite ins Spiel gebracht: 1989 durch Laurent Fabius, zu dem Zeitpunkt Präsident der Assemblée Nationale, 1990 durch Jacques Chirac in seiner Eigenschaft als Präsident der RPR-Partei und durch Staatspräsident Francois Mitterand.

Richtig Schwung in die Debatte um eine zweite Parlamentskammer kam im Vorfeld des Konvents durch die Joschka Fischers Humboldt-Rede im Mai 2000, in der er gar für die Abschaffung des EP in seiner jetzigen Form plädierte, und stattdessen ein EP, bestehend aus nationalen Parlamentariern, forderte. Dies führte dazu, dass sich viele Akteure zu dieser Idee äußerten. Fischer selbst verteidigte diesen Bruch mit dem traditionellen, deutschen, dem EP-gewogenen Ansatz vehement in einer Debatte des Bundestags,¹⁶⁵ in der er für diesen Vorschlag scharf angegriffen wurde. So sagte er, dass „die Anbindung dieses Parlaments (das EP, A.B) an die politische Realität, an die Menschen im Land ist völlig unzureichend“ sei, und dass dieses Problem „auf die von den Sprachen und Kulturen gezogenen Grenzen“ zurückginge. Da der Nationalstaat für die Bürger Bezugspunkt Nr. 1 bleibe, sich die Bürger vor allem mit ihren nationalen Eliten identifizierten, und es kein europäisches Staatsvolk gebe, sei die von ihm vorgeschlagene Reform des EP nur die logische Konsequenz. Im Plenum wurde in Frage gestellt, dass nationale Parlamentarier die Kontrolle des Regierens besser leisten könnten als das EP. Friedbert Pflüger (CDU) merkte (wie auch andere Abgeordnete) an, dass ein Doppelmandat von Abgeordneten nationaler

165 Am 19. Mai 2000, dokumentiert in: Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien, Band 11, Seite 211 ff.

Parlamente weder die Kontrollkompetenzen, noch die Gesetzgebung, noch die Demokratie stärken würde.

Auch Bundeskanzler Gerhard Schröder setzte sich für eine starke Einbindung der nationalen Parlamente ein. In seiner Regierungserklärung zum Europäischen Rat in Laeken vor dem Deutschen Bundestag¹⁶⁶ maß er den nationalen Parlamenten „einen herausgehobenen Platz im Gefüge der europäischen Institutionen“ bei, etwa bei „der Kontrolle der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“.

Im Frankreich der Kohabitation setzten sowohl Präsident Jacques Chirac als auch Premierminister Lionel Jospin auf ein Gremium zur Überwachung der Subsidiarität. Die Idee des Kongresses griff Chirac in seiner Rede in Straßburg¹⁶⁷ auf: „An der gemeinschaftlichen Arbeit müssten die einzelstaatlichen Parlamente stärker beteiligt werden. (...) Ich bin auch dafür, dass den nationalen Parlamentariern auf der Ebene der Union neue Befugnisse übertragen werden. Im Rahmen einer Instanz, die sie vertritt, könnten sie beispielsweise beauftragt werden, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu überwachen“. Kurz vor dem Gipfel in Laeken erklärte Jospins Europaminister Pierre Moscovici die Regierungsposition.¹⁶⁸ Zwar sei die Einrichtung einer neuen Kammer bestehend aus nationalen Parlamentariern problematisch, pragmatischer sei der von Jospin in seiner Rede am 28. Mai 2001 vorgeschlagene Kongress, der in regelmäßigen Abständen Vertreter nationaler Parlamente und des EP zusammenführe und eine politische Kontrolle der Aufteilung Kompetenzen ausüben würde. Ein vehementer Verfechter der Kongress-Idee war auch Giscard d'Estaing, der am 22. Juli 2002 in *Le Monde* den Kongress als einen Beitrag zur Demokratisierung der EU bezeichnete. Zusammengesetzt aus nationalen und europäischen Parlamentariern solle er einmal im Jahr tagen und sich mit den Berichten der Kommission und des Rates befassen.

Eine institutionalisierte Einbindung der NP favorisierte auch der britische Premierminister Tony Blair. In seiner Rede vor der polnischen Börse am 6. Oktober 2000 beschrieb er den Sinn einer zweiten Parlamentskammer neben dem EP. So solle das Subsidiaritätsprinzip von demokratisch gewählten Politikern überprüft werden – anstatt durch Gerichte. Ferner solle die Kammer für eine „democratic oversight at the European level“ der Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sorgen.

Die Befürworter einer institutionalisierten Einbindung verwendeten alle das gleiche argumentative Grundmuster: Das EP sei zu weit weg vom Wähler, die Einbindung der NP könne daher die Distanz zum Wähler abbauen. Nur vage blieben aber die Ausführungen, welche Kompetenzen eine solche Kammer außer der Überwachung des Subsidiaritätsprinzips noch haben könnte, wie die Delegationen dieses Gremiums auszuwählen sind, und ob die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips in

166 207. Sitzung des Bundestags, 12. Dezember 2001, dokumentiert in Ausschuss für die Angelegenheiten der EU, Band 31, Seite 91

167 Am 6. März 2002 in Straßburg, deutsch:
http://www.europa.eu.int/constitution/futur/moscovici_de.htm

168 Beitrag von Moscovici bei den so genannten "Mardis de l'Europe" in der Assemblée Nationale, 11. Dezember 2001, http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/page_31.html

der Praxis eine Entscheidungskompetenz darstellen würde – oder ob lediglich Stellungnahmen möglich wären.

In der Erklärung von Laeken¹⁶⁹ fand die von den Regierungschefs vehement auf die Agenda gehobene Rolle der NP ihren Niederschlag. Folgende Fragen zur Prüfung durch den Konvent wurden aufgeworfen: Sollen sie (die NP, A.B.) in einem neuen Organ - neben dem Rat und dem Europäischen Parlament - vertreten sein? Sollen sie eine Rolle in den Bereichen europäischen Handelns spielen, in denen das EP keine Zuständigkeit besitzt? Sollen sie sich auf die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten konzentrieren, indem sie beispielsweise vorab die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kontrollieren?“

7. 2 Prozessrekonstruktion

Die Positionierung der Regierungen im Vorfeld des Konvents zeigt, dass die Rolle der NP als ein zentrales Element zur Behebung des Demokratiedefizits der EU auf die Agenda gehoben wurde. Die Ausgangslage für eine substantielle Stärkung der NP war somit günstig.

7. 2. 1 Nationale Parlamente auf der Agenda: COSAC, Kongress, Subsidiarität und Veto

Nicht umstritten zwischen den Akteuren war, dass die Kontrollrechte der NP gegenüber ihren Regierungen auf nationaler Ebene zu verbessern sind, und dass dazu auf EU-Ebene durch eine Verbesserung der Transparenz und des Informationsflusses lediglich die Voraussetzungen dafür geschaffen werden können. Dies soll in der Prozessrekonstruktion daher nicht weiter thematisiert werden. Ebenso war bereits zu Beginn des Konvents Konsens, dass die NP bei der Überwachung des Subsidiaritätsprinzips eine Rolle spielen sollten, wie in der Erklärung von Laeken bereits vorgeschlagen.

Umstritten war allerdings das Ausmaß der Einbindung der NP auf europäischer Ebene: Wie stark sollte die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips ausgestaltet werden? Und sollte damit ein Gremium nationaler Parlamentarier betraut werden? Zu den Vorschlägen einer starken Einbindung, die sich als gegen das EP gerichtet werten lassen, gehörten Veto-Rechte der NP im Frühwarnsystem der Subsidiaritätskontrolle, eine institutionelle Vertretung der NP durch einen Kongress oder eine zweite Kammer und die Stärkung der COSAC. Zu den Vorschlägen einer moderaten Einbindung der NP, die für das EP keine Konkurrenz darstellten, gehörten die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips, ohne aber die Initiativen der Kommission stoppen zu können, sowie die Ablehnung einer institutionalisierten Einbindung.

169 Dokumentiert: http://europa.eu/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm

Versuch der Aufwertung der COSAC

Dänische Initiative. Die Forderung nach einer institutionalisierten Einbindung der NP trieb vor allem die dänische Regierung im Rahmen ihrer Präsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres 2002 voran, indem sie versuchte das informelle Gremium der COSAC aufzuwerten. Unter dem Titel ‚Proposals for enhancing the role of the national parliaments in European politics and for the reform of COSAC into the forum of the parliaments‘ legte die dänische Regierung im Juli 2002 ambitionierte Reformvorschläge vor, die einer Aufwertung der COSAC zu einer Kammer von nationalen Parlamentariern gleichkamen.¹⁷⁰ Ziel war es, mit diesem Vorstoß auch die Debatte im Konvent in eine bestimmte Richtung zu lenken.

Gerechtfertigt wurde der Vorschlag mit der Notwendigkeit, „greater democratic influence for national parliaments and control on EU policy“ zu erreichen, also mit der Legitimitätslücke des Regierens auf europäischer Ebene. Die Vorschläge sahen zunächst vor, die bestehenden Kompetenzen, festgelegt im Amsterdamer Protokoll zu den einzelstaatlichen Parlamenten, besser zu nutzen. Insbesondere wurde auf die Möglichkeiten des Artikels sechs zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips verwiesen. Kritisch wurde angemerkt, dass solche Möglichkeiten (angesichts des Einstimmigkeitsprinzips und nur zwei Sitzungen pro Jahr) bisher noch nicht genutzt worden seien. Abhilfe sollte die Einrichtung eines Sekretariats schaffen, das kontinuierlich die EU-Gesetzgebung begleitet und zu diesem Zweck in Brüssel angesiedelt ist. Wie beim Europäischen Rat solle die Präsidentschaft nicht mehr rotieren. Statt eines Forums des Austausches solle die COSAC stärker die Koordinierung und Bündelung der Stellungnahmen der NP übernehmen – und diese gegenüber den europäischen Institutionen vertreten.

Ferner sollten die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit stärker Gegenstand der Arbeit der COSAC sein. Es wurde angeregt, dass die COSAC die Subsidiaritätskontrolle gegenüber den europäischen Institutionen übernimmt, also eine Beschlusskompetenz bekommt. Daher wurde auch eine Reform des Zwangs zur Einstimmigkeit angeregt. Ferner wurden Überlegungen angestellt, dass die COSAC das jährliche Legislativprogramm der Europäischen Kommission bewerten soll und die Kommission gegebenenfalls um detaillierte Informationen bitten darf. Schließlich solle der Name geändert werden in ‚Forum der Parlamente‘, um den Bürgern auf einfache Art zu vermitteln, um was es sich bei dem Gremium handle. Die Vorschläge beinhalteten weiter eine Kooperationsvereinbarung mit Rat, Kommission und EP. Zu dieser zählte der Bericht die Einrichtung eines Kontaktpunktes für die NP innerhalb der Kommission und die Ernennung eines dafür zuständigen Kommissars. Die dänische Präsidentschaft ergänzte im Laufe des Jahres ihre Pläne noch um den Vorschlag, in der COSAC thematische Fachausschüsse gemäß parlamentari-

170 Dokumentiert in: Deutscher Bundestag, Ausschuss für die Angelegenheiten der EU, Texte und Materialien, Band 44, Seite 11 ff

scher Strukturen einzuführen und deren Stellungnahmen als ‚COSAC-Statements‘ zu veröffentlichen. Kurz: Die Vorschläge liefen hinaus auf ein Forum der Parlamente mit anderer Zusammensetzung, anderem Tagungsrhythmus, anderem Konferenzformat und anderen Aufgaben als die bisherige COSAC.

Geteiltes Echo. Der Vorstoß der Dänen stieß auf ein geteiltes Echo¹⁷¹ unter den Abgeordneten der NP. Für den weiteren Verlauf im Konvent war vor allem interessant, inwieweit der Vorschlag geteilt wurde, aus der COSAC eine Art Kammer zur Überwachung der Subsidiarität zu machen. Der französische Abgeordnete Hubert Haenel begrüßte im Namen der Assemblée Nationale eine solche Reform. In Großbritannien waren die Reaktionen unterschiedlich. Während der Chairmen des Houses of Common sich positiv äußerte, verwies das House of Lords darauf, dass der Schaffung einer neuen Institution nicht Vorschub zu leisten sei (a.a.O.: 227).

Diese wie andere kritische Reaktionen aus den Parlamenten der Mitgliedstaaten merkten an, dass die COSAC nicht zu einer Institution aufgewertet werden solle – und insbesondere nicht zu einer formellen Repräsentation der NP. Sehr ablehnend äußerte sich der Deutsche Bundestag, der den dänischen Vorschlag als gegen das EP gerichtete Maßnahme interpretierte:

„Der Europaausschuss spricht sich – auch im Hinblick auf die besondere Stellung des Europäischen Parlaments – insbesondere gegen die Schaffung eines neuen institutionalisierten Beratungsgremiums aus Vertretern der nationalen Parlamente aus. Er lehnt die Umgestaltung der COSAC zu einem Organ, das die nationalen Parlamente formal vertritt und für bestimmte Bereiche als Beschlussorgan gleichsam auf die Gemeinschaftsebene gehoben wird, ab“.

Weiter hieß es, dass „durch ein mit umfassenden Aufgaben betrautes ‚Forum der Parlamente‘ eine zweite Kammer durch die Hintertür eingeführt werde könnte“ (a.a.O.: 68-71).

Auch bei der Vorbereitung der COSAC-Konferenz vom 16. bis 18. Oktober 2002 blieben die Fronten der Befürworter und Gegner einer substantiellen Aufwertung der COSAC verhärtet. Positionen für eine institutionelle Stärkung und für die Abschaffung der Einstimmigkeit standen Positionen gegenüber, die den Status Quo bewahren wollten. Zu letzteren gehörten vor allem das britische Oberhaus, Österreich, die Niederlande und Deutschland. Der österreichische Europaausschuss sprach den Delegierten der COSAC eine ausreichende Legitimation ab: „Die Mitwirkung von Angehörigen der nationalen Parlamente im Rahmen von Einrichtungen der EU (...) wirft jedoch Fragen hinsichtlich des Mandates (d.h. der Legitimation einzelner Abgeordneter, ‚ihr‘ Parlament als Ganzes zu vertreten) auf“ (a.a.O.: 158). Angesichts der Legitimationsproblematik könnten sich daher Meinungsäußerungen der COSAC nur in sehr engem Raum bewegen (a.a.O.: 160). Den Aspekt der fehlenden Legitimation für Mehrheitsentscheidungen sprach auch das niederländische Parlament an: „Creation of the possibility of adopting contributions by qualified majority would give COSAC a more or less institutional status, whereas it is, as the name suggests, a Conference“ (a.a.O.: 213).

171 Dokumentiert in Deutscher Bundestag, Ausschuss für die Angelegenheiten der EU, Texte und Materialien, Band 44

Österreich betonte, dass eine Reform der COSAC nicht zu Lasten des EP gehen dürfe:

„Kernpunkt der angestrebten Demokratisierung der EU muss die Ausweitung der Rechte des EP sein. Die komplexe Architektur verträgt keine weiteren Entscheidungsgremien, insbesondere keine weitere, wie auch immer zusammengesetzte parlamentarische Kammer. (...). Es erscheint daher in höchstem Maße problematisch, für die COSAC oder ein zu schaffendes Gremium aus Vertretern nationaler Parlamente formelle Einspruchs- oder Konsultationsrechte im Rahmen der EU – wie eine Begutachtung des Jahres-Gesetzgebungsprogramms der EU – zu etablieren. (...). Die Kooperation zwischen den Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten ist in hohem Maße zu begrüßen. Sie kann jedoch lediglich dem Austausch von Erfahrungen, der Konfrontation von Meinungen und Standpunkten und einer gewissen technischen Zusammenarbeit dienen, nicht jedoch der supranationalen Entscheidungsfindung“ (a.a.O.: 159).

Der deutsche Bundestag wies darauf hin, dass die vom dänischen Vorsitz vorgesehene „Hilfsstruktur für die NP“ (a.a.O.: 166) dem einzelnen Parlament eher schaden könne. Die COSAC dürfe kein verbindliches Prüfrecht haben bei dem im Europäischen Konvent diskutierten Frühwarnmechanismus oder bei der Diskussion des Legislativprogramms der Kommission. Dies sei Aufgabe der einzelnen Parlamente, die COSAC dürfe nicht versuchen, diese zu ersetzen (a.a.O.: 167). Gegen die dänische Initiative, Kooperationsvereinbarungen mit europäischen Institutionen abzuschließen, wendete der Bundestag ein, dass dies zu einer unerwünschten Gleichsetzung mit den anderen Institutionen führen könne (a.a.O.: 167).

Scheitern der dänischen Initiative. Da auch die Arbeitsgruppen des Konvents zur Subsidiarität und der einzelstaatlichen Parlamente die Einrichtung eines Subsidiaritätsausschusses nach intensiver Debatte ablehnten, gab der dänische Vorsitz gemäß Bericht des Deutschen Bundestages vom 17. Dezember 2002 (a.a.O.: 231) an der COSAC-AG am 15./16. Dezember 2002 in Kopenhagen die Zusage, alle Bezüge zu einer Verankerung einer formalen Rolle der COSAC bei der Überwachung des Subsidiaritätsprinzips aus seinem Entwurf zur Reform der COSAC zu streichen. Bei der Sonder-COSAC am 27. Januar 2003 in Brüssel blieb von den ehemals ambitionierten dänischen Vorschlägen zur Aufwertung der COSAC wenig übrig. Bei den Abstimmungsmodalitäten in Sachfragen einigte man sich darauf, einen Konsens anzustreben, und nur wenn dieser nicht erreichbar ist, mit einer drei Viertel Mehrheit abzustimmen. Keine Mehrheit fand der dänische Vorschlag, im Rahmen der COSAC auch Fachausschüsse tagen zu lassen. Nicht aufgenommen wurde ferner der Vorschlag, im Rahmen der COSAC eine breite Diskussion über das Legislativprogramm der Kommission durchzuführen und in Verbindung mit dem Frühwarnmechanismus als ‚Clearing-Stelle‘ für die NP zu fungieren. Der Vorstoß, den Namen der COSAC zu verändern, wurde aufgrund der vorgebrachten Kritik und im Hinblick auf die im Konvent laufende Debatte über einen Kongress der NP auf die Zeit nach dem Konvent vertagt.

Bewertung der dänischen Initiative. Die vom dänischen Vorsitz angeregte COSAC-Reform hätte in einigen ambitionierten Punkten wie der Namensänderung, den Vorschlägen zur Befassung mit Fragen der Einhaltung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips, oder die Beziehung zur Kommission eine Änderung der Verträge notwendig gemacht, und hätte also nicht durch Beschluss der COSAC-

Konferenz herbeigeführt werden können. Daher ist der dänische Vorstoß nicht nur als interner Reformvorstoß zu sehen, sondern vor allem auch als ein Beitrag für den Europäischen Konvent mit dem Ziel, die COSAC im Rahmen der Verfassungsdebatte aufzuwerten. Explizit machte das Diskussionspapier des dänischen COSAC-Vorsitzes Vorschläge für eine Änderung der Verträge, die der COSAC eine prominentere Rolle beim Einbezug der NP in den europäischen Entscheidungsprozess hätte zukommen lassen (a.a.O.: 297).

Eine Vielzahl der NP folgte aber nicht den dänischen Vorschlägen. Sie zogen es vor, den Status Quo der COSAC nicht zu verändern. Die ablehnende Haltung vieler NP verdeutlicht, dass die institutionelle Vertretung der NP auf europäischer Ebene nicht unbedingt als Vorteil angesehen wurde. Mag eine solche Vertretung die Rolle der NP vielleicht als Ganzes stärken, so kann sie doch das einzelne Parlament schwächen. Möglicherweise würde ein institutionalisierter Subsidiaritätsausschuss die direkten Einspruchsmöglichkeiten jedes einzelnen Parlaments aushebeln. Zwar würde ein parlamentarisches Gremium eine Kontrollfunktion ausüben, aber die einzelnen Elemente des parlamentarischen Gremiums, nämlich die nationalen Delegationen verlören ihre Autonomie. Nicht das nationale Parlament würde das Subsidiaritätsprinzip kontrollieren, sondern eine Vertretung der NP, in der das einzelne Parlament überstimmt werden könnte. Damit wäre dann die Rückbindung europäischen Regierens an die nationale Legitimierung genauso in Frage gestellt, wie beim supranationalen Parlamentarismus des EP.

AG Subsidiarität und AG nationale Parlamente: Unterschiedliche Ansichten

Die Rolle der NP wurde thematisiert von der Arbeitsgruppen ‚Subsidiarität‘ unter der Leitung von Mendez de Vigo (MEP, Spanien, Mitglied des Präsidiums) und der Arbeitsgruppe ‚Einzelstaatliche Parlamente‘ unter Vorsitz von Stuart (NP, Großbritannien, Präsidiumsmitglied). Ob die NP ein neues Organ bilden sollten, dass auf der EU-Ebene eine Rolle spielt, wurde insbesondere in der Arbeitsgruppe ‚Einzelstaatliche Parlamente‘ heftig debattiert. Die Auseinandersetzungen zwischen nationalen Parlamentariern und Abgeordneten des EP zeigten, dass eine Aufwertung der NP innerhalb der institutionellen Architektur der EU zu einer Konkurrenzsituation zum EP führen würde. Die Arbeitsgruppe wurde “the battle ground between supporters of an additional parliamentary chamber and MEPs who were determined – successfully as it turned out – to protect the legislative prerogatives of the European Parliament” (Norman 2003: 98).

Nach der mehrheitlichen Ablehnung einer zweiten Parlamentskammer war der Fokus der Auseinandersetzung die mögliche Aufwertung der COSAC zu einem ständigen Ausschuss oder Kongress.¹⁷² Neben der Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in Gesetzesinitiativen der Kommission wurde auch vorgeschlagen, dass die COSAC sich mit Verfassungsänderungen befassen solle. Eine

172 CONV 304/02

weitere Idee der Einbindung auf europäischer Ebene war die Schaffung einer Art parlamentarischen Schiedsgerichts, bestehend aus fünf rotierenden nationalen Parlamentariern, das bei strittigen Fragen in interinstitutionellen Verhandlungen ange-rufen werden solle.¹⁷³

In ihrem Abschlussbericht vom 22. Oktober 2002 schlug die Arbeitsgruppe an-statt einer zweiten Parlamentskammer schließlich vor, der COSAC eine wichtigere Stellung im ‚Monitoring‘ der Entscheidungsprozesse einzuräumen. Die COSAC sollte also gemäß der Arbeitsgruppe in etwa zu dem werden, was sich Giscard d’Estaing unter dem Kongress vorgestelltte.¹⁷⁴ Es hatten sich also diejenigen durch-gesetzt, die daran erinnerten, „den europäischen Beschlussfassungsprozess zu ver-einfachen und in diesem Zusammenhang die Ansicht vertraten, dass es schwer er-kenubar sei, wie durch die Schaffung neuer Institutionen zu dem Prozess der Verein-fachung beigetragen werden könnte“ (Punkt 27 des Abschlussberichts). Also diejenigen, die mit dem Hinweis auf das Effizienzprinzip gegen eine weitere Institu-tion argumentierten.

Zur Funktion der COSAC schlug der Bericht vor, die COSAC „in Ergänzung der Kontakte zwischen den Europa- Ausschüssen auch (zu) einer Plattform für Kontakte zwischen den sektoriellen ständigen Ausschüssen der einzelstaatlichen Parlamente und dem Europäischen Parlament (auszubauen)“ (Punkt 31). Ferner sei „es vielleicht angebracht, den Namen der COSAC zu ändern, um ihrer ausgeweiteten Rolle Rech-nung zu tragen“ (Punkt 31). Begrüßt wurden die Reformvorschläge der dänischen Regierung, die allerdings von einigen Europaausschüssen der nationalen Parlamente an anderer Stelle sehr ablehnend kommentiert worden waren.

Bei der Kontrolle der Subsidiarität durch die NP gab die Gruppe keine konkreten Modalitäten vor, sondern beschränkte sich auf vage Leitlinien: „Es sollte ein Me-chanismus eingerichtet werden, der den einzelstaatlichen Parlamenten die Möglich-keit bietet, ihren Standpunkt zur Vereinbarkeit eines Vorschlags für einen Rechtsakt mit dem Subsidiaritätsprinzip frühzeitig im Rechtsetzungsprozess darzulegen. Die-ser Mechanismus sollte prozessorientiert sein und den Rechtsetzungsprozess nicht behindern oder verzögern“ (Punkt 26).

Konsens war, dass die Stärkung der Kontrollrechte gegenüber der eigenen Regie-rung Sache der Mitgliedstaaten sei. Lediglich die Voraussetzungen für die Kon-trollmöglichkeiten seien auch auf Unionsebene zu verbessern. Dazu zähle vor allem die Öffentlichkeit und Transparenz der Arbeit im Rat. Neben der auch von den Re-gierungen grundsätzlich nicht bestrittenen Forderung,¹⁷⁵ dass der Rat öffentlich tagt, wenn er als Gesetzgeber auftritt, forderte der Abschlussbericht ferner, dass „auch die politische Koordinierung und andere Aktivitäten soweit wie möglich öffentlich sein (sollten). Wenn nicht-öffentliche Tagungen für notwendig erachtet würden, sollte dies klar begründet werden“ (Punkt 7). Zentrales Argument der Arbeitsgruppe für

173 WG IV WD 10, dokumentiert in Maurer/Schild 2003: 21

174 CONV 353/03

175 Beim Treffen des Europäischen Rates in Sevilla im Juni 2002 wurde vereinbart, dass im Rat öffentlich beraten wird, wenn er im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens tätig ist.

die Stärkung der NP war der Verweis auf die Legitimitätslücke (Salienz). Gleich zu Anfangs des Berichts hieß es:

„Die Mitglieder waren sich darin einig, dass den einzelstaatlichen Parlamenten eine spezifische Rolle innerhalb der EU zukommt und dass ihre erhöhte Beteiligung zur Stärkung der demokratischen Legitimation der Union beitragen und die Union den Bürgern näher bringen würde. Die Verankerung der EU - und Verantwortung für sie - in den Mitgliedstaaten wurde als einer der wichtigsten Faktoren für die Erreichung dieser Ziele angesehen“.

AG Subsidiarität für moderate Einbindung der NP. Die Arbeitsgruppe ‚Subsidiarität‘ stand einer weitreichenden Einbindung der NP auf europäischer Ebene skeptischer gegenüber als Stuarts Arbeitsgruppe. Der Abschlussbericht¹⁷⁶ wies darauf hin, dass die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips bereits durch die Kommission erfolgt – und zwar anhand der Kriterien, die im Vertrag und insbesondere im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit festgelegt sind (Punkt 1). Zwar hielt die Gruppe Verbesserungen des Subsidiaritätsprinzips für möglich (das heißt also nicht unbedingt für notwendig), machte aber klar, dass sie ein mit der Kontrolle der Subsidiarität betrautes Gremium wie die im Schlussbericht der Arbeitsgruppe ‚Nationale Parlamente‘ dafür benannte COSAC, nicht für eine Verbesserung hielt: „Diese Verbesserungen sollten die Beschlussfassung in den Organen jedoch weder erschweren noch in die Länge ziehen oder blockieren. Die Gruppe hält daher die Schaffung einer mit der Überwachung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips betrauten Ad-hoc-Instanz nicht für wünschenswert“.

Der Abschlussbericht sah einen Frühwarnmechanismus vor, der es den einzelstaatlichen Parlamenten erlaubt, innerhalb von sechs Wochen nach Übermittlung eines Vorschlags eine Stellungnahme abzugeben. Er machte aber klar, dass aus der Überwachung des Subsidiaritätsprinzips den NP keine Veto-Macht erwachsen solle, ein Gesetzesvorhaben zu verhindern:

„Geht innerhalb der Frist von sechs Wochen eine erhebliche Anzahl von Stellungnahmen ein, die von einem Drittel der einzelstaatlichen Parlamente stammen, so hat die Kommission ihren Vorschlag zu überprüfen. Das Ergebnis dieser Überprüfung kann sein, dass die Kommission an ihrem Vorschlag festhält, ihn ändert oder ihn zurückzieht“.

Auf die Grenzen einer juristischen Ex-Post-Kontrolle machte der Abschlussbericht aufmerksam, wenn er feststellt, dass Subsidiarität zuvorderst ein politisches Prinzip ist, „dessen Umsetzung den Organen einen weiten Ermessensspielraum bietet (Beurteilung, ob die europäische oder eine andere Ebene "besser" zur Verwirklichung der gemeinsamen Ziele geeignet ist)“ (Punkt 5). Klage erheben können soll das oder die Parlament(e), die die politische Phase durchliefen, ohne dass eine für sie zufrieden stellende Lösung gefunden werden konnte.

Ein Bezug zum Legitimationsdefizit der EU findet sich in dem Papier nicht. Eine weitreichende Einbindung der NP wurde vor allem mit Effizienzargumenten zurückgewiesen.

176 CONV 286/02

Die Plenardebatten am 3./4. Oktober 2002

In den beiden Plenardebatten vom 3. und 4. Oktober 2002 wurde die Rolle der NP diskutiert. Hauptkonflikt war das Ausmaß der Einbindung der NP in den europäischen Entscheidungsprozess. Sollte es eine institutionalisierte Form der Einbindung geben, etwa durch einen Kongress oder eine in ihrer Funktion aufgewerteten COSAC? Sollte der Frühwarnmechanismus mit Veto-Möglichkeiten ausgestattet sein? Zu den Vorschlägen einer weitreichenden Einbindung, die zu einer Konkurrenz zum EP führen würde, zählten in der Argumentationsanalyse die Veto-Möglichkeit der NP gegenüber den Initiativen der Kommission, eine institutionalisierte Form der Einbindung über einen Kongress, der als Gremium über die Einhaltung der Subsidiarität wacht und auch eine Wahlfunktion gegenüber den europäischen Organen wahrnimmt, sowie eine aufgewertete COSAC. Zu den Vorschlägen einer moderaten Einbindung der NP auf europäischer Ebene gehörten die Ablehnung einer Veto-Möglichkeit im Frühwarnsystem, sowie die Ablehnung einer institutionalisierten Vertretung der NP auf europäischer Ebene.

Während die Befürworter einer weitreichenden Einbindung der NP vor allem Salienzargumente (48% der Argumente pro weitreichende Einbindung) in Verbindung mit der Referenz an den Nationalstaat, bzw. dessen Staatsvolk als primäre Legitimationsquelle (43%) anführten, argumentierten die Gegner einer weitreichenden Involvierung der NP auf europäischer Ebene mit dem Ziel, einfachere und effizientere Strukturen schaffen zu wollen. Die Schaffung weiterer Institutionen sei daher kontraproduktiv (33% der Argumente für eine nur moderate Involvierung der NP auf europäischer Ebene). Weitere wichtige Gegenargumente waren die Vermeidung einer Vermischung der Ebenen (Kohärenz, 22%) und Salienzargumente (28%), die in Frage stellten, dass sich durch einen weitreichenden Einbezug der nationalen Parlamentarier die Legitimitätsprobleme europäischen Regierens lösen ließen. Die Kritik lautete, dass eine neue Institution eine Konkurrenz zum EP schaffe, die eher die nationalen Regierungen stärke als die NP, da die Regierungen Einfluss auf die Delegierten in dem neuen Gremium hätten.

a) Institutionalisierte Einbezug

Pro starker NP-Einbezug auf europäischer Ebene. Die Befürworter einer institutionellen Einbindung argumentierten mit dem Beitrag, den eine solche Einbindung zur Dämpfung des Demokratiedefizits leisten könne. Beispielsweise argumentierte Giscard d'Estaing, dass das EP nicht ausreichend Öffentlichkeit herstellen könne, wohl aber die nationalen Parlamentarier. Mit diesem Argument versuchte er Unterstützung zu mobilisieren für die Idee eines Kongress (ohne das Wort auszusprechen) aus nationalen Parlamentariern und Mitgliedern des Europaparlaments:

„Il faut leur (den europäischen Debatten, A.B.) donner tout de même une importance, une solennité, une visibilité telles que les grands leaders, à la fois européens et nationaux, aient l'occasion de comparer leur buts, voire même de confronter leurs opinions. Il conviendrait que ce-

ci se fasse au cours d'une réunion périodique, pas trop fréquente d'ailleurs, mais qui attirerait la visibilité sur le débat politique du système“.¹⁷⁷

Er wurde von Haenl unterstützt (NP-Fr): „Il faut ancrer l'Union dans les Parlements nationaux qui sont trop souvent tenus à l'écart par le gouvernement mais qui aussi, ne s'impliquent pas suffisamment dans la construction européenne“.¹⁷⁸

Daneben wurde vor allem auf die Beschlüsse von Nizza und auf die Erklärung von Laeken verwiesen, um eine institutionelle Einbindung der nationalen Parlamente zu rechtfertigen. Heatcoat-Amory (NP-UK) sagte: „The Laeken Declaration highlights the issue of national parliaments because it recognises that the level at which most people feel democratically represented is through their national parliament. This may be an inconvenient fact, it maybe an unpopular fact, but it is a fact we have to deal with“. Daher dürfe der Kongress auch nicht nur eine symbolische Funktion haben, sondern solle mit Kompetenzen ausgestattet werden:

„This congress is defined entirely by what it does not do. It is, we hear, not an institution. It is a kind of non-institution, an anti-institution. It does not have any powers, (...). We must grapple with this issue and face up to the fact that if we are to going to deliver on the mandate of Laeken, we *must change the institutional balance in favour of national parliaments* (Hervorhebung, A.B.). Until we face up to that, the good intentions of this working group will have failed“.

Unterstützung erhielten die Befürworter eines Kongresses auch durch diverse (spätere) gemeinsame Konventsbeiträge der Regierungen. Im britisch-spanischen Papier¹⁷⁹ hieß es: „A Congress of people is worth considering“. Im deutsch-französischen Kompromisspapier¹⁸⁰ stand: „(Es) wird ein Dialog zwischen europäischen und nationalen Parlamentariern entwickelt, beispielsweise durch die Veranstaltung einer jährlichen Aussprache über die Lage der Union im Rahmen des Kongresses“.

Zu der institutionellen Aufwertung der NP gehörte auch der Vorschlag, die COSAC von einem Forum des Austausches mit eher untergeordneter Bedeutung zu einem Gremium zu machen, das in den europäischen Entscheidungsprozess eingreift. So schlug Stuart (NP-UK) vor, dass die COSAC vermittelt, wenn es im Rat zu Blockaden kommt: „There is a very interesting proposal to establish an interparliamentary conference for tricky issues where Heads of State simply have not been able to reach agreement. One particular subject was suggested here: the common agricultural policy“.

177 Übersetzung: „Mann muss den europäischen Debatten eine Wichtigkeit und Sichtbarkeit verleihen, so dass die europäischen wie nationalen Debattenführer die Möglichkeit haben, ihre Ziele zu vergleichen und sich mit unterschiedlichen Meinungen zu konfrontieren. Dazu wäre eine regelmäßige aber nicht zu häufige Versammlung geeignet, die die politischen Debatten sichtbarer machen würde“.

178 Übersetzung: „Man muss die Union in den nationalen Parlamenten verankern, die zu oft von ihren Regierungen zu wenig beteiligt werden, die aber auch zu wenig Einfluss haben in der europäischen Architektur“.

179 CONV 591/03

180 CONV 489/03

Contra starker NP-Einbezug auf europäischer Ebene. Die Gegner einer institutionellen Einbindung in Form eines Kongresses oder einer aufgewerteten COSAC argumentierten vor allem mit den Schwächen der Vorschläge der Gegenseite, die Legitimitätslücke zu schließen, und mit der Effizienz. Mendez de Vigo, Vorsitzender der Arbeitsgruppe Subsidiarität, lehnte einen Kongress mit dem Verweis auf das in Laeken vorgegebene Ziel der Vereinfachung ab: „As our task is to simplify procedures, it was decided that the creation of new bodies would simply go against this ideal. (...). An ad-hoc mechanism, not a body, should be established, which would enable national parliaments to be more involved in the monitoring of compliance with the principle of subsidiarity”.

Mehrfach wurde betont, dass eine institutionalisierte Einbindung der NP keinen Beitrag zur Schließung der Legitimitätslücke leisten kann. Duff (EP-UK) beklagte, dass ein solches Gremium leicht Sand in die Abläufe streuen könnte, ohne aber selbst für die Politikergebnisse verantwortlich zu sein. Einem (NP-Aut) monierte, dass die Delegierten der NP in einem solchen Gremium Gesandte der jeweiligen Regierung seien. Das gleiche Argument verwendete auch de Vries (Rg-NL): „Let us be realistic about how independently national parliaments, such as my own, can act with respect to national governments”. Um die NP zu stärken, müssten sie vor allem auf nationaler Ebene in ihren Kontrollmöglichkeiten gegenüber der eigenen Regierung gestärkt werden – nicht auf europäischer Ebene.

b) Modalitäten des Frühwarnmechanismus

Befürworter von Veto-Möglichkeiten. Die Verfechter eines Frühwarnmechanismus mit Vetomöglichkeit argumentierten mit dem Leitbild der Legitimität der nationalen Parlamente. Stuart, Vorsitzender der Arbeitsgruppe einzelstaatliche Parlamente, trat in der Debatte dafür ein, die Kontrolle der Subsidiarität mit der Möglichkeit zu verbinden, Initiativen der Kommission zu stoppen: „We (the working group, A.B.) felt that maybe the process (early warning mechanism, A.B.) should have more 'teeth',“ wobei sie ihre persönliche Position als Konsens der Arbeitsgruppe darstellte, den so aber nicht gegeben hatte. Ihre Rechtfertigung war das Leitbild des Nationalstaats, von dem alle Legitimität ausgehe: „It will anchor the whole EU decision-making process quite firmly in the national institutions“.

Hain (Rg-UK) unterstützte seine Landsfrau, indem er darauf verwies, dass ein Frühwarnmechanismus nur Sinn mache, wenn die Kommission gezwungen werde, ihre Initiative zu ändern:

„What is the advantage of an early warning system if the Commission can resubmit proposals, even after a significant number of national parliaments, say one third, have voiced concerns? Is this not simply cosmetic? It might be argued that the Commission will give weight to such objections. In that case, why not say so in the provisions we are drawing up? The mechanism would then be clear and easy to understand”.

Gegner von Veto-Möglichkeiten. Die Gegner einer Veto-Möglichkeit im Frühwarnmechanismus verwendeten wieder Effizienzargumente und bestritten den Beitrag zur Schließung der Legitimitätslücke. Mendez de Vigo: „We (in der Ar-

beitsgruppe, A.B.) decided that decision-making within the institutions should not become more cumbersome nor more lengthy. We also determined that blocking mechanisms should be kept to a minimum". Bruton (NP-Irl) warnte vor einer Instrumentalisierung des Frühwarnmechanismus durch die Regierungen: „A government who objects to a particular Commission Proposal will use this initiative to get its parliament to use the early warning system to strengthen its negotiating hand in the Council of Ministers. (...). This additional procedural weapon (...) gives a new power to governments". Michel (Rg-Be) warnte, dass der Frühwarnmechanismus benutzt werden könne, bestimmte Politikbereiche wieder zu renationalisieren.

Ferner wurde das Kohärenzargument, dass die NP für die Kontrolle auf nationaler Ebene und das EP für die Kontrolle auf europäischer Ebene verantwortlich seien, gegen weitreichende Kompetenzen der NP im Frühwarnmechanismus in Stellung gebracht. Duff (EP-UK) postulierte dass, „the primary role of member state parliaments is to advice, to scrutinise and to make accountable their own governments in the Council". Di Rupo (NP-Be) wendete ein, dass EP und NP jeweils auf ihrer Ebene agieren sollten, da es sonst permanente Spannungen zwischen den Parlamenten gebe.

Präsidiumsentwürfe ‚Subsidiaritätsprotokoll‘ und ‚Rolle der nationalen Parlamente‘

Am 27. Februar 2003 veröffentlichte das Präsidium gleichzeitig den Entwurf des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, sowie des Protokolls über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union.¹⁸¹ Im Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit beließ es das Präsidium bei den Modalitäten des Frühwarnmechanismus, wie sie von der Arbeitsgruppe Subsidiarität vorgeschlagen wurden. Es kam also nicht zu einer von verschiedener Seite geforderten Verschärfung des Kontrollmechanismus. Ebenso griff das Präsidium die Vorschläge, den Einbezug der NP zu institutionalisieren, nicht auf.

Frühwarnmechanismus. Gemäß Artikel 5 ist jedes NP berechtigt, binnen sechs Wochen eine begründete Stellungnahme zu übermitteln, in der es darlegt, weshalb der betreffende Vorschlag seines Erachtens nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist. In Staaten mit einem Zweikammersystem ist es Sache des jeweiligen Mitgliedlands, die Anhörung seiner beiden Kammern (und/oder gegebenenfalls der regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen) zu organisieren. Artikel 6 regelt die Modalitäten des Frühwarnmechanismus:

„Gibt mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente eine begründete Stellungnahme dahin gehend ab, dass der Kommissionsvorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip in Einklang steht, so hat die Kommission den Vorschlag zu überprüfen. Nach Abschluss der Überprüfung kann die Kommission beschließen, an ihrem Vorschlag festzuhalten, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Die Kommission begründet ihren Beschluss“.

181 CONV 579/03

Mit Artikel 6 wurde zwar eine Schwelle von einem Drittel eingeführt, ab der die Kommission ihren Vorschlag zu überprüfen hat, aber sie kann frei wählen, ob sie an ihrem Vorschlag festhalten, ihn ändern oder ihn zurückziehen möchte. Sie muss ihren Beschluss lediglich begründen. Ein Zugeständnis an die Befürworter von weitreichenden Kompetenzen der NP war die Möglichkeit, auch im Vermittlungsverfahren noch Stellungnahmen abgeben zu können:

„Auch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten können innerhalb der Frist zwischen der Einberufung und der Sitzung des Vermittlungsausschusses eine begründete Stellungnahme abgeben, in der sie darlegen, weshalb der gemeinsame Standpunkt des Rates oder die Abänderungen des Europäischen Parlaments ihrer Ansicht nach dem Subsidiaritätsprinzip zuwiderlaufen. In der Sitzung des Vermittlungsausschusses berücksichtigen das Europäische Parlament und der Rat weitestgehend die Stellungnahmen der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten“ (Punkt 7).

Ferner sah der Entwurf vor, dass die Regierungen im Auftrag des Parlaments das Gericht anrufen und nicht die Parlamente selbst (Punkt 8 des Protokolls). Keine Aufnahme fanden die Positionen von Hain oder Stuart. Letztere hatte am 6. Februar 2003 in einem ausführlichen Beitrag¹⁸² nochmals für eine verschärfte Kontrolle argumentiert. Laut Stuart solle die Kommission bei Einwänden von zwei Drittel der NP („red card“) ihren Vorschlag zurückziehen. Gerechtfertigt hatte Stuart die Verschärfung wieder mit Beitrag, den NP zur Legitimierung der EU leisten könnten:

„This proposal seeks to involve national parliaments in the process of decision-making at the European level in a constructive manner that reinforces the mandate of the EU institutions by strengthening both the legitimacy of the procedure and overall democratic accountability. By firmly anchoring European decisions in national democracies, national parliamentarians will have much earlier notice of what is happening, a specific role to play and ultimately a share in the responsibility for European decisions“.

Stuart versuchte, die Verschärfung des Frühwarnmechanismus als einen Kompromiss zwischen den Empfehlungen der beiden Arbeitsgruppen zu verkaufen: „It is important to call to mind the conclusions of these two working groups and consolidate their recommendations“. Angesichts der Vorbehalte der Arbeitsgruppe Subsidiarität gegenüber Blockademöglichkeiten der NP stimmte diese Schlussfolgerung nicht. Sie war lediglich der rhetorische Versuch, Differenzen zu glätten, um ihre persönliche Position legitimer erscheinen zu lassen.

Institutioneller Einbezug. In den Bemerkungen zum Protokollentwurf zu der Rolle der NP ging das Präsidium auf die im Raum stehende Frage ein, ob die NP in institutionalisierter Form auf europäischer Ebene mit einbezogen werden sollten. Das Präsidium argumentierte, dass eine solche Einbindung kein Ersatz für eine Legitimierung auf europäischer Ebene sei, sondern eine Ergänzung. Es wurde ferner darauf verwiesen, dass das europäische Projekt seine Legitimität aus demokratischen, transparenten und effizienten Organen beziehe. „Darüber hinaus“ könnten auch die einzelstaatlichen Parlamente einen Beitrag zur Legitimierung des europäischen Projektes leisten. Damit folgte das Präsidium der Argumentationslinie, dass

vorrangig das EP für die demokratische Rückbindung europäischen Regierens verantwortlich ist. Und es räumte ein, dass die NP allenfalls einen kleinen Beitrag leisten können für die Legitimierung der europäischen Gesetzgebungsaktivitäten. Das Argument, dass die Einbeziehung der NP auf europäischer Ebene die Legitimitätslücke europäischen Regierens verringert, wurde dadurch geschwächt.

Die zum Teil von der Arbeitsgruppe ‚Einzelstaatliche Parlamente‘ vorgeschlagene Stärkung der COSAC fand keinen Niederschlag. Die Punkte bezüglich der COSAC im Amsterdamer Protokoll zu den einzelstaatlichen Parlamenten wurden lediglich umgeschrieben: „In Nummer 9 wird in Form eines vereinfachten Texts die Kernaussage der Nummern 4-7 des derzeitigen Protokolls wiedergegeben, d.h. die Möglichkeit der COSAC, jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag für das EP, den Rat und die Kommission zu leisten“. Zur Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten heißt es in den Punkten acht und neun:

„Das Europäische Parlament prüft mit den einzelstaatlichen Parlamenten, wie die Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten innerhalb der Europäischen Union wirksam gefördert werden kann. Die am 16./17. November 1989 gegründete Konferenz der Europa-Ausschüsse kann jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag für das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission leisten. Diese Beiträge binden in keiner Weise die einzelstaatlichen Parlamente und präjudizieren in keiner Weise deren Standpunkt“.

Die im Anschluss eingereichten Änderungsvorschläge¹⁸³ bezogen sich vor allem darauf, ob beim Überschreiten der Schwelle von einem Drittel, die Kommission ihren Vorschlag zurückziehen muss, und ob eine weitere Involvierung der NP während des Vermittlungsverfahrens sinnvoll ist. Bezüglich der Klagemöglichkeit wurde gefordert, dass das Recht auf Erhebung einer Klage vor dem EuGH unmittelbar von den NP wahrzunehmen ist, oder damit die COSAC zu betrauen.

Die Plenardebatte vom 18. März 2003

Im Mittelpunkt der Aussprache standen die Modalitäten des Frühwarnmechanismus. Eine Debatte über eine Form der institutionellen Einbindung der NP zur Überwachung der Subsidiarität (oder auch darüber hinausgehenden Funktionen) fand dagegen nur noch am Rande statt. Auffallend im Vergleich zur Debatte im Oktober 2002 ist, dass sowohl insgesamt weniger, als auch mit dem Verweis auf die Legitimitätslücke und dem Nationalstaat als Quelle der Legitimität weniger argumentiert wurde (drei statt zehn Salienzargumente, eines statt neun Nationsargumente). Stattdessen versuchten die Befürworter einer weitreichenden Einbindung der NP auf europäischer Ebene vermehrt den Schlussbericht der Arbeitsgruppe ‚Einzelstaatliche Parlamente‘ als einen legitimen Konsens zu präsentieren, den das Präsidium stärker zu berücksichtigen habe. Dies war der Versuch, die Mehrheitsverhältnisse im Konvent umzudeuten (Framing), da eine solche Argumentation unberücksichtigt ließ, dass

183 Überblick CONV 610/03

die andere Arbeitsgruppe, die sich mit dem Subsidiaritätsprinzip befasste, sich klar gegen eine weitreichende Einbindung der NP ausgesprochen hatte.

Die Fokussierung der Debatte auf den Frühwarnmechanismus lag zum einen daran, dass konkret über die vorliegenden Entwürfe der Protokolle gesprochen wurde, die Interaktion also mehr als bei der Aussprache über die Ergebnisse der Arbeitsgruppen im Oktober 2002 vorstrukturiert war. Zum anderen sind die weniger verwendeten Salienz- und Nationsargumente aber auch ein Zeichen dafür, dass die Befürworter einer institutionalisierten Einbindung der NP realisierten, dass ihr Argument kaum Wirkung auf die Gegenseiten hatte, sie also argumentativ in der schwächeren Position waren. Zum einen, weil der Beitrag einer institutionalisierten Einbindung zur Legitimierung der EU von der Gegenseite in Zweifel gezogen wurde, zum anderen, weil sich eine institutionalisierte Einbindung stark an dem von allen (zumindest in der Öffentlichkeit) geteilten Prinzip der Vereinfachung rieb.

Dass insgesamt weniger argumentiert wurde, lag auch daran, dass die meisten Abgeordneten des EP im Laufe der Monate mit den Abgeordneten der NP den Deal vereinbart hatten, dass die MEP die nationalen Parlamentarier bei der Verbesserung von Kontrollmöglichkeiten gegenüber der eigenen Regierung unterstützen, diese aber im Gegenzug nichts fordern, was zu einer Konkurrenz zum EP führen könnte. Zurückhaltend in der Debatte waren auch die Regierungsvertreter, was sich zu einem Gutteil damit erklären lässt, dass die Ausgestaltung des Frühwarnmechanismus sie kaum tangierte. Schließlich ging es dabei um Kontrollrechte gegenüber der Kommission. Die Zurückhaltung zeigt aber auch, dass die im Vorfeld des Konvents vehement geforderte Einbeziehung der NP mehr Rhetorik als tatsächliche Absicht war.

Pro weitreichende NP-Rechte auf EU-Ebene. Zu den Befürwortern, die eine weitreichende Kompetenz der NP im Frühwarnmechanismus mit der Legitimitätslücke (Salienz) des europäischen Regierens begründeten, zählte Scotland of Asthal (Rg-UK): „We have to improve democratic accountability by involving national parliaments and encouraging better scrutiny of all new laws“. Ähnlich argumentierte auch Oleksy (NP-Pol): „The need for an involvement of national parliaments in the European Union decision-making process (...) in order to make the EU more democratic and bring it closer to its citizens“, und äußerte Bedauern darüber, dass „the amendments proposed by the Praesidium of the Convention for the protocols on subsidiarity and the role of national parliaments poorly reflect the conclusions of the Working Groups“.

Dieser Versuch, das Ergebnis der Arbeitsgruppe zu einer legitimen Handlungsanweisung für den Konvent zu stilisieren, war neben der normativen Rechtfertigung mit der Salienz, das wichtigste rhetorische Mittel der Befürworter. „I have joined with several colleagues in the Convention in presenting a joint amendment to improve the draft text. The proposals are in line with what the relevant working group,

under Mrs Stuart, proposed“ (Kiljunen NP-Fi). Diese Argumentation bezog sich auf

den Beitrag von Stuart, die im Vorfeld der Plenardebatte, versuchte die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppen, in dem Sinne zu interpretieren, dass daraus das Vetorecht im Frühwarnmechanismus als Synthese der beiden Arbeitsgruppen folge.¹⁸⁴

Bezüglich der institutionalisierten Einbindung der NP teilte sich das Lager der Befürworter auf in eine Seite, die angesichts des massiven Widerstands gegen den Kongress, die Stärkung der COSAC weiterverfolgte, weil sie dachte, diese leichter durchsetzen zu können als den Kongress, und eine Seite, die weiter am Kongress festhielt. Zu letzteren gehörte vor allem Giscard d'Estaing, der sich gegen eine Stärkung der COSAC stellte, weil für ihn nicht die COSAC der Weg zur Stärkung der NP war, sondern der Kongress. So argumentierte er, dass die COSAC kein Forum des interparlamentarischen Austausches sei, sondern lediglich ein Forum der verantwortlichen Ausschüsse. Für die interparlamentarische Kooperation müsse man sich daher eher am Konventsmodell orientieren. Da dieses Thema aber nicht zu den beiden zu besprechenden Protokollen gehöre, seien diese Fragen zu einem späteren Zeitpunkt zu klären, wenn es um die institutionellen Fragen gehe.

Contra weitreichende NP-Rechte auf EU-Ebene. Diejenigen, die gegen weitreichende Kompetenzen der nationalen Parlamente im Frühwarnmechanismus waren, argumentierten wieder mit der Effizienz und der durch eine NP-Beteiligung nicht schließbaren Legitimitätslücke der EU. Die von der Gegenseite geforderte Beteiligungsmöglichkeit der NP während des Vermittlungsverfahrens prangerte Duff (EP-UK) als realitätsferne Verkomplizierung der Abläufe an: „With regard to paragraph 7 (Conv 579/03, Präsidiumsentwurf, A.B.), it has been drafted by someone who has not the faintest experience of conciliation procedure. It is completely impracticable for national parliaments to be involved at that phase“. Die Vorschläge, die COSAC in ihrer Funktion auszubauen, konterte Brok (EP-De): „Der Gedanke der Effizienz muss damit verbunden sein, dass wir keine Vermischung der Ebenen und keine Einführung von neuen Institutionen ins Auge fassen“.

Dass eine weitreichende Einbindung der nationalen Parlamente einen Beitrag zur Schließung der Legitimitätslücke leisten könne, bestritt beispielsweise Duff (EP-UK). Er argumentierte, dass die Legitimitätslücke gar noch größer werden könne, da die NP Macht hätten, ohne aber die Verantwortung für ihre Entscheidung zu tragen. Er äußerte „profound objection to Gisela Stuart's new proposal for a red card, which allows national parliaments power without responsibility“. Angeprangert wurde auch, dass es den Befürwortern weniger um Demokratie ginge, als um eine Beschneidung der Kompetenzen der europäischen Organe wie EP oder Kommission. So sagte etwa Meyer (NP-De):

„In diesem Zusammenhang betone ich - in Übereinstimmung mit dem Deutschen Bundestag in einem Plenarbeschluss aus der vergangenen Woche -, dass es nicht durch die Hintertür der Subsidiaritätskontrolle zu einem verkappten Vetorecht der nationalen Parlamente kommen darf. Rote Karten in jeder Form sind deshalb abzulehnen. Auch ist eine Einschränkung der Kontroll- und Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments im Rahmen einer Subsidiaritätskontrolle nicht hinnehmbar. Neue Mechanismen zur Subsidiaritätskontrolle sind kein Er-

satz für unzureichende innerstaatliche Beteiligungsrechte nationaler Parlamente in einzelnen Mitgliedstaaten“.

Bury (Rg-De) akzeptierte zwar, dass der Legitimitätslücke auch durch eine Stärkung der NP zu begegnen sei, betonte aber, dass dies nicht für eine Renationalisierung instrumentalisiert werden dürfe:

„Unsere Parlamente geben gestalterische Kompetenzen nach Brüssel und Straßburg ab. Diese Entwicklung, die wir wollen, müssen wir demokratisch abstützen. (...). Es geht nicht darum, das Verhältnis zwischen der Union und den Mitgliedstaaten neu zu definieren, es geht darum, die Rechte und Rolle der nationalen Parlamente an den Stand der europäischen Integration anzupassen und zu stärken“.

Di Rupo (NP-Be) rechtfertigte die Ablehnung mit dem Verweis, dass eine weitreichende Involvierung zu Lasten des EP ginge, und damit das institutionelle Gleichgewicht verschoben würde: „Je suis totalement opposé au fait que, par exemple, si deux tiers des parlements étaient d'accord, on pourrait lever un carton rouge. Ce serait renverser la hiérarchie des priorités en faveur des parlements nationaux“.¹⁸⁵

Der Präsidiumsentwurf zu den Institutionen

Am 22. April 2003 ging Giscard d'Estaing mit seinem persönlichen Entwurf zu den europäischen Institutionen an die Öffentlichkeit (siehe Kapitel 4). Darin ordnete er dem Kongress der europäischen Völker, bestehend aus einem Drittel europäischer Parlamentarier und zwei Drittel nationaler Parlamentarier, erhebliche Funktionen zu.¹⁸⁶ So sei er zu allen Belangen der Union zu konsultieren und könne etwa im Auftrag des Europäischen Rates Verfassungsänderungen ausarbeiten. Ferner solle die Wahl des Präsidenten des Europäischen Rates während einer Sitzung des Kongresses stattfinden, der zu diesem Anlass einberufen werde. Falls der Europäische Rat dies einstimmig beschließe, könne der Kongress auch zu einem Wahlkollegium für den Präsidenten werden.

Aufgrund der harschen Kritik im Präsidium an Giscard d'Estaings unabgestimmten Vorgehen und dessen inhaltlichen Positionen, machte der Artikel über den Kongress im offiziellen Präsidiumsentwurf am 24. April 2003¹⁸⁷ keine näheren Angaben zu den Kompetenzen des Kongresses und umfasste nur noch vier statt sieben Punkte wie in Giscard's Entwurf. Nun hieß es in Artikel X, der in den Titel VI über das demokratische Leben aufgenommen werden sollte, lediglich:

185 Übersetzung: „Ich bin dagegen, dass zum Beispiel zwei Drittel der Parlamente die rote Karte zeigen könnten. Das wäre eine Umkehrung der Hierarchie der Prioritäten zugunsten der nationalen Parlamente“.

186 In: Norman 2003: 348

187 CONV 691/03

- (1) Der Kongress der Völker Europas ist das Gremium für gemeinsame Reflexionen über das politische Leben in Europa. Er tritt mindestens einmal jährlich zusammen. Seine Tagungen sind öffentlich. Der Präsident des Europäischen Parlaments beruft die Tagungen ein und führt in ihnen den Vorsitz.
- (2) Der Kongress greift nicht in das Gesetzgebungsverfahren der Union ein.
- (3) Der Präsident des Europäischen Rates erstattet Bericht über die Lage der Union. Der Präsident der Kommission legt das jährliche Gesetzgebungsprogramm vor.
- (4) Der Kongress setzt sich zu einem Drittel aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und zu zwei Dritteln aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammen. Er hat höchstens 700 Mitglieder.

Der Konvent trat damit in seine entscheidende Phase, ohne dass es den Befürwortern einer weitreichenden Einbindung der NP bisher gelungen war, aus dem Frühwarnmechanismus ein scharfes Kontrollinstrument zu machen. Der Kongress stand zwar aufgrund Giscard d'Estaings Insistieren weiter auf der Tagesordnung, viele Anhänger hatte er im Konvent aber nicht.

7. 2. 2 Ambitionierte Vorstellungen setzen sich nicht durch

Die Plenardebatte am 24. April 2003

Gegenstand der Plenardebatte am 24. April 2003 waren die Artikelentwürfe zum demokratischen Leben der Union,¹⁸⁸ zu denen auch der Artikel zum Kongress gehörte. Einige Konventsmitglieder kritisierten, dass im Rahmen der Debatte über das demokratische Leben der Union nicht grundsätzlich über die Institutionen gesprochen werden sollte. So merkte beispielsweise Nagy (NP-Be) an, dass sich nicht über das demokratische Leben der Union sprechen ließe, ohne die Institutionen mit einzubeziehen. Es sei verengend unter dem Titel ‚Das demokratische Leben der Union‘ nur über die Konsultation der Bürger und der Zivilgesellschaft zu sprechen, da das demokratische Leben sich zuvorderst zeige im Zusammenspiel der Institutionen. Damit wurde einmal mehr angeprangert, dass das Präsidium einer inhaltlichen Auseinandersetzung über das Demokratiedefizit aus dem Weg ging. Gleichwohl blieb es bei dieser Verengung der Debatte. Die Aussprache über die Institutionen sollte erst Mitte Mai stattfinden.

Analogie Kongress – Konvent. Im Rahmen der Erläuterung der Artikel des Teil I rechtfertigte Giscard d'Estaing auch seinen Vorschlag, einen Kongress einzurichten. Er versuchte für seine Idee zu werben, indem er den Kongress mit dem Konvent gleichsetzte. Dies war eine Veränderung zu der Rechtfertigung mit der legitimatorischen Notwendigkeit, die EU näher an die Bürger heranzubringen, wie sie in der

188 CONV 650/03, Übersicht der Änderungsvorschläge 670/03

Debatte im Herbst 2002 noch häufig verwendet wurde. Jetzt stellte Giscard d'Estaing, ebenso wie andere Befürworter des Kongresses, dessen Beitrag zur Behebung des Legitimitätsdefizits nicht mehr in den Vordergrund, sondern argumentierte lediglich mit dem positiven Vorbild des Konvents. Das Argument lautete, dass die gleiche positive Erfahrung des Konvents in Zukunft der Kongress bieten soll. Er versuchte also ein Kohärenzargument zu konstruieren, das an die als positiv wahrgenommene Arbeit des Konvents anknüpfte. Um dem Effizienzargument der Gegenseite zu begegnen, stellte er klar, dass dem Kongress keine legislative Aufgabe zukäme. Damit war seine ursprüngliche Idee vom Tisch, dass der Kongress in die Rolle des Wächters über die Subsidiarität schlüpfen könnte. In der Plenardebatte im Oktober 2002 war dies noch von verschiedener Seite vorgeschlagen worden.

In der anschließenden Aussprache spielte der Kongress kaum eine Rolle. Die Debattenbeiträge bezogen sich meist auf die konkreten Artikelvorschläge zum demokratischen Leben der Union. Der Kongress war in diesen Artikeln nicht genannt, sondern war als Artikel X an den Titel IV des Teil I zu den Institutionen angehängt. Die Befürworter des Kongresses rechtfertigten ihre Position wie der Konventspräsident nicht mehr mit dem Ziel, die Legitimitätsücke europäischen Regierens durch eine Stärkung der NP auf europäischer Ebene zu schließen, sondern führten den eher moderaten Rechtfertigungsgrund an, dass ein solches Gremium den Austausch zwischen Europaparlamentariern und nationalen Parlamentariern fördere, so wie dies auch der Konvent gezeigt habe. Der im Allgemeinen positiv wahrgenommene Konvent wurde als Legitimierungsgrundlage für den Kongress herangezogen. Das Argument kam vor allem von französischer Seite (Andréani (Rg), Lequiller (NP)), mit Verweis auf die ebenfalls positive Einschätzung von Außenminister Villepin).

Kongress-Gegner. Die Gegner eines Kongresses führten einmal mehr an, dass ein Kongress das institutionelle Gefüge verkompliziere. Oder sie kritisierten die vermeintlich wahren Motive der Befürworter eines Kongresses, nämlich mit dem Kongress den Eindruck zu erwecken, die europäische Demokratie zu stärken, und die weiter bestehenden Demokratieprobleme damit zu verdecken – dem Bürger also Placebo als Medizin verkauft werde. „This (the congress, A.B.) would serve no useful purpose and could be used as a veil to diminish the need for transparent and democratic institutions” (Carey, NP-Irl).

Die Plenardebatte vom 15./16. Mai

Die Frage nach der Einführung eines Kongresses wurde ein weiteres Mal im Rahmen der lang erwarteten Aussprache über die Präsidiumsvorschläge zu den Institutionen am 15. und 16. Mai thematisiert. Es war die erste Debatte explizit zur institutionellen Architektur der EU seit der Plenardebatte am 20./21. Januar, die, weil noch keine konkreten Artikelvorschläge vorlagen, grundsätzlicher geführt wurde. Dominantes Thema der Aussprache war der Streit über den hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates und die Zusammensetzung der Kommission. Der für die Einbeziehung der NP relevante Artikel über den Kongress wurde kaum noch

thematisiert. Die Befürworter argumentierten wie bereits in der Debatte im April mit der Analogie zwischen Kongress und Konvent. Statt der Bezeichnung Kongress der Völker wurden die viel bescheideneren Bezeichnungen Konvent und Forum verwendet (Lequiller, NP-Fr). Als Beitrag zur Demokratisierung wurde der Kongress – anders als noch im Vorfeld und zu Beginn des Konvents – nicht mehr ‚verkauft‘.

Die Gegner eines Kongress orientierten sich in ihren Interventionen dagegen an dem von den Befürwortern in den Anfängen des Konvents benutzten Bild eines Kongresses, der vermeintlich einen Beitrag zur Steigerung der Legitimität europäischen Regierens leiste. Auf dieses vormalige Argument der Gegenseite bezog sich Voggenhuber (EP-Aut), um zu bestreiten, dass der Kongress der EU ein Mehr an parlamentarischer Legitimität bringe: „Parlamentarische Legitimation ist das Ergebnis eines großen, kontinuierlichen Kontroll- und Legitimationsprozesses. Er lässt sich nicht durch ein gemischtes Gremium von Parlamentariern verschiedenster Parlamente in Wochenendsitzungen verwirklichen“. Auch Santer (Rg-Lux) pochte darauf, dass ein Kongress kein Mittel zur Behebung der Legitimitätslücke sein kann: „Nous sommes convaincus que la légitimité démocratique au niveau européen doit continuer à être représenté par le Parlement européen“.¹⁸⁹

Endphase: Streichung des Kongresses – keine Stärkung im Frühwarnmechanismus

Im modifizierten Entwurf des Teil I zu den Institutionen vom 31. Mai 2003¹⁹⁰ wurde der Artikel zum Kongress komplett gestrichen. Kurz darauf wurden am 10. Juni mit dem überarbeiteten Teil I der Verfassung auch die beiden Protokolle zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente und zum Subsidiaritätsprinzip veröffentlicht. Sie unterschieden sich inhaltlich nur in einem Punkt von den Entwürfen vom 27. Februar 2003.¹⁹¹ Es war nicht mehr vorgesehen, dass die NP zum Zeitpunkt des Vermittlungsverfahrens noch Stellungnahmen abgeben können – eine weitere Niederlage für die Befürworter eines weitreichenden Einflusses der NP auf europäischer Ebene. Beim Frühwarnmechanismus blieb es dabei, dass es keine Blockademöglichkeiten für die NP gibt. Und auch bei der Klagemöglichkeit beließen es die Protokolle dabei, dass NP nicht selbst Klage erheben können. Diese Formulierungen wurden auch im endgültigen Verfassungsentwurf vom 18. Juli. 2003¹⁹² nicht mehr modifiziert.

189 Übersetzung: „Wir sind überzeugt, dass die demokratische Legitimität auf der europäischen Ebene weiter durch das Europäische Parlament repräsentiert werden muss“.

190 CONV 770/03

191 CONV 579/03

192 CONV 850/03

Keine Veränderungen bei der Regierungskonferenz

Die Rolle der NP war bei der Regierungskonferenz nicht mehr Gegenstand der Diskussion. Es kam zu keinen inhaltlichen Änderungen der Bestimmungen in den beiden Protokollen. Es wurde kein neues Gremium eingeführt. Der Frühwarnmechanismus wurde in der Form des Konvents-vorschlags belassen.

7. 3. Bewertung des Einflusses normativer Standards

Vergleich Ausgangssituation – Resultat. Betrachtet man mit welcher Vehemenz die Regierungen der großen Mitgliedstaaten im Vorfeld des Konvents in ihren Reden zur Verfassungsdebatte für eine Stärkung der NP eintraten, ist es überraschend, dass weder im Konvent noch in der anschließenden Regierungskonferenz eine starke Form der Einbindung der NP beschlossen wurde. Die Entwicklung der Debatte und der Präsidiums-entwürfe über den institutionalisierten Einbezug nationaler Parlamente zeigt, dass von den ambitionierten Vorschlägen einiger Regierungen im Vorfeld des Konvents nichts übrig blieb. Es wurde keine zweite Kammer eingerichtet, auch kein Kongress, die COSAC bleibt ein Gremium des Austausches ohne direkten Einfluss auf die europäische Gesetzgebung. Das Argument, Demokratiedefizite zu beheben durch den Einbezug von NP auf der europäischen Ebene, konnte sich offenbar nicht durchsetzen.

Übrig blieb ein Frühwarnmechanismus, der es den einzelnen Parlamenten erlaubt, die Verletzung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips festzustellen. Obwohl das Subsidiaritätsprinzip und die Stärkung der NP schon lange auf der Agenda standen, wurden diese beiden Elemente im Konvent erstmals verknüpft (Rittberger 2004: 26). Damit wurde das Argument anerkannt, dass die durch den nationalen Kompetenztransfer auf die europäische Ebene geschwächten NP mit dem Recht, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu kontrollieren, kompensiert werden sollten. Eine Kompensation, die aber eher symbolisch zu werten ist, da der Mechanismus ohne Vetomöglichkeit harmlos ist. „The ‚early warning system‘ is unlikely to have much significance. It may encourage the Commission to pay more attention to justifying its proposals, and it may stimulate tighter control of governments by individual NPs, but it is very probable that the mechanism will be used very seldom” (Raunio 2005: 7).

Ferner kann mittels dieses Mechanismus das Legitimitätsdefizit europäischen Regierens nicht geschlossen werden, da er für den europäischen Gesetzgebungsprozess nicht greift. „After all, subsidiarity applies only in the exercise of conferred powers that are either shared or complementary: the principle has no right to challenge the existing *acquis communautaire*, nor the Commission’s right of initiative“ (Raunio 2005: 7). Als Mittel der Demokratisierung im Sinne einer Schließung der Kluft zum Bürger, wie der Einbezug der NP in der Verfassungsdebatte immer wieder gerechtfertigt wurde, taugt der Frühwarnmechanismus daher nur sehr bedingt.

Hinzu kommt, dass die vermeintliche Aufwertung der NP über den Frühwarnmechanismus ablenkt von dem Bereich, in dem sich durch eine Stärkung der NP tatsächlich etwas für die Legitimitätssteigerung des europäischen Regierens tun ließe – bei der ‚Offenen Methode der Koordinierung‘: Die europäische Integration betrifft immer mehr Kernbereiche des nationalen Wohlfahrts. Angesichts der Vorbehalte gegenüber einer Vergemeinschaftung und dem Druck des Handelns hat die intergouvernementale Koordinierung seit den 1990er Jahren enorm zugenommen (Hoohe/Marks 2001). Ein kleiner Zirkel von Regierungsbeamten erarbeitet dabei Richtlinien und Empfehlungen – das EP ist außen vor. Eine Lücke, in die die NP leichter stoßen können als das EP, dessen Partizipation nach bisherigem Verständnis zuvorderst in vergemeinschafteten Politikbereichen eine Rolle spielt. „As OMC and all forms of soft law policy coordination are primarily intergovernmental in character, NPs are thus from a constitutional perspective in a strong position to influence the proceedings. However, this applies only if they are willing and able to control their governments in these matters” (Raunio 2005: 9). Jedoch konnten die NP bisher kaum auf die ‚Offene Methode der Koordinierung‘ Einfluss nehmen. Zum einen lag das an den Parlamenten selbst, zum anderen am Unwillen der Regierungen. Will man die NP stärken, ist es vielversprechender, in diesem Bereich anzusetzen, als über den Frühwarnmechanismus.

Auch Maurer sieht im vom Konvent beschlossenen Frühwarnmechanismus nur ein bedingt taugliches Instrument zur Behebung des Demokratiedefizits. So sei es denkbar, dass der Mechanismus den Regierungen dazu dienen könnte, ihren Positionen im Rat parlamentarische Rückendeckung zu verleihen und diese damit robuster präsentieren zu können, indem sie den Parlamenten je nach eigener Position nahe legen, negative Stellungnahmen abzugeben:

„Die effektive Nutzung des zweischneidigen Instruments hängt damit auch von der Selbstwahrnehmung des Parlaments hinsichtlich seiner Rolle gegenüber der Exekutive und den EU-Organen ab. ‚Kontrollbewusste Parlamente‘ werden sich sicherlich anders verhalten als am Konsens orientierte ‚Mitwirkungsparlamente‘“ (Maurer 2003b: 36).

Möglich sei daher eine Sinnentleerung des Prozesses durch den „Oktroi des jeweiligen Regierungsstandpunktes auf die Parlamentsmehrheit“ (a.a.O.: 38). Es sei zu erwarten, dass mittels der Instrumentalisierung der Parlamente, Verfahren verzögert würden (a.a.O.: 40). Zudem sei der Frühwarnmechanismus keine substantielle Neuerung im Vergleich zum Status Quo:

„Das formal-rechtliche Potential zur ‚subsidiaritätsmäßigen‘ Frühwarnung ist längst in allen Parlamenten gegeben; es liegt jedoch mit wenigen Ausnahmen (Schweden, Finnland, Großbritannien) brach: Die Mehrheit der Parlamente ignoriert die jährlichen Gesetzgebungsprogramme der Kommission, aus denen für alle Interessierten deutlich hervorgeht, welche Maßnahmen konzeptionell erschlossen (Grün- und Weißbücher) oder langfristig in das förmliche Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden sollen“ (a.a.O.: 40).

Die normative Debatte. Die Entwicklung der Kontroverse über den Einbezug der NP lässt sich mit der Wirkung von normativen Standards plausibel erklären: Es kam zu keiner weitreichenden Einbindung der NP, weil sich dafür keine normative Notwendigkeit konstruieren ließ. Die Befürworter eines weitreichenden Einbezugs der

NP versuchten zwar, mittels der Legitimitätslücke (45% der kodierten Argumente pro weitgehende Stärkung der NP) in Verbindung mit dem Verweis auf den Nationalstaat als primäre Legitimitätsquelle (34%) die Gegner eines weitreichenden Einbezugs normativ unter Druck zu setzen. Dies misslang aber. Kein Gegner des Kongresses oder der aufgewerteten COSAC konnte als jemand hingestellt werden, der mit gemeinsam geteilten Werten bricht.

Die Gegner einer weitreichenden Einbindung bestritten daher vehement das Salienzargument (26%) und versuchten es zu entkräften. Sie teilten zwar die Sicht, dass durch den Kompetenztransfer eine Legitimitätslücke besteht, bestritten aber, dass diese durch eine Stärkung der NP auf europäischer Ebene geschlossen werden kann. Ihr Argument: Wie sollte eine Kontrolle durch NP aussehen, wenn der Rat mit Mehrheit entscheidet und daher auch eine dem NP verantwortliche Regierung überstimmt werden kann? Sie machten also plausibel, dass sich die durch Kompetenztransfers entstandene Legitimitätslücke nicht schließen lässt durch den Einbezug der NP auf europäischer Ebene. Möglich wäre dies nur durch eine Beteiligung am Entscheidungsprozess, wie sie derzeit durch das EP ausgeübt wird. Eine solche Einbindung hätte aber die Tendenz, dass Delegierte der Regierungen lediglich die Struktur des Rates verdoppeln würden.

Neben dem Verweis auf die inhärenten Schwächen einer NP-Aufwertungsstrategie zur Behebung des Demokratiedefizits zogen die Gegner einer weitreichenden Einbindung ferner die Glaubwürdigkeit ihrer Gegenspieler in Zweifel. Sie warfen ihnen vor, weniger an einer Demokratisierung als an einer Renationalisierung und an einer Schwächung des supranationalen Pols der EU interessiert zu sein. Auch prangerten sie die NP-Strategie als Versuch an, in der normativen Debatte über legitimes Regieren in der EU aus der Defensive zu kommen. So bezeichnet Peter Altmeier im Interview die Strategie eines weitreichenden Einbezugs der NP als einen „untauglichen Versuch von Frankreich und Großbritannien aus der Defensive in der Demokratiedebatte herauszukommen“. Als Ursache für das Scheitern der Vorschläge einer Parlamentskammer oder eines Kongresses nennt er den Umstand, dass eine solche Aufwertung am Kern des Demokratiedefizits vorbeigehe:

„Der Kern der westlichen Demokratie ist die Möglichkeit des Bürgers, das politische Handeln zu sanktionieren. Mit seiner Stimme wählt er die Regierung und ein politisches Programm. Eine Stärkung der nationalen Parlament bringt für die europäische Demokratie nichts, weil es bei den nationalen Wahlen um nationale Politik geht“.¹⁹³

Auch Brok prangerte die ambitionierten Vorschläge des Einbezugs der nationalen Parlamente als eine Strategie an, EU-Kompetenzen zu renationalisieren und sowohl EP wie NP zu schwächen. „Elmar Brok denounced the Congress as a Franco-British inspired ruse to weaken both EP and NP – the latter by giving their members tasks far away from their capitals“ (Norman 2003: 150).

Erschwerend kam für die Befürworter einer weitreichenden Einbindung der NP hinzu, dass eine solche Strategie kaum normativen Druck aufbauen kann mittels des Verweises auf die bisherigen Strukturen der EU. Sie mussten vielmehr einen Bruch

193 Interview in Berlin, 2. Dezember 2004

mit der bisherigen Architektur verteidigen, wenn sie etwa aus der COSAC eine Institution machen, oder einen Kongress einführen wollten, der auch eine Wahlfunktion gehabt hätte. Sowohl eine aufgewertete COSAC, oder ein Kongress wären eine Abkehr vom Konstitutionalisierungspfad der vergangenen Vertragsrevisionen gewesen. Dies hätte zu einer Vermischung der Ebenen geführt, wie sie es bisher zwischen NP und EP nicht gibt, und wurde von der Gegenseite angeprangert (32% Kohärenzargumente). Das Scheitern eines weitreichenden Einbezugs der NP bestätigt somit die Konstitutionalisierungshypothese, die besagt, dass sich institutionelle Veränderungen eher durchsetzen lassen, wenn sie an bestehende institutionelle Regeln anknüpfen können.

Umgekehrt konnten die Gegner eines weitreichenden Einbezugs der NP mit der Legitimität des bisher eingeschlagenen Integrationspfads für dessen Beibehaltung argumentieren. Denn die Verbesserung der Legitimität der EU mittels einer kontinuierlichen Aufwertung des EP ist der seit längerem eingeschlagene Integrationspfad und genießt damit eine gewisse Legitimität. Dieses Leitbild hätte von der Gegenseite erst in Zweifel gezogen werden müssen. Argumente gebe es dafür angesichts der Schwächen der EP-Strategie (bspw. die mangelhafte Rückkopplung an den Bürger, siehe Kapitel 2), und sie wurden im Vorfeld des Konvents von einigen Regierungsvertretern auch geäußert.

Ungünstig für die Befürworter der NP-Strategie war auch, dass ihre Vorschläge zu einer Verkomplizierung des Institutionengefüges geführt hätten, was im klaren Widerspruch zu der in Laeken gestellten Aufgabe der Vereinfachung gestanden hätte und ebenfalls von der Gegenseite angeprangert wurde (29% Effizienzargumente). Die Strategie, die NP zu stärken, wurde ferner dadurch geschwächt, dass die meisten nationalen Parlamentarier eine institutionalisierte Vertretung auf EU-Ebene ablehnten, weil sie fürchteten als einzelnes Parlament in einem solchen Gremium weniger Einfluss zu haben, als über die von ihnen favorisierte strengere Kontrolle der eigenen Regierung oder über ihr Votum im Frühwarnmechanismus. Dies zeigte sich bereits in der Debatte über die Reform der COSAC, die parallel zum Konvent lief. Während der dänische Ratsvorsitz aus der COSAC ein Gremium zur Subsidiaritätskontrolle machen wollte, standen dem viele NP, beziehungsweise deren Europaausschüsse skeptisch gegenüber.

Entwicklungen in der Debatte. Ein weiterer Beleg für die Wirkung normativer Standards ist die Entwicklung der Debatte. So verwendeten die Befürworter einer weitreichenden Involvierung der NP in der Debatte in den Aussprachen im Frühjahr 2003 weniger den Verweis auf die Legitimitätsücke als noch in der Debatte im Oktober 2002, weil die Gegner offenbar dieses Argument erfolgreich bestritten hatten. Auch insgesamt waren die Befürworter einer weitreichenden Einbeziehung der NP weniger aktiv – ein Beleg dafür, dass sie nicht an ihren Vorteil in der öffentlichen Debatte glaubten, beziehungsweise, dass sie das Ziel einer substantiellen Stärkung der NP auf europäischer Ebene nicht mehr weiterverfolgten. Bezüglich des Kongresses veränderten sie ihre Argumentationsstrategie. Nachdem der Kongress im Konvent auf viel Widerstand gestoßen war, versuchten Giscard d'Estaing und andere Befürworter den Kongress nun mit dem Konvent gleichzusetzen, weil sie

darauf spekulierten, dass die hohe Legitimität, die der Konvent genoss, dazu führen würde, auch im Kongress etwas Positives zu sehen. Doch dieser Versuch, eine Analogie zu schaffen mit dem allseits anerkannten Konvent, gelang nicht.

Ausweichstrategien. Die Regierungsvertreter hielten sich in den Plenardebatten eher zurück. Mit ein Grund dafür war, dass die Fragen zur Rolle der NP auf europäischer Ebene nicht die Macht der Regierungen betraf, sondern vorrangig das Verhältnis zu EP und Kommission. Allerdings lässt sich die Zurückhaltung auch so deuten, dass die in der Verfassungsdebatte im Vorfeld des Konvents gemachten Vorschläge eher dazu gedacht waren, sich in der Öffentlichkeit als verantwortungsbewusste Politiker zu präsentieren, die sich ernsthaft mit den Problemen der prozeduralen Legitimität des europäischen Regierens auseinandersetzen, als wirklich eine neue Parlamentskammer oder Ähnliches einzuführen. Die Rhetorik, die NP stärken zu wollen, war somit eine Antwort auf den normativen Druck, dem Legitimationsdefizit des europäischen Regierens etwas entgegen zu setzen – wohlklingend für das nationale Publikum, aber ohne wirklichen Reformwillen.

Kapitel 8: Schlussfolgerungen

Die drei Fallstudien bestätigen die Konstitutionalisierungshypothese. Denn es ist aus den folgenden Gründen plausibel, dass sich mit Salienz- und Kohärenzargumenten normativer Druck aufbauen ließ, der das Verhandlungsergebnis zugunsten des EP verschob.

(1) Das Verhandlungsergebnis entspricht nicht dem, was aus der Konstellation der Positionen der Regierungen im Vorfeld und zu Beginn des Konvents zu erwarten war.

Der von den großen Mitgliedstaaten geforderte permanente Präsident des Europäischen Rates ist im Verfassungsvertrag eine viel schwächere Figur, als es von vielen Regierungen gewünscht war. Weder steht ihm ein Vizepräsident noch ein Sekretariat zur Verfügung. Die Verfassung umreißt ein klar begrenztes Aufgabenfeld. Die ablehnende Haltung einiger Regierungen gegenüber einer Wahl des Kommissionspräsidenten, insbesondere gegenüber der Wahl mit einfacher Mehrheit, kann sich nicht durchsetzen. Der Kommissionspräsident wird laut Verfassungsvertrag mit der einfachen Mehrheit des EP gewählt. Zwar hat der Europäische Rat weiter das Vorschlagsrecht, treten aber die beiden Parteifamilien mit Spitzenkandidaten zur Europawahl an, dürften die Regierungschefs an dem Gewinner der Europawahlen wohl kaum vorbeikommen, sollte diese Bestimmung der Verfassung irgendwann in Kraft treten. Auch der insbesondere von Frankreich und Großbritannien favorisierte Status Quo im Haushaltsverfahren bleibt nicht bestehen. Das EP erhält das volle Budgetrecht im jährlichen Haushaltsverfahren. Zwar gelang es den Regierungsvertretern, die Spielräume im jährlichen Haushaltsverfahren zu verengen durch den mehrjährigen Finanzrahmen, bei dem das EP lediglich zustimmungsberechtigt ist. Dennoch ließe sich (im Falle des Inkrafttretens der Verfassung) auch dieses Recht vom EP nutzen, um auf den Finanzrahmen Einfluss zu nehmen.

Die Regierungsvertreter hatten eigentlich mehrere Möglichkeiten, ihren Positionen Nachdruck zu verleihen. Im Konvent war der Verweis auf die anschließende Regierungskonferenz ein Mittel, um den Konvent von zu ambitionierten integrationsistischen Lösungen abzuhalten. Und die Regierungskonferenz hätte im Prinzip das Verhandlungsergebnis des Konvents lediglich als unverbindliche Grundlage behandeln können. Beide Möglichkeiten konnten aber nicht genutzt werden, um intergouvernementale Positionen durchzusetzen. Der Einsatz von Machtmitteln hatte keinen Erfolg. Im Konvent gab es keine Abstimmungen, so dass sich Positionen nicht mit einer Veto-Drohung durchsetzen ließen. Aber auch die anschließende Regierungskonferenz konnte von den Regierungen, die dem Verhandlungsergebnis des Konvents gegenüber skeptisch eingestellt waren, nicht genutzt werden, um Änderungen durchzusetzen.

Die anschließende Regierungskonferenz „veränderte weder die Struktur der Verfassung noch änderte sie viel an ihrem Inhalt. Sie befasste sich mit schätzungsweise 10 bis 15 Prozent des Konventstextes“ (Laffan 2005: 483). Dass das Verhandlungsergebnis des Konvents in der Regierungskonferenz nicht wieder aufgeweicht wurde, hat mehrere Gründe. Wieder standen die Akteure unter normativem Druck, diesmal weniger durch die Standards der parlamentarischen Demokratie, als durch die Legitimität des Verhandlungsergebnisses des Konvents. Nach 18 Monaten des Verhandeln einer Vielzahl von Akteuren hatte deren Votum eine normative Kraft, die sich nur schwer bestreiten ließ. Hinzu kam, dass allen Regierungen bewusst war, dass ein Aufschnüren des Gesamtpakets riskiert hätte, eine Einigung zum Scheitern zu bringen. Insbesondere Frankreich und Deutschland traten vehement dafür ein, den Verfassungsvertrag als Verhandlungsgrundlage zu akzeptieren. Ferner führte die Kürze der Regierungskonferenz dazu, dass sich die Regierungen auf die strittigsten Punkte konzentrierten. Schließlich war geplant, die Verhandlungen im Dezember 2003, oder spätestens im Januar/Februar 2004 abzuschließen, um die Verfassung noch vor der Erweiterung um zehn Mitglieder beschließen zu können. Erstmals sollte eine Regierungskonferenz daher auch nur auf Regierungsebene durchgeführt werden. Zu den strittigsten institutionellen Fragen zählten Größe und Zusammensetzung der Kommission, sowie die Stimmgewichtung im Rat. Die in den Fallstudien analysierten Kontroversen bezüglich des EP spielten eine eher untergeordnete Rolle.

Im Streit um die Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates kam es zu keinen Abweichungen zum Ergebnis des Konvents, weil auch das Regierungslager gespalten war zwischen den Befürwortern eines starken Präsidenten und den Befürwortern eines schwachen Präsidenten. Auch in der Frage der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen hoben sich die unterschiedlichen Positionen gegenseitig auf. Während insbesondere Frankreich, Deutschland und Italien am Konventsergebnis festhalten wollten, forderten Europäische Kommission und das EP ebenso erfolglos eine Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen, wie z.B. Spanien, Großbritannien, Schweden eine deutliche Rückführung von Mehrheitsentscheidungen (Becker/Leiß 2005: 228). Lediglich im Streit um das Haushaltsverfahren setzte die Regierungskonferenz eine Änderung durch, die im Verfassungsvertrag dazu führt, dass nach einem gescheiterten Vermittlungsverfahren nun das EP nicht mehr im Alleingang das Budget verabschieden kann. Dass es nicht zu weiteren Rückschritten für das EP kam, lag auch daran, dass die Vertreter des EP in der Regierungskonferenz quasi ein Stimmrecht hatten. Die irische Ratspräsidentschaft hatte darauf gedrängt, Änderungen im Haushaltsverfahren nur mit Zustimmung der beiden EP-Vertreter zu beschließen.

Zusammengefasst lässt sich sagen, dass der Konvent die Weichen gestellt hat für die Kompetenzausweitung des EP, und dass diese von der Regierungskonferenz nicht mehr revidiert wurden. „Die von den deliberativen Beratungsphasen des Konvents vorgezeichneten Pfade“ (Göler/Marhold 2005: 471) wurden nicht mehr in Frage gestellt. Das Verhandlungsergebnis ist zwar kein totaler Erfolg für die Befürworter einer Parlamentarisierung, aber es ist auf jeden Fall mehr, als rein von der Konstellation der Positionen zwischen den Regierungen zu erwarten war. Die Machtmittel der Regierungen, die einer weiteren Parlamentarisierung der EU eher

ablehnend gegenüberstanden, reichten offensichtlich nicht aus, um ihre Positionen durchzusetzen. Es ist daher plausibel, dass die Verschiebung des Verhandlungsergebnisses zugunsten des EP der argumentativen Dynamik im Konvent geschuldet ist.

(2) Salienz und Kohärenz als dominierendes Argumentationsmuster

Die am häufigsten verwendeten Argumente der Befürworter einer Stärkung des EP waren Salienz- und Kohärenzargumente. Von der Gegenseite wurden diese Argumente in den oben genannten Bereichen auch kaum angegriffen. Das Bestehen von Legitimitätsdefiziten wurde also im öffentlichen Diskurs nicht bestritten. Das galt auch für Kohärenzargumente, die die Ausweitung der Mitentscheidungsrechte und die Übertragung des vollen Haushaltsrechts an das EP mit dem Verweis auf den bisher eingeschlagenen Integrationspfads rechtfertigten. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass ein Bestreiten der Salienz- und Kohärenzargumente öffentlichkeitswirksam hätte angeprangert werden können.

Mit ihren Gegenargumenten konnten die Gegner einer Aufwertung des EP in der Debatte meist nicht punkten. Den hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates verteidigten sie vor allem mit der funktionalen Notwendigkeit und der institutionellen Balance, die durch das neue Amt nicht in Gefahr sei. Beide Argumente wurden von der Gegenseite vehement bestritten. Sie konnten sich auf die im Vorfeld des Konvents gemachten Äußerungen einiger Regierungschefs berufen, die erkennen ließen, dass die Regierungen ein Interesse daran hatten, mittels des Präsidenten den Einfluss des Kommissionspräsidenten zurückzudrängen.

Das Insistieren auf einer Wahl des Kommissionspräsidenten mit qualifizierter Mehrheit im EP wurde vor allem mit dem Bild der Kommission als im Auftrag handelnder Behörde gerechtfertigt, ein Bild, das durch die tatsächliche Entwicklung der letzten Jahre immer schiefer geworden ist. Dementsprechend ließen die Befürworter einer Wahl mit einfacher Mehrheit dieses Argument nicht gelten. Auch bei der Frage des Haushaltsverfahrens konnten die Gegner einer Aufwertung des EP nur das schwache Argument der institutionellen Balance anführen, während das EP-Lager auf die kohärente Übertragung der Budgetkompetenz auf alle Haushaltsbereiche pochte und die Legitimitätsdefizite anprangerte, die ein Haushalt darstellt, über dessen Hälfte Regierungen auf untransparente Art und Weise entscheiden.

(3) Die Artikelentwürfe zur Verfassung berücksichtigten Schritt für Schritt die Argumente der Befürworter einer Stärkung des EP.

Die Plausibilität des normativen Drucks, den Salienz- und Kohärenzargumente erzeugten, zeigt sich auch in der Entwicklung der verschiedenen Artikelentwürfe des Präsidiums. Während sich das Präsidium des Öfteren die Freiheit nahm, die Forderungen und Änderungsanträge großer Mehrheiten im Konvent zu ignorieren, zeigt die Entwicklung der Entwürfe doch eine eindeutige Tendenz, die Forderungen der Befürworter einer Stärkung des EP nach und nach aufzunehmen. Am deutlichsten

wird dies bei der kontinuierlichen Beschneidung der Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates im Laufe der unterschiedlichen Artikelentwürfe. Ebenso setzte sich die Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit erst im Frühjahr 2003 durch. Der für den Konvent wegweisende deutsch-französische Kompromissvorschlag von Januar 2003, sowie der erste Entwurf zu den Institutionen hatten noch von einer qualifizierten Mehrheit gesprochen. Bezüglich des Haushaltsverfahrens bezogen die ersten Präsidiumsentswürfe nicht klar Stellung und reflektierten damit das Patt im Konvent. Im vom Konvent verabschiedeten Verfassungsvertrag ist der Konflikt aber dann zugunsten derjenigen entschieden, die dem EP das Letztentscheidungsrecht einräumen wollten. Erst die Regierungskonferenz, die weniger unter dem Druck der Öffentlichkeit verhandeln konnte, schränkte die Rechte des EP wieder ein. Bezüglich der Rolle der NP verfolgte insbesondere Konventspräsident Giscard d'Estaing die Idee einer Einbindung in Form eines Kongresses. Angesichts der Auseinandersetzungen im Plenum musste er aber von dieser Idee schließlich Abstand nehmen und die entsprechende Passage in den Entwürfen zur institutionellen Architektur streichen. Bei der Ausgestaltung des Frühwarnmechanismus sahen die Präsidiumsentswürfe allerdings von Beginn an keine Veto-Möglichkeit für die NP vor.

(4) Veränderungen Positionen der Gegner einer Aufwertung des EP

Die Plausibilität von normativem Druck mittels Salienz- und Kohärenzargumenten zeigt sich ferner an den Positions- und Argumentationsveränderungen der Gegner einer Aufwertung des EP. Der deutsche und der französische Außenminister, Fischer und Villepin, machten in einer Aussprache im Konvent im Januar 2003 klar, dass das deutsch-französische Positionspapier der maximal mögliche Kompromiss sei. Darin hieß es, dass der Kommissionspräsident mit einer drei Fünftel Mehrheit des EP zu wählen ist. Insbesondere die französische Regierung beharrte darauf, dass die Kommission nicht durch die Wahl mit einfacher Mehrheit politisiert werden dürfe. Auch der britische Regierungsvertreter Hain wandte sich strikt gegen eine Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit. In den Plenardebatten im Mai und Juni 2003 akzeptierten die drei Regierungsvertreter die einfache Wahl des Kommissionspräsidenten und auch die damit verbundene klarere politische Rolle der Kommission.

Bei den Fragen des jährlichen Haushaltsverfahrens wollten insbesondere Frankreich und Großbritannien zunächst das gegenwärtige System belassen, akzeptierten aber schließlich die volle Budgetkompetenz des EP im jährlichen Haushaltsverfahren. Vehement hatten viele Regierungsvertreter im Vorfeld des Konvents eine Stärkung der NP im europäischen Entscheidungsprozess gefordert, etwa durch eine institutionelle Einbindung. Angesichts des Widerstands der Gegner einer solchen Strategie, die diesen begründeten mit den Schwächen einer solchen Strategie (behebt nicht die Legitimitätsdefizite der EU, Bruch mit dem bisher eingeschlagenen Integrationspfad), verfolgten die Regierungsvertreter die Strategie der Stärkung der NP nicht weiter.

(5) Reaktionen auf normativen Druck

Dass normativer Druck eine Wirkung hat, verdeutlichen die argumentativen Strategien der unter Druck gesetzten Akteure, dem Druck auszuweichen. Eine beliebte Ausweichstrategie war es, eine normative Debatte über die Angemessenheit der Stärkung des EP zu vermeiden, und stattdessen eine nur scheinbar normative Debatte zu führen. So verwendeten viele Akteure oft das normative Prinzip der institutionellen Balance, das sie vorgeben zu respektieren. Allerdings ist die institutionelle Balance ein dehnbarer Begriff, unter dem sich vieles subsumieren lässt. Beispielsweise verteidigten die Befürworter eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates ihren Vorschlag, indem sie vorgaben, dass ein solches Amt das Prinzip der institutionellen Balance respektieren würde. Allerdings zeigten die weiteren Ausführungen, dass sie oftmals von einer institutionellen Balance sprachen, die durch eine Stärkung des Rates erst zu erreichen sei – und nicht von der institutionellen Balance als dem gegenwärtigen Status Quo.

Mit der scheinbar von allen geteilten Norm der institutionellen Balance wurden Zielkonflikte negiert. Es wäre durchaus möglich gewesen, die verschiedenen Pole von legitimem Regieren zu thematisieren (Effizienz, demokratische Kontrolle, nationale Souveränität), zwischen ihnen zu hierarchisieren, um dann für einen bestimmten Weg zu werben. Auch die Strategie der Stärkung des EP hat schließlich ihre Schwächen, ihr Legitimierungspotential lässt sich durchaus bestreiten. Im Vorfeld des Konvents wurde dies auch getan. Britische wie französische Regierungsvertreter bestritten, dass die EU unter einem erheblichen Demokratiedefizit leide, und einer grundlegenden Reform bedürfe. Lediglich die Vermittlungsleistung der EU-Institutionen müsse verbessert werden. Auch wurde versucht, die EU über den Output zu legitimieren. Beispielsweise forderte der französische Premier Jospin, die Legitimität der EU über Inhalte und nicht über Institutionen steigern. Der deutsche Außenminister Fischer bewertete die Strategie der Stärkung des EP gar als gescheitert und forderte eine radikale Kehrtwende: Nationale Parlamentarier sollten in das EP gesandt werden. Doch im Konvent spielten solche Überlegungen eine untergeordnete Rolle, zumindest in der öffentlichen Debatte. Anstatt für ein bestimmtes Modell der EU zu werben, bekannten sich die meisten Akteure zum Schein zur institutionellen Balance. In den folgenden Ausführungen wurden dann jeweils unterschiedliche Ausgestaltungen der institutionellen Architektur gerechtfertigt mit der nichts sagenden Formel der institutionellen Balance. Während diese Strategie einerseits dazu diente, sich als um einen Ausgleich der Positionen bemüht darzustellen, war es andererseits auch eine Strategie, dem normativen Druck auszuweichen.

Zur Negierung von Zielkonflikten gehörte auch der Versuch, gewisse Sachverhalte umzuinterpretieren. Beispielsweise hat die Kommission durch die kontinuierliche Vergemeinschaftung von Politikbereichen immer mehr Kompetenzen und Macht gewonnen. Diese Entwicklung ist den europäischen Hauptstädten oft Anlass für Kritik an der Machtfülle von ‚Brüssel‘. Als die Befürworter einer Stärkung des EP im Konvent die Machtfülle der Kommission aber zum Anlass nahmen, nach der Legitimität einer solchen nicht gewählten ‚Quasi-Regierung‘ zu fragen, wurde von

der Gegenseite aber wieder das Bild einer im Auftrag handelnden, technokratischen Behörde bemüht, um das Legitimitätsdefizit (auf der Input-Seite) zuzudecken. Die sonst oft als entfesselte Bürokratie bezeichnete Kommission sollte so wieder zu einer machtlosen Behörde geschrumpft werden, für die die Ernennung durch die Regierungschefs als Legitimationsbasis ausreicht.

Ein ähnlicher Versuch, die Definitionshoheit über einen Sachverhalt zu erlangen, zeigte sich in der Debatte um den mehrjährigen Finanzrahmen. Einige Regierungsvertreter versuchten, das dem EP zugebilligte Zustimmungsverfahren im mehrjährigen Finanzrahmen als gleichwertig darzustellen wie die gegenwärtige interinstitutionelle Vereinbarung. Die Vertreter des EP wiederum versuchten, die gegenwärtige Regelung als ‚Quasi-Mitentscheidung‘ zu definieren, um ein Mitentscheidungsrecht im mehrjährigen Finanzrahmen durchzusetzen. Beide Seiten versuchten also, die Legitimität der jetzigen Regelung zu nutzen, um ihre Position durchzusetzen.

Eine weitere Strategie, dem normativen Druck zu begegnen, war, einerseits die normativen Standards der parlamentarischen Demokratie formal anzuerkennen, aber andererseits zu versuchen sie – möglichst geräuschlos – zu unterlaufen. So wurde von den Regierungsvertretern anerkannt, dass das EP das Recht bekommen muss, über den gesamten Haushalt zu entscheiden. Gleichzeitig wurde darauf bestanden, dass die Spielräume im jährlichen Haushaltsverfahren durch den mehrjährigen Finanzrahmen eingeengt werden. Ebenso bekannten sich die Regierungsvertreter zum Prinzip des EP als Mitgesetzgeber, gleichzeitig versuchten sie aber durchzusetzen, dass für sie sensible Bereiche weiter ohne Mitentscheidungsrechte des EP bleiben. Das gleiche Muster bei der Wahl des Kommissionspräsidenten: Dessen Wahl mit einfacher Mehrheit wurde akzeptiert, gleichzeitig wurde aber weiter auf dem Vorschlagsrecht des Europäischen Rates bestanden. Die formale Anerkennung von Standards befreit von normativem Druck. Die Folge: Öffentlichkeitswirksam kann verkündet werden, dass man beispielsweise das EP in seiner Haushaltskompetenz oder seiner Wahlfunktion gestärkt habe, auch wenn der Fall de facto etwas anders liegt.

Die rein formale Anerkennung normativer Standards zeigt weiter, dass im Zuge der Verhandlungen im Konvent keine erheblichen Überzeugungsprozesse stattgefunden haben. Die Gegner einer Aufwertung des EP hatten ihre ablehnende Haltung nicht abgelegt und lediglich unter Druck Zugeständnisse gemacht.

(6) Kein normativer Druck ohne Legitimitätslücke

Die Konstitutionalisierungshypothese wird ferner durch die Bereiche der Fallstudien bestätigt, in denen sich die Befürworter einer Stärkung des EP (oder auch der NP) nicht durchsetzen konnten, weil es keine signifikante Legitimitätslücke gab – beziehungsweise diese von der Gegenseite erfolgreich bestritten wurde. So forderten die Befürworter von integrationistischen Lösungen und der Stärkung des EP vehement die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat. Doch trotz großer Mehrheiten im Konvent, blieb das Ergebnis weit hinter den Erwartungen eines Großteils der Konventsmitglieder zurück. Dies lag daran, dass sie keine normative Notwendigkeit (im Sinne der Erfüllung von allen geteilten demokratischen Standards) für eine

Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen konstruieren konnten. Ihr Hauptargument war die Effizienz des Regierens in einer erweiterten Union. Dieses Argument war aber nicht stark genug, um daraus eine demokratische Notwendigkeit abzuleiten. Denn eine klare, offensichtliche Legitimitätslücke des europäischen Regierens entsteht erst durch die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen. Solange sich die Regierungen dazu nicht entschlossen haben, stehen sie auch weniger unter Druck, das EP an der Entscheidungsfindung partizipieren zu lassen, weil (formal) die Legitimationskette zwischen nationalem Parlament, nationaler Regierung, und europäischer Ebene (auf der ja keine Regierung überstimmt werden kann) nicht unterbrochen ist.

Ähnlich verhielt es sich mit der Forderung, dem EP auch auf der Einnahmenseite des EU-Budgets eine Kompetenz beizumessen. Wieder war das Hauptargument der Befürworter die Effizienz (In einer erweiterten Union führt die Einstimmigkeit bei der Entscheidung über die Finanzierung der EU zur Blockade'). Wieder ließ sich aber nur schwerlich ein Legitimationsdefizit konstruieren. Solange die Regierungen einstimmig entscheiden, kann keine Regierung überstimmt werden. Und die NP bestimmen über den nationalen Haushalt, inklusive der darin enthaltenen Beiträge für die EU. Dies zeigt: Integrationistisch motivierte Vorschläge zur Stärkung des EP oder des supranationalen Charakters der EU sind weniger erfolgreich, wenn sie nicht mit einer klaren Verletzung parlamentarischer Standards verknüpft werden können. Ohne eine signifikante, von einer Vielzahl der Akteure unbestrittene Legitimitätslücke lässt sich schlechter normativer Druck ausüben. Effizienzargumente zeigten sich jedenfalls als nicht schlagkräftig genug, um die damit verbundene Position durchzusetzen.

Erfolglos war auch die Strategie, die NP stärker auf der europäischen Ebene mit einzubeziehen. Zwar wurde von allen Seiten grundsätzlich anerkannt, dass die Vergemeinschaftung und Delegation von Kompetenzen auf die europäische Ebene, die Rechte der NP ausgehöhlt hat, die Gegner einer Stärkung der NP im europäischen Entscheidungsprozess bestritten aber vehement, dass eine solche Strategie geeignet ist, die Legitimationsprobleme der EU zu lösen. Zudem prangerten sie die vermeintlich wahren Ziele hinter der Strategie der Stärkung der NP an - die Renationalisierung. Daher konnte in diesem Fall mit dem Verweis auf Salienz kein normativer Druck aufgebaut werden. Hinzu kam, dass eine Strategie der Einbindung auf europäischer Ebene auch einen Bruch dargestellt hätte zum bisherigen Integrationspfad. Mit Kohärenz konnte also nicht argumentiert werden. Was auch zeigt: Salienzargumente sind stärker, wenn sie sich mit Kohärenzargumenten verknüpfen lassen.

Folgende Tabellen fassen die Wirkung von Argumenten zusammen:

Verantwortlichkeit der Exekutive

Pro-EP: Positionen und Argumente	Contra-EP: Positionen und Argumente	Ergebnis	Verbreitete Wahrnehmung einer Verletzung parlamentarischer Standards
Kommissionspräsident mit einfacher Mehrheit wählen: Salienz 38 % Bürger 29 % Pol. Kom. 24 %	EP bestätigt KomP mit qualifizierter Mehrheit: Keine Polit. der Kom.+ Inst. Balance 69 %	EP wählt mit einfacher Mehrheit	Ja (Kommission keine technische Verwaltung)
Kein, bzw. allenfalls schwacher hauptamtlicher Präsident des ER: Salienz 20 % Inst. Balance 33 % Effizienz*25 % Kohärenz 13 %	Starker hauptamtlicher Präsident des ER Effizienz 69 % Inst. Balance* 23 %	Schwacher hauptamtlicher Präsident	Ja (sobald der Präsident mehr als rein koordinierende Aufgaben wahrnimmt)

Gesetzgebungskompetenz

Pro-EP: Positionen und Argumente	Contra-EP: Positionen und Argumente	Ergebnis	Verbreitete Wahrnehmung einer Verletzung parlamentarischer Standards
Ambitionierte Ausweitung der QME: Effizienz	Begrenzte Ausweitung Nation	Begrenzte Ausweitung	Nein (bei Einstimmigkeit wird EP-Mitwirkung als weniger notwendig erachtet)
Aus QME muss Mitentscheidung des EP folgen: Salienz Kohärenz	Im Grundsatz akzeptiert	Verdopplung der Mitentscheidung	Ja

Haushaltskompetenz des EP

Pro-EP: Positionen und Argumente	Contra-EP: Positionen und Argumente	Ergebnis	Verbreitete Wahrnehmung einer Verletzung parlamentarischer Standards
Einführung von EU-Steuern, Mitwirkung des EP bei Entscheidung über Finanzausstattung, QME im Rat: Effizienz 40 % Salienz 30 % Kohärenz 20 %	Beibehaltung des Status Quo: Nation 60 % Salienz* 20 %	Beibehaltung des Status Quo	Nein (da NP über die nationalen Beiträge zur Finanzierung der EU abstimmen)
HH-Kompetenz über das gesamte Budget: Salienz 42 % Kohärenz 26 %	Beibehaltung des Status Quo: Inst. Balance 50 %	HH-Kompetenz über das gesamte Budget	Ja (da NP bei der Mittelverteilung nicht mitentscheiden und das EP nur eingeschränkt)

Rolle der nationalen Parlamente

Pro-EP: Positionen und Argumente	Contra-EP: Positionen und Argumente	Ergebnis	Verbreitete Wahrnehmung einer Verletzung parlamentarischer Standards
Begrenzte Kompetenzen der NP, allenfalls ergänzende Strategie zum EP: Effizienz 29 % Salienz* 26 % Kohärenz 32 %	Weitreichende Kompetenzen der NP, Alternative zur EP-Aufwertung: Salienz 45 % Nation 34 %	Begrenzte Aufwertung der NP	Ja

* Dieses vor allem von der Gegenseite angeführte Rechtfertigungsprinzip wird bestritten

Beitrag des Ergebnisses für die Theoriebildung

Die Erklärungskraft der Faktoren Salienz und Kohärenz in den argumentativen Auseinandersetzungen der drei Fallstudien dieser Arbeit bestätigen zwei Mechanismen der supranationalen Ansätze zur Erklärung der Europäischen Integration: Die Existenz von Spillover-Prozessen und die Pfadabhängigkeit von institutionellen Entwicklungen.

Die Aufwertung des EP lässt sich weder auf die Interessenskonstellation der Regierungen zurückführen, noch können föderalistische Ansätze die Aufwertung erklären, die Überzeugungsprozesse als Erklärungsfaktor anführen. Vielmehr muss die Dynamik der Prozesse im Einzelnen angeschaut werden – und die dabei als Verhandlungsressource wirkenden Normen. Die auf nationaler Ebene von allen beteiligten Akteuren geteilten normativen Standards der parlamentarischen Demokratie setzen dabei die Richtschnur für die Konzeption einer post-nationalen demokratischen Ordnung auf europäischer Ebene. Wird der nationalstaatliche Parlamentarismus durch das gemeinschaftliche Regieren auf EU-Ebene ausgehöhlt, lässt sich normativer Druck erzeugen, den parlamentarischen Kompetenzverlust auf europäischer Ebene zu kompensieren. Diesem normativen Druck können sich die dem EP gegenüber skeptisch eingestellten Akteure nicht entziehen, ohne ihr Image und ihre Glaubwürdigkeit auf das Spiel zu setzen. Schimmelfennig (2001) bezeichnet dies als argumentative Falle.

Dieser von Schimmelfennig (2003a, 2003b) und Rittberger (2005) in mehreren Fallstudien analysierte Zusammenhang zwischen normativen Standards und institutionellem Wandel wird auch in den Fallstudien zum Europäischen Konvent bestätigt. Damit gewinnt der Ansatz des strategischen Handelns in einer Gemeinschaftsumwelt (Schimmelfennig 2003a) in der Theoriedebatte weiter an Plausibilität. Festzuhalten ist daher, dass in den Konstitutionalisierungsprozessen endogene Demokratisierungspotenziale wirken. In der Konsequenz heißt das, dass legitimatorische Defizite in der EU mit einer Zeitverzögerung behoben werden. Man kann dies als ‚normativen Spillover‘, oder als normativen Funktionalismus bezeichnen: Wann immer durch das Regieren in der EU die Kompetenzen der nationalstaatlichen Par-

lamente ausgehöhlt werden, lässt sich daraus ein normativer Druck generieren, die so entstandene Legitimitätslücke zu schließen.

Wie stark sich normativer Druck aufbauen lässt, hängt davon ab, wie eindeutig von den beteiligten Akteuren eine Legitimitätslücke wahrgenommen wird. Dies zeigt der Vergleich zwischen der legislativen Kompetenz des EP und seiner Regierungsbildungsfunktion. Während es mittlerweile nahezu Konsens ist, dass die Gesetzgebungstätigkeit der EU die Mechanismen des nationalstaatlichen Parlamentarismus aushöhlt (und dies durch den Einbezug des EP zu kompensieren ist), ist nach wie vor umstritten, wo die europäische Regierung zu lokalisieren ist. So gibt es Einwände, überhaupt das Wort Regierung zu benutzen, weil die EU kein Staat sei. Uneinheitlich wird auch bewertet, wie sich die Regierungsfunktion zwischen Europäischem Rat, Rat und Kommission aufzuteilen hat. Dementsprechend variiert die Rollenzuschreibung der Kommission zwischen ausführender Behörde und Quasi-Regierung der EU. Allerdings wächst bei den Akteuren die Bereitschaft, die Europäische Kommission angesichts ihrer mit der Vertiefung der Integration gewachsenen Kompetenzen als eine Art Regierung anzuerkennen. Damit drängt sich die Frage ihrer Legitimität stärker in den Vordergrund und die Befürworter eines europäischen Parlamentarismus können erfolgreich Druck aufbauen, die Kommission nach dem Vorbild des nationalstaatlichen Parlamentarismus durch das EP wählen zu lassen.

Auch die Erklärungskraft des Mechanismus der Pfadabhängigkeit (Pierson 1998, Stone Sweet/Sandholtz 1997) institutioneller Entwicklungen, neben den ‚Spillover-Prozessen‘ ein weiterer wichtiger Mechanismus der supranationalen Ansätze der Integrationsforschung, wird mit dieser Arbeit bestätigt. Der bereits eingeschlagene Weg der Stärkung des EP erwies sich auch in den Verhandlungen rund um den Verfassungskonvent als die erfolgreichste Legitimierungsstrategie. Mit dem Verweis auf die bereits bestehenden Kompetenzen und Rechte des EP konnte Druck aufgebaut werden, dieser Linie weiter ‚treu‘ zu bleiben.

Und dies, obwohl die Legitimierungsstrategie des europäischen Regierens über das EP auch Schwächen hat, die sich im öffentlichen Diskurs anprangern lassen. Alternativen zur parlamentarischen Legitimierung des europäischen Regierens blieben erfolglos. Der gelegentliche Versuch, die EU vor allem über ihre Leistungen für die Bürger zu legitimieren und weniger über demokratische Input-Strukturen, fand in den konkreten Verhandlungen wenig Gehör. Die Hinwendung zur Legitimierung über nationale Parlamente zeigt neben den Motiven, das EP und die supranationale Struktur der EU zu schwächen, auch die berechtigten Zweifel an der EP-Strategie zur Stärkung der Legitimität der EU. Dennoch setzte sich die in die Verfassungsdebatte eingebrachte Idee nicht durch, nationale Parlamentarier stärker auf EU-Ebene einzubeziehen, um damit mehr Interesse in der Öffentlichkeit zu generieren. Nur sehr am Rande wurde auch über die Potentiale der Zivilgesellschaft für die Legitimierung des Regierens in der EU gesprochen. Das Potential dieser Idee einer assoziativen Demokratie, in der ein möglichst repräsentativer Einbezug aller von einer Entscheidung betroffenen Akteure mehr und mehr an die Stelle parlamentarischer Legitimierung tritt, wurde in den Verhandlungen im Konvent kaum thematisiert. Selbstverständlich hatten die meisten Parlamentarier an einem solchen Gegenpol

kein Interesse, aber auch von Seiten der Gegner einer Parlamentarisierung der EU wurde diese Idee nicht ins Spiel gebracht. Obwohl auf nationalstaatlicher Ebene der Parlamentarismus durch Elemente außerparlamentarischer Koordinierung und Entscheidungsfindung teilweise ausgehöhlt wird, ist er als normatives Konzept ein nach wie vor tief verankertes Denkmuster in den Köpfen der Akteure.

Das Ergebnis der Arbeit ist auch für die künftige Entwicklung der EU relevant. Die Verfassung ist bis zur Beendigung dieser Arbeit nicht in Kraft getreten. Nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich und Holland haben sich die Regierungen eine einjährige Reflexionsphase verordnet. Während manche vorschlagen, Teile der Verfassung herauszugreifen, um wenigstens kleine Fortschritte zu erreichen, wollen andere an dem Verfassungsvertrag als Ganzes festhalten. Welchen Weg die Regierungen der Mitgliedstaaten auch einschlagen, es lässt sich erwarten, dass die Faktoren Salienz und Kohärenz weiter eine entscheidende Rolle in den Auseinandersetzungen spielen. Daher ist eine institutionelle Entwicklung, die sich weiter an den parlamentarischen Standards orientiert, zu erwarten. Es sei denn den EP-skeptischen Akteuren gelingt es, sich von dem normativen Druck zu befreien. In diese Richtung zielen Vorschläge, die EU mehr über ihre Leistung zu legitimieren. Der Erfolg einer solchen Strategie ist fraglich, schließlich ist nicht zu erwarten, dass die Bürger Europas sich mit den ‚Leistungen‘ der EU zufrieden geben, wenn sie das Gefühl haben, dass Europa weiter ein unkontrollierbares Elitenprojekt ist.

Anhang 1: Interviews

„Öffentliche Gewalt wird parlamentarisch kontrolliert – überall in Europa. Also muss sich auch die EU weiter parlamentarisieren“

Peter Altmaier (MdB, Konventsmitglied) am 2. Dezember 2004 in Berlin

Der Grundkonflikt über die institutionelle Architektur der EU lautet seit Jahren: Integrationistische Lösungen gegen intergouvernementale Lösungen. War es im Konvent anders?

Altmaier: Nein, der Grundkonflikt lässt sich weiter auf Intergouvernementalisten gegen Integrationisten reduzieren. Die Vertreter des EP waren klar integrationistisch eingestellt, wenn auch nicht homogen. Sowohl in der EVP als auch bei der SPE gibt es abweichende Meinungen über das Integrationsprojekt. Die Vertreter der nationalen Parlamentarier haben sich mit den Vertretern des EP solidarisiert. Dazu brauchte es wenig Überzeugungskünste, denn die nationalen Parlamente haben ja nur Europa-Enthusiasten in den Konvent geschickt. Die Vertreter der Regierungen traten nicht homogen auf, aber Regierungen sind im Zweifel intergouvernemental eingestellt – insbesondere Frankreich, Großbritannien und Spanien.

Welches Lager hat gewonnen?

Altmaier: Das Lager der Föderalisten. Der Sieg liegt in der Natur der Sache. Es gibt eine klare Logik: Öffentliche Gewalt wird parlamentarisch kontrolliert – überall in Europa. Also muss sich auch die EU weiter parlamentarisieren. Gegen dieses Argument können die Gegner kein kohärentes Alternativmodell setzen. Hinzu kam die Öffentlichkeit. Das hat den Föderalisten viel geholfen. Denn jeder Akteur stand unter Begründungszwang, damit gerieten die Intergouvernementalisten in die Defensive.

Eher intergouvernemental orientierte Regierungen wie Frankreich und Großbritannien forderten eine Stärkung der nationalen Parlamente, um die demokratische Kontrolle des Regierens in Europa zu stärken.

Altmaier: Das war der untaugliche Versuch von Frankreich und Großbritannien, aus der Defensive in der Demokratiedebatte herauszukommen. Allerdings ohne Erfolg: Weder die dritte Kammer bestehend aus nationalen Parlamentariern noch der Kongress der Völker hat den Weg in die Verfassung gefunden. Die Stärkung der nationalen Parlamente ist auf den Frühwarnmechanismus zur Überwachung des Subsidiaritätsprinzips beschränkt. Das ist in Ordnung. Eine weitere Aufwertung der

nationalen Parlamente auf EU-Ebene hätte aber keinen Sinn gemacht, da dies am Kern des Demokratiedefizits der EU nichts ändern würde.

Wieso?

Altmaier: Der Kern der westlichen Demokratie ist die Möglichkeit des Bürgers, das politische Handeln zu sanktionieren. Mit seiner Stimme wählt er die Regierung und ein politisches Programm. Eine Stärkung der nationalen Parlamente bringt für die europäische Demokratie nichts, weil es bei den nationalen Wahlen um nationale Politik geht. Um die Demokratie in der EU zu stärken, muss die Wahl zum EP einen Einfluss auf die europäische Politik haben – vor allem durch die Wahl des Kommissionspräsidenten.

Gegen den Ausbau der Kommission zur europäischen Regierung sträubten sich aber viele Staaten.

Altmaier: Für die Intergouvernementalisten stand die Reform des Rates im Vordergrund. Der Rat sollte zum Entscheidungszentrum ausgebaut werden und einen hauptamtlichen Präsidenten bekommen. Blair, Aznar und Chirac starteten eine entsprechende Initiative. Berlusconi hat sich aus der Diskussion ziemlich rausgehalten, Schröder hatte Sympathie für die Idee eines hauptamtlichen Präsidenten, Fischer stand eher auf Seite der Föderalisten, ebenso die Benelux-Staaten, deren Fokus die Stärkung des EP durch eine Wahl des Kommissionspräsidenten war. Dagegen wehrten sich vor allem die Spanier. Am Ende hat sich die deutsche Regierung aber in die richtige Richtung bewegt und ihr Gewicht zugunsten des vom EP gewählten Kommissionspräsidenten eingesetzt.

Meinen Sie den deutsch-französischen Kompromissvorschlag von Januar 2003?

Altmaier: Ja. Deutschland und Frankreich versuchten den Konflikt über die institutionelle Architektur zu lösen, indem der deutsche und der französische Ansatz miteinander kombiniert wurden: Das EP wählt den Kommissionspräsidenten und es gibt einen hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates. Im Konvent versuchten die Intergouvernementalisten aus dem Präsidenten einen Superpräsidenten zu machen und die Hürden für die Wahl des Kommissionspräsidenten durch eine qualifizierte Mehrheit nach oben zu schrauben. Doch ohne Erfolg: Die Befugnisse des Präsidenten des Europäischen Rates wurden im Laufe des Konvents abgeschwächt und das EP wählt den Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit.

Wählt das EP wirklich? Schließlich wird der Kandidat vom Europäischen Rat vorgeschlagen.

Altmaier: Die ausschließliche Wahl durch das EP war mit Frankreich, Spanien und Großbritannien nicht zu machen. Aber die jetzige Regelung ist mit der des deut-

schen Grundgesetzes vergleichbar: Der Bundespräsident schlägt dem Bundestag den Bundeskanzler zur Wahl vor.

Wollen Sie damit sagen, dass die Rolle des Europäischen Rates bei der Wahl des Kommissionspräsidenten nur noch der rein symbolischen Rolle des Bundespräsidenten bei der Kanzlerwahl entspricht?

Altmaier: Das EP wird in Zukunft mit Spitzenkandidaten antreten, an denen die Regierungschefs nicht so einfach vorbei können. Das zeigte sich bereits bei der jetzt neu gewählten Kommission: Barroso war zwar nicht der Spitzenkandidat der EVP, aber die Regierungschefs konnten nicht an den Mehrheitsverhältnissen im EP vorbei. Der liberale Kandidat von Schröder und Chirac, Guy Verhofstadt, fiel durch. Merkel hat die Sperrminorität im Rat mitorganisiert. Schließlich rief Chirac bei Merkel an und sagte: Es wird ein konservativer Kandidat werden.

Wenden wir uns der Legislativfunktion des EP zu: Gab es Widerstände das EP weiter zum gleichberechtigten Mitentscheider aufzuwerten?

Altmaier: Das EP zum Mitentscheider zu machen – das finden die nationalen Regierungen natürlich nicht toll. Bei der Reform der Entscheidungsverfahren galt es drei Geboten Rechnung zu tragen: Die Mitentscheidung des EP als Demokratiegebot, die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit als Effizienzgebot und die Reform des Ministerrates als Transparenzgebot. Viele Regierungen haben sich auf den Erhalt der Einstimmigkeit versteift: Großbritannien bei Fragen der Steuerharmonisierung, Frankreich bei kulturellen Aspekten des Außenhandels, die deutsche Bundesregierung auf Druck der Ministerpräsidenten der Länder bei Fragen der Zuwanderung. Die jeweiligen Vorbehalte addierten sich, so dass die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen noch zu wünschen lässt. Allerdings konnten die Regierungen nicht beides haben: Sich auf die Einstimmigkeit zu versteifen und auch noch die Mitentscheidung im Falle von Mehrheitsentscheidungen abzulehnen. Das wäre sehr schlecht angekommen. Die Ausweitung der Mitentscheidung war daher leichter durchzusetzen.

Allerdings gibt es in vielen Bereichen weiter keine Mitentscheidungskompetenz des EP.

Altmaier: Die Widerstände waren zu groß. Und der Konvent musste ja auch die anschließende Regierungskonferenz berücksichtigen. Frankreich und Großbritannien hätten bei einer zu ambitionierten Ausweitung nicht mitgemacht. Die Widerstände zeigten sich auch bei dem Transparenzgebot: Der Konventsentwurf sah die Schaffung eines Legislativrates vor. Doch gleich zu Beginn der Regierungskonferenz wurde dieser Fortschritt wieder kassiert. Vor allem die Fachminister lehnten ihn ab, denn sie wollen in ihren Räten lieber selbst entscheiden. Nur Portugal und die deutsche Regierung waren für die Beibehaltung des Legislativrates – wobei es nicht viel

brauchte, um die deutsche Regierung umzustimmen, da auch die eigenen Minister gegen den Legislativrat waren. Der öffentliche Aufschrei blieb aus, weil die Regierungskonferenz nicht öffentlich tagte.

Was waren weitere Aspekte, die abseits der Öffentlichkeit verändert wurden?

Altmaier: Ein Beispiel ist die Grundrechtscharta. Wir wollten die Grundrechtscharta am Anfang der Verfassung. Doch Großbritannien war dagegen. Der Kompromiss sah vor, die Grundrechtscharta im Teil 2 zu bringen, die Zählung aber wieder mit 1 zu beginnen. Jetzt wurde still und heimlich eine durchgehende Zählung in den Verfassungsvertrag eingeführt. Der erste Artikel der Grundrechtscharta heißt jetzt nicht mehr II.1, sondern II.61. Das sind nur Details. Aber auch um die wurde gefeilscht.

„C’est le conseil qui a perdu et le parlement et la commission qui ont gagné“

Pierre Moscovici (MEP, Konventsmitglied) am 12. Januar 2005 in Straßburg

Vous étiez ministre des affaires européennes et vous êtes maintenant parlementaire européen. Est-ce que l’UE doit être gouvernée plutôt intergouvernementale ou parlementaire?

Moscovici: J’étais membre du gouvernement de Lionel Jospin et j’ai piloté la conférence intergouvernementale de Nice, j’étais représentant du gouvernement français dans la convention et maintenant je suis membre du parlement européen. Je crois que le conflit entre fédéral et intergouvernemental est dépassé. Notre tâche c’est faire fonctionner mieux le triangle institutionnel. Chaque institution qui compose ce triangle doit être plus fort et mieux remplir son rôle. On a besoin d’un parlement qui est un vrai législateur. Il doit prendre plus de pouvoir dans beaucoup plus de sujets votés à la majorité qualifiée. La commission doit être vraiment l’exécutif politique avec un président élu par le parlement européen.

Mais chacun fait une interprétation différente comment ce triangle fonctionne mieux.

Moscovici: C’est vrai que Chirac, Aznar ou Blair étaient intéressés à une seule chose : Le président du Conseil. Et il y a eu des fédéralistes qui ont développé la thèse que seulement le parlement européen est une bonne institution. Mais c’est la logique de compromis qui a prévalu.

Prenons le conflit entre les adhérents d’un président de la commission élu par le parlement et les adhérents d’un fort président du Conseil. Le résultat – un compromis qui est exactement au milieu?

Moscovici: L'initiative d'Aznar, Blair et Chirac a voulu un vrai chef du conseil avec un mandat exécutif. Maintenant il est un 'chairman' qui est probablement le numéro trois après le président de la commission élu par le parlement et le ministre des affaires étrangères avec un rôle opératif. Le président du conseil n'a pas un rôle managérial comme prévu d'abord par Chirac, Aznar et Blair. C'est le conseil qui a perdu et le parlement et la commission qui ont gagné. Mais c'est une perte relative. Pour un meilleur fonctionnement du triangle institutionnel on doit modifier la balance et déplacer l'équilibre envers l'axe parlement/commission. Mais il ne s'agit pas de privilégier le parlement contre le conseil. L'Europe se fonde sur une double légitimité. Il faut développer les deux.

A Nice on n'a pas eu l'impression que les chefs d'Etats s'intéressent à la double légitimité mais plutôt à leurs intérêts nationaux.

Moscovici: Nice était désastreux. Le climat franco-allemand était mauvais, chacun était frustré, en colère et chacun savait que avec le traité de Nice on n'irait pas loin. Pour la première fois, avec l'accord d'un nouveau traité on a dit qu'on doit lui dépasser.

Mais envers quelle direction? La déclaration de Laeken à donner l'espace pour l'interprétation.

Moscovici: Avec la déclaration de Laeken les gouvernements ont essayé d'encadrer le débat. Mais en même temps ils ont su que la déclaration va être dépassé par la convention. Dès que la convention a commencé son travail il y a eu cette dynamique et l'esprit qui a complètement dépassé la déclaration de Laeken. Les gouvernements ont vu ce développement avec plus ou moins de joie.

Est-ce que les gouvernements n'ont pas essayé de diriger le débat constitutionnel dans la convention?

Moscovici: Ce sont les français et les allemands qui ont joué un rôle particulier avec des contributions de qualité en sens constitutionnel. Fischer a donné sa perspective constitutionnelle à l'université de Humboldt à Berlin, Chirac avant le Bundestag en juillet 2000 et Jospin en mai 2001. Et il y a eu une volonté politique de remettre le moteur franco-allemand en marche qui ne fonctionnait plus. A partir de novembre 2002 il y a eu plusieurs d'articulations entre les deux pays conduisant au compromis de janvier 2003.

La demande allemande était un président de la commission élu par le parlement européen. Pourquoi Chirac a accepté cela?

Moscovici: Parmi autres c'était à moi de le convaincre qu'il n'est pas possible de refuser l'élection du président de la commission par le parlement. Au départ Chirac

était un homme qui croyait que le parlement et la commission sont une espèce bureaucratique avec un rôle mineur et que le vrai pouvoir est le Conseil.

C'était difficile de le convaincre?

Moscovici: Je l'ai vu souvent. Après sa réélection deux fois. C'était clair qu'un accord entre la France et l'Allemagne était seulement possible avec ce président élu par le parlement.

Les opposants d'une commission politisée ont proposé un vote à la majorité qualifiée.

Moscovici: Au conseil on peut voter avec une majorité qualifiée mais pas au parlement. C'est la logique parlementaire qu'une décision est prise avec la majorité simple. Il n'y a aucune démocratie où le parlement décide avec une majorité de deux tiers ou trois quarts – sauf dans les questions constitutionnelles.

Comment les adhérents d'une majorité qualifiée pour le président de la commission ont répondu à cet argument?

Moscovici: Ils n'ont pas trouvé des arguments contre ce principe de la démocratie. Mais cette question n'était pas au centre de la discussion.

Quand même: Une commission politisée – c'est contraire à l'approche traditionnelle en France.

Moscovici: En France, il y a tous les courants politiques – fédéralistes, souverainistes. L'approche traditionnelle, gaulliste ne représente plus l'approche de Chirac qui est pragmatique. Il n'est pas devenu un européen convaincu mais il a conscience que la logique de l'Europe des Nations est une logique dépassée. Cela montre aussi le fait que la France est favorable à l'extension du vote à la majorité qualifiée sur la majorité des sujets - aussi le fiscal et le social.

Aussi en ce qui concerne le budget la France a bougé.

Moscovici: Après l'accord entre la France et l'Allemagne sur le budget agricole jusqu' en 2013 la distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires n'était plus d'une grande importance.

Quelle était la raison pour Giscard d'Estaing d'insister sur un congrès des peuples?

Moscovici: Une raison personnelle. Il a voulu devenir le président de ce congrès du peuple.

Les questions institutionnelles n'étaient pas traitées explicitement dans la convention, par exemple par un groupe de travail. C'était une stratégie de la présidence pour éviter un débat?

Moscovici: Oui. La balance entre les institutions était la question la plus politique qui Giscard a voulu traiter d'abord soi-même, après avec son secrétariat et la présidence. Les groupes de travail ont plutôt traité des questions techniques.

Giscard – un émissaire des intérêts français?

Moscovici: Non. Chirac et Giscard ne sont pas des amis. Chirac était dans la campagne présidentielle. Giscard était un opposant interne de Chirac. Son export à Bruxelles était utile pour Chirac. Giscard n'était pas un émissaire du gouvernement français. Il était représentant de soi-même, intéressé avec son rendez-vous avec l'histoire. Moi, comme représentant du gouvernement français entre janvier 2002 et novembre 2002 je n'étais pas en contact avec lui. La constitution aurait pu être plus ambitieuse avec un autre président. Il n'était pas un visionnaire.

Est-ce qu'un autre président aurait été plus utile pour la promotion des positions de la France dans la convention?

Moscovici: Giscard aurait été plus dangereux pour Chirac comme opposant dans la campagne présidentielle.

„La commission est un mélange des deux: Elle reste une sorte de magistrature des experts mais elle devient de plus en plus un pouvoir exécutif“

Alain Lamassoure (MEP, Konventsmitglied) am 13. Januar 2005 in Straßburg

Dans la Convention européenne il y a eu un côté plutôt intergouvernemental et un côté plutôt intégrationniste. Comment est-ce que vous avez essayé de convaincre les autres de votre approche communautaire?

Lamassoure: Un élément clé du parlementarisme – le pouvoir législatif du parlement en ce qui concerne les lois européennes – n'était pas contesté. Ce qu'il faut bien comprendre c'est que l'UE a changé de nature au moment du traité de 1986 – l'acte unique. A partir de ce moment la communauté a eu un pouvoir législatif. Avant la communauté était un marché commun dont on organise des règles de commerce – par accord entre les gouvernements. Le parlement est resté un lieu de débat, un forum qui exprime son opinion, mais sans pouvoir. Mais une harmonisation de notre législation nationale est devenue nécessaire avec le marché commun. A partir de 1986 on a fait des lois. Les gouvernements se sont rendus compte lentement qu'on ne peut plus travailler de la même manière. Pour cela tous

les traités ont augmenté le pouvoir du parlement. Amsterdam a amélioré Maastricht, Nice a amélioré Amsterdam et maintenant la Constitution a amélioré Nice. Mais sur ce point nous n'avons pas du convaincre véritablement les gouvernements. C'est quelque chose qu'ils ont accepté parce qu'on ne peut pas opposer un argument face à ce principe démocratique que le parlement doit voter des lois.

Les gouvernements essayent quand même quelquefois d'éviter l'application de cette logique. Par exemple en ce qui concerne le budget ...

Lamassoure: Le budget est un cas particulier parce que le mode de décision est différent pour les recettes et pour les dépenses. Pour les recettes le budget est financé essentiellement – pas uniquement – par les contributions nationales. Ce sont les parlementaires nationaux qui décident sur les impôts. Par contre c'est le parlement européen qui a le pouvoir dans la moitié des dépenses – ce qu'on appelle les dépenses obligatoires. Dans un système où une autorité décide sur les dépenses et un autre sur les recettes on ne peut pas appliquer le pouvoir co-législatif ordinaire. On a fait accepté au sein de la convention que la logique démocratique signifie que le parlement a le dernier mot sur le budget. Les gouvernements ont modifié ce principe ensuite dans la conférence intergouvernementale. Quand même: les modifications sont mineurs.

Pourquoi la France n'a pas insisté sur la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires ?

Lamassoure: Oui, c'était une surprise que la France ne s'est pas battue sur ce point. C'est une rupture avec le passé. Auparavant la France a insisté sur cette distinction à cause de la politique agricole. La France croyait que le marché commun va avantager l'industrie allemande. Pour cela la France a exigé une politique agricole commune – comme compensation de ses désavantages. Mais le développement était différent. Quand même la PAC a resté importante. Avec le temps la France a compris qu'on ne peut pas éternellement réclamer un privilège pour notre agriculture. Avec sagesse, sans bruit, sans déclaration, mais très vite les représentants du gouvernement français au sein de la convention ont accepté la suppression des dépenses obligatoires. Pas de pression était nécessaire.

Plus de conflit il y a eu sur le rôle de la commission européenne.

Lamassoure: On a eu besoin de plusieurs années à réaliser que l'Europe fait des lois. A partir de ce moment tout le monde se dit que ce doit être fait dans les conditions démocratiques. Le résultat: Plusieurs gouvernements ont abandonné un certain nombre des positions antérieurs. Quand même deux sujets ont resté difficile en ce qui concerne les compétences du parlement européen: Le pouvoir de nomination de la commission et l'élection du président de la commission. Ce débat a reçu une solution qui n'est que provisoire. Le débat au sein de la Convention n'a pas

touché le fond du problème: le développement du rôle de la commission européenne. Même après 18 mois de travail la plupart des membres de la Convention n'était pas prêt à admettre que la commission a complètement changé: Elle ne peut plus être une magistrature d'experts indépendants qui défend aucun État ou partie politique mais l'intérêt général de l'Union.

Peut-être ce changement de la perception besoin encore du temps. Pareil comme chez l'acceptante du Parlement comme co-législateur.

Lamassoure: Oui. Comme au parlement, traité après traité le rôle de la commission a changé. Aujourd'hui la commission est un mélange des deux: Elle reste une sorte de magistrature des experts mais elle devient de plus en plus un pouvoir exécutif. Ce débat sur la nature de la commission était au sein de la convention un débat tard et dans des mauvaises conditions – restant superficielle.

Pourquoi est-ce que le présidium a évité un débat plus ouvert sur la nature de la commission?

Lamassoure: Pour ne pas compromettre la réussite de la convention. La tactique de Giscard d'Estaing était de commencer avec le plus facile. C'est intéressant parce qu'il avait l'intention contraire au début: une confrontation de la vision fédérale et la vision confédérale – comme la convention de Philadelphie. Mais très vite Giscard s'est rendu compte que si on parlait comme ça le résultat serait un affrontement qui bloquerait des travaux: Si un représentant des gouvernements dit non au nom de son État il ne peut plus changer son avis. Pour cela Giscard a commencé avec les matières moins conflictuelle et a laissé les sujets difficiles pour la fin: composition de la commission, vote à la majorité qualifiée et la composition du parlement européen.

L'idéal de la convention était un débat ouvert sur chaque sujet dans une matière réflexive.

Lamassoure: Pendant ces 18 mois on a discuté avec profondeur sur des sujets divers – sauf sur la composition de la commission et son rôle. Le débat le plus difficile était entre les petits pays qui ont insisté sur un commissaire et les grands. Même les gouvernements les plus européens sont devenus tout à coup des souverainistes. Juncker était considéré comme un fédéraliste mais lui aussi, a insisté sur le principe d'un commissaire par État bien que la commission ne soit pas une institution des États. En plus, Prodi qui devrait être à notre côté s'a solidarisé avec les petits pays en se prononçant aussi pour le principe d'un commissaire par pays.

Sans peuple européen pas de démocratie européenne. Est-ce que cet argument a été utilisé?

Lamassoure: Seulement par quelques souverainistes mais pas par les gouvernements. On fait des lois qui s'appliquent à 500 millions de citoyens donc c'est évident

que ces lois sont décidées par des élus des citoyens. Alors parlement européenne et les gouvernements nationaux. Le système fédéral répond à cette double exigence.

Comment est-ce que vous jugez le travail de Giscard d'Estaing?

Lamassoure: Sa stratégie globale était de rassurer les gouvernements. Pour cela il a eu des idées plutôt intergouvernementales au départ. Il est resté en contact avec les dirigeants des grands pays. Particulièrement après le sommet de Thessaloniki il a veillé que chaque pays puisse avoir satisfaction sur ses sujets sensibles.

Quelle était l'approche du Président Chirac envers la Convention?

Lamassoure: Chirac a sous-estimé – comme beaucoup d'autres dirigeants – l'importance du travail de la convention. Les gouvernements n'ont pas compris à Laeken qu'ils créent un instrument dont le contrôle leur échappe. Les gouvernements n'ont pas prévu au moment de la déclaration de Laeken que le résultat de la Convention s'imposera à eux. Ils ont cru que la Convention est seulement une espèce de commission de travail et c'est à eux de décider. Mais la conférence intergouvernementale a seulement modifié trois pour cent de notre constitution. Tous les grands choix politiques sont pris à la Convention. Chirac n'a pas donné trop d'importance à la Convention. Par exemple il a gardé jusqu' en novembre Monsieur Moscovici comme représentant du gouvernement dans la convention - malgré le changement du gouvernement. Il a changé son avis après Fischer a commencé son engagement dans la convention. Chirac a envoyé le nouveau ministre d'affaires étrangères Villepin qui était un diplomate sans expérience européenne et qui était assez vite convaincu d'une approche intégrationniste par les parlementaires françaises dans la convention – et Joschka Fischer.

“The democratic deficit of the European Union does not exist. The concern of the people is that decisions are taken”

Linda Mc Avan (MEP, Konventsmitglied) am 12. Januar 2005 in Straßburg

One key conflict in the Convention was the struggle between supporters of an elected Commission president and supporters of a permanent president of the European Council. What was your position?

McAvan: I don't consider this question as a conflict. If you strengthen both institutions you are strengthening the whole.

Strengthening all institutions without changing the balance between them - your colleague Heatcoat-Amory calls a strategy in order to avoid a real discussion.

McAvan: He is against everything. Now he is campaigning against the constitution.

But isn't there a potential conflict between the Commission president and the president of the European Council?

McAvan: They have different functions. The important thing is that the EU decides. Now at the end of 2004 there was the change of the presidency and after the Tsunami nobody knew who is in charge. So a permanent presidency is important. Concerning the Commission president, his election does not much differ from before. I don't think that the Commission president should be elected by popular mandate. So what we have arranged – candidate proposed by the European Council which has to be approved by the European Parliament - is a good compromise.

What is the key element of democracy?

McAvan: The elected have to take decisions.

Supporters of an elected Commission president argue that the key element of democracy is the accountability of the executive to the citizens.

McAvan: But the Commission is not the government. The Commission does not decide, the Commission proposes. The people who take the decisions should be accountable. The Council is elected. And the Council members are accountable to their constituency.

In Germany people are not voting for or against chancellor Schröder because of his record on EU politics.

McAvan: They also don't vote for or against him because of his performance in WTO or NATO.

So you're comparing the EU to an international organisation?

McAvan: No, but the accountability principle is primarily fulfilled if the ministers in the Council are held accountable by the national parliaments.

The British government demanded more rights for national parliaments at the European level. Should the question about their control rights not be decided above all on the national level?

McAvan: I am not speaking for the UK government but yes, this should be decided on the national level.

How was the coordination between the British delegates?

McAvan: Peter Hain invited us for meetings where he explained the government approach. But it was an open discussion not an attempt to find a common position and speak with one voice. Views were too different: As you know under the British delegates are some anti-Europeans.

As a MEP you must have had a conflict with Peter Hain about the budget. Peter Hain refused the co-decision procedure in the budget procedure.

McAvan: Not a conflict. We had a dialogue. But the budget was not the biggest problem. It was not so important for the government. The government was more concerned with the question about unanimity.

How do judge the role of Convention President Giscard d'Estaing?

McAvan: He was clever. For example his long listening phase. As a result lots of issues were open until the end. Without this time pressure we would never have moved forward.

But one goal of the Convention was to have a broad debate about democratic, transparent and efficient institutions. Why the Convention hasn't insisted on a working group especially for the controversial institutional questions?

McAvan: Would the result then have been different? The whole Convention was about institutions. And the conflict between federalists and intergovernmentalists is not as big as the academic debate postulates. For most conventioners the reference is the nation state. The legitimacy of the European Union depends on its ability to produce a value added for the people.

So do you think that – as long as the performance of the EU is satisfying – there is no democratic deficit?

McAvan: Yes. The democratic deficit of the European Union does not exist. Only if you consider the EU as a federal state, then there is a democratic deficit. But the EU is not a state. The concern of the people is that decisions are taken. So an elected Commission president does not make the EU more democratic.

Anhang 2: Auswertung der Sprechaktanalyse¹⁹⁴

Die Regierungsbildungsfunktion des EP

a) Wahl des Kommissionspräsidenten

Wahl:Pro/ contra	Sal	Koh	Unpol. vs. pol. Kom	Eff	Nat	Bürg	InsB	Pos	Barg
Pro EP-Arg. Jan 03: 12	4 (33%)	1	3 (25%)	0	0	4 (33%)	0	1	0
Pro EP-Arg Mai 03: 9	4 (44%)	1	2	0	0	2	0	2	1
Gesamtzahl Pro-Arg: 21	8 (38%)	2	5 (24%)	0	0	6 (29%)	0	3	1
Contra-EP Jan 03: 8	0	0	3 (38%)	0	3 (38%)	0	2	2	0
Contra-EP- Mai 03: 5	0	0	4 (80%)	0	1	0	0	0	2
Contra-Arg Gesamt: 13	0	0	7 (54%)	0	4 (31%)	0	2	2	2

Anteil der Positionsnennungen und ‚Bargaining-Sprechakte‘ an allen Pro-EP-Sprechakten: 17 %; an allen Contra-EP-Sprechakten: 24%

194 Dunkelgrau: Positionsnennungen (Pos) und ‚Bargaining‘-Sprechakte (Barg), die folgende Aspekte umfassen: Verweis auf die Mehrheitsverhältnisse im Konvent oder bei der anschließenden Regierungskonferenz, ausgehandelte Kompromisse, Vorschläge, die Entscheidung zu verschieben, Veto-Drohungen. Diese Sprechakte zählen nicht als Argumente, da keine Rechtfertigung geliefert wird. Abkürzungen für Argumentationstypen: Sal (Saliency), Koh (Kohärenz), Pol/Unpol Kom (Leitbild einer politischen/unpolitischen Kommission), Bürg (europäischer Bürger als Legitimitätsquelle europäischen Regierendes), Nat (Nation als Legitimitätsquelle für Regierungshandeln), InsB (Leitbild der institutionellen Balance)

b) Einführung eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates

Präsident stark/schwach	Sal	Koh	Eff	Nat	Bürg	InsB	Pos	Barg
Pro EP-Arg Jan 03: 42	7 (17%)	6 (14%)	11 (26%)	4	1	13 (31%)	0	1
Pro EP-Arg Mai 03: 21	6 (29%)	2	5 (24%)	1	0	8 (38%)	3	14
Pro-Arg gesamt: 64	13 (20%)	8 (13%)	16 (25%)	5	1	21 (33%)	3	15
Contra EP-Arg Jan 03: 8	0	0	6 (75%)	0	0	2	1	4
Contra EP-Arg Mai 03: 5	0	1	3 (60%)	0	0	1	0	7
Contra-Arg gesamt: 13	0	1	9 (69%)	0	0	3 (23%)	1	11

Anteil der Positionsnennungen und ‚Bargaining‘-Sprechakte an allen Pro-EP-Sprechakten: 22%; an allen Contra-EP-Sprechakten: 48%

Die Haushaltskompetenzen des EP

a) Einnahmen: Beschluss mit QME im Rat und Beteiligung des EP – Forderung nach einer EU-Steuer

EP Kompetenz bei Einnahmen	Sal	Koh	Eff	Nat	Bürg	InsB	Pos	Barg
Pro EP-Arg Dez 02: 3	1	0	2	0	0	0	2	0
Pro EP-Arg Apr 03: 7	2 (29%)	2 (29%)	2 (29%)	0	1	0	0	1
Pro-Arg: Gesamt:10	3 (30%)	2 (20%)	4 (40%)	0	1	0	2	1
Contra-EP Dez 02: 2	0	0	0	2	0	0	1	0
Contra-EP Apr 03: 8	2 (25%)	1	1	4 (50%)	0	0	2	4
Contra-Arg: Gesamt: 10	2 (20%)	1	1	6 (60%)	0	0	3	4

Anteil der Positionsnennungen und ‚Bargaining‘-Sprechakte an allen Pro-EP-Sprechakten: 23%; an allen Contra-EP-Sprechakten: 41%

b) Ausgaben: QME im HH-Verfahren und bei Mehrjährigen Finanzrahmen

Aufwertung	Sal	Koh	Eff	Nat	Bürg	InsB	Pos	Barg
Pro EP-Arg Dez 02: 9	4 (44%)	3 (33%)	1	0	0	1	3	0
Pro EP Apr 03: 10	4 (40%)	2 (20%)	2 (20%)	0	2 (20%)	0	2	0
Pro-Arg gesamt: 19	8 (42%)	5 (26%)	3	0	2	1	5	0
Contra-EP Dez 02: 5	0	0	2 (40%)	1	0	2 (40%)	4	1
Contra EP Apr 03: 1	0	0	0	0	0	1	6	2
Contra-Arg Gesamt: 6	0	0	2	1	0	3 (50%)	10	3

Anteil der Positionsnennungen und ‚Bargaining‘-Sprechakte an allen Pro-EP-Sprechakten: 21%; an allen Contra-EP-Sprechakten: 68%

Die Rolle nationaler Parlamente im europäischen Entscheidungsprozess

Weitreichender vs. moderater Einbezug der NP auf europäischer Ebene

	Sal	Koh	Eff	Nat	Bürg	InsB	Pos	Barg
Contra EP ¹⁹⁵ Okt 02: 21	10 (48%)	0	1	9 (43%)	0	1	3	4
Contra EP, Frühjahr 03: 8	3	3 ¹⁹⁶	0	1	1	0	4	4
Contra-EP Gesamt: 29	13 (45%)	3	1	10 (34%)	1	1	7	8
Pro EP Okt 02: 18	5 (28%)	4 (22%)	6 (33%)	0	2	1	2	1
Pro EP Frühjahr 03: 16	4 (25%)	7 (44%)	4 (25%)	0	0	1	2	0
Pro-EP Gesamt: 34	9 (26%)	11 (32%)	10 (29%)	0	2	2	4	1

Anteil der Positionsnennungen und ‚Bargaining‘-Sprechakte an allen Pro-EP-Sprechakten: 13 %; an allen Contra-EP-Sprechakten: 34%

195 Contra-EP = Für eine weitreichende Einbindung der NP auf der europäischen Ebene mit der Tendenz, damit das EP zu schwächen

196 Der Kongress wird als Analogie zum Konvent gerechtfertigt

Die Klassifizierung der Sprechakte¹⁹⁷

Die Regierungsbildungsfunktion des EP

Sprechakte, die sich gegen einen (mächtigen) hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates richten und/oder für eine Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit des EP argumentieren, sind positiv für eine weitere Parlamentarisierung der EU im Sinne einer Aufwertung des EP. Sprechakte, die für einen (mächtigen) Präsidenten eintreten und sich gegen die Wahl des Kommissionspräsidenten durch die Mehrheit des EP richten, sind gegen die Stärkung des EP gerichtet.

Plenardebatte am 20. Januar 2003

Spr	De Vries (Rg-Nl) 1-11
Pos	Gegen starken Rat/hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats (ER)
Parl	+
Rech	Die Inst. Balance durch Gemeinschaftsmethode bewahren, Gleichheit der MS, hauptamtlicher Präsident würde die EU nicht effektiver machen, wäre der mächtigste Politiker in Europa, weder gewählt von den Bürgern, noch verantwortlich gegenüber dem EP oder den NP
Wort	The balance among the institutions depends on the preservation of the community method ... rotating presidency as element in the balance among the member states ... full-time president ... far from making the Union more effective and more democratic ... risks having the opposite effect ... would be the most powerful politician in Europe ... he would not be elected by the people, nor would he be accountable to any democratic body meeting in public....
Klas	Framing: Gemeinschaftsmethode = Gleichheit der MS; Nat, InsB, Koh, Eff, Sal

Spr	Duff (EP-UK) 1-12
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Ziel ist die Stärkung aller Institutionen und die klarerer Trennung der exekutiven von den legislativen Kompetenzen, Präsident wäre nicht legitimiert und Rivale zur Kommission
Wort	Would be a super-president beyond parliamentary control ... Would duplicate and compete with the function of the President of the Commission (...) formalise rivalry between Commission and Council
Klas	InsB, Sal

197 Abkürzungen: Spr (Sprecher), Pos (Position), Parl (Parlamentarisierung; Positionen, die eine Stärkung des EP bedeuten, sind mit + gekennzeichnet, gegen die Stärkung des EP gerichtete Positionen mit –. Positionen mit der Kennzeichnung +/- zählen zu den Pro-EP-Sprechakten, allerdings mangelt es ihnen an Eindeutigkeit; dementsprechend bedeutet die Kennzeichnung –/+ eine Einordnung zu den Contra-EP-Sprechakten), Rech (Rechtfertigung für die eingenommene Position), Wort (Ausschnitt aus dem Wortlaut der Sprechakte, dokumentiert: <http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes.htm>), Klas (Klassifizierung nach den (1) Argumentationstypen Sal (Saliency), Koh (Kohärenz), Eff (Effizienz), Nat (Nation), Bürg (Bürger Europas), InsB (Institutionelle Balance), PolKom/UnpolKom (Leitbild einer politischen/unpolitischen Kommission), (2) Positionsnennungen ohne normative Rechtfertigung (Pos) und (3) den Bargaining-Sprechakten: Kompr (vermeintlicher Kompromiss zwischen den vorhandenen Positionen), Verweis auf Mehrheitsverhältnisse, Drohen (mit Veto in der anschließenden Regierungskonferenz), Verschieben (von strittigen Entscheidungen). Ferner: MS (Mitgliedstaaten), ER (Europäische Rat), Komp (Kommissionspräsident)

Spr	Haenel (NP-Fr) 1-013
Pos	Gegen Mehrheitswahl des KomP
Parl	-
Rech	Das wichtigste Problem ist die Frage der Exekutive, die sich je nach Politikfeld aufteilt in Kommission und europäischer Rat. Beide gilt es zu stärken. Doch eine starke Kommission ist eine Kommission, die unpolitisch bleibt, d.h. gegen Wahl mit einfacher Mehrheit
Wort	Élu à la majorité qualifiée et non à la majorité simple pour éviter le risque de politisation
Klas	Leitbild der unpolitischen Kommission (Unpol. Kom.)

Spr	Hain (Rg-UK) 1-019
Pos	Gegen Wahl des KomP
Parl	-
Rech	Ausgangspunkt InsB, nicht die Unabhängigkeit der Kommission gefährden
Wort	The European Union works because of the strength of each Institution and the balance between those Institutions ... We should take care not to threaten the independence of the Commission. The Commission may be a political body but it must not be allowed to become a partisan one.
Klas	InsB, UnpolKom

Spr	Hain (Rg-UK) 1-019
Pos	Für hauptamtlichen Präsidenten des ER
Parl	-
Rech	Kontinuität, effektiver Partner für die Kommission
Wort	constantly changing president cannot be an effective partner for the Commission or Parliament ... the European Council needs the continuity and strategic drive of a long-term president
Klas	Eff

Spr	Lamassoure (EP-Fr) 1-020
Pos	Für die Wahl des KomP
Parl	+
Rech	Regierungen müssen dem Bürger verantwortlich sein, Kommission ist eine Art Regierung, Angriff auf das Prinzip der unpolitischen Kommission
Wort	ceux, ou au moins l'un de ceux, qui dirigent l'Europe, sont choisis par les citoyens eux-mêmes. C'est ainsi que les citoyens contrôlent la politique locale, la politique régionale, la politique nationale. Il n'y pas d'autre moyen de leur faire contrôler la politique européenne...évident qu'à trente, l'incarnation de l'intérêt commun a besoin d'être considérablement renforcé. Ce n'est plus une fonction technique mais une fonction politique. (...) certains répliquent qu'il ne faut pas que la Commission soit l'otage d'une majorité politique. L'argument fait sourire. Dit-on d'un maire ou d'un Premier ministre qu'ils sont les otages d'une majorité politique? Oui, le Président de l'organe de l'intérêt commun doit être élu démocratiquement sur un programme, dont il représentera une majorité.
Klas	Bürg, Sal, PolKom

Spr	Brok (EP-De) 1-022
Pos	Für Wahl des KomP
Parl	+
Rech	Legitimität des EP gleichwertig mit der Legitimität der NP
Wort	Tatsache, dass das Europäische Parlament eine Legitimation hat, die nicht höherrangig ist oder unter der Legitimation der nationalen Parlamente
Klas	Bürg

Spr	Brok (EP-De) 1-022
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Schwächt die Kommission

Wort	Kommission ihre Leistungsfähigkeit nur hat, wenn sie die einzige operationelle Administration in der Europäischen Union ist ...Versuche, operationelle administrative Zuständigkeiten durch die Schaffung eines hauptamtlichen Ratspräsidenten zu schaffen, die Kommission sehr schwächen werden, weil dadurch eine Konkurrenz entsteht, die mehr Kräfte nach innen binden wird, als wir nach außen abgeben würden ...dass bei der Rolle, wie sie etwa im deutsch-französischen Vorschlag einem hauptamtlichen Ratspräsidenten gegeben wird, eine Möglichkeit der Kontrolle - auch der Kommission - vorgesehen ist, und damit führt auf Dauer dieser Ratspräsident nicht nur zu einem Dualismus, sondern auch zu einer Unterordnung der Kommission.
Klas	InsB

Spr	Michel (Rg-Bel) 1-023
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Konkurrenz zu Kommission
Wort	nous <u>ne pouvons accepter</u> un président à temps plein ... Ce Président développerait nécessairement une activité, une administration propre en concurrence directe, qu'on le veuille ou non, avec la Commission, ce qui est totalement <u>inacceptable</u> . L'équilibre institutionnel et la lisibilité du système en seraient gravement affectés.
Klas	InsB, Drohen

Spr	Oleksy (NP-Pol) 1-025
Pos	Für Wahl des Komp
Parl	+
Rech	Wie der Bürger seine nationale Regierung wählt, muss er auf europäischer Ebene die Kommission wählen
Wort	Defining the sources of legitimacy of the Union: One is the EP with its power to appoint the executive and make the Commission stronger
Klas	Bürg

Spr	Einem (NP-Aut) 1-031
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Das Effizienzargument rechtfertigt allenfalls eine kontinuierliche Vorsitzführung, aber keine operative Funktion
Wort	Die Zahl seiner Mitglieder rechtfertigt aus Gründen der Effizienz allenfalls eine kontinuierliche Vorsitzführung. Das ist eine gruppendynamische, keine hauptamtliche und vor allem keine operative Funktion.
Klas	Eff

Spr	Bösch (NP-Aut) 1-36
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Jedes Land muss die Möglichkeit haben, Präsidentschaft auszuüben, Kontinuität ist nicht personenabhängig
Wort	Ich glaube, dass es wichtig ist, dass jedes Land ... die Möglichkeit haben muss, die Präsidentschaft innerhalb der EU auszuüben ... Kontinuität dabei nicht gefährdet ist, weil die <u>Kontinuität in der Politik der Union nicht eine personelle sein kann, sondern sie muss eine thematische sein</u>
Klas	Eff

Spr	Kiljunen (NP-Fi) 1-038
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	EU muss effektiver, einfacher, demokratischer sein, inst. Balance und Gleichheit der Staaten wahren, Neue Institutionen sind gegen Vereinfachungsprinzip
Wort	Does <u>not simplify</u> and clarify decision-making, <u>nor</u> make it more democratic. On the contrary, it

	would just create a new institution and a new power centre, with more bureaucracy.
Klas	Eff, Sal

Spr	Bruton (NP-Irl) 1-041
Pos	Direktwahl des KomP durch Bürger, Ablehnung des dt-frz. Vorschlags, einer Wahl mit 3/5 Mehrheit
Parl	+ (präsidentielles System)
Rech	Die Fragen von Laeken, die Herausforderung ist mehr Demokratie zu schaffen, das steht vor Transparenz und Effizienz; Pol. Kommission, Möglichkeit der Abwahl der Regierung
Wort	Europe needs more democracy. Europeans need to feel that they can change their government at <u>European level, just as they can at home</u> ... they themselves, as citizens and voters, decide democratically who governs Europe. ... The three-fifths requirement would mean that the person to be elected as President of the Commission could not be readily identifiable to the people in advance of the European Parliament elections ... the decision on who will be President of the Commission will therefore be made in a private deal after the election...
Klas	Sal, Pol. Kom., Bürg

Spr	Bruton (NP-Irl) 1-041
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Würde die Institutionelle Balance verändern
Wort	Would clearly take over the job that the Commission is now doing and would subordinate the Commission to the Council in a new and very dangerous way.
Klas	InsB

Spr	De Rossa (NP- Irl) 1-043
Pos	Gegen Wahl des KomP mit einfacher Mehrheit
Parl	-
Rech	Starke Kommission ist eine von EP-Mehrheiten unabhängige Kommission
Wort	The non-partisan nature of that role can be maintained by ensuring that there is a three-fifths or two-thirds majority, for example, required for such an election ... The central role of the Commission cannot be overemphasised. We need a strong and effective Commission to serve the general interests of the people and the Member States
Klas	Unpol. Kom.

Spr	Tiilikainen (Rg-Fi) 1-45
Pos	Gegen Wahl des KomP mit einfacher Mehrheit
Parl	-
Rech	
Wort	The President of the Commission should be elected by the European Parliament with an appropriate qualified majority. The European Council should however, approve the choice - again, with an appropriate qualified majority.
Klas	Pos

Spr	Tiilikainen (Rg-Fi) 1-045
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Europäischer Rat muss wieder zurück zu seiner ursprünglichen Aufgabe, dann gibt es auch keine Effizienzprobleme
Wort	The rotating presidency of the Council has become cumbersome only because it has started to be loaded with inappropriate tasks. Originally, the presidency was a purely administrative function that, in the course of history has been burdened with more and more political tasks. When these tasks, starting with policy planning and implementation of external action, are returned to the Commission, the presidency will easily be able to continue to rotate
Klas	Eff, Koh

Spr	Hübner (Rg-Pol) 1-50
Pos	Keine Wahl des KomP mit einfacher Mehrheit
Parl	-
Rech	Keine Politisierung der Kommission
Wort	Would be elected by an enhanced majority of MEP ... to avoid unnecessary politicisation of the European Commission
Klas	Unpol. Kom.

Spr	Teufel (NP-De) 1-053
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Schwacher Präsident zwecks Balance der Institutionen
Wort	genaue Beschreibung und eine Beschränkung der Zuständigkeiten des Präsidenten nötig, damit nicht ein Ungleichgewicht zum Präsidenten der Kommission oder gar ein verhängnisvoller Dualismus entsteht
Klas	InsB

Spr	Teufel (NP-De) 1-053
Pos	Für Wahl des KomP mit einfacher Mehrheit
Parl	+
Rech	Keine
Wort	Der Kommissionspräsident muss vom Europäischen Parlament mit anschließender Zustimmung durch den Rat gewählt werden. Eine qualifizierte Mehrheit ist eher schädlich als nützlich.
Klas	Nicht näher begründet, daher: Pos

Spr	Roche (Rg -Irl) 1-59
Pos	Wahl des KomP durch ein Wahlkomitee bestehend aus NP und EP
Parl	-
Rech	Institutionelle Balance, die sich seit 50 Jahren bewährt hat, Gleichgewicht zwischen den Staaten; Wahlkomitee als Brücke zu den Bürgern
Wort	build a bridge between the national parliaments and, through the national parliaments, link up to citizens
Klas	InsB, Nat

Spr	Roche (Rg-Irl) 1-59
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Probleme der Rotation können gelöst werden, Rotation ist besser für die kleinen Staaten
Wort	The problems are fundamentally administrative and managerial, and the problems can be addressed.
Klas	Eff, Nat

Spr	Voggenhuber (EP- Aut) 1-061
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Prinzip des Parlamentarismus, Wesen der EU: Staatlichkeit, dt-frz: Vorschlag gleich Dominanz der Exekutive, Fehlen parlamentarischer Kontrolle
Wort	die Union längst <u>keine internationale Organisation</u> mehr ist und auch keine Domäne der Exekutive, dass sie Europa nicht nebenberuflich regieren können, dass sie <u>nicht Regierung, Gesetzgeber und Verfassungsgeber Europas in einem sein können</u> ... deutsch-französischen Vorschlag sehen: die Dominanz der Exekutive, keine Klarheit und keine Transparenz, mangelhafte Legitimation, <u>Fehlen parlamentarischer Kontrolle</u> , eine schwere <u>Beschädigung des Gleichgewichts der Institutionen</u> und die Dominanz der Großen über die Kleinen. ... es gibt <u>Aufgaben, die von ihrer Natur her Aufgaben der Parlamente sind</u> ... Europäischen Rat auf das limitieren, als was er

	<u>erfunden wurde</u>
Klas	Bürg, Sal, InsB, Koh,

Spr	Voggenhuber (EP-Aut) 1-061
Pos	Wahl des KomP durch das EP
Parl	+
Rech	Republikanische Institutionen- und Verfahrensordnung als Orientierungsmaßstab
Wort	Siehe oben
Klas	Bürg, Sal

Spr	Rack (EP-Aut) 1-063
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Mandat von Laeken: Einfacher, demokratischer, effizienter, einfacher heißt keine neuen Institutionen wie den ständigen Präsidenten
Wort	... einfacher heißt: keine neuen Institutionen ... wir brauchen vor allem keine verwirrende Vielfalt von Präsidenten. Es genügen ein Kommissionspräsident mit entsprechender Legitimation und funktionelle Vorsitzende in den anderen Gremien
Klas	Eff

Spr	Santer (Rg-Lux) 1-068
Pos	Legitimität des KomP kommt von den Regierungen
Parl	-
Rech	Ausgangspunkt: Das institutionelle Dreieck muss gestärkt werden
Wort	Conformément au mémorandum du Benelux, je plaide pour une élection du Président de la Commission européenne par le Parlement européen avec une majorité de la 3/5 de ses membres. En terme de légitimité, il est important que les candidats continuent de faire l'objet d'une proposition de candidature par le Conseil européen.
Klas	Nat

Spr	Santer (Rg-Lux) 1-068
Pos	Gegen Abschaffung der Rotation
Parl	+
Rech	Effizienzprobleme der Rotation sind behebbar, die Gleichheit der Staaten als Garant für die das Gleichgewicht zwischen den Institutionen
Wort	Mais l'égalité de traitement entre Etats membres, est un pendant à l'intérêt commun et une garantie pour l'équilibre entre les Institutions ... des forces, du principe de la rotation. Si faiblesse il y a, il faut y remédier et trouver des solutions adéquates sans mettre en cause le système.
Klas	Eff, Nat, InsB

Spr	Farnleitner (Rg-Aut) 1-70
Pos	Gegen Aufgabe des Rotationsprinzips
Parl	+
Rech	Die Kandidatenländer arbeiten gut mit, auch mit mehr Mitgliedern ist Funktionsfähigkeit nicht gefährdet
Wort	... weil wir plötzlich in den Institutionen mehr werden, ... dürft keinen Vorsitz mehr haben. Ich verstehe diese Logik überhaupt nicht! Aus der Erfahrung des Konvents gibt es dafür keinen Anlass.
Klas	Eff

Spr	Farnleitner (Rg-Aut) 1-070
Pos	Gegen Wahl des KomP mit einfacher Mehrheit
Parl	-

Rech	Keine
Wort	Ich unterstütze sehr, dass der Kommissionspräsident durch das Europäische Parlament gewählt wird, aber auf Vorschlag des Rates.
Klas	Pos

Spr	Berger (EP-Aut) 1-076
Pos	Diskreditieren des dt.-frz.Vorschlags/permanenter Ratsvorsitz
Parl	+
Rech	Ausgangspunkt Laeken: Demokratie, Effizienz, Transparenz, Vergleich des dt.-frz. Vorschlags mit Andorras Regierungssystem
Wort	treffend, dass eine Schweizer Zeitung den Vorschlag bezeichnet hat als Regierungsmodell, das derzeit in Andorra zur Anwendung kommt und schon daher wahrscheinlich kaum geeignet ist, doch ein etwas größeres Gebilde als Andorra, nämlich die Europäische Union, zu regieren. In Andorra teilen sich der französische Staatspräsident und der Bischof von Urgell die Macht
Klas	Sal

Spr	Fayot (NP-Lux) 1-081
Pos	Gegen Abschaffung der Rotation
Parl	+
Rech	Europäischer Rat mächtiger geworden, weil die Ministerräte nicht funktionieren, untransparente Diplomatie, der Rat muss sich wieder auf seine Funktion beschränken, den permanenten Ratspräsidenten werden die anderen Regierungschefs nicht mächtig werden lassen, so viel Föderalismus wolle keiner, ergo brauche man das neue Amt auch nicht zu schaffen
Wort	la présidence de cet organe, les Etats membres veulent-ils un Monsieur Bush européen, voire un Monsieur Chirac pour être leur supérieur? Je ne pense pas que nous en soyons arrivés à ce stade final du fédéralisme. Ce n'est surtout pas l'impression que me donnent les grands Etats membres. Le Président du Conseil européen qu'ils imaginent sera peut-être un numéro de téléphone, mais à quoi servira-t-il s'il n'a rien dire? Ce sera surtout un Président de séance. Et pour cela, il n'est pas nécessaire d'abandonner la rotation des présidences.
Klas	Koh

Spr	Estaing (Präs) 1-086
Pos	Entgegnet auf die Feststellung von Maij Weggen (EP), dass sich nur 7 Kollegen für den Ratspräsidenten ausgesprochen haben, 7 sich gar nicht geäußert haben, aber 40 dagegen sind: Das Stimmverhältnis im Konvent ist zweitrangig
Parl	
Rech	
Wort	la Convention doit avoir des règles plus subtiles parce que, par exemple, la représentation n'est pas proportionnelle. Vous avez deux membres de la Commission, deux ou trois fois plus de parlementaires nationaux que de parlementaires européens. Par conséquent, il faut prendre une vue globale en tenant compte de la diversité de la Convention.
Klas	Framing des Verfahrens: Mehrheiten zählen nichts - nicht kodiert

Plenardebatte am 21. Januar 2003

Spr	Hänsch (Präsidium, EP-De) 2-005
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Erfolgreiches Gleichgewicht bewahren, Europäischer Rat als Impulsgeber, dann ist der permanente Vorsitzende auch kein keine Konkurrenz zu Kommissionspräsident, Kompetenzabgrenzung
Wort	Wir müssen das erfolgreiche Gleichgewicht in dem Dreieck Parlament, Kommission und Rat bewahren ... Die Kompetenzen des Europäischen Rates müssen auf das zurückgeführt werden, was ursprünglich einmal vorgesehen war, d.h. der Europäische Rat ist Impulsgeber

Klas	InsB, Koh
Spr	Stuart (NP-UK) 2-007
Pos	Für einen starken Präsidenten des ER
Parl	-
Rech	Für eine <i>wahre</i> Balance der Institutionen muss der Rat gestärkt werden, EU muss gute Resultate liefern
Wort	Want a strong and effective Union which delivers for the people ... The structure is inherently unstable and, therefore, its very design makes it difficult to give strategic direction ... To have a proper balance, the Council needs to change the way it operates. It needs a permanent chair to provide that strategic direction
Klas	InsB, Eff
Spr	Meyer (NP-De) 2-010
Pos	Für ein Troika-Präsidium an der Spitze des Rates
Parl	-
Rech	Kompromiss zwischen den Positionen
Wort	dass sich die Befürworter der Rotation und die Befürworter von mehr Kontinuität durchaus in einem vernünftigen Kompromiss treffen können, der die dem deutsch-französischen Vorschlag zu Grunde liegende Version einer Föderation der Nationalstaaten besser umsetzt als es in der Vergangenheit gelungen ist.
Klas	Kompr
Spr	Lequiler (NP- Fr) 2-013
Pos	Für einen starken Präsidenten des ER
Parl	-
Rech	Deutsch-französischer Kompromissvorschlag
Wort	je salue l'accord franco-allemand intervenu la semaine dernière, très important dans l'esprit de compromis que j'évoquais. La Commission est renforcée, son pouvoir d'initiative est conforté, son indépendance est garantie et la stabilité de la présidence du Conseil, indispensable tant sur la scène internationale que vis-à-vis du citoyen, est également garantie
Klas	Kompr
Spr	Duhamel (EP-Fr) 2-015
Pos	Zeigt Zielkonflikte auf zwischen fünf Prinzipien: Einfachheit, Effizienz, demokratisch, doppelte Legitimität Staat und Bürger, Stärkung aller Institutionen
Parl	
Rech	
Wort	dans d'autres cas, certains critères seront remplis et d'autres pas. Il faut le dire clairement et arbitrer.
Klas	Framing der Entscheidungssituation - nicht kodiert
Spr	Fischer (Rg-De) 2-020
Pos	Verteidigt Kompromissvorschlag, interpretiert ihn, also eher für starken Präsidenten
Parl	-
Rech	Kompromiss, Funktionsfähigkeit
Wort	Im Konvent gibt es zwei unterschiedliche Herangehensweisen an die künftige institutionelle Architektur. Einige konzentrieren ihre Überlegungen auf die Rolle des Rates und seiner Vorsitzfrage, andere auf die künftige Rolle des Europäischen Parlaments und der Kommission. Deutschland und Frankreich haben den Versuch unternommen, diese scheinbar gegensätzlichen Sichtweisen in einem Modell zusammenzuführen ... Wer die Funktionsweise des rotierenden Modells kennt und versucht, sich dieses unter den Bedingungen der 25 und mehr Mitgliedstaaten vorzustellen, dem wird es schwer fallen, ein solches Modell tatsächlich in einem effizienten, transparenten und funktionalen Sinn auf die erweiterte Union zu übertragen
Klas	Kompr, Eff

Spr	Fischer (Rg-De) 2-020
Pos	Wahl des Komp durch das EP (sagt nicht mit welcher Mehrheit, bezieht sich aber auf den dt-frz. Vorschlag, meint also die 3/5-Mehrheit)
Parl	+/-
Rech	Stärkere demokratische Legitimität, Unionsbürger
Wort	Ziel ist eine stärkere demokratische Legitimation der Kommission und eine Stärkung des Europäischen Parlaments - den beiden zentralen Institutionen der Integration.
Klas	Sal

Spr	De Villepin (Rg-Fr) 2-021
Pos	Verteidigt dt-frz. Vorschlag: Aufgabe der Rotation, starker Präsident des ER
Parl	-
Rech	Funktionsfähigkeit
Wort	par un renforcement du triangle institutionnel, à concilier la double inspiration de l'Europe, celles des Etats et celle des peuples, pour une Europe plus forte.
Klas	Kompr, InsB, Eff

Spr	Wittbrodt (NP-Pol) 2-022
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Dreifache Außenvertretung schadet der EU
Wort	President should be situated in the European Commission
Klas	Eff

Spr	Hain (Rg-UK) 2-026
Pos	Für den dt-frz. Vorschlag: Aufgabe der Rotation, starker Präsidenten des ER
Parl	-
Rech	Guter Kompromiss, Ratsstärkung funktionale Notwendigkeit
Wort	I agree, word for word, with what both Mr Fischer and Mr De Villepin said
Klas	Pos, Kompr, Eff

Spr	Heathcoat-Amory (NP-UK) 2-30
Pos	Gegen permanenten Ratsvorsitz, der ernannt wird
Parl	+
Rech	Keine Wahl durch den Bürger
Wort	A top-heavy structure being created, a Europe of presidents, the result of institutional bargaining rather than an examination of political principles.
Klas	Sal

Spr	Tiilikainen (Rg-Fi) 2-38
Pos	Gegen Aufgabe der Rotation
Parl	+
Rech	Versucht das Argument der Gegenseite zu entkräften, dass der Präsident nur die Sitzung leitet, das wahre Ziel der Gegenseite sei eine Verschiebung der 'structures of power'
Wort	the significance of a rotating presidency is much deeper than just arranging meetings
Klas	InsB (würde verschoben)

Spr	Rack (EP-Aut) 2-041
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Solches Amt wäre gegen das Prinzip der Einfachheit/Effizienz und der Gleichheit der Staaten
Wort	Wir haben den Gedanken der Einfachheit der Struktur der Organe in den Vordergrund gestellt - ganz zu Recht und sehr bewusst -, und dieser neue Vorschlag widerspricht meiner Meinung

	nach dieser Forderung in hohem Maße. Die Vorschläge laufen auf eine viel <u>kompliziertere</u> und unverständlichere Lösung als die des Status quo hinaus. Die bessere Funktionsfähigkeit erscheint um nichts gewährleistet, und im Wesentlichen ist auch die Idee der <u>Gleichheit der Mitgliedstaaten</u> hier immer wieder in Frage gestellt
Klas	Eff, Nat

Spr	Carey (NP-Irl) 2-043
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Schwächt die Kommission und verletzt damit die Institutionelle Balance
Wort	elected president of the Council, I am concerned that the institutional balance in general and the role of the Commission in particular could be weakened,
Klas	InsB

Spr	Carey (NP-Irl) 2-043
Pos	Wahl des KomP durch Wahlkomitee aus NP und EP,
Parl	-
Rech	Näher am Bürger
Wort	Involving the European Parliament and national parliaments each playing a fifty/fifty role would help bring the election of the Commission President closer to its citizens.
Klas	Nat

Spr	Gormley (NP-Irl) 2-047
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Schwächt die Kommission, Gegenseite will Machtstruktur verändern, Angriff auf die Motive der Gegenseite
Wort	an attempt to shift the balance of power to the Council
Klas	InsB

Spr	Brok (EP-De) 2-048
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Wahre Motive der Befürworter ist nicht Kontinuität, sondern eine Machtverschiebung, Effizienz lässt sich auch in der Rotation erzielen
Wort	Wenn Kontinuität auf der Ratsseite ... einzige und wirkliche Grund sein soll, so wie es hier dargestellt wurde, gibt es dann nicht Möglichkeiten, diese Effizienz auch auf eine andere Art und Weise herzustellen
Klas	InsB, Eff

Spr	Brok (EP-De) 2-048
Pos	Gegen Wahl des KomP mit QME
Parl	+
Rech	Wäre weniger als geltendes Recht, Politisierung soll vermieden werden, die er für erstrebenswert hält
Wort	Ist man wirklich der Auffassung, dass man bei der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament letzterem einen Gefallen tut, wenn man - um eine Politisierung zu vermeiden - für diese Wahl eine qualifizierte Mehrheit vorsieht, so dass der Kommissionspräsident mit einer 2/3-Mehrheit gewählt wird? Ich als Mitglied des Europäischen Parlaments würde dann lieber bei der <u>Regelung von Nizza</u> stehen bleiben
Klas	PolKom, Koh

Spr	Voggenhuber (EP-Aut) 2-060
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+

Rech	Keine demokratische Legitimation, Beschädigung des inst. Gleichgewichts
Wort	deutsch-französische Vorschlag verschwendet <u>keinen Gedanken an die demokratische Legitimation</u> ... Erinnern wir uns doch einfach daran, <u>wozu der Europäische Rat geschaffen wurde</u> , nämlich als ein Kolloquium, als eine Gesprächsrunde von Staats- und Regierungschefs ... würde eine schwere Beschädigung des interinstitutionellen Gleichgewichtes bedeuten
Klas	Sal, Koh, InsB

Plenardebatte 15.Mai 2003: Aussprache zu Artikelentwürfen über die Institutionen

Spr	Lamassoure (EP-Fr) 4-24
Pos	Wahl des KomP mit einfacher Mehrheit
Parl	+
Rech	Wahl durch die Bürger, Parlamente wählen mit einfacher Mehrheit
Wort	Son président doit donc recevoir une légitimité démocratique propre, indépendante des Etats: celle du vote populaire par l'intermédiaire du Parlement européen, se <u>prononçant à la majorité simple</u> . Si on exige une majorité qualifiée, on <u>confisque le vote populaire</u> au profit de combinaisons de couloir
Klas	Bürg, Sal

Spr	Brok (EP-De) 4-027
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Stört die institutionelle Balance, keine parl. Kontrolle, Kontinuität anders herstellbar
Wort	den Ansatz zum Intergouvernementalen hat und b) die Balance zwischen den Institutionen erheblich stört. Dieser Ratspräsident unterliegt <u>keiner parlamentarischen Kontrolle</u> , obwohl er beispielsweise in der Außenvertretung exekutive Aufgaben haben soll ... Kontinuität kann ... jedoch auch auf andere Weise hergestellt werden
Klas	InsB, Sal, Eff

Spr	Einem (NP-Aut) 4-28
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Unerwünschte Intergouvernementalisierung
Wort	vollständigen Veränderung der europäischen Architektur ... ist eine Tendenz zum Intergouvernementalismus,
Klas	InsB

Spr	Santer (Rg- Lux) 4-030
Pos	EP wählt KomP
Parl	+
Rech	Keine
Wort	Les pays du Benelux proposent ensuite de renforcer le Parlement européen en lui donnant le pouvoir d'élire le président de la Commission.
Klas	Pos

Spr	Voggenhuber (EP-Aut) 4-035
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Verweis auf Mehrheitsverhältnisse, demokratische Kontrolle, institutionelles Gleichgewicht
Wort	Bisher haben 101 Mitglieder einen Antrag gegen eine dauernde Ratspräsidentschaft gestellt, 15 Regierungen. Reicht das, oder müssen wir uns noch Wochen mit diesem Plan, der hier keine Mehrheit hat, niemals einen Konsens haben wird, abquälen? ... was denn an der Wahl von pensionierten und emeritierten Ministerpräsidenten in ein höchstes Amt der Union demokratisch

	ist, was denn die parlamentarische Kontrolle dieses Ratspräsidenten sein soll, wie es denn mit dem Gleichgewicht der Institutionen aussieht ... mit einer angelegten Rivalität zwischen dem Ratspräsidenten und dem Kommissionspräsidenten, mit einer entstehenden Parallelbürokratie
Klas	Kompr, Drohen, Sal, InsB, Eff

Spr	Bruton (NP-Irl) 4-041
Pos	Direktwahl des KomP
Parl	+ /-
Rech	Europäischen Demos kreieren
Wort	If ... we allowed the people to elect the President of Europe, then we would create a European demos. Many people say that we cannot have such a thing until we have a European demos. We will never have a European demos until we have a European election because a European election to select a president will create such a demos. It will create such a political space; it will create such a European debate. We will never have it with the present system, and that is why I support what George Papandreu has proposed.
Klas	Bürg

Spr	Hain (Rg-UK) 4-045
Pos	Für einen starken Rat, Teampräsidenschaften
Parl	-
Rech	Nötig um eine Institutionelle Balance zu erreichen (d.h. er geht von einem gegenwärtigen Ungleichgewicht aus), Verweis auf die Pos von Sw, Pol, Spain and others
Wort	turning the Council into an institution fit to fulfil its role: a real partner for the Commission, able to speak for and deliver governance ... As for Council formations, I cannot accept a single legislative Council ... an alternative to a full-time chairman of the European Council that meets our vision of a Union capable of delivering on the issues that really matter.
Klas	Drohen, InsB, Eff

Spr	Hain (Rg-UK) 4-045
Pos	Gegen Wahl des KomP durch das EP
Parl	-
Rech	Kom nicht politisieren,
Wort	Europe needs a strong, independent and impartial Commission, accountable to the Parliament and to the Council. (Widerspruch: Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit)
Klas	UnpolKom

Spr	Wittbrodt (NP-Pol) 4-046
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Bringt nicht mehr Effizienz
Wort	It does not solve anything in terms of the efficiency of the decision-making process
Klas	Eff

Spr	Duff (EP-UK) 4-051
Pos	Integration der exekutiven Funktionen durch Personalunion Kommissionspräsident und Ratspräsident, erster Schritt: Vorsitz Rat für allgemeine Angelegenheiten
Parl	+
Rech	Kohärenz, Unterstützung, parlamentarische Demokratie
Wort	a stronger executive authority than we have at present, which is more solidly grounded inside parliamentary democracy ... follow the logic of the merger of the roles of Commissioners Solana and Patten and to move towards the integration of all the executive functions and resources of the Union beneath a single presidency ... a growing number of others support the proposal that the President of the Commission should chair the General Affairs Council.
Klas	Kompr, Koh (Doppelhut des Außenministers), Sal

Spr	Teufel (NP-De) 4-052
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Keine normative Auseinandersetzung
Wort	meine Pos in elf Punkten darstellen
Klas	Pos

Spr	Teufel (NP-De) 4-052
Pos	Wahl des KomP durch einfache Mehrheit des EP
Parl	+
Rech	Keine normative Auseinandersetzung
Wort	Die Verfassung muss eine Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments und eine Stärkung der Rechte der Kommission bringen. Das ist aber auch der Fall, wenn die Vorschläge des Präsidiums und meine ergänzenden Vorschläge berücksichtigt werden.“
Klas	Pos

Spr	Hübner (Rg-Pol) 4-053
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER, für Gruppenpräsidentschaften der verschiedenen Ratsformationen
Parl	+
Rech	Prinzipien der Effizienz und der Gleichheit der Staaten gleichermaßen berücksichtigen
Wort	Take advantage of the benefits of rotation while at the same time ensuring greater continuity and efficiency
Klas	Kompr

Spr	Hübner (Rg-Pol) 4-053
Pos	Keine richtige Wahl des KomP durch das EP
Parl	-
Rech	
Wort	I would suggest that the European Council should at least propose two candidates for Parliament to choose from
Klas	Pos

Spr	Timmermanns (NP-Nl) 4-063
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER, aber nicht prinzipiell gegen permanenten Vorsitz
Parl	+
Rech	Keine normative Begründung
Wort	Je ne suis pas, en principe, contre un Président plus permanent du Conseil européen ...mais les propositions du praesidium sont un peu trop cinquième République et un peu trop peu situation allemande. Je vois là encore des possibilités d'améliorer la situation en ligne avec ce qui a été proposé par le Benelux.
Klas	Pos, Kompr

Spr	Tiilikainen (Rg-Fi) 4-065
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	der Europäische Rat soll bei seiner ehemals gedachten Rolle bleiben, Verweis auf Jean Monnets Gemeinschaftsmethode, deren Kern die Gleichheit der Staaten sei
Wort	I am not willing to disturb the original communitarian order among European institutions ... The European Council should maintain its current role as the driving force of integration without becoming an institution or having a bureaucracy of its own. It should not adopt functions originally designated to the Council. We do not need new institutions nor new principles, but we should safeguard the original heritage of Jean Monnet in European institutions.
Klas	Pos, Koh

Spr	Kirkhope (EP-UK) 4-078
Pos	Gegen politische Kommission, d.h. implizit gegen eine Wahl durch das EP (aber für die Einzelverantwortung jedes Kommissars gegenüber dem EP)
Parl	-
Rech	Leitbild der unpolitischen Kommission, zum dem die Kommission wieder zurückkehren muss, gefragt sind Spezialwissen, nicht Politiker
Wort	The Commission should be more non-political than it is currently. I would personally prefer that each Commissioner <u>appointed</u> should be either a current or <u>former civil servant</u> from the Member State concerned ... requires more specialist skill than is sometimes available from that large number of retired or preferred politicians.
Klas	Unpol. Kom

Spr	Meyer (NP-D)4-080
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Keine, stattdessen Auflistung wie Rivalität zum KomP vermieden werden kann: genaue Aufgabenbeschreibung (keine Außenvertretung der EU), rotierende, obligatorische Troika mit drei Regierungs- oder Staatschefs, die den Vorsitzenden beraten und kontrollieren, kein eigenes Sekretariat, um administrative Gegenmacht zu vermeiden
Wort	Dies müsste ein Kompromiss sein, auf den wir uns verständigen können
Klas	Kompr

Spr	Roche (Rg-Irl) 4-082
Pos	Wahl des KomP durch NP und EP
Parl	-
Erkl	Bezug auf ein von 16 MS unterschriebenem Papier, demokratische Wahl
Wort	submitting a paper to the Convention 16 Member States have sought to indicate our concerns over the issues that face us on the institutional side
Klas	Kompr

Spr	Roche (Rg- Irl) 4-082
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Würde Ungleichgewicht schaffen
Wort	I am concerned that to do so would create an imbalance
Klas	InsB

Spr	Fischer (Rg- De) 4-085
Pos	Für Wahl des KomP durch EP
Parl	+
Rech	Verweis auf die Gemeinschaftsmethode, deren Interpretation stärkere supranationale Institutionen bedeute, Zustimmung zu Benelux-Vorschlag
Wort	Zahlreiche, sich teilweise gegenseitig ausschließende Änderungsvorschläge liegen vor ... Das kann nach Lage der Dinge nur ein ausgewogener, guter Kompromiss sein. Der Entwurf des Konventspräsidiums bildet dafür eine gute Arbeitsgrundlage. Insbesondere der Benelux-Vorschlag enthält aber auch wichtige Ansätze, um die sich ein Konsens kristallisieren könnte ... Ich begrüße die Zustimmung im Konvent zur Wahl des Kommissionspräsidenten im <u>Lichte der Europawahlen</u> . Sie <u>stärkt</u> das Europäische Parlament, die Kommission und die <u>europäische Demokratie</u> insgesamt. Um den direkten Zusammenhang zwischen den Europawahlen und der Person des Kommissionspräsidenten sicherzustellen, sollte das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder wählen, alles andere wäre meines Erachtens ein integrationspolitischer Rückschritt
Klas	Kompr, Koh, Sal

Spr	Fischer (Rg-De) 4-085
-----	-----------------------

Pos	Begrüßt Benelux-Vorschlag (Komp als Vorsitzender des Rates für allgemeine Angelegenheiten), aber weiter für den permanenten Vorsitzenden im Europäischen Rat.
Parl	+/-
Erkl	Verweis auf Benelux-Vorschlag
Wort	Für prüfenswert halte ich den Benelux-Vorschlag, neben einer stabilen Vorsitzregelung im Außenrat einen dauerhaften Vorsitz im Allgemeinen Rat zu schaffen.
Klas	Kompr

Spr	Kiljunen (NP-Fin) 4-089
Pos	Gegen starken Präsidenten des ER
Parl	+
Erkl	Verweis auf eine gemeinsame Erklärung von 68 Konventsmitgliedern, die das Präsidium nicht respektiere, Verschiebung der institutionellen Balance
Wort	Although a total of 68 Members of the Convention are supporting this contribution, the Praesidium proposal has ignored our Pos somewhat. That is a bit strange ... A full-time president for the European Council would become a powerful new institution, which would certainly disrupt the institutional balance
Klas	Kompr, InsB

Spr	MacLennan of Rogart (NP-UK) 4-090
Pos	Für starken Präsidenten des ER
Parl	-
Rech	Keine, sondern Kompromissvorschlag
Wort	One solution would have the president of the Commission chair the General Affairs Council - as proposed by the Benelux countries, Mr Duff and a number of others. I hope that flies. If not, an alternative solution would be to share the different functions between the rotating chair - to chair the Legislative Council, host European Council meetings and communicate their decisions - and a longer-serving, politically-eminant secretary-general to chair the General Affairs Council, other formations and to drive forward the European Council's agenda.
Klas	Kompr

Spr	Rack (EP-Aut) 4-091
Pos	Für eine politische Kommission, gewählt durch EP
Parl	+
Rech	Keine, Politisierung sei nötig, aber keine Rechtfertigung warum
Wort	ein Verbrechen an der Idee Europa wäre, die Kommission nur als einen Haufen von Bürokraten darzustellen, von älteren Beamten, die offenbar dann in Europa eine unpolitische Spielwiese bekommen sollen. Das ist genau das, was wir nicht brauchen. Wir brauchen ein politisch legitimes Gremium, das für Europa spricht
Klas	PolKom

Spr	Duhamel (EP-Fr) 4-092
Pos	Für permanenten, aber schwachen Vorsitzenden des Europäischen Rates
Parl	+/-
Rech	Ein Präsident mit einer schwachen Legitimität und wenig Aufgaben stellt kein legitimatorisches Problem dar.
Wort	Je ne suis pas d'accord avec Valéry Giscard d'Estaing pour qu'il soit élu par le congrès des députés, des peuples et, à terme, au suffrage universel. Là, pour le coup, ça deviendrait trop de légitimité. Mais la version du praesidium convient très bien : il a peu de légitimité et il a peu de pouvoir. Donc, il peut donner un peu de continuité, un peu de stabilité, mais pas tout le reste.
Klas	InsB, Kompr, Sal

Spr	Farnleitner (Rg-Aut) 4-094
Pos	Für Rotation
Parl	+

Rech	Keine, stattdessen Verweis auf die gemeinsame Erkl von 16 MS (Mrs Tiilikainen, de Gucht), Unmut darüber, dass die Großen das nicht zur Kenntnis nehmen
Wort	We in the group of the small and medium sized countries take the proposals of the big ones very seriously, but we would be glad if some or most of you, at least in smaller circles, could take our proposals seriously enough that you would be able to discuss them.
Klas	Kompr

Spr	Fayot (NP-Lux) 4-096
Pos	Gegen starken Europäischen Rat
Parl	+
Rech	Nicht der Präsident, sondern der Europäischer Rat ist das Problem, weil er sich zu übergeordneten Institution entwickelt habe, wenn es nur darum ginge die Sitzungen zu leiten, bräuchte man auch keinen dauerhaften Vorsitz, in Wahrheit gehe es nicht um Kontinuität, sondern um eine Machtverlagerung
Wort	Soit ce président a un pouvoir véritable avec sa bureaucratie pour assurer la continuité et l'efficacité du Conseil européen, soit il n'est qu' un président de séance sans pouvoir et il n'assure ni efficacité ni continuité. (...). Pourquoi donc faut-il un tel président de séance au lieu d'un Premier ministre président du Conseil européen par rotation
Klas	InsB, Eff

Spr	Oleksy (NP-Pol) 4-098
Pos	Für starken ER
Parl	-
Rech	Funktionsfähigkeit des Europäischen Rates, Vertretung der EU nach außen
Wort	Will serve the internal efficiency of the Union and clarify its external representation
Klas	Eff

Spr	Hain (Rg-UK) 4-102
Pos	Für dauerhaften Vorsitz im ER
Parl	-
Rech	Keine, Verweis auf vermeintlichen Kompromiss
Wort	The elected Chairman of the Council and the proposals for the election of the President of the Commission were a <u>compromise</u> between two different strands in this Convention. (...)if they (members of the Convention) want an outcome to this Convention, as I do, with a single text all agreed (...), an elected president/chairman of the Council is an indispensable part of that, as is strengthening the Pos of the Commission President
Klas	Kompr, Drohen

Spr	Roche (Rg-Irl) 4-105
Pos	Gegen dauerhaften Vorsitz des ER
Parl	+
Rech	Institutionelle Balance
Wort	Will undermine well-tried, well tested balances that currently exist between the institutions.
Klas	InsB

Spr	Abitol (EP-Fr) 4-106
Pos	Gegen Wahl des KomP durch einfache Mehrheit des EP
Parl	-
Rech	Gegen politisierte Kom weil Voraussetzung für Mehrheitsdemokratie fehlt
Wort	Cette politisation à droite ou à gauche, à mon sens, fera que le président de la Commission sera perçu par les Européens comme étant de droite ou de gauche, c'est-à-dire qu'il se coupera de la moitié de l'électorat européen. J'ai vraiment du mal à saisir en quoi on met de la démocratie.
Klas	Unpol.Kom, Nat

Spr	Heatcoat-Amory (NP-UK) 4-108
-----	------------------------------

Pos	Gegen hauptamtlichen Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Keine Voraussetzung für Europäische Regierung, keine Rechenschaftspflicht des hauptamtlichen Präsidenten
Wort	We are going to have a president, an appointed foreign minister, a president of the Commission, elected or appointed according to a novel new procedure, and then we are going to have a great raft of vice-presidents. (...). (This) will constitute a kind of European government, but without the accountability and control that we demand from government ... Europe of presidents will do nothing to move Europe closer to its citizens
Klas	Nat, Sal

Spr	Viên (NP, Fin) 4-116
Pos	Gegen permanenten Präsidenten des ER
Parl	+
Rech	Inst. Balance, Vetomöglichkeiten in der Regierungskonferenz
Wort	Nor can I see how Finland and many other Member States could accept such a President of the European Council in the IGC. It is worrying that the President has not truly listened to the majority opinion of the Member States in this matter
Klas	InsB, Drohen

Spr	Christophersen (Rg-Dk) 4- 118
Pos	für einen Präsidenten des ER mit moderater Macht
Parl	+ / -
Rech	Kompromiss erzielen
Wort	Even though there are strong differences of opinion, I believe it is possible to bridge our views. If we decide to make this idea part of a larger and more ambitious <u>package</u> of changes, then the way forward should be to establish a clear job description for the elected chairman that will work in practice. It must be made clear that the elected chairman <u>is the servant, not the master</u> , of the European Council, a person who performs the practical function of preparing and chairing meetings in the Council
Klas	Kompr

Spr	Bösch (NP-Aut) 4-120
Pos	Gegen dauerhaften Vorsitz
Parl	+
Rech	Keine normative Begründung für seine Position
Wort	Ich <u>bin der Ansicht</u> , dass die Rotation innerhalb des Europäischen Rates, wie sie innerhalb der Union jetzt praktiziert wird, beibehalten werden sollte
Klas	Pos

Spr	De Rossa (NP-Irl) 4-129
Pos	Für die Wahl des KomP durch das EP
Parl	+
Rech	Wähler muss über den Präsidenten entscheiden können, dafür auch bereit ein Auflösungsrecht zu akzeptieren, wie es etwa Bruton forderte
Wort	Is important to have a connection between the legitimacy of the vote of the elector and the selection of the President.
Klas	Sal

Spr	Lequiler (NP-Fr) 4-142
Pos	Kompromissvorschlag als Alternative zum hauptamtlichen Präsidenten
Parl	+/-
Rech	
Wort	équilibre entre stabilité du Conseil européen et le nécessaire partage des responsabilités entre les différents Etats membres. Compromit : Présidence par équipe de trois pays pour une période

	de 18 mois
Klas	Kompr

Spr	De Villepin (Rg-Fr) 4-149
Pos	Für den Entwurf des Präsidiums
Parl	-
Rech	Framing der Entscheidungssituation: Präsentwurf als bestmöglicher Kompromiss
Wort	Je souhaiterais insister sur l'importance que la Convention trouve un accord sur les institutions. Il est illusoire de penser que la conférence intergouvernementale parviendrait à réussir ce que la Convention aurait échoué à faire. C'est pourquoi je voudrais lancer un appel (...) pour nous acceptions de chercher un consensus, comme nous y invite le praesidium
Klas	Kompr

Spr	De Villepin (Rg-Fr) 4-149
Pos	Für hauptamtlichen Präsidenten
Parl	-
Rech	Funktionsfähigkeit, EP, Kom haben auch einen Präsidenten
Wort	En ce qui concerne l'efficacité ... création d'un président à plein temps pour le Conseil européen, <u>comme c'est le cas pour le Parlement et la Commission.</u>
Klas	Eff, Koh

Spr	Voggenhuber (EP-Aut) 4-153
Pos	Gegen permanenten Präsidenten
Parl	+
Rech	Legitimitätsprinzip
Wort	Die Legitimation des Rates besteht ausschließlich darin, dass seine Mitglieder Teile einer parlamentarisch legitimierten Regierung sind. Wie kann also jemand, der nicht Mitglied einer parlamentarisch legitimierten Regierung ist, Präsident des Europäischen Rates werden? Das ist ein Legitimationsdefizit völlig neuer Dimension
Klas	Sal

Spr	Voggenhuber (EP-Aut) 4-153
Pos	Für eine wahre Wahl des KomP
Parl	+
Rech	Für eine richtige Wahl des Kommissionspräsidenten. Der Kompromissvorschlag ist Etikettenschwindel, es handelt sich nur um eine Bestätigung
Wort	Fragen, die man auch stärker unter <i>demokratiepolitischen Aspekten</i> berücksichtigen sollte: ... (Wahl des KomP) bei diesem Vorschlag handelt es sich nicht um eine Wahl. Das ist ein Etikettenschwindel, es handelt sich nur um eine Bestätigung. Daher mein Vorschlag: Das Europäische Parlament wählt die Kommission, der Rat bestätigt sie. Spielen wir nicht mit Worten, das, was derzeit vorgesehen ist, ist keine Wahl, sondern lediglich eine Bestätigung!
Klas	Sal

Die Haushaltskompetenzen des EP¹⁹⁸

Zu den Pro-EP-Sprechakten zählen auf der Einnahmenseite folgende Forderungen: Einführung einer EU-Steuer, QME im Rat bei Entscheidung über Eigenmittel der EU und Mitspracherechte des EP. Zu den Contra-EP-Sprechakten zählen folgende Positionen: Beibehaltung des gegenwärtigen Verfahrens der Einstimmigkeit im Rat, keine eigenen EU- Steuern. Auf der Ausgabenseite ist für das EP förderlich: Die Mitbestimmung bei der Finanziellen Vorausschau, die Aufgabe der Unterscheidung in obligatorische und nichtobligatorische Ausgaben, das Letztentscheidungsrecht des EP im Haushaltsverfahren. Gegen das EP gerichtet ist: die Beibehaltung der Unterscheidung der Ausgabenarten (bzw das Ende der Unterscheidung, aber unter der Bedingung, dass die Finanzielle Vorausschau den Spielraum beim jährlichen Budgetverfahren einschränkt), die Einstimmigkeit bei der Finanziellen Vorausschau und allenfalls das Zustimmungsrecht des EP (keine Mitentscheidung), die Beibehaltung des gegenwärtigen Haushaltsverfahrens

Plenardebatte am 5. Dezember 2002

Spr	Hänsch (Präsidium, EP-De) 4-015
Pos	Ausgaben: Für Aufgabe der Unterscheidung, Mitentscheidung im Haushaltsverfahren sowie in der finanziellen Vorausschau
Parl	+
Rech	keine
Wort	begrüße den Vorschlag, die Unterscheidung von obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben aufzuheben. Ich begrüße es ausdrücklich, dass in den Haushalt das Mitentscheidungsverfahren für den gesamten Prozess eingeführt werden soll. Allerdings sollte dieses Mitentscheidungsverfahren auch für die mittelfristige Finanzvorausschau gelten. Ob die vorgeschlagene Zuordnung der abschließenden Entscheidungen zum Rat bei der Einnahmenseite und zum Parlament bei der Ausgabenseite bleiben soll, das müssen wir noch einmal sehr genau überlegen und prüfen. Ich bin nicht grundsätzlich dagegen, aber wir sollten diese Fragen noch einmal prüfen.
Klas	Pos

Spr	Michel (Rg-Be) 4-016
Pos	Unterscheidung der Ausgabenarten aufheben
Parl	+
Rech	Keine
Wort	Troisièmement, renforcement du rôle du Parlement européen, extension de la codécision, suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires, communautarisation du troisième pilier
Klas	Pos

Spr	Michel (Rg-Be) 4-016
Pos	Für Kompetenz des EP auf der Einnahmenseite
Parl	+
Rech	Keine, lediglich Bezug auf Benelux-Memorandum
Wort	Septièmement, sur les questions budgétaires, notre mémorandum rejoint pour partie les conclu-

198 Auswahl der Akteure ausgeweitet um Akteure aus Schweden und alle Regierungsvertreter der beitrittswilligen Länder

	sions du rapport et plaide pour un financement de l'Union par les Institutions, garanti par un système stable, équitable et autonome. J'invite toutes celles et tous ceux qui partagent la même vision de l'avenir de l'Union à s'associer à ces propositions.
Klas	Pos

Spr	Lamassoure (EP-Fr) 5-023
Pos	Einnahmen: Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip im Rat
Parl	+
Rech	Funktioniert in einer erweiterten Union nicht mehr, Verweis auf parlamentarische Prinzipien
Wort	supprimer totalement la procédure de l'unanimité ...L'exigence de l'unanimité n'existe dans aucune de nos Constitutions nationales.
Klas	Eff, Sal

Spr	Lamassoure (EP-Fr) 5-023
Pos	Ausgaben: Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip bei der Finanziellen Vorschau
Parl	+
Rech	Funktioniert in einer erweiterten Union nicht mehr
Wort	supprimer totalement la procédure de l'unanimité ...L'exigence de l'unanimité n'existe dans aucune de nos Constitutions nationales.
Klas	Eff, Sal

Spr	Villepin (Rg-Fr) 4-026
Pos	Beibehaltung der unterschiedlichen Ausgabenarten
Parl	-
Rech	Keine
Wort	Ensuite, dans la procédure budgétaire, le concept de dépense obligatoire doit, à notre sens, être maintenu
Klas	Pos

Spr	Brok (EP-De) 4-027
Pos	Aufhebung der Unterscheidung der Ausgabenarten
Parl	+
Rech	Hälfte des Budgets ohne parlamentarische Kontrolle
Wort	Ich halte es nicht länger für zuträglich, dass - auch angesichts seiner Verantwortung vor der Öffentlichkeit - das Europäische Parlament über die Hälfte des Haushalts nicht in einem echten Mitentscheidungsverfahren eingebunden ist, und ich glaube, dass das alte Denken, das bei meinem Vorredner in dieser Frage zum Ausdruck kam, in diesem Konvent noch überwunden werden kann.
Klas	Sal

Spr	Brok (EP-De) 4-027
Pos	Mitentscheidungsverfahren in der Finanzplanung einführen
Parl	+
Rech	Existiert durch interinstitutionelle Vereinbarung bereits
Wort	dass das Mitentscheidungsverfahren, das es durch institutionelle Vereinbarungen und in der Praxis bei der mittelfristigen Finanzplanung bereits gibt, auch <i>de jure</i> in dem Vertrag festgeschrieben werden sollte. Wenn das Europäische Parlament in dieser Frage nur das Zustimmungsrecht hält, funktioniert alles nach dem Prinzip "Vogel friss oder stirb". Es bedeutet nämlich nichts anderes, als dass man über die mittelfristige Finanzplanung alles Wesentliche festlegen kann, wodurch das jährliche Haushaltsverfahren <i>de facto</i> zur Unwesentlichkeit reduziert werden kann.
Klas	Koh

Spr	Brok (EP-De) 4-027
Pos	EP mit letztem Wort im Haushaltsverfahren
Parl	+

Rech	Gleichgewicht zu Rat, der das letzte Wort bei den Einkünften hat
Wort	man sollte Wert darauf legen - wie auch in der Frage der Einkünfte und in anderen Fragen -, die Rechte des Parlaments zu wahren. Sie sagten zu Recht, dass der Rat über die Einkünfte das letzte Wort hat. Dann sollte man in den Vertrag auch schreiben, dass das Europäische Parlament künftig das letzte Wort über die Ausgaben hat, und das nicht nur als Kann-Bestimmung vorsehen. Ich glaube, das würde auch für ein entsprechendes Gleichgewicht sorgen. Ich halte es für sehr wichtig, dass abgesehen von bestimmten Ausnahmen, aber insbesondere bei allen Fragen, die legislative und budgetäre Auswirkungen haben, das Zustimmungsrecht des Europäischen Parlaments gewährleistet ist und dadurch auch - das gehört schon zu dem anderen Bereich - die Einheitlichkeit des Haushalts gewährleistet wird.
Klas	InsB

Spr	Korcok (Rg-Slowakei) 4-029
Pos	Mitentscheidung bei der finanziellen Vorausschau
Parl	+
Rech	Bezug auf die interinstitutionelle Vereinbarung
Wort	support the principle of the dual budgetary authority, with the Council and the European Parliament each having an appropriate responsibility ...consider abolishing the distinction between compulsory and non-compulsory expenditure ... concerning the planning mechanism, to our understanding, <u>three parties negotiated the 1999 institutional agreement</u> ; the Council, the Commission and the European Parliament. Thus the European Parliament <u>should not be limited to giving its assent</u> , as proposed in the report of the Working Group.
Klas	Koh

Spr	Rack (EP-Aut) 4-031
Pos	Mitentscheidung bei der finanziellen Vorausschau
Parl	+
Rech	Keine
Wort	... was im Besonderen die mehrjährige Finanzplanung und die finanzielle Vorausschau anbelangt, dass <u>eine gewisse vereinfachte Kodezisionsbeteiligung durch das Europäische Parlament notwendig ist</u>
Klas	Pos

Spr	Tomlinson (NP-UK) 4-033
Pos	Gegen EP-Kompetenz auf der Einnahmeseite
Parl	-
Rech	Keine
Wort	Firstly in relation to own resources, Mr Amato is right and Mr Prodi is wrong.
Klas	Pos

Spr	Tomlinson (NP-UK) 4-033
Pos	Zwar für die Aufhebung der Unterscheidung der Ausgabenarten, aber ohne Stärkung des EP
Parl	-
Rech	Keine
Wort	Secondly, in relation to the distinction between compulsory expenditure and non-compulsory expenditure, Mr Amato is right and Mr De Villepin is wrong. Thirdly, and the question emerges from the report very clearly, if you are going to abolish the distinction between compulsory and non-compulsory expenditure, then the European Parliament has to enter into the negotiations on the financial perspective with total commitment. If they do not do that, I can see the circumstances in which all bets are off. I say this as a warning to the European Parliament because twice recently I have seen senior Members of the European Parliament threatening not to complete negotiations as part of an institutional argument. That sort of conduct must stop if we are going to proceed with abolishing the distinction between compulsory and non-compulsory expenditure, otherwise it will be a game that only the European Parliament can lose.
Klas	Pos

Spr	Würmling (EP-De) 4-039
Pos	Für Mitentscheidung in der finanziellen Vorausschau
Parl	+
Rech	Kompetenz des EP, da Teil der Ausgabenseite des Budgets
Wort	... zum Haushaltsverfahren. Hier lautete die Frage, ob die finanzielle Vorausschau im Mitentscheidungsverfahren beschlossen werden soll, also in einem wechselnden Dialog zwischen Parlament und Rat, oder ob das Parlament nur zustimmt. Ich möchte hier noch einmal ganz klar sagen, <u>die finanzielle Vorausschau ist ein Element der Ausgabenseite, denn es wird festgelegt, wie die Mittel, die die Mitgliedstaaten alleine festlegen, auf die verschiedenen Politikziele verteilt werden.</u> Deswegen ist es sinnvoll, das im Dialog zwischen Parlament und Ministerrat festzulegen und das Parlament nicht nur darauf zu beschränken, fertige Sachen ganz abzulehnen oder ihnen zuzustimmen
Klas	Koh

Spr	Duff (EP-UK) 4-050
Pos	Für Mitentscheidung in der finanziellen Vorausschau
Parl	+
Rech	Kein Gesetz ohne parlamentarische Beteiligung
Wort	on the budget, I would like us to move closer to a fully-fledged system of codecision for the financial perspective ... axiom that nothing should become law unless it is passed by both Parliament and Council
Klas	Sal

Spr	Hololei (Rg-Estland) 4-051
Pos	Keine volle Budgethoheit für das EP
Parl	-
Rech	Gleichgewicht der Institutionen
Wort	Distinction between compulsory and non-compulsory expenditure. This issue is about more than just that distinction. It is also about the institutional balance. While it is certainly in the interests of democracy and transparency that the European Parliament should gain more powers ... the Member States should also be guaranteed a full and meaningful input into the expenditure side of the budget.
Klas	InsB

Spr	Farnleitner (Rg-Aut) 4-53
Pos	Für EP-Kompetenz auf der Einnahmenseite
Parl	+
Rech	Funktionsdefizite der Einstimmigkeit im Rat
Wort	Ich glaube, als Prinzip zu definieren, für die Einnahmenseite ist der Rat zuständig, für die Ausgabenseite das Parlament, das ist eine tödliche Gleichung für die Zukunft. Ich glaube, dass wir dieses Prinzip nicht aufrechterhalten sollten. Es haben ja einige Sprecher heute bereits über Gemeinschaftssteuern gesprochen.
Klas	Pos, Eff

Spr	Roche (Rg-Irl) 4-54
Pos	Beibehaltung der unterschiedlichen Ausgabenarten
Parl	-
Rech	Die Trennung nötig wegen der institutionellen Balance, Aufhebung würde Verfahren verkomplizieren
Wort	I would, however, urge caution to those who advocate that we can simply sweep away the difference between obligatory and non-obligatory expenditure. That subtlety was included for a very good reason. Deciding to sweep that away will cause a problem in that the very subtle balance it represents will need to be replaced. If we are to remove the difference, we will not be simplifying at all, because we will have to put more complex arrangements into operation to achieve the same

	balance. That is not a positive solution. The proposals in a few other articles on codecision might also need to be re-examined.
Klas	InsB, Eff

Spr	Hain (Rg-UK) 4-056
Pos	Für das gegenwärtige System
Parl	-
Rech	Gegenwärtiges System funktioniert
Wort	On the budget we currently have a procedure that, although complex, has been successful in delivering budgetary discipline. Any new system will need to be as successful. I am not yet convinced that the report has found the right formula. We should be looking to imbed Council control of the ceilings within the financial perspective, for those ceilings to be agreed by unanimity, and to devise adequate rules to deal with any failure to agree a new financial perspective.
Klas	Pos, Eff

Spr	Lenmarker (NP-Swe) 4-058
Pos	Gegen EU-Steuer
Parl	-
Rech	Erhebung von Steuern ist Sache der Länder
Wort	Taxation should remain within the Member States; the Union should not get involved in taxation. I fully agree with your conclusion that the Council has a final say over resources and the ceilings in the financial perspective. That is essential.
Klas	Nat

Spr	Lenmarker (NP-Swe) 4-058
Pos	Gegen größere Kompetenz des EP in der finanziellen Vorschau
Parl	-
Rech	Abgeleitet aus dem Leitbild, dass Steuern von Staaten erhoben werden
Wort	Taxation is the responsibility of the Member States. Therefore, the financial perspective ceiling must also ultimately rest with the Council.
Klas	Nat

Spr	Lenmarker (NP-Swe) 4-058
Pos	Für EP-Kompetenz über das ganze Budget
Parl	+
Rech	Aushandeln zwischen Regierungschefs ist nicht legitim
Wort	European Parliament should perhaps have the final say on expenditure. At present it is not very satisfactory that half the budget is decided by an agreement between two heads of government in a hotel room – I am talking about agricultural subsidies ... There must be democratic control over all expenditure in the budget. The current situation is not satisfactory
Klas	Sal

Spr	Hübner (Rg-Polen) 4-076
Pos	Keine Kompetenzerweiterung des EP im Budgetverfahren
Parl	-
Rech	Keine
Wort	I am not entirely convinced by the group's proposals concerning the annual budgetary procedure. As the report says, in recent years there has been a considerable degree of peace over the budget, due to the fact that both arms of the budgetary authority feel that they have adequate powers to ensure that the annual budget meets the aspirations of the two institutions. I see no reason for this to change in the near future
Klas	Pos

Plenardebatte am 4. April 2003: Aussprache über die Finanzen der EU

Spr	Estainig (Präs) 5-012
Pos	QME bei der Finanziellen Vorausschau
Parl	+
Rech	Einstimmigkeit in erweiterten Union schwieriger
Wort	posé la question de savoir si cette procédure permettrait à l'avenir l'adoption des mesures nécessaires au financement des politiques de l'Union, compte tenu de ce que l'on appelle de façon classique "l'effet de nombre".
Klas	Eff

Spr	Christophersen (Rg-Dk) 5-013
Pos	Mehrjähriger Finanzrahmen als Instrument zur Beschränkung der Spielräume des jährlichen Budgetverfahrens, EP nur mit Zustimmungsrecht
Parl	-
Rech	Keine, Veweis auf Resultat des Arbeitskreises Haushaltsverfahren
Wort	That Article should specify that the multiannual financial framework constitutes a binding framework for the annual budget to ensure that unit expenditure follows an orderly progression. ... That means that in the future the multiannual financial framework will no longer be an agreement between the institutions. It will instead take the form of Union law, which would have to be approved on the basis of a proposal from the Commission and a discussion in the Council, perhaps at the level of the European Council. That body will approve the Commission proposal with the necessary amendments having obtained the assent of the European Parliament.
Klas	Kompr

Spr	Lequiler (NP-Fr) 5-014
Pos	EP mit Kompetenz bei den Einnahmen
Parl	+
Rech	Steuererhebung als zentrales demokratisches Recht von Parlamenten
Wort	Ce que l'on nomme actuellement "ressources propres de l'Union européenne", ce ne sont pas de véritables ressources propres. Ce sont des contributions des Etats membres. Or, le principe du consentement à l'impôt est l'un des fondements de la démocratie. (...). (PE) participer à la procédure de décision sur les recettes en améliorant ainsi sa légitimité démocratique.
Klas	Sal

Spr	Lequiler (NP-Fr) 5-014
Pos	EP soll nicht das letzte Wort bei den Ausgaben haben
Parl	-
Rech	Keine
Wort	Par contre, je suis plus réservé sur certaines des conséquences des propositions visant à donner au Parlement européen le dernier mot en matière de dépenses. En cas de conflit entre les deux branches de l'autorité budgétaire, dans certains domaines, le dernier mot devrait revenir au Conseil, notamment en matière agricole.
Klas	Pos (Widerspruch zu Argument auf der Einnahmenseite)

Spr	Duff (EP-UK) 5-016
Pos	QME und stärkere Beteiligung des EP bei Finanzrahmen
Parl	+
Rech	Legitimität der interinstitutionellen Vereinbarung
Wort	It is essential; however, that we ensure that there is <i>no regression from the present practice of controlling the power of the purse</i> . In incorporating all the features of the <i>current interinstitutional agreement</i> , we need to make absolutely certain that the decision-making processes chosen for the Council concerning the financial framework and the relationship with the Parliament consolidate the sense of financial autonomy. We also need to ensure that there is a single budgetary authority. My colleagues and I feel that a system of qualified majority voting or 'super QMV' is absolutely

	essential for the settlement of the financial perspectives.
Klas	Koh

Spr	Meyer (NP-De) 5-017
Pos	für das volle Haushaltsrecht des Europäischen Parlaments, einschließlich der Agrarausgaben und für die Mitbestimmung des Europäischen Parlaments bei der mehrjährigen Finanziellen Vorausschau
Parl	+
Rech	EU-Bürger müssen über EP-Wahlen Einfluss auf Budget haben
Wort	Gegenwärtig wird die Union durch Beiträge der Mitgliedstaaten finanziert. Es gibt also keine unmittelbaren Finanzbeziehungen zwischen den Unionsbürgern und der Union. Diese Beziehungen bestehen nur zwischen den Bürgern und den Mitgliedstaaten. Die Bürger sehen also, dass die Mitgliedstaaten in Gestalt der Steuererhebung für die Einnahmen der Union zuständig sind, während die Union die wesentlich angenehmere Aufgabe hat, die Ausgaben festzulegen. Es sollte aber für die Bürger die Möglichkeit bestehen, mit ihrer Entscheidung für die Wahlen zum Europäischen Parlament auch die Entscheidung über die eigenen Finanzen zumindest mit zu beeinflussen.
Klas	Bürg, Sal

Spr	Hübner (Rg-Polen) 5-018
Pos	Mitentscheidung in der Finanziellen Vorschau
Parl	+
Rech	Verhandlungen mit EP in Finanziellen Vorschau stellen added value dar, den Zustimmung oder Konsultation nicht leisten kann
Wort	I see in parliamentary negotiations added value which cannot be provided by the assent procedure nor by the consultation
Klas	Eff

Spr	Hübner (Rg-Polen) 5-018
Pos	Einnahmen: eventuell EU-Steuer in Zukunft
Parl	+/-
Rech	
Wort	With particular regard to own-resources, I believe we should enshrine in the Constitution a future possibility of a contribution which is directly linked to the citizens' contribution
Klas	Verschieben

Spr	Brok (EP-De) 5-020
Pos	Einnahmen: Zustimmungsrecht des EP bei Eigenmitteln
Parl	+
Rech	Funktionsfähigkeit einer erweiterten EU, Rechte einer Haushaltsbehörde
Wort	dass wir bei den Eigenmitteln <u>bei 25 Mitgliedsländern nicht mehr mit der Einstimmigkeit handeln können</u> ... dass im Zusammenhang mit den Eigenmitteln auch das Zustimmungsrecht des Europäischen Parlaments als <u>Teil der Haushaltsbehörde</u> miteingebaut werden sollte.
Klas	Koh, Eff, Sal

Spr	Brok (EP-De) 5-020
Pos	Ausgaben: Für Mitentscheidungsverfahren in der mittelfristigen Finanzplanung
Parl	+
Rech	Zustimmung oder Konsultation wären weniger als die bisherige interinstitutionelle Vereinbarung
Wort	...das interinstitutionelle Abkommen gibt dem Europäischen Parlament zusammen mit den anderen Institutionen eine Verhandlungsmöglichkeit. Das heißt, es gibt hier einen Verhandlungsspielraum, den es beim Zustimmungsverfahren nicht gibt. Aus dem Grund wäre das Zustimmungsverfahren eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo.“
Klas	Koh

Spr	Lenmarker (NP-Swe) 5-021
-----	--------------------------

Pos	Für Abschaffung der unterschiedlichen Ausgabenarten
Parl	+
Rech	Aushandeln im Rat (Agrarpolitik) ist nicht legitim
Wort	It cannot be acceptable that the heads of State and government <i>make deals on the Community budget</i> .
Klas	Sal

Spr	Lenmarker (NP-Swe) 5-021
Pos	Gegen EU-Steuer
Parl	-
Rech	Keine
Wort	We should <i>not introduce an EU tax</i> : that would not be a good proposal.
Klas	Pos

Spr	Lamassoure (EP-Fr) 5-022
Pos	Für EP-Kompetenz auf der Einnahmenseite
Parl	+
Rech	Das bisherige Verfahren der Verhandlungen zwischen Mitgliedstaaten wird in der Zukunft nicht mehr funktionieren
Wort	Le système des contributions nationales est à bout de souffle. Il ne survivra pas à l'échéance de 2006. Les pays actuellement contributeurs nets ne voudront pas augmenter leurs charges et aucun autre ne voudra la partager. Et tous auront raison car c'est un système anti-communautaire qui pousse aux affrontements des égoïsmes nationaux.
Klas	Eff

Spr	Lamassoure (EP-Fr) 5-022
Pos	Für letztes Wort des EP bei den Ausgaben
Parl	+
Rech	EP als legitimste Institution
Wort	En cas de conflit entre Parlement et Conseil en matière de dépenses, la décision finale doit appartenir à l'institution la plus légitime, c'est à dire au Parlement pour les politiques de l'Union et au Conseil pour la politique étrangère et de sécurité si, enfin, on décide de lui consacrer un budget
Klas	Bürg, Sal

Spr	Bury (Rg-De) 5-025
Pos	Mitentscheidungsverfahren für alle Ausgaben, Abschaffung der obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben
Parl	+
Rech	Budget ist Kernkompetenz eines Parlaments
Wort	Das Haushaltsrecht ist das fundamentale Recht eines Parlaments. Deutschland hat sich immer für eine Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments eingesetzt. Konstitutiver Bestandteil der Europäischen Union ist aber auch der Grundsatz des Gleichgewichts zwischen den Institutionen. Deshalb sollten Europäisches Parlament und Rat gemeinsam und gleichberechtigt über die Ausgaben entscheiden. Hierfür hat sich ein Verfahren entwickelt, nämlich die gemeinsame Entscheidung von Rat und Parlament auf Empfehlung der Kommission, das jetzt kodifiziert werden muss. Wir sollten jedoch die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben abschaffen und so das Europäische Parlament stärken
Klas	Sal

Spr	Bury (Rg-De) 5-025
Pos	Einnahmen: Keine Rechte für das EP
Parl	-
Rech	Eine EP-Kompetenz würde zu Legitimitätsdefiziten führen, die Ratifizierung der nationalen Beiträge durch die NP ist dagegen ein legitimes Verfahren
Wort	Da die Einnahmen der Europäischen Union zum Großteil aus Steuern stammen, die von den

	Mitgliedstaaten erhoben werden, muss die parlamentarische Kontrolle über die Eigenmittelobergrenze, d. h. die Höhe der Einnahmen, die der EU maximal zur Verfügung gestellt werden, durch die nationalen Parlamente ausgeübt werden. D. h. der Rat sollte hierüber einstimmig entscheiden mit anschließender Ratifizierung durch die Parlamente der Mitgliedstaaten
Klas	Sal, Nat

Spr	Hain (Rg-UK) 5-027
Pos	Ausgaben: Rat muss zentrale Rolle behalten
Parl	-
Rech	Keine
Wort	It must be made clear that the European Council maintains the predominant role in establishing the ceilings of the financial perspective. Without this, I would not be able to support the abolition of the distinction between compulsory and non-compulsory spending.”
Klas	Drohen

Spr	Hain (obligatoires) 5-027
Pos	Einnahmen: Entscheidung muss weiter beim Rat liegen
Parl	-
Rech	Leitbild des souveränen Nationalstaats
Wort	Finally, the legitimacy of the budget makes it essential that the Council and the Member States maintain their current dominant role for European Union revenues. The revenues issue is an absolute priority as far as we are concerned
Klas	Nat, Drohen

Spr	Tomlinson (NP-UK) 5-028
Pos	Zwar für die Aufhebung der unterschiedlichen Ausgabearten, aber die Ausgestaltung der Finanziellen Vorschau soll Entscheidungsmacht des EP bremsen
Parl	-
Rech	Keine
Wort	The support that I am prepared to give for the abolition of the distinction between compulsory and non-compulsory expenditure is not unqualified. It is highly contingent upon other acts: not only the incorporation of the financial perspective into the Treaty, but also the basis on which the financial perspective is agreed. It is important that there should be protection of third-party legal claims, but it is imperative that such a principle is not able to override either the financial perspective or the own-resources ceiling.
Klas	Pos

Spr	Fayot (NP-Lux) 5-030
Pos	Gegen EU-Steuer
Parl	-
Rech	Funktioniert angesichts der unterschiedlichen Steuersysteme der Mitgliedstaaten nicht
Wort	J'ai entendu ce matin défendre l'idée d'un impôt européen perçu directement sur les citoyens dans chaque Etat membre et reversé à l'Union européenne sans modification de la charge fiscale globale dans chaque Etat membre. (...) Comment le citoyen va-t-il constater cela si, par exemple, un Etat membre choisit de jouer sur les impôts indirects? La structure fiscale est différente d'un Etat membre à l'autre.
Klas	Eff

Spr	Krasts (Rg-Lettland) 5-033
Pos	Ausgaben: Finanzielle Vorausschau als Instrument die HH-Rechte des EP einzuschränken
Parl	-
Rech	Keine Veränderung des Status Quo
Wort	In order to maintain institutional balance vis-à-vis the increasing budgetary power of the European Parliament, it is necessary to incorporate the multiannual financial perspective into the constitutional treaty. The financial perspective must be adopted unanimously by the Council.

Klas	InsB
------	------

Spr	Krasts (Rg-Lettland) 5-033
Pos	Einnahmen: Keine EU-Steuer
Parl	-
Rech	Keine Supranationalisierung der EU
Wort	The creation of a European tax would be a move away from the EU as a union of nation-states.
Klas	Nat

Spr	Horvat (Rg-Slowenien) 5-040
Pos	Einnahmen: später über EU-Steuer sprechen
Parl	-
Rech	Schwierigkeiten der Erweiterung
Wort	In other words, direct European taxes. <u>In the long term we should</u> be seeking solutions in this direction but at this point in time – at a time of European Union enlargement – I think that anything more concrete, more specific, cannot be put down in the Constitutional Treaty.
Klas	Verschieben

Spr	Horvat (Rg- Slowenien) 5-040
Pos	Ausgaben: Mitentscheidung gekoppelt an durch Finanzrahmen garantierte HH-Disziplin
Parl	-
Rech	Keine
Wort	Budget on a proposal by the Commission, <u>following the codecision procedure</u> . Here, it is very important to introduce a particular article on a multiannual financial perspective. This instrument would not only provide for greater financial stability, budgetary discipline and a better possibility of control
Klas	Pos

Spr	Teufel (NP-De) 5-041
Pos	Gegen EU-Steuern, für Einstimmigkeit bei Eigenmittel
Parl	-
Rech	Keine
Wort	Das heutige System hat sich grundsätzlich bewährt, wobei sich Verschiebungen zwischen den vier Arten der Eigenmittel ergeben. ... Ich meine auch, dass die einstimmige Verabschiedung des Systems der Eigenmittel im Sinne des heutigen Artikels 269 des EG-Vertrags auch in der künftigen Union von 25 Mitgliedstaaten beibehalten werden muss.
Klas	Pos

Spr	Teufel (NP-De) 5-041
Pos	Gleichberechtigung von Rat und EP im Haushaltsverfahren
Parl	+/-
Rech	Keine
Wort	Im Haushaltsverfahren sollten wir zu einer grundsätzlichen Gleichberechtigung zwischen Rat und Parlament kommen. Das bedeutet, dass keine Seite der anderen ihren Willen aufzwingen kann, sondern dass man zu einem Kompromiss kommen muss. Bei einer zeitweiligen Nicht-Einigung muss gelten, dass grundsätzlich die bisherigen Zahlen weiterhin zugrunde gelegt werden. Eine solche Regelung erhöht den Zwang zum Kompromiss.
Klas	Pos

Spr	Zile (Rg-Lettland) 5-043
Pos	Finanzielle Vorausschau als Kontrollinstrument des HH-Verfahrens
Parl	-
Rech	Keine
Wort	Financial perspective should be included in the Treaty and would thus become legally binding.

	This would simplify the budgetary procedure, taking account of the fact that the EU institutions, when exercising their respective powers in the budgetary field, should comply with the provisions laid down in the financial perspective ... <u>a financial perspective should be adopted by the Council of Ministers acting unanimously at its highest political level.</u>
Klas	Pos

Spr	Andréani (Rg-Fr) 5-044
Pos	Bereit, die Aufhebung der Trennung von obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben zu akzeptieren, wenn es ansonsten bei den Entscheidungsregeln in der Agrarpolitik bleibt.
Parl	- (+)
Rech	Keine
Wort	... s'agissant de la procédure budgétaire qui doit se fonder selon nous sur l'égalité des deux branches de l'autorité budgétaire, nous sommes prêts à abandonner la distinction des dépenses obligatoires (DO) et des dépenses non obligatoires (DNO) à deux conditions. La première, c'est que lorsqu'un accord international ou un acte législatif crée une obligation financière pour l'Union, il faut que les crédits nécessaires soient bien inscrits au budget. Et la deuxième condition, c'est que soient maintenues les procédures actuelles de décision en matière agricole, qu'il s'agisse des organisations communes de marché, des aides ou de la politique de développement rural
Klas	Pos

Spr	Fogler (NP-Polen) 5-049
Pos	Für Mitentscheidung des EP in Finanzieller Vorausschau
Parl	+
Rech	Keine
Wort	The multiannual financial perspective should be adopted in a budgetary codecision procedure by the Council acting by restricted qualified majority, and by the European Parliament acting by the majority of its Members. These amendments follow the EPP proposal.
Klas	Pos

Spr	Tiilikainen (Rg-Fi) 5-050
Pos	Einnahmen: keine neuen Rechte für das EP
Parl	-
Rech	Kein Transfer der Kompetenzen auf europäische Ebene
Wort	The system of own resources should continue to be decided unanimously by the Council, and this decision <i>should remain subject to ratification by the national parliaments</i> . I, on behalf of Finland, express <i>major reservations with regard to initiatives to transfer the financing of the income side of the budget into the Union's competence.</i>
Klas	Drohen, Nat, Sal

Spr	Tiilikainen (Rg-Fi) 5-050
Pos	Ausgaben: Abschaffung der Trennung nicht-obligatorische/obligatorische Ausgaben gekoppelt an Letztentscheidungsrecht des Rate in der Finanziellen Vorschau
Parl	- /+
Rech	Keine
Wort	And non-compulsory expenditure could be abolished on condition that the present interinstitutional balance remains unchanged. The abolition of the differentiation would strengthen the powers of the European Parliament. The balance of power between Parliament and the Council could be safeguarded just by giving the Council a final say on the financial perspective.
Klas	Pos

Spr	Farnleitner (Rg-Aut) 5-51
Pos	Für eine EU-Steuer
Parl	+
Rech	Anknüpfen an frühere Praxis der Eigenmittel
Wort	Ich habe in meinem Beitrag darauf hingewiesen, dass es klar ist, dass unsere Gründerväter vom

	Prinzip einer eigenmittelfinanzierten EU ausgegangen sind. Wir haben in der Zwischenzeit durch WTO- und GATT-Reformen die Eigenmittel reduziert. Wir sollten uns überlegen, ob wir nicht - ich habe das in einem früheren Debattenbeitrag schon erwähnt - durch eine eigene, Europa zugeordnete Steuer den Eigenmittelanteil wieder drastisch erhöhen sollten, da er von 65 % drastisch auf 12 % gefallen ist. Daher glaube ich, dass wir in diesem Punkt alle entsprechenden Formulierungen in diesem Kapitel unterstützen sollten.
Klas	Koh

Die Rolle der nationalen Parlamente (NP)

Zu den gegen das EP gerichteten Sprechakten zählen folgende Forderungen: Weitreichender Einbezug der NP auf europäischer Ebene, Frühwarnmechanismus mit Veto-Möglichkeit, stärkere Rolle für die COSAC, Beteiligung der NP an der Wahl des Kommissionspräsidenten, Einführung eines Kongresses (mit Wahlfunktion), Beteiligung der NP in Bereichen, in denen das EP keine Kompetenz hat. Positiv für eine weitere Parlamentarisierung der EU im Sinne einer Aufwertung des EP sind folgende Positionen: Kein weitreichender Einbezug der NP auf europäischer Ebene, ein Frühwarnmechanismus ohne Blockademöglichkeit, keine Stärkung der Kompetenzen der COSAC, kein Kongress (oder zweite Parlamentskammer), keine Beteiligung der NP bei Wahl des Kommissionspräsidenten.

Plenardebatte am 3. Oktober 2002

Spr	Stuart (NP-UK) 0-70
Pos	NP mit gewichtiger Rolle im Entscheidungsprozess/Subsidiaritätskontrolle
Parl	-
Rech	EU-Entscheidungen müssen von nationalen Institutionen legitimiert werden
Wort	We (the working group) felt that maybe the process (early warning mechanism) should have more 'teeth' ... It will anchor the whole EU decision-making process quite firmly in the national institutions
Klas	Nat

Spr	Stuart (NP-UK) 0-70
Pos	Neue Rolle für COSAC
Parl	-
Rech	EU-Entscheidungsprozesse in nationalen Parlamenten verankern
Wort	Just as we now have an intergovernmental conference, there is a very interesting proposal to establish an interparliamentary conference for tricky issues where Heads of State simply have not been able to reach agreement. One particular subject was suggested here: the common agricultural policy ... driving force behind this was to <u>anchor the European decision- making process in national parliaments</u>
Klas	Kompr (in Arbeitsgruppe), Nat

Spr	Stuart (NP-UK) 4-70
Pos	Für Kongress
Parl	-
Rech	Keine, lediglich Verweis auf Mehrheit in Arbeitsgruppe
Wort	a role for the congress ... majority position in Working Group: Commission's annual programmes could be presented to national parliaments ... driving force behind this was to anchor the European decision- making process in national parliaments

Klas	Kompr (in Arbeitsgruppe)
------	--------------------------

Spr	Kiljunen (NP-Fi) 4-072
Pos	Stärkere Rolle der NPs
Parl	-
Rech	Kompensation für den Kompetenzverlust, Quelle der Legitimität für europäische Gesetzgebung
Wort	To compensate for that loss of power and to guarantee the legitimacy of the legislative function of the Council, we, in Finland, copying the Danish model, created an efficient parliamentary scrutiny system. ... Based on our experience, I would like to propose that the new constitutional treaty could recognise ... the role of national parliaments in the EU's institutional system. This <u>would emphasise the importance of national parliaments as the source of legitimacy for European legislation</u> and add a sense of ownership in the national parliaments regarding EU affairs.
Klas	Sal, Nat

Spr	Fayot (NP-Lux) 4-073
Pos	NP mit Kompetenzen in Bereichen, in denen das EP keine hat
Parl	-
Rech	Parlamentarische Verantwortlichkeit herstellen in Bereichen, in denen das EP nichts zu sagen hat
Wort	Il est probable que dans les Traités futurs, certains domaines resteront du domaine intergouvernemental; par exemple, la politique de défense ou un certain nombre d'aspects de la politique extérieure. Puisque le Parlement européen n'est pas compétent pour cela et que les Parlements nationaux ne s'impliquent pas vraiment, il n'y a plus de contrôle parlementaire pour ces domaines-là.
Klas	Sal, Nat

Spr	Heathcoat-Amory (NP-UK) 4-074
Pos	Stärkere Pos der NP im EU-Entscheidungsprozess
Parl	-
Rech	Bürger fühlen sich durch nationale Parlamente vertreten – nicht durch das EP
Wort	The Laeken Declaration highlights the issue of national parliaments because it recognises that the level at which most people feel democratically represented is through their national parliament. This may be an inconvenient fact, it maybe an unpopular fact, but it is a fact we have to deal with.
Klas	Nat

Spr	Heatcoat-Amory (NP-UK) 4-074
Pos	Für einen starken Kongress
Parl	-
Rech	Mandat von Laeken
Wort	Face up to the fact that if we are to deliver on the mandate of Laeken, <u>we must change the institutional balance in favour of national parliaments</u> . Until we face up to that, the good intentions of this working group will have failed.
Klas	Mandat von Laeken => InsB

Spr	Meyer (NP-De) 4-076
Pos	Keine über die Subsidiaritätsüberwachung hinausgehende Rolle in der Europäischen Gesetzgebung
Parl	+
Rech	Keine Vermischung der Ebenen, keine Verkomplizierungen
Wort	Hauptansprechpartner der nationalen Parlamente sind die nationalen Regierungen. (...) dass es keine neuen Gremien und keine Vermischung der Entscheidungsebenen geben soll, dass die nationalen Parlamente nicht Mitgesetzgeber werden und dass es auch keine Verzögerungen geben darf.“
Klas	Eff, Koh

Spr	Duff (EP-UK) 4-077
-----	--------------------

Pos	Keine Mitentscheidungsrechte der NP auf EU-Ebene
Parl	+
Rech	Keine Vermischung der Ebenen
Wort	The primary role of Member State parliaments is to advise, to scrutinise and to make accountable their own governments in the Council. They must also build up trust in the work of ministers and become more candid, critical partners in the process of law-making
Klas	Koh

Spr	Haenel (NP-Fr) 4-077
Pos	Stärkere Mitentscheidungsrechte der NP auf EU-Ebene
Parl	-
Rech	Sei Konsens in der Arbeitsgruppe
Wort	En effet, au début, un certain nombre de parlementaires particulièrement européens, pas tous, nous disaient de nous mêler ce qui nous regardait et de nous en tenir à contrôler nos gouvernements. Aujourd'hui, c'est terminé
Klas	Kompr

Spr	Haenel (NP-Fr) 4-077
Pos	Für einen Kongress
Parl	-
Rech	Zustimmung in der Arbeitsgruppe
Wort	On peut affirmer que personne n'a dit non au congrès. Les uns étaient positifs, comme je l'étais, à l'instar d'autres personnes et d'autres ont dit qu'ils voulaient voir ce qu'on mettait dans le congrès.
Klas	Kompr

Spr	Glitz (Rg-De) 4-079
Pos	Für einen Kongress mit Wahlfunktion
Parl	-
Rech	Kongress macht nur Sinn, wenn er auch eine Funktion hat
Wort	Papier von unserem Kollegen Lequiler gelesen ... dass dieser (der Kongress) eine Wahlversammlung (...) sein soll ...
Klas	Pos

Spr	Hain (Rg-UK) 4-082
Pos	Für Kongress
Parl	-
Rech	Würde Demokratie und Effizienz in der EU verbessern
Wort	It must improve the democracy of the European Union and it must improve the delivery of the European Union. Both are important. We must not set up a new institution just because we think it is a good idea. (...) those two principles should be borne in mind
Klas	Sal, Eff

Spr	Lequiler (NP-Fr) 4-083
Pos	Für Kongress mit Wahlfunktion, einer jährlichen Beratung des Programms der EU und Überwachung der Subsidiarität
Parl	-
Rech	Keine
Wort	Ce n'est pas une Assemblée dotée d'un pouvoir législatif, le pouvoir législatif appartenant au seul Parlement européen. Par contre, il serait bon que ce congrès ait, une fois par an, un débat d'information sur le programme pluriannuel européen et qu'il ait effectivement la possibilité, comme le disait Monsieur Glitz, de participer à la nomination d'un nombre restreint de responsables européens (...). Il s'agirait peut-être d'une existence sur le contrôle du principe de subsidiarité à travers une délégation mais qui n'aurait qu'un rôle ex-ante sachant que le rôle ex-post serait confié à une chambre spéciale de la Cour de Justice des Communautés européennes
Klas	Pos

Spr	Giscard d'Estaing (Präs) 4-084
Pos	Für Kongress
Parl	-
Rech	EP vermag nicht ausreichend Öffentlichkeit herstellen, wohl aber die nationalen Parlamentarier, die müssen in den europäischen Prozess daher stärker involviert werden
Wort	ce qui pose un réel problème est l'intérêt de la population et d'une partie de la société médiatique pour les <u>débats européens</u> . Il faut leur donner tout de même une importance, une solennité, une visibilité telles que les grands leaders, à la fois européens et nationaux, aient l'occasion de comparer leur buts, voire même de confronter leurs opinions. Il conviendrait que ceci se fasse au cours d'une réunion périodique, pas trop fréquente d'ailleurs, mais qui <u>attirerait la visibilité sur le débat politique du système</u>
Klas	Sal, Nat

Plenardebatte am 4. Oktober 2002: Aussprache über AG „Subsidiarität“

Spr	Méndez de Vigo (EP-Präs) 5-005
Pos	Keine starke Rolle der NP im europäischen Entscheidungsprozess
Parl	+
Rech	Keine Erschwerung des Entscheidungsprozess
Wort	We decided that decision-making within the institutions should not become more cumbersome nor more lengthy. We also determined that blocking mechanisms should be kept to a minimum
Klas	Eff

Spr	Méndez de Vigo (EP-Präs) 5-005
Pos	Kein Kongress
Parl	+
Rech	Funktionsfähigkeit der EU
Wort	We studied the possibility of creating new bodies. This was debated at length. Some eminent members of our working group thought that a new body would be useful to monitor the application of subsidiarity. But, as our task is to simplify procedures, it was decided that the creation of new bodies would simply go against this ideal. (...) ... an ad-hoc mechanism, not a body, should be established, which would enable national parliaments to be more involved in the monitoring of compliance with the principle of subsidiarity.
Klas	Eff

Spr	Duff (EP-UK), 5-007
Pos	Gegen weitreichende Interpretation des Subsidiaritätsprinzips
Parl	+
Rech	Funktionsfähigkeit der EU, NP hätten Macht ohne Verantwortlichkeit
Wort	It (the subsidiarity principle) is a concept which makes little sense. It is completely detached from policy and legislative analysis. It is also all too easy for us to throw sand into the machinery of the European process, and to grab an easy story in the Europhobic press ... provoke a flurry of fairly irresponsible posturing from some national parliaments
Klas	Eff, Sal

Spr	Duff (EP-UK) 5-007
Pos	Gegen Kongress
Parl	+
Rech	Keine
Wort	We should be determined to resist the creation of a 'third chamber' composed of members of national parliaments.
Klas	Pos

Spr	Michel (Rg-Be) 5-008
Pos	Gegen weitreichende Interpretation des Subsidiaritätsprinzips
Parl	+
Rech	Subsidiarität kann Renationalisierung bedeuten, kein Beitrag zur Behebung des Legitimitätslücke
Wort	Backdoor for states to withdraw competences
Klas	Bürg

Spr	Moscovici Rg-Fr 5-011
Pos	Gegen weitreichendes Interpretation des Subsidiaritätsprinzip, gegen Vetomöglichkeit der NP
Parl	+
Rech	Subsidiaritätsprinzip darf NP nicht zu einem Ko-Legislator aufwerten.
Wort	L'idée d'un mécanisme d'alerte précoce. Je crois que cette idée est intéressante, qu'elle est féconde mais à deux conditions. La première condition est le respect des compétences de chacun. La Commission ne doit pas être tenue de revoir sa Pos; elle ne peut qu'y être invitée. Les Parlements nationaux, selon moi, ne doivent pas devenir des co-législateurs. (...).Toutefois (le) seuil (pour un avis) devrait représenter un nombre significatif de Parlements, représentant une sorte de double majorité, une majorité de la population de l'Union. Dans le même esprit, il convient d'éviter qu'un nouvel avis puisse être émis au moment de la procédure de conciliation. Je pense que ce point ne faisait d'ailleurs pas l'unanimité au sein du groupe de travail.
Klas	Pos, InsB

Spr	Meyer (NP-De) 5-012
Pos	Gegen eine starke Interpretation des Subsidiaritätsprinzips
Parl	+
Rech	Funktionsfähigkeit, Vermeidung einer Vermischung der Ebenen
Wort	erste Gefahr ist, dass durch ein neues Gremium – etwa einen Subsidiaritätsausschuss – die Handlungsfähigkeit der erweiterten Union Schaden nehmen könnte ... Die zweite Gefahr (...) ist, dass die Ebenen der Europäischen Union einerseits und der Mitgliedstaaten andererseits vermischt werden. Soweit nationale Parlamente an der Kontrolle beteiligt sind, geben sie Stellungnahmen ab, aber sie entscheiden nicht. Die Entscheidungen fallen auf der Ebene der Union, das heißt, wie bisher durch Europäisches Parlament, Rat und unter ganz wesentlichem Einfluss der Kommission.
Klas	Eff, Koh

Spr	Hain (Rg-UK) 5-015
Pos	Für starke Interpretation des Subsidiaritätsprinzips
Parl	-
Rech	Frühwarnmechanismus macht nur Sinn, wenn die Kommission gezwungen wird, ihren Vorschlag zu ändern; NP einbeziehen in europäischen Entscheidungsprozess
Wort	What is the advantage of an early warning system if the Commission can resubmit proposals, even after a significant number of national parliaments, say one third, have voiced concerns? Is this not simply cosmetic? It might be argued that the Commission will give weight to such objections. In that case, why not say so in the provisions we are drawing up? ... This is actually a way of binding national parliaments much more closely to the European process ... ensure that national parliaments have a role
Klas	Sal, Nat

Spr	Di Rupo (NP-Be) 5-019
Pos	Gegen starke Interpretation des Subsidiaritätsprinzips
Parl	+
Rech	Würde zu Spannungen mit dem EP führen, Ebenen sollten nicht vermischt werden, NP würden Subsidiarität weit auslegen können
Wort	tensions quasi permanentes entre les Parlements nationaux et les Institutions européennes, et en particulier le Parlement européen. Les Parlements nationaux s'immiscent dans le travail des Institutions Européennes ... Je n'imagine pas un seul instant que les Parlements nationaux vont s'empêcher de mêler compétences et subsidiarité ... va ralentir et compliquer considérablement la

	procédure
Klas	Eff, Koh

Spr	Stuart (NP-UK) 5-027
Pos	Für weitreichende Kompetenzen der NP
Parl	-
Rech	Mehr Legitimität durch Beteiligung der NP
Wort	anchor the decision-making process in national parliaments
Klas	Sal, Nat

Spr	Einem (NP-Aut) 5-028
Pos	Gegen weitreichenden Einbezug NP auf EU-Ebene
Parl	+
Rech	Delegierte der NP würden Delegation der Regierungsvertreter im Rat entsprechen, eine Involvierung der NP auf nationaler Ebene ist daher nicht nötig, Prozesse werden dadurch nicht legitimer, NP müssen vor allem gegenüber ihrer Reg gestärkt werden
Wort	Diese (die nationale) Ebene ist über die Regierungsvertreter ohnedies an der Gesetzgebung auf europäischer Ebene beteiligt ... möglichst frühe Information der nationalen Parlamente, um diese besser in die Lage zu versetzen, ihre Regierungen zu begleiten, zu kontrollieren
Klas	Sal

Spr	McDonagh (Rg-Irl) 5-038
Pos	Für weitreichenden Einbezug der NP
Parl	-
Rech	NP sind näher dran am Bürger als das EP
Wort	Given the crucial role played by national parliaments in <u>connecting the people who elect them to the wider political debate within the European Union</u> , the proposal to grant national parliaments the right to make known their views in accordance with the subsidiarity principle at the beginning of the legislative process seems just right to me.
Klas	Sal

Spr	Kiljunen (NP-Fi) 5-039
Pos	Für weitreichenden Einbezug der NP
Parl	-
Rech	NP werden Rechte genommen, daher müssen sie auf EU-Ebene einbezogen werden
Wort	Create possibilities for national parliaments to scrutinise EU affairs in a comprehensive way ... because we are compromising their legislative rights when we apply the principle of subsidiarity.
Klas	Sal

Spr	Stockton (EP-UK) 5-042
Pos	Für weitreichenden Einbezug der NP
Parl	-
Rech	EU renationalisieren
Wort	Both Mr Michel and Mr Hain are concerned that national governments and parliaments will see the subsidiarity mechanism to be the mechanism by which powers can be pulled back from European institutions. Mr President, I am not concerned, I am overjoyed
Klas	Nat

Spr	De Vries (Rg-Nl) 5-049
Pos	Gegen weitreichende NP-Kompetenzen
Parl	+
Rech	NP Einbezug kein Beitrag zu Legitimitätssteigerung, da Parlamentsmehrheit im Sinne der Regierung handelt
Wort	Let us be realistic about how independently national parliaments, such as my own, can act with

	respect to national governments. Earlier a Greek colleague asked whether national parliaments would really vote against the government whip on such a key issue
Klas	Sal

Spr	Lamassoure (EP-Fr) 5-053
Pos	Gegen weitreichende Interpretation der Subsidiaritätsrechte der NP
Parl	+
Rech	Weitreichende Interpretation zeugt von Misstrauen gegen die Kommission
Wort	Le système d'alerte précoce me laisse un peu perplexe. Reconnaissons qu'il repose sur la méfiance. Jusqu'à présent, la Commission était la gardienne des Traités, elle deviendrait le suspect numéro un. (...) Un tel système entretiendrait les tensions et pourrait conduire à exacerber les chauvinismes nationaux. Car, en pratique, on donnerait à chaque Parlement national le pouvoir d'étouffer dans l'oeuf une initiative communautaire qui lui déplairait. (...) Mais imaginons dans quelle situation politique se trouverait le Président de la Commission s'il était désavoué sur un texte important, par le Parlement français et le Parlement allemand. (...). Pour toutes ces raisons, comme cela a été le cas depuis l'origine, le principe de subsidiarité doit être équilibré par l'esprit de solidarité. Sinon, il n'y a plus de Communauté.
Klas	Bürg (gegen Renationalisierung)

Spr	Haenel (NP-Fr) 5-061
Pos	Stärkere Beteiligung der NP
Parl	-
Rech	NP werden von nationalen Regierungen zuwenig beteiligt
Wort	Il faut ancrer l'Union dans les Parlements nationaux qui sont trop souvent tenus à l'écart par le gouvernement mais qui aussi, ne s'impliquent pas suffisamment dans la construction européenne et faire en sorte que Bruxelles ne soit plus le bouc émissaire des attentes et des craintes des différents Etats
Klas	Sal

Spr	Bruton (NP-Irl) 5-069
Pos	Gegen den Frühwarnmechanismus
Parl	+
Rech	Frühwarnmechanismus stärkt nur die Parlamentsmehrheit und damit die Regierung
Wort	I must express my concern at the proposal to institute a new early warning procedure for the governmental majorities in national parliaments. I fear that this will tilt the balance of forces in the EU legislative process in favour of those governments in the Council of Ministers who want nothing to be done on a particular subject. ... A <u>government</u> who objects to a particular Commission proposal <u>will use this initiative to get its parliament to use the early warning system to strengthen its negotiating hand in the Council of Ministers</u> , and that is not desirable This additional procedural weapon, in the hands of nay-sayers in the Council, ...giving a <u>new power to governments</u> .
Klas	Sal

Spr	Giscard d'Estaing (Präs) 5-078
Pos	Für Frühwarnmechanismus ohne bindende Wirkung
Parl	+/-
Rech	Verweis auf Kompromiss der Arbeitsgruppe
Wort	Le mécanisme d'alerte précoce proposé par le groupe ne doit pas se voir octroyer un pouvoir excessif ni être vidé de son sens. Cela n'est pas une intervention dans le processus législatif. Et d'ailleurs, cela n'entraîne aucune obligation de caractère légal, sinon celle de mieux justifier, ou celle de délibérer à nouveau. Mais le pouvoir de décision reste localisé au même endroit, c'est-à-dire dans la Commission, puis dans le Conseil et le Parlement européen.
Klas	Kompr

Plenardebatte am 18. März 2003 zu Subsidiaritätsprotokoll

Spr	Michel (Rg-Be) 2-007
Pos	Kein juristische Expost-Kontrolle der NP
Parl	+
Rech	Parlamentarische Kontrolle soll politisch sein
Wort	Le contrôle des parlements nationaux reste en effet un contrôle politique sur leurs représentants au Conseil et non un contrôle qui s'exercerait par la voie judiciaire.
Klas	Koh

Spr	Stuart (NP-UK) 2-009
Pos	Strengere Subsidiaritätskontrolle: bei 2/3-Ablehnung der NP soll die Kommission ihren Vorschlag zurückziehen
Parl	-
Rech	Keine
Wort	I still feel very strongly that the mechanism needs to be strengthened
Klas	Pos

Spr	Farnleitner (Rg-Aut) 2-010
Pos	Direktes Klagerecht der NP, ferner auch Kontrolle der Verhältnismäßigkeit der NP
Parl	-
Rech	Keine
Wort	Jede Kammer eines nationalen Parlaments ... ein direktes Klagerecht erhalten sollten. Das sind meine Positionen zum Subsidiaritätsprotokoll
Klas	Pos

Spr	Wittbrodt (NP-Pol) 2-014
Pos	Für die moderate Einbindung wie in den Protokollentwürfen des Prés
Parl	+
Rech	Keine
Wort	The protocols discussed and the role of national parliaments in the EU seem to provide the right solution for the division of competences between the Community and its Member States.
Klas	Pos

Spr	Baroness Scotland of Asthal (Rg-UK) 2-015
Pos	Frühwarnsystem mit mehr Rechten für NP ausstatten: Votum der NP für Kommission bindend, ferner sollen NP auch Verhältnismäßigkeit prüfen
Parl	-
Rech	NP als Quelle der Legitimität, an der es der EU mangelt
Wort	It is a positive step towards improving democratic accountability by involving national parliaments and encouraging better scrutiny of all new laws
Klas	Sal, Nat

Spr	Haenl (NP-Fr) 2-017
Pos	Für ein Klagerecht der nationalen Parlamente
Parl	-
Rech	Diese Position war Konsens in der Arbeitsgruppe und wird vom Präsidium nicht respektiert
Wort	La plénière, à ma connaissance, n'avait pas remis en cause cet équilibre. Or, le document du praesidium a gommé la plus grande partie des résultats obtenus et je crois qu'il a rompu l'équilibre. (...) Enfin et surtout, ce protocole retire aux parlements nationaux le droit de s'adresser directement à la Cour de justice. Ainsi, le praesidium a supprimé une des principales avancées proposées par le groupe Méndez de Vigo en vue d'un vrai contrôle de la subsidiarité.
Klas	Kompr

Spr	Di Rupo (NP-Be) 2-020
Pos	Gegen Frühwarnmechanismus mit Blockademöglichkeit
Parl	+
Rech	Würde die institutionelle Balance zugunsten der NP verschieben
Wort	je suis contre l'intervention des parlements nationaux ... je suis totalement opposé au fait que, par exemple, si deux tiers des parlements étaient d'accord, on pourrait lever un carton rouge. Ce serait renverser la hiérarchie des priorités en faveur des parlements nationaux
Klas	InsB

Spr	Lequiller (NP-Fr) 2-037
Pos	Gegen Frühwarnmechanismus mit Blockademöglichkeit für NP
Parl	+
Rech	Würde dem Initiativrecht der Kommission zuwiderlaufen
Wort	Dans cette phase de contrôle politique ex-ante, je ne suis pas favorable à l'instauration d'un carton rouge qui obligerait la Commission à retirer sa proposition législative. Cela me semble dangereux au regard de son droit d'initiative.
Klas	Koh

Spr	Duff (EP-UK) 2-039
Pos	Keine Beteiligung der NP im Vermittlungsverfahren
Parl	+
Rech	Nicht praktikabel
Wort	With regard to paragraph 7 (Conv 579/03, Präsidiumsentswurf, A.B.), it has been drafted by someone who has not the faintest experience of conciliation procedure. It is completely impracticable for national parliaments to be involved at that phase.
Klas	Eff

Spr	Duff (EP-UK) 2-039
Pos	Gegen Frühwarnmechanismus mit Blockademöglichkeit
Parl	+
Rech	Würde Macht für NP bedeuten, ohne aber Verantwortung für ihre Entscheidung zu tragen
Wort	My profound objection to Gisela Stuart's new proposal for a red card, which allows national parliaments power without responsibility.
Klas	Sal

Spr	McAvan (EP-UK) 2-042
Pos	Gegen Klagerecht der NP
Parl	+
Rech	Könnte zu Konflikten zwischen NP und nationaler Regierung führen
Wort	The major thing for the European Union is that we must not be caught up and become the arbiter of national political disputes. Brussels is not the proper place to sort them out, and there is a real danger that that is what will happen, particularly where we have minority governments
Klas	Eff

Spr	McAvan (EP-UK) 2-042
Pos	Gegen Mitsprache im Vermittlungsverfahren
Parl	+
Rech	Keine
Wort	Right that national parliaments should be involved at the outset to police subsidiarity, to say whether or not a matter is a proper matter for European legislation. Once that decision is taken, it is not right that they should have a second bite of the cherry towards the end of the conciliation process.
Klas	Pos

Spr	Meyer (NP-De) 2-046
Pos	Gegen Frühwarnmechanismus mit Blockademöglichkeit
Parl	+
Rech	keine Vermischung der Ebenen
Wort	In diesem Zusammenhang betone ich - in Übereinstimmung mit dem Deutschen Bundestag in einem Plenarbeschluss aus der vergangenen Woche -, dass es nicht durch die Hintertür der Subsidiaritätskontrolle zu einem verkappten Vetorecht der nationalen Parlamente kommen darf. Rote Karten in jeder Form sind deshalb abzulehnen. Auch ist eine Einschränkung der Kontroll- und Beteiligungsrechte des Europäischen Parlaments im Rahmen einer Subsidiaritätskontrolle nicht hinnehmbar. Neue Mechanismen zur Subsidiaritätskontrolle sind kein Ersatz für unzureichende innerstaatliche Beteiligungsrechte nationaler Parlamente in einzelnen Mitgliedstaaten
Klas	Koh

Spr	Oleksy (NP-Pol) 2-046
Pos	Für stärkere Rechte der NP als im Präsidiumsentswurf, z.B. Klagerecht
Parl	-
Rech	Ergebnis der Arbeitsgruppe, Demokratiedefizit bekämpfen
Wort	involvement of national parliaments in the European Union decision-making process ...in order to make the EU more democratic and bring it closer to its citizens ...Unfortunately, the amendments proposed by the Praesidium of the Convention for the protocols on subsidiarity and the role of national parliaments poorly reflect the conclusions of the Working Groups ...Not respecting the will expressed by the largest parliamentary group in the Convention would certainly be a bad signal for the population as regards the present and future democratic life of the Union. Moreover, how can we imagine building consensus in the final phase of our work if we do not set down in writing the things on which consensus has been achieved?
Klas	Sal, Kompr

Spr	Lamassoure (EP-Fr) 2-050
Pos	Gegen Beteiligung der NP im Vermittlungsverfahren
Parl	+
Rech	Funktionsfähigkeit
Wort	En revanche, ce qui est envisagé à l'article 7, c'est-à-dire l'intervention des parlements dans la procédure de conciliation, poserait de tout autres problèmes. L'organisation de la conciliation entre le Parlement et le Conseil est déjà très délicate. Interrogeons ceux qui y participent concrètement. Elle le sera encore plus avec un Conseil représentant vingt-cinq gouvernements. L'étendre aux parlements nationaux est franchement irréaliste et donc, je propose que l'on abandonne cette variante-là
Klas	Eff

Spr	Bury (Rg-De) 2-051
Pos	Stärkung der NP ergänzend (Frühwarnmechanismus ohne Blockademöglichkeit), nicht in Konkurrenz zu EP
Parl	+
Rech	Stärkung notwendig, da Kompetenzen auf die EU-Ebene delegiert wurden
Wort	Unsere Parlamente geben gestalterische Kompetenzen nach Brüssel und Straßburg ab. Diese Entwicklung, die wir wollen, müssen wir demokratisch abstützen. Die nationalen Parlamente sollten nicht nur das Recht haben, Stellungnahmen zu europäischen Gesetzesinitiativen abzugeben, sie müssen auch das Recht haben, unmittelbar den Europäischen Gerichtshof anzurufen, um in begründeten Fällen die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes überprüfen zu lassen. Es geht nicht darum, das Verhältnis zwischen der Union und den Mitgliedstaaten neu zu definieren, es geht darum, die Rechte und Rolle der nationalen Parlamente an den Stand der europäischen Integration anzupassen und zu stärken
Klas	Sal

Spr	Einem (NP-Aut) 2-066
-----	----------------------

Pos	Frühwarnmechanismus unnötig, da Rat darüber wacht
Parl	+
Rech	Interessen der Länder werden durch die jeweilige Regierung im Rat gewahrt
Wort	Ich verstehe die Debatte darüber, was geschehen soll, wenn 50 % der nationalen Parlamente gegen eine Regelung sind, weil sie meinen, sie verstoße gegen das Subsidiaritätsprinzip, nicht. Im Rat als Gesetzgeber sitzen doch Vertreter der Nationalstaaten, u. U. auch der Regionen. Sie sind von Mehrheiten im nationalen Parlament abhängig.
Klas	Eff

Spr	Stuart (NP-UK) 2-067
Pos	Stärkere Blockademöglichkeit im Frühwarnsystem
Parl	-
Rech	Keine
Wort	There is a considerable amount of support for a strengthening of the subsidiarity mechanism and the early-warning mechanism. I
Klas	Verweis auf Mehrheiten

Spr	Kiljunen (NP-Fi) 2-068
Pos	Protokoll zu NP geht hinter Ergebnisse der AG zurück und muss nachgebessert werden
Parl	-
Rech	Keine
Wort	The drafting of the protocol on national parliaments has not been sufficiently ambitious. If the Convention does not make any improvements to this text, we will face a major disappointment in our work. I have joined with several colleagues in the Convention in presenting a joint amendment to improve the draft text. The proposals are in line with what the relevant working group, under Mrs Stuart, proposed
Klas	Pos; Verweis auf Mehrheiten (in Arbeitsgruppe)

Spr	Haenel (NP-Fr) 2-072
Pos	Stärkere COSAC
Parl	+/-
Rech	
Wort	... nous n'échapperons pas à devoir mettre en place, comme vient de le dire M. Costa notamment, une enceinte dans laquelle se retrouveront les représentants des parlements nationaux, une sorte de COSAC revue et corrigée. Cela me paraît tout à fait indispensable.
Klas	Pos

Spr	Brok (EP-De) 2-082
Pos	Keine neuen Institutionen
Parl	+
Rech	Würde die Ebenen vermischen und Effizienz senken
Wort	Der Gedanke der Effizienz muss damit verbunden sein, dass wir keine Vermischung der Ebenen und keine Einführung von neuen Institutionen ins Auge fassen,
Klas	Eff, Koh

Plenardebatte am 24. April 2003: Das demokratische Leben der Union¹⁹⁹

Spr	Lennmarker (NP-Swe) 4-028
Pos	Gegen Kongress
Parl	+

199 Nur Argumente bezüglich des Kongresses kodiert

Rech	Verkompliziert das Institutionengefüge
Wort	Would also add – since it is proposed that the idea of having a European congress should be in this part – that I am not in favour of that proposal. We have enough institutions in the Union as it is
Klas	Eff

Spr	Lequiller (NP-Fr) 4-031
Pos	Für Kongress
Parl	-
Rech	Kongress nach Vorbild des Konvents, Stärkung der Demokratie
Wort	création d'un congrès -que l'on pourrait d'ailleurs selon moi appeler "convention" compte tenu de l'image positive de l'organisation dans laquelle nous siégeons-, composé de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, apporterait une réponse forte à la nécessité de renforcer la démocratie et le débat européen. Ce congrès, comme le propose Dominique de Villepin, pourrait d'ailleurs notamment aussi participer à la procédure de révision de la Constitution.
Klas	Koh, Sal

Spr	Carey (NP-Irl) 4-069
Pos	Gegen Kongress
Parl	+
Rech	Sei Instrument, um von Legitimitätslücke abzulenken
Wort	Would serve no useful purpose and could be used as a veil to diminish the need for transparent and democratic institutions.
Klas	Sal

Spr	Andréani (Rg-Fr) 4-070
Pos	Für Kongress
Parl	-
Rech	Kongress nach dem Vorbild des Europäischen Konvents
Wort	la Convention a montré combien il était utile que les parlementaires européens et les parlementaires nationaux travaillent ensemble. Il semble donc très souhaitable ... de prévoir des réunions régulières de représentants du Parlement européen et des parlements nationaux, notamment pour un débat annuel sur le programme de l'Union européenne.
Klas	Koh

Plenardebatte am 15. Mai 2003: Aussprache über die Institutionen²⁰⁰

Spr	Santer (Rg-Be) 4-030
Pos	Gegen Kongress
Parl	+
Rech	Legitimierung der EU durch das EP
Wort	Nous ne voyons pas de place dans le jeu interinstitutionnel et interactionnel de l'Union pour un Congrès des peuples. Nous sommes convaincus que la légitimité démocratique au niveau européen doit continuer à être représentée par le Parlement européen
Klas	Koh

Spr	Lequiller (NP-Fr) 4-142
Pos	Für Forum (entspricht der Kongress-Idee)
Parl	-/+
Rech	Vorbild Konvent, Erwartung der Bürger
Wort	Création d'un forum ou d'une Convention (...) pour avoir un débat annuel sur l'état de l'Union

200 Nur Argumente bezüglich des Kongresses kodiert

	devant les représentants du Parlement européen et des parlements nationaux. ... citoyens européens qui attendent cette réforme
Klas	Koh, Bürg

Spr	Voggenhuber (EP-Aut) 4-153
Pos	Gegen Kongress
Parl	+
Rech	Schafft nicht mehr Legitimität
Wort	Parlamentarische Legitimation ist das Ergebnis eines großen, kontinuierlichen Kontroll- und Legitimationsprozesses. Er lässt sich nicht durch ein gemischtes Gremium von Parlamentariern verschiedenster Parlamente in Wochenendsitzungen verwirklichen
Klas	Sal

Literaturverzeichnis

- Abromeit, Heidrun (1995): Volkssouveränität, Parlamentssouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns; in: *Politische Vierteljahresschrift* 36, 1: 49 – 66
- Abromeit, Heidrun (1997): Die europäische Zivilgesellschaft. Überlegungen zur Demokratisierung der Europäischen Union, in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*: 109 – 123 (Baden-Baden)
- Abromeit, Heidrun (2000): Kompatibilität und Akzeptanz – Anforderungen an eine ‚integrierte Politie‘; in: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU?* (Baden-Baden)
- Abromeit, Heidrun (2002): *Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie* (Opladen)
- Allen, David (2003): Great Britain and the future of the European Union: not quite there yet; in: Serfaty, Simon (Hrsg.): *The European finality debate and its national dimensions* (Washington)
- Andersen Svein S (1996): *The EU: How democratic is it?* (London)
- Aspinwall, Mark (2002): Preferring Europe. Ideology and National Preferences on European Integration; in: *European Union Politics*, 3, 1: 81 – 111
- Bates, Robert H. (et al 1998): *Analytic Narratives*. (Princeton)
- Becker, Peter/Leiß, Olaf (2005): *Die Zukunft Europas. Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union* (Wiesbaden)
- Benz, Arthur (1998): Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept; in: Kohler-Koch (Hrsg.): *Regieren in entgrenzten Räumen, PVS-Sonderheft* 29: 345 – 368
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Mareike (Hrsg.) (2005): *Theorien der europäischen Integration* (Wiesbaden)
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1992): Demokratie als Verfassungsprinzip; in: ders.: *Staat, Verfassung, Demokratie – Studien zur Verfassungstheorie und Verfassungsrecht*: 289 – 378 (Frankfurt am Main)
- Börzel, Tanja; Risse, Thomas (2002): Die Wirkung internationaler Institutionen: Von der Normanerkennung zur Normeinhaltung; in: Jachtenfuchs, Markus/Knodt, Michèle (Hrsg.): *Regieren in internationalen Institutionen*
- Braun, Dietmar (1998): Der Einfluss von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung; in: *Politische Vierteljahresschrift* 12
- Bräuninger, Thomas/Cornelius, Tanja/König, Thomas/Schuster, Thomas (2001): The dynamics of European integration: A constitutional analysis of the Amsterdam Treaty; in: Schneider, Gerald/Aspinwall, Mark (Hrsg.): *The Rules of Integration. Institutional Approaches to the Study of Europe* (Manchester)
- Brok, Elmar (2005): Die künftige Verfassung der Europäischen Union – ein klares Votum für den Verfassungsvertrag; in: Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hrsg.): *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa* (Baden-Baden)
- Booth, Wayne C. (1974): *Modern dogma and Rhetoric of Assent* (Chicago)
- Büthe, Tim (2002): Taking Time Seriously: Modeling History and the Use of Narratives as Evidence; in: *American Political Science Review*, 96, 3
- Checkel, Jeffrey (1999): Social construction and integration; in: *Journal of European Public Policy* 6: 545 – 560

- Checkel, Jeffrey T (2001a): Why Comply? Social Learning and European Identity Change; in: *International Organization* 55, 3: 553 – 588
- Checkel, Jeffrey T. (2001b): From meta- to substantive theory? Social constructivism and the study of Europe; in: *European Union Politics* 2: 219 – 249
- Clegg, Nick (2002): Restoring legitimacy Parliaments and the EU; in: Ulrike Rüb: *European Governance. Views from the UK on democracy, participation and policy-making in the EU* (London)
- Cohen, Joshua/Sabel, Charles (1997): Directly-Deliberative Polyarchy; in: *European Law Journal* 3, 4: 313 – 342
- Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (Hrsg.) (2000): *Regionales Europa - Europäisierte Regionen* (Frankfurt)
- Corbett, Richard (1998): *The European Parliament's Role on Closer EU-Integration* (London)
- Crevelde, Martin van (1996): The fate of the state; in: *Parameter*, Spring
- Czada Roland/ Schmidt, Manfred (Hrsg.) (1993): *Verhandlungsdemokratie, Interessensvermittlung, Regierbarkeit* (Opladen)
- Decker, Frank (2005): Der Irrweg der Parlamentarisierung in der EU; in: *Mut – Forum für Kultur, Politik und Geschichte*, Juni: 28 – 35
- Dehousse, Renaud (2002): The Open Method of Coordination: A New Policy Paradigm? Paper presented at the first Pan-European Conference on European Union Politics, Bordeaux 26 - 28 September 2002
- Diez, Thomas (1999): Die EU lesen. Diskursive Knotenpunkte in der britischen Europadebatte (Opladen)
- Eder, Klaus/Hellmann, Kai-Uwe/Trenz, Hans-Jörg (1998): Regieren in Europa jenseits öffentlicher Legitimation? Eine Untersuchung zur Rolle von politischer Öffentlichkeit in Europa; in: Kohler-Koch: *Regieren in entgrenzten Räumen, PVS Sonderheft* 29: 321 – 344 (Opladen)
- Eder, Klaus (1999): Herrschaftskritik und die Suche nach ihrem Träger. Zu einigen Vermutungen über den europäischen Demos. Oder: Wie ist ein heterodoxer sozialwissenschaftlicher Diskurs möglich? (Berlin) (Vorlage zur Tagung Bremen 30.9./1.10 "Macht und Herrschaft in der Europäischen Union")
- Eder, Klaus (2000): Zur Transformation nationalstaatlicher Öffentlichkeit in Europa. Von der Sprachgemeinschaft zur issuespezifischen Kommunikationsgemeinschaft, in: *Berliner Journal für Soziologie*: 167 – 184
- Eder, Klaus/Trenz, Hans-Jörg (2003): The Making of a European Public Space. The Case of Justice and Home Affairs; in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Linking EU and National Governance* (Oxford)
- Edgerton, Robert (1985): *Rules, Exceptions and Social Order* (Berkeley)
- Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (1994): Inflation und Zerfaserung: Trends der Interessensvermittlung in der Europäischen Gemeinschaft; in: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): *Staat und Verbände*: 175 – 206 (Opladen)
- Eising, Rainer (2002): *Die Europäisierung der deutschen Interessensvermittlung und Interessensgruppen* (Mannheim)
- Elster, Jon (1989) *The Cement of Society. A study of Social Order* (Cambridge)
- Elster, Jon (1991) *Arguing and Bargaining in two Constituent Assemblies, The Storrs Lectures*, Yale Law School (Chicago)
- Elster, J. (1998): *Deliberative Democracy* (Cambridge)
- Elster, J. (1998b): *Deliberation and Constitution making*, in: Elster: *Deliberative Democracy* (Cambridge)

- Eriksen, Erik Oddvar (2001): Democratic or Technocratic Governance? Jean Monnet Working Paper No. 6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance
- Falkner, Gerda/Hartlapp, Miriam/Leiber, Simone/Treib, Oliver (2002): Interessensdurchsetzung im Mehrebenensystem am Beispiel der EU-Sozialpolitik; Beitrag auf der Tagung "Interessensdurchsetzung im Mehrebenensystem" des DFG-Schwerpunktes 'Regieren in der EU' und der DVPW; Mannheim/Ludwigshafen, 4./5.Juli 2002
- Finnemore, Martha (1996): Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism; in: *International Organization* 50: 325 – 347
- Fischer, Frank/Forester, John (Hrsg.) (1993): The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning (London)
- Frieden, Jeffery (1999) 'Actors and Preferences in International Relations', in: David Lake/Robert Powell (Hrsg.) Strategic Choice and International Relations, PUP
- Galloway, David (2001): The Treaty of Nice and Beyond. Realities and Illusions of Power in the EU (Sheffield)
- Goffman, Erving (1959): The Presentation of the Self in Everyday Life (New York)
- Göler, Daniel/Marhold, Hartmut (2005): Die Konventsmethode – Institutionelles Experiment oder Modell für die Zukunft? In: Jopp, Mathias/Matl, Saskia: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU (Baden-Baden)
- Golub, Jonathan (1999): In the Shadow of the Vote? Decision-making in the European Community; in: *International Organization*, 53: 737 – 768
- Grande, Edgar (2000): Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems; in: Grande, Edgar; Jachtenfuchs, Markus (Hrsg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem: 11 – 30 (Baden-Baden)
- Gray, Mark/Stubb, Alexander (2001): Keynote Article: The Treaty of Nice – Negotiating a Poisoned Chalice; in: *Journal of Common Market Studies* 39, 9
- Greven, Michael Th. (2000): Can the European Union Finally Become a Democracy? In: Greven, Michael Th./Pauly, Louis W. (Hrsg.): Democracy beyond the State: The European Dilemma and the Emerging Global Order: 35-62 (Lanham)
- Grimm, Dieter (1995) Krisensymptome parlamentarischer Repräsentation; in: Huber, Peter M.; Möble, Wilhelm; Stock, Martin (Hrsg.): Zur Lage der parlamentarischen Demokratie (Tübingen)
- Grimm, Dieter (2003): Die größte Erfindung unserer Zeit. Als weltweit anerkanntes Vorbild braucht Europa keine eigene Verfassung; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16. Juni 2003
- Große Hüttmann, Martin (2004): Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union. Leitbilder, Kontroversen und Konsenslinien der europäischen Verfassungsdebatte; in: Beckmann, Klaus/Dieringer, Jürgen/Hufeld, Ulrich: Eine Verfassung für Europa (Tübingen)
- Haaland Matlary, Janne (1995): New Forms of Governance in Europe: The decline of the State as the Source of Political Legitimation; in: *Cooperation and Conflict* 6
- Haas, Ernst (1992): Introduction: Epistemic communities and International Policy Coordination; in: *International Organization* 46: 1 – 36
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. 2 Bde (Frankfurt)
- Habermas, Jürgen (1994): Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats (Frankfurt am Main)
- Habermas, Jürgen (1998) Die postnationale Konstellation (Frankfurt am Main)
- Habermas, Jürgen (2001): La nation, l'Europe et la démocratie, in: *Cultures et mouvement*, mars

- Held, David (1995): *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Cambridge)
- Hix (2001): Legislative Behaviour and Party Competition in the European Parliament: An Application of Nominate to the EU; in: *Journal of Common Market Studies* 39: 663 – 688
- Hix, Simon (2002): Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam; in: *British Journal of Political Science* 32,2: 259 – 280
- Hix, Simon (2003): Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU. In: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate: *Europäische Integration*: 151 – 180 (Opladen)
- Hix, Simon/Tapio, Raunio, Scully, Roger (2003): Fifty Years On: Research on the European Parliament, in: *Journal of Common Market Studies* 41, 2: 191 – 202
- Holzinger, Katharina (2001): Verhandeln statt Argumentieren oder Verhandeln durch Argumentieren. Eine empirische Analyse auf der Basis der Sprechakttheorie, in: *Politische Vierteljahresschrift* 42: 414 – 446
- Holzinger, Katharina (2005): Institutionen und Entscheidungsprozesse der EU; in: Holzinger/Knill/Peters/Rittberger/Schimmelfennig/Wagner: *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte* (Paderborn)
- Hooghe, Liesbet (2001): *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance* (Cambridge)
- Hooghe, Liesbet/Marks, G. (2001): *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham)
- House of Lords (2001): A second parliamentary chamber for Europe: An unreal solution to some real problems, European-Union – Seventh Report, 27. November 2001; www.publications.parliament.uk/pa/ld200102/lddecom/48/4804.htm
- Höreth, Marcus (1998): The Trilemma of Legitimacy - Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy; ZEI Discussion Paper (Bonn)
- Höreth, Marcus (1999): No way out for the Beast? The Unsolved Legitimacy Problem of European Governance; in: *Journal of European Public Policy* 6: 249 – 268
- Höreth, Marcus (2002): Das Demokratiedefizit lässt sich nicht wegreformieren. Über Sinn und Unsinn der europäischen Verfassungsdebatte; in: *IPG* 4/2002
- Hrbek, Rudolf (2001): ‚Europäische Föderation‘ durch ‚Verfassungsvertrag‘. Joschka Fischers Leitbild und der Beginn einer neuen europapolitischen Orientierungsdebatte; in: Hierzinger, Roland/Pollack, Johannes (Hrsg.): *Europäische Leitbilder* (Baden-Baden)
- Huber, Peter M./Möble, Wilhelm; Stock, Martin (Hrsg.) (1995): *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie* (Tübingen)
- Hurrelmann, Achim (2005): *Verfassung und Integration in Europa. Wege zu einer supranationalen Demokratie* (Frankfurt am Main)
- Ipsen, Hans-Peter (1972): *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (Tübingen)
- Ipsen, Hans Peter (1984): *Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien* (Baden-Baden)
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (1996): *Europäische Integration* (Opladen)
- Jachtenfuchs, Markus/Diez Thomas/Jung Sabine (1998): Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order; in: *European Journal of International Relations* 4, 4: 409 – 445
- Jachtenfuchs, Markus (1999): *Ideen und Integration. Verfassungsideen in Deutschland, Frankreich und Großbritannien und die Entwicklung der EU* (Mannheim)
- Jachtenfuchs, Markus (2002): *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung* (Baden-Baden)

- Jacobsen, Kerstin/Vifell, Asa (2002): Integration by Deliberation? Dynamics of Soft Regulation in the Case of EU Employment Policy; Paper presented at the ECPR Conference, Bordeaux, 26-28 September 2002
- Janning, Josef (1997): Die Dynamik in der Zwangsjacke – Flexibilität in der Europäischen Union; in: *Integration* 4
- Joerges, Christian/Neyer, Jürgen (1998): Von intergouvernementalen Verhandeln zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie; in: *Politische Vierteljahresschrift* (Sonderheft 29): 207 – 233
- Joerges, Christian (2000): Transnationale deliberative Demokratie oder deliberativer Supranationalismus: Anmerkungen zur Konzeptualisierung legitimen Regierens jenseits des Nationalstaats; in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 7,1: 145 – 161
- Joerges, Christian (2001): Deliberative Supranationalism - A Defence; in: *European Integration online Papers* (EIoP) 5, 8
- Johnston, Alistair (2001): Treating International Institutions as Social Environments; in: *International Studies Quarterly* 45, 4: 487 – 515
- Jopp, Mathias/Matl, Saskia (2003): Perspektiven der deutsch-französischen Konventsansätze für die institutionelle Architektur der EU; in: *Integration* 2: 99 – 110
- Jopp, Mathias/Mal, Saskia (2005): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (Baden Baden)
- Katz, Richard S.(2001): Models of democracy, in: *European Union Politics* 2, 1
- Keohane, Robert O. (1984): After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy, (Princeton)
- Keller, Rainer: Diskursanalyse; in: Ronald Hitzler, Anne Honer (Hrsg.) (1997): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik (Opladen)
- Kielmansegg, Peter Graf (1996): Integration und Demokratie; in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg): Europäische Integration (Opladen)
- Kielmannsegg, Peter Graf (2003): Integration und Demokratie; in: Jachtenfuchs/Kohler-Koch (Hrsg) Europäische Integration: 49 – 83 (Opladen)
- Kietz Daniela/Lehmann, Christiane (2003): Die Konventsbeiträge aus der Plenardebatte 29. Oktober 2002 bis 15.Mai 2003; in: Maurer, Andreas (Hrsg.): Der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union. Synoptische Darstellung zur Konventsdebatte. SWP-Dokumentation (Berlin)
- Kirchhof, Paul (1992): Der deutsche Staat im Prozess der europäischen Integration; in: Kirchhof, Paul/Isensee, Hans Josef (Hrsg.): Handbuch des deutschen Staatsrechts VII: 855 - 886
- Kohler-Koch, Beate (1998): Effizienz und Demokratie: Probleme des Regierens in entgrenzten Räumen; in: Kohler Koch (Hrsg): Regieren in entgrenzten Räumen; in: *Politische Vierteljahresschrift* (Sonderheft) 29: 11 – 29 (Opladen)
- Kohler-Koch, Beate (1999): The evolution and transformation of European Governance; in: Kohler-Koch, Beate; Eising, Rainer (Hrsg): The transformation of governance in the European Union (London)
- Kohler-Koch, Beate (2000): Framing: the bottleneck of constructing legitimate institutions; in: *Journal of European Public Policy* 7, 4: 513 - 531
- Kohler-Koch, Beate (2001): The Commission White Paper and the Improvement of European Governance; Jean Monnet Working Paper No. 6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance
- Kohler-Koch, Beate/Conzelmann, Thomas/Knodt, Michèle (2004): Europäische Integration – Europäisches Regieren (Wiesbaden)
- Kooimann, Jan (Hrsg) (1993): Modern Governance. New Government-Society Interactions (London)

- Kopperschmidt, Josef (1989): Methodik der Argumentationsanalyse (Stuttgart)
- Laffan, Brigid (2005): Der schwierige Weg zur Europäischen Verfassung: Von der Humboldt-Rede Außenminister Fischers bis zum Abschluss der Regierungskonferenz; in: Jopp/Matl (Hrsg.): Der Vertrag über einer Verfassung der EU (Baden-Baden)
- Lamassoure, Alain (2001): Après Nice: Quelles perspectives; in: *Commentaire*, no. 94
- Legleitner, Jochen (2003): Europapolitik und innerstaatlicher Bezugsrahmen (Frankfurt am Main)
- Leinen, Jo/Schönlau, Justus (2001): Die Erarbeitung der EU-Grundrechtscharta im Konvent. Nützliche Erfahrungen für die Zukunft Europas; in: Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich: Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union: 123-130 (Bonn)
- Liebert, Ulrike (2005): Der Verfassungsvertrag: Ein Fortschritt für die demokratische Legitimität in der Europäischen Union? In: Jopp, Mathias/Matl, Saskia (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU (Baden-Baden)
- Lijphart, Arend (1999): Democracies. Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries (New Haven/London/Yale)
- Lord, Christopher (2002): The New European Parliament; in: Perrineau, Pascal/Grunberg, Gérard/Ysmal, Colette (Hrsg.): Europe at the Polls: The European Elections of 1999: 223 – 238 (New York)
- Lord, Christopher/Magnette, Paul (2004): E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU; in: *Journal of Common Market Studies* 42,1: 183 – 202
- Lorenz, Esther (2000): Das Europäische Parlament auf dem Vormarsch – Initiativen für ein Europa im Wandel (Stuttgart)
- Magnette, Paul (2001a): European Governance and Civic Participation: Can the European Union be politicised? Jean Monnet Working Paper No. 6/01, Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance
- Magnette, Paul (2001b): Comment no.1 to Joerges, Christian: Deliberative Supranationalism” - A Defence, in: *European Integration Online Papers* (EIOP) 5, 8, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-008a.htm>
- Magnette, Paul (2003): Coping with constitutional incompatibilities. Bargains and Rhetoric in the Convention on the future of Europe; Jean Monnet Working Paper 14/03
- March, James G./Olson, Johan P.(1989): Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics (New York)
- March, James G./Olson, Johan P.(1998): The Institutional Dynamics of International Political Orders; in: *International Organization* 52: 943 – 959
- Marcussen, Martin/Risse, Thomas, Engelmann-Martin, Daniela, Knopf, Hans Joachim, Roscher, Klaus (1999): Constructing Europe? The evolution of French, British and German nation state identities; in: *Journal of European Public Policy* 6: 4, 614 – 633
- Marhold, Hartmut (2001): Die neue Europadebatte: Leitbilder für das Europa der Zukunft (Bonn)
- Maurer, Andreas/Schild, Joachim (2003): Der Konvent über die Zukunft der EU. Synoptische Darstellungen zur Konventsdebatte, SWP-Dokumente (Berlin)
- Maurer, Andreas (2003a): Die Methode des Konvents – ein Modell deliberativer Demokratie? In: *integration* 2: 130 – 141
- Maurer, Andreas (2003b): Schließt sich der Kreis? Der Konvent, nationale Vorbehalte und die Regierungskonferenz, SWP-Studie, 30. Juli 2003 (Berlin)
- Maurer, Andreas (2003c): Less Bargaining – More Deliberation. The Convention Method to Enhance EU-Democracy, IPG 1/2003

- Maurer (2005): Verfahren und Normhierarchie im Verfassungsvertrag: Effizienzsteigerung trotz strukturierter Unordnung; in: Jopp/Matl: Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU (Baden-Baden)
- Mayone (1989): Evidence, Argument and Persuasion in the policy process (Yale University)
- Mayone, Giandomenico (1992): Ideas, Interests and Policy Change; EUI Working Paper No. 21
- Mayone, Giandomenico (1994): The European Community: An 'Independent Fourth Branch of Government'? In: Brüggemeister, Gert (Hrsg.): Verfassungen für ein ziviles Europa: 23 – 44 (Baden-Baden)
- Mayone, Giandomenico (1996a): Regulatory Legitimacy; in: ders.: Regulating Europe: 284 – 301 (London)
- Mayone, Giandomenico (1996b): Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions; EUI Working Paper No. 56
- Mayone, Giandomenico (1998): Europe's 'Democratic Deficit': The question of standards; in: *European Law Journal* 4, 1: 5 – 28
- Mestmäcker, Ernst Joachim (1994): On the legitimacy of European Law; in: *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 58: 615 – 635
- Moravcsik, Andrew (1993): Preferences and Power in the European Community: A liberal Inter-gouvernementalist Approach; in: *Journal of Common Market Studies* 31, 4: 473 – 524
- Moravcsik (1998): The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht (Ithaca: Cornell University Press)
- Moravcsik, A./Nicolaidis, K. (1999): Explaining the Treaty of Amsterdam; in: *Journal of Common Market Studies* 37, 1: 59 – 85
- Moravcsik, Andrew (2001): Bringing constructivist integration theory out of the clouds: Has it landed now; in: *European Union Politics* 2, 2: 219 – 249
- Morisse-Schilbach (2005): Historischer Institutionalismus; in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): Theorien der europäischen Integration (Wiesbaden)
- Münch, Richard (1993): Das Projekt Europa. Zwischen Nationalstaat, regionaler Autonomie und Weltgesellschaft (Frankfurt am Main)
- Niehr, Thomas (2002): International vergleichende Diskurs- und Argumentationsanalyse; in: *Essener Linguistische Skripte* 2, 2: 51 – 64
- Neyer, Jürgen (1999): Weder subversiv noch demokratisch? Bedingungen und Möglichkeiten gleichzeitig effektiven und legitimen Regierens in der Europäischen Gemeinschaft; in: Greven, Michael/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): Politische Theorie heute (Baden-Baden)
- Neyer, Jürgen (2005): Europa ohne Pathos. Überlegungen zum Verfassungsvertrag; in: Liebert/Falke, Josef/Maurer, Andreas (Hrsg.): Postnational Constitutionalism in the Enlarging Europe (Baden-Baden)
- Norman, Peter (2003): The Accidental Constitution (Brüssel)
- Oldag, Andreas/Tillack, Hans-Martin (2005): Raumschiff Europa. Wie die Demokratie in Europa scheitert (Frankfurt am Main)
- Pauder, Herlinde (2000): Reflexion über Freiheit und Gleichheit (Frankfurt am Main)
- Perelman, C./Olbrechts-Tyteca, L. (1969): The New Rhetoric, A Treatise on Argumentation (Paris)
- Perelman, C./Olbrechts-Tyteca, L. (1970): Traité de l'argumentation. La nouvelle rhétorique (Brüssel)
- Pierson, Paul (1998) : The Path to European Integration : A Historical-Institutionalist Analysis; in: Sandholtz, Wayne/Stone Sweet, Alec (Hrsg.): European Integration and Supranational Governance (Oxford)

- Pierson, Paul (2004): *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis* (Princeton)
- Pollack, Mark A. (1997): Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community; in: *International Organization* 51, 1: 99 – 134
- Pollack, Mark A. (2003): *The Engines of Integration? Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Union* (Oxford)
- Pond, Elizabeth (2001): A New Constitution for the Old Continent? In: *Washington Quarterly* 24, 4: 29 ff.
- Ragin, Charles (1987): *The Comparative Method. Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies* (Berkeley)
- Ragin, Charles (2000): *Fuzzy-Set Social Science* (Chicago)
- Raunio, Tapio (2004): Two Steps Forward, One Step Back? National Legislatures in the EU Constitution; *The Federal Trust*, <http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/Raunio.pdf>
- Raunio, Tapio (2005): Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty; in: *European Integration Online Papers* 9, 9, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-009a.htm>
- Risse, Thomas/Sikkink, Kathryn (1999): *The Socialisation of International Human Right Norms into Domestic Practices* (Cambridge)
- Risse, Thomas (2000): “Let’s argue!” Communicative Action in World Politics; in: *International Organization* 54, 1: 1 – 39
- Rittberger, Berthold (2003): The Creation and Empowerment of the European Parliament, in: *Journal of Common Market Studies* 41: 203-225
- Rittberger, Berthold (2004): The Politics of Democratic Legitimation in the European Union, in: Nuffield College Working Papers in Politics, 2004 – W4, Oxford University
- Rittberger, Berthold (2005): *Building Europe’s Parliament. Democratic Representation beyond the Nation State* (Oxford)
- Rittberger, Berthold/ Schimmelfennig, Frank (2005): Integrationstheorien: Entstehung und Entwicklung der EU; in: Holzinger, Katharina/Knill, Christoph/Peters, Dirk/Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank/Wagner, Wolfgang: *Die Europäische Union. Theorien und Analysekonzepte* (Paderborn)
- Rittberger, Berthold (2006): No integration without representation. Parliamentary democracy, and the forgotten Communities, in: *Journal of European Public Policy* 13, 8: 1211 – 1229
- Rittberger, Berthold/Schimmelfennig, Frank (2006): Explaining the Constitutionalization of the European Union; in: *Journal of European Public Policy* 13, 8: 1148 – 1167
- Sabatier (1993): Policy-Advocacy-Koalitionen; in: *Politische Vierteljahresschrift* 24
- Saretzki, Thomas (1996): Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? In: von Prittwitz, Volker: *Verhandeln und Argumentieren* (Opladen)
- Sartori, Giovanni (1992): *Demokratietheorie* (Darmstadt)
- Seibel, Wolfgang (1992): Theoretische und methodische Perspektiven der Analyse abweichenden Verwaltungshandelns; in: Benz/Seibel: *Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*: 327 – 368 (Baden Baden)
- Scharpf, Fritz W. (1996): Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt; in: Kohler-Koch, Beate (Hrsg): *Europäische Integration* (Opladen)
- Scharpf, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* (Frankfurt am Main)
- Scharpf, Fritz W. (2000): *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung* (Opladen)

- Schild, Joachim (2001): Den Rhein vertiefen und erweitern? Deutsch-französische Beziehungen nach dem Nizza-Gipfel; Aktuelle Frankreichanalysen, Deutsch-Französisches Institut, Nr. 17 Februar 2001
- Schimmelfennig, Frank (1996): Legitimate Rule in the EU - The Academic Debate (Tübingen)
- Schimmelfennig (1997): Rhetorisches Handeln in der internationalen Politik; in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 4, 2: 219 – 254
- Schimmelfennig (2001): The Community Trap: Liberal Norms, Rhetorical Action and the Eastern Enlargement of the European Union; in: *International Organization* 55, 1: 47 – 80
- Schimmelfennig, Frank (2002): Liberal Community and Enlargement: An Event History Analysis; in: *Journal of European Public Policy* 9: 598 – 626
- Schimmelfennig (2003a): The EU, Nato and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric (Cambridge)
- Schimmelfennig (2003b): Strategic Action in a Community Environment. The Decision to Enlarge the European Union to the East; in: *Comparative Political Studies* 36: 156 – 183
- Schimmelfennig, F./Rittberger, B./Bürgin, A./Schwellnus, G. (2006): Conditions for EU constitutionalization: a qualitative comparative analysis; in: *Journal of European Public Policy* 13, 8: 1168 – 1189
- Schmalz-Bruns, Rainer (1997): Bürgergesellschaftliche Politik – ein Modell der Demokratisierung der Europäischen Union? Demokratietheoretische Annäherung an Europa; in: Wolf, Klaus Dieter (Hrsg): Projekt Europa im Übergang (Baden-Baden)
- Schmalz-Bruns, Rainer (1999): Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats; in: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 2
- Schmidt, Manfred G. (2000): Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union; in: Grande, Edgar/Jachtenfuchs, Markus (Hrsg): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem (Baden-Baden)
- Schulz, Heiner/König, Thomas (2000): Institutional Reform and Decision-Making Efficiency in the European Union; in: *American Journal of Political Science* 44: 653 – 666
- Schwager, Robert (1999): Democratisation versus accountability - should the European Parliament be given more powers? ZEW Discussion Paper No. 99-45 (Mannheim)
- Schwellnus, Guido (2005): Sozialkonstruktivismus; in: Bieling/Lerch (Hrsg.): Theorien europäischer Integration (Wiesbaden)
- Schwellnus, Guido (2006): Reasons for constitutionalization: non-discrimination, minority rights and social rights in the Convention on the EU Charter of Fundamental Rights; in: *Journal of European Public Policy* 13, 8: 1265 – 1283
- Steinhilber, Jochen (2001): Jospin Europa; in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 7: 783 – 786
- Steinhilber, Jochen (2005): Liberaler Intergouvernementalismus; in: Bieling/Lerch: Theorien der europäischen Integration
- Stocké, Volker (2002): Framing und Rationalität. Die Bedeutung der Informationsdarstellung für das Entscheidungsverhalten (München)
- Streek, Wolfgang/Schmitter, Philippe C. (1991): From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: *Politics and Society* 19, 2: 133 – 165
- Stuart, Gisela (2003): The Making of Europe's Constitution (London)
- Stone Sweet, Alec/Sandholtz, Wayne (1997): European Integration and Supranational Governance; in: *Journal of European Public Policy* 3: 297-317

- Tsebelis, G. (1994): The Power of the European Parliament as Conditional Agenda Setter; in: *American Political Science Review* 88, 1: 128-142
- Tsebelis, Georg (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism; in: *British Journal of Political Science*, 25: 289 – 326
- Tsebelis, Georg (2000): Veto Players and Institutional Analysis; in: *Governance* 13: 441 – 474
- Vobrub, Georg (2002): Was kann der Konvent?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5: 536-530
- Wagner, Wolfgang (1999): Interessen und Ideen in der europäischen Verfassungspolitik. Rationalistische und konstruktivistische Erklärungen mitgliedstaatlicher Präferenzen; in: *Politische Vierteljahresschrift* 40, 3: 415 – 441
- Wagner, Wolfgang (2002): The Subnational Foundation of the European Parliament; in: *Journal of International Relations and Development* 5, 1: 24 – 36
- Weber, Max (1922/1980). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie* (Tübingen)
- Weiler, J.H.H. (1995): Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision; in: *European Law Journal* 1: 219 – 258
- Wiener, Antje (2005): Conflictive Meaning: Constitutional Norms in Three Political Arenas; in: Liebert, Ulrike/Falke, Josef/Maurer, Andreas (Hrsg.): *Postnational Constitutionalism in the Enlarging Europe: Foundations, Legitimacy, Prospects* (Baden-Baden)
- Wessels, Wolfgang (1996a): The Modern West European State and the European Union: Democratic erosion or a new kind of polity? in: Andersen, Svein S: *The EU: How democratic is it?* (London)
- Wessels, Wolfgang (1996a): Verwaltungen im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie? in: Jachtenfuchs, Markus, Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): *Europäische Integration* (Opladen)
- Wessels, Wolfgang (2002): Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode, in: *Integration* 2: 83 – 98
- Wessels, Wolfgang (2004): Die institutionelle Architektur nach der Europäischen Verfassung: Höhere Dynamik – neue Koalitionen? In: *Integration* 3
- Wessels, Wolfgang (2005): Theoretischer Pluralismus und Integrationsdynamik: Herausforderungen für den ‚acquis académique‘; in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Mareike (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration* (Wiesbaden)
- Westlake, Martin (1994): *A Modern Guide to the European Parliament* (London)
- Zürn, Michael (2000): Democratic Governance beyond the Nation-State? The European Dilemma and the Emerging Global Order; in: Greven, Michael Th./Pauly, Louis (Hrsg.): *Democracy beyond the Nation-State? The European Dilemma and the Emerging Global Order*