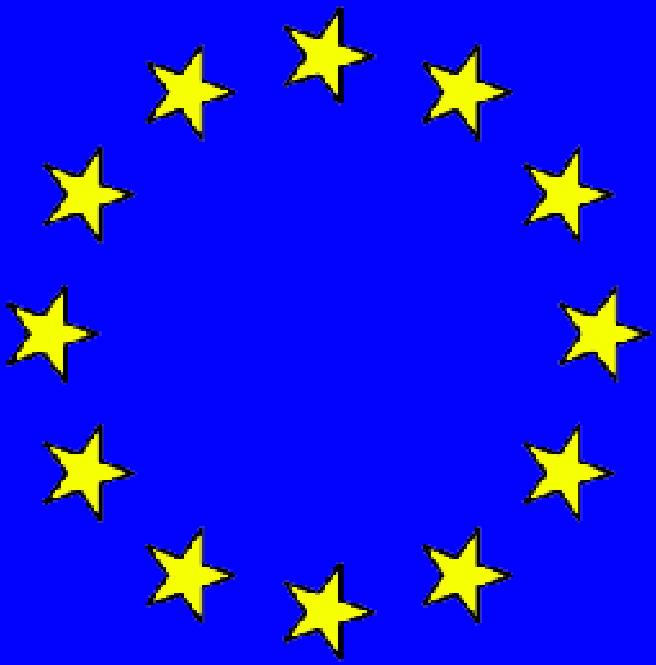
Die Dynamik in der Europäischen Union

Auswirkungen auf politische, rechtliche sowie institutionelle Rahmenbedingungen



Ümit Yazicioğlu

DER ANDERE VERLAG

Ümit Yazicioğlu

Die Dynamik in der Europäischen Union

Auswirkungen auf politische, rechtliche sowie institutionelle Rahmenbedingungen

DER ANDERE VERLAG 2003

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

© Copyright 2003 by Der Andere Verlag, 49074 Osnabrück
Der Andere Verlag, Kollegienwall 22A, 49074 Osnabrück
Tel. (0541) 20 20 125, Fax (0541) 20 20 127
E-Mail: talkto@der-andere-verlag.de
Internet: http://www.der-andere-verlag.de
ISBN 3-89959-059-7

Ümit Yazicioğlu

Die Dynamik in der Europäischen Union

Auswirkungen auf politische, rechtliche sowie institutionelle Rahmenbedingungen

DER ANDERE VERLAG 2003

Meinem Vater

VORWORT

Diese Abhandlung wurde im Wintersemester 2002/2003 abge-schlossen und von der Freien Universität Berlin als Dissertation angenommen. Literatur und Rechtsprechung sind, soweit sie neue Aspekte aufweisen, bis November 2002 eingearbeitet.Ohne vielfältige Unterstützung wäre mir die Anfertigung dieser Abhandlung sehr schwer gefallen.

Zu großem und herzlichem Dank verpflichtet bin ich meinem Doktorvater, Herrn Univ.- Prof. Dr. habl. Norbert KAPFERER. Er hat diese Abhandlung mit großem Interesse wissenschaftlich betreut und meine Dissertation stets mit wertvollen Anregungen und konstruktiven Kritiken begleitet. An dieser Stelle verbeuge ich mich mit Hochachtung vor ihm und bedanke mich herzlich für die wohlwollenden Hinweise, mit denen er die Untersuchung gefördert und mir den Weg eröffnet hat, diese etwas enger angelegte Abhandlung mit Erfolg zu vertiefen und zu erweitern. Seine unkonventionellen Ideen und wissenschaftliche Vorstellungen waren und sind immer ein Vorbild für diejenigen, die in der Wissenschaft das Niveau der bloßen Literaturinterpretation überspringen wollen, um etwas wirklich kreatives und originelles leisten zu können.

Für die Übernahme des Korreferats und für seine hilfreiche Kritik danke ich herzlich Herrn Univ.-Prof. Dr. Ulrich ALBRECHT. Zugleich erlaube ich mir Herrn Univ.- Prof. Dr. Ulrich JÜRGENS, Univ.- Prof. Dr. Wolf Dieter NARR und Frau Univ.- Prof. Dr. Sabine BERGHAHN zu danken. Von großer Bedeutung war ferner die Hilfe von einzelnen Freunden, Persönlichkeiten und Institutionen, die ich in meinen Dank einschließe: Frau Ute Biegert

„Kein Buch wird allein geschrieben“: Nach diesem Motto möchte ich schließlich für die großzügige und moralische Unterstützung meinen lieben Eltern und Geschwistern herzlichen Dank aussprechen. Meiner Frau Anna und meinen Kindern Sherin, Valentin und Felix, die wegen meiner Arbeit viele Entbehrungen und Aufopferungen auf sich genommen haben, schulde ich meinen tiefempfundenen Dank.

Dr. Dr. Ümit YAZICIOGLU, Mag.rer.publ.(Speyer),iur.

Berlin, im März 2003

Die Wurzeln der Gemeinschaft
jetzt stark, und sie reichen tief
in die Erde Europas.

Jean Monnet (1976)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort IX
Abkürzungsverzeichnis XIX
1 Einleitung
1.1 Problemstellung 1
1.2 Die Ziel und Aufbau der Arbeit 3

2 Europäische Union: Entstehung, Organe und Reformerfordernisse 7
2.1 Entstehung und Entwicklung der Europäischen Union 7
2.2 Die Organe der Europäischen Union 10
2.2.1 Die Kommission 11
2.2.2 Das Europäische Parlament 12
2.2.3 Der Ministerrat 14
2.2.4 Der Europäische Rat 17
2.3 Die notwendigen institutionellen Reformerfordernisse 17

3 Gruppengröße, Gruppenheterogenität und Wahlregeln: Eine Anwendung des Buchanan - Tullock Modellsauf die Europäische Union 23
3.1. Das Buchanan - Tullock Modell 23
3.1.1. Weiterentwicklung des Buchanan - Tullock Modells 25
3.1.2. Veränderungen der Gruppengröße 25
3.1.3. Veränderung der Homogenität 25
3.2.Die Entwicklung der Europäischen Union 26
3.3.Die Implementierung der Wahlregeln des Rates 27
3.3.1. Die Anwendung einfacher Mehrheiten bei Wahlregeln 27
3.3.2. Die vorgeschlagene Einführung der qualifizierten Mehrheitswahlregeln 28
3.3.3. Im Ergebnis Einstimmigkeit 28
3.3.4. Die Anforderungen für die Einstimmigkeitsregel 29
3.4.Wahlverfahren seit Entstehung der Europäischen Union 30
3.4.1. Die durch den Vertrag von Rom festgesetzten Wahlverfahren und das Buchanan-Tullock Modell 31
3.4.2. Die Entwicklung der Wahlregeln der EU und das erweiterte Buchanan-Tullock Modell 33
3.4.3. Die Annahme der einheitliche europäische Akte 35
3.4.4. Die Annahme eines Gesetzes im Vertrag der Europäischen Union 37
3.4.5. Vorausschau in die Zukunft 40
3.5.Die Entwicklung der Wahlregeln der EU und das erweiterte Buchanan-Tullock Modell 40
3.6.Zusammenfassung 41

4. Die Dynamik der Europäischen Integration: Eine konstitutionelle Analyse des Amsterdamer Vertrags 43
4.1. Forschungsfrage: Wie lässt sich die Veränderung der Europäischen Abstimmungsregeln erklären? 43
4.2. Modell und Hypothesen: Die Analyse der konstitutionellen Regelwahl 46
4.3. Daten und Messungen: Der Amsterdamer Vertrag 52
4.4. Modell: Die Bildung konstitutioneller Präferenzen 55
4.5. Ergebnisse: Die konstitutionellen Determinanten des Amsterdamer Vertrags 59
4.6. Zusammenfassung: Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem? 64

5. Europas Demokratiedefizit in Zusammenhang mit den angestrebten Reformen 67

6. Ausblick 71
6.1. Stimmen zur Regierungskonferenz in Nizza 71
6.2. Die hauptsächlichen Neuerungen des EU-Vertrags 72

7 Der Vertrag von Nizza 77
7.1 Die Ergebnisse des Vertrages und Institutionelle Reformen 78
7.1.1 Rat 79
7.1.2 Parlament 79
7.2 Neuerungen bei der verstärkten Zusammenarbeit 79
7.2.1 Neuerungen beim Rechtsschutz 81
7.2.2 Neuerungen beim Sanktionen 81
7.3 Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten im Bereich Inneres 82
7.3.1 Änderungen durch neue vZA 82
7.3.2 Änderungen durch andere Vertragsänderungen 83
7.3.3 Inwieweit werden die Regelungen des Vertrages von Nizza dem föderalen Staatsaufbau gerecht 84
7.4 Die Haltung des Grundgesetzes zum Europäischen Gemeinschaftsrecht 84
7.5 Das Subsidiaritätsprinzip als föderales Element 85
7.5.1 Die Formulierung des Subsidiaritätsprinzips im EG-Vertrag 85
7.6 Auslegung und Verständnis des Art. 5 EGV im Lichte der Kompetenzverteilung 85
7.7 Perspektiven durch Vertrag von Nizza und Post-Nizza Prozess 86
7.8 Ergebnis 87

8. Repräsentatives Mandat der Abgeordneten 88
8.1 Das demokratisch-repräsentative Mandat 88
8.1.1 Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages 88
8.1.2 Repräsentativ-demokratisches Mandat der Mitglieder des Europäischen Parlaments 88
8.1.2.1 Das europäische Volk als Legitimationsgeber? 89
8.1.2.2 Repräsentationsmängel infolge mangelhafter politischer Infrastruktur? 90
8.1.2.3 Parlamentarisch-demokratische Repräsentation ohne gleiches Wahlrecht? 92
8.1.2.3.1 Fehlen eines einheitlichen Wahlverfahrens 93
8.1.2.3.2 Unproportionale Mandatskontingente 95
8.1.2.4 Legitimationsmängel infolge geringer Wahlbeteiligung? 97
8.1.2.5 Die soziale Repräsentation 98
8.2 Der Einfluss der Parlamentskompetenzen auf die Qualität des Mandats. 99
8.2.1 Die klassischen Parlamentsfunktionen 100
8.2.1.1 Die Legislativfunktion 101
8.2.1.1.1 Im Bundestag 101
8.2.1.1.2 Im Europäischen Parlament 101
8.3 Die Kreationsfunktion 103
8.3.1 Im Bundestag 103
8.3.2 Im Europäischen Parlament 103

8.4 Die Kontrollfunktion 105
8.4.1 Im Bundestag 105
8.4.1.1 Interpellationsrecht 105
8.4.1.2 Enquêterecht 105
8.4.1.3 Konstruktives Mißtrauensvotum 106
8.4.2 Im Europäischen Parlament 106
8.4.2.1 Interpellationsrecht 106
8.4.2.2 Untersuchungsausschusses 107
8.4.2.3 Misstrauensantrag 109
8.4.3 Waffengleichheit der Parlamente? 112
8.5 Das freie Mandat 112
8.5.1 Gewährleistung und Inhalt des freien Mandats 112
8.5.1.1 Deutscher Bundestag 112
8.5.1.2 Europäisches Parlament 113
8.6 Abgeordneter und Fraktion 113
8.6.1 Die Fraktionen im Deutschen Bundestag 115
8.6.1.1 Stellung 115
8.6.1.2 Fraktionsdisziplin 117

8.6.2 Die Fraktionen im Europäischen Parlament 117
8.6.2.1 Stellung 117
8.6.2.2 Fraktionsdisziplin 118
8.6.3 Zusammenfassung 118
8.7 Die persönliche Rechte der Abgeordneten 119
8.7.1 Die Rechte der Bundestagsabgeordneten 119
8.7.1.1 Die Abgeordnetenentschädigung 119
8.7.1.2 Die Immunität 120
8.7.2 Die Rechte der Mitglieder der Europäische Parlament 120
8.7.2.1 Die Abgeordnetenentschädigung 120
8.7.2.2 Die Immunität 120
8.7.2.3 Das Abgeordnetenstatut 121

9. Rechtstellung des Abgeordneten 123
9.1. Prolog 123
9.2. Rechtstellung des Abgeordneten 124
9.3. Rechtsstatus des Abgeordneten – mehr Rechte als Pflichten 125
9.4. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hinsichtlich Beruf, Beraterverträge und Spenden 126
9.4.1 Das Diätenurteil 1975 126
9.4.2 Weitere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zu Mandat und Beruf 128
9.4.3 Entscheidung zu Spenden von Abgeordneten 129

9.5 Umsetzung von Maßnahmen unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfGE, insbesondere des Diätenurteils, durch den Gesetzgeber 130

9.5.1 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines allgemeinen Berufsverbote 130
9.5.2 Inkompatibilität des Bundestagsmandates gegenüber anderen öffentlichen Ämtern 130
9.5.3 Wirtschaftliche Inkompatibilitäten 131
9.5.4 Inkompatibilität von Verbandsfunktion und Mandat 132
9.5.5 Einführung von Mitwirkungsverboten für verbandsgebundene Abgeordnete 135
9.5.6 Grenzen der Zuwendungen an Abgeordnete 135
9.6 Strafrechtliche Sanktionen 136
9.6.1 Inhalt und Schwäche des § 108e StGB 137
9.7 Verhaltensregeln des Deutschen Bundestages 139
139
9.7.1 Geschichtliche Entwicklung 140
9.7.2 Anzeigepflicht 141

9.7.3 Unzulässige Zuwendungen 142
9.7.4 Generelle Anwendbarkeit der Verhaltensregeln

9.8 Ausblick auf Regelungen das Parlamentsrecht 144
in anderen Ländern 145
9.9 Reformvorschläge
147
10 Europäische Identität 147
10.1 Vorblick 150
10.2 Betrachtung kollektiver Identität 150
10.2.1 Begriff und Merkmale kollektiver Identität
10.2.2 Funktion kollektiver Identität in politischer 152
Gemeinschaft 155
10.2.3 Die Entstehung kollektiver Identitäten
10.3. Das Bemühen der EU um die Konstruktion einer
europäischen Identität 157
10.4 Identitätsangebot „christliches Europa“ 166
10.5 Schlussbetrachtungen 174

11 Zusammenfassung 179

12. Anhang 187
Die vier Entscheidungsverfahren 187
Tabellen 188
Abbildungen 73
Die Modellgleichungen 190
Die Matrix und eine wichtige Gleichung 193

15. Literaturverzeichnis Monographien und Aufsätze 194
Zeitungs- und Onlineartikel 207

16 Versicherung

17 Lebenslauf

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS[1]

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
abgedr.	abgedruckt
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
ai	amnesty international
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AVR	Archiv des Völkerrechts
AWR.-Bull.	Vierteljahresschrift für Flüchtlingsfragen der Forschungsgemeinschaft für das Weltflüchtlingsproblem
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMI	Bundesministerium des Innern
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
Bull.	Bulletin
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

[1] Soweit die Abkürzungen nicht aufgeführt oder besonders erläutert sind, wird verwiesen auf Hildebert Kirchner / Fritz Kastner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, Berlin / New York 1993

BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
dass.	dasselbe
ders.	derselbe
d.h.	das heißt
dies.	dieselbe
Diss.	Dissertation
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung vom 07.02.1992
EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EJPR	European Journal of Political Research
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGHMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitschrift
EuR	Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union vom 07.02.1992
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
FK	Flüchtlingskonvention
Fn.	Fußnote
FR	Frankfurter Rundschau

G.	Gesetz
geänd.	geändert
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GOEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
Hb.	Handbuch
HessVGH	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JuS	Juristische Schulung
Jura	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
n.F.	neue Fassung
m.w.N:	mit weiteren Nachweisen
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ – Rechtssprechungsreport
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVG NW	Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen
Prot.	Protokoll
RiL	Richtlinie
Rn.	Randnummer

S.	Seite
sog.	sogenannter
SZ	Süddeutsche Zeitung
u.a.	und andere
UNHCR	Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen
v.a.	vor allem
VBlBW	Baden-Würtembergische Verwaltungsblätter
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Verf.	Verfassung
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZEuS	Zeitschrift für Europäische Studien
ZfP	Zeitschrift für Politik
Ziff.	Ziffer
zit.	Zitiert
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
zul.	Zuletzt
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

1 Einleitung

1.1. Problemstellung

Nach dem Fall des Kommunismus, einer umwälzenden Veränderung in Europa, wurden die Außenbeziehungen der Europäischen Union (EU) vor grundlegend neue Herausforderungen gestellt. So mußte über die künftigen Formen der Zusammenarbeit mit den Staaten Mittel- und Osteuropas (MOEL) neu nachgedacht werden, nachdem diese Staaten mit der EU durch die, Ende der achtziger Jahre geschlossene, sogenannte erste Generation der Handels- und Kooperationsabkommen verbunden waren.[1]

Neben den Beitrittsanträgen[2] der Länder Mittel- und Osteuropas liegen noch weitere Beitrittsanträge Zyperns, Maltas und der Türkei vor.[3] Durch diese Erweiterung werden Handel und Wirtschaft belebt; der Weiterentwicklung der europäischen Wirtschaft und dem Zusammenwachsen der Märkte wird eine neue Dynamik verliehen. Weiterhin wird das Gewicht und der Einfluß der EU auf internationaler Ebene zunehmen.[4]

Damit diese Ziele erreicht werden können, wurden im Jahr 1993 die Beitrittsanträge der MOEL durch den Europäischen Rat in Kopenhagen als rechtmäßig anerkannt. 1997 setzte man in Amsterdam den Beginn der Beitrittsverhandlungen für das Jahr 1998 fest, wobei in einer ersten Runde mit sechs Bewerberländern Beitrittsverhandlungen geführt wurden: Zypern, Estland, Ungarn, Polen, die Tschechische Republik und Slowenien. In einer zweiten Runde sollen fünf weitere Länder folgen: Bulgarien, Lettland,

---

[1] Vgl. Kraus, S., Parlamentarismus der europäischen Außenpolitik, Das Europäische Parlament und die Vertragspolitik der Europäischen Union, Opladen 2000, S.212.

[2] Daten der Beitrittsanträge: Türkei 14.04.1987, Zypern 03.07.1990, Malta 03.07.1990, Rumänien 08.02.1993, Slowakei 06.10.1993, Ungarn 31.03.1994, Polen 05.04.1994, Rumänien 22.06.1995, Slowakei 27.06.1995, Lettland 13.10.1995, Estland 24.11.1995, Litauen 08.12.1995, Bulgarien 14.12.1995.

[3] Vgl. Erweiterung: Die Heranführung an den Beitritt – Derzeitiger Stand und Ausblick, S.1, Online im Internet: URL: http://www.europa.eu.int/scadplus/-leg/de/lvb/e4001.htm [Stand 12. Dezember 2000].

[4] Vgl. Erweiterung: Die Heranführung an den Beitritt – Derzeitiger Stand und Ausblick, a.a.O., S.1.

Litauen, die Slowakei und Rumänien. Malta stellte den zwischen-zeitlich wieder zurückgezogenen Beitrittsantrag im September 1998 neu.[5]

Durch den Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999 wurde hervorgehoben, daß die Türkei zum Kreis der beitrittswilligen Länder gehört, welche die in den Verträgen festgelegten Werte und Ziele der EU teilen müssen.[6] Neben den Beitrittsverhandlungen wurde im Februar 2000 eine Regierungskonferenz einberufen, die zum Ziel hatte, die Institutionen zu reformieren, damit diese auch nach der Aufnahme vieler neuer Mitglieder arbeits- und entscheidungsfähig bleiben.[7] Nach der Amsterdamer Regierungskonferenz, deren Ergebnisse in dieser Hinsicht als nicht ausreichend erkannt wurden, sollte die Konferenz in Nizza mit dem Abschluß durch den Europäischen Rat von Nizza vom 7. bis 9. Dezember 2000 in den folgenden Gebieten annehmbare Ergebnisse erzielen: „Die Prüfung der Größe und Zusammensetzung der Kommission, die Stimmgewichtung im Rat, die Ausdehnung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit und weitere institutionelle Fragen, die sich aus der Umsetzung des Vertrages von Amsterdam ableiten.“[8]

Ziel dieser Reformen ist es, die Handlungsfähigkeit der EU auch nach der Erweiterung auf 27 und mehr Mitgliedsstaaten zu gewährleisten. Schon die heutige EU der fünfzehn ist reformbedürftig, da die grundsätzlichen institutionellen Regelungen seit der Gründung der EU durch sechs weitgehend wirtschaftlich, wie politisch homogene Staaten bestehen. Das bestehende System wurde bei jeder Erweiterung einfach fortgeschrieben, ohne grundsätzliche Veränderungen, die teilweise auch notwendig gewesen wären, vorzunehmen.

Der deutsche Außenminister Joschka Fischer führt dazu aus: „Was vor uns liegt, wird alles andere als einfach werden und unsere ganze Kraft

---

[5] Vgl. Erweiterung: Die Heranführung an den Beitritt – Derzeitiger Stand und Ausblick, a.a.O., S.2.
[6] Vgl. Erweiterung: Die Heranführung an den Beitritt – Derzeitiger Stand und Ausblick, a.a.O., S.10.
[7] Vgl. Nach vier Tagen und einer Nacht verabschiedet die EU ein Mini-Reform-Paket, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2000, S.1.
[8] Regierungskonferenz: Eine institutionelle Reform zur Vorbereitung der Erweiterung, S.1, Online im Internet: URL: http://www.europa.eu.int-/igc2000/index_de.htm [Stand 12. Dezember 2000].

erfordern, denn wir werden in der nächsten Dekade die Ost- und Südosterweiterung der EU zu wesentlichen Teilen zuwege bringen müssen, die letztlich zu einer faktischen Verdopplung der Mitgliederzahl führen wird. Und gleichzeitig, um diese historische Herausforderung bewältigen und die neuen Mitgliedstaaten integrieren zu können, ohne dabei die Handlungsfähigkeit der EU substantiell infrage zu stellen, müssen wir den letzten Baustein in das Gebäude der europäischen Integration einfügen, nämlich die politische Integration."[9] Demzufolge ist zur Vollendung der europäischen Integration eine politische Integration notwendig, da der letzte Baustein eines Integrationsprozesses, die Währungsunion, schon durch die Euro-Einführung vorhanden ist.

1.2. Ziel und Aufbau der Arbeit

Ziel dieser Arbeit ist es, ein Verständnis für die notwendigen institutionellen Reformerfordernisse zu erlangen, den Stand der jetzigen Diskussion zu verstehen und die vorgeschlagenen Reformmodelle mit einer gesunden Skepsis betrachten zu können. Daher wird im nächsten Kapitel die Entwicklung der EU von ihrer Gründung an bis heute dargestellt. Weiterhin werden die wichtigsten Organe der EU zum besseren Verständnis der folgenden Kapitel prägnant erläutert.

Das dritte Kapital stellt die Weiterentwicklung des Buchanan-Tullock Modells vor, dessen Ziel die Auffindung einer optimalen, kostenminimierenden Entscheidungsregel ist. Dabei werden Gruppengröße und Gruppenheterogenität als zusätzliche Variablen mit in die Betrachtung einbezogen. Es wird versucht die empirische Relevanz dieses Modells anhand der Entwicklung der EU seit ihrer Gründung zu belegen. Weiterhin wird im Hinblick auf die anstehende Erweiterung und unter Einbeziehung der erhaltenen Ergebnisse eine klare Forderung nach qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat gestellt.

Im vierten Kapitel werden die Präferenzen der Mitgliedsstaaten und der supranationalen Organisationen der EU im Hinblick auf die gegenwärtige Diskussion Einstimmigkeit versus Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat in Verbindung mit einer mehr oder weniger starken parlamentarischen Partizipation analysiert. Hierzu wird der Amsterdamer Vertrag unter der

---

[9] Joschka Fischer: „Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration", a.a.O., S.2.

Fragestellung, inwieweit er das bestehende institutionelle System im Hinblick auf die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und die stärkere parlamentarische Partizipation verändert, untersucht. Zur näheren Analyse wird auf akteurorientierte Ansätze zurückgegriffen, welche die Ergebnisse der vorgeschlagenen Vertragsreformen voraussagen, damit ihre Wirkungen beurteilen und auf die Präferenzen der Akteure hinsichtlich der zu erwartenden Ergebnisse zurückgreifen.

Folgend werden die Präferenzen der Abstimmungsbevollmächtigten hinsichtlich der einstimmigen oder mehrheitlichen Abstimmungen im Rat und der parlamentarischen Partizipation untersucht. Ein empirischer Test soll über die Nutzenverteilung zwischen den Delegierten bei Implementierung der jeweiligen Regel näher Auskunft geben. Im letzten Kapitelteil wird ein Politikfindungskonzept der verfassungsmäßigen Wahl erstellt, welches auf den Amsterdamer Vertrag angewendet wird, um die Präferenzen bezüglich der schon dargestellten Entscheidungsmöglichkeiten näher zu analysieren.

Im fünften Kapital werden die vorgestellten Lösungsmöglichkeiten noch einmal in Frage gestellt, da zwar die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit durch die geforderten Neuerungen verbessert wird, sie jedoch, um demokratisch legitimiert zu sein, von der breiten Masse der Bevölkerung getragen werden müssen. Daher wird auf das sich möglicherweise durch die Änderung der Abstimmungsverfahren noch verstärkende Demokratiedefizit der EU erläutert. Das letzte Kapitel bezieht sich auf die Ergebnisse zu der in Nizza vom 7. bis 9. Dezember abgehaltenen europäischen Regierungskonferenz, die sich zum Ziel, die Beseitigung der institutionellen Defizite der europäischen Union im Hinblick auf die Osterweiterung, gesetzt hatte.

Das Europäische Parlament ist durch spektakuläre Ereignisse wie die Einsetzung des parlamentarischen BSE-Untersuchungsausschusses im Jahre 1996 sowie die am 16. März 1999 erfolgte geschlossene Amtsniederlegung der Europäischen Kommission verstärkt von der europäischen Öffentlichkeit wahrgenommen worden. Ihm wurde aufgrund dieser Vorgänge von den Medien die Fähigkeit zu verantwortungsvollem parlamentarischen Handeln zugesprochen.
Im Institutionengefüge der Europäischen Gemeinschaft hatte das Europäische Parlament ursprünglich nur eine beratende Funktion. Es wurde daher zunächst auch nicht als Parlament, sondern lediglich als „Beratende

Versammlung“ bezeichnet. Durch die Einführung der Direktwahl seiner Mitglieder sowie die institutionellen Reformen der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1986/87, des Maastrichter Vertrages von 1992/93 und des nach Hinterlegung aller Ratifizierungsurkunden am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrages wurden die Kompetenzen des Europäischen Parlaments erheblich erweitert. Insofern kann von einer Annäherung des Europäischen Parlaments an ein Parlament klassischer Prägung gesprochen werden.

Mit dieser Abhandlung soll auch unter Berücksichtigung aktueller Entwicklungen und Ereignisse der Frage nachgegangen werden, ob die Stellung (im Sinne von Mandat und Status) der Mitglieder des Europäischen Parlaments der Jenigen der Abgeordneten des Deutschen Bundestages entspricht. Auch sollen die Gründe für bestehende Unterschiede in der Rechtsstellung dargelegt werden.

Die Untersuchung beginnt im achte Kapitel mit der Frage, ob die Abgeordneten Inhaber eines repräsentativen Mandats sind. Dabei erfolgt die Betrachtung des Mandats der Mitglieder des Europäischen Parlaments insbesondere unter dem Aspekt des sogenannten „inneren Demokratiedefizits“ der Europäischen Union.

In dem Teil wird der Einfluss der jeweiligen, dem Bundestag oder dem Europäischen Parlament eingeräumten Kompetenzen auf die Mandatsqualität ihrer Abgeordneten beleuchtet. Zur Verdeutlichung der Problematik werden das Verfahren des BSE-Untersuchungsausschusses und der Hintergrund des geschlossenen Kommissionsrücktritts dargestellt.

Der letzte Abschnitt der Arbeit beschäftigt sich mit dem freien Mandat der Abgeordneten und dem Maß der Einschränkung dieser Freiheit durch die von den Parlamentsfraktionen verlangte Abstimmungsdisziplin. Abschließend werden die persönlichen Rechte der Abgeordnetenentschädigung und der Immunität unter Berücksichtigung europaparlamentarischer Reformbestrebungen untersucht.

Europäische Identität bildet sich erst allmählich heraus. Sie tritt zur historisch gewachsenen und damit bestehenden nationalen Identität der Bürger Europas hinzu. Dabei erschwert die Vielfalt der nationalen, kulturellen, ethnischen und sonstigen Identitäten die Herausbildung eines europäischen „Wir-Gefühls. Primär fühlen sich die Bürger Europas ihrem

Land, ihrer Kultur, ihrer Sprache usw. verbunden. Diese Identifikation hat vergleichsweise konkrete Bezüge („Lebenswelt“) und ist eher emotional gesteuert.

Die in Entstehung befindliche europäische Identität nimmt dagegen mehr auf übergreifende Gemeinsamkeiten historischer und kultureller Art Bezug und ist daher vergleichsweise abstrakt und vernunftgesteuert. Was nationale Identität ist lässt sich leichter erfassen und „erfahren“ als das, was "europäische Identität" ausmachen soll. Trotz dieser Unterschiede in Art und Entwicklungsstand sind beide Identitätsebenen miteinander verbunden und weiter zu verbinden. Diese Synthese ist geradezu der Sinn der europäischen Integration („Immer engere Union“, „Einheit in Vielfalt“ Subsidiarität, u.a.). Dass diese "Innenseite" des Unionsziel europäische Identitätsbildung nicht ausdrücklich in den Gründungsverträgen normiert ist, kann damit erklärt werden, dass sie selbstverständlich ist (Integration).

Trotz des vergleichsweise hohen Abstraktionsgrades der europäischen Identität lässt sich ein Kerngehalt bestimmen, der mit den Begriffen Pluralität: Verfassungsstaatlichkeit und europäisches Gesellschaftsmodell umrissen werden kann. Mit Blick auf seine Wurzeln (europäisches kulturelles und historisches Erbe) bildet Europa eine „Herkunftsgemeinschaft“. In der Entscheidung, diese Werte auf die spezifischen Bedürfnisse der Gegenwart und Zukunft zu beziehen und fortzuentwickeln konstituiert sich Europa als „Wertegemeinschaft“, als „Willensgemeinschaft“ und als „Verantwortungsgemeinschaft“.

2 Europäische Union: Entstehung, Entwicklung, Organe und Reformerfordernisse

2.1 Entstehung und Entwicklung der Europäischen Union

Die Europäische Union (EU) besteht aus drei rechtlich selbständigen Gemeinschaften.[10] Ihren Ursprung nahm sie in der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) mit dem Vertrag vom 18. April 1951.[11] Zu den wirtschaftlich, wie politisch recht homogenen Unterzeichnerstaaten gehörten Frankreich, Deutschland, Italien, Belgien, Niederlande und Luxemburg. Dem voraus ging der von Jean Monnet ausgearbeitete Plan, der die französisch-deutsche Stahl- und Kohlenproduktion einer internationalen Behörde unterstellte.

So verkündete am 9. Mai 1950 der französische Außenminister Robert Schuman nach Zustimmung durch Konrad Adenauer den Plan zur Montanunion, auch Schuman-Plan genannt.[12] Dem folgte am 25. März 1957 der EWG-Vertrag (EWG-V), der mit Wirkung des 1. Januars 1958 den wirtschaftlichen und politischen Zusammenschluss der oben genannten sechs westeuropäischen Staaten festschrieb.[13] Ebenfalls wurde am 25. März 1957 in Rom von den sechs Ländern der Euratom-Vertrag (EAGV) unterzeichnet, der den vertraglichen Zusammenschluss zur friedlichen Nutzung der Kernenergie und der Kerntechnik in den Mitgliedsstaaten regeln sollte. Durch den Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, dem sogenannten Fusionsvertrag vom 8. April 1965, der am 1. Juli 1967 in Kraft trat, ersetzte eine gemeinsame Kommission und ein gemeinsamer Ministerrat die bisherigen Kommissionen und Räte. [14]

Das ursprüngliche Vertragswerk wurde am 28. Februar 1986 durch die einheitliche Europäische Akte (EEA) und den Maastrichter Vertrag (EU-V) vom 7. Februar 1992 im Hinblick auf die zu behandelnden Politikfelder,

---

[10] Vgl. Weindl, J., Europäische Union: institutionelles System, Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion auf Grundlage des Maastrichter Vertrages, 4., aktual. und erw. Aufl., München, Wien 1999, S.2ff.
[11] Vgl. Schmidt, M. G., Demokratietheorien, 3., überarb. und erw. Aufl., Bremen 2000, S.424.
[12] Vgl. Weindl, J., a.a.O., S.2f.
[13] Vgl. Schmidt, M. G., a.a.O., S.424.
[14] Vgl. Weindl, J., a.a.O., S. 4.

die Kompetenzzuweisungen und die Verfahrensregeln umfassend ergänzt und differenziert. Durch den Maastrichter Vertrag wurde die frühere „Europäische Politische Zusammenarbeit“ (EPZ, 1970 begründet) als „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) fortgeschrieben. Der Amsterdamer Vertrag wurde am 2. Oktober 1997 von den 15 Mitgliedsstaaten unterzeichnet und formulierte die zugrunde gelegten Maßstäbe weitgehend neu. Weiterhin führte der Maastrichter Vertrag die informelle Kooperation der Innen- und Justizminister in der „Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik“ (ZJIP) zusammen.

Dieser als dritte Säule bekannter Bereich wurde durch den Amsterdamer Vertrag unter dem Oberbegriff „Raum für Freiheit Sicherheit und Recht“ grundsätzlich revidiert, in weiten Teilen in die erste Säule überführt und die Aufgabenstellung der dritten Säule auf die Zusammenarbeit in Strafsachen begrenzt. So wurden in allen drei Vertragsrevisionen weitere Politikfelder von der Umweltpolitik bis hin zur Beschäftigungspolitik, von der Unionsbürgerschaft bis hin zum Kampf gegen den Terrorismus gemeinsamen Regelungen unterworfen.[15] Das dargestellte Säulenkonzept besteht aus dem Dach mit den gemeinsamen Bestimmungen und den Schlußbestimmungen. Dieses Dach wird gestützt von drei Säulen. Säule eins stellt den „Vertrag zur Europäischen Gemeinschaft“ (EG-V) dar, Säule zwei die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (GASP) und schließlich die eben schon erwähnte reduzierte dritte Säule, die sich mit der „polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen“ beschäftigt.[16]

[15] Vgl. Wessels, W., Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr, W. (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 2., aktual. Aufl., Opladen 1999, S.715.
[16] Vgl. Wessels, W., a.a.O., S.715.

Europäische Union

Gemeinsame Bestimmungen/ Schlußbestimmungen

Art. 1-2 EU-V: Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftungsniveaus, Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene, Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedsstaaten, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands.

Einheitlicher Institutioneller Rahmen (Art. 3-7 EU-V)

51 ERKLÄRUGEN	1. Säule **Europäische Gemeinschaft**	2. Säule **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik**	3. Säule **polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen**	41 PROTOKOLLE
	- Entwicklung des Wirtschaftslebens - Hohes Beschäftigungsniveau - Sozialer Schutz - Gleichstellung von Männern und Frauen - Wettbewerbsfähigkeit - Umweltschutz - Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität - Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt nd Solidarität	- Wahrung gemeinsamer Werte, Interessen und Unabhängigkeit - Sicherheit und gegenseitige Solidarität - Friedenswahrung - Intern. Zusammenarbeit - Stärkung der Demokratie - Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Art. 11 EU-V)	- Hohes Maß an Sicherheit - Bekämpfung und Verhütung von: - Rassismus und Fremdenfeindlichkeit - Kriminalität - Terrorismus - Menschenhandel - Straftaten gegenüber Kindern - Illegaler Drogen- und Waffenhandel - Bestechung - Betrug - Bestechlichkeit (Art. 29 EU-V)	

Q

Politische Systeme der Mitgliedsstaaten

Stand: Amsterdamer Vertrag

Die Europäische Union erweiterte ihr geographisches Gebiet in bisher drei nachfolgenden Erweiterungsrunden, um Großbritannien, Dänemark und Irland (1973) (Norderweiterung), um Griechenland (1981), Spanien und Portugal (1987) (Süderweiterung) und um Österreich, Schweden und

Finnland (1995) (EFTA-Erweiterung).[17] In der näheren Zukunft steht die nächste Erweiterung an, die sogenannte Osterweiterung um Staaten des ehemaligen Warschauer Paktes.

Die Gesetzgebung auf europäischer Ebene durchläuft einen im folgenden dargestellten Prozeß, der aufgrund seines Facettenreichtums nur vereinfacht aufgezeigt werden kann. Das Initiativmonpol besitzt die Europäische Kommission, die auf Vorschläge und Anregungen eingeht und eine Gesetzesvorlage erarbeitet. Diese Vorlage wird dem Ministerrat zur Verabschiedung vorgelegt, der als „Hauptgesetzgeber" gilt, wobei das Europäische Parlament in den letzten 20 Jahren seit Implementierung der einheitlichen Europäischen Akte (1986) und des Maastrichter Vertrags (1992) erhebliche Mitbestimmungsrechte zugesprochen bekommen hat.

Durch die Veränderungen des Amsterdamer Vertrages (1997) erhielt das Europäische Parlament weitere Rechte, um in Zukunft zunehmend in die Rolle eines weitgehend gleichberechtigten Organs der EU nach dem Vorbild eines parlamentarisch-föderalen Zweikammersystems hinein zu wachsen. So wurden die Verfahren der Mitbestimmung auf acht neue und vierzehn alte Vertragsbestimmungen ausgedehnt.[18]

2.2 Die Organe der Europäischen Union

Zu den wichtigsten Organen der Union zählen:[19]

1. die Kommission
2. das Europäische Parlament
3. der Ministerrat
4. der Europäische Rat
5. der Gerichtshof
6. der Rechnungshof
7. der Wirtschafts- und Sozialausschuß
8. der Ausschuß der Regionen

---

[17] Vgl. Wessels, W., a.a.O., S.716.

[18] Vgl. Wessels, W., Müller, Th., Entscheidungsverfahren, in: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.), Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 1997, S.112ff.

[19] Vgl. Weindl, J., Europäische Union: institutionelles System, Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion auf der Grundlage des Maastrichter Vertrags, 4., aktual. u. erw. Aufl., Oldenburg 1999, S.25.

Im folgenden wird lediglich auf die vier erstgenannten Organe eingegangen, da diese für das nähere Verständnis dieser Arbeit von besonderer Bedeutung sind.

2.2.1 Die Kommission

Die Kommission hat ihren Hauptsitz in Brüssel und setzt sich aus 20 Mitgliedern zusammen.[20] Ihr muß mindestens ein Staatsangehöriger eines jeden Mitgliedsstaates angehören; es dürfen jedoch nicht mehr als zwei Mitglieder die gleiche Staatsangehörigkeit besitzen. So kamen von Anfang an jeweils zwei Mitglieder aus den bevölkerungsreichsten Mitgliedsländern und jeweils ein Mitglied aus den übrigen Mitgliedsländern.[21] Heutzutage stellen Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien und Italien jeweils zwei, die übrigen Mitgliedsländer jeweils ein Kommissionsmitglied.[22]

Die Ernennung der Kommissionsmitglieder und des Kommissionspräsidenten erfolgt in vier Stufen: [23]

1. Nach Anhörung des Europäischen Parlaments erfolgt die Benennung des zukünftigen Kommissionspräsidenten durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten.
2. In Konsultation mit dem Kommissionspräsidenten erfolgt die Benennung der übrigen Kommissionsmitglieder durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten.
3. Die notwendige Zustimmung zum Kommissionskollegium muß das Europäische Parlament geben.
4. Die Ernennung des Kommissionspräsidenten und der übrigen Kommissionsmitglieder erfolgt schließlich durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten.

---

[20] Vgl. Funk, O., Die Europäischen Institutionen – Überblick und Abgrenzung, in: Juristische Arbeitsblätter, 30.Jg. (1998), Heft 7, S.612.

[21] Vgl. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, Institutionelle Reformen für eine erfolgreiche Erweiterung, Stellungnahme der Kommission, in: Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/2000 - DE, Luxemburg 2000, S.11.

[22] Vgl. Glieden, M., Osterweiterung – Probleme und Reformbedarf der Europäischen Union im Spannungsfeld zwischen Vertiefung und Erweiterung, Trier 1998, S.103.

[23] Vgl. Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.), Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 1997, S.151.

Die Kommission ist „die Hüterin“ der Gemeinschaftsverträge, die Vertreterin der Gemeinschaftsinteressen und Exekutivorgan der Gemeinschaft. In gesetzestechnischer Hinsicht besitzt die Kommission das alleinige Gesetzesinitiativrecht. Daher können Gesetzesvorhaben auf EU-Ebene nur auf Basis eines Vorschlags der Kommission erlassen werden.[24]

Von Beginn an wurde die Kommission als Organ konzipiert, das dem Gemeinwohl dienen sollte. So heißt es in Artikel 213 Absatz 2 des EG-Vertrags, daß „die Mitglieder der Kommission ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus[üben]“ und sie „bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen einer Regierung weder anfordern noch entgegennehmen [dürfen]“.[25]

Die Entscheidungsfindung erfolgt mit Mehrheit nach dem Prinzip der kollegialen Verantwortlichkeit.[26]

2.2.2 Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament besteht seit der EFTA-Erweiterung (1995) aus 626 Abgeordneten, die als Vertreter der Völker der Mitgliedstaaten auf fünf Jahre gewählt werden. Sein Hauptsitz befindet sich in Straßburg.[27] Der Amsterdamer Vertrag setzte im Hinblick auf die zukünftige Osterweiterung die Obergrenze des Europäischen Parlaments auf 700 Sitze fest, um seine Arbeitsfähigkeit auch in Zukunft zu sichern.[28]

Es wird seit 1979 direkt gewählt und ist das parlamentarische Organ der Europäischen Union.[29] Das Europäische Parlament spiegelt den politischen Willen der 370 Millionen Bürger der Europäischen Union wieder und ist damit das größte multinationale Parlament der Welt.[30]

---

[24] Vgl. Strohmeier, R.W., Die Institutionen der Europäischen Union, in: Rinsche, G., Friedrich, I. (Hrsg.), Weichenstellung für das 21. Jahrhundert, Erfordernisse und Perspektiven der europäischen Integration, Böhlau 1998, S.431.
[25] Amt für amtl. Veröffentlichungen der Europäische Gemeinschaft, a.a.O., S.11.
[26] Vgl. Glieden, M., a.a.O., S.103.
[27] Vgl. Funk, O., a.a.O., S.7.
[28] Vgl. Donges, J.B., Eekhoff, J., Möschel, W., Neumann, M.J.M., Sievert, O., Osterweiterung der Europäischen Union, Als Chance zur Reform begreifen, Bad Homburg 1998, S.72.
[29] Vgl. Glieden, M., a.a.O., S105.
[30] Vgl. Die Institutionen der Europäischen Union, S.1, Online im Internet: URL: http://www.europa.eu.int/inst-de.htm [Stand 17. August 2000].

Die Zahl der entsandten Abgeordneten ergibt sich aus der Bevölkerungszahl, wobei jedoch die bevölkerungsreicheren Mitglieder relativ weniger Abgeordnete entsenden als die bevölkerungsärmeren Mitgliedstaaten.[31]

Im Laufe der Jahre wurden dem Europäischen Parlament immer mehr Befugnisse zugesprochen. So kann es heute in vielen Bereichen an Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union mitwirken. Weiterhin berät es gemeinsam mit dem Ministerrat den Haushaltsplan der Europäischen Union und ist befugt diesen abzulehnen. Umfangreiche Kontrollrechte besitzt das Parlament mittlerweile gegenüber der Kommission. Es hat ständige Kontrolle über die Arbeit des Ministerrats und der Kommission, da diese auf Anforderung Auskunft über ihre Arbeit geben müssen. Bei völkerrechtlichen Verträgen, wie z.B. Beitrittsbeschlüssen und Assoziierungsabkommen ist die Zustimmung des Parlaments unerläßlich.[32]

Das Europäische Parlament kann jedoch nicht als Rechtssetzer der Gemeinschaft betrachtet werden, es wird lediglich am Rechtsetzungsverfahren beteiligt und besitzt dabei unterschiedliche Mitwirkungsbefugnisse (Anhang 2.1).[33]

Durch den Maastrichter Vertrag wurde dem Europäischen Parlament das Recht zugesprochen, in einer begrenzten Zahl von Bereichen mit dem Rat gemeinsam zu entscheiden. Dem Rat blieb jedoch in vielen anderen Politikbereichen das alleinige Entscheidungsrecht vorbehalten, auch wenn die Bereiche, in denen die Abgeordneten im sogenannten Verfahren der Zusammenarbeit Entwürfe für Rechtsakte ändern oder sogar auf bestimmten Gebieten (z.B. Aufenthaltsrecht, Struktur- und Kohäsionsfonds, Beitrittsverträge usw.) ihre Zustimmung zu Ratsbeschlüssen verweigern konnten, beträchtlich ausgeweitet worden sind.

Durch den Amsterdamer Vertrag wurde dem Europäischen Parlament erheblich mehr Verantwortung übertragen. Auf nahezu alle Bereiche wurde das Mitentscheidungsverfahren ausgeweitet, lediglich auf die Wirtschafts- und Währungsunion bleibt das Verfahren der Zusammenarbeit beschränkt,

---

[31] Vgl. Wilming, C., Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union: Eine ökonomische Analyse der Entscheidungsverfahren im Ministerrat, Baden-Baden 1995, S.37.

[32] Vgl. Rinsche, G., Friedrich, I. (Hrsg.), Europa als Auftrag, Die Politik deutscher Christdemokraten im Europäischen Parlament 1957-1997, Böhlau 1997, S.281.

[33] Vgl. Funk, O., a.a.O., S.611.

aber das Zustimmungsverfahren ist bei anhaltender Verletzung der Grundrechte durch einen Mitgliedsstaat, Beitrittsanträgen, Abschluß wichtiger internationaler Übereinkünfte sowie bei der Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens für die Wahlen zum Europäischen Parlament anzuwenden.[34]

Seit dem Amsterdamer Vertrag entscheidet es bei ca. ¾ der EU-Gesetzgebung mit.[35] Bei Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Abgeordneten ist das Europäische Parlament beschlußfähig, wobei in den meisten Fällen mit der Mehrheit der Parlamentarier abgestimmt werden muß.[36]

Die Erweiterung der Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments ist im Hinblick auf das vorhandene Demokratiedefizit positiv zu bewerten.[37]

2.2.3 Der Ministerrat

Der Ministerrat bezeichnet sich selbst als Rat der Europäischen Union mit Sitz in Brüssel.[38] Er setzt sich aus je einem Minister pro Mitgliedsland zusammen, wobei die Regierungen je nach Fachbereich im Ministerrat durch den jeweils zuständigen Fachminister vertreten werden. Die Minister unterliegen dem Weisungsrecht ihrer Regierungen.[39] Alle sechs Monate wechselt der Vorsitz des Rates turnusgemäß, wobei jedes Mitgliedsland in einer Union der fünfzehn alle siebeneinhalb Jahre jeweils den Vorsitz übernimmt. In dieser Zeit nehmen die Regierungen der Mitgliedsstaaten besondere Koordinierungsaufgaben wahr.[40]

Da sich die Regierungen ihre Entscheidungsbefugnis nicht aus der Hand nehmen lassen wollten, liegt das Recht zum Erlaß von Verordnungen,

---

[34] Vgl. von Hoff, F.U., Aufgaben und Aufbau der Europäischen Organe, in: Rinsche, G., Friedrich, I. (Hrsg.), Weichenstellung für das 21 Jahrhundert, Erfordernisse und Perspektiven der europäischen Integration, Böhlau 1998, S.422f.
[35] Vgl. Glieden, M., a.a.O., S.107.
[36] Vgl. Wilming, C., a.a.O., S.37.
[37] Vgl. Maurer, A., Reformziel Effizienzsteigerung und Demokratisierung: Die Weiterentwicklung der Entscheidungsmechanismen, in: Jopp, M., Schmuck, O. (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union: Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/1997, Bonn 1996, S. 28.
[38] Vgl. Funk, O., a.a.O., S.611.
[39] Vgl. Wilming, C., a.a.O., S.21.
[40] Vgl. Thiel, E., Die Europäische Union, Von der Integration der Märkte zu gemeinsamen Politiken, Opladen 1998, S.77.

Richtlinien und Entscheidungen vor allem beim Ministerrat.[41] Weiterhin soll der Rat für die Abstimmung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedsstaaten sorgen.[42] Er ist also einerseits eine europäische Institution sein, andererseits befindet er sich jedoch in der Hand der Mitgliedstaaten, in der Hand der Regierungen.[43] Seine bedeutendste Aufgabe besteht jedoch in der Rechtsetzung, d.h. er entscheidet, ob die Kommissionsvorschläge Rechtskraft erhalten.[44]Die Beschlußfassung erfolgt im Ministerrat nach vier verschiedenen Verfahren:[45]

1. unter einfacher Mehrheit.[46]
2. unter qualifizierter Mehrheit bei Beschlußfassung auf Vorschlag der Kommission.[47]
3. unter qualifizierter Mehrheit bei Beschlußfassung ohne Vorschlag der Kommission.
4. unter Einstimmigkeit.

Die einzelnen Vertragsartikel geben an, welches der vier Wahlverfahren zur Anwendung kommt. Falls in den Verträgen explizit nichts festgelegt ist, so wird mit einfacher Mehrheit entschieden.[48] Dieses Verfahren kommt in der Regel nur bei formalen Beschlüssen und nur selten bei Beschlüssen mit größerer sachlicher Bedeutung zur Anwendung.[49] In den ersten Jahren der EWG wurde bei fast allen Ratsbeschlüssen einstimmig abgestimmt. Ab dem 1. Januar 1966 sollte sich dies jedoch ändern, da nun auch Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden sollten. Da Frankreich mit dieser Regelung nicht einverstanden war, praktizierte es die „Politik des leeren Stuhls“ und nahm sieben Monate lang nicht an Sitzungen des Ministerrats teil. Der sogenannte Luxemburger Kompromiß löste schließ-

---

[41] Vgl. Funk, O., a.a.O., S.7.
[42] Vgl. Pfetsch, F.R., Die Europäische Union, Eine Einführung, München 1997, S.134.
[43] Vgl. Jachtenfuchs, M., Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996, S.151.
[44] Vgl. Wilming, C., a.a.O., S.21.
[45] Vgl. Wilming, C., a.a.O., S.23f.
[46] Die einfache Mehrheitsentscheidung erfordert in der EU-15, daß mindestens 8 der 15 Länder zustimmen. Vgl. Pfetsch, F.R., a.a.O., S.137.
[47] „Beschlüsse kommen zustande mit einer Mindeststimmenzahl von 62 Stimmen in den Fällen, in denen die Beschlüsse nach diesem Vertrag auf Vorschlag der Kommission zu fassen sind; 62 Stimmen, welche die Zustimmung von mindestens zehn Mitgliedern umfassen, in allen anderen Fällen.“ (Auszuge aus Artikel 148 EGV), Vgl. Pfetsch, F.R., a.a.O., S.136.
[48] Vgl. Thiel, E., a.a.O., S.79.
[49] Vgl. Wilming, C., a.a.O., S.24.

lich die entstandene Blockierung, indem festgelegt wurde, daß, wenn eine Entscheidung für ein Land von vitalem nationalen Interesse sei, dieses nicht überstimmt werden kann. Es ist im folgenden solange zu verhandeln, bis ein Konsens erzielt wird.

Dieses nationale Vetorecht führte in vielen Fällen zur Verhinderung von Entscheidungen und es wurde durch die Reformen der Einheitlichen Europäischen Akte versucht, diesen Mangel zu beseitigen. Zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes wurde die qualifizierte Mehrheitsentscheidung für weite Teile des Binnenmarktprogramms eingeführt. Außerdem wurde der Anwendungsbereich für Mehrheitsentscheidungen im Unionsvertrag ausgeweitet. Allgemein läßt sich sagen, daß heute im vergemeinschafteten Bereich Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit die Regel sind. Ausgenommen davon sind Entscheidungen von grundlegender Bedeutung oder Entscheidungen, die in von den Mitgliedsländern als besonders sensibel erachteten Politikbereichen getroffen werden. In diesen Bereichen wird nach wie vor Einstimmigkeit vorgeschrieben. Dennoch machte seit Implementierung der Einheitlichen Europäischen Akte kein Mitgliedsland von seinem nach wie vor vorhandenem Vetorecht Gebrauch.[50]

Tabelle: Stimmgewichtung im Europäischen Rat der Fünfzehnergemeinschaft

	Anzahl der Stimmen	Bevölkerungszahl (Mio)		Anzahl der Stimmen	Bevölkerungszahl (Mio)
Deutschland	10	81,338	Portugal	5	9,887
Großbritannien	10	58,276	Schweden	4	8,745
Österreich	4	8,015	Frankreich	10	57,779
Dänemark	3	5,197	Italien	10	57,139
Finnland	3	5,078	Spanien	8	39,117
Irland	3	3,569	Niederlande	5	51,342
Luxemburg	2	0,401	Griechenland	5	10,410
Belgien	5	10,102	**Gesamt**	87	370,395

Quelle: Donges, J.B., 1998, S.71.

Bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen werden die Stimmen der Mitgliedstaaten gewichtet. Diese Gewichtung richtet sich nach der Bevölkerungszahl eines jeden Landes. Um den kleineren Ländern eine gewisse

[50] Vgl. Thiel, E., a.a.O., S.79ff.

Entscheidungsmacht zu geben, ist die Stimmenzuteilung nicht strikt proportional zur Bevölkerungszahl des jeweiligen Mitgliedslandes. Die kleineren Länder haben ein relativ zu ihrer Bevölkerungszahl höheres Stimmgewicht als die größeren.[51]

2.2.4 Der Europäische Rat

Am 9./10. Dezember 1974 wurde auf der Pariser Gipfelkonferenz der sogenannte Europäische Rat ins Leben gerufen, der sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer zusammensetzt und zweimal jährlich tagt. Seit dem 28. Februar 1986 ist der Europäische Rat durch Niederlegung in der Einheitlichen Europäischen Akte auch formell im primären Gemeinschaftsrecht verankert. Schließlich formulierte der Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992 seine offizielle Aufgabe folgendermaßen:[52] „Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest.“[53] Weiterhin zählt zu seinen Aufgaben die Ernennung der Kommissionsmitglieder, der Richter des europäischen Gerichtshofs, des Präsidenten der Europäischen Zentralbank und die Bestimmung des Sitzes der Organe.[54] „Im europäischen Rat haben alle Staaten dasselbe Stimmgewicht; er entscheidet in eigener Initiative und zwar grundsätzlich nach dem Einstimmigkeitsprinzip.“[55]

2.3 Die notwendigen institutionellen Reformerfordernisse

Im Rahmen der anstehenden Osterweiterung ist eine Reform der Institutionen und Verfahren unumgänglich. Giering geht noch weiter und führt aus: „Eine substantielle Reform der gemeinsamen Institutionen und Verfahren im Sinne einer Optimierung der Handlungsfähigkeit und der föderalen Balance ist auch ohne die anstehende Erweiterung unabdingbar, da das bestehende System durch die inkrementale Fortschreibung der Strukturen des Europas der Sechs überlastet und nur mit Einschränkungen effektiv

---

[51] Vgl. Thiel, E., a.a.O., S.81.
[52] Vgl. Weindl, J., a.a.O., S.32.
[53] Thiel, E., a.a.O., S.75.
[54] Vgl. Weindl, J., a.a.O., S.33.
[55] Deubner, Ch., Janning, J., Zur Reform des Abstimmungsverfahrens im Rat der Europäische Union: Überlegungen und Modellrechnungen, in: Integration, 19. Jg, 3/96, S.147.

ist."[56] Das bedeutet, daß durch die bisherigen Erweiterungen zwar beachtliche institutionelle Veränderungen vorgenommen wurden, der Kern der für die sechs Gründerstaaten geschaffenen Institutionen jedoch nahezu unangetastet blieb.[57] Außerdem ist ein grundlegender Wandel in der Bedeutung und Qualität der auf EU-Ebene zu treffenden Entscheidungen zu erkennen, da im Laufe der Zeit eine Kompetenzverlagerung hin zur europäischen Ebene erfolgte.[58]

So gab es zwar institutionelle Fortschritte, wie die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen im Rat und die stärkere parlamentarische Mitbestimmung an der europäischen Entscheidungsfindung etc., jedoch wurden die Grenzen des auf sechs Mitgliedsstaaten ausgerichteten Systems bereits auf dem Gipfel von Ioannina 1994 deutlich. Mit Österreich, Finnland und Schweden sollten 1995 drei weitere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union beitreten.[59] Dies hätte eine Erhöhung der Sperrminorität bei qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen von 23 Stimmen auf 26 Stimmen zur Folge und einer qualifizierten Mehrheit von weiterhin 71% der Stimmen. Nur mit einem Kompromiß konnte die weitere Akzeptanz von Mehrheitsentscheidungen gewährleistet bleiben, denn Spanien und Großbritannien, die darin ein Schwinden ihrer politischen Machtstellung sahen, verlangten die Beibehaltung der Sperrminorität auf derselben Höhe wie bei der Gemeinschaft der Zwölf, bei 23 Stimmen. Der Kompromiß von Ioannina besagt also, daß, wenn Mitglieder des Rates, die insgesamt 23 bis 26 Stimmen repräsentieren, die Mehrheitsentscheidung nicht mittragen wollen, der Rat alles in seiner Macht stehende veranlaßt, um ein für alle akzeptables Ergebnis zu erzielen.[60] Dies bedeutet wiederum, daß derzeit praktisch

---

[56] Giering, C., Institutionelle Reformchancen, in: Bertelsmann Stiftung – Forschungsgruppe Europa, Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union, Gütersloh 1998, S.55.

[57] Vgl. Giering, C., Die Europäische Union vor der Erweiterung – Reformbedarf der Institutionen und Verfahren nach Amsterdam, in: ÖZP – Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Institut für Staats- und Politikwissenschaft, 27.Jg., 4/98, S.391.

[58] Vgl. Achten, P., Die Osterweiterung der Europäischen Union, Beitritts- und Erweiterungshindernisse im Spiegel ökonomischer Kritik, Köln 1996, S.118.

[59] Vgl. Giering, Köln 1998, a.a.O., S.391.

[60] Vgl. Club von Florenz (Hrsg.), Europa: Der unmögliche Status quo, Baden-Baden 1996, S.71f.

lediglich 11,5 Prozent der Bevölkerung eine Entscheidung blockieren können.[61]

Durch die anstehende Osterweiterung wird neben der rein zahlenmäßigen Vergrößerung außerdem die Heterogenität unter den Mitgliedsstaaten zunehmen. Dies bedeutet, daß es für alle Mitglieder äußerst schwierig wird verbindliche Entscheidungen zu treffen, die den unterschiedlichen Charakteristika der Mitgliedsstaaten Rechnung tragen, und somit das bestehende System an seine Grenzen stößen läßt.[62] Die Organisationstheorie führt aus, daß die Arbeitsfähigkeit der Gremien bei Überschreiten der optimalen Gremiengröße progressiv abnimmt. D.h. je größer die Gremien werden, desto schwieriger wird die Konsensfindung für anstehende Entscheidungen. Eine Tendenz zur Gruppenbildung entsteht, die zur Verlagerung der Entscheidungsvorbereitung außerhalb der dafür vorgesehenen Zirkel führt. Mangelnde Transparenz und eine tendenziell verringerte Bereitschaft zur Konsensbildung sind die Folge.[63] Somit werden die Entscheidungsprozeduren innerhalb der Europäischen Union komplexer und die Entscheidungskosten steigen dadurch.[64]

Bei einer Institutionenreform ist aus den eben angeführten Gründen vor allem die Größe und Zusammensetzung der Kommission zu kontrollieren, die Gesamtzahl der Abgeordneten sowie die Vertretung der Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament zu überdenken und von besonderer Wichtigkeit ist die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen und damit zusammenhängend eine Veränderung der Stimmenwägung der Mitgliedsstaaten bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat.[65]

Die ursprünglich aus neun Kommissaren bestehende Kommission ist mittlerweile auf zwanzig Mitglieder angewachsen, wobei die vier bevölke-

---

[61] Vgl. Maurer, A., Die institutionellen Reformen: Entscheidungseffizienz und Demokratie, in: Jopp, M. (Hrsg.), Die europäische Union nach Amsterdam: Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag, Bonn 1998, S.47.

[62] Vgl. Kramer, H., Erweiterung: Auf dem Weg zu einer EU-27, in: Hrbek, R. (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union, Positionen und Perspektiven anläßlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden 1997, S.304.

[63] Vgl. Donges, J.b., Eekhoff, J., Möschel, W., Neumann, M.J.M., Sievert, O., a.a.O., S.67.

[64] Vgl. Prange, H., Die Ostintegration der Europäischen Union, Marburg 1997, S.242.

[65] Vgl. Busch, B., Die Osterweiterung der Europäischen Union, Köln 1999, S.33.

rungsreichsten Mitgliedsstaaten jeweils zwei Kommissare stellen.[66] Nach der Aufnahme der derzeit beitrittswilligen Länder ergäbe sich folglich eine Kommission mit 35 Mitgliedern, was unter dem Gesichtspunkt der heute schon kritisierten Größe der Kommission unzumutbar wäre.[67] So wird die Effizienz der Arbeit der Kommission zum einen durch seine Mitgliederzahl beschränkt, zum anderen jedoch auch durch den Umstand, daß jedes Kommissionsmitglied ein eigenes Ressort zugeteilt bekommt. Dies hat und führt bei Beibehaltung des Status Quo zu einer weiteren Ressortzersplitterung, zu Kompetenzüberschneidungen, zu Intransparenz und Reibungsverlusten.[68] Daher ist eine Reform der Kommission unumgänglich, um ihre Arbeitsfähigkeit und Effizienz auch weiterhin zu gewährleisten und zu verbessern.

Durch den Amsterdamer Vertrag wurde die Größe des derzeit aus 626 Abgeordneten bestehenden Parlaments auf maximal 700 Mitglieder begrenzt. Trotz dieser Begrenzung ist die Arbeitsfähigkeit eines so großen Parlaments fraglich.[69] Jedoch nicht nur die Größe, sondern auch die Stimmengewichtung im Europäischen Parlament und damit verbunden seine Repräsentativität ist problematisch. So repräsentiert beispielsweise ein deutscher Abgeordneter aufgrund der degressiven Proportionalität 800000 Wähler, wohingegen ein luxemburgischer Abgeordneter lediglich für 100000 Wähler stimmt. Bei einer Osterweiterung und der damit verbundenen Aufnahme größtenteils relativ bevölkerungsarmer Mitgliedsländer muß die Frage nach dem demokratie- und legitimationsstiftenden Verhältnis von Repräsentanten und Repräsentierten gestellt werden, um ein von den Bürgerinnen und Bürgern als gerecht empfundenes und sich mitunter gegen den Willen des Ministerrats durchsetzendes Europäisches Parlament zu etablieren.[70]

---

[66] Vgl. Busch, B., a.a.O., S.34.
[67] Vgl. Amt für amtlicher Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, a.a.O., S.11.
[68] Vgl. Donges, J.B., Eekhoff, J., Möschel, W., Neumann, M.J.M., Sievert, O., a.a.O., S.70.
[69] Vgl. Busch, B., a.a.O., S.34.
[70] Vgl. Maurer, A., Mittag, J., Zur Reform der Europäischen Union, Neue Herausforderungen für die EU an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Politische Bildung: Internationale Organisationen in der Reform, 32.Jg., 1/1999, S.64.

Weiterhin besteht ein Demokratiedefizit, da das Europäische Parlament als Vertreter der Bürger der EU gilt, im Laufe der Jahre auch immer mehr Rechte erhalten hat, jedoch bei Entscheidungen von großer Tragweite oft nicht nach demokratischen Regeln beteiligt ist, da über diese lediglich der Ministerrat entscheidet. Im Zuge der Osterweiterung und der Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen, bei denen einzelne Mitgliedsstaaten überstimmt werden können, kann die demokratische Legitimation lediglich über die gesetzgebende Rolle des Europäischen Parlaments kommen. Daher wird eine Ausweitung der Befugnisse bis hin zur Gleichstellung mit dem Ministerrat gefordert.[71]

Auch im Ministerrat herrscht eine Unterrepräsentation der großen Länder. So beträgt das Verhältnis im Ministerrat für Deutschland 8,2 Millionen Bürger pro Stimme, wohingegen es für Luxemburg nur 0,2 Millionen Bürger pro Stimme lautet.[72] So repräsentieren die vier bevölkerungsstärksten Mitgliedsstaaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien heute etwa 68,5% der EU-15 Bevölkerung und verfügen im Rat knapp über 50% der Stimmen. Bei einer Erweiterung um Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland und Zypern vertreten die vier bevölkerungsreichsten Länder noch immerhin rund 59% der Bevölkerung, besitzen jedoch nur noch ein Stimmgewicht von 35%.[73] Da viele kleinere Länder der Europäischen Union beitreten wollen, ist die Stimmgewichtung im Rat so anzupassen, daß sowohl die Majorisierung der großen Mitgliedsstaaten durch die wachsende Anzahl der kleinen Mitgliedsstaaten ausgeschlossen wird, als auch eine Übergewichtung der großen Länder zu vermeiden ist, damit auch den Interessen der kleineren Länder Rechnung getragen werden kann.[74]

Außerdem besteht erheblicher Reformbedarf der Entscheidungsverfahren in der Europäischen Union. So werden Forderungen nach einer verstärkten Anwendung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und einer

---

[71] Vgl. Thiel, E., Die Europäische Union, Von der Integration der Märkte zu gemeinsamen Politiken, 5., völlig neugestaltete Aufl., Opladen 1998, S.104f.
[72] Vgl. Busch, B., a.a.O., S.34.
[73] Vgl. Müller-Brandeck-Bocquet, G., Baustelle Europäische Union, Reformaufträge an die Regierungskonferenz 2000 und weitere Umbaumaßnahmen, in: Politische Studien, Zweimonatszeitschrift für Polik und Zeitgeschehen, 51. Jg., März/April 2000, S.62.
[74] Vgl. Weidenfeld, W. (Hrsg.), Europa ´96, Reformprogramm für die Europäische Union, Gütersloh 1994, S.38.

Begrenzung der Einstimmigkeit auf nur noch wenige Fälle laut.[75] Es soll damit verhindert werden, daß ein einziges Land durch sein Veto entscheidende Beschlüsse verhindern kann, was im Zusammenhang mit einer Vergrößerung der Mitgliederzahl und zunehmender Interessenheterogenität im Rahmen der Osterweiterung zu erwarten ist. Auf der Amsterdamer Regierungskonferenz schien man jedoch weit entfernt, „ein Regel-/Ausnahmeprinzip zu installieren, wonach im Grundsatz Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit und nur als Ausnahme mit Einstimmigkeit zu treffen sind. Der Effizienz dient dieses ängstliche Beharren der Regierungen auf der Möglichkeit einer Blockade von Gesetzgebungsprojekten nicht.“[76]

Der Europäische Rat ist dagegen angesichts seines informellen Charakters und der bedarfsorientierten, flexiblen Arbeitsweise im Rahmen der Osterweiterung nicht zu reformieren.[77] Nachdem nun die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Union beschrieben und auf die notwendigen institutionellen Reformerfordernisse hingewiesen wurde, sollen in den zwei folgenden Kapiteln die institutionellen Reformerfordernisse theoretisch fundiert werden.

---

[75] Vgl. Busch, B., a.a.O., S.35.
[76] Weindl, J., a.a.O., S.240.
[77] Vgl. Ehlermann, C.D., Erweiterung und Vertiefung, in: Katzenbach, E., Mayer, O.G. (Hrsg.), Europäische
Gemeinschaft – Bestandsaufnahme und Perspektiven. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 225, Berlin 1993, S.9ff.

3. Gruppengröße, Gruppenheterogenität und Wahlregeln: Eine Anwendung des Buchanan-Tullock Modells auf die Europäische Union[78]

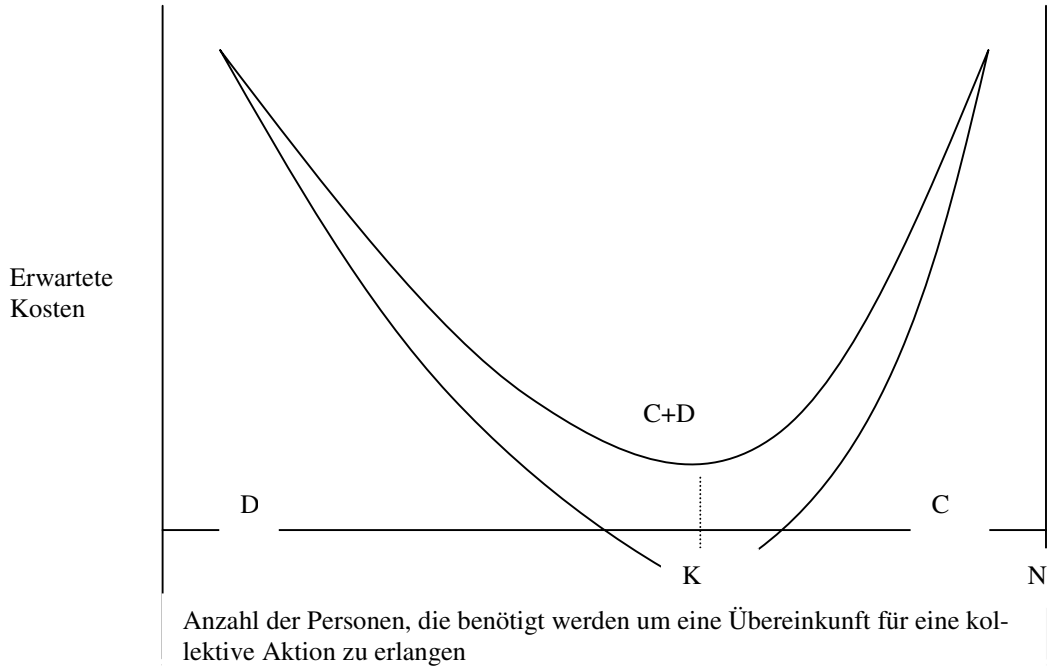
In der folgenden Analyse des weiterentwickelten Buchanan-Tullock Modells werden die Kosten der Entscheidungsfindung und die externen Kosten zusätzlich durch eine Veränderung der Gruppengröße und Gruppenheterogenität beeinflußt. Dieses weiterentwickelte Modell wird folgend anhand der Entstehung und Vergrößerung der EU getestet, angefangen mit der Gründung der EU und den sechs relativ homogenen Mitgliedsstaaten bis hin zu der jetzigen größeren und heterogeneren EU der fünfzehn. Schließlich richtet sich im Rahmen der Osterweiterung der Blick noch in die Zukunft, mit der Forderung einer zunehmenden Nutzung der Mehrheitsentscheidungen, um die Integration der EU voranzutreiben und ein Stehenbleiben zu vermeiden.

3.1 Das Buchanan-Tullock Modell

Kollektive Aktionen bieten den Individuen einen signifikanten Vorteil bei der Bereitstellung öffentlicher Güter. Aber weder die öffentlichen Güter noch ihre Bereitstellung ist kostenlos. So identifizieren Buchanan und Tullock in ihrem Buch, The Calculus of Consent (1962), externe- und Entscheidungsfindungskosten als eine Hürde für kollektive Aktionen. Externe Kosten werden die Kosten genannt, die einem Individuum entstehen, wenn der durch die Bereitstellung entstandene Gewinn nicht den individuellen Nutzen maximiert oder wenn die marginalen Kosten, die dem Individuum durch seine Finanzierung entstehen, den erhaltenen marginalen Nutzen übersteigen. Entscheidungskosten entstehen durch die Informationssuche, durch das debattieren der Vorschläge, durch das eigene und das strategische Verhalten der Anderen und durch die Konsensfindung. Die externen Kosten werden Null, sobald bei der Entscheidungsfindung Einstimmigkeit gefordert ist. Die Entscheidungskosten werden dann Null, wenn ein Gruppenmitglied für die gesamte Gruppe entscheidet. Doch weder Wahlregeln, die Einstimmigkeit fordern, noch solche, die signifikant davon abweichen, minimieren beide Kostenkategorien gleichzeitig. Denn die Einstimmig-

[78] Vgl. Boudreaux, K., Lipford, J., Group Size, Group Heterogeneity, and Voting Rules: An Application of the Buchanan-Tullock Model to the European Union, in: European Journal of Law and Economics, 5/1998, S.133-152.

keitsregel, welche die externen Kosten minimiert, maximiert die Kosten der Entscheidungsfindung und umgekehrt führt ein Abweichen von der Einstimmigkeit zu geringeren Entscheidungsfindungskosten, aber zu höheren externen Kosten.



Quelle: Boudreaux, K., Lippford, J., 1998, S.135.

Abbildung 3.1: Das Buchanan - Tullock Modell

Das illustrierte Modell zeigt, daß, wenn die Anzahl der Personen, die für die Durchsetzung der kollektiven Entscheidung benötigt werden, ansteigt, die externen Kosten C zurückgehen. Die Kosten der Entscheidungsfindung D nehmen dagegen bei steigender Anzahl der benötigten Personen zu. Weiterhin zeigen C+D die Summe aus externen Kosten und den Kosten der Entscheidungsfindung, wobei ein Minimum in K erreicht wird. Bei einem Personenverhältnis von K/N wird die Summe aus externen Kosten und den Kosten der Entscheidungsfindung minimiert, d.h. K/N ist die kostenminimierende Wahlregel. Mit anderen Worten: Sind die externen Kosten hoch, so sind die Kosten der Entscheidungsfindung niedrig und umgekehrt.

3.1.1 Weiterentwicklung des Buchanan-Tullock Modells

Kafoglis und Cebula erweiterten das Buchanan-Tullock Modell, indem sie Veränderungen der Gruppengröße und der Gruppenhomogenität mit berücksichtigten. Mit zwei Gleichungen läßt sich ihr Modell und das Buchanans und Tullocks zusammenfassen: C=C(K,N,H) und D=(K,H), wobei die neue Variable H die Gruppenheterogenität widerspiegelt.

3.1.2 Veränderungen der Gruppengröße

Bei einer Zunahme der Gruppengröße steigen die externen Kosten an (dC/dN>0), da ein geringerer Gruppenanteil über die kollektiven Aktionen bestimmt. So wird versucht die externen Kosten durch ein höheres K zu verringern; aufgrund der höheren Entscheidungsfindungskosten steht die Zunahme in K, wodurch C+D minimiert werden, nicht in einem proportionalen Verhältnis zur anfänglichen Zunahme der Gruppengröße. Dieses Ergebnis führt zu folgender Hypothese: Ceteris paribus, wenn die Gruppengröße expandiert, so wird die kostenminimierende Wahlregel weniger einschließlich sein, also im Verhältnis weniger Gruppenmitglieder einschließen, d.h. das Verhältnis von K/N nimmt ab.

3.1.3 Veränderungen der Homogenität

Eine zunehmende Heterogenität führt aufgrund diversifizierterer Präferezen der Gruppenmitgliedern zu einem Anstieg der externen sowie der Entscheidungsfindungskosten (dC/dH>0 und dD/dH>0). Wenn beide Kostenkategorien ansteigen, so ist der Effekt einer zunehmenden Heterogenität auf die Kosten minimierenden Wahlregeln zweideutig, also abhängig von den relativen Größen dC/dH und dD/dH. Daher führt die Analyse der Effekte der Heterogenität auf die kostenminimierende Wahlregel lediglich zu einer konditionalen Hypothese: Ceteris paribus, wenn die zunehmende Heterogenität die externen Kosten stärker ansteigen läßt als die Entscheidungskosten, wird die Wahlregel stärker einschließend werden.

Trotzdem läßt sich auch eine eindeutige Hypothese aus der Analyse der Heterogenitätseffekte ableiten: Ceteris paribus, da eine Zunahme der Heterogenität die externen und Entscheidungsfindungskosten ansteigen läßt, führt dies innerhalb der zunehmend heterogenen Gruppe bei gegebener Wahlregel zu weniger kollektiven Aktionen. D.h. es wird schwieriger Entscheidungen zu treffen, die Konsensfindungsgeschwindigkeit nimmt ab.

3.2 Die Entwicklung der Europäischen Union

Die 1957 gegründete EU vergrößerte sich im Laufe der Jahre von sechs auf fünfzehn Mitgliedsstaaten und wird sich in der näheren Zukunft noch erheblich erweitern. Zu dieser signifikanten Vergrößerung der Mitgliedschaft erfuhr die EU eine Zunahme der Heterogenität. Die Gründungsmitglieder waren auffallend ähnlich, wirtschaftlich gut entwickelt und allesamt durch eine demokratischen Gesetzgebung gekennzeichnet. Die Aufnahme Dänemarks und Großbritanniens veränderte die Homogenität der EU nur geringfügig. Dagegen verwässerten die Aufnahmen Irlands, Griechenlands, Portugals und Spaniens signifikant die Homogenität der EU. Die Neumitglieder Österreich, Finnland und Schweden ähneln wiederum den Gründungsländern.

Der Beweis der zunehmenden Heterogenität der EU durch die Aufnahme neuer Mitglieder wird durch die Analyse der Veränderungen dreier wichtiger ökonomischer Variablen im Zeitablauf geführt. In Tabelle 3.1 (Anhang Tabelle 3.1) wird das BSP pro Kopf angegeben; sie zeigt zum einen Niveauunterschiede auf und zum anderen wird durch die Variation der Koeffizienten der quantitative Beweis einer zunehmenden Einkommensheterogenität geführt, was vor allem in den 80er Jahren deutlich wird. Tabelle 3.2 (Anhang Tabelle 3.2) weist den Agraranteil am BSP aus und verdeutlicht die unterschiedlichen Sektorenverteilungen der Länder der expandierenden EU. Schließlich kann mit Hilfe der Staatsausgaben am BSP in Tabelle 3.3 (Anhang Tabelle 3.3) das wirtschaftliche Gewicht des Staates an der Ökonomie der Mitgliedsländer dargestellt werden.

Ökonomische Statistiken sind zwar nützliche Indikatoren für eine zunehmende Diversifizierung, jedoch nicht die einzigen. So sind Erweiterungen mit einer Zunahme der Arbeitssprachen in der EU verbunden, außerdem tauchten, durch die Aufnahme Griechenlands, Portugals und Spaniens aufgrund eines jahrelang herrschenden autoritären Systems und durch die Aufnahme Irlands mit seinen sozialen Unruhen, politische Unterschiede auf. Es ist zwar schwierig, die sprachlichen, politischen und kulturellen Unterschiede zu quantifizieren, sie sind jedoch zur Darstellung zunehmender Heterogenität ebenfalls wichtig.

3.3 Die Implementierung und Entwicklungen der Wahlregeln des Rates

Die Implementierung und historische Entwicklung der Wahlregeln der EU stellt eine einmalige Möglichkeit dar, um die direkten und abgeleiteten Erkenntnisse des Buchanan-Tullock Models zu überprüfen. Zu allererst werden die durch den Vertrag von Rom implementierten und durch die EU-Gründungsmitglieder praktizierte Anwendung dieser Regeln betrachtet. Folgend wird eine Analyse der Entwicklung der Wahlregeln aufgrund von Mitgliederneuaufnahmen und zunehmender Heterogenität durchgeführt. Aus dem Ergebnis kann geschlossen werden, daß der Ursprung, die Anwendung und Entwicklung der Wahlregeln im Rat das Buchanan-Tullock Model und die daraus abgeleiteten Hypothesen unterstützt.

Weiterhin entsteht durch die Erweiterung der EU ein exakteres Bild, Griechenland und die Türkei bewarben sich 1959 um eine außerordentliche Mitgliedschaft und Großbritannien um eine Vollmitgliedschaft im Jahre 1961 und 1966; das Vetorecht der Gründungsländer bezüglich neuer Mitgliedsländer zeigt, besonders bei den Aspiranten, die weniger weit entwikkelte Ökonomien oder ein anderes politisch demokratisches Verständnis besitzen, daß die Gründungsländer ursprünglich die externen Kosten stärker in ihre Bewertung mit einbezogen als die Entscheidungsfindungskosten. Unter Berücksichtigung des Buchanan-Tullock Modells, sollte der Vertrag von Rom einfache Mehrheiten bei Abstimmungspunkten mit geringen externen Kosten und qualifizierte Mehrheiten oder Einstimmigkeit bei Abstimmungspunkten mit hohen externen Kosten für Mitgliedsländer verlangen.

3.3.1 Die Anwendung einfacher Mehrheiten bei Wahlregeln

So wie im zweiten Kapitel dargestellt, findet die einfache Mehrheitsregel nur selten Anwendung. Ausnahmen sind Fällen mit extrem niedrigen externen Kosten. Beispielsweise wird die einfache Mehrheitsregel angewendet, um allgemeine Prinzipien bezüglich der grundlegenden Berufsausbildung in Kraft zu setzen (Art. 128), wenn eine Konferenz einberufen wird, um ein Gesetz zu verbessern (Art. 236(2)) oder wenn über Abläufe in den Ausschüssen verhandelt wird (Art. 153). Keiner dieser Aspekte berührt signifikant menschliche Rechte oder Eigentumsrechte eines Landes, die Einkommensverteilung innerhalb eines Landes, die Regierungsgewalt der Union oder die allgemeine oder politische Autonomie eines Mitgliedslan-

des. Die Verwendung der einfachen Mehrheitswahl bei Entscheidungen mit geringen externen Kosten wird durch das Buchanan-Tullock Modell gestützt.

3.3.2 Die vorgeschlagene Einführung der qualifizierten Mehrheitswahlregeln.

Qualifizierte Mehrheitswahlregeln sollten bei höheren externen Kosten eingesetzt werden. Der Vertrag von Rom spezifizierte mehr qualifizierte Mehrheitswahlregeln als einfache Mehrheitswahlregeln oder Einstimmigkeit. Es ist jedoch hervorzuheben, daß die Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit nicht sofort in Kraft traten. Allerdings sah Artikel 8 des Vertrages von Rom die Einführung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit während dreier jeweils vierjähriger Übergangsperioden vor: Periode eins von 1958-1961; Periode zwei von 1962-1965; und Periode drei von 1966-1969. (Der Rat behielt sich jedoch das Recht der Ausdehnung der Perioden während der Jahresübergänge vor, falls die europäische Integration nicht in dem Maße, wie es der Plan des Rates vorsah, voranschreitet).

Über Anträge der Mitgliedsländer zur Reduktion der Zolltarife, zur Erhöhung der Arbeitskräftemobilität, und bezüglich der Abschaffung diskriminierender Transportabgaben wurde von Periode eins an durch Abstimmungen mit der qualifizierten Mehrheit entschieden. Jedoch wurde in den meisten Bereichen bis zum 1. Januar 1967 die qualifizierte Mehrheitsentscheidung als Abstimmungsregel nicht eingeführt. Die wenigen Bereiche, in denen bis dahin mit qualifizierter Mehrheit entschieden wurde, gerieten unter Druck, da Mitglieder des Rates nur äußerst zögerlich die weniger einschließende Regel nutzten. Es schien bis 1965 so, als würde lediglich in nur zwei wichtigen Bereichen mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt. Anders ausgedrückt, trotz des Vertrages war Einstimmigkeit bis 1967 das Hauptabstimmungsverfahren und in der Praxis blieb dies bestehen bis de facto Mitte der 80er Jahre.

3.3.3 Im Ergebnis Einstimmigkeit

Das Vertrauen in die einstimmigen Abstimmungsregel im Rat während der Übergangsperiode gründet sich auf den französischen Druck bezüglich der Inkraftsetzung der qualifizierten Mehrheitsregeln des Vertrages. Die französische Unnachgiebigkeit in diesem Punkt äußerte sich in der Weigerung der französischen Delegation, während der Zeit vom Juni 1965 bis zum Ja-

nuar 1966 den Ratssitzungen beizuwohnen. Erst im Januar 1966 traf man auf Veranlassung der französischen Regierung eine Übereinkunft, den sogenannte Luxemburger Kompromiß.

Der Luxemburger Konsens macht deutlich, daß bei Uneinigkeit der Mitgliedsstaaten keine Abstimmung aufgrund der verlangten Einstimmigkeit zu einem Ergebnis führte. Die Franzosen, ihre unnachgiebige Haltung behauptend, erklärten, daß in den Fällen, in denen es äußerst schwierig sei, eine einstimmige Entscheidung zu erreichen, die Verhandlungen solange fortgesetzt werden sollten, bis Einstimmigkeit erzielt wird. Jedoch blieben die anderen fünf Mitgliedsstaaten bei ihrer Haltung, daß falls Einstimmigkeit nach einer angemessenen Verhandlungszeit nicht erreichbar ist, dieser Beschluß mit qualifizierter Mehrheit zu fassen sei.

So hatten die Franzosen ihr Ziel erreicht; als Ergebnis der Luxemburger Übereinkunft trat die eigentlich für Periode drei der Übergangsphase vorgesehene Implementierung des qualifizierten Abstimmungsverfahrens in den verschiedensten Fällen nie in Kraft. Lediglich in den wenigen schon beschriebenen Fällen wurde zwischen 1957 und 1987 im Rat mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt. Trotz aller Pläne und Vorhaben blieb für die nächsten 30 Jahre als Abstimmungsregel die Einstimmigkeit.

3.3.4 Die Anforderungen für die Anwendung der Einstimmigkeitsregel

Der Vertrag von Rom spezifiziert Einstimmigkeitsabstimmungen in einigen wenigen, aber wichtigen Vertragsartikeln. Die Einstimmigkeitsregel wird praeferiert, wenn der Rat Gesetzgebungsentscheidungen zu treffen hat und bei Änderungen mit möglichen signifikanten externen Kosten für die Mitgliedsländer. So sind beispielsweise verschiedene finanzielle oder menschenrechtliche Aspekte, die Harmonisierung der inländischen Gesetzgebung, die Verbesserung der Kommissionsanträge, Veränderungen bei der Vervollständigung juristischer Organe, die Anerkennung externer Handelsabkommen und die Aufnahme neuer Mitglieder Objekte einstimmiger Abstimmungen. In jedem Fall wird, wenn die nationale Souveränität, die Einkommensverteilung oder die Regierungsgewalt berührt werden, die externen Kosten also hoch sind, die einstimmige Abstimmungsregel praeferiert.

Zu den fiskalischen Aspekten, für die Einstimmigkeit verlangt wird zählen die soziale Sicherheitsversorgung der Arbeiter (Art. 51), Vorkehrungen gegen diskriminierende Verträge in der Transportindustrien (Art. 76), Ent-

scheidungen bezüglich der Legalität von Preissubventionierung durch Mitgliedsstaaten (Art. 93(2)), Maßnahmen zur Steuerharmonisierung der Mitgliedsstaaten (Art. 99), und Verbesserungen zur Veränderung des Beitragsniveaus der Mitgliedsländer des Europäischen Sozialfonds (Art. 200(3)). Somit kann man die Anwendung der einstimmigen Abstimmungsregel beobachten, wenn die Einkommensverteilung, bestimmte Interessengruppen und die inländische Finanzautonomie betroffen sind.

Im Bereich der Menschenrechte gelten Einstimmigkeitsregeln als Richtlinien für die Rechte der im Ausland tätigen Arbeiter (Art. 56) und als Richtlinie für die Ausbildung und den Zugang zu Märkten für Facharbeiter (Art. 57(2)). Andere Einstimmigkeitsregeln betreffen Entscheidungen über die veränderte Nutzung der Europäischen Sozialfonds (Art. 227(2)). Einflußreiche Interessengruppen besitzen besonders das rechtliche Interesse an der Einrichtung und der Nutzung von einstimmigen Abstimmungsregeln.

Weiterhin sollten zwei allgemeine Einstimmigkeitsregeln erwähnt werden. Wenn der Rat Kernrichtlinien zur zukünftigen Harmonisierung der Mitgliedsstaatsgesetze verabschiedet, so muß dies einstimmig geschehen (Art. 27(2)). Weiterhin gibt Artikel 235 dem Rat die allgemeine Macht soweit wie notwendig zu handeln, um die Ziele und Verträge der Gemeinschaft durchzusetzen. Wenn der Rat gemäß Artikel 235 handelt, so muß dies einstimmig geschehen.

Einige Aspekte der allgemeinen EU-Agrarpolitik sind ebenfalls Objekte der Einstimmigkeitsregel. Aus Artikel 43(2) wird ersichtlich, daß der Rat während der ersten und zweiten Einführungsphase einstimmig handelte, um Regulierungen, Richtlinien und Entscheidungen für eine gemeinsame Agrarpolitik zu entwickeln. Weiterhin besagt Artikel 43, daß der Rat durch eine qualifizierte Mehrheit die nationalen Marktorganisationen durch eine gemeinsame Organisation ersetzen kann. Ein derartiges Ersetzen hat das Potential, hohe externe Kosten hervorzubringen, wenn es die nationale Souveränität oder die inländische Finanzautonomie verletzt. Daher besteht die hohe Erwartung, daß eine derartige Regel zur Einstimmigkeit neigt. So ist es jedoch nicht. Dennoch wird die Macht des Rates durch die in diesem Artikel geforderte qualifizierte Mehrheitswahl beschränkt, da er erklärt, daß die inländische Organisationen ersetzt werden können, wenn:

(a) Die gemeinsame Organisation den Mitgliedstaaten, „die sich gegen diese Maßnahme ausgesprochen haben und eine eigene

Marktordnung für die in Betracht kommende Erzeugung besitzen, gleichwertige Sicherheiten für die Beschäftigung und Lebenshaltung der betreffenden Erzeuger bietet; hierbei sind die im Zeitablauf möglichen Anpassungen und erforderlichen Spezialisierungen zu berücksichtigen; und

(b) Wenn die gemeinsame Organisation für den Handelsverkehr innerhalb der Gemeinschaft Bedingungen sicherstellt, die denen eines Binnenmarktes entsprechen."[79]

Die Sorge übermäßiger externer Kosten scheint in diesem Artikel offensichtlich zu sein, der weit über ein klares, fortschrittliches qualifiziertes Mehrheitswahlkonzept zur Anpassung der mitgliedsstaatlichen Interessen hinausgeht.

Als der Rat die Kriterien zur Einführung der Stützung der Agrarpreise drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Rom bestimmte, tat er dies mit Einstimmigkeit (Art.44(3)). Heutzutage ist viel entscheidender, daß, wenn der Rat über die Subventionierung des Kaufs von Agrarprodukten eines Mitgliedsstaats durch ein Anderes abstimmt, dies ebenfalls einstimmig geschieht (Art.45(3)).

3.4 Wahlverfahren seit Entstehung der Europäischen Union

3.4.1 Die durch den Vertrag von Rom festgesetzten Wahlverfahren und das Buchanan-Tullock Modell

Die im Vertrag von Rom dargelegten Wahlverfahren stellen einen starken Zusammenhang zu der Theorie der externen Kosten Buchanan‘s und Tullock‘s her. So wendet der Vertrag beispielsweise bei geringen externen Kosten nur das einfache Mehrheitswahlverfahren an. Wenn dagegen die externen Kosten sehr hoch sind, so wie bei der Gesetzgebung, die die Einkommensverteilung in den Mitgliedsstaaten regelt, die Renten einflußreicher Interessengruppen betrifft, oder die Autonomie der einzelnen Mitgliedsländer beeinträchtigt, dann wird entweder einstimmig oder mit qualifizierten Mehrheit abgestimmt. Näher betrachtet stellt das Luxemburger Abkommen einen klaren Zusammenhang zum Modell Buchanan`s und Tullock`s her, da einstimmig abgestimmt wird, immer wenn die externen Kosten hoch sind.

[79] Vgl. EuR Europa Recht, EGV-Artikel(43), a, b, 12., neubearbeitete und ergänzte Auflage, München 1993, S.25.

Eine alternative Interpretation der Verhaltensweise der französischen Regierung in den Jahren von 1965 bis Anfang 1966 stellt einen Beweis für zwei sich aufeinander beziehende Aussagen Buchanan`s und Tullock`s dar: (1) Die erwarteten Gewinne einer Einstimmigkeitsregel seien so groß, daß die Wähler ein sehr hohes Maß an Eigenwilligkeit und anscheinender Unsinnigkeit zeigen, um diese Gewinne zu erlangen und (2) daß, wenn Einstimmigkeit gefordert ist, viel in strategisches Verhalten investiert wird.[80]

Die Gesetzgebung war ein sehr bedeutendes Element der Ratsentscheidungen der letzten dreißig Jahre. Wolfgang Wessels führte aus, daß Hauptentscheidungen über die Zukunft der Europäischen Union normalerweise im Europäischen Rat getroffen wurden. In dieser Institution war es im allgemeinen so, daß Abstimmungen über Beschlußpakete getroffen wurden.[81] Beispielsweise führte Andrew Moravcsik die Wiederaufnahme der Verpflichtungen Großbritanniens 1984 bezüglich der Integration in die europäische Gemeinschaft zum einen auf den Kompromiß des Fountainblue Gipfels, die Rückzahlungen Großbritanniens betreffend, zusammen mit dem unangenehmen Spektrum eines „two-track" Europas zurück. Moravcsik argumentiert, daß Fountainebleu den Moment erkannte, in dem die Triebkraft, ein umfassendes Paket bezüglich der internen Marktliberalisierung und der Entscheidungsfindungsreform durchzubringen, unverkennbar war.[82]

Diese Triebkraft prägte die Form der einheitlichen europäischen Akte. Die Zustimmung Großbritanniens ist gleichermaßen zurückzuführen auf den Gesetzesentwurf, dem Wunsch Großbritanniens nach institutioneller Deregulierung, was als extrem schwierig empfunden wurde, ohne daß es zu einer zusätzlichen Nutzung einer qualifizierten Mehrheitswahl kommt. Keohane und Hoffman führten an: Ein Teil der Einheitlichen Europäischen Akte besagt daher, daß die Regierung sich entschied, einen Vertrag zur Deregulierung zu schließen, was aussah, als würde sie eine Reform des Ent-

---

[80] Buchanan, J.M., Tullock, G., The Calculus of Consent, University of Michigan Press 1962, S.68f.

[81] Vgl. Wessels, W., The EC Council: The Community‘s Decisionmaking Centre, in: Keohane, R.O., Hoffmann, S. (Hrsg.), The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, Westview Press 1991, S.145.

[82] Moravcsik, A., Negotiating the Single European Act, in: Keohane, R.O., Hoffman, S. (Hrsg.), The New European Community: Decisionmaking ans Institutional Change, Westview Press 1991, S.167.

scheidungsfindungssystems fordern, wo dies als effektiv anzusehen sei.[83] Diese Autoren zitierten Margaret Thatcher bezüglich ihrer Zustimmung zur Einheitlichen Europäischen. Sie führt aus, daß der Wunsch bestand in möglichst vielen Fällen mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden, da man in diesen Fällen keine Einstimmigkeit erzielen würde. Daher erhielten die Briten die von ihnen geforderte Deregulierung im Tausch gegen einen Teil ihrer Souveränität.[84]

Den Gesetzesvertrag oder Stimmentausch erwarten Buchanan und Tullock immer dann, wenn sich die Intensität der Präferenzen ändert. Sie schreiben, die Einführung der zeitlich aufeinander folgenden politischen Wahlen es erlaubt, daß sich ein Markt der Gattungen entwickelte, ohne daß die Notwendigkeit der Entscheidungsregelveränderung bezüglich gewisser Kernpunkte besteht.[85] Daher ist der Stimmentausch nicht einmalig bei der Einstimmigkeitsregel; so demonstrierten Buchanan und Tullock, daß, falls die Einstimmigkeitsregel unter Druck gerät, die Bürger, die zu den potentiellen Gewinnern gehören, die potentiellen Verlierer überkompensieren, um die Annahme der Gesetzgebung zu sichern.[86] Die Entwicklung der Wahlregeln äußerte sich aufgrund einer Änderung der Anzahl der Mitglieder und ihrer Homogenität.

3.4.2 Der Ruf nach einer qualifizierten Mehrheitswahl.

Als sich die Gemeinschaft 1973 von sechs auf neun und in den Achtzigern auf 12 Mitglieder erweiterte, wurde die Konsensfindung immer schwieriger, die Gesetzgebung wurde minderwertiger und die Arbeit der Rates verlangsamte sich enorm. Hosli (1996) führte an, daß die zwischenstaatlichen Verträge als kritisch anzusehen seien und die Verhandlungen im allgemeinen lang und umständlich seien. Sie schrieb, daß Entscheidungen oft nur durch Ausgleichszahlungen, Stimmentausch oder Packetverträge zu treffen seien und führte als Beweis die Ausweitung der Strukturfonds für die Är-

[83] Keohane, R.O., Hoffmann, S., Institutional Change in Europe in the 1980s, in: Keohane, R.O., Hoffman, S. (Hrsg.), The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, Westview Press 1991, S.22.
[84] Keohane, R.O., Hoffman, S., a.a.O., S.17.
[85] Buchanan, J.M., Tullock, G., a.a.O., S.122.
[86] Buchanan, J.M., Tullock, G., a.a.O., 127.

meren EU Mitgliedsländer an im Austausch für ihre Unterstützung zur einheitlichen europäischen Akte.[87]

Die intensiven Vertragsverhandlungen und die höhere Dauer der Entscheidungsfindung sind ein direktes Produkt höherer externer und Entscheidungsfindungskosten aufgrund der größeren Mitgliederzahl der EU. 1973 stiegen die Entscheidungsfindungskosten stärker an, da zwei der drei Beitrittsländer den sechs Gründungsstaaten ähnlich waren, jedoch ist die relative Größe der ansteigenden externen und Entscheidungsfindungskosten der achtziger Jahre in theoretischer Hinsicht vieldeutig.

Den Beweis, daß die Entscheidungsfindungskosten während der siebziger Jahren stärker anstiegen als die externen Kosten lieferte das Gipfeltreffen im Dezember 1974, wo hohe Regierungsvertreter zugaben, daß die beinahe universelle Nutzung der Einstimmigkeitswahl im Rat sehr problematisch sei. In einem Kommuniqué sprachen sich die Vertreter für eine beschränkte Nutzung der Eintimmigkeitswahlregel und für eine verstärkte Nutzung der Mehrheitswahlregel im Rat aus. Trotz ihre Sorge blieb die Einstimmigkeitsregel in den meisten Fällen Abstimmungsregel.

Der Beweis der Achtziger läßt erwarten, daß eine erhöhte Mitgliederzahl auch in dieser Dekade die Entscheidungsfindungskosten trotz der zunehmenden Heterogenität stärker als die externen Kosten ansteigen läßt. Die EU Mitglieder realisierten, daß mit 12 Mitgliedsstaaten eine Gesetzesentscheidung unter Einstimmigkeit so komplex würde, daß es zu unerschwinglichen Kosten der Entscheidungsfindung kommen würde. Der damalige französische Außenminister führte aus, daß ein Europa der Zwölf nicht wie das eines der Sechs zu verwalten sei und zudem eine Anpassung der Entscheidungsstrukturen erfolgen müsse.[88]

So wurde der Ruf nach einer Veränderung der Prozeduren allgemeiner und lauter. In dem Entwurf des Vertrages der Europäischen Union, des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 1984, wurde eine entscheidende Bewegung hin zu mehr Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit verlangt, um

---

[87] Hosli, M.O., Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union, Journal of Common Market Studies 1996, Jg.34, S.255f.
[88] Vgl. Keohane, R.O., Hoffman, S., a.a.O., S.21.

die Triebkraft der Union wiederzugewinnen.[89] Auf dem Fountainebleau Gipfel 1984 setzte das Dooge Komitee die Analyse der prozeduralen Reformen durch und empfahl weiterhin die Expansion der qualifizierten Mehrheit. Eine Sackgasse wurde erreicht, als Großbritannien, Dänemark und Griechenland sich weigerten, daß Luxemburger Abkommen ungültig zu machen.

Trotz dieses Rückschlags begünstigte der zeitliche und politische Einfluß die Einführung der qualifizierten Mehrheit. Als Jacques Delors Ratspräsident wurde, war er hauptsächlich gewillt, den Abschluß über die inneren Märkte und die qualifizierten Mehrheitsentscheidungen als notwendige Bedingung anzusehen, um einen erfolgreichen Markt zu schaffen.[90]

3.4.3 Die Annahme der einheitlichen europäischen Akte

Schließlich veranlaßte die Inaktivität des Rates die zunehmend frustrierte Kommission eine Studie in Auftrag zu geben, die als Weißbuch bekannt wurde, um zu reagieren und die beste Möglichkeit zur Lösung der damals bestehenden inakzeptablen Situation ausfindig zu machen. Dieser Bericht, der auf dem Mailänder Gipfel 1985 gebilligt wurde, zeigt, daß das Vertrauen des Rates in die Einstimmigkeitswahlregel den Gesetzgebungsprozeß inakzeptabel verlängert. Das Weißbuch zeigt weiterhin die politischen und ökonomischen Kosten der Abstimmung unter Einstimmigkeit auf und fordert die Rückkehr und Ausweitung der Abstimmungen unter qualifizierter Mehrheit.

Dieser Druck zur Reformierung der Wahlverfahren des Rates gipfelte in der Verkündung der einheitlichen europäischen Akte 1986, der ersten großen Veränderung und Erweiterung der EU Verträge.[91] Die einheitliche europäische Akte grenzt die Nutzung der Abstimmungen mit Einstimmigkeit ein und erweitert die Möglichkeiten qualifizierter Mehrheitsentscheidungen. Von besonderer Bedeutung ist der Artikel 100A, welcher besagt, daß bei allen Gestzgebungsentscheidungen den Binnenmarkt betreffend, mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt wird in der Hoffnung, die Gesetzgebung würde die Besteuerung und Arbeitsmobilität lenken.

---

[89] Vgl. Williams, S., Sovereignity and Accountability in the European Community, in: Keohane, R.O., Hoffman, S. (Hrsg.), The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, Westview Press 1991, S.157.
[90] Vgl. Moravcsik, A., a.a.O., S.58ff.
[91] Vgl. Wessels, W., a.a.O., S.138.

Ist dies ein zeitlicher Zufall? Dies ist nicht der Fall, denn Griechenland trat der EU 1981 bei, Portugal und Spanien 1986. Daher erfolgte die Anpassung der Wahlregeln des Rates nach der Erweiterung durch den Zuwachs der am wenigsten homogenen Mitglieder der EU. Buchanan und Tullock nahmen ebenfalls eine derartige Anpassung an. Sie zeigten, daß die Kosten zur Herbeiführung kooperativen Verhaltens niedriger sind in einem dynamischen als in einem statischen politischen Rahmen. Daher können in einer Periode der Entwicklung und des Wachstums institutionelle Veränderungen mit größerer Leichtigkeit durchgeführt werden.[92] Der Zuwachs Anfang der achtziger Jahre durch die drei heterogenen Mitglieder gestaltete die statisch politische Situation dynamisch und erleichterte möglicherweise die Veränderungen der Wahlverfahren im Rat.

Kombiniert man diese Erkenntnis mit der von Kafoglis und Cebula kann besser erklärt werden, warum in den achtziger Jahren die Nutzung der Einstimmigkeitsregel im Rat abnahm. In den siebziger Jahren waren die Mitgliedsstaaten der EU oft nicht gewillt, die im Vertrag geforderten qualifizierten Mehrheitswahlregeln anzunehmen, wahrscheinlich weil sich die Länder bei Nutzung dieser Regeln durch signifikante externe Kosten in Form von Beschlagnahme und Umverteilung inländischer Ressourcen bedroht sahen. Falls dieser Vertrag akzeptiert worden wäre, hätten die Länder die Souveränität vieler Gebiete der EU überlassen müssen, beispielsweise im Arbeitsrecht, im Agrarrecht und in vielen anderen Bereichen mehr. Die Mitgliedsstaaten realisierten, daß die potentiellen externen Kosten verbunden mit der Nutzung der weniger einschließenden qualifizierten Mehrheitswahlregel überwiegen, bei der einschließenderen Einstimmigkeitswahlregel überwiegen dagegen die Entscheidungsfindungskosten. Falls sich die Mitgliedsstaaten auf die Wahrscheinlichkeitsrechnung verlassen haben, so kann damit erklärt werden, warum sie die einstimmige Abstimmungsregel übernahmen, genauso wie in anderen Situationen, in denen sie die qualifizierte Mehrheitsregel praeferierten.

Die Mitgliedsstaaten kehrten Mitte der achtziger Jahre zur qualifizierten Merheitswahl zurück, da sich die Wahrscheinlichkeit geändert hatte. Bedingt durch die Aufnahme dreier weniger homogener Staaten überstiegen die Entscheidungsfindungskosten der Einstimmigkeitsregel die potentiellen externen Kosten, die aus der Abstimmungsregel mit qualifizierter Mehrheit resultieren würden. Dies erklärt, warum die Mitgliedsstaaten das einstim-

[92] Buchanan, J.M., Tullock, G., a.a.O., S.56.

mige Abstimmungsverfahren aufgaben und sich mit der einheitlichen europäischen Akte einverstanden erklärten, die wieder viele Wahlregeln hin zu ihrer ursprünglichen Form, der qualifizierten Mehrheit, umfunktionierte. Buchanan und Tullock führten aus, daß ein solcher Wechsel wahrscheinlich sei:

Falls die konstitutionelle Entscheidung die rationalste ist, so werden die durch eine weniger optimale Wahl auferlegten externen Kosten bei der Durchführung einer Mehrheitswahl durch die Reduktion der erwarteten Entscheidungsfindungskosten mehr als ausgeglichen. Aufgrund der vorhandenen vertraglichen Breite ist das Feilschen und Verhandeln, um vollkommene Übereinstimmung zu erhalten, viel zu kostenintensiv. Falls diese erwarteten Kosten diejenigen übersteigen, die den potentiell benachteiligten Minderheiten auferlegt wurden, so kann sich das mit der konstitutionellen Wahl konfrontierte Individuum entscheiden eine kollektive Handlung zu gewähren, welche mit Hilfe einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung zustande gekommen ist.[93]

3.4.4 Die Annahme eines Gesetzes im Vertrag der Europäischen Union.

Während der Verkündung der einheitlichen europäischen Akte entfernte sich der Rat weiter von der einstimmigen Abstimmungsregel hin zur qualifizierten Mehrheitswahl. Der 1992 geschlossene Maastrichter Vertrag beinhaltet dramatische Veränderungen auf der politischen und ökonomischen Landkarte der Union, einschließlich der Forderung nach einer allgemeinen Wirtschaftspolitik, einer allgemeinen Geldpolitik, einer allgemeinen Währung und einem allgemeinen Bankensystem (Maastrichter Vertrag, Art. 3.a(1),(2); 4a). Um die Einführung dieser Veränderungen zu erleichtern, fordert der Maastrichter Vertrag erweiterte qualifizierte Wahlverfahren.

Der Schlüsselartikel des Maastrichter Vertrages, der sich für qualifizierte Mehrheitswahlen einsetzt, bezieht sich auf den internen Entscheidungsfindungsprozess innerhalb der EU-Institutionen. Die Artikel 189b und 189c unterstreichen die neuen Entwicklungen, die eine stärkere Miteinbeziehung des Europäischen Parlaments bei Gesetzgebungsinitiativen vorsehen. Artikel 189b fordert den Rat auf, nachdem die Meinung des Parlaments bezüglich der Kommissionsvorschläge gehört wurde, über diese mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen. Der Rat wird aufgefordert eine allgemeine Position

[93] Vgl. Buchanan, J.M., Tullock, G., a.a.O., S.94f.

einzunehmen, mit der Rat und das Parlament einverstanden sind. Falls dem Vorschlag des Parlaments nicht entsprochen wird, findet ein Aussöhnungsprozess statt, in dem Unstimmigkeiten ausgeräumt werden sollen. Über die Veränderungen der Vorschläge als Ergebnis des Aussöhnungsprozesses wird im Rat mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt.

Artikel 189c hält den Rat weiterhin dazu an, eine allgemeine Position bezüglich der Kommissionsvorschläge einzunehmen. Wiederum muß der Rat zuallererst die Meinung des Parlaments einholen, bevor mit qualifizierter Mehrheit über den Kommissionsvorschlag abgestimmt wird. Wenn jedoch ein Vorschlag durch das Parlament verworfen wird, so kann er nur bei Einstimmigkeit durch den Rat wieder aufgenommen werden (Art. 189c (c)). Anderenfalls wird die originale allgemeine Position der Kommission zusammen mit dem Verbesserungsvorschlag des Parlaments an die Kommission zurückgeschickt, welche den Vorschlag dann überarbeitet und ihn, möglicherweise mit Verbesserungen, an den Rat zurückschickt. Nun entscheidet der Rat in jedem Fall mit qualifizierter Mehrheit, um den überarbeiteten Vorschlag zu übernehmen. Jede neue Verbesserung des Rates wird nur gültig, falls sie einstimmig von den Ratsmitgliedern akzeptiert wird.

Welche Verbesserungen erfordern diesen ziemlich komplizierten qualifizierten Mehrheitswahlvorgang? So zum Beispiel Artikel 49, der die freie regional ungebundene Arbeitsplatzwahl behandelt; Artikel 57, die unionsweite Anerkennung von Diplomen und Arbeitsqualifikationen betreffend; Artikel 73c, bezüglich Auslandsinvestitionen und Artikel 75 die Transportpolitiken in der EU betreffend.

Bei der Einrichtung einer weiten, allgemeinen Wirtschaftspolitik wird außerdem mit qualifizierter Mehrheit im Rat abgestimmt (Art. 103(2)), und in dem Zusammenhang wählt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, um Veränderungen denjenigen Mitgliedsstaaten deren Wirtschaftspolitiken versagen zu empfehlen, damit sie der allgemeinen Linie der Union entsprechen (Art. 103(4)). In einem verwandten Artikel wählt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, um zentrale Maßstäbe des Europäischen Währungssystems anzunehmen, anzupassen oder aufzugeben (Art. 109(1)). Im Falle eines Zahlungsbilanzausgleichsproblems wählt der Rat ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit und kann die Hilfe ausweiten, um einem in Not geratenen Land zu helfen (Art. 109(h)(2)).

Zu anderen Gebieten, die nun mit qualifizierter Mehrheitswahl beschlossen werden, gehört die Gesundheitspolitik und Gesundheitsprogramme der EU (Art. 129(4)), die Entwicklung eines größeren sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts (Art. 130(e)), die Einrichtung einer Umweltpolitik (Art. 130(s)), die Koordination von Handelspolitiken mit Entwicklungsländern (Art. 130(w)) und Abschlußvereinbarungen mit anderen Ländern und internationalen Organisationen, es sei denn die Vereinbarung behandelt ein Thema, daß einstimmig beschlossen werden muß (Art. 228(2), (3)).

Der Maastrichter Vertrag nimmt jedoch nicht völlig Abstand von der Einstimmigkeitsregel. Statt dessen, die Natur der Themen betrachtend, überrascht es nicht, daß der Vertrag sogar einige neue einstimmige Abstimmungsregeln kreiert. Beispielsweise in den Artikeln 8a(2) und 8e fordert der Rat die Nutzung der Einstimmigkeitsregel, wenn die Abstimmung über Vorschläge, das Recht der EU-Bürger des freien Bewegens und Wohnens in der Union betreffend, erfolgt und Ratsabstimmungen zur Stärkung der Bürgerrechte, aufgezählt in Artikel 8, erfolgen. Die Schaffung und der Schutz der Bürgerrechte ist ein Bereich, in dem die externen Kosten hoch sind und daher die Nutzung der Einstimmigkeitsregel verständlich ist. Auch die zu Artikel 99 gemachten Vorschläge zur Harmonisierung der nationalen Gesetze bezüglich der Umsatzsteuer, der Verbrauchssteuer und anderer Formen indirekter Besteuerung sind ebenfalls der Einstimmigkeitsregel unterworfen. Artikel 100c fordert eine einstimmige Abstimmung um die Visumsforderungen der Bürger der Nicht-EU-Staaten festzusetzen. Nicht überraschend ist die Anzahl der Einstimmigkeitsregeln auferlegt unter Titel VI, welche die ökonomische und monetäre Politik betreffen (siehe, e.g.: Art. 103a, 105(6), 109f(7), und 109(1)(4)).

Also, während der Maastrichter Vertrag zwar die Anwendung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen erweiterte, existierte dennoch die Einstimmigkeitsregel weiter. So bleiben trotzdem die EU-Mitglieder besonders in den Gebieten der allgemeinen Ökonomie und der Geldpolitik, wo die Bildung von Einstimmigkeitsregeln in einem allgemein durch qualifizierte Abstimmungen gekennzeichneten Rahmen ablaufen, beteiligt, was zeigt, daß die Mitgliedsstaaten nach wie vor über die Höhe der externen Kosten wie auch über die Höhe der Entscheidungsfindungskosten abwägen.

3.4.5 Vorausschau in die Zukunft

In Erwartung der in 1996 stattfindenden zwischenstaatlichen Konferenz wurden Stimmen bezüglich einer stärkeren Nutzung der qualifizierten Mehrheitswahl laut. Der Anstieg des Gewichts der qualifizierten Mehrheitswahl zeigt, daß die Anzahl der Effekte einer zunehmenden Gruppengröße dominant geworden sind, und das diese Dominanz durch die Aufnahme Österreichs, Finnlands und Schwedens noch verstärkt wurde. Die Aufnahme dieser relativ wohlhabenden und demokratischen Länder ließ offenbar die Entscheidungsfindungskosten ansteigen, wohingegen es zu keiner entsprechenden Zunahme der Heterogenität und der externen Kosten kam.

3.5 Die Entwicklung der Wahlregeln der EU und das erweiterte Buchanan-Tullock Modell

Zusammenfassend gesagt steigerte die Erweiterung der EU in den siebziger und achtziger Jahren die externen und Entscheidungsfindungskosten. Den Beweis konstitutioneller Änderungen verkörpern jedoch die einheitliche europäische Akte und der Vertrag der Europäischen Union, wie auch die beabsichtigten Veränderungen bei der 1996 stattgefundenen zwischenstaatlichen Konferenz. So bewies sich die stark erwartete Hypothese, daß die Entscheidungsfindungskosten stärker angestiegen waren als die externen Kosten, resultierend in einer stärkeren Anwendung der qualifizierten Mehrheitswahl.

Eine zusätzliche Erwartung des erweiterten Buchanan-Tullock Modells wurde ebenfalls durch die Regierungserfahrungen der EU während der Erweiterung aufrechterhalten: wenn die externen und die Entscheidungsfindungskosten ansteigen, so verlangsamt sich die kollektive Entscheidungsfindung. Teil des Antriebs des 1985er Weißbuchs und der einheitlichen europäischen Akte war die langsame Arbeit des Rates. Allerdings sind die Ziele der einheitlichen europäischen Akte, d.h. einen freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital innerhalb der EU zu erreichen, ein wenig anders, als die originalen Ziele des Vertrags von Rom. Weiterhin gilt, daß die Pläne einer Geldunion, das Kernstück des Maastrichter Vertrages, frustrierten aufgrund des Selbstausschlusses Dänemarks und Großbritanniens. Über die Europäische Integration schreibend folgerten Gallagher, Laver und Mair (1992), daß wenn die Union immer noch aus den sechs Gründerstaaten bestehen würde, es wahrscheinlich wäre, daß der

Prozeß der europäischen Integration während der siebziger und achtziger Jahre bedeutend schneller fortgeschritten wäre, als er es tatsächlich tat.

3.6 Zusammenfassung

Trotz der theoretischen Zugkraft des Buchanan-Tullock Modells fehlte der empirische Beweis, der die Gültigkeit des Modells bestätigt. Diesem empirischen Defizit wurde durch die Analyse der Wahlverfahren der Europäischen Union, einer supranationale Institution die durch ein signifikantes Wachstum in ihrer Anzahl und Heterogenität seit Gründung im Jahre 1957 gekennzeichnet war, versucht zu begegnen. Der Ursprung und die Entwicklung der EU-Wahlverfahren sollen der Analyse zu Folge im allgemeinen mit den Prophezeiungen des erweiterten Buchanan-Tullock Modells konform gehen. Im speziellen wurde der Beweis erbracht, daß der originale Vertrag von Rom Einstimmigkeit und qualifizierte Mehrheit in den Situationen forderte, in denen die externen Kosten hoch waren und lediglich eine einfache Mehrheitswahl in Situationen mit niedrigen externen Kosten zur Anwendung kommen sollte. Weiterhin zeigte sich, daß mit einer steigenden Mitgliederzahl in den siebziger und achtziger Jahren die Entscheidungsfindungskosten stiegen. Dem folgte der Ruf nach mehr qualifizierten Mehrheitswahlverfahren. Es zeigte sich, daß bei steigenden externen und Entscheidungsfindungskosten sich die Geschwindigkeit der europäischen Integration verlangsamte. Zudem wurde demonstriert, daß die Einstimmigkeitsregel mißbraucht wird zu eigensinnigem und strategischem Verhalten und das kollektive Aktionen erleichtert werden durch gesetzliche Verträge und ein dynamisches Umfeld.

Schließlich wurde gezeigt, daß ein Ende im Ringen um die Wahlregel noch lange nicht in Sicht ist. Im Visegrad Abkommen von 1991 erklärten die Tschecheslowakei, Ungarn und Polen eindeutig ihren Wunsch der Europäischen Union beizutreten. Ungarn und Polen und viele andere ehemalige Ostblockstaaten bewarben sich bereits formal um eine Mitgliedschaft, denn die Gründung einer zentraleuropäischen Freihandelszone wird von vielen als Sprungbrett zur eventuellen EU-Mitgliedschaft gesehen. Durch den Beitritt der Tschechischen Republik, Ungarns, Polens und der Slowakei würden 65 Millionen Menschen hinzukommen, d.h. eine zahlenmäßige und diversifizierende Zunahme. Obwohl die EU die Mitgliedschaft keinem zentraleuropäischem Land versprochen hat, so gewährte sie Beitrittsabkommen, die eine eingeschränkte Freihandelszone bewilligten. In Übereinstimmung mit der Theorie und dem in diesem Themenpapier gelieferten

Beweis kann vorhergesagt werden, daß die EU fortfahren wird in der Übernahme der qualifizierten- und einfachen Mehrheitswahlregeln, um einer Lähmung der Integration vorzubeugen.

4 Die Dynamik der Europäischen Integration: Eine konstitutionelle Analyse des Amsterdamer Vertrags[94]

Nachdem das erweiterte Buchanan-Tullock Modell anhand der Entwicklung der EU analysiert wurde und die damit verbundene Notwendigkeit der Änderung der Wahlregeln, besonders im Hinblick auf die zukünftige Osterweiterung, gefordert wird, da ansonsten eine Stagnation der Integration zu befürchten ist, wird im folgenden eine Analyse der Praeferenzen der Mitgliedsstaaten sowie der supranationalen Organisationen durchgeführt. Ziel ist es, ihre Praeferenzen hinsichtlich der Wahlverfahren, d.h. ob die Entscheidungen im Ministerrates einstimmig oder durch eine qualifizierte Mehrheit zu treffen sind und ob eine stärkere parlamentarische Partizipation praeferiert wird, zu analysieren. Daher werden drei Hypothesen getestet, die sich erstens auf die Zustimmungserfordernisse bei einer Vertragsreform, zweitens auf die höhere Mitgliederzahl und ihre unterschiedliche Bedeutung und drittens auf den unterschiedlich großen Einfluß der Mitgliedstaaten beziehen. Mithilfe dieser Hypothesen und der erhaltenen Erkenntnisse wird ein Politikfindungskonzept erstellt, welches zur Analyse der Amsterdamer Vertragsreform dient.

4.1 Forschungsfrage: Wie läßt sich die Veränderung der Europäischen Abstimmungsregeln erklären?

Während der letzten 40 Jahre entwickelte sich durch die Dynamik der europäischen Integration eine freiwillige und friedliche Kooperation innerhalb Westeuropas. Der Integrationsprozeß, charakterisiert durch schrittweise aber kontinuierliche Vertragsreformen, erweiterte den Zuständigkeitsbereich der europäischen Gemeinschaft in großem Maß, indem die Befugnisse vieler Politikbereiche von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert wurden.[95] Die jetzige Union vergrößerte ihr Gebiet durch Aufnahme neuer Mitglieder von sechs auf derzeit fünfzehn, mit einer Bevölke-

[94] Vgl. Bräuninger, Th., Cornelius, T., König, Th., Schuster, Th., The Dynamics of European Integration. A Constitutional Analysis of the Amsterdam Treaty, in: Schneider, G., Aspinwall, M., The Rules of Integration, Manchester University Press, Manchester 2000 [Bearbeitung der Rohfassung].

[95] Vgl. König, Th., The Constitutional Developement of European Integration, in: Journal of Theoretical Politics, 8/1996, S.553.

rungszahl von mehr als 370 Millionen Einwohnern.[96] Die Verhältnismäßigkeit und Vergrößerung betrachtend, liegt die Dynamik der europäischen Integration verglichen mit anderen transnationalen Prozessen in der kontinuierlichen zwischenstaatlichen Gesetzgebungsentwicklung.[97] Durch die wachsende Anzahl der Mitgliedsstaaten initiiert und angenommen, wurde auf den europäischen Regierungskonferenzen ein System von Organen und komplexen Wahlregeln entwickelte, um eine bindende europäische Gesetzgebung zu schaffen (Bednar et al. 1996, Pollack 1997). Nach der einheitlichen europäischen Akte von 1987, der Reform der europäischen Union durch den Maastrichter Vertrag 1993, wurden 1997 die Unionsregeln durch den Amsterdamer Vertrag ein weiteres Mal modifiziert.

Wichtige Veränderungen des institutionellen Systems der Union sind notwendig, besonders im Hinblick auf die zukünftige Erweiterung, um eine reibungslose Funktionalität der europäischen Gesetzgebung zu gewährleisten. Die Reform des Regelwerkes bezieht sich speziell auf zwei Oberthemen, die Ausdehnung der Mehrheitswahl und das Recht auf stärkere Mitbestimmung des Europäischen Parlaments.

Die wachsende Mitgliederzahl der Union und die voraussichtliche Aufnahme der sehr heterogenen südost- und osteuropäischen Länder, macht die Lockerung der Einstimmigkeitsregel im Rat notwendig, um die Funktionsfähigkeit der europäischen Gesetzgebung auch weiterhin gewährleisten zu können (König und Bräuninger 1998). Während das europäische Parlament durch die Kooperations- und Zustimmungsverfahren seit 1987 und durch das Mitentscheidungsverfahren seit 1993 zwar beteiligt ist, finden diese Bestimmungen in der europäischen Gesetzgebung aber nur geringe Anwendung: etwa fünfzehn Prozent der Artikel und zehn Prozent aller bindenden Anträge werden derzeit vom europäischen Parlament miterarbeitet. Die entscheidende Frage hinsichtlich der Funktionsfähigkeit der Union ist, in welchem Umfang der Amsterdamer Vertrag die Mehrheitsreglen im Rat und die Mitbestimmung des Parlaments in der europäischen Gesetzgebung reformierte.

Um die Ergebnisse der Vertragsreformen vorherzusagen, haben vorausgehende Studien erfolgreich einen akteurorientierten Ansatz angewendet, der

---

[96] Vgl. Die Institutionen der Europäischen Union, a.a.O., S.1.

[97] Vgl. Moravcsik, A., Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergouvernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies, 31/1993, S.473.

die Rolle der Mitgliedsstaatsregierungen bei der Institutionenbildung und Veränderung betont. Während bei Milner die Praeferenzen der Regierungen bezüglich des Maastrichter Vertrages ausschließlich durch die Dimensionen der Währungsunion bestimmt werden, stellt Garrett (1992) die ökonomische und institutionelle Dimension der größten und wichtigsten Regierungen, den Maastrichter Vertrag betreffend, in den Vordergrund.[98] Moravcsik schlägt eine zwischenstaatliche Lösung vor, wobei zur Erläuterung des Maastrichter Vertrags die Praeferenzen Deutschlands, Frankreichs und Großbritanniens überprüft werden.[99] In seiner letzten Veröffentlichung (1998) bezieht er vergangene Ereignisse in seine Betrachtung mit ein, wie zum Beispiel die römischen Verträge (1958) und die einheitliche europäische Akte (1987). Er führt aus, daß seit der Unterzeichnung von Rom bis hin zum Maastrichter Vertrag, die EU sich durch eine Serie berühmter zwischenstaatlicher Verträge weiterentwickelt hat; jeder einzelne stellte eine Agenda einer intervenierenden Periode der Stärkung dar.[100] Garrett und Tsebelis (1996) unterstützen seine Erkenntnisse und fügen hinzu, daß wenn Moravcsiks Angaben korrekt sind und wenn die Unterzeichner der Verträge strategisch rational handeln, erklärt werden muß, warum Vertragsunterzeichner Pakete institutioneller Vereinbarungen Anderen vorziehen. Diesbezüglich müssen die politischen Konsequenzen der verschiedenartigen konstitutionellen Wahl der Regelerstellung analysiert werden.

Im folgenden wird diese Idee der Politik suchenden konstitutionellen Wahl zur Regelerstellung analysiert, indem die politischen Praeferenzen Amsterdamer Delegierter betrachtet werden und ihr erwarteter Nutzen aus den alternativen Wahlregeln hergeleitet wird – ob Einstimmigkeit oder Mehrheitswahl im Rat, genauso wie die Beteiligung des europäischen Parlaments durch neue Mitbestimmungsverfahren. Es werden die Langzeitwirkungen der Wahlregeln bei Praeferenzänderung politischer Delegierter hinsichtlich der Wahlquoten im Rat und der Mitbestimmung des Parlaments betrachtet. Um den erwarteten Nutzen einzelner Akteure aus der zukünftigen Entscheidungsfindung zu spezifizieren, legt man den Hauptfokus auf den Gesamtbetrag und die relative Verteilung der Koalitionsgewinne beim Standard- und modifizierten Mitbestimmungsverfahren. Mithilfe eines em-

[98] Vgl. Milner, H., Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and international Relations, in: Princeton University Press, Princeton 1997, S.203.
[99] Vgl. Moravcsik, A., Negotiating the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community, in: International Organization, 45/1991, S.27.
[100] Vgl. Moravcsik, A., 1993, a.a.O., S.473.

pirischen Tests soll verdeutlicht werden, warum und inwieweit die Reformen der Entscheidungsfindungsverfahren des Amsterdamer Vertrages für alle Mitgliedsstaaten eine Verbesserung darstellen. Stellt die Regelerstellung einen individuellen Gewinn in jedem möglichen Fall dar oder reicht, die Verpflichtungen berücksichtigend, ein Gesamtfortschritt aller Mitglieder aus, um die Regeln in der Union zu ändern? Dementsprechend wird geprüft, ob die stärker Status Quo orientierten Mitglieder die stärker integrationistisch orientierten Regierungen erfolgreich durch ihr Vetorecht beeinträchtigen können (Schneider und Cedermann 1994).

Der letzte Artikelteil beginnt mit einer Einführung in das Politikfindungskonzept der verfassungsmäßigen Wahl. Dabei werden Werkzeuge kooperativer Spieltheorie zur Messung konstitutioneller Praeferenzen benutzt und Hypothesen aufgestellt, die die Parameter der verfassungsmäßigen Wahl beschreiben. Darauffolgend wird zur Verdeutlichung der Daten auf die Debatte der 1997 in Amsterdam abgehaltenen Regierungskonferenz eingegangen, die Hauptgesichtspunkte beschreibend und die Hauptakteure beinhaltend. Zum Schluß wird mit Hilfe des entwickelten Politikfindungskonzeptes der Amsterdamer Vertrag analysiert, den Hauptfokus legend auf die Auswahl der Wahlquoten im Rat und die Mitbestimmung des Parlaments.

4.2 Modell und Hypothesen: Die Analyse der konstitutionellen Regelwahl

Studien zur Einführung und Veränderung politischer Institutionen beziehen sich entweder auf Entwicklungskonzepte des natürlichen Entstehens und sozialer Selektion auf einem Systemniveau, oder auf die absichtliche Planung zielbewußt handelnder Wesen. Die historisch institutionalisierte Analyse der europäischen Integration vermengt jedoch beide Konzepte, indem sie unterstellt, daß die Akteure sich in einer starken Ausgangslage befinden und ihren Nutzen maximieren wollen, und dennoch bringen sie institutionelle und politische Reformen hervor, die jedoch nicht vorhersehbar und/oder nicht verlangt waren.[101] Wenn es sich bei der historischen Sichtweise um eine handelt, die sich aufgrund nicht vorhersehbarer und/oder nicht verlangter Ereignisse entwickelt, aber nicht notwendigerweise durch vorausgehende Ereignisse eingeleitet werden muß, dann kann eine nicht triviale Theorie, durch vorausgehende Ereignisse beeinflußt,

[101] Vgl. Pierson, P., The Path to European Integration . A Historical Institutionalist Analysis, in: Comparative Political Studies, 29/1996, S.126.

entwickelt werden, die das Verhalten der Akteure oder eine Systementwicklung erklärt. In diesem Artikel wird der Idee der institutionellen Regelfindung durch individualistisch absichtliche Pläne gefolgt. Aber es erfolgt eine Überprüfung der historischen Perspektive, indem getestet wird, welche Mitgliedsstaaten sich am besten mit den schwierigen Aufgaben der Amsterdamer Vertragsreform auseinandersetzen.

Buchanan und Tullock nehmen in der individualistische Theorie der Verfassung die Übereinstimmung der Meinungen als Norm an.[102] Zur Analyse der konstitutionellen Wahl aus einer akteurorientierten Sichtweise ist es daher sinnvoll, mit einer konzeptionellen Unterscheidung zweier Regelarten zu beginnen: Wahlregeln als institutionelle Fassungen, um bezüglich der Politiken und Regeln höherer Ordnung konstitutionelle Angelegenheiten betreffend zu entscheiden – einschließlich Entscheidungen bezüglich der Wahlregeln. Wahlregeln stellen fixierte Parameter, die Richtlinien der Politik bestimmend dar, ihre Einführung und Veränderung ist jedoch abhängig von Regeln höherer Ordnung, so wie jeder institutioneller Rahmen eingebettet ist in einen höheren Rahmen welcher definiert, wie die institutionelle Fassung verändert werden kann.[103] Dementsprechend wird unterschieden zwischen der Wahl innerhalb und der Wahl der Regeln, die Wahl der Regeln stellt auf Entscheidungen höherer Ordnung bezüglich des institutionellen Zwangs für die zukünftige Entscheidungsfindung ab.

Diese konstitutionellen Wahlen sind charakterisiert durch die Unsicherheit der Akteure bezüglich der zukünftigen Ergebnisse, wodurch Fragen hervorgerufen werden, wie die konstitutionellen Praeferenzen für die verschiedenen Regeln zu analysieren sind. Um diese Praeferenzen zu analysieren wird die Annahme getroffen, daß die Regeln nicht ihrem Wesen nach beurteilt werden, aber es werden Regeln dargestellt, die geeignet sind, die praeferierten Politiken bereitzustellen.[104] Natürlich können Staaten verschiedene Regeln praeferieren und sie können auch Regeln nicht nur aus politischen Gründen favorisieren, wenn diese mit der eigenen Idee einer demokratischen Regierung übereinstimmen, inbesonders im Fall der Mit-

[102] Buchanan, J.M., Tullock, G., a.a.O., S.96.
[103] Vgl. Ostrom, E., Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, in: Cambridge University Press, New York 1996, S.52. Vgl. Tsebelis, G., Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics. In: University of California Press, Berkeley 1990, S.113.
[104] Vgl. Mueller, D.C., Constitutional Public Choice, in: Mueller, D.C. (Hrsg.), Perspectives on Public Choice, Cambridge University Press, Cambridge 1997, S.62.

bestimmung des europäischen Parlaments. Deshalb werden zwei Objekte der Wahl separiert, die Wahlquoten des Rates und die parlamentarische Mitbestimmung. Es wird eine Politikfindungssichtweise der konstitutionellen Praeferenzen der Akteure entwickelt, unter der Annahme, daß die Verteilung der (nicht-) integrationistischen Politikpositionen unabhängig die Regelfindungspraeferenzen der Akteure bezüglich der Wahlquoten im Rat und der Mitbestimmung des europäischen Parlaments in jedem Punkt bestimmen. Verglichen mit der extremen Version der konstitutionellen Analyse, die einen Schleier der Unsicherheit in Form einer Ignoranz bezogen auf die den Akteuren eigenen Politikpositionen und die der Anderen annimmt, basiert diese Analyse auf der sehr viel detaillierteren Anwendung der prozeduralen Fassung der europäischen Politikgebiete, andeutend, daß die Mitgliedsstaaten primär einen sehr spezifischen Gewinn aus der zukünftigen Gesetzgebung erwarten. Dadurch kann zwischen politischen und konstitutionellen Praeferenzen unterschieden werden, letztere werden aus der Vergangenheit hergeleitet, unter dem unsicheren politischen Einfluß der verschiedenen Wahlregeln auf die zukünftige Gesetzgebung.

Die unsicheren politischen Einflüsse verstärken das Hauptproblem der Offenlegung der konstitutionellen Praeferenzen der Akteure. Ihrer konstitutionellen Wahl ging eine politische Wahl voraus, und die konstitutionellen Akteure erwägen oft, daß sie ex ante weder ihre (ein- oder mehrdimensionalen) politischen Praeferenzen noch die Praeferenzen der anderen Akteure, die in den zukünftigen Entscheidungsprozeß mit einfließen, kennen.[105] In der Analyse der Einführung und Veränderung der Wahlregeln wird jedoch nicht betont, daß die Akteure unsicher bezüglich ihrer und der politischen Praeferenzen anderer sind, aber ihre Unsicherheit bezüglich der politischen Ergebnisse, die durch die verschiedenen Wahlregeln erreicht werden können, wird hervorgehoben. Hierdurch werden die konstitutionellen Praeferenzen spezifiziert, die durch ihren erwarteten Nutzen aus der zukünftigen Entscheidungsfindung, welcher sich aus dem Betrag und der relativen Verteilung der Koalitionsgewinne ergibt, bestimmt werden.

Durch die Anwendung des erwarteten Nutzenkonzeptes zur Offenlegung der Praeferenzen der Amsterdamer Delegierten können nun die Unionsregeln höherer Ordnung für konstitutionelle Entscheidungen bezüglich der

[105] Vgl. Steunenberg, B., Constitutional Change in the European Union. Parliament's Impact on the Reform of Codecision Procedure, Twente 1998, unveröffentlichter Artikel, S.3.

Wahlregeln abgeschätzt werden. Formal wiederholen sich die Unionsregeln höherer Ordnung zur Einführung und Modifizierung der Wahlregeln in Artikel 14(1) des Amsterdamer Vertrages: Der Vertrag soll durch die großen Vertragsparteien ratifiziert werden. Dies basiert auf dem legalen Grundsatz der staatlichen Souveränität, was bedeutet, daß die Einstimmigkeitsregel formale Mängel bezüglich der konstitutionellen Entscheidungen der Mitgliedsstaaten als „Herrscher" der Verträge aufweist.[106] Konsequenterweise müssen alle Mitgliedsstaaten bei jedem Transfer ihrer nationalen Rechte hin zur Union zustimmen, einschließlich dem Entscheidungsrecht bezüglich der Beschränkung ihrer Abstimmungsmacht bei den verschiedenen Regeln auf europäischer Ebene. Solch eine Übereinkunft bezüglich eines Vertrages bei rational, egoistisch handelnden Mitgliedsstaaten kann nur durchgesetzt werden, wenn die Regeldurchführung für Alle von Nutzen ist, während ein Konsens nicht gefunden werden kann, sobald einer oder mehrere eine Verschlechterung erwarten.[107] Falls ein Konsens nicht erreichbar ist, bleiben die früheren Wahlregeln in Kraft oder, falls es sich nicht um eine Abstimmungsregel handelt, würde ein anderer Status Quo maßgebend sein, der das Recht der Mitgliedsstaaten impliziert, selbständig zu handeln. Angewandt auf die Themen des Amsterdamer Vertrages lautet die erste Hypothese:

Eine Veränderung der Status Quo Regel bezüglich der Einstimmigkeit im Rat oder des parlamentarischen Ausschlusses kann nur in Kraft treten, wenn alle Mitgliedsstaaten eine Verbesserung erwarten.

In den Worten der Verhandlungstheorie bedeutet dies, daß der Amsterdamer Vertrag Pareto-Superiorität für den gesamten Vertrag fordert. Sicherlich erwarten einige Mitgliedsstaaten in einigen Punkten eine Verschlechterung, aber sie gehen die Verpflichtungen nur ein, wenn die Verluste durch die erwarteten Gewinne bezüglich anderer Wahlregeln überkompensiert werden können. Es ist jedoch nicht einfach, allseits akzeptierte Beschlüsse bezüglich politischer Märkte zu verabschieden, besonders in dem Fall der Regelfindung und dem damit verbundenen Grad an Unsicherheit für die zukünftige Entscheidungsfindung: Die Akteure müssen die Erwartungen über die zukünftige Entscheidungsfindung teilen und ein Verrechnungssy-

[106] Vgl. Everling, U., Constitutional Problems of the European Union – A Lawyer`s View, in: Schmidtchen, D., Cooter, R. (Hrsg.), Constitutional Law and Economics of the European Union, Celtenham 1997, S.290.
[107] Vgl. Mueller, D.C., a.a.O., S.126.

stem zur Kompensation der erwarteten Verluste ausfindig machen. Im Kontrast dazu würde ein restriktiveres Kriterium bedeuten, daß die Mitgliedsstaaten erwartete Verluste bezüglich eines Kernpunktes ausschließen, mit dem Ergebnis der Erhaltung der entsprechenden Status Quo Bedingung. Um beide Kriterien zu untersuchen, werden im folgenden zwei weitere Hypothesen formuliert. Die zweite Hypothese bezieht sich auf die Anzahl der zur Einführung oder Veränderung der Wahlregeln im Rat und der parlamentarischen Integration für jeden Sachverhalt benötigten Länderzahl:

Je mehr Mitgliedsstaaten Mehrheitswahlen im Rat und parlamentarische Mitbestimmung einen spezifischen Sachverhalt praeferieren, desto wahrscheinlicher ist eine Veränderung der Status Quo Bedingungen bezüglich der Einstimmigkeit im Rat und des parlamentarischen Ausschlusses. Falls die fünfzehn Mitgliedsstaaten tatsächlich die besten Vorhersager der Sachverhalte nach der Sachverhaltsübernahme zur Mehrheitswahl und zur parlamentarischen Mitbestimmung sind, so muß die Verpflichtungsübernahme verworfen werden. Andererseits zeigt eine Mehrheitsschwelle an, in welchem Maß das konstitutionelle Niveau eine Kompensation erlaubt – also dafür sorgt, daß das Vertragspaket im ganzen Gewinne verspricht.

In Summation aller Gewinne argumentierten frühere Studien, daß einige Mitgliedsstaaten für die konstitutionelle Entscheidungsfindung innerhalb der Union wichtiger sind als Andere (Cameron 1992, Dinan 1994, Pollack 1997, Schneider 1994). Garett stellte fest, daß bei den Verhandlungen zur einheitlichen europäischen Akte 1986 weder die südliche Koalition plus Irland, die ein Zurückgreifen auf eine einfache Mehrheitsregel im Ministerrat praeferierte, noch Großbritannien und Dänemark, die die Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel favorisierten, sich gegen die französisch – deutsche Praeferenz einer qualifizierten Mehrheitswahl durchsetzen konnten.[108] Bezug nehmend auf Moravcsik (1991, 1993, 1998), reflektiert die europäische konstitutionelle Politik die Position der drei stärksten Mitgliedsstaaten: Frankreich, Deutschland und Großbritannien. Zusammen mit Italien leisten die vier größten Mitgliedsstaaten mit zehn Stimmen im Ministerrat drei viertel aller Nettobeitragszahlungen. Mitgliedsstaaten, die Zahlungen an die Union leisten und insbesondere die großen Nettozahler müßten deswegen eine stärkere Verhandlungsposition im Verhältnis zu den ärmeren und kleineren Mitgliedsstaaten genießen. Im Ergebnis müßten die Ver-

[108] Vgl. Garrett, G., International Cooperation and Institutional Choice: The European Community‘s Internal Market, in: International Organization, 46/1992, S.546.

handlungspositionen der Mitgliedsstaaten verbessert werden, die relative und absolute ökonomische Macht besitzen.

Eine andere Erkenntnis lieferte die Analyse der Vertragsreformen, nämlich daß die Interessen der südlichen und nördlichen Mitgliedsstaaten divergieren (Lane und Maelad 1995, Widgren 1995, Closa 1995, Wallace 1992). Hosli (1996) referierte über einen Unterschied hinsichtlich der Außenhandelspolitik zwischen den nördlichen Freihandelsstaaten und der opponierenden südlichen Gruppe, während sich Irland und Griechenland in einer Zwischenposition befanden. Sie argumentiert, daß sich durch die letzte Erweiterung mit der Aufnahme Österreichs, Finnlands und Schwedens das Gleichgewicht sowohl zwischen den größeren und kleineren Mitgliedsstaaten, als auch zwischen den nördlichen und südlichen Mitgliedsstaaten verschoben hat, da die neuen Mitgliedsstaaten allesamt relativ klein sind und zu der Gruppe der reicheren Mitgliedsstaaten gehören. Eine weitere Unterteilung bezogen auf die Mitgliedschaftsdauer führt zu einer Unterscheidung der älteren und neueren Mitgliedsstaaten, wobei die Älteren nicht nur eine andere Haltungen bezüglich des Prozesses der Integration besitzen, sondern auch aufgrund ihres Alters in der Steuerung der politischen Debatte Vorrang genießen.[109] Hinsichtlich dieser Erkenntnisse bezieht die dritte Basishypothese die verschiedenen Gewichte der Mitgliedsstaaten bei politischen Entscheidungen mit ein: Um so wahrscheinlicher wird die Veränderung der Status Quo Regel bezüglich der Einstimmigkeit im Rat und des parlamentarischen Ausschlusses, je wichtiger die die Mehrheitswahl im Rat und die parlamentarische Mitbestimmung praeferierenden Mitgliedsstaaten sind.

In Summe wird natürlich den konstitutionellen Praeferenzen als Schlüsselvariable Rechnung getragen, trotzdem reflektiert der Amsterdamer Vertrag die konstitutionellen Praeferenzen einiger Mitgliedsstaaten stärker als die Anderer. Bevor die Hypothesen getestet werden, müssen die Daten des Amsterdamer Vertrages und die Technik zur Herleitung der konstitutionellen Praeferenzen der politischen Positionen der Akteure implementiert werden.

[109] Vgl. König, Th., Schulz H., The Efficiency of Legislative Decision Making in the European Union, in: Centre for German and European Studies Working Paper, 1.54/1997 Berkeley, University of California, S.9.

4.3 Daten und Messungen: Der Amsterdamer Vertrag

Die europäische Integration ist seit ihrer Veränderung Mitte der achtziger Jahre fortgeschritten; die meisten für notwendig erachteten Maßstäbe zur Erfüllung des einheitlichen europäischen Marktes sind nicht nur übernommen, sondern auch in ihrer Breite und Tiefe ausgedehnt worden. So zum Beispiel die Geld- und Strukturpolitik, die oft als fundamental für die Existenz der Nationalstaaten angesehen wurde. Noch bemerkenswerter sind die entscheidenden institutionellen Veränderungen durch die einheitliche europäische Akte 1987 und den Maastrichter Vertrag 1993, welche das Entscheidungsfindungssystem der Union modifiziert haben. So wurde die häufigere Benutzung der qualifizierten Mehrheitswahl im Ministerrat und die zunehmende legislative Macht des europäischen Parlaments implementiert.[110] Nur fünf Jahre nach dem letzten integrativen Schritt in Maastricht, veränderte der Amsterdamer Vertrag wiederum den strukturellen Rahmen der Union. Um die Gründe der Revision zu verstehen, wird im folgenden eine kurze Einführung in die Historie des Amsterdamer Regierungskonferenz geliefert.

Der Maastrichter Vertrag sah bereits eine Regierungskonferenz für das Jahr 1997 vor. Als offizieller Grund zur Einberufung dieser Regierungskonferenz wurde die Überprüfung der 1993 induzierten Bestimmungen angeführt. Inoffiziell sollte die Einberufung den europäischen Integrationisten und Nichtintegrationisten die Sicherheit geben, daß erkannt worden ist, daß in Maastricht entweder ein Zuviel oder ein Zuwenig an Integration geschaffen wurde. Verglichen mit früheren Regierungskonferenzen entschied sich der europäische Rat im Juni 1994 auf Korfu zur Einberufung einer vorbereitenden Reflexionsgruppe, bestehend aus sechzehn Delegierten der Mitgliedsstaaten, zwei Repräsentanten des europäischen Parlaments und einem Repräsentanten der Kommission. Bevor die Reflexionsgruppe im Dezember 1995 ihren Bericht vorlegte, veröffentlichten die Nichtregierungsorgane, die Kommission, das europäische Parlament und der europäische Gerichtshof selbständig angefertigte Berichte. So stellte der europäische Gerichtshof auf die Gesetzgebungsprobleme im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Rechtsprechung unter den drei Pfeilern ab; die Analyse der Kommission brachte lediglich neue Perspektiven zur Vereinfachung der Entscheidungsfindung hervor. Im Kontrast dazu stand der Bericht des europäischen Parlaments, der eine Reduktion der Anzahl der Gesetzge-

[110] Vgl. Nugent, N., Building Europe – A Need for More Leadership?, in: Journal of Common Market Studies, 34/1996, S.1.

bungsmöglichkeiten, eine Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitswahl im Ministerrat und der parlamentarischen Rechte vorsah.

Die Probleme die Amsterdamer Regierungskonferenz betreffend, zeigten schon die im Bericht der Reflexionsgruppe aufgeführten abweichenden Stimmen die Schwierigkeiten auf, die bei der Formulierung eines allgemeinen Vertragstextes entstehen. Die Gruppe identifizierte lediglich einen Kerngesichtspunkt der Regierungskonferenz, nämlich die Bedeutung Europas stärker in den Fokus seiner Bürger zu rücken. Durch externe Maßnahmen, der Kompetenzzunahme der Union, Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Union durch die Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitswahl im Rat und der parlamentarischen Beteiligung, sollte dies erreicht werden.[111] Es wurde jedoch weder ein Konsens bezüglich des Vorschlags des europäischen Parlaments zur Reduktion der Verfahren noch zur Ausdehnung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat erzielt.

Übereinkunft wurde nach einem Verhandlungsmarathon des europäischen Rates in vielen Gebieten auf der Amsterdamer Regierungskonferenz erzielt. In Addition zum Entwurf des Amsterdamer Vertrages entschieden die Delegierten über die Komplettierung der Währungsunion und bezüglich des Vorgehens bei zukünftigen Erweiterungen. Sie verabschiedeten die Bedingungen zur Bildung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes und bekräftigten ihre Entschlossenheit zum Beginn der Währungsunion im Januar 1999. Weiterhin eröffneten sie Wege zum Start des Erweiterungsprozesses, indem sie die Kommission anhielten, ihre Meinung zu zehn Kandidaten offenzulegen. Die Delegierten der Mitgliedsstaaten im europäischen Rat, die Kommission und die Repräsentanten des europäischen Parlaments verdeutlichten in 236 Punkte ihre politischen Positionen.

Dem Vertrag der Kernpunkte folgt der Vertrag der Subjekte, der durch den Beschluß des Präsidiums des Turiner europäischen Rates am 29 März 1996 verabschiedet wurde, ergänzt durch eine Anzahl anderer Bereiche, die auf die Resolutionen des Europäischen Parlaments zurückzuführen sind. Die Kernpunkte untergliedern sich in neunzehn Kapitel, einschließlich der Menschenrechte, des dritten Pfeilers der Politik, der Außen- und Sicherheitspolitik, Angelegenheiten die Subsidiarität und die Organe betreffend, etc.. Aus analytischen Zwecken wird die Reihe der Kernpunkte in drei Arten unterteilt: 116 Bestimmungen für das Funktionieren der Institutionen,

[111] Vgl. Nugent, N., a.a.O., S.9.

50 Kernpunkte bezüglich der Verfahrensweisen und 70 Kernpunkte bezüglich der Regulationen. Das erste Gebiet umfaßt sehr allgemeine institutionelle Bestimmungen, wie die Einführung neuer Instrumente oder Ausschüsse. Der zweite Bereich beinhaltet sehr allgemeine prozedurale Bestimmungen, wie zum Beispiel die Verstärkung der parlamentarischen Rechte. Zusammengefaßt behandeln die 166 Kernpunkte beider Kategorien die institutionellen Bereiche, welche die allgemeinen Erwartungen hinsichtlich der zukünftigen Integration beeinflussen, aber nicht direkt Einfluß auf die Aufteilung der Politik nehmen. Aus diesem Grund bezieht sich die folgende Analyse auf 35 der 70 Kernpunkte, welche im Rahmenvertrag beinhaltet waren und in den Amsterdamer Vertrag integriert wurden.

Der linke Teil der Tabelle 4.1 (Anhang Tabelle 4.1) definiert die politischen Positionen der Akteure. Die erste Spalte numeriert die in der zweiten Spalte aufgeführten Politikbereiche der 35 Kernpunkte. Die Spalten drei bis fünf zeigen die Politikpositionen der Akteure, d.h. der Regierungen der fünfzehn Mitgliedsstaaten, der Kommission (C), und des europäischen Parlaments (EP), auf. Es wird außerdem die Position des rechtsgültigen Status Quo (+) angezeigt. Bezüglich aller Kernpunkte läßt sich eine sehr polarisierte Verteilung der Politikpositionen erkennen, so stellen sich die Akteure entweder der Politik entgegen (0) oder sie favorisieren diese (1); und nur wenige liegen dazwischen. In den meisten Fällen besitzt das europäische Parlament eine pro-integrative Politikposition und das Status Quo Niveau befindet sich auf der nicht-integrativen Seite. Jedoch läßt sich keine klare pro- oder kontra-integrative Tendenz bei der Verteilung der Politikpositionen der Mitgliedsstaaten erkennen.

Diese Politikpositionen stellen das Kernelement der Analyse der konstitutionellen Praeferenzen dar, wobei angenommen wird, daß sich das erwartete Ergebnis der 35 Kernpunkte verändert, wenn Einstimmigkeit oder Mehrheitswahl im Ministerrat und parlamentarische Mitbestimmung oder die Abwesenheit von Entscheidungen implementiert werden. Inwieweit sich die Politikpositionen durch die konstitutionellen Praeferenzen und inwieweit die Auswahl der Wahlregeln durch den Regierungsentscheid, durch die Autorität oder Vetomacht einiger Mitgliedsstaaten beeinflußt werden, wird empirisch untersucht. Vorher wird die Methode zur Bildung konstitutioneller Praeferenzen dargestellt und die Konstruktionsweise der Matrix der konstitutionellen Wahl aufgezeigt, die den Ursprung der empiri-

schen Analyse der institutionellen Unionsstrukturreform durch den Amsterdamer Vertrag ausmacht.

4.4 Modell: Die Bildung konstitutioneller Praeferenzen

Bei der Modellierung des Übergangs von den Politikstandpunkten hin zu den konstitutionellen Praeferenzen wird ein kooperativer spieltheoretischer Ansatz verwendet, wobei die Existenz externer und interner Mechanismen angenommen wird, die die Ergebnisse der Politik verbindlich und durchführbar machen sollen. Weiterhin wird angenommen, daß, falls ein Übereinkommen bei der Regierungskonferenz erzielt wird, die konstitutionellen Akteure ihre eigene, die aktuellen politischen Positionen der anderen Akteure und die aktuelle Lage des Status Quo kennen. Diese Kenntnisse dienen ihnen zur besseren Einschätzung der zukünftigen Politikpositionen und des Status Quo. Es herrscht jedoch Unsicherheit bezüglich der zukünftigen Koalitionsbildung und der Politikergebnisse, die zukünftige Koalitionen produzieren. Während sie vollständige Information über die Prozeßabläufe, die zukünftige Anzahl der entscheidungsbefugten Akteure und der Politiken, die diese Akteure praeferieren, besitzen, so nehmen wir an, daß das exakte Endergebnis nicht bekannt ist, aber es bestehen Erwartungen hinsichtlich der möglichen Ergebnisse und Nutzen bezüglich der zukünftigen europäischen Gesetzgebung.

Unter diesen Annahmen kann die Bildung konstitutioneller Praeferenzen durch die erwarteten Gewinne aus den zukünftigen Politiken, welche durch spezielle Wahlverfahren reguliert werden, erklärt werden. In Übereinstimmung mit der konstitutionellen Analyse wird erstens angenommen, daß den konstitutionellen Akteuren die Kenntnis fehlt, welche Koalition schließlich in der Zukunft gebildet wird.[112] Deswegen betrachten sie alle durchführbaren Koalitionen, aber im Kontrast zur konstitutionellen Analyse nehmen wir zweitens an, daß die Koalitionen nicht alle gleichwahrscheinlich sind, da Akteure mit ähnlicher politischer Einstellung eher geneigt sind sich zusammenzuschließen, als Akteure mit unterschiedlicher politischer Einstellung. Daher wird, wenn sie ihren erwarteten Nutzen aus der zukünftigen Entscheidungsfindung herleiten, eher von homogenen Koalitionen (die Akteure haben ähnliche Praeferenzen) als von heterogenen Koalitionen ausgegangen (die Akteure haben unterschiedliche Praeferenzen)(Anhang Gleichungen 4.2-4.4). Um den Einfluß der Wahlregeln auf die Koalitions-

[112] Vgl. Buchanan, J.M., Tullock, G., a.a.O., S.78.

bildung messen zu können, werden zwei Regelfindungseigenschaften herangezogen, die einschließende und bedingte Entscheidungsfindungsfähigkeit. Je eher die Akteure die Chancen erkennen, in zukünftigen Gewinnkoalitionen enthalten zu sein, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit für ein Ergebnis entscheidend zu sein – was dadurch bedingt ist, ob der Akteur mit in die Gewinnkoalition einbezogen wird oder nicht.

Im allgemeinen resultiert der hohe Status Quo Bias der Einstimmigkeitsregel aus dem starken Interesse aller Akteure nach hoher Einschließlichkeit, wohingegen die Mehrheitsregel die Status Quo Wahrscheinlichkeit durch die Möglichkeit des Ausschlusses einiger Akteure verringert. Wenn also konstitutionelle Akteure sich für eine Quotenwahl entscheiden, so ersetzen sie ihr individuelles Risiko ausgeschlossen zu werden durch die kollektive Fähigkeit in der Zukunft zu handeln. Ihre kollektive Fähigkeit zu handeln, kann durch das Verhältnis zwischen der Anzahl der Gewinnkoalitionen (Fähigkeit, den Status Quo abzuändern) und der aller durchführbarer Koalitionen gemessen werden - wobei die Koalitionen mit ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit gewichtet werden.[113] Individuell betrachtet wird die Einschließlichkeit deutlich durch die gewichtete Anzahl der Möglichkeiten, bei denen ein Akteur an einer Gewinnkoalition beteiligt sein kann in Relation zu der gewichteten Anzahl aller durchführbarer Gewinnkoalitionen (Anhang Gleichung 4.5). Deswegen garantiert Einstimmigkeit jedem Akteur die Möglichkeit des Vetos mit einer maximalen Einschließlichkeit von 1,0, sowie einer Nichtausschließbarkeit von irgendeiner Gewinnkoalition. Umgekehrt, wenn ein Akteur von der Bildung irgendeiner Gewinnkoalition ausgeschlossen werden kann, so beruht die Möglichkeit der Einschließlichkeit seiner Politikposition lediglich auf Glück.[114] Daher bewegt sich, falls alle Koalitionen gleichwahrscheinlich sind, die Wahrscheinlichkeit des Ausschlusses eines Akteurs zwischen 0,5 und 1,0.Verglichen mit dem Einschließlichkeits-Trade-Off wurde die Entscheidungsfähigkeit schon in vielen Analysen zur relativen Wahlmacht untersucht (Brams und Affuso 1985, Hosli 1996).

Zur Messung der relativen Entscheidungsfähigkeit des einzelnen beziehen sich fast alle Wahlmachtuntersuchungen auf die relative Fähigkeit des Ak-

[113] Vgl. Coleman, J.S., Control of Collectivities and the Power of a Collectivity to Act, in: Lieberman, B. (Hrsg.), Social Choice, New York 1971, S.278.
[114] Vgl. Barry, B., Theories of Justice. A Treatise on Social Justice, London 1989, S.287.

teurs entscheidend bei der Transformation von einer Verlust- in eine Gewinnkoalition zu sein. Bei der Messung der Verteilung der relativen Entscheidungsfähigkeit in Bezug auf die einzelne Gewinnkoalition können diese Werte als die Fähigkeiten des Akteurs zur Bestimmung des Politikergebnisses interpretiert werden. Es werden im Hinblick auf jede Gewinnkoalition Shapley-Shubik Indizes (Shapley und Shubik 1954) errechnet, da verschiedene Gewinnkoalitionen auch unterschiedliche Gruppen maßgebender Mitglieder mit differierenden Politikpositionen beinhalten (Anhang Gleichung 4.6). Diese Werte geben die Wahrscheinlichkeit an, mit der ein Akteur die Politikergebnisse hinsichtlich seiner politischen Einstellung unter spezifischen Wahlregeln beeinflussen kann. Strategisches Verhalten ausschließend, würde jeder Akteur daher Erwartungen bezüglich möglicher Politikergebnisse besitzen (Anhang Gleichung 4.7-4.8).

Ein spezielles Merkmal des erwarteten Regel-Nutzen Modells zur Bildung konstitutioneller Praeferenzen ist, daß die Nutzen der Akteure für alle möglichen Ergebnisse, für die Erhaltung des Status Quo, für Politikveränderungen mit und ohne Unterstützung der Akteure, mit einbezogen werden. Bei der Herleitung der konstitutionellen Praeferenzen aus einer Politik suchenden Rationalität werden zum einen die erwarteten Nutzen eines möglichen Ergebnisses und ihre Wahrscheinlichkeit angenommen, wobei q_j die Wahrscheinlichkeit der Beibehaltung des Status Quo und $1-q_j$ die Wahrscheinlichkeit der Politikveränderung angibt (Anhang Gleichung 4.10). Aus Sicht der Akteure kommt es mit einer Wahrscheinlichkeit von $1-q_j$ zu einer erfolgreichen Koalitionsbildung bei einer vorgegebenen speziellen Wahlregel und schließlich zu einem Ergebnis x(S). In diesem Fall gehört ein Akteur entweder zu der Gewinnkoalition S und ist damit in der Lage, die Politikergebnisse mitzubestimmen, oder er ist nicht Mitglied, so daß seine Praeferenz am besten durch den Zufall ausgedrückt werden kann (Anhang Gleichung 4.11). Für jede Wahlregel j legt jeder Akteur die Status Quo Erhaltung entsprechend seiner individuelle Nutzenfunktion U^i und der dazugehörigen Status Quo Wahrscheinlichkeit q_j fest. Während die Ergebnisse unsicher sind, so ist der erwartete Nutzen $EU^i_{j,t}$ jedes Akteurs für alle durchführbaren Regeln bezüglich aller Aspekte t gegeben.

Abbildung 4.1 (Anhang Abbildung 4.1) stellt ein Meßkonzept konstitutioneller Praeferenzen bezüglich der Wahlregeln dar. Den Aspekt t betreffend, befindet sich der Status Quo irgendwo links vom politischen Spektrum. Die Praeferenzverteilung zeigt eine Konfiguration mit einem Akteur eine Posi-

tion links vom Status Quo favorisierend, einem Akteur rechts aber nahe des Status Quo und die restliche Fünfzehn befinden sich im rechten Spektrum weit vom Status Quo entfernt. Unter Einstimmigkeit kann lediglich eine einzige Gewinnkoalition aus allen Akteuren den Status Quo, resultierend aus den erwarteten Nutzen, die fast ausschließlich durch die Status Quo Lage determiniert werden, verändern. Bei qualifizierter Mehrheitswahl führt eine große Anzahl Gewinnkoalitionen zu Ergebnissen, die die politischen Positionen der Mehrheit repräsentieren. Das Ergebnis der Nutzen aus der qualifizierten Mehrheitsregel wird zum einen durch den Status Quo, zum anderen durch die erwarteten Ergebnisse des rechtsseitigen Politikspektrums determiniert. Deshalb bevorzugen die Akteure eins und zwei Einstimmigkeit, wohingegen sie Verluste durch eine Veränderung des Status Quo hin zur Mehrheitsposition erwarten; umgekehrt praeferieren die Akteure drei bis siebzehn die Mehrheitswahl im Rat, da sie durch Politikveränderungen mehr gewinnen. Falls das europäische Parlament eine Politikposition nahe der Positionen der Akteure eins und zwei bevorzugt, versuchen die anderen fünfzehn das Parlament auszuschließen.

Im allgemeinen existieren n Akteure und m verschiedene Regeln für jeden beliebigen Aspekt t. Angenommen ein Akteur versucht seinen erwarteten Nutzen zu maximieren, so kann vorhergesagt werden, daß jeder Akteur i die Regel j der Regel k vorziehen wird, falls der erwartete Nutzen $EU^i_{j,t}$ aus Regel j größer als der erwartete Nutzen $EU^i_{k,t}$ aus k ist. Dies ermöglicht die Anordnung der erwarteten Nutzen für jeden Aspekt t in einer Matrix der konstitutionellen Wahl (Anhang Matrix 4.1).

In der Matrix stellt die i^{th} Reihe den erwarteten Gewinn des Akteurs i bei der Veränderung der gegenwärtigen Regel ref hin zu den zur Diskussion gestellten anderen Regeln dar; die j^{th} Spalte von EU bezeichnet den erwarteten Gewinn der Akteure, falls die gegenwärtige Regel ref durch eine neue Regel j ersetzt wird, d.h. ob eine Wahlregel dem Kriterium der Pareto-Superiorität im Hinblick auf den Aspekt t genügt. Hieraus kann für jeden Aspekt t der Matrix der konstitutionellen Wahl ΔEU_t über die individuellen Politik suchenden Einschätzungen des Akteurs bezüglich aller Wahlregeln summiert werden. Dies ist der Startpunkt der empirischen Analyse des Amsterdamer Vertrags, welcher die Wahlregeln bezüglich etlicher Aspekte neu einführt oder modifiziert.

4.5 Ergebnisse: Die konstitutionellen Determinanten des Amsterdamer Vertrags

Das erwartete Regel Nutzen Modell zur Bildung konstitutioneller Praeferenzen beinhaltet zwei allgemeine Aspekte. Der erste Aspekt bezieht den Einfluß der Wahlregeln auf die Eintrittswahrscheinlichkeit der Ergebnisse mit ein. Der Zweite betrifft die Konsequenzen veränderter Wahlregeln für die erwarteten Nutzen der Akteure. Beide können zur Kriterienauswahl genutzt werden, die den Amsterdamer Delegierten zur Auswahl der Wahlregeln dienen. Zwei Themen waren bei der Amsterdamer Regelreform von besonderer Bedeutung: die Ausdehnung der qualifizierten Mehrheitswahl im Ministerrat und die Mitbestimmung des europäischen Parlaments.

Im Hinblick auf die stärkere parlamentarische Miteinbeziehung bezogen sich die modifizierten Mitbestimmungsverfahren (Art. 2(44) Amsterdamer Vertrag) auf die wichtigsten Wahlverfahren, nicht nur die Zustimmung des Parlaments fordernd, sondern auch den parlamentarischen Delegierten eine Agenda Setter-Funktion im Vermittlungsausschuß gebend. Der Amsterdamer Vertrag schlägt vor, die Anwendung des Standard- und des modifizierten Mitbestimmungsverfahren auszudehnen, während die Zustimmungsverfahren für die externe Gesetzgebung benutzt werden sollen. Deswegen werden die prozeduralen Einstellungen des Standards- und des modifizierten Entscheidungsverfahrens (Qualifizierte Mehrheitswahl im Rat oder Einstimmigkeit) als ideale Formen der Reform der Unionsstrukturen untersucht. Um die konstitutionellen Praeferenzen der Delegierten hinsichtlich der Quotenwahl im Rat und der parlamentarischen Mitbestimmung zu definieren, werden die erwarteten Nutzen,

- der qualifizierten Mehrheitswahl im Rat versus der Einstimmigkeit im Standardverfahren, beide die Kommission als Teil irgendeiner Gewinnkoalition beinhaltend, und
- des Standard Verfahrens versus dem modifizierten Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheitswahl im Rat, letzteres definiert durch die Gewinnkoalition aus Rat und europäischem Parlament, verglichen.

Die konstitutionellen Präferenzen hinsichtlich der Wahlregeln im Rat und der Mitbestimmung des europäischen Parlaments werden im rechten Teil der Tabelle 4.1 (Anhang Tabelle 4.1) aufgelistet. Offensichtlich bevorzugen die zwei Mitgliedsstaaten den Status Quo, da beim ersten Aspekt, der Bürgerrechte, die Einstimmigkeitsregel sie in die Lage versetzt, den Status

Quo zu behaupten, während alle anderen pro-integrativen Akteure, bei einer qualifizierten Mehrheitswahl im Rat, die eine Änderung des Status Quo gewähren würde, profitieren würden. Dieses Bild bleibt bis zum Aspekt 24 bestehen, wobei in diesem Punkt die Mehrheit der Akteure die pro-integrative Status Quo Lage nur durch Einstimmigkeit bewahren können. Zwei Aspekte ausgenommen praeferiert das europäische Parlament immer eine Änderung des Status Quo, was zu einer stärkeren Ähnlichkeit zwischen den Praeferenzen für die qualifizierte Mehrheitswahl im Rat, und denen die für die Partizipation des europäischen Parlaments sind, führt.

Das Sternchen zeigt diejenige Regel an, welche in den Amsterdamer Vertrag übernommen wurde. Bei den meisten Aspekten befürwortet die Mehrheit der Mitgliedsländer die qualifizierte Mehrheitswahl im Rat. Das europäische Parlament praeferiert fast immer die qualifizierte Mehrheitswahl, während die Kommission teilweise Einstimmigkeit unter den Mitgliedsstaaten bevorzugt. Im Hinblick auf die Mitbestimmung des europäischen Parlaments zeichnet sich ein ähnliches Bild ab: die Mehrheit der Mitgliedsstaaten, oftmals die Kommission und fast immer das europäische Parlament praeferieren die Ausdehnung der parlamentarischen Rechte.

Bezüglich Hypothese 1 ist anzumerken, daß die Nettonutzen von der Änderungen der vorhandenen Regel hin zur endgültigen Fassung des Amsterdamer Vertrages abhängen. Tabelle 4.2 (Anhang Tabelle 4.2) zeigt die Nettonutzen der Amsterdamer Delegierten bezüglich aller 35 Aspekte, die aus dem Regel-Nutzen Modell konstitutioneller Praeferenzformationen der zweiten Spalte hergeleitet wurden, an. In den Spalten 3 bis 6 werden die erwarteten totalen Nettonutzen für vier andere Fassungen, die entweder das Standardverfahren mit qualifizierter Mehrheitswahl, das Standardverfahren mit Einstimmigkeit, das Mitentscheidungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit oder mit Einstimmigkeit bezüglich aller 35 Aspekte behandeln, dargestellt. Gemäß der Spalte 2 können alle Mitgliedsstaaten sowie die supranationalen Akteure Gewinne von der Reform der Regeln durch den Amsterdamer Vertrag erwarten. Hypothese 1 bestätigend, ist die konstitutionelle Entscheidung der Delegierten pareto-superior zur Status Quo Regel der Nichtintegration. Die erwarteten Nutzen der Akteure variieren jedoch von ihrem Ausmaß her gesehen zu stark von denen der supranationalen Akteure; die Benelux Länder besitzen zwar einen Nettowert von mehr als 0,4, wohingegen Frankreich, Deutschland, Irland und Großbritannien lediglich einen Nettowert von weniger als 0,2 besitzen.

Die Amsterdamer Vertragsreform verglichen mit den anderen vier möglichen Vertragsfassungen enthüllt, daß Einstimmigkeit im Rat ebenfalls das Kriterium der Pareto-Superiorität erfüllt. Der erwartete Nutzen ist, aufgrund des hohen Status Quo Bias, jedoch nur marginal größer als null. Umgekehrt würde die qualifizierte Mehrheitswahl im Rat, durch eine geeignetere Politikveränderung des Status Quo hin zu der Politikposition der Mehrheit der Mitgliedsländer, zu höheren Gewinnen führen. Wiederum gilt, falls die Mehrheiten sich von Aspekt zu Aspekt ändern und keiner der konstitutionellen Akteure Angst vor einer permanenten Überstimmung unter dem Mehrheitsprinzip hat, dann besitzen alle Delegierten eine positive Einschätzung der zukünftigen Gewinne. Falls die gesamten erwarteten Nettonutzen aus der qualifizierten Mehrheitswahl im Standardverfahren größer sind als die aus der Amsterdamer Vertragsreform, dann stellt sich die berechtigte Frage, warum die Delegierten dieses Verfahren nicht auf alle 35 Aspekte anwandten. Eine Antwort ergibt sich aus der Standardabweichung (letzte Spalte Tabelle 4.2 (Anhang)) die zeigt, daß die Verteilung der erwarteten Nutzen unter den Akteure eben noch asymmetrischer bei der qualifizierten Mehrheitswahl beim Standardverfahren (0,230) und beim Mitentscheidungsverfahren (0,134) ist, als unter dem Amsterdamer Ergebnis.

Bei einer näheren Betrachtung fragt die Hypothese H2 nach den Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten zur Übernahme der Mehrheitswahl im Rat und der parlamentarischen Mitbestimmung bezüglich der betrachteten Aspekte. Um diese Hypothese zu testen wird ein Logit- Wahrscheinlichkeitsmodell benutzt, welches die verschiedenen Anspruchsschwellen der Mitgliedsstaaten (T^1 bis T^{15}) als Visionäre für die Auswahl der Wahlquote (VQ) im Rat und die Partizipation des europäischen Parlaments bezüglich der übernommenen 35 Aspekte abschätzt. Weiterhin wird der Einfluß der Praeferenzen der Kommission (C) betrachtet, während die konstitutionellen Praeferenzen des europäischen Parlaments aufgrund ihrer nichtdiskriminierenden Haltung bezüglich beider Regeln ausgeschlossen wird. Das Logit Modell schätzt die Wahrscheinlichkeiten der zu den zwei möglichen Ereignisse gehörenden logisch abhängigen Variablen Mithilfe einer kumulativen logistischen Wahrscheinlichkeitsfunktion ab. Die Wahrscheinlichkeit, daß die konstitutionellen Akteure die qualifizierte Mehrheitswahl ($VQ_t=1$) für den Aspekt t benutzen, ist gegeben durch Gleichung 4.13 (Anhang Gleichung 4.13).

Wobei zu den unabhängigen Variablen zum einen die Praeferenzen der Kommission und zum anderen die acht Schwellenvariablen der Mitgliedsstaaten zählen. Ein hoher positiver Wert des Beta Koeffizienten besagt, daß die Variable zu einer höheren (Eintritts-) Wahrscheinlichkeit der Mehrheitswahl im Rat und der parlamentarischen Partizipation beiträgt, während ein negativer Wert eine abnehmende Wahrscheinlichkeit für jeden Aspekt anzeigt.

Zum Test der Hypothese 2 wird das am besten geeignete Schwellenmodell betrachtet, um die endgültigen Fassungen des Amsterdamer Vertrages zu erklären. Abbildung 4.2 (Anhang 4.2) verdeutlicht die aus dem Schwellenmodell erhaltenen Ergebnisse, wobei auf der horizontalen Achse die Mitgliederanzahl und auf der vertikalen Achse die vorhergesagten Eigenschaften abgetragen sind. Wegen der Verteilung der Regelpraeferenzen ist das Nullmodell der fünfzehn Mitgliedsstaaten plus der Kommission schlechter als das zwölf Mitgliedsstaaten plus Kommission Schwellen Modell. Das bedeutet, daß die Wahrscheinlichkeit eines Aspektes, nach der Übernahme des Aspektes der qualifizierten Mehrheitswahl im Rat, signifikant angestiegen ist, falls die zwölf Mitgliedsstaaten schließlich diese Regel favorisieren. Es ist besonders zu erwähnen, daß die Bedeutung des Einflusses der Kommission zunimmt, wenn die Anzahl der Mitgliedsstaaten abnimmt. Jedoch sagt das zwölf Mitgliedsstaaten Modell in 82.9 Prozent aller Fälle korrekt voraus und beweist sich als bester Voraussager für die Einführung der qualifizierten Mehrheitswahl im Rat. Im Kontrast dazu erklärt keines der Schwellen Modelle ausreichend die Mitbestimmung des europäischen Parlaments. Konsequenterweise kann nur die Hypothese verworfen werden, daß die Mitgliedsstaaten hinsichtlich jedes einzelnen Aspektes bezüglich ihrer konstitutionellen Auswahl der Wahlregeln im Rat einwilligen müssen. Hier müssen Verpflichtungen für die Übernahme der qualifizierten Mehrheitswahl zugelassen werden, da zwölf der fünfzehn Mitgliedsstaaten die höchste Signifikanz bei der Vorhersage der Amsterdamer Ergebnisse besitzen. Hierdurch wird die Frage aufgeworfen, durch welche Praeferenzen welcher Mitgliedsstaaten die Amsterdamer Auswahl der Wahlregeln am besten vorhersagt werden.

Diese Frage ist die Mutmaßung bezüglich der dritten Hypothese, die auf die verschieden starken Einflußmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten für konstitutionelle Entscheidungen verweist. Um die Einwirkung oder Macht eines einzelnen Delegierten zur Durchsetzung seiner Regelpraeferenzen ge-

gen die anderen Delegierten aufzuzeigen, sollte für alle Delegierte kontrolliert werden, inwieweit die Praeferenzen jedes einzelnen Delegierten mit dem Endergebnis korrelieren. Es besitzen jedoch einige Delegierte sehr ähnliche Regelpraeferenzen, so daß eine Differenzierung nach machtvollen und Glück habenden Akteuren schwer fällt. Außerdem ist die Anzahl der Aspekte mit 35 sehr klein, deswegen ist eine anspruchsvolle Analyse, ein multivariates Logit Modell benutzend, nicht möglich. Aus diesem Grund wird in Tabelle 4.3 (Anhang Tabelle 4.3) aufgelistet, wie oft die Regelpraeferenzen der Akteure mit dem Endergebnis übereinstimmen und sie zeigt die entsprechenden Verbindungskoeffizienten auf, ein hoher Koeffizient zeigt daher entweder ein große Durchsetzungsmacht der Praeferenzen eines Akteurs an oder das einfache Glück zu besitzen, dieselben Praeferenzen zu haben, wie ein Durchsetzungsmacht besitzender Akteur.

Von den insgesamt 35 Aspekten legte der Amsterdamer Vertag in 25 Aspekten die qualifizierte Mehrheitswahl im Rat und in 23 Aspekten die parlamentarische Partizipation fest. Gezeigt wurde, daß eine hohe Übereinstimmung zwischen den Ergebnissen und eine Praeferenz für die Mehrheitswahl im Rat bei beiden supranationalen Akteuren, den Benelux Länder aber auch bei den drei südeuropäischen Staaten Griechenland, Italien und Spanien besteht. Umgekehrt ist ein hoher Zusammenhang zwischen den Praeferenzen Großbritanniens, Schwedens und Dänemarks für Einstimmigkeit und die Implementierung dieser Regel in den Vertrag vorhanden. Als Ergebnis ist festzuhalten, daß beide, die Kommission und die Benelux Länder genauso wie Großbritannien, Schweden und Dänemark eine sehr starke und signifikant hohe Korrelation zwischen ihren Regelpraeferenzen und den Ergebnissen besitzen. Mit ihnen verglichen waren Deutschland und Frankreich machtlos oder anders ausgedrückt bei der Amsterdamer Regierungskonferenz vom Glück verlassen. Bezüglich der parlamentarischen Partizipation wurde ein Beweis für die dritte Hypothese erbracht, die unterschiedlich starken Einflußmöglichkeiten der Mitgliedsstaaten postulierend: außerdem ist die Korrelation zwischen den Praeferenzen und den Ergebnissen schwächer, die Wirkung des europäische Parlament bezüglich dieser Frage scheint jedoch bedeutend höher zu sein. Was die drohenden Quotenwahl im Rat anbetrifft, so ist die Hilfe der kleinen Benelux Länder immer positiv bezogen auf die parlamentarische Integration zu werten.

4.6 Zusammenfassung: Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem?

Hinsichtlich des richtigen Funktionierens ist die entscheidende Frage zu beantworten gewesen, in welchem Umfang der Amsterdamer Vertrag die Mehrheitswahl im Rat und die parlamentarische Mitbestimmung durch die Reform der europäischen Gesetzgebung festsetzt. Die Antwort ist von Bedeutung für das weitere Funktionieren der heutigen und zukünftigen Union, wenn anfangs fünf und später erheblich mehr neue Mitgliedsstaaten aufgenommen werden sollen. Für 25 und 23 der 35 aufgenommenen Aspekte sieht der Amsterdamer Vertrag die Mehrheitswahl im Rat und die Mitbestimmung des europäischen Parlaments vor. Falls Einstimmigkeit im Rat auch weiterhin herrscht, so wird das europäischen Parlaments in lediglich 3 der 10 Aspekte beteiligt, während eine parlamentarische Partizipation in 20 der 25 Aspekte bei qualifizierter Mehrheitswahl im Rat implementiert ist. Korrekt kann das Regelfindungsergebnis vorhergesagt werden für 23 der 25 Aspekte bei qualifizierter Mehrheitswahl im Rat, aber nur für 6 der 10 Aspekte bei Implementierung von Einstimmigkeit im Rat. Die parlamentarische Partizipation betreffend werden die Hälfte der zwölf Politiken, die das europäische Parlament ausschließen, übergangen, während 21 von 23 Politiken bei parlamentarischer Partizipation vorhergesagt werden. Weiterhin kann die Bewegung der Union hin zu einem parlamentarischen Mehrheitssystem vorhergesagt werden, wobei jedoch der internationale Charakter der Sicherung staatlicher Souveränität durch Einstimmigkeit im Rat und ohne parlamentarische Partizipation unterschätzt wird.

Neben der Pareto Superiorität, dem Modell der konstitutionellen Amsterdamer Wahl, insbesondere die Auswahl der Wahlquoten im Rat, kann durch die Verpflichtungen der zwölf Mitgliedsstaaten Mehrheit inklusive der Kommission erklärt werden, denn die Kommission nimmt an Bedeutung zu, wenn die Anzahl der die qualifizierte Mehrheitswahl im Rat praeferierenden Länder abnimmt. Der Beweis für die Hypothese (1), bezüglich der Zustimmungserfordernisse der Vertragsreform, wurde erbracht, wie auch für Hypothese (2), der höheren Anzahl der Mitgliedsstaaten und schließlich für Hypothese (3), ihrer unterschiedlichen Bedeutung, den verschieden großen Einflusses der Mitgliedsstaaten betreffend. Zur Untermauerung der Ergebnisse kann eine Erweiterung des Modells durch eine Zweistufenmessung von Nutzen sein, wobei zum einen vorhersagt werden kann, ob die europäische Bestimmung bezüglich eines Aspektes übernommen wird, darauffolgend kann die geeignete Wahlregel bestimmt werden. Außerdem enthüllt die empirische Praeferenz Struktur die Schwierigkeit bei

der Messung der Politikposition der Akteure. Die Analyse ist also zu reduzieren auf die Mitgliedsstaaten und die Rolle der Kommission, da das europäische Parlament ausschließlich eine häufigere Anwendung der Mehrheitswahl im Rat und eine stärkere parlamentarische Integration praeferiert. Wenn es auch möglich war, die ex ante Politikpraeferenzen der verhandelnden Akteure zu sammeln und ihre konstitutionellen Praeferenzen herzuleiten, so ist jedoch eine höhere Datenqualität erforderlich, um die räumliche Politkposition der Akteure zu bestimmen.

Trotz einiger empirischer Unzulänglichkeiten zeigt die Analyse ein signifikantes Muster konstitutioneller Wahl, wenn zwölf Mitgliedsstaaten der Einführung oder Veränderung von Wahlregeln positiv gegenüber stehen. Die Mitgliedsstaaten ziehen ihre individuell erwarteten Gewinne aus den zukünftig bestimmten Politikrichtlinien in Betracht, wenn bezüglich der Wahlquote des Rates für die zukünftige Entscheidungsfindung entschieden wird. Die Kommission erweist sich ebenfalls als einflußreich, aber ihr Einfluß ist limitiert, besonders wenn die zwölf Mitgliedsstaaten Verpflichtungen zur qualifizierten Mehrheitswahl eingehen. Das Ergebnis zeigt auf, warum Politik suchende Mitgliedsstaaten die Rolle der Kommission nicht verändern. Der Einfluß der Kommission kann jedoch drastisch reduziert werden, wenn eine qualifizierte Mehrheit der zwölf Mitgliedsstaaten dieselben Praeferenzen besitzt. Verpflichtungen einer bestimmten Anzahl von Mitgliedsstaaten genügen jedoch zur Erklärung der Partizipation des europäischen Parlaments nicht. Es wird vermutet, daß Politik suchende Delegationen möglicherweise durch verschiedene zentrale Ideen bei der Entscheidung bezüglich der beiden Wahlregeln geleitet werden. Jedoch bewegt sich die Union hin zum Mehrheitssystem und die Pareto Superiorität des Vertrages als Ganzes genügt für eine zukünftige Integration.

In Summe bestätigen die Ergebnisse die Basisannahmen der konstitutionellen Analyse, nämlich die Politik suchende Sichtweise der Akteure nach konstitutionellen Angelegenheiten und die pareto superioren Anforderungen für konstitutionelle Veränderungen. Die empirische Analyse des Amsterdamer Vertrages geht jedoch nicht konform mit der vorausgehenden Untersuchungen der Vertragsreform. Die Ergebnis zeigen, daß die Einführung der qualifizierten Mehrheitswahl wahrscheinlich induziert wurde durch die Hilfe der Benelux Länder, Spaniens, Griechenlands und Italiens, während die Erhaltung der Einstimmigkeit den extremen politischen Praeferenzen Großbritanniens, Dänemarks und Schwedens entspricht. Dies mag

das Verständnis des zwischenstaatlichen Institutionalismusses anzweifeln, der entscheidet, ob der europäische Vertrag sich hin zu einem der niedrigsten allgemeinen Nenner des großen Interesses entwickelt. Der Vertrag bestand zu Anfang aus bilateralen Abkommen zwischen Frankreich und Deutschland; nun besteht er aus trilateralen Abkommen einschließlich Großbritanniens.[115] In Addition läßt sich nach der durchgeführten Analyse erwarten, daß der Einfluß der Kommission im allgemeinen hoch ist, aber dadurch limitiert werden kann, wenn zwölf Mitgliedsstaaten bezüglich konstitutioneller Veränderungen übereinstimmen. Dies verdeutlicht den Standpunkt, daß auch supranationale Institutionen notwendige autonome und machtvolle Akteure für konstitutionelle Veränderungen sein können. Die Kommission besitzt eine wichtige und unabhängige ursächliche Rolle im Integrationsprozeß, falls zwischen den Mitgliedsstaaten Uneinigkeit über die Integrationsbedingungen herrscht.

Nach dieser theoretischen Analyse stellt das nächste Kapitel die erhaltenen Ergebnisse zum Teil wieder in Frage, da auf das auf EU-Ebene nach wie vor vorhandene Demokratiedefizit eingegangen wird.

[115] Vgl. Morvcsik, A., 1991, a.a.O., S.26.

5 Europas Demokratiedefizit im Zusammenhang mit den angestrebten Reformen

Die Notwendigkeit und die Praeferenzen der einzelnen Mitgliedsstaaten bezüglich der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und der stärkeren parlamentarischen Partizipation wurden bisher verdeutlicht, fraglich ist jedoch nach wie vor, ob durch diese Maßnahmen die Gesetzgebung der EU eine größere demokratische Legitimation erfährt. Man kann zwar das institutionelle Gefüge der EU effizienter gestalten, ihre demokratische Legitimation wird dadurch jedoch nicht oder nur unzureichend berührt. Gerade diese Legitimation berechtigt jedoch erst dazu, Entscheidungen auf der europäischen Ebene zu treffen, denn jegliches Regierungsgefüge wird erst durch seine Bevölkerung legitimiert.

Im folgenden soll kurz auf das Demokratiedefizit der EU eingegangen werden, mit besonderer Berücksichtigung der Osterweiterung und der damit verbundenen angestrebten Reformen.

Die Grundordnung der EU basiert auf einem durch Supranationalität geprägtem Muster und folgt nicht dem nationalstaatlichen Vorbild.[116] So ist der Ministerrat mittelbar über nationale Wahlen als Legislativorgan und Exekutivorgan der EU legitimiert und kann somit allgemeinverbindliche Entscheidungen treffen. Dagegen ist das seit 1979 unmittelbar durch direkte Wahlen legitimierte europäische Parlament an der Rechtsetzung der im Rahmen des Kompetenztransfers erhaltenen Handlungsfelder nur bedingt beteiligt.[117] Es wurde zwar im Laufe der Zeit durch verschiedenste Verfahren, dem Konsultationsverfahren, dem Kooperationsverfahren, dem Mitentscheidungsverfahren und dem Zustimmungsverfahren immer stärker an der Rechtsetzung beteiligt, kann aber nach wie vor nicht als ein dem Ministerrat gleichgestelltes Organ angesehen werden. Deswegen spricht man vom sogenannten „parlamentarischen Demokratiedefizit“[118]. Grund-

[116] Vgl. Stehn, J., Agenda 2000: Ouvertüre oder Finale der Reform im Zuge der Osterweiterung?, Kieler Diskussionsbeiträge, Institut für Weltwirtschaft Kiel 1999, S.14.
[117] Vgl. Maurer, A., Die institutionellen Reformen: Entscheidungseffizienz und Demokratie, in: Jopp, M. (Hrsg.), a.a.O., S.62.
[118] Maurer, A., Die institutionellen Reformen: Entscheidungseffizienz und Demokratie, in: Jopp, M. (Hrsg.), a.a.O., S.62.

sätzlich stehen die weitreichenden Befugnisse des Ministerrates im Widerspruch zu Montesquies Prinzip der Gewaltenteilung, „da das von den nationalen Exekutiven gebildete Organ legislative Kompetenzen hat, die aufgrund des prinzipiellen Vorrangs von Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht die Entscheidungsfreiheit der nationalen Legislativen einschränken.“[119]

Die im Rahmen der anstehenden Osterweiterung zur Diskussion stehende Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat würde die Möglichkeit eröffnen, eine große Anzahl der EU-Bevölkerung überstimmen zu können und damit die Entscheidungsfreiheit der einzelnen Nationen noch weiter einschränken. Damit würde sich eine Kongruenzproblematik ergeben, wonach Herrschaftsausübende und Herrschaftsbetroffene, d.h. an allgemeinverbindlichen Entscheidungen Beteiligte und hiervon Betroffene nicht mehr identisch sind.[120] Diese allgemeinverbindlichen Entscheidungen werden nicht als legitim erachtet, wenn sie nicht als auf demokratische Art und Weise zustande gekommen erachtet werden können.[121]

Als eigentliche Exekutivorgane der EU werden bisher hauptsächlich Kommission und Ministerrat erkannt, wohingegen die Parlamente weitgehend von der Mitwirkung ausgeschlossen sind. Das europäische Parlament aufgrund seines geringen Zuständigkeitsumfanges und die nationalen Parlamente wegen ihrer auf europäischer Ebene fehlenden eigenen originären Zuständigkeiten.[122] Weiterhin wurde die den nationalen Parlamenten abgezogene Souveränität nicht dem europäischen Parlament sondern dem Ministerrat zugewiesen.[123] Zugespitzt ausgedrückt bedeutet dies: „Je wichtiger die Aufgabe, desto geringer ist die parlamentarische Beteiligung daran.“[124]

---

[119] Stehn, J., Agenda 2000: Ouvertüre oder Finale der Reform im Zuge der Osterweiterung?, a.a.O., S15.
[120] Vgl. Held, D., Democracy, the Nation-State and the Global System, in: Economy and Society, 20. Jg. 1991, S.138ff.
[121] Vgl. Jachtenfuchs, M., Die Zukunft der Demokratie im Rahmen der Europäischen Union, in: Kaase, M., Schmid, G. (Hrsg.), Eine lernende Demokratie, 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S.266.
[122] Vgl. Gusy, Ch., Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der EU, in: Zeitschrift für Politik, 45. Jg. 3/1999, S.272.
[123] Schleicher, U., Das Europäische Parlament im 21. Jahrhundert, in: Rinsche, G., Friedrich, I. (Hrsg.), a.a.O., S.30.
[124] Gusy, Ch., a.a.O., S.272.

Daher wird eine Zunahme der Kompetenzen des europäischen Parlaments bis hin zu einer Gleichstellung mit dem Ministerrat gefordert. Es ist jedoch zu hinterfragen, ob das europäische Parlament überhaupt eine demokratische Legitimation durch die Bevölkerung der EU besitzt oder noch weitergehend, ob sich durch eine Aufwertung oder Gleichstellung des europäische Parlaments überhaupt das Demokratiedefizit der EU beseitigen läßt.

So herrscht heutzutage die Auffassung, daß das eigentliche Problem in einem strukturellen Demokratiedefizit zu suchen ist, was sich nicht durch eine Aufwertung des europäischen Parlaments beseitigen läßt. So betrifft das Demokratiedefizit der EU zwei Hauptdimensionen der Demokratie: zum einen die politische Beteiligung aller Erwachsenen und zum anderen den Wettbewerbsgrad der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Nach Schmidt gibt es viele Gründe für das Demokratiedefizit:[125]

1. Die Exekutive der EU wird nicht durch die Bevölkerung der EU oder durch die von ihnen gewählten Vertreter auf Grundlage eines unionsweiten Willensbildungsprozesses ausgewählt, sondern sie werden unter Zuhilfenahme eines wenig transparenten, komplexen Aushandlungsprozesses der Regierungen unter Mitwirkung des europäischen Parlaments benannt.

2. Auf den Parlamentarismus ist das Demokratiedefizit ebenfalls zurückzuführen, da das europäische Parlament trotz des Kompetenzzuwachses keine wirksame Kontrollfunktion besitzt.

3. Weder bei den Parteien noch bei den Verbänden und den Medien ist ein vitales europäisiertes System intermediärer Institutionen gegeben, wodurch eine europäische Willensbildung stattfinden könnte.

4. Auf die Trennung der Vorschlags- und Beschlußkompetenzen im Gesetzgebungsprozeß auf zwei konkurrierende Institutionen, den Rat und die Kommission , ist das Demokratiedefizit außerdem zurückzuführen.

5. Die europäische Politik hat mit beträchtlichen Steuerungsmängeln zu kämpfen, da sie beispielsweise bei marktregulierenden und marktkorrigierenden Vorhaben oftmals nur eine geringe Handlungs- und Reformfähigkeit besitzt.

[125] Vgl. Schmidt, M.G., a.a.O., S.433f.

6. Am wichtigsten ist, daß der europäischen Union ein seinen Namen verdienender Demos fehlt und man nur sehr begrenzt von einer europäischen Öffentlichkeit sprechen kann. Würden sich die Bürger Europas stärker mit der EU identifizieren, so hätte man auch höhere Wahlbeteiligungen bei den Wahlen zum europäischen Parlament. Meinungsumfragen bestätigen weiterhin eine abnehmende Akzeptanz der EU auf Seiten der EU-Bürger.[126]

Anhand dieser Punkte wird deutlich, daß durch eine einfache Aufwertung des europäischen Parlaments zu einem vollwertigen, dem Ministerrat gleichgestellten Parlament, das eigentliche Demokratiedefizit nicht beseitigt würde.[127] Trotzdem bin ich der Meinung, daß im Zuge der Osterweiterung und der damit verbundenen Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat eine Aufwertung des europäischen Paraments erfolgen muß, um dann Mithilfe massiver Aufklärungskampagnen und anderer unterstützender Maßnahmen die Öffentlichkeit sensible für die Probleme Europas zu machen. Ziel muß die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit sein, um das Akzeptanzproblem zu lösen und damit einen wichtigen Schritt hin zur Lösung des Demokratiedefizts zu machen.

[126] Vgl. Pfetsch, F.R., a.a.O., S.249.
[127] Vgl. Schmidt, M.G., a.a.O., S.434.

6. Ausblick

6.1 Stimmen zur Regierungskonferenz in Nizza

Nicht nur die in dieser Arbeit angeführten institutionellen Reformnotwendigkeiten, sondern darüber hinaus noch weitere institutionelle Reformen sollten auf dem europäischen Regierungsgipfel in Nizza angegangen werden. „Effizient, transparent, demokratisch sollte es künftig in einer handlungsfähigen, entscheidungsfähigen und erweiterungsfähigen Union zugehen".[128] Die europäischen Institutionen sollten so reformiert werden, daß die EU auch nach der Erweiterung arbeits- und entscheidungsfähig bleibt.[129]

So sind Bundeskanzler Schröder und unser Außenminister Fischer der Meinung, daß strategische Ziel die Beitrittsfähigkeit der Union erreicht zu haben, um damit die „Wiedervereinigung Europas durch die Osterweiterung voranzubringen".[130] Auch der französische Staatspräsident Jacques Chirac pries direkt nach Beendigung des Gipfels den neuen EU-Vertrag als „Erfolg für Europa", sogar als „historisch" an.[131] Doch neben diesen positiven Stimmen fällt der Großteil der international und national geäußerten Meinungen zu den Ergebnissen in Nizza eher negativ aus. So äußerte sich der EU-Kommissionspräsident Romano Prodi zum neuen EU-Vertrag, daß in Nizza zwar der Schritt in die richtige Richtung gegangen sie, dieser Schritt jedoch viel zu klein ausgefallen ist.[132] Der CDU-Politiker Elmar Brok, Vertreter des Parlaments in der EU-Reformkonferenz und Vorsitzen-

---

[128] Vgl. Auf dem Rückmarsch?, in: Frakfurter Allgemeine Zeitung, 14. Dezember 2000, S. 16.

[129] Vgl. Nach vier Tagen und einer Nacht verabschiedet die EU ein Mini-Reform-Paket, in: Frakfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2000, S. 1

[130] „Realistisch gesehen: Mehr war in Nizza nicht machbar", S. 1, Online im Internet:URL: http://www.welt.de/daten/2000/12/14/12114eu209169.htx[stand 14. Dezember 2000]

[131] Vgl. Vertrag zulasten eines Dritten, von Christian Wernicke, S. 2, Online im Internet: URL: http://www.Zeit.de/2000/51/Politik/200051_nizza.analyse.html[Stand 14. Dezember 2000]

[132] Vgl. EU-Parlament übt scharfe Kritik an Reformvertrag von Nizza, S. 1, Online im Internet: URL: http://www.handelsblatt.com/hbiwwwangebot/...[Stand 14. Dezember 2000]

der des Außenpolitischen Ausschusses nennt die Ergebnisse von Nizza eine „Katastrophe“.

So wurde die Bildung blockierender Mehrheiten im EU-Entscheidungsprozeß relativ leichter, bei den Mitentscheidungsrechten des Europäischen Parlaments erkennt er sogar einen Rückfall, da vor allem bei den Beschlüssen die über 80% der EU-Ausgaben ausmachen, der Agrar- und Strukturpolitik, dem Parlament keine Mitwirkungsrechte zugestanden wurden.[133]

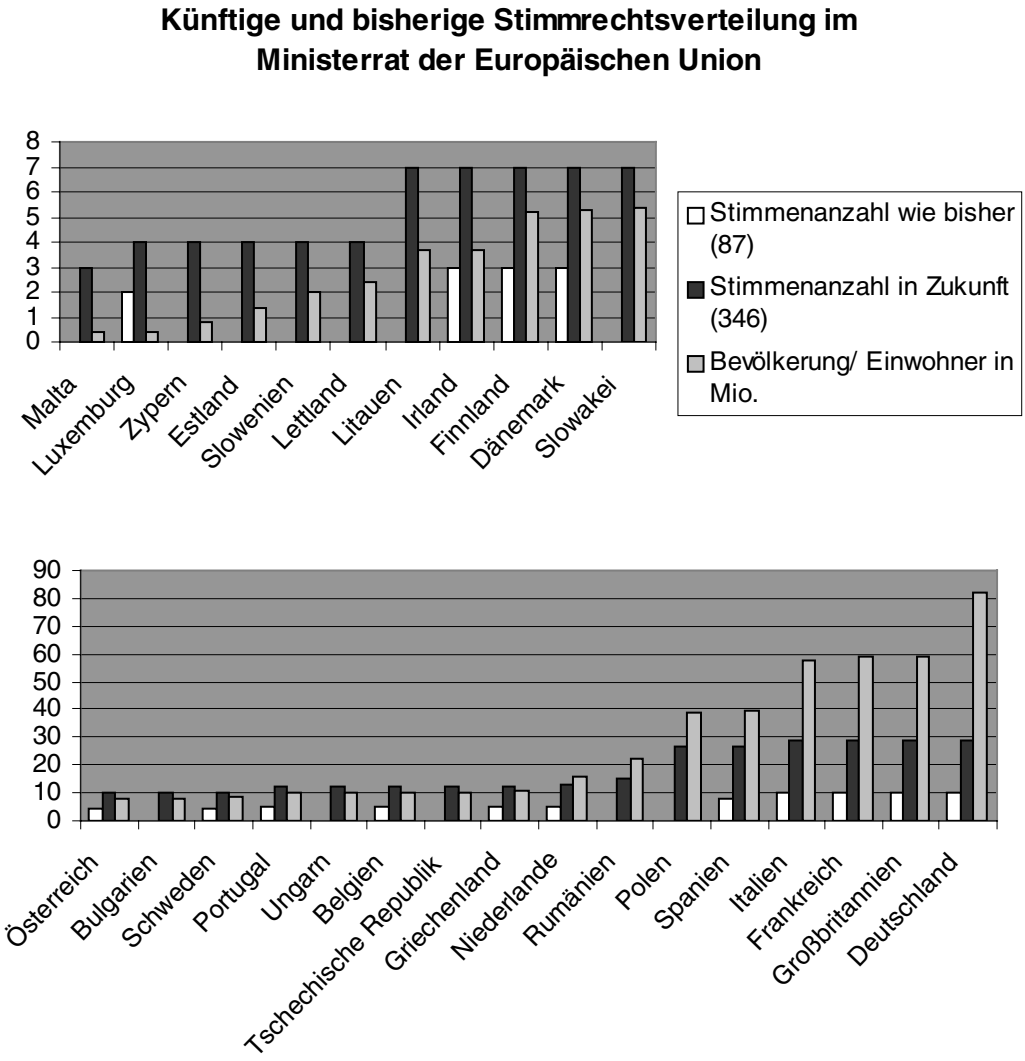
6.2 Die hauptsächlichen Neuerung des EU-Vertrags

Im Ministerrat wurde eine Neugewichtung der Stimmen vorgenommen, womit der Einfluß der bevölkerungsreichsten EU-Länder am Ratstisch deutlich zugenommen hat.

---

[133] Vgl. Miserable Noten für die Arbeit in Nizza, S.2, Online im Internet: URL: http://www.handelsblatt.com/hbiwwwangebot/.. [Stand 14. Dezember].

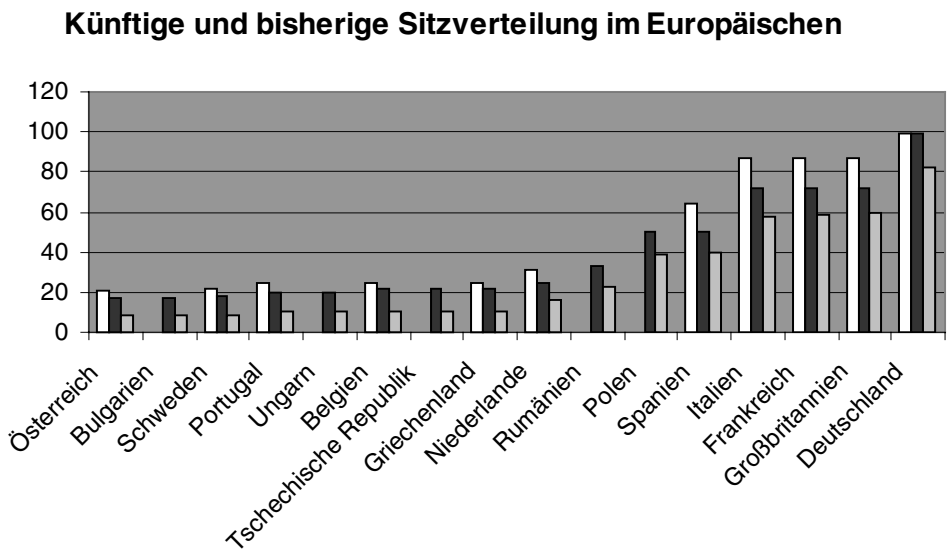
Abbildung 6.1:



Teilweise inoffizielle Angaben. Zahlen zur Bevölkerung stammen von der EU-Kommission (Stand 1999, Malta: 1998, teilweise Schätzungen und vorläufige Angaben). Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2000, S.3. Hätte man bei der Stimmenverteilung im Ministerrat das alte Prinzip fortgeschrieben, so wäre Deutschland mit seinen 82 Millionen Einwohnern und 10 Stimmen im Ministerrat bei einer EU mit 27 Mitgliedsländern klar benachteiligt worden, da die 17 kleinsten Mitgliedsländer mit zusammen addiert ebenfalls ungefähr 82 Millionen Einwohnern 57 Stimmen erhalten hätten. Derzeit beträgt das Stimmenverhältnis zwischen den größten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien) und dem kleinsten EU-Mitgliedsland (Luxemburg) 10 zu 2. In der erweiterten EU verändert sich dies zu einem Verhältnis von 29

Stimmen für die vier größten und bevölkerungsreichsten Länder und 3 Stimmen für das kleinste zukünftige EU-Neumitglied Malta. Zwar orientiert man sich nicht strikt proportional an der Bevölkerungszahl, da Deutschland mit ca. 20 Millionen mehr Einwohner als Frankreich genauso viele Stimmen erhält, insgesamt erhöht sich jedoch die Proportionalität.[134] Noch stärker als im Ministerrat orientiert sich die zukünftige Sitzverteilung im Europäischen Parlament an den Bevölkerungszahlen seiner Mitglieder. Von dieser Neuregelung profitiert vor allem Deutschland, dessen Sitze neben denen Luxemburgs nicht dezimiert wurden und bei 99 bleiben. Dennoch bleiben die kleineren EU-Mitgliedsländer im Europäischen Parlament überrepräsentiert.[135]

Abbildung 6.2:
Vorläufige Angaben nach dem jüngsten Diskussionsstand des



Europäischen Rates in Nizza. Sowohl die Gesamtzahl als auch die Verteilung auf die Mitgliedsländer kann sich noch ändern. Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2000, S.4.

---

[134] Vgl. Ein politischer Kompromiß mit vielen Ungereimtheiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2000, S.3.
[135] Vgl. Ein politischer Kompromis mit vielen Ungeremtheiten, a.a.O., S. 1

Im eigentlich wichtigsten Punkt, der Ausdehnung der Mehrheits-entscheidungen im Ministerrat, wurden nur marginale Fortschritte erzielt. Zwar wurde der Übergang zur Mehrheitsentscheidung bei ungefähr 40 der 70 zur Debatte stehenden Punkte entschieden, doch blieb bei den wichtigen Punkten die Einstimmigkeit als Abstimmungsregel bestehen.[137] Dieses Kriterium gilt, wie auch in den vorherigen Kapiteln gezeigt, als das wichtigste Kriterium im Rahmen der Osterweiterung. Doch setzten sich die großen Regierungen, lediglich ihre nationalen Interessen vertretend, in der Reformdebatte durch. So werden die Franzosen in der Handelspolitik weiterhin ihr Veto gebrauchen, so wie die Briten in der Steuerpolitik. Die Deutschen machten keine Zugeständnisse in der Asyl- und Einwanderungspolitik und Spanien will schließlich beim nächsten Finanzplan keine Kürzung der Strukturfonds gegen sich zulassen.[138]

Weiterhin soll die Schwelle für eine qualifizierte Mehrheit von derzeit 71 Prozent auf 73,5 Prozent, bei einer EU mit 27 Mitgliedern, erhöht werden. So ist es in Zukunft drei großen Ländern in Verbindung mit einem mittleren EU-Mitgliedsland möglich, einen Beschluß zu blockieren.[139]

Deutschland profitiert in Zukunft vom sogenannten „demographischen Sicherheitsnetz“, denn zusätzlich zu den Mehrheitsbeschlüssen muß in Zukunft wenigstens die einfache Mehrheit der Mitgliedsstaaten zustimmen. Weiterhin besteht die Möglichkeit der Beantragung einer Prüfung, ob der Beschluß von wenigstens 62 Prozent der EU-Bevölkerung mitgetragen wird. So ist es Deutschland aufgrund seiner Bevölkerungsgröße in Zukunft möglich, in Verbindung mit zwei beliebig großen Mitgliedsländern, einen seinen Interessen wider-strebenden Beschluß zu verhindern.[140]

In der Kommission müssen die vier großen EU-Mitgliedsländer ab 2005 auf ihren zweiten Kommissar verzichten, bei einer Erweiterung der EU auf 27 Mitglieder soll die Kommission auf 20 Mitglieder begrenzt werden und paritätisch rotieren. Als kleinen Fortschritt kann erkannt werden, daß die Befugnisse des Kommissionspräsidenten gestärkt wurden und er künftig

---

[137] Vgl. Ein politischer Kompromiss mit vielen Ungereimtheiten, a.a.O., S.1
[138] Vgl. Der Torso von Nizza, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2000, S.1.
[139] Vgl. Ein politischer Kompromiß mit vielen Ungereimtheiten, a.a.O., S.
[140] Vgl. Ein politischer Kompromiß mit vielen Ungereimtheiten, a.a.O., S.1.

mit qualifizierter Mehrheit ernannt wird.[141] Die Ergebnisse der Regierungskonferenz von Nizza lassen sich nicht besser durch eine alte Metapher von Jacques Delors umschreiben, da er schon vor Jahren die EU als völlig überladenen Mercedes dargestellt hat, unter dessen Motorhaube eine alter Trabbi-Motor ächzt. In Nizza wurde dieser Motor notdürftig frisiert, um mit ihm nun gen Osten aufzubrechen. Was dabei herauskommt, muß jedem klar sein – ein Kolbenfresser.[142]

---

[141] Vgl. Der Torso von Nizza, a.a.O. S.1.
[142] Vgl. Vertrag zulasten eines Dritten, a.a.O., S.2

7 Der Vertrag von Nizza

Welche Auswirkungen hat die Änderung des Europäischen Vertragswerkes auf die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten im Bereich Inneres und inwieweit werden die Regelungen dem föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland gerecht?

Der Vertrag von Nizza wurde am 26.02.2001 von den Außenministern der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unterzeichnet. Nach den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wurde damit erneut eine Modifikation der bestehenden Regelungen vorgenommen. Die Notwendigkeit dafür ergab sich bereits aus der bevorstehenden Erweiterung der Union. Zudem wurden die in Amsterdam ausgeklammerten Themenkomplexe („Leftovers"), die Definition der qualifizierten Mehrheit und die Zusammensetzung von Parlament und Kommission, abschließend behandelt.

Die Ergebnisse der Konferenz von Nizza wurden von vielen Seiten als unzureichend kritisiert. „Die Konferenz ist zu Ende, die Arbeit geht weiter" kommentierte der Journalist Helmut Bünder den Vertrag, der nach seiner Ansicht einen „politischen Kompromiß mit vielen Ungereimtheiten" darstellte[144]. Häufigster Kritikpunkt war vor allem, dass eine weitergehende Reform der Union durch nationale Egoismen verhindert worden sei.

Die zwiespältige Gesamtbilanz spiegelt sich auch im sog. „Post-Nizza-Prozeß" wieder, der durch eine gemeinsame „Erklärung zur Zukunft der Union" eingeleitet wurde und mit einer Regierungskonferenz im Jahre 2004 enden wird. Die Erklärung will einen breit angelegten Diskussionsprozeß über die Zukunft der EU in Gang setzten, an dem sich alle interessierten Stellen beteiligen können, namentlich Hochschulen oder Beitrittskandidaten[145].

---

[144] F.A.Z. v. 12.12.2000, S. 3.
[145] Hatje, institutionelle Reform der EU, S. 181.

7.1 Die Ergebnisse des Vertrages und Institutionelle Reformen

In institutioneller Hinsicht ging es zunächst um die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Gemeinschaftsorgane angesichts der angestrebten Erweiterung. In der Präambel des Vertrages hieß es dazu „den mit dem Vertrag von Amsterdam begonnenen Prozeß der Vorbereitung der Organe der Europäischen Union auf die Wahrnehmung ihrer Aufgaben in einer erweiterten Union zu vollenden“[146].
Kommission

Eine der umstrittensten Punkte stellte die Zusammensetzung der Kommission dar. Nach der bisherigen Regelung würde bei einer Erweiterung auf bis zu 27 Mitgliedsländern die Zahl der Kommissare von derzeit neun auf 33 steigen[147]. Daher wurde vereinbart, die Zahl der Kommissare in zwei Schritten zu reduzieren. Zunächst wird es mit Antritt der nächsten Kommission ab dem 01.01.2005 nur noch ein Kommissionsmitglied je Mitgliedsstaat geben[148]. Im zweiten Schritt werden bei Erreichung von 27 Mitgliedsstaaten die Mitglieder der Kommission auf der Grundlage einer gleichberechtigten Rotation ausgewählt[149]. Die Anzahl der Kommissare und die Einzelheiten der Rotation legt der Rat nach der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages des 27. Mitglieds einstimmig fest[150].

Weiterhin werden der Präsident und die Kommissare gem. Art. 214 II nEGV in Zukunft nicht mehr einvernehmlich von den Regierungen der Mitgliedsstaaten, sondern durch den Rat, der in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt, mit qualifizierter Mehrheit gewählt. Die Mitgliedsstaaten reichen zu diesem Zweck eine Liste mit vorgeschlagenen Kandidaten ein (Art. 214 II 2 nEGV).

Dem Präsidenten steht gem. Art 217 nEGV zukünftig die Kompetenz zu, über die innere Organisation zu entscheiden und die Zuständigkeitsverteilung im Laufe der Amtszeit zu ändern.

---

[146] Präambel des Nizza-Vertrages, AblEG 2001/C Nr. 80, 1, 3.
[147] Epiney, Abt, Mosters, Der Vertag von Nizza, S. 942.
[148] Art. 4 I des Erweiterungsprotokolls, der die Art. 213 I EGV, 126 I EAGV ändert.
[149] Art. 4 II des Erweiterungsprotokolls, der die Art. 213 I EGV, 126 I EAGV ändert
[150] Epiney, Abt, Mosters, Der Vertag von Nizza, S. 942.

7.1.1 Rat

In der Erweiterung der Union würden die bisher üblichen Einstimmigkeitsentscheidungen zu einer kaum zu überwindenden Hürde werden. Der Rat entscheidet daher in Zukunft in den dafür vorgesehenen Fällen mit qualifizierter Mehrheit. Dafür müssen kumulativ drei Bedingungen erfüllt sein. Zunächst sind mindestens 169 Stimmen notwendig. Die Neugewichtung der Stimmen im Rat – die mit einer Erhöhung der Stimmenzahl einhergeht – folgt weniger einem nachvollziehbaren arithmetischen Modell, sondern ist in erster Linie das Ergebnis eines politischen Kompromisses[151]. Weiterhin bedarf es gem. Art. 205 II nEGV der Zustimmung von mindestens der Mehrheit der Mitgliedsstaaten. Schließlich kann gem. Art. 205 EGV jeder Mitgliedsstaat beantragen, dass geprüft wird, ob die qualifizierte Mehrheit mindestens 62% der Bevölkerung umfasst.

7.1.2 Parlament

Die bisherige Höchstgrenze von 700 Abgeordneten würde bei einer Erweiterung der Union nicht mehr ausreichen. Deshalb wurde die Zahl der Sitze jedes Landes jedes Mitgliedsstaates bis auf Luxemburg und Deutschland verringert. Nach Art. 190 I nEGV entfallen auf die 15 Mitgliedsstaaten insgesamt 535 Sitze. Die Verteilung erfolgt wieder gemäß eines politischen Kompromisses und nicht nach demographischen Regeln[152].

7.2 Neuerungen bei der verstärkten Zusammenarbeit

Die Vorschriften über die verstärkte Zusammenarbeit waren durch den Vertrag von Amsterdam in den EU- und den EG- Vertrag eingefügt worden und sollen es einer Fraktion von Mitgliedsstaaten erlauben, den Integrationsprozeß auf bestimmten Gebieten schneller voranzutreiben als andere Länder[153]. Dadurch sollen vor allem Entscheidungsblockaden verhindert werden, die dazu führen können, dass Mitgliedsstaaten in die bilaterale Zusammenarbeit außerhalb des EU-Rahmens flüchten[154]. Der Vertrag von Nizza bringt eine systematische Neufassung der Regelungen über die verstärkte Zusammenarbeit als auch einige materielle und verfahrensrechtliche

---

[151] Epiney, Abt, Mosters, Der Vertag von Nizza, S. 944.
[152] Epiney, Abt, Mosters, Der Vertag von Nizza, S. 945.
[153] Schwarze (Hatje), EU-Kommentar, Art. 43 EUV, Rn. 1.
[154] Hatje, institutionelle Reform der EU, S. 160.

Neuerungen. Zunächst wurden alle allgemeinen und besonderen Bedingungen in Art. 43 nEUV lit. a) bis j) zusammengefasst. So verlangt die neue Regelung eine Mindestzahl von acht beteiligten Mitgliedsstaaten.

Nach Art 43 lit a) soll die verstärkte Zusammenarbeit den Integrationsprozess stärken. Art 43 lit c) schreibt die Beachtung des Besitzstandes der Gemeinschaft und der aufgrund der anderen Verträge getroffenen Maßnahmen vor.Weiterhin ist in Art 43 lit e) neu geregelt, dass der Binnenmarkt i.S. des Art 14 II EGV und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt nach Titel XVII EGV nicht beeinträchtigt werden dürfen. Nach Art . 43 lit h) sollen die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedsstaaten beachtet werden.

Eine vZA ist auch nach den Änderungen durch den Vertrag von Nizza nur als letztes Mittel zulässig, wenn der Rat dieses beschließt. Art 43 a nEUV wurde neu eingefügt und konkretisiert den Begriff des „letzten Mittels". Danach soll der Rat entscheiden, wann ein vertretbarer Zeitraum für ein bestimmtes Ziel der Integration überschritten ist und auf normalem Wege nicht erreicht werden kann.

In Art. 44 a EUV wurde ein Anhörungsrecht für das Parlament normiert, wenn der Rat eine andere Kostenaufteilung beschließen will, als vorgesehen. Art. 44 EUV wurde dahingehend ergänzt, dass Rechtsakte und Beschlüsse im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit nur die beteiligten Mitgliedsländer verpflichtet. Neu eingefügt wurde das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit in der zweiten Säule mit den Art. 27a – 27 e nEUV.

Der potentielle Anwendungsbereich wurde begrenzt auf die Durchführung gemeinsamer Aktionen oder die Umsetzung von gemeinsamen Standpunkten, so dass der Beschluß über gemeinsame Strategien (vgl. Art. 13 II EUV) einer verstärkten Zusammenarbeit nicht offen steht[155]. Ausgespart bleiben Fragen der mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen[156]. Im der dritten Säule (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) soll die vZA weiterhin dazu dienen, dass sich die Union „ra-

---

[155] Epiney, Abt, Mosters, Der Vertag von Nizza, S. 948.
[156] Hatje, institutionelle Reform der EU, S. 162.

scher zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwikkeln kann“ (Art. 40 EUV).

7.2.1 Neuerungen beim Rechtsschutz

Wesentliche Neuerungen enthält der Vertrag im Hinblick auf die Ausgestaltung des gemeinschaftlichen Rechtsschutzsystems, das sowohl angesichts der derzeit schon bestehenden Belastung des EuGH als auch im Vorfeld der geplanten Erweiterung reformiert werden musste[157]. Zunächst findet mit der Neufassung des Art. 220 EGV eine Verselbständigung und damit Aufwertung des Gerichts erster Instanz statt, die sich in zusätzlichen Kompetenzen niederschlägt. So wird, vorbehaltlich anderer Zuweisungen, eine grundsätzliche Zuständigkeit für alle Direktklagen begründet[158].

Darüber hinaus hat der Rat gem. Art. 225 a Abs. 1 nEGV zukünftig die Möglichkeit, durch einstimmigen Beschluß sog. „gerichtliche Kammern“ zu bilden, die für Entscheidungen über bestimmte Kategorien von Klagen zuständig sind, welche in besonderen Sachgebieten erhoben werden können[159].

Die Zahl der Richter wird nicht mehr festgelegt, sondern jeder Mitgliedsstaat entsendet einen Richter (Art. 221 I nEGV). Art. 230 nEGV erweitert die Klagebefugnis des Parlaments für Nichtigkeitsklagen. Es gehört damit in Zukunft zu den privilegiert Klagebefugten. In Art. 300 VI nEGV wurde die Aktivlegitimation des Parlaments verankert, ein Gutachten des Gerichtshofs über die Vereinbarkeit eines geplanten Abkommens mit dem EG Vertag einzuholen.

7.2.2 Neuerungen bei Sanktionen

In Art. 7 EUV wurde ein Verfahren für den Fall normiert, dass eine eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Grundsätze des Art. 6 I EUV vorliegt. Anlaß waren die Vorgänge im Zusammenhang mit der umstrittenen österreichischen Regierungskoalition. Ob ein Fall des Art. 7 EUV vorliegt, kann der Rat, nachdem er den betroffenen Mitgliedsstaat

---

[157] Epiney, Abt, Mosters, Der Vertag von Nizza, S. 949.
[158] Hatje, institutionelle Reform der EU, S. 165.
[159] Hatje, institutionelle Reform der EU, S. 167.

angehört hat, mit einer Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Parlaments feststellen; in diesem Fall kann er an den betroffenen Staat „geeignete“ Empfehlungen richten[160].

7.3 Auswirkungen auf die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten im Bereich Inneres

Die ursprünglichen Vertragstexte der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft aus den 50´er Jahren enthalten keinerlei Hinweise auf eine gemeinsames Vorgehen im Bereich der Innen- und Justizpolitik. Damals dachte man noch nicht daran, diese traditionell der nationalstaatlichen Ebene vorbehaltene Domäne mit anderen Staaten zu teilen[161]. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 wurde mit der Schaffung der vier Freiheiten im Bereich des Waren-, Dienstleistungs-, Personen- und Kapitalverkehrs eine Absichtserklärung zur Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten im Bereich des Zugangs und des Aufenthalts von Drittstaatenangehörigen im gemeinschaftlichen Territorium eingefügt[162]. Mit dem Maastrichter Vertrag wurde in Titel VI des Vertrages gemeinsame Regelungen einer Innen- und Justizpolitik festgeschrieben. Es entstand die sog. 3. Säule.

Für eine weitere Vertiefung der Zusammenarbeit bestand schon damals Bedarf, was sich anhand der wachsenden Flüchtlingsströme und ansteigender internationaler Kriminalität zeigen läßt. Diese Vertiefung ist nach allgemeiner Meinung mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar, da die Probleme insbesondere des freien Waren- und Personenverkehrs nur auf gemeinschaftlicher Ebene gelöst werden können.

7.3.1 Änderungen durch neue vZA

Die Neuerungen im Bereich der vZA im Bereich der dritten Säule betreffen nur das Verfahren. Für die Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit richten die Mitgliedsstaaten einen Antrag an die Kommission, die dem Rat einen Vorschlag vorlegen kann. Damit wurde die Position der Kommission in verfahrensrechtlicher Hinsicht gestärkt, verfügte sie im Amsterdamer

---

[160] Epiney, Abt, Mosters, Der Vertag von Nizza, S. 951.
[161] Esders/Grau, Die Innen- und Justizpolitik, S. 195.
[162] Esders/Grau, Die Innen- und Justizpolitik, S. 196.

Vertrag doch nur über ein Recht zur Stellungnahme[163]. Der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission oder auf Initiative von mind. acht Mitgliedsstaaten. Das Parlament ist in beiden Fällen anzuhören, was auch einen Fortschritt darstellt, mußte ihm bisher der Antrag doch nur zugeleitet werden[164]. Ein Mitgliedsstaat kann, wie im Rahmen der ersten Säule, die Befassung des Europäischen Rates verlangen, ein Vetorecht wie bisher besteht nicht mehr.

Trotz des Wegfalls des Vetorechts und der Verringerung auf acht Mitgliedsstaaten dürfte die Reform keinen besonderen Effekt auf die vZA haben. Zwar wurde auch die Klausel des Art. 11 b EGV gestrichen, wonach die Gemeinschaftspolitiken, -aktionen, oder -programme nicht beeinträchtigt werden dürfen. Es bleibt aber bei dem Gebot gem. Art. 43 c EUV, den Besitzstand der Gemeinschaft und die nach Maßgabe der sonstigen Bestimmungen getroffenen Maßnahmen zu beachten. Da vor allem die Gemeinschaftspolitiken in aller Regel rechtlich ausgeformt und daher Teil des aquis communautaire sind, bleibt die Sperrwirkung der gemeinsamen Politiken nahezu unverändert erhalten[165].

Festzuhalten bleibt somit, dass durch die Reformen die formellen Voraussetzungen erleichtert wurden. Eine substantielle Erleichterung verstärkter Zusammenarbeit bewirken sie jedoch kaum. Sie bleibt ein schwerfälliges Instrument, dessen Voraussetzungen streng und dessen Wirkungen zweifelhaft sind[166].

7.3.2 Änderungen durch andere Vertragsänderungen

Die Regelungen des Vertrages von Nizza enthalten außer dem oben Gesagten keine Neuerungen, die sich speziell auf die Zusammenarbeit im Bereich Inneres auswirken. Durch die Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen dürfte jedoch die Zusammenarbeit insbesondere für Deutschland mit hoher Bevölkerungszahl in diesem Bereich einfacher werden. Die politischen Differenzen der einzelnen Mitgliedsstaaten lassen sich aber auch durch ein vereinfachtes Verfahren nicht beseitigen.

---

[163] Epiney, Abt, Mosters, Der Vertag von Nizza, S. 948.
[164] Epiney, Abt, Mosters, Der Vertag von Nizza, S. 948.
[165] Hatje, institutionelle Reform der EU, S. 161.
[166] Hatje, institutionelle Reform der EU, S. 160.

7.3.3 Inwieweit werden die Regelungen des Vertrages von Nizza dem föderalen Staatsaufbau gerecht?

Die Frage, inwieweit das Europäische Recht nach Nizza dem föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik gerecht wird, muß im Zusammenhang mit dem Post-Nizza-Prozeß beantwortet werden. Schon länger wird erwogen, die auf den ersten Blick unübersichtliche Kompetenzordnung zu reformieren. Wie oben erwähnt, sind die Ergebnisse des Vertrages nicht weitreichend genug, um den Problemen, die eine wachsende Zahl von Mitgliedsstaaten bereitet, zu begegnen. Deshalb wird nun insbesondere über das Subsidiaritätsprinzip und eine klare Kompetenzverteilung, bis hin zu einer Europäischen Verfassung diskutiert. Diese Diskussion soll daher in die Betrachtung mit einfließen.

7.4 Die Haltung des Grundgesetzes zum Europäischen Gemeinschaftsrecht

Das sog. „Einfallstor“ für das Gemeinschaftsrecht findet sich in Art. 23 GG. „Zur Verwirklichung eines vereinten Europa“ (Art. 23 I S. 1 GG) wird der Bund ermächtigt, „durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte zu übertragen“. Art 23 I S. 1 GG bestimmt in seinem zweiten Halbsatz, der sog. Struktursicherungsklausel, dass die Europäische Union „demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen, föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet“[167]. Durch die auf Grundlage des Art. 23 GG ergangenen Zustimmungsgesetze zu den EG-Verträgen wurde der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik im Geltungsbereich des GG zurückgenommen und den Souveränitätsrechten der EU Geltung eingeräumt. Damit wurde auch die unmittelbare Geltung und der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts ermöglicht.

Die Struktursicherungsklausel verlangt hinsichtlich der Verfassungsstruktur der Union nur eine Kongruenz des Kernbereichs dieser Grundprinzipien[168]. So fordert die Einhaltung föderativer Grundsätze nicht etwa die Weiterent-

---

[167] Maunz/Dürig-Scholz, GG, Art. 23, Rn. 54.
[168] Everling, Struktur der EU, 945

wicklung der Union zu einem Bundesstaat deutscher Prägung, sondern lediglich die Geltung des „Föderalismus als Strukturprinzip der EU“[169].

7. 5 Das Subsidiaritätsprinzip als föderales Element

Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollen der Gemeinschaftsebene lediglich die Aufgaben zukommen, die besser im Gemeinschaftsrahmen behandelt werden können, als auf nationaler Ebene. Dabei kommt den Mitgliedsstaaten aber grundsätzlich der Vorrang bei der Wahrnehmung von Aufgaben zu.

7.5.1. Die Formulierung des Subsidiaritätsprinzips im EG – Vertrag

Der heutige Art. 5 des EG-Vertrages formuliert das Subsidiaritätsprinzip wie folgt: „Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfanges oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. *Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrages erforderliche Maß hinaus.“*

7.6 Auslegung und Verständnis des Art. 5 EGV im Lichte der Kompetenzverteilung

Im Ergebnis folgt aus Art. 5 EGV die Festlegung einer „europarechtlichen Schrankentrias“ für die Kompetenzausübung der Gemeinschaft. Nach seiner Stellung im ersten Teil des EG-Vertrages, der den Titel „Grundsätze“ trägt, sollte der damalige Art. 3b EGV für die gesamte Tätigkeit der EG gelten und ist nicht, wie es in der Literatur einzeln vertreten wird, rein „deklaratorischer Natur“[170]. Das wird vor allem auch dadurch bestätigt, dass das bislang im EG-Vertrag einzige sektorielle Subsidiaritätsprinzip für die

---

[169] Laufer/Fischer, Föderalismus als Strukturprinzip, S. 3.
[170] Kahl, Subsidiaritätsprinzip, S. 416 .

Umweltpolitik in Art. 130r Abs. 4 EWGV gestrichen wurde[171], der regelte, dass die Gemeinschaft im Bereich der Umwelt insoweit tätig wird, als die in Abs. 1 Ziele „besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten".

Dieses Verständnis hat sich durch die konsolidierte Fassung des EGV nach dem Vertrag von Amsterdam nicht geändert. Die einzelnen Absätze des Art. 5 EGV enthalten zusammengefasst folgende Regelungsinhalte: Abs. 1 des Art. 5 EGV umschreibt das sog. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Abs. 2 betrifft das Subsidiaritätsprinzip i. e. S. und Abs. 3 enthält das sog. Erforderlichkeitsgebot.

7.7 Perspektiven durch Vertrag von Nizza und Post-Nizza-Prozeß

In Ziff. 5 der Post – Nizza - Erklärung wird als Frage definiert, „wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten geschaffen werden kann". Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, inwieweit die bestehende Zuständigkeitsordnung präzisiert und geändert werden sollte[172]. Dies zeigt, dass eine Reform der Kompetenzverteilung und ihrer Überwachung gewollt ist. Der Vertrag von Nizza gibt selbst kaum Antwort auf die Fragen, die bis 2004 diskutiert werden.

Zum einen stellt sich die Legitimationsfrage. Warum dürfen die Europäischen Organe politisch und rechtlich mit Wirkung für Unionsbürger, Unternehmer und Hoheitsträger handeln? Denn hier müßten die gleichen Legitimationsregeln wie auf nationaler Ebene gelten. Derartigen Antworten Dauer zu verleihen, dient das Primärrecht durch Festlegung der Legitimationsprinzipien und deren Konkretisierung in der Aufgaben- und Organordnung. In Nizza erhielt dieses Thema bei der Neuerung der Entscheidungsregeln Gewicht: Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, Stimmengewichtung im Rat, demographische Sperrklausel[173]. Die dabei zu Recht diskutierte Einbeziehung des demographischen Faktors zeigt, dass

---

[171] Schmidhuber/Hitzler Subsidiaritätsprinzip, S. 721.
[172] Müller-Graff: Auf dem Weg zu einer EU-Verfassung, S. 2.
[173] Müller-Graff: Auf dem Weg zu einer EU-Verfassung, S. 15.

die Legitimation von Gemeinschaftsakten keine befriedigende Antwort mehr allein in einer Orientierung an einer irrationalen politischen Gewichtung der Mitgliedsstaaten finden kann[174]. Weitere Annäherungen an das deutsche System sind nicht erkennbar.

7.8 Ergebnis

Die Gemeinschaftsordnung würde aber erst dann dem föderalen System der Bundesrepublik gerecht, wenn es einen Vorrang des Gemeinschaftsrechts gäbe. Diese Möglichkeit ist aber wegen Art. 23 GG ausgeschlossen. Aus Verfassungsrechtlichen Gründen ist am gemeinschaftlichen Primärrecht jedoch nichts auszusetzen, da, wie oben erläutert, die Gemeinschaft nur einen föderalen Ansatz braucht, um Art. 23 GG gerecht zu werden. Somit bleibt festzuhalten, dass auch nach dem Vertrag von Nizza die aus dem Subsidiaritätsprinzip erwachsende Kompetenzverteilung nicht präziser geworden ist, die demokratische Legitimation nur eine geringe Aufwertung erfahren hat. Damit entspricht das Gemeinschaftsrecht nicht dem föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik.

Der Vertrag von Nizza ist weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Die weitere Diskussion erklärt die Unzufriedenheit mit den derzeitigen Verhältnissen. Bis zur Regierungskonferenz im Jahr 2004 wird sich zeigen, wie weit die Mitgliedsstaaten bereit sind, aufeinander zuzugehen und die Union ihrer Größe entsprechend umstrukturieren.

---

[174] Müller-Graff: Auf dem Weg zu einer EU-Verfassung, S. 15.

8 Repräsentatives Mandat der Abgeordneten ?

8.1 Das demokratisch-repräsentative Mandat

8.1.1 Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist eine repräsentative Demokratie. Das Volk als Träger aller Staatsgewalt (Volkssouveränität) bündelt diese in allgemeinen, freien, gleichen und geheimen Wahlen und delegiert sie auf die in den Bundestag zu wählenden Repräsentanten. [175]

Damit ist der Bundestag das einzige unmittelbar demokratisch legitimierte Staatsorgan.[176] Grundlage dieser Demokratie ist eine stete und freie „Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen, in der sich auch politische Ziele klären und wandeln ... und aus der heraus eine öffentliche Meinung den politischen Willen vorformt.“[177]

Gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG repräsentieren die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in ihrer Gesamtheit das Volk als Ganzes, wobei jeder einzelne Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes in gleicher Weise mitwirkt.[178] Der Bundestagsabgeordnete hat daher ein *repräsentatives Mandat*.[179]

8.1.2 Repräsentativ-demokratisches Mandat der Mitglieder des Europäischen Parlaments?

Ob die Mitglieder des Europäischen Parlaments Inhaber eines vergleichbaren europäischen repräsentativen Mandats sind, ist dagegen umstritten. Diese Schwierigkeiten der demokratischen Legitimation der Abgeordneten werden gemeinhin unter dem Stichwort des „Demokratiedefizits“ der Europäischen Union diskutiert und sollen im folgenden genauer dargestellt werden.

---

[175] Huber, Demokratieprinzip, S. 353
[176] Degenhart, Staatsrecht, Rn. 47
[177] BVerfGE 89, 155 (185
[178] Degenhart, Staatsrecht, Rn. 402
[179] Achterberg, Parlamentsrecht, S. 216

8.1.2.1 Das europäische Volk als Legitimationsgeber?

In den traditionellen nationalstaatlichen Demokratien ist das Staatsvolk Träger der Staatsgewalt. Dies ist so ohne weiteres auf die Gemeinschaft nicht übertragbar. So sind nach dem Wortlaut des Art. 190 Abs. 1 EGV[180] nicht die gleichberechtigten Unionsbürger, sondern die „Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten" die Wähler[181] des Europäischen Parlaments.[182]

Insoweit wird die Legitimation des Europäischen Parlaments angezweifelt, weil es kein einheitliches europäisches Volk vertrete;[183] der hierfür nötigen Bildung eines gemeinsamen europäischen Volkswillens[184] ständen auch gravierende Hemmnisse entgegen. In Ermangelung einer gemeinsamen Sprache und Kultur fehle es an einer einheitlichen europäischen öffentlichen Meinung[185], es gebe lediglich eine Mehrzahl öffentlicher Meinungen entsprechend der Anzahl der Mitgliedsstaaten. Europäische Probleme würden daher nicht aus einem europäischen Blickwinkel, sondern lediglich aus nationaler Sicht heraus behandelt.[186] Ein zur Entwicklung eines Volkes im soziologischen Sinne nötiges soziales Zusammengehörigkeitsgefühl[187] der europäischen Bürger könne sich daher nicht entwickeln.

Dem ist jedoch zum einen entgegenzuhalten, daß nicht stets die Existenz eines Volkes zur Herstellung einer staatlichen Einheit nötig ist, sondern auch erst durch eine solche Einheitsbildung ein sozialer Zusammenhalt

---

[180] Der EGV wird in seiner Neufassung durch den am 1. Mai 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag zitiert. Sofern Artikel des nunmehr außer Kraft getretenen EGV zitiert werden, wird dies durch das Kürzel a.F. (alte Fassung) kenntlich gemacht.

[181] Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden aufgrund des Aktes des Rates zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung (EinfA) vom 20. September 1976, ABl. EWG 1976 Nr. L 278/1, direkt gewählt. Demzufolge wurden gemeinschaftsweite Direktwahlen in den Jahren 1979, 1984, 1989, 1994 und –ganz aktuell- im Juni 1999 abgehalten.

[182] Steffani, Demokratie-Dilemma, S. 38

[183] Grimm, Verfassung, S. 589, Classen, Europäische Integration, S. 238, 241

[184] von Simson, Europäische Verfassung und das Volk, S. 2

[185] Grimm, Verfassung, S. 589, siehe auch Rupp, Wahlrechtsgleichheit, S. 2211

[186] Fleuter, Mandat und Status des MEP, S. 77

[187] Suski, Volksvertretung, S. 39

zwischen den Bürgern erschaffen werden kann.[188] Desweiteren muß darauf hingewiesen werden, daß die nationalen Parlamente nicht aufgrund eines soziologischen, sondern eines formalrechtlichen Volksbegriffes, der auf der Staatsangehörigkeit beruht, als Volksvertretungen angesehen werden.[189] Als ebenso möglich erscheint es, mehrere nationale, rechtlich selbständige Völker, zusammengefügt durch die gemeinsame Rechtsordnung der Europäischen Union, als Gesamtheit parlamentarisch zu repräsentieren. Eine Homogenisierung der einzelnen nationalen Staaten mit dem Ziel eines einzigen europäischen Volkes widerspräche darüber hinaus der in Art. F Abs. 1 EUV normierten Pflicht der Europäischen Union, die nationale Identität ihrer Mitgliedsstaaten zu achten.[190]

In dem Zusammenhang ist auch die Regelung des Art. 17 EGV über die Unionsbürgerschaft zu sehen, die jeder Staatsangehörige eines Mitgliedsstaates besitzt und die ergänzend neben die nationale Staatsbürgerschaft tritt. Gemäß Art. 19 Abs. 2 EGV besitzt jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament. Wahlrecht und Staatsangehörigkeit gehören damit nicht mehr notwendigerweise zusammen. Da die Wahlvölker nicht mehr mit den nationalen Völkern identisch sind, kann man diese Entwicklung als einen ersten Schritt zu einem „gesamteuropäischen Wahlkörper“ ansehen.[191] Das -dahinzustellende- Fehlen eines europäischen Volkes hindert das Entstehen eines repräsentativen Mandats der Mitglieder des Europäischen Parlaments, jedenfalls im Hinblick auf die Gesamtheit der Unionsbürger, daher nicht.

8.1.2.2 Repräsentationsmängel infolge mangelhafter politischer Infrastruktur?

Ein Mangel im repräsentativen Mandat der Abgeordneten des Europäischen Parlaments könnte aus dem Fehlen eines funktionierenden europäisierten Parteiensystems resultieren. So wird argumentiert, daß erst starke europäi-

---

[188] Suski, Volksvertretung, S. 41

[189] Für diesen formalrechtlichen Volksbegriff spricht auch, daß nicht einmal im staatlichen Bereich eine gemeinsame Sprache zur demokratischen Legitimation der Parlamente notwendig ist, wie die Beispiele der Schweiz, Belgiens und Spaniens zeigen, so auch Rothley, Demokratie, S. 192

[190] Magiera, Das Europäische Parlament, S. 796

[191] Ress, EP als Gesetzgeber, S. 221, ebenso Tiilikainen, Problem of Democracy, S. 34

sche Parteien, die einen Wahlkampf über europäische Themen führten und europaweite Spitzenkandidaten für ihre Kampagnen aufstellten, zu einer wirklichen europäischen politischen Willensbildung führen könnten, indem sie die Wähler dazu zwängen, sich wirklich mit den Fragen zu beschäftigen, über die das Europäische Parlament in Zukunft zu entscheiden habe.

Daher könne auch nur bei Parlamentariern, die ihr Mandat solchen Wahlen verdankten, von einem wirklich europäischen, demokratisch legitimierten Mandat gesprochen werden.[192] Von einem solchen europäischen Parteiensystem ist die Realität in der Tat weit entfernt.[193] Zwar gibt es durchaus europäische Parteibünde, aufgrund des Kompromisszwanges dieser aus einer Vielzahl von nationalen Parteien bestehenden Bünde sind ihre Beschlüsse (sogenannte transnationale Manifeste) jedoch gewöhnlich nur oberflächlich und behandeln die wirklich anstehenden, gewaltigen Probleme der Europäischen Union[194] lediglich am Rande.[195] Eine Stärkung der europäischen Parteien und damit eine Verfestigung der europäischen politischen Infrastruktur scheint daher durchaus geboten. Hierauf zielt auch Art. 191 EGV, demzufolge europäische politische Parteien dazu beitragen, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen.

Von dieser Vertragsbestimmung wird erwartet, sich in „politisch-psychologischer wie organisatorisch-praktischer Hinsicht“ befruchtend auf die Entwicklung der europäischen Parteienlandschaft auszuwirken.[196] Bis dahin steht der Mangel der politischen Infrastruktur jedoch nicht dem Entstehen repräsentativer Mandate der Mitglieder des Europäischen Parlaments entgegen, da die Parteien sich als gesellschaftliche Akteure gemäß ihrem Auftrag entsprechend dem Integrationsstand auf die nationale Ebene als wichtigsten Entscheidungsträger konzentrieren.[197]

---

[192] Smith, The 1994 Elections, S. 199
[193] Neßler, Europäische Willensbildung, S. 49
[194] Zu nennen sind hier Arbeitslosigkeit, Erweiterung der Union, institutionelle Reform sowie Sicherheitsfragen.
[195] Smith, The 1994 Elections, S. 203
[196] Platzer, Europäische Verbände, S. 84
[197] Magiera, Das Europäische Parlament, S. 798

8.1.2.3 Parlamentarisch-demokratische Repräsentation ohne gleiches Wahlrecht?

Die Wahlrechtsgleichheit als fundamentaler Grundsatz des Demokratieprinzips garantiert die formal gleiche Teilhabe aller Bürger an der Herrschaft.[198] Erst die prinzipielle Gleichbehandlung aller abgegebenen Stimmen bei der Wahl stellt sicher, daß nicht nur einige wenige, sondern alle Mitglieder des Volkes gemeinsam und in gleicher Weise die Legitimationsbasis der politischen Herrschaftsgewalt darstellen. Nur dies verleiht aber dem Mandat der nach diesem Wahlrechtsgrundsatz gewählten Abgeordneten seinen repräsentativen Charakter.[199]

Im Gegensatz zum nationalen Recht, das die Wahlrechtsgleichheit etwa in Art. 28 Abs. 1 und 38 Abs. 1 GG anordnet[200], wurde auf eine Normierung dieses Grundsatzes im Gemeinschaftsrecht verzichtet. So regeln sowohl Art. 190 Abs. 1 EGV als auch Art. 1 EinfA lediglich die Durchführung der Wahlen als allgemein und unmittelbar, nicht jedoch als gleich.

Trotzdem wird der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit allgemein auch als anwendbar auf die Wahlen zum Europäischen Parlament angesehen. Begründet wird dies einerseits mit dem gemeinschaftsrechtlichen Demokratieprinzip[201], teilweise wird es aus einer Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssätze auch auf den Bereich des Wahlrechts gefolgert[202] oder als spezieller ungeschriebenen Wahlrechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts angesehen.[203] Unter dem Aspekt der Wahlrechtsgleichheit unterliegt das repräsentative Mandat der Mitglieder des Europäi-

---

[198] Kluth, Demokratische Legitimation, S. 69

[199] Böckenförde, Demokratie, S. 327

[200] Zu der in der Bundesrepublik Deutschland geltenden, verfassungsrechtlich bedenklichen Regelung der 5%-Sperrklausel siehe B.II.3.a)

[201] Der Gleichheitssatz und damit die Wahlrechtsgleichheit wird als mit dem Demokratieprinzip untrennbar verbundene Vorstellung angesehen, siehe Huber, Demokratieprinzip, S. 367

[202] Die gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Gleichheitssätze bestehen aus Art. 12 EGV sowie dem ungeschriebenen allgemeinen Gleichheitssatz, siehe Lenz, Wahlverfahren, S. 193

[203] Dies wird mit einer Zusammenschau der einzelnen nationalen Verfassungstraditionen, die sämtlich das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit kennen, der Europäischen Menschenrechtskonvention und des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte begründet, siehe Lenz, Wahlverfahren, S. 192

schen Parlaments schweren Bedenken, die im folgenden näher ausgeführt werden sollen.

8.1.2.3.1 Fehlen eines einheitlichen Wahlverfahrens

Gemäß Art. 7 EinfA in Verbindung mit Art. 138 Abs. 3 EGV a.F. bestand eine Pflicht des Europäischen Parlaments, ein in allen Mitgliedstaaten einheitliches Wahlverfahren zu erarbeiten. Nach Art. 7 Abs. 2 EinfA bestimmt sich das Wahlverfahren bis zum Inkrafttreten eines solchen einheitlichen Wahlverfahrens nach den jeweiligen innerstaatlichen Vorschriften. Seinem Auftrag ist das Europäische Parlament bisher nicht nachgekommen, vielmehr sind zahlreiche Reformbestrebungen gescheitert.[204] Gemäß Art. 190 Abs. 4, 2. Halbsatz EGV genügt nunmehr auch die Erarbeitung eines Entwurfs, der im Einklang mit den gemeinsamen Grundsätzen aller Mitgliedstaaten steht. Damit wird das Ziel eines einheitlichen Verfahrens faktisch aufgegeben.[205]

Unterschiedliche nationale Wahlverfahren können sich auch auf den Gleichheitsgrundsatz auswirken. Zwar ist nach allgemeiner Ansicht zur Sicherstellung einer gleichen Wahl nicht die Festschreibung eines bestimmten Wahlsystems erforderlich, insbesondere kann nicht das System der Verhältniswahl gegenüber dem der Mehrheitswahl[206] als generell vorzugswürdig angesehen werden.[207] Jedoch ist das Erfordernis nur eines (frei wählbaren) Wahlsystems jedenfalls innerhalb eines einzigen Wahlgebietes ohne weiteres einsichtig, da ansonsten die Gefahr besteht, daß ein Teil der

---

[204] Zu den verschiedenen Versuchen der Erarbeitung eines gemeinsamen Wahlverfahrens siehe Jacobs / Corbett / Shackleton, The European Parliament, S. 26 - 29

[205] Rummer, Demokratie als Verfassungsprinzip, S. 263

[206] Im System der *Verhältniswahl*, in dem die Zusammensetzung des Parlaments exakt nach dem Verhältnis der abgegebenen Stimmen erfolgt, beinhaltet die Wahlrechtsgleichheit neben der *Zählwertgleichheit* (jeder Stimmberechtigte besitzt die gleiche Anzahl an Stimmen) auch die *Erfolgswertgleichheit* (jede abgegebene Stimme hat das gleiche Gewicht für die Zusammensetzung des Parlaments). Im *Mehrheitswahlsystem* entscheidet die Stimmenmehrheit über den gewählten Kandidaten, die Minderheitsstimmen haben keine Auswirkung auf die Zusammensetzung des Parlaments. Hier kann daher nur die Zählwertgleichheit garantiert werden, nicht dagegen die Erfolgswertgleichheit, da ja gerade die Minderheitsvoten nicht den gleichen Erfolg im Sinne einer Abbildung im Parlament wie die Mehrheitsvoten haben können, sondern lediglich eine Erfolgschance in sich bergen, siehe Degenhart, Staatsrecht, S. 7 f

[207] Erichsen, Wahlsysteme, S. 25; BVerfGE 59, S. 119 (124)

Wahlberechtigten ungleich einem anderen Teil auf den reinen Zählwert oder einen geringeren Erfolgswert beschränkt und damit der Gleichheitssatz verletzt wird.[208]

In diesem Zusammenhang wurde in der Vergangenheit stets kritisiert, daß im Gegensatz zu den übrigen vierzehn Mitgliedstaaten, in denen das Verhältniswahlsystem praktiziert wurde, im Vereinigten Königreich das Mehrheitswahlsystem galt. Dieses Problem hat sich jedoch mit der neuerdings erfolgten und auch bereits bei den Juni-Wahlen angewandten Wahlrechtsänderung und der hiermit erfolgten Einführung des Verhältniswahlrechts in Großbritannien[209] erledigt.

Weiterhin bestehen bleiben jedoch die verschiedenen nationalen Variationen[210] innerhalb des Verhältniswahlsystems, deren bedeutendste die Frage der Sperrklausel ist, die hier erörtert werden soll. Die Wahlgesetze der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs, Österreichs und Schwedens sehen Sperrklauseln zwischen 4 und 5 % für den Zugang zum Europäischen Parlament vor. Diese Sperrklauseln stellen ohne Zweifel Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit dar, da sie die Chancen kleiner und vor allem neuer Parteien und damit den Erfolgswert der an diese Parteien vergebenen Stimmen erheblich beeinträchtigen. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit besteht nicht schrankenlos, sondern kann, wenn auch unter hohen Anforderungen[211], gerechtfertigt werden.

So hat das BVerfG die auf die Bundestagswahlen bezogene 5%-Klausel des § 6 Abs. 6 BWG[212] als Einschränkung der Erfolgswertgleichheit nur deswegen als gerechtfertigt angesehen, weil sie den mit der Parlamentswahl verfolgten Zielen der Repräsentation und Integration und der Bildung regierungsfähiger Mehrheiten dient und hierzu auch geeignet und erforderlich ist.[213] Auch hinsichtlich der Sperrklausel-Regelung des § 2 Abs. 6 EuWG[214]

---

[208] Huber, Demokratieprinzip, S. 364
[209] Bulletin Quotidien Europe No 7396 vom 3. Februar 1999, S. 4
[210] wie etwa das von einem Alter zwischen 18 (z.B. in Deutschland und Dänemark) und 25 (in Italien) Jahren abhängige passive Wahlrecht
[211] Lenz, Wahlverfahren, S. 216
[212] Bundeswahlgesetz
[213] BVerG in: EuGRZ 1997, S. 41 (44)
[214] Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz) vom 8. März 1994

hat das BVerfG entschieden, daß die hierin liegende Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit gerechtfertigt sei, weil das Europäische Parlament im Rahmen der Integration ein handlungsfähiges Organ bleiben müsse, die weitgefächerte parlamentsinterne Spezialisierung eine Arbeitsteilung notwendig mache und das Parlament zu einer „überzeugenden Mehrheitsbildung“ in der Lage sein müsse.[215] Der durch die unterschiedlichen nationalen Sperrklausel-Regelungen erfolgte Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit kann damit als durch das überragend wichtige Gemeinschaftsgut einer funktionierenden parlamentarischen Tätigkeit gerechtfertigt angesehen werden.[216]

8.1.2.3.2 Unproportionale Mandatskontingente

Eines der zentralen Elemente eines einheitlichen Wahlsystems sollte die ungefähre Übereinstimmung der Anzahl der Wähler pro Parlamentssitz in jedem Mitgliedstaat sein.[217] Dies findet seinen Ausdruck in dem demokratischen Wahlprinzip „one man – one vote“. Die Zuweisung der Abgeordnetensitze an die Mitgliedstaaten erfolgt jedoch nicht proportional zur Wahlbevölkerung[218], sondern wurde mittels eines sogenannten ponderierten Schlüssels derart politisch festgesetzt, daß die Vertretung im Europäischen Parlament um so stärker ist, je kleiner die Mitgliedstaaten sind.[219]

Die großen Mitgliedstaaten sind daher tendenziell unter-, die kleinen Staaten dagegen überrepräsentiert.[220] Dies äußert sich in der Praxis derart, daß ein deutsches Mitglied des Europäischen Parlaments (gewählt vom bevölkerungsreichsten Mitgliedstaat) 829.247 Einwohner vertritt, während auf einen luxemburgischen Abgeordneten (als Vertreter des bevölkerungsschwächsten Mitgliedstaates) lediglich 71.517 Einwohner kommen.[221] Die-

---

[215] BVerfGE 51, 223 (246 ff)

[216] anderer Ansicht Huber, Demokratieprinzip, S. 367 ff, der eine Rechtfertigung der Sperrklauseln aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls aufgrund des derzeitigen Integrationsstandes und der eingeschränkten Kompetenzen des Europäischen Parlaments für unnötig erachtet; überzeugend dagegen Lenz, Wahlverfahren, S. 202 ff

[217] Jacobs / Corbett / Shackleton, The European Parliament, S. 24

[218] Schönberger, Deutsche Europa-Abgeordnete, S. 421

[219] Steffani, Demokratie-Dilemma, S. 38 f

[220] Bergmann / Lenz – Lenz, Der Amsterdamer Vertrag, S. 280

[221] Bulletin Quotidien Europe No 7396 vom 3. Februar 1999, S. 4

se Sitzverteilung entspricht mit ihrer „degressiven Proportionalität“[222] in etwa dem unterschiedlichen Stimmengewicht der Ratsmitglieder bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit.[223] Zur Rechtfertigung dieses Eingriffs in die Wahlrechtsgleichheit wird teilweise auf nationale Demokratien verwiesen, in denen eine (gesetzgeberisch prinzipiell gleichberechtigte) Parlamentskammer nach einem vom Prinzip des „one man – one vote“ abweichenden Verteilungsschlüssel zusammengesetzt ist[224].

Diese Begründung ist jedoch nicht schlüssig, da in diesen Demokratien jedenfalls eine der gesetzgebenden Kammern nach dem Prinzip der Wahlrechtsgleichheit zusammengesetzt ist.[225] Überzeugend wirkt dagegen das Argument, daß die Sicherstellung einer nennenswerten Repräsentation[226] unter Anwendung der „one man – one vote“-Regelung entweder zu einer derartigen Vergrößerung des Europäischen Parlaments führen müßte, daß dessen Arbeitsfähigkeit darunter leiden würde oder aber bei gleichbleibender Abgeordnetenzahl die kleineren Länder praktisch von jeder Einflußnahmemöglichkeit ausgeschlossen würden[227].

Die Kontingentierung nach dem ponderierten Schlüssel stellt insoweit einen geeigneten Ausgleich zwischen dem föderalen und dem demokratischen Prinzip im Spannungsverhältnis einer Mindestrepräsentation jedes (auch des kleinsten) Mitgliedstaates und der Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlamentes dar.[228] Damit ist die Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch die Mandatskontingentierung gemeinschaftsrechtlich gerechtfertigt und steht einer demokratischen Legitimation des Europäischen Parla-

---

[222] Smith, The 1994 Elections, S. 200
[223] Koenig / Haratsch, Europarecht, S. 66
[224] wie etwa der deutsche Bundesrat, dessen Sitzzahl-Abstufung politisch festgelegt ist und der Senat der USA, in dem sich die einzelnen Bundesstaaten als gleichstarke Einheiten gegenüberstehen, siehe Steffani, Demokratie-Dilemma, S. 40
[225] so auch Steffani, Demokratie-Dilemma, S. 41
[226] ein sogenanntes vitales mitgliedstaatliches Interesse, vergleiche Kluth, Demokratische Legitimation, S. 70
[227] Bröhmer, Legislativorgan, S. 212 f
[228] Magiera, Das Europäische Parlament, S. 797, ebenso Grabitz / Läufer, Das Europäische Parlament, S. 35

ments und damit einem repräsentativen Mandat seiner Abgeordneten nicht entgegen.[229]

8.1.2.4 Legitimationsmängel infolge geringer Wahlbeteiligung?

Die Wahlen zum Europäischen Parlament werden allgemein als durch eine geringe Wahlbeteiligung gekennzeichnete Neben- oder Testwahlen für die nationalen Wahlen betrachtet.[230] So lag die Wahlbeteiligung bei den ersten Direktwahlen im Jahr 1979 gemeinschaftsweit bei 62,4 % und sank seitdem stetig bis zu der aktuellen Wahlbeteiligung von etwa 50 %.[231] Demgegenüber lag die Wahlbeteiligung bei der letzten Bundestagswahl bei 82,2 %.[232] Fraglich ist, ob diese relativ geringe Wahlbeteiligung Auswirkungen auf die Legitimität der Abgeordnetenmandate hat.

Eine demokratische Repräsentation ist ideal verwirklicht, wenn der ganze „Demos“ im Sinne aller Wahlberechtigten durch seine Wahl hinter dem Repräsentationsorgan steht, die Wahlbeteiligung also bei 100 % liegt. Es wird jedoch allgemein angenommen, daß bereits die Möglichkeit der Teilnahme an freien, gleichen und geheimen Wahlen für alle Wahlberechtigten, unabhängig von der tatsächlichen Wahlbeteiligung ausreichend für eine demokratische Legitimierung sei. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß jedenfalls in wirklichen Extremfällen (nur ein Wahlberechtigter hat seine

---

[229] so auch Kluth, Demokratische Legitimation, S. 70, andere Ansicht dagegen Lenz, Wahlverfahren, S. 235 f, der die grundsätzliche Eignung von Volksvertretungen zur Wahrung der Interessen zahlenmäßig kleiner Regionen bezweifelt und daher auch kein (einen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit rechtfertigenden) vitales mitgliedstaatliches Interesse auf hinreichende Repräsentation anerkennt

[230] sogenannte secondorder national elections die im Gegensatz zu firstorder elections (nationalen Präsidentschafts- oder Parlamentswahlen) aufgrund fehlender Machtverteilungs- und Regierungsbildungsfunktion neben einer geringen Wahlbeteiligung überdurchschnittlich gute Wahlergebnisse von kleinen und Protestparteien aufweisen und deren Wahlkampagnen national organisiert und von nationalen Belangen dominiert werden, siehe Westlake, A modern guide, S. 98; Smith, The 1994 Elections, S. 199

[231] Die gemeinschaftsweiten Wahlbeteiligungen im einzelnen: 1979: 62,4 %; 1984: 60,4 %; 1989: 58,3 %; 1994: 56,8 %, siehe Mickel, Handlexikon, S. 131

[232] Die Bundestagswahlbeteiligungen lagen zwischen 77,8 % in Jahre 1990 und 91,1 % im Jahre 1972.

Stimme abgegeben, alle übrigen haben von ihrem Recht auf Nichtwahl[233] Gebrauch gemacht), eine legitime Repräsentation der übrigen Bevölkerung dem natürlichen Rechtsgefühl widerspricht.[234] Abgesehen von dieser Extremsituation fällt es dagegen schwer, eine Grenze für eine Mindestwahlbeteiligung zu ziehen, bei deren Unterschreitung eine demokratische Legitimität des so gewählten Parlaments nicht mehr besteht. Im Hinblick auf die durch die Präsidentschafts- und Kongresswahlen in den USA trotz einer regelmäßigen Wahlbeteiligung von weniger als 50 % der Wahlberechtigten unzweifelbar erreichte demokratische Legitimation[235] muß aber auch die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen noch als ausreichend angesehen werden.

8.1.2.5 Die soziale Repräsentation

Mit dem Begriff der „sozialen Repräsentation" verbindet sich die Problematik, inwieweit ein Parlament die Gesellschaftsstrukturen im Hinblick auf Alter, Geschlecht und berufliche Qualifikation widerspiegelt. Eine ideale Repräsentation liegt dann vor, wenn das Parlament einen Mikrokosmos der Gesellschaft darstellt. Die soziale Repräsentation kann sich aus zwei Gründen auf Mandat und Stellung der Abgeordneten auswirken: Zum einen erscheinen Parlamente, die entgegen des bestehenden Gesellschaftsaufbaus zusammengesetzt sind, als in einem symbolischen Sinn weniger legitimiert. Zum anderen hat die soziale Repräsentation potentiell einen erheblichen Einfluss auf die Politik, da der soziale Hintergrund der Abgeordneten deren Entscheidungen und Prioritäten beeinflussen kann.[236]

Bei einer vergleichenden statistischen Auswertung der Sozialstrukturen von Bundestag und Europäischem Parlament muß jeweils festgestellt werden,

---

[233] Jedenfalls in der deutschen Verfassung gibt es keine Wahlpflicht, sondern auch das Fernbleiben von der Wahl ist als negatives Wahlrecht gewährleistet, siehe Kadel, Mindestwahlbeteiligung, S. 54. In Belgien und Luxemburg herrscht dagegen Wahlpflicht, siehe Mickel, Handlexikon, S. 131

[234] Kadel, Mindestwahlbeteiligung, S. 55 f

[235] Woyke, Wahlen, S. 3

[236] Norris / Franklin, Social representation, S. 185 f

daß von einer Spiegelung der gesellschaftlichen Strukturen (noch) keine Rede sein kann[237]. Die Defizite sind in beiden Parlamenten sehr ähnlich:

Bei einer Einordnung der Abgeordneten in die *Altersklassen* „jüngere Generation“ (unter 35 Jahre), „mittleres Alter“ (36 – 55 Jahre) und „ältere Generation“ (über 56 Jahre) muß sowohl für den Bundestag als auch für das Europäische Parlament festgestellt werden, daß entgegen den gesellschaftlichen Altersstrukturen der weit überwiegende Teil der Parlamentarier mittleren Alters ist.

Hinsichtlich des *Geschlechtes* der Abgeordneten kann zwar eine langsame aber stetige Steigerung des Anteils der weiblichen Abgeordneten vermerkt werden, diese weicht jedoch noch immer erheblich von dem tatsächlichen Frauenanteil in der Gesellschaft ab.

Schließlich spiegeln die Parlamente mit ihrem überproportional hohen Anteil an Akademikern auch nicht annähernd das in der Gesellschaft vorzufindende berufliche Ausbildungsprofil wieder. Es kann mithin festgestellt werden, daß sowohl im Bundestag als auch im Europäischen Parlament der Gedanke der sozialen Repräsentation nur unzureichend verwirklicht ist.

8.2 Der Einfluss der Parlamentskompetenzen auf die Qualität des Mandats.

Das demokratisch legitimierte Mandat beinhaltet das Recht der Abgeordneten, sich im Rahmen der Gesetze und der Parlamentsordnung an der parlamentarischen Arbeit zu beteiligen.[238] Demzufolge ist die Qualität des Mandats eng mit den dem Parlament zustehenden Kompetenzen verknüpft. Je stärker die Befugnisse des Parlaments sind, desto mehr kann der Abgeordnete im Rahmen seines Mandates bewirken und umso mehr kann er tatsächlich als Inhaber der vom Volk an ihn verliehenen Staatsgewalt anerkannt werden. Um die Rolle des Parlamentariers zu bestimmen, muß daher zunächst die Rolle des Parlamentes, dem er angehört, analysiert werden.[239] Dabei kann bereits im Vorfeld festgestellt werden, daß die Kompetenzen

---

[237] Die Daten stammen für den Deutschen Bundestag aus 1998, für das Europäische Parlament wird auf Norris / Franklin, Social representation, S. 188 – 191 Bezug genommen.

[238] Hesse, Verfassungsrecht, S. 258

[239] Fleuter, Mandat und Status des MEP, S. 59

des Europäischen Parlamentes, das ursprünglich als reines Anhörungsorgan konzipiert war[240], durch die institutionellen Reformen der Einheitlichen Europäischen Akte, des Maastrichter und des Amsterdamer Vertrages[241] erheblich erweitert worden sind, und das Europäische Parlament damit „auf dem Weg zu einem Parlament klassischer Prägung [...] in den letzten Jahren ein gutes Stück vorangekommen“[242] ist. Ob seine Kompetenzen denen des Bundestages gleichwertig sind, soll die folgende Untersuchung zeigen.

8.2.1 Die klassischen Parlamentsfunktionen

In parlamentarischen Demokratien hat das Parlament gewisse klassische Aufgaben von denen die wichtigsten die *Legislativfunktion*, die die Beteiligung des Parlaments an der Gesetzgebung betrifft, die *Kreationsfunktion*, mit der die Mitwirkung des Parlaments bei der Wahl der Exekutive gemeint ist, und die *Kontrollfunktion* im Sinne eines prüfenden Nachvollziehens der Regierungstätigkeit[243] sind. Im folgenden soll nun die Ausprägung dieser Funktionen im Bundestag und im Europäischen Parlament im Hinblick auf deren Auswirkung auf das Mandat der Abgeordneten verglichen werden.

---

[240] Damals bestand die alleinige Kompetenz des Parlaments darin, Debatten über alle erdenklichen Themen zu führen, eine Tradition, die auch heute noch das parlamentarische Tagesgeschäft beeinflußt. So sind viele Parlamentarier der Ansicht, daß die Welt zu allen nur möglichen Fragen eine Äußerung des Europäischen Parlaments erwarte. Dies führt zu überfrachteten Tagesordnungen und damit zu einer “inhaltlichen Verzettelung”, siehe Neßler, Konsens und Dissens, S. 179

[241] Als der große Gewinner des Amsterdamer Vertrages im Institutionengefüge der Europäischen Union wird das Europäische Parlament angesehen, siehe Hilf / Pache, Vertrag von Amsterdam, S. 710

[242] Huber, Integration, S. 217

[243] Dabei wird im Rahmen der Kontrollfunktion zwischen informativen Kontrollbefugnissen (die der Erlangung von Tatsachenkenntnissen dienen) und sanktionierenden Kontrollrechten (mit denen Rechtsfolgen gegenüber anderen Organen oder Dritten herbeigeführt werden können) unterschieden, siehe Suski, Volksvertretung, S. 99 f

8.2.1.1 Die Legislativfunktion

8.2.1.1.1 Im Bundestag:

Der **Bundestag** besitzt eine sogenannte „Rechtsetzungsprärogative“[244]. Das bedeutet nach Art. 77 Abs. 1 GG, daß er im Rahmen seiner Zuständigkeiten und unter Beachtung der Mitwirkungsbefugnisse der übrigen am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe (Bundesregierung, Bundesrat und Bundespräsident) die *Gesetze beschließt*.[245] Dabei richtet sich der Grad der Beteiligung des Bundesrates danach, ob es sich bei dem zu beschließenden Gesetz um ein Einspruchs- oder Zustimmungsgesetz handelt. Der wesentliche Unterschied liegt darin, daß der Bundestag Einspruchsgesetze nach den Art. 77 Abs. 2 – 4 und 78 GG auch bei Einspruch des Bundesrates mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder beschließen kann, Zustimmungsgesetze dagegen gemäß den Art. 77 Abs. 2 a und 78 GG bei verweigerter Zustimmung des Bundesrates gescheitert sind. Die fehlende Zustimmung des Bundesrates kann hier also nicht kompensiert werden.[246] Das Recht zur Einbringung von *Gesetzesvorlagen* haben nach Art. 76 Abs. 1 GG die Bundesregierung, der Bundesrat sowie Abgeordnete aus der Mitte des Bundestages (gemäß § 76 Abs. 1 GOBT mindestens 5 % der Mitglieder des Bundestages oder eine Fraktion). Dabei geht der Großteil der Gesetzesinitiativen (regelmäßig mehr als 60 %) aufgrund der Vorarbeit ihrer personell und materiell besonders gut ausgestatteten Ministerialbürokratie von der Bundesregierung aus.[247]

8.2.1.1.2 Im Europäischen Parlament

Ursprünglich umfassten die Kompetenzen des **Europäischen Parlaments** hinsichtlich des *Rechtsetzungsverfahrens* der Gemeinschaft nur eine Beratungsfunktion in Form von Anhörungsrechten sowie die Zustimmung zu (einigen wenigen) konstitutiven, vom Rat einstimmig zu beschließenden Rechtsakten. Im Verlauf des Integrationsprozesses gelang es dem Parlament aber zunehmend, seine Kompetenzen auszubauen. So wurde in der

---

[244] Achterberg, Parlamentsrecht, S. 75
[245] Isensee / Kirchhof – Klein, Handbuch des Staatsrechts, S. 350
[246] Degenhart, Staatsrecht, S. 174
[247] Isensee / Kirchhof – Klein, Handbuch des Staatsrechts, S. 352

Einheitlichen Europäischen Akte das Verfahren der Zusammenarbeit von Rat und Parlament (Art. 252 EGV) eingeführt, das sich dadurch auszeichnet, daß die Letztentscheidungsbefugnis zwar beim Rat allein verbleibt, das Parlament aber das zur Verabschiedung des Rechtsaktes nötige Quorum für den Ratsbeschluss durch Änderungsvorschläge oder eine Ablehnung erhöhen kann.[248] Der Maastrichter Vertrag erweiterte die Rechtsetzungskompetenzen des Europäischen Parlaments durch Einführung des Mitentscheidungsverfahrens (Art. 251 EGV), wonach Rechtsakte der Gemeinschaft im Anwendungsbereich dieses Verfahrens gegen den Willen des Parlaments nicht zustande kommen können. Das Mitentscheidungsrecht ist mehr als ein Vetorecht oder eine bloße negative Gesetzgebungskompetenz[249], sondern ändert vielmehr das institutionelle Verhältnis von Rat und Parlament in dem Sinne, daß sich die beiden Organe jetzt ebenbürtig gegenübertreten und gemeinsam die Verantwortung für einen positiven Verfahrensabschluss tragen.[250] Im Amsterdamer Vertrag wurde schließlich das Mitentscheidungsverfahren vereinfacht und auf etwa 20 weitere Anwendungsfälle ausgedehnt, so daß nunmehr das Parlament für den größten Teil der sekundärrechtlichen Gesetzgebung als ein dem Rat weitgehend gleichberechtigter und gleichgewichtiger echter Mitgesetzgeber angesehen werden kann.[251] Im Hinblick auf die nicht unter den Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens fallende Rechtsetzung[252] muß jedoch festgestellt werden, daß das Europäische Parlament eine dem Bundestag entsprechende Stellung als Gesetzgeber noch nicht voll verwirklicht hat.[253]

Im Gegensatz zum Bundestag verfügt das Europäische Parlament nicht über ein *Gesetzesinitiativrecht*, vielmehr liegt das Initiativmonopol bei der Kommission. Zwar kann das Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder die Kommission gemäß Art. 192 Abs. 2 EGV zu Rechtsetzungsinitiativen auffordern und damit diesbezüglich einen gewissen Einfluss auf die Kommission nehmen[254], dieser Einfluss unterscheidet sich jedoch tiefgreifend

---

[248] Kluth, Demokratische Legitimation, S. 73
[249] Ress, EP als Gesetzgeber, S. 225
[250] Nickel, Kommentar zum Amsterdamer Vertrag, S. 221
[251] Riedel, Vertrag von Amsterdam, S. 547
[252] wie etwa das Komitologieverfahren, also die exekutive Gesetzgebung der Kommission
[253] Rummer, Demokratie als Verfassungsprinzip, S. 273
[254] Decker, Organe der EGen und der EU, S. 886

von dem eigenen Recht, eine Initiative mit selbstgewähltem Inhalt einzubringen.[255]

8.3 Die Kreationsfunktion

8.3.1 Im Bundestag

Gemäß Art. 63 GG wird der Bundeskanzler auf Vorschlag des Bundespräsidenten vom **Bundestag** gewählt. Nötig ist dafür die Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestages. Die einzelnen Bundesminister werden dagegen nach Art. 64 GG auf Vorschlag des Bundeskanzlers vom Bundespräsidenten ernannt oder entlassen. Aufgrund der Mehrheitswahl des Kanzlers ist das Parlament vom Gegensatz der die Regierung stützenden Mehrheitsfraktion und der oppositionellen Minderheitsfraktion geprägt.

8.3.2 Im Europäischen Parlament:

Die Stellung des **Europäischen Parlaments** im Hinblick auf die Ernennung der Kommission wurde durch den Amsterdamer Vertrag verstärkt. So regelt nun Art. 214 Abs. 2 EGV, daß die Benennung des Präsidenten der Kommission, die im gegenseitigen Einvernehmen der Regierungen der Mitgliedstaaten erfolgt, der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedarf. Wirksamkeitsvoraussetzung der Ernennung des gesamten Kommissionskollegiums ist dann ein Zustimmungsvotum des Parlaments, das Parlament muß also der Kommission sein Vertrauen aussprechen.

Dagegen hat das Parlament auch weiterhin keinen Einfluss auf die Zusammensetzung des ungleich wichtigeren, aus Vertretern der Mitgliedstaaten[256]

---

[255] so auch Apel, Der kranke Koloß, S. 25; andere Ansicht aber Rummer, Demokratie als Verfassungsprinzip, S. 276, die das Aufforderungsrecht nach Art 192 Abs. 2 EGV als faktisches Initiativrecht wertet, da die vom Europäischen Parlament kontrollierte Kommission der Aufforderung stets nachkommen werde

[256] Der Rat besteht aus Mitgliedern der nationalen Exekutive, wobei seine personelle Besetzung je nach Beratungsgegenstand wechselt. Der Rat besteht daher nicht als ständiges Gremium, sondern wird als Rat der jeweiligen zuständigen Fachminister einberufen, siehe Bergmann / Lenz – Wirtz, Der Amsterdamer Vertrag, S. 297

bestehenden Ministerrates.[257] Im Hinblick darauf, daß nicht die Kommission, sondern der Rat das maßgebliche Entscheidungsgremium ist[258], die Kommission folglich nicht als eine „europäische Koalitionsregierung“ angesehen werden kann, kann keine Rede von dem „Übergang zu einem parlamentarischen Regierungssystem auf europäischer Ebene“ sein.[259] Anders als der Bundestag stellt das Europäische Parlament nicht die Regierung. Insofern fehlt der den Bundestag prägende Gegensatz von Regierungs- und Oppositionsfraktion.

Die Europäische Union kann somit als ein „Regierungssystem ohne institutionalisierte Opposition“ bezeichnet werden.[260] Das wirkt sich auf den parlamentarischen Willensbildungsprozess derart aus, daß das Europäische Parlament eher der Konsenssuche als dem Konflikt zuneigt,[261] da die Hauptfunktionen einer parlamentarischen Opposition, nämlich die Kontrolle und Kritik der Regierung sowie das Aufzeigen von inhaltlichen und personellen Alternativen entfallen. Auch ist eine Einflussnahme auf die Rechtsetzung durch das häufige Erfordernis absoluter Mehrheiten nur durch überfraktionellen Konsens zu erreichen.[262] Ermöglicht wird ein Konsens im Plenum häufig erst durch das Bemühen des Europäischen Parlaments um eine möglichst frühzeitige Beteiligung aller politischen Interessengruppen an dem Willensbildungsprozess.

---

[257] Suski, Volksvertretung, S. 109
[258] Apel, Der kranke Koloß, S. 15, siehe auch oben C.I.1.b)
[259] so aber Ress, EP als Gesetzgeber, S. 225
[260] Neßler, Konsens und Dissens, S. 159
[261] “Das Europäische Parlament gilt als Parlament des Ausgleichs, nicht des Streits”, siehe Neßler, Konsens und Dissens, S. 158; auch wird das Parlament als konsensuale Einheit bezeichnet, die, wenn irgend möglich, das Integrieren stets dem Ausschließen und den Konsens stets der Konfrontation vorziehe, sieheWestlake, A modern guide, S. 110
[262] Westlake, A modern guide, S. 110 f

8. 4 Die Kontrollfunktion

8.4.1 Im Bundestag:

Um eine wirksame parlamentarische Kontrolle auszuüben, steht dem **Bundestag** eine Reihe von Kontrollmitteln zur Verfügung. Zu nennen sind hier insbesondere das Interpellationsrecht, das Enquêterecht sowie die Möglichkeit eines konstruktiven Mißtrauensvotums.

8.4.1.1 Interpellationsrecht

Dem gegenüber der Bundesregierung bestehenden *Interpellationsrecht*, also dem Recht des Parlaments Fragen zu stellen[263], entspricht die grundsätzliche Beantwortungspflicht der Bundesregierung.[264]

8.4.1.2 Enquêterecht

Das *Enquêterecht* des Bundestages, also das Recht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ist in Art. 44 GG geregelt. Das Enquêterecht gibt dem Bundestag die Möglichkeit, eigene Tatsachenerhebungen anzustellen, ohne dabei auf die Hilfe der Bundesregierung (die ja selbst Gegenstand der Untersuchung sein könnte) angewiesen zu sein. Die Möglichkeiten der Beweiserhebung umfassen das Akteneinsichtsrecht und das Recht der (öffentlichen) Zeugenanhörung samt der Befugnis ihrer Zwangsvorführung und Vereidigung.[265] Ein Untersuchungsausschuß wird entweder durch Mehrheitsbeschluß (Mehrheitsenquête) oder auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Bundestages (Minderheitsenquête)[266] eingesetzt.

---

[263] in den diversen Formen der Großen und Kleinen Anfrage, der Fragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung, der Fragestunde und der Aktuellen Stunde, die in §§ 100 – 106 GOBT sowie der Richtlinie für die Fragestunde und für die schriftlichen Einzelfragen (Anlage 4 zur GOBT) geregelt sind, siehe Schneider / Zeh – Steffani, Parlamentsrecht, S. 1332 f

[264] Isensee / Kirchhof – Klein, Handbuch des Staatsrechts, S. 361; anderer Ansicht aber Achterberg, Parlamentsrecht, S. 462 f

[265] Schneider / Zeh – Steffani, S. 1334

[266] Die Minderheitsenquête ist eine deutsche Besonderheit, die in keinem anderen Land bekannt ist, siehe Schneider / Zeh – Steffani, S. 1334

8.4.1.3 Konstruktives Mißtrauensvotum

Schließlich ist das in Art. 67 GG geregelte *konstruktive Mißtrauensvotum* als bedeutendstes Sanktionsmittel der parlamentarischen Kontrolle zu nennen. Mit dem konstruktiven Mißtrauensvotum hat der Bundestag die Möglichkeit, den Bundeskanzler und damit die Regierung aus politischen Gründen zu stürzen, indem die Mehrheit der Bundestagsmitglieder einen Kanzlernachfolger wählt. Die vom Grundgesetz gestellten Voraussetzungen des Misstrauensvotums (konstruktiv durch das Erfordernis der Wahl eines Nachfolgers; absolute Mitgliedermehrheit) sollen die Stabilität der Regierung fördern und den Einsatz des Misstrauensvotums lediglich als ultima ratio klarstellen.[267]

8.4.2 Im Europäischen Parlament:

Bei der Beurteilung der Kontrollkompetenzen des **Europäischen Parlaments** muß grundsätzlich zwischen den Möglichkeiten einer Kontrolle der Kommission und des Rates unterschieden werden. Die wichtigsten Kontrollrechte des Parlaments sind (ähnlich denen des Bundestages) das Interpellationsrecht, das Enquêterecht und das Recht eines Mißtrauensvotums[268].

8.4.2.1 Interpellationsrecht

Sowohl hinsichtlich der Kommission als auch des Rates hat das Europäische Parlament ein *Interpellationsrecht.*[269] Inhalt der Anfragen können alle rechtlichen oder tatsächlichen Gegenstände der Verträge sowie die der

---

[267] Aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Konstruktion sowie des relativ stabilen Parteiensystems in Deutschland wurden bis heute erst zwei Mißtrauensanträge gestellt, von denen der erste im Jahr 1972 fehlschlug, der zweite im Jahr 1982 dagegen erfolgreich war und zum Wechsel der SPD-FDP-Regierungskoalition unter Bundeskanzler Helmut Schmidt zur CDU/CSU-FDP-Regierungskoalition unter Bundeskanzler Helmut Kohl führte, siehe Schneider / Zeh – Steffani, S. 1360

[268] Dieses Recht besteht, wie unten C.I.3.b)(3) näher ausgeführt, jedoch nur gegenüber der Kommission

[269] Das Fragerecht besteht in den Formen der Fragestunde und der Anfragen zur mündlichen oder schriftlichen Beantwortung. Es findet seine Rechtsgrundlage gegenüber der Kommission in Art. 197 Abs. 3 EGV, hinsichtlich des Rates in Art. 197 Abs. 4 EGV, sowie in den für beide Organe geltenden Art. 42 – 44 GOEP

Kommission zustehenden Aufgaben, Befugnisse und Tätigkeiten darstellen.[270]

8.4.2.2 Untersuchungsausschusses

Das Europäische Parlament hat gemäß Art. 193 EGV das Recht zur Einsetzung eines *Untersuchungsausschusses*, um behauptete Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht oder Missstände bei der Anwendung desselben zu prüfen. Dieses politisch hochwirksame Recht wurde erst mit dem Maastrichter Vertrag eingeführt.[271] Um die Anwendung dieses Rechts durch das Parlament darzulegen, soll im folgenden die parlamentarische Untersuchung der BSE[272]-Krise von 1996 dargestellt werden, die großes öffentliches Aufsehen erregt hat.[273]

Am 18.07.1996 setzte das Parlament einen Untersuchungsausschuss mit dem Auftrag ein, „behauptete Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht bzw. Missstände bei der Anwendung desselben im Zusammenhang mit BSE [zu] prüfen." Untersucht werden sollten insbesondere Handlungen bzw. Unterlassungen bei der Bekämpfung von BSE seitens der Kommission, des Rates und des Vereinigten Königreiches.

Der Einsetzung des Untersuchungsausschusses vorausgegangen war das Aufkommen einer als BSE bezeichneten Rinderseuche und dem nachfolgenden deutlichen Ansteigen von Fällen der (zuvor sehr selten auftretenden) Creutzfeld-Jakobschen Krankheit in Großbritannien. Da sich die

---

[270] Die Zahl der parlamentarischen Anfragen wächst stetig, so daß man sie als das wichtigste Kontrollmittel des einzelnen Parlamentariers bezeichnen kann, siehe Bekkedorf, Untersuchungsrecht, S. 126. So betrug etwa im Jahre 1996 die Anzahl der schriftlichen Anfragen 4.131, die der mündlichen lag bei 1.314, siehe Woyke, Wahlen, S. 4. Durch seine weitgefächerten Themen spiegelt das Fragerecht die europäische Wirklichkeit überaus facettenreich wieder, dies gelangt jedoch aufgrund der langen Zeitspanne, die zwischen Erledigung der Anfrage und ihrer Veröffentlichung liegt, kaum in das Bewußtsein der europäischen Bürger, siehe Grunwald, Fragen, S. 385.

[271] Vor der ausdrücklichen vertraglichen Regelung wurde das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses aus dem Selbstorganisationsrecht des Europäischen Parlaments gefolgert, siehe Ott, Kontrollfunktionen, S. 239

[272] Bovine Spongiforme Enzephalopathie

[273] Zur Gang des Verfahrens siehe Beckedorf, Bestandsaufnahme, S. 239 - 252

Symptome beider Krankheiten sehr ähnlich sind[274], wurde der Verdacht laut, daß eine Übertragung von dem verseuchten Fleisch auf den Menschen möglich und dies den öffentlichen Stellen auch bekannt gewesen sei, diese aber dennoch nichts zur Eindämmung der Gefahr unternommen hätten.

Das Untersuchungsverfahren fand seinen Abschluss in dem Bericht des Untersuchungsausschusses für BSE, in dem dieser seine Untersuchungsergebnisse und Schlussfolgerungen darlegte. Darin wurden insofern erhebliche Verletzungen des Gemeinschaftsrechts und Missstände bei dessen Anwendung festgestellt, als der britischen Regierung vorgeworfen wurde, das BSE-Problem nicht nur jahrelang falsch eingeschätzt und daher mit der Bekämpfung der Seuche Jahre zu spät begonnen zu haben, sondern darüber hinaus die Seuche betreffende Gemeinschaftsentscheidungen blockiert zu haben. Der Kommission wurde vorgehalten, sie habe sich unter dem Druck der britischen Regierung bemüht, das Problem zu verharmlosen. Sie habe einen störungsfreien Rindfleischmarkt höher gewichtet als etwaige Risiken für die menschliche Gesundheit und dadurch viel zu spät Seuchenbekämpfungsmaßnahmen ergriffen. Infolge seiner Feststellungen sprach der Ausschuss verschiedene Empfehlungen hinsichtlich der Transparenz und Kontrolle der Maßnahmen zur BSE-Bekämpfung und zum Schutz der Volksgesundheit, der Wiederherstellung des reibungslosen Funktionierens der Märkte sowie der Maßnahmen im Zusammenhang mit den vom Ausschuss festgestellten Rechtsverletzungen aus.[275]

---

[274] Beide Krankheiten sind chronisch-degenerative Erkrankungen des Nervensystems, in deren Verlauf es zu einem globalen Ganglienschwund der Hirnrinde, des Hirnstamms und der Stammganglien kommt, der sich in fortschreitenden spastischen Lähmungen und Demenz äußert und schließlich zum Tode führt, siehe Brockhaus, Stichwort: Creutzfeld-Jacobsche Krankheit

[275] In der Plenarsitzung vom 18. und 19. Februar 1997 debattierte das Europäische Parlament den Untersuchungsbericht und drohte der Kommission einen Mißtrauensantrag nach Art. 201 EGV für den Fall an, daß die Kommission die Empfehlungen des Ausschusses nicht bis spätestens Ende November umgesetzt habe. Die Kommission ist daraufhin verstärkt tätig geworden. Das trotzdem im Februar 1998 gestellte Mißtrauensvotum hatte keinen Erfolg

8.4.2.3 Misstrauensantrag

Schließlich steht dem Europäischen Parlament gegen die Kommission (nicht jedoch gegen den Rat[276]) gemäß Art. 201 EGV das Recht des *Mißtrauensantrags* zu. Sofern die erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und die Mehrheit der Mitglieder des Parlaments erreicht wird, müssen die Mitglieder der Kommission geschlossen ihr Amt niederlegen.[277] Die Gebundenheit des Europäischen Parlaments an die, gegenüber dem Misstrauensvotum des Bundestages (für dessen Erfolg eine einfache Mitgliedermehrheit ausreicht), höhere Zweidrittelmehrheit stellt systematisch ein kontrollrechtliches Defizit dar.

Empirisch kann jedoch nachgewiesen werden, daß die hohe Hürde sich bisher nicht als ein Defizit erwiesen hat, da alle bisherigen Misstrauensanträge sogar die einfache Mehrheit verfehlt haben.[278] Trotz dieser bisherigen Fehlschläge kann das Misstrauensvotum als effektives Kontrollmittel angesehen werden, da jedenfalls die Möglichkeit seines Erfolges besteht und die Kommission sich dessen auch stets bewusst ist.[279] Das Recht des Parlaments auf Stellung eines Misstrauensantrags hat vor kurzem durch den geschlossenen Rücktritt der Kommission am 16. März europaweite Schlagzeilen gemacht. Daher sollen die Ereignisse, die zu diesem Rücktritt ge-

---

[276] Eine rechtlich sanktionierte politische Kontrolle des Rates durch das Europäische Parlament erscheint auch für die Zukunft als unwahrscheinlich. Daher wird gefordert, daß das Parlament sein Gewicht als "Diskussionsforum" einbringe, siehe Rummer, Demokratie als Verfassungsprinzip; Dabei verdeutlichen gerade die gegen die Kommission bestehenden Kontrollrechte, daß dem Europäischen Parlament durchgreifende Kontrollmöglichkeiten gegenüber dem Rat fehlen, siehe Ott, Kontrollfunktionen, S. 247

[277] Westlake, Commission and Parliament, S. 25 beschreibt das Mißtrauensvotum aufgrund dieser Folge als die "Nuklearwaffe" des Parlaments, dessen Folgen, ähnlich denen eines Nuklearkrieges geradezu undenkbar schrecklich seien.

[278] Bröhmer, Legislativorgan, S. 207; Bis heute gelangten sieben Mißtrauensvoten zur Abstimmung, die jedoch sämtlich keinen Erfolg hatten, siehe Ott, Kontrollfunktionen, S. 240 f

[279] Beckedorf, Untersuchungsrecht, S. 149; Das Mißtrauensvotum als Damoklesschwert über dem Kopf der Kommission erhält die Bereitschaft der Kommission aufrecht, auf alle Zeichen parlamentarischer Unzufriedenheit frühzeitig einzugehen, siehe Westlake, Commission and Parliament, S. 25 f

führt haben, an dieser Stelle erläutert werden.[280] Der direkte Auslöser des Rücktritts der Kommission war die Veröffentlichung des Berichts des „Ausschusses unabhängiger Sachverständiger über Anschuldigungen betreffend Betrug, Missmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission“, in dem neben kollektivem Versagen der Kommission im Verwaltungsvollzug auch Fälle individueller Verantwortlichkeit einzelner Kommissare festgestellt wurden. Der Einsetzung dieses Ausschusses war im Zusammenhang mit Betrugs- und Korruptionsvorwürfen bei der Ausführung des Gesamthaushalts für das Jahr 1996 ein länger andauernder Streit zwischen dem Parlament und der Kommission vorausgegangen.

So hatte das Parlament eine Entlastung der Kommission für die Ausführung des Haushaltsplanes 1996 zunächst aufgeschoben und im Dezember 1998 schließlich abgelehnt, nachdem die Rechtmäßigkeit der den Haushaltszahlungen zugrundeliegenden Vorgänge vom Rechnungshof bezweifelt worden war. In diesem Zusammenhang wurden auch zwei Misstrauensanträge gegen die Kommission eingebracht, ein fraktionsübergreifender Antrag und ein Votum der Sozialistischen Fraktion des Europäischen Parlaments. Allerdings war nur der fraktionsübergreifende Misstrauensantrag tatsächlich gegen die Kommission gerichtet.

Der Misstrauensantrag der Sozialistischen Fraktion kann dagegen als Versuch gedeutet werden, angesichts der für den Erfolg des Votums nötigen, aber bisher nie erreichten Zweidrittelmehrheit als sicher erscheinenden Verwerfung eine Art (vertraglich nicht vorgesehenes) Vertrauensvotum für die Kommission zu etablieren und sie damit politisch zu stärken.[281] Die Sozialistische Fraktion zog ihren Antrag in der Sitzung des Parlaments am 14. Januar 1999 zurück, über den fraktionsübergreifenden Antrag wurde jedoch abgestimmt. Er erhielt eine Zustimmung von 42 % aller Abgeordneten.[282] Im Anschluss an den gescheiterten Misstrauensantrag wurde in der Sitzung die Einsetzung des Ausschusses unabhängiger Sachverständiger beschlos-

---

[280] Zur Chronologie der Ereignisse siehe Hummer / Obwexer, Rücktritt der Europäischen Kommission, S. 79 – 86 sowie Ott, Kontrollfunktionen, S. 233 - 236

[281] Diese Zielsetzung der Sozialistischen Fraktion wird aus der Begründung des Mißtrauensantrags deutlich, siehe Hummer / Obwexer, Rücktritt der Europäischen Kommission, S. 79

[282] Dies stellt die größte Mehrheit dar, die jemals ein Mißtrauensantrag des Europäischen Parlaments auf sich vereinigen konnte.

sen. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um einen Untersuchungsausschuss im Sinne des Art. 193 EGV, vielmehr wurde er durch eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament und Kommission eingesetzt.

In dieser Vereinbarung verpflichteten sich das Parlament und die Kommission, dem Ausschuss ungehinderte Akteneinsicht zu gewähren und die vor den Ausschuss geladenen Mitglieder und Beamten der Kommission von deren Pflicht zur Amtsverschwiegenheit zu entbinden.[283] Das Ergebnis seiner Untersuchung veröffentlichte der Ausschuss in seinem Bericht vom 15. März 1999. Hierin stellte er nicht nur die mangelhafte kollektive Aufsicht und Kontrolle der Kommission über ihre Dienststellen im Hinblick auf Betrug und Korruption nebst allgemeinen Missständen in der Kommissionsbürokratie, sondern auch (im Falle der französischen Kommissarin Cresson) eine individuelle Verantwortlichkeit durch Günstlingswirtschaft fest. Aufgrund dieser Feststellungen trat die Kommission am 16. März 1999 geschlossen zurück.

In den Medien wurde dem Europäischen Parlament aufgrund der geschlossenen Amtsniederlegung der Kommission ein Bedeutungszuwachs zugesprochen und festgestellt, daß es erwachsen geworden sei und seine Aufgaben als parlamentarischer Kontrolleur der „Regierung“ emanzipiert wahrnehme.[284] Dem kann jedoch bei kritischer Betrachtung nur bedingt beigepflichtet werden: Zum einen stellt sich der Rücktritt letztlich vor allem als eine Bestätigung der gründlichen und unabhängigen Wahrnehmung seiner Kontrollaufgaben durch den Rechnungshof dar[285], zum anderen ist es angesichts der für ein Misstrauensvotum bisher noch nie erreichten Zweidrittelmehrheit äußerst fraglich, ob das Parlament eine Sanktion der Pflichtverletzungen durch die Kommission hätte durchsetzen können.

---

[283] Zu den zu vermutenden Gründen für diesen Verzicht des Europäischen Parlaments auf seine ihm primärrechtlich auch ohne Absprache mit der Kommission zustehende Untersuchungsbefugnis siehe Hummer / Obwexer, Rücktritt der Europäischen Kommission, S. 81

[284] siehe Ott, Kontrollfunktionen, S. 232

[285] Ott, Kontrollfunktionen, S. 247

8.4.3 Waffengleichheit der Parlamente?

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Europäische Parlament durch seine institutionellen Reformen eine kontinuierliche Funktionserweiterung erfahren hat[286] und daß seine Entwicklung auf immer mehr Rechte hinausläuft.[287] Dennoch kann im Hinblick auf die im Vergleich zum Bundestag vorhandenen Kompetenzdefizite (Legislativfunktion: kein Initiativrecht / kein Mitgesetzgebungsrecht in allen gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzungsbereichen; Kreationsfunktion: kein Mitwirkungsrecht bei der Ernennung des Rates; Kontrollfunktion: Zweidrittelmehrheit für Misstrauensvotum / keine wirksame Kontrolle des Rates) nicht von einer vollen Verwirklichung der klassischen Funktionen eines nationalen Parlaments gesprochen werden. Somit entspricht auch die Qualität des Mandats eines Mitgliedes des Europäischen Parlaments nicht ganz derjenigen eines Abgeordneten des Deutschen Bundestages.

8.5 Das freie Mandat

8.5.1 Gewährleistung und Inhalt des freien Mandats

8.5.1.1 Deutscher Bundestag

Gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sind die Abgeordneten des ***Deutschen Bundestages*** „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Diese Garantie umfasst den Schutz des einzelnen Abgeordneten vor allen Maßnahmen, die seine auf Bestand und Ausübung des Mandats bezogene Selbständigkeit und Unabhängigkeit als Repräsentant des Volkes in Frage stellen.[288] Durch die Befreiung von Fremdbestimmung wird der Abgeordnete erst zur Eigenbestimmung befähigt.[289] Er ist somit frei, nur seiner Überzeugung zu folgen. Dies gilt nicht nur bei sogenannten Gewissensfragen, sondern bei allen seinen Entscheidungen.

---

[286] Ott, Kontrollfunktionen, S. 237
[287] Rummer, Demokratie als Verfassungsprinzip, S. 273
[288] Schneider / Zeh – Badura, Parlamentsrecht, S. 492
[289] Stern, Staatsrecht, S. 1070

Indem die Verfassung dem Abgeordneten ein derartiges freies Mandat einräumt, gibt sie ihm die Möglichkeit, kraft seiner eigenen, durch die Wahl erworbenen Legitimation an der parlamentarischen Willensbildung mitzuwirken und damit zugleich die individuellen Vorstellungen der Bürger, als deren Repräsentant er auftritt, zu einem überindividuellen Gesamtwillen zu verbinden.[290] Der Abgeordnete ist als Vertreter des ganzen Volkes nur der Gesamtheit des Volkes verantwortlich, nicht dagegen einer Partei, einem Verband oder seinen Wählern.[291] Damit wird eine Behinderung des Meinungsbildungsprozesses ausgeschlossen und ein offener politischer Prozeß gewährleistet.[292]

8.5.1.2 Europäisches Parlament

Die Freiheit des Mandats der Mitglieder des ***Europäischen Parlaments*** ist in Art. 4 Abs. 1 EinfA normiert. Hiernach sind die Abgeordneten „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden". § 2 EuAbgG betont darüber hinaus die ausschließliche Bindung der Abgeordneten an ihr Gewissen. Das freie Mandat der Europaparlamentarier entspricht seinem Inhalt nach also der den Bundestagsabgeordneten zustehenden Garantie. Damit soll den Abgeordneten ermöglicht werden, die europäische Dimension ihres Mandats in Unabhängigkeit von nationalen Aufträgen und Weisungen wahrzunehmen und als Vertreter des „europäischen Volkes" aufzutreten.[293]

8.6 Abgeordneter und Fraktion

Das freie Mandat scheint in einem gewissen Widerspruch zu dem System der modernen Parteiendemokratie zu stehen, die ihren Ausdruck sowohl in Art. 21 GG als auch in Art. 191 EGV findet. So wird teilweise aus der Be-

---

[290] Isensee / Kirchhof – Klein, S. 369

[291] Stern, Staatsrecht, S. 1069; Anders dagegen dieTheorie des realplebiszitären Mandats, nach der das Wahlprogramm einer Partei aufgrund des Wahlaktes zur rechtsverbindlichen Leitlinie ihres politischen Handelns im Verlauf der folgenden Legislaturperiode wird. Hiernach wäre ein radikaler Wechsel oder die Entscheidung neu auftauchender grundsätzlicher Fragen mangels Legitimation ohne Neuwahlen unmöglich. Diese Theorie ist wegen einer zu starken Einschränkung der parlamentarischen Willensbildung abzulehnen, siehe Isensee / Kirchhof – Klein, Handbuch des Staatsrechts, S. 370; Hesse, Verfassungsrecht, S. 257

[292] Stern, Staatsrecht, S. 1071

[293] Fleuter, Mandat und Status des MEP, S. 106

obachtung, daß die Parlamentarier heute nicht mehr als Einzelpersönlichkeiten, sondern (vor allem) als Mitglieder ihrer politischen Parteien gewählt werden, geschlossen, daß die Garantie des freien Mandats nur noch die Bedeutung habe, „gewisse äußerste Konsequenzen des Parteienstaates abzuwehren“.[294]

So hat auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt, daß zwischen Art. 38 GG, der einen Grundsatz aus dem ideologischen Bestand des Verfassungsrechts der liberalen Demokratie darstelle und Art. 21 GG eine prinzipielle Unvereinbarkeit bestehe.[295] Dem kann jedoch nicht beigepflichtet werden. Art. 38 GG stellt vielmehr eine verfassungsrechtlich notwendige Begrenzung des Einflusses der Parteien auf den Abgeordneten dar,[296] mit der die Offenheit des parlamentarischen Willensbildungsprozesses gesichert werden soll. Das vom Bundesverfassungsgericht gesehene Spannungsverhältnis zwischen Parteiendemokratie und freiem Mandat besteht daher lediglich zwischen den verfassungsrechtlichen Normen und der politischen Praxis.[297]

Diese politische Notwendigkeit des Agierens zwischen freier Gewissensentscheidung und parteipolitischen Vorgaben wird vor allem unter dem Gesichtspunkt der Fraktionsdisziplin diskutiert. Fraktionsdisziplin kann dabei als Versuch der Fraktionen, ein einheitliches Handeln in der politischen Arbeit durch vorgeschaltete innerfraktionelle Willensbildung zu erreichen, definiert werden.[298] Sie ist für die parlamentarische Arbeit notwendig und solange zulässig, als sie dem Abgeordneten nicht ein bestimmtes parlamentarisches Verhalten verbindlich und unter Androhung von Sanktionen auferlegt.[299]

Durch den Schutz vor rechtlichen Sanktionen erscheint geschlossenes fraktionelles Handeln in erster Linie als Frage freier Zustimmung, die ihre Grundlage entweder in der Überzeugung des Abgeordneten von der Rich-

---

[294] Leibholz, Strukturprobleme, S. 117
[295] BVerfGE 2, 1 (72)
[296] Isensee / Kirchhof – Klein, Handbuch des Staatsrechts, S. 371
[297] Stern, Staatsrecht, S. 1073
[298] Stern, Staatsrecht, S. 1075
[299] Werden Sanktionen angedroht, handelt es sich um den wegen Verletzung der Garantie des freien Mandates nach allgemeiner Ansicht unzulässigen Fraktionszwang, siehe Stern, Staatsrecht, S. 1075

tigkeit der Fraktionsbeschlüsse oder seinem Vertrauen auf das fachkundige Urteil anderer Abgeordneter finden kann.[300] Faktischer Druck der Partei auf den Abgeordneten[301] wird dagegen nicht vom freien Mandat verboten, es wird vielmehr von den Abgeordneten erwartet, einem solchen Druck standzuhalten und gegebenenfalls die Konsequenzen für ein von der Fraktionslinie abweichendes Verhalten zu tragen.

Im folgenden sollen die Auswirkungen der Fraktionsdisziplin im Hinblick auf die Abgeordneten des Bundestages und des Europäischen Parlaments genauer untersucht und verglichen werden.

8.6.1 Die Fraktionen im Deutschen Bundestag

8.6.1.1 Stellung

Im Bundestag haben die Fraktionen eine starke **Stellung**. Vom Bundesverfassungsgericht als „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens" anerkannt[302], vollzieht sich vor allem durch sie die politische Willensbildung innerhalb des Parlaments. Als parlamentarische Gruppierung ihrer Partei, folgt diese Anerkennung der Fraktionen derjenigen der Parteien aus Art 21 GG.[303]

Diese verfassungsrechtliche Stellung hat sich auch in der Geschäftsordnung des Bundestages niedergeschlagen, die den Fraktionen wesentliche Mitwirkungsrechte zubilligt. So bestehen unter anderem Einwirkungsmöglichkeiten auf die Tages- und Redeordnung und auf selbstorganisatorische Fragen des Parlaments (wie etwa eine Vertagung der Sitzung). Als wichtigstes Recht muß aber das gemäß § 57 Abs. 2 GOBT bestehende Recht der Frak-

---

[300] Hesse, Verfassungsrecht, S. 256; Der Pflicht des Abgeordneten, sich von seiner Überzeugung leiten zu lassen, steht es nicht entgegen, wenn er im Rahmen ihm unbekannter Bereiche auf den Rat anderer vertraut, da ein arbeitsteiliges Vorgehen notwendig zu den Funktionsbedingungen des modernen Parlamentarismus gehört, siehe Isensee / Kirchhof – Klein, Handbuch des Staatsrechts, S. 371 f

[301] Als Beispiel kann hier die Einflußnahme der Parteien auf die Wiederwahl der Abgeordneten durch ihre Möglichkeit, ungebärdige Fraktionsmitglieder zukünftig nicht mehr als Kandidaten zu nominieren genannt werden. Ein weiteres Druckmittel stellt auch der Ausschluß aus der Fraktion dar, der aber den Verlust des Mandats nicht bewirken kann, siehe Isensee / Kirchhof – Klein, Handbuch des Staatsrechts, S. 375

[302] BVerfGE 80, 188 (219)

[303] Degenhart, Staatsrecht, S. 156

tionen auf Benennung der Ausschussmitglieder angesehen werden: In den Parlamentsausschüssen werden die Beschlüsse des Parlaments vorbereitet und so wird ein Teil des Entscheidungsprozesses entlastend vorweggenommen.[304]

Den Rechten der Fraktionen stehen die Rechte der einzelnen fraktionslosen Abgeordneten auf Beteiligung am parlamentarischen Willensbildungsprozess gegenüber, die jedoch sehr begrenzt sind. Dabei kann festgestellt werden, daß die entscheidende Befugnis des Abgeordneten, neben dem Rederecht (innerhalb der von den Fraktionen mitbestimmten Redeordnung) und dem Recht zur Stellung von Anfragen, sein Stimmrecht ist.[305]

Im Hinblick auf das den Fraktionen zustehende Recht der Ausschussmitgliederbenennung und die Bedeutung der Ausschüsse für die Willensbildung des Parlaments hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß das Recht des einzelnen Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Willensbildungsprozess nicht durch die Geschäftsordnung angetastet werden darf. Vielmehr habe auch der fraktionslose Abgeordnete den Anspruch darauf, in einem Ausschuss mit Rede- und Antragsrecht mitzuwirken. Ein Stimmrecht stehe ihm dagegen nicht zu, da er nur für sich selbst und nicht für eine Fraktion spreche, seine Meinung daher andernfalls ein nicht mit den repräsentativen Funktionen des Parlaments vereinbares, überproportionales Gewicht erlange.[306] Infolge dieses Urteils wurde § 52 Abs. 2 S. 2 GOBT erlassen, nach dem der Bundestagspräsident fraktionslose Abgeordnete als beratende Ausschußmitglieder ernennt.

Die geschäftsordnungsrechtliche Bevorzugung der Fraktionen dient vor allem der Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments, da die Stärkung von Minderheitsrechten als Nebenfolge stets die Verlängerung von Willensbildungsprozessen (etwa durch verlängerte Debatten aufgrund verstärkter Rederechte) und damit einen Verlust an Effektivität und Schnelligkeit der parlamentarischen Arbeit nach sich zieht.[307]

---

[304] Bernzen / Gottschalck, Abgeordnetenstatus und Repräsentation, S. 397
[305] Abmeier, Parlamentarische Befugnisse, S. 32
[306] BVerfGE 80, 188 (Wüppesahl-Entscheidung); kritisch zu dem fehlenden Stimmrecht: Degenhart, Staatsrecht, S. 170
[307] Demmler, Abgeordneter und Fraktion, S. 168

8.6.1.2 Fraktionsdisziplin

Die **Fraktionsdisziplin** im Bundestag ist ebenfalls stark ausgeprägt. Dies ist eine Folge der starken Bindung der Fraktionen an ihre Parteien und der daraus folgenden Möglichkeit der Bestrafung abweichenden Verhaltens durch Nichtwiederaufstellung zur nächsten Wahl.

8.6.2 Die Fraktionen im Europäischen Parlament

8.6.2.1 Stellung

Auch die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments vermittelt den Fraktionen eine starke **Stellung**, indem sie sie vorrangig bei der Verteilung der parlamentarischen Mitwirkungsrechte (Antrags-, Frage- und Rederechte sowie Ausschussbildung) berücksichtigt hat. Mit dieser Verteilung soll der europäische Gedanke gestärkt werden: Da sich die Fraktionen im Europäischen Parlament nicht nach nationalen, sondern nach politisch-ideologischen Gesichtspunkten als transnationale Fraktionen zusammenschließen, wird von ihnen erwartet, stärker dem supranationalen (europäischen) Denken verpflichtet zu sein, als die einzelnen Abgeordneten, die möglicherweise eine stärkere Bindung zu ihren nationalen Wählern aufweisen.[308]

Aber auch die fraktionslosen Abgeordneten sind Inhaber umfangreicher Mitwirkungsrechte. Als wichtigste Rechte sind das (auch den Fraktionslosen) zustehende Recht der Benennung der Mitglieder der Fach- und Untersuchungsausschüsse (Art. 152 Abs. 1 GOEP) sowie das Recht auf Abgabe einer Erklärung nach Ende der Aussprache (Art. 137 Abs. 1 GOEP) zu nennen. Auch steht ihnen eine Redezeit zu, die der einer Fraktion entspricht (Art. 120 Abs. 2 c) GOEP). Damit hat ein fraktionsloses Mitglied des Europäischen Parlaments weitergehende Rechte, als ein fraktionsloser Bundestagsabgeordneter.[309]

Mit der Stärkung der fraktionslosen Abgeordneten will das Europäische Parlament der großen Meinungsvielfalt in seinen Reihen Rechnung tragen. Es soll möglichst jede politische Richtung zu Wort kommen können. Damit soll die Repräsentation der Bürger im Parlament verbessert werden, damit

---

[308] Neßler, Europäische Willensbildung, S. 39
[309] Neßler, Fraktion im EP, S. 313

deren Identifikation mit dem Parlament gefördert und so die europäische Integration vorangetrieben werden kann (Gedanke der „Integration durch Identifikation“). Diese Kompetenzverteilung hat jedoch auch Nachteile: Durch die aus der Supranationalität der Fraktionen folgende fraktionsinterne Meinungsvielfalt kann die parlamentarische Willensbildung nicht in dem Maße vorbereitet werden, wie dies im Bundestag geschieht.

Daneben führen die Einzelaktivitäten der Abgeordneten zu einer immer stärkeren Belastung des Plenums, das dadurch immer weniger Zeit hat, sich auf politisch grundlegende Fragen oder Entschließungen zu konzentrieren. Somit leidet die Effektivität der parlamentarischen Arbeit.[310]

8.6.2.2 Fraktionsdisziplin

Auch die **Fraktionsdisziplin** ist im europäischen Parlament nicht so ausgeprägt, wie im Bundestag. Der Grund hierfür kann in der geringeren inneren Homogenität[311] der Europäischen Fraktionen sowie den fehlenden Möglichkeiten einer Sanktionierung mangelnder Fraktionsdisziplin[312] und dem daher geringeren, auf den einzelnen Abgeordneten wirkenden faktisch-politischen Druck gesehen werden.[313] Folge dieser weitergehenden Abgeordnetenfreiheit sind häufige Ad-hoc-Bündnisse und Zufallsmehrheiten bei Abstimmungen, die zu einer gewissen Unberechenbarkeit des Parlaments führen.[314]

8.6.3 Zusammenfassung

Insgesamt kann festgestellt werden, daß die Abgeordneten des Europäischen Parlaments weniger parteipolitischen Zwängen unterliegen und daher Inhaber eines faktisch freieren Mandates sind als die Bundestagsabgeord-

---

[310] Neßler, Europäische Willensbildung, S. 40

[311] Gründe hierfür sind die mangelnde Organisation der europäischen Parteibünde, vergleiche oben B.II.2.; auch existieren aufgrund der Transnationalität in den Fraktionen eine Fülle ideologischer und nationaler Unterschiede. Schließlich fehlt der, die nationalen Fraktionen eng verbindende Kontrast von Regierungs- und Oppositionsfraktion, siehe Neßler, Fraktion im EP, S. 319

[312] Die Europäischen Fraktionen haben keinen Einfluß auf die Wiederaufstellung eines Abgeordneten zur nächsten Wahl, darüber entscheiden vielmehr allein die nationalen Parteien, siehe Neßler, Fraktion im EP, S. 319

[313] Groeben / Thiesing / Ehlemann – Bieber, EWG-Vertrag, S. 4165 f

[314] Neßler, Fraktion im EP, S. 314

neten. Dies wird jedoch mit dem Preis einer geringeren Effektivität der parlamentarischen Arbeit bezahlt.

Um die Unabhängigkeit der Abgeordneten zu gewährleisten und die Freiheit ihres Mandates zu sichern[315] stehen den Parlamentariern verschiedene persönliche Rechte zu. Hier sollen lediglich die aufgrund der unterschiedlichen Regelungen in den beiden Parlamenten am interessantesten erscheinenden Rechte der Abgeordnetenentschädigung und der Immunität, nebst Reformentwicklungen auf Gemeinschaftsebenen erörtert werden.

8.7. Die persönliche Rechte der Abgeordneten

8.7.1 Die Rechte der Bundestagsabgeordneten

8.7.1.1 Die Abgeordnetenentschädigung

Gemäß Art. 48 Abs. 3 GG haben die Abgeordneten des Deutschen Bundestages einen Anspruch auf Zahlung einer angemessenen, ihre Unabhängigkeit sichernden Entschädigung. Bereits im Jahre 1975 hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Diäten-Urteil festgestellt, daß die Tätigkeit eines Bundestagsabgeordneten einer Vollzeitbeschäftigung entspricht, eine zusätzliche Erwerbstätigkeit daher nicht von ihm erwartet werden dürfe.[316] So wurde in einer Untersuchung eine durchschnittliche Wochenarbeitszeit der Abgeordneten von 70 bis 80 Stunden festgestellt.[317] Die Abgeordneten können also als „Berufsparlamentarier“ bezeichnet werden.[318] Aus dieser Tatsache folgt das Gebot einer Vollalimentation der Abgeordneten, die diesen „eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist“.[319] Die Einzelheiten der Entschädigung sind in den §§ 11 ff AbgG geregelt.

---

[315] Isensee / Kirchhof – Klein, Handbuch des Staatsrechts, S. 385
[316] BVerfGE 40, 296 (312)
[317] Welti, Soziale Sicherung, S. 140
[318] Isensee / Kirchhof – Klein, Handbuch des Staatsrechts, S. 373
[319] BVerfGE 40, 296 (316); Dabei ist die Höhe dieser Entschädigung aufgrund der schweren Eingrenzbarkeit stets politisch äußerst umstritten, vergleiche hierzu Welti, Soziale Sicherung, S. 151 ff

8.7.1.2 Die Immunität

Die Immunität, also der Schutz des Abgeordneten vor Strafverfolgung, wird in Art. 46 Abs. 2 – 4 GG garantiert. Sie stellt ein bis zum Ende der Mandatszeit bestehendes Verfahrenshindernis dar. Dieses Recht dient nicht der Privilegierung des einzelnen Abgeordneten, sondern soll die Entschließungsfreiheit und Funktionsfähigkeit des Parlaments schützen. Der Bundestag kann daher die Immunität aufheben[320], wovon er auch regelmäßig Gebrauch macht.

8.7.2 Die Rechte der Mitglieder des Europäischen Parlaments

8.7.2.1 Die Abgeordnetenentschädigung

Die Höhe der Abgeordnetenentschädigung ist bisher noch nicht gemeinschaftsrechtlich worden. Sie richtet sich vielmehr nach den Festlegungen der einzelnen Mitgliedsländer und entspricht der Höhe nach den den nationalen Parlamentariern zustehenden Diäten.[321] Hierdurch kommt es zu enormen Einkommensunterschieden zwischen den Parlamentariern der verschiedenen Nationen.[322] So beträgt etwa das Grundeinkommen der italienischen Abgeordneten mehr als 9.500 ECU pro Monat, das Einkommen der spanischen Parlamentarier beläuft sich dagegen lediglich auf 2.800 ECU pro Monat. Diese Tatsache führt zu erheblichem Unmut unter den Vertretern der einzelnen Mitgliedstaaten, deren Diäten geringer sind[323], was eine Angleichung der Diäten in der Zukunft für unabdingbar erscheinen läßt.

8.7.2.2 Die Immunität

Auch hinsichtlich der Immunität bestehen Unterschiede zwischen den Abgeordneten der verschiedenen Mitgliedstaaten. Dies ergibt sich aus Art. 10 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Ge-

---

[320] Isensee / Kirchhof – Klein, Handbuch des Staatsrechts, S. 387 f

[321] Fleuter, Mandat und Status des MEP, S. 120

[322] Diese Differenzen werden verursacht durch die nationalen Einkommensskalen, Unterschiede im Lebensniveau sowie verschiedene nationale Einschätzungen des Abgeordnetenberufs, siehe Fleuter, Mandat und Status des MEP, S. 121

[323] Jacobs / Corbett / Shackleton, The European Parliament, S. 46

meinschaften[324], nach dessen Nummer a) den Parlamentariern im Hoheitsgebiet ihres eigenen Staates lediglich die den dortigen Parlamentsmitgliedern zuerkannte Unverletzlichkeit zusteht, während Nummer b) für die Hoheitsgebiete aller anderen Mitgliedstaaten Immunität zuerkennt. Daher richtet sich der Umfang der europäischen parlamentarischen Immunität nach dem jeweiligen innerstaatlichen Recht.[325] Somit führen unterschiedliche nationale Regelungen zu einem ungleichen Mindeststandard bei den Abgeordneten der einzelnen Länder.[326]

8.7.2.3 Das Abgeordnetenstatut

Zur Behebung dieser Ungleichheiten wurde mit dem Amsterdamer Vertrag Art. 190 Abs. 5 EGV erlassen, der dem Europäischen Parlament die Befugnis einräumt, nach Anhörung der Kommission und mit Zustimmung des Rates die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Wahrnehmung der Aufgaben seiner Mitglieder selbst festzusetzen. Aufgrund dieser Rechtsgrundlage hat das Europäische Parlament am 3. Dezember 1998 den Entwurf eines Abgeordnetenstatuts angenommen, der unter anderem eine einheitliche Festsetzung der Diätenhöhe für alle Mitglieder des Parlaments auf monatlich 5.677,22 Euro unter Befreiung von den nationalen Steuern enthielt.[327] Dieses entspricht von der Höhe den durchschnittlichen Diäten der eizelnen Mitgliedstaaten.

Der Rat hat diesem Entwurf jedoch nicht zugestimmt, sondern vielmehr am 2. April 1999 einen abgeänderten Entwurf vorgelegt[328]. Diesen Entwurf hat das Parlament als mit der Regelung des Art. 190 Abs. 5 EGV, nach der der Rat lediglich dem Entwurf des Parlaments zustimmen oder seine Zustimmung verweigern kann, nicht jedoch selbst einen neuen Entwurf vorlegen darf, unvereinbar zurückgewiesen. Der Versuch eine einheitliche Regelung

---

[324] Das Protokoll war ursprünglich ein Anhang zum Abkommen zur Einsetzung eines Gemeinsamen Rates und einer Gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 8. April 1965. Es ist gemäß Art. 9 Abs. 1 des Amsterdamer Vertrages auch nach Aufhebung dieses Abkommens in Kraft geblieben

[325] Schultz-Bleis, Parlamentarische Immunität, S. 40

[326] So sieht etwa das britische Recht keine Immunität vor, siehe Fleuter, Mandat und Status des MEP, S. 112

[327] ABl. C 398 vom 21.12.1998, S. 11 und 24

[328] Ratsdokument 7528/2/99-REV2

der Diäten zu erreichen, kann damit als jedenfalls vorläufig gescheitert angesehen werden.

9 Rechtstellung des Abgeordneten

9.1 Prolog

In der 14. Wahlperiode des deutschen Bundestages sind von 669 Abgeordneten etwa 170 Abgeordnete berufstätig. Dies sind rund 25 % aller Abgeordneten. Rund 10 % der Abgeordneten des deutschen Bundestages waren in der 12 Legislaturperiode in wirtschaftlichen Interessenverbänden Mitglieder.[329] Vertreter aller Interessenverbände einschließlich im Freizeitbereich, im Sozialbereich, im Kulturbereich machen 40 % der Abgeordneten des deutschen Bundestages aus. Interessenverbände gehören seit Jahren zu den gesellschaftlich gestaltenden Kräften. Diese Verbände können in traditionelle und neuere Interessengruppen unterteilt werden. Zu den traditionellen Verbänden gehören die Gewerkschaften, die Wirtschaftsverbände und Verbraucherverbände, zu den neueren Interessengruppen zählen die Friedensbewegung, Bürgerbewegungen und Umweltschutzorganisation.

Die traditionellen Verbände und neue Interessengruppen unterscheiden sich in ihrer politischen Zielrichtung und in der Mitgliedschaft. Traditionelle Verbände haben feste Mitglieder und probieren Einfluss auf die parlamentarische Willensbildung auszuüben, die Mitgliederzahlen der neueren Interessengruppen schwanken und sie versuchen ihre Ziele außerhalb der parlamentarischen Willensbildung durchzuführen. Die Interessenverflechtungen im deutschen Bundestag sind vielfältig. Die ehemalige Bundestagsabgeordnete Cornelia Yzer wurde Hauptgeschäftsführerin vom Verband der Arzneimittelhersteller und behielt trotzdem ihr Mandat. Reinhard Görner der noch im Bundestag sitzt wurde 1996 Hauptgeschäftsführer der deutschen Arbeitgeberverbände und ist es noch heute. Andere Abgeordnete wie der schleswig-holsteinische Abgeordnete Engholm schlossen mit Wirtschaftsunternehmen Beraterverträge ab, für die es eine jährliche Vergütung von 100.000 DM geben sollte.[330]

Wie einzelne Verbände die Wirkungen ihrer Arbeit auf das Parlament beschreiben zeigt folgendes Zitat " Wenn sie eine bestimmte Entwicklung befürchten oder wissen, daß da was in der Regierung läuft und sie wollen,

---

[329] Schindler, Datenhandbuch des D. BT Bd I .S.718
[330] SZ.2.11.1994 S.1

daß es auf den Tisch kommt: Brauchen sie einen Abgeordneten, der eine Anfrage stellt, Optimal ist es natürlich, wenn sie dem Abgeordneten die Frage schreiben und dem Staatssekretär die Antwort. Dann haben sie ihr Geld für den Monat verdient"[331] Von den meisten der befragten Interessenvertreter wurde die Tätigkeit verbandsnaher Abgeordneter in den Interviews heruntergespielt und die Wirksamkeit ihrer Tätigkeit für den Verband eher als gering eingestuft. [332]Trotzdem muß dann die Frage erlaubt sein, warum doch viele Abgeordnete Mitglieder oder sogar Geschäftsführer von Verbänden sind und für ihre Tätigkeit hoch bezahlt werden. Im weiteren soll nun das Abgeordnetenmandat und der Beruf, sowie Spenden und Beraterverträge im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes betrachtet werden.

9.2 Rechtsstellung des Abgeordneten

Der Abgeordnete ist gemäß Art. 48 S1. GG Inhaber eines öffentlichen Amtes. Der Abgeordnete ist somit Träger einer eigenen Wahrnehmungszuständigkeit. Er hat aus eigenem Recht Anteil an den Aufgaben des Deutschen Bundestages. Er ist somit ein Teil dieses Verfassungsorgans. Sein Amt ist die Mitgliedschaft im Deutschem Bundestag.[333] Ein Abgeordneter ist gemäß Art 38 I S.2 GG Vertreter des ganzen Volkes an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen. Der Abgeordnete ist Repräsentant des ganzen Volkes. Als solcher verkörpert er in seiner Person das Staatsvolk, ohne es jedoch zu vertreten. Seine im Parlament abgegebenen Erklärungen sind mithin seine eigenen, nicht die des gesamten Volkes.

Für diese Erklärungen kann er aber nicht zur Verantwortung gezogen werden, sondern die Abweichungen von Volks- und Abgeordnetenwillen können lediglich dahingehend bereinigt werden, den die parlamentarische Demokratie dafür bereit hält, nämlich durch die unterbleibende Neuwahl des Abgeordneten. Das der Abgeordnete Repräsentant des ganzen Volkes ist, bedeutet, daß er die Interessen des gesamten Volkes und nicht die seines Wahlkreises durchzusetzen hat.[334] Bei entgegenstehenden Interessen, ist der Abgeordnete gehalten im Sinne des gesamten Volkes zu

[331] Sebald, Interview in ZParl 1996 S.684
[332] Sebald, Z Parl 1996 S.684 ff.
[333] Stern Staatsrecht BD I 2. Auflage 1984 24 I4
[334] Achterberg Parlamentsrecht S.217

entscheiden. Aus diesen Grundsätzen ergibt sich das Verbot des imperativen Mandates, wo der Abgeordnete nur die Interessen seiner Wähler oder bestimmter Interessengruppen vertritt.

Gemäß Art. 48 Abs.2 GG darf niemand daran gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen oder auszuüben. Eine Kündigung aus diesem Grund ist unzulässig. Dies ist die idealistische Definition des Grundgesetzes. Die Wirklichkeit sieht anders aus. Faktisch sind Abgeordnete dem Druck ihrer Partei, der Fraktion, dem Druck der Basis und von ihren eigen und fremden Interessen abhängig.[335]

9.3 Rechtsstatus des Abgeordneten - mehr Rechte als Pflichten ?

Zu den grundsätzlichen Rechten des Abgeordneten gehören die Teilnahme an Beratungen und Abstimmungen des Parlamentes, das Recht auf Bezahlung und Versorgung, die Idemnität Art 48 Abs.2 GG, für Äußerungen die er im Parlament getan hat, nicht außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen zu werden und die Immunität, das Recht wegen einer begangenen Straftat nicht zur Verantwortung gezogen zu werden, es sei denn der Bundestag hebt die Immunität des Abgeordneten auf. Demgegenüber hat der Abgeordnete aber keine Rechtspflichten, außerhalb der parlamentarischen Pflicht, sich im Bundestag zu Äußern und die Verhaltensregeln für Abgeordnete einzuhalten. Eine Präsenspflicht an den Sitzungen des Parlaments oder seiner Ausschüsse teilzunehmen besteht nicht. Bei Abwesenheit erfolgt lediglich ein gewisser Abzug bei den Aufwandsentschädigungen.[336]

Der Abgeordnete wird aber trotzdem bemüht sein seinen Aufgaben in größtmöglichem Umfang gerecht zu werden. Er schmälert sonst seine Chancen bei der nächsten Aufstellung der Kandidaten von seiner Partei berücksichtigt zu werden.

---

[335] Sendler NJW 1985 S.1425

[336] Zusammengefaßt in v, Arnim Fetter Bauch regiert nicht gerne

9.4 Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hinsichtlich Beruf, Beraterverträge und Spenden

9.4.1 Das Diätenurteil 1975

Im Diätenurteil 1975 führte das Bundesverfassungsgericht aus," das Bild des Abgeordneten entwickelte sich mit unserer Demokratie weiter. Im Zuge der Entwicklung von einer parlamentarischen - repräsentativen Demokratie zu der mehr radikal - parteienstaatlichen Demokratie, wie sie durch Art.21 auch verfassungsmäßig ausgeprägt ist[337], hat sich der Status des Abgeordneten und hiermit auch der dem Abgeordneten gewährten Zuwendungen in Bund und Länder grundsätzlich gewandelt. Je mehr der Abgeordnete von seinem früheren Status eingebüßt hat, um so weniger kann die Aufwandsentschädigung ihrem ursprünglichen Sinn erfüllen, die Unabhängigkeit des Abgeordneten sicherstellen."[338] Hier fragt sich, ob durch die entstandene Vollalimentation das Amt des Abgeordneten sich zum Beruf des Abgeordneten entwickelt hat. So lautet der erste Leitsatz des Diätenurteils "Aus der in Art 48 III GG geforderten Entschädigung für besonderen mit dem Mandat verbunden Aufwand, ist eine Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung gewordenes Mandat"[339]

Das Bundesverfassungsgericht geht in dieser Entscheidung davon aus, "daß der Umfang der Inanspruchnahme durch das Mandat so stark gestiegen ist, daß der Abgeordnete in keinem Fall mit der im Arbeitsleben sonst üblichen und allgemein dem Fortschritt empfundenen wöchentlichen Regelarbeitszeit von 40 Stunden das Mandat bewältigen kann. Deshalb sind nach den Bekundungen der Experten in der mündlichen Verhandlung für Bundestagsabgeordnete, die neben ihrer Abgeordnetentätigkeit noch versuchen, ihrem Beruf wenigstens Teilweise nachzugehen Wochenarbeitszeiten zwischen 80 und 120 Stunden und für Landtagsabgeordnete, die ihrem Beruf nachgehen Wochenarbeitsstunden zwischen 60 und 100 typisch und unvermeidbar." [340]

---

[337] BVerfGE 32, 164 unter Hinweis auf BVerfGE 1,223 ff
[338] BVerfGE 40, 306
[339] BVerfGE 40, 296
[340] BVerfGE 40, 312

Viele Abgeordnete werden in der Absicht kandidieren nicht nur eine Legislaturperiode im Bundestag zu verbringen. Eine Wiederwahl gelingt in den meisten Fällen, da dies im Interesse der politischen Parteien liegt.[341] Das Bundesverfassungsgericht führt weiterhin aus, daß die parlamentarische Demokratie einer höchst komplexen Wirtschaft und Industriegesellschaft, in der Rechtsstaat, Freiheit und Pluralismus aufrechterhalten werden sollen, verlangt vom Abgeordneten mehr als nur eine ehrenamtliche Nebentätigkeit, verlangt den ganzen Menschen, der allenfalls unter günstigen Umständen neben seiner Abgeordnetentätigkeit noch versuchen kann, seinen Beruf nachzugehen.

Daraus folgert das Bundesverfassungsgericht das Ergebnis, " daß aus der ursprünglichen Entschädigung für einen besonderen mit dem Mandat verbunden Aufwand, eine Alimentation des Abgeordneten geworden ist, als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch seine zur Hauptbeschäftigung (full-time-job) gewordenes Mandat. In Folge dieser historischen Entwicklung, sei die angemessene die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung nach Art.48 III S1.GG eine Vollalimentation aus der Staatskasse, die dem Abgeordneten eine ausreichende Existenzgrundlage sichere, die der Bedeutung des Amtes entsprechen müsste."[342] Das Bundesverfassungsgericht führt weiter aus, "die Entschädigung wird damit keines Wegs zu einem arbeitsrechtlichen Anspruch auf Erfüllung dienstlicher Obliegenheiten.“[343] Der Abgeordnete schuldet keine Dienste, sondern nimmt unabhängig sein Mandat wahr. Er ist kein Beamter und wird auch nicht von den Grundsätzen des Berufsbeamtentums Art 33 V GG berührt.

"Art 48 III S.1 GG in Verbindung mit Art 38 I S. 2 GG und dem formalisierten Gleichheitssatz, der bei der Ausgestaltung und Bemessung der Abgeordnetenentschädigung zu beachten ist, berühren die Frage der Begründung und der Fortführung eines Berufes neben der Parlamentstätigkeit und des daraus erzielten Einkommens grundsätzlich nicht."[344] "Allerdings verlangen sie unbeschadet des Art 48 I, II GG gesetzliche Vorkehrungen dagegen, daß Abgeordnete Bezüge aus einem Angestelltenverhält-

[341] BVerfGE 40, 312
[342] BVerfGE 40, 296 Leitsatz 2b
[343] BVerfGE 40 316
[344] BVerfGE 40.319

nis, sogenannten Beratervertrag oder ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers oder der zahlenden Großorganisation vertreten und auch nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen. Einkünfte dieser Art sind mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten und ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat unvereinbar. Die nähere Regelung entsprechend dieser aus Art 48 III S.1 GG entwickelten Grundsätze ist Sache des Gesetzgebers."[345]

Das Bundesverfassungsgericht hält grundsätzlich den Beruf neben dem Mandat für zulässig. Es gibt den Auftrag an den Gesetzgeber weiter, den rechtlichen Rahmen gegen Interessenzahlungen auszugestalten, da Einkünfte ohne Gegenleistung mit dem unabhängigen Status des Abgeordneten und dem Gleichheitsgrundsatz nicht vereinbar sind.

9.4.2 Weitere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes zu Mandat und Beruf

In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes 42, 312 ff führt es aus " Art 48 Abs.2 Satz 2 GG erweitert das Verbot des Satzes 1 ausdrücklich auf privatrechtliche Rechtsbeziehungen der verschiedenster Art, indem er Kündigungen oder Entlassungen für unzulässig erklärt.[346] Weiterhin führt es aus, " es spreche viel dafür, es mit Art.48 Abs.2 GG für vereinbar zu halten, daß der Arbeitgeber den durch das Mandat an der Erbringung seiner vertraglichen Leistung gehinderten Abgeordneten während dieser Zeit das vertraglich zugesicherte Entgelt nicht zu zahlen verpflichtet ist."[347] Der Arbeitgeber eines Abgeordneten wäre somit nicht gehindert die laufenden Lohnzahlungen an einen Abgeordneten einzustellen. Er wird sie aber sicher nicht einstellen, wenn er für sich Vorteile in der Abgeordnetentätigkeit sieht. Die weitergehende Position hinsichtlich der Vollalimentation für Abgeordnete wird aber durch das Bundesverfassungsgericht wieder eingeschränkt." nur der Beamte habe nach Art. 33 V GG Anspruch auf dauernde Vollalimentation, denn das Beamtenverhältnis begründe die Pflicht des Beamten, seine volle Arbeitskraft grundsätzlich auf Lebens-

[345] BVerfGE 40,319
[346] BVerfGE 42,329
[347] BVerfGE 42,329

zeiten dem Dienstherren zur Verfügung zu stellen. Für Abgeordnete kennt das Verfassungsrecht keine Garantien dieser Art. Meistens bilde die Mandatszeit nur eine vorübergehende, bzw. teilweise Unterbrechung des Berufslebens." [348]

Ein Beruf der rechtlich nach Art 12. GG geschützt würde, ist die Abgeordnetentätigkeit in Folge ihrer verfassungsrechtlichen Ausgestaltung nicht. Es handelt sich um einen zeitlich begrenzten Lebensabschnitt für die Opfer erbracht werden müssen und nicht um eine Tätigkeit die der Schaffung und Unterhaltung der Lebensgrundlage dient.[349]

9.4.3 Entscheidung zu Spenden an Abgeordnete

1992 entschied das Bundesverfassungsgericht zu Spenden an Abgeordnete," daß wenn eine einem Abgeordneten zugewendete Spende einen Wert erreicht, aufgrund dessen sie, flöße sie der Partei zu, weder von dieser in ihrem Rechenschaftsbericht noch ihre Herkunft zu erwähnen wäre und sie vom Empfänger auch für die Partei verwendet wird, so verlangt Art. 38 Abs.1 S.2 GG, schon im Hinblick auf Art 21 Abs.1 S.4 GG, dessen Umgehung sonst Vorschub geleistet wird, die öffentliche Nennung des Spenders. Der durch Zuwendung von Geld oder geldwerten Leistungen ausgeübte Einfluß auf die geschützte Willensbildung der Parteien, die nach Art 21 Abs.1 S.4 GG offengelegt und durchschaubar gemacht wird, kann auch durch entsprechende Zuwendungen an den Inhaber eines politischen Mandates ausgeübt werden."[350] Dieser Grundsatz wurde in § 44 a II Nr.3 AbgG festgelegt und in die Verhaltensregeln für Abgeordnete des Bundestags aufgenommen. (§ 4 Abs.3 Anl.1 GeschO BT)

[348] BVerfGE 76,256, 341 ff
[349] BVerfGE 7,377, 397: 54 301, 313
[350] BVerfGE 85,264,325

9.5 Umsetzung von Maßnahmen unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfGE, insbesondere des Diätenurteils, durch den Gesetzgeber

9.5.1 1.Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines allgemeinen Berufsverbotes

Umstritten ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines allgemeinen Berufsverbotes für Abgeordnete. Von Arnim vertritt die Ansicht, der allgemeinen Zulässigkeit eines Berufsverbotes für Abgeordnete unter Berufung auf Art. 48 III GG, der die Vollalimentation des Abgeordneten sichere.[351] Dagegen spricht, daß es sich zwar als Folge der umfassenden Inkompatibilität für Angehörige des öffentlichen Dienstes, es sich angeboten hätte, den übrigen Abgeordneten ihre Berufsausübung zu untersagen.[352] Dagegen spricht, daß vom Abgeordneten zwar der gesamte Mensch verlangt und dieser voll alimentiert wird,er ist aber kein Beamter geworden. Er schuldet keine Dienste und nimmt unabhängig sein Mandat wahr. Es steht in seinem Ermessen wie er sein Amt ausübt.[353] Dem gegenüber vertritt die wohl herrschende Meinung, daß in einem verfassungsrechtlichen Berufsverbot eine verfassungsrechtlich unzulässige Verbeamtung der Abgeordneten liegt. Art. 48 III GG entfaltet für den Abgeordneten nicht die gleiche Wirkung wie Art. 33 V GG als grundsätzliche Norm, für den Status des Beamten. Das Bundesver-fassungsgericht geht insoweit zwar von einem Full-Time-Job der Abge-ordneten aus, aber eben nicht von einem beruflichen anerkannten Job.

9.5.2 Inkompatibilität des Bundestagsmandates gegenüber anderen öffentlichen Ämtern.

Inkompatibilitäten können für Bundestagsabgeordnete sich ergeben, wenn der Abgeordnete ein öffentliches Amt vor seiner Wahl inne hatte oder ein weiters öffentliches Amt bekleiden will. Diese Sperrwirkungen ergeben sich ausdrücklich aus dem Grundgesetz oder durch Auslegung der Verfassung (freies Mandat, Bundesstaatsprinzip, Grundsatz der Gewaltenteilung)[354] Der Bundestagspräsident (Art. 55 I GG), Bundesratsmitglieder

---

[351] Von Arnim Bonner Kommentar 1980 zum GG (Zweitbear.) Rdnr.48..
[352] Henkel Amt und Mandat S.17
[353] Henkel Amt und Mandat S.17 Häberle NJW 1976, 541
[354] Peter Badura in Schneider/ Zeh § 15 Rdnr. 80)

(2 GeschO BT) und Richter am Bundesverfassungsgericht (Art.94 I S.3 GG, § 3 III BVerfGG) dürfen keine Bundestagsabgeordnete sein. Weitere Einschränkungen gelten für Beamte, Soldaten usw. gemäß Art. 137 GG i. V. m. § 5 ff Abg G). Für den Bundeskanzler und die Bundesminister hingegen besteht keine Inkompatibilität mit dem Bundestagsmandat.[355]

9.5.3 Wirtschaftliche Inkompatibilitäten

Unter wirtschaftlichen Inkompatibilitäten versteht man die Unvereinbarkeit des Mandates mit bestimmten Erwerbstätigkeiten bzw. mit der Zugehörigkeit oder vertraglichen Beziehung zu bestimmten Unternehmen.[356] Für Beamte, Minister und parlamentarische Staatssekretäre ist die Rechtslage klar. Beamte sollen sich ihrem Amt voll und ganz widmen und dürfen nebenbei keinen Beruf ausüben. Es sei denn sie bekommen die für die Nebentätigkeit erforderliche Genehmigung, wobei die Nebentätigkeit auch eine solche bleiben muß. Genauso streng sind die Bestimmungen für den Bundespräsidenten, die Minister und parlamentarischen Staatssekretäre. Für den Bundespräsidenten (Art. 55 II GG) und die Minister bzw. Bundeskanzler (Art.58 GG) schreibt die Verfassung vor, daß sie kein anderes Amt, kein Gewerbe bzw. Beruf ausüben und weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Bundestages dem Aufsichtsrate eines auf Erwerb ausgerichteten Unternehmens angehören. Hier soll per Verfassung eine Interessenkollision zwischen dem ausgeführten Amt und beruflichen Interessen vermieden werden. Für Bundestags und Landtagsabgeordnete ist die Verfassungs- und Gesetzeslage eine völlig andere. Wie schon dargelegt können Abgeordnete neben ihrem Mandat im Bundes oder Landtag einer oder ihrer ehemaligen Berufstätigkeit frei nachgehen. In den Kommunalvertretungen ist dieses Prinzip legitim. In den Kommunalvertretungen üben Abgeordnete ihre Tätigkeit ehrenamtlich aus. Für kommunale Abgeordnete ist es notwendig einem Beruf nachzugehen von dem sie ihren Lebensunterhalt bestreiten können.

Dies war das ursprüngliche Konzept für Landtags und selbst für Bundestagsabgeordnete. Die Entschädigung brauchte deshalb auch nicht versteuert und auch nicht mit anderen Einkommen verrechnet zu werden. Trotz der Entwicklung der Entschädigung für Abgeordnete hin zu einer umfas-

---

[355] Maunz/Dürrig/Herzog/Scholz GG-Kommentar Bd II Art 38 Rdnr.16
[356] Achterberg Parlamentsrecht 1984 S.233, 239

senden Vollalimentation bzw. Altersversorgung geht das Bundes-verfassungsgericht davon aus, daß Abgeordnete das Recht haben, neben der Ausübung eines Mandates, daneben einen Erwerbsberuf auszuüben und daraus Einkommen in unbegrenzter Höhe zu beziehen.[357] Für die Fortführung des Berufes neben dem Mandat spricht immerhin, daß Abgeordnete die weiterhin neben dem Mandat einen Beruf ausüben, nicht völlig von ihrer Partei. bzw. den entsprechenden Parteigremien abhängig werden, die über ihre Wiedernominierung entscheiden, weil sie keine Schwierigkeiten haben, gegebenenfalls in den offen gehaltenen Beruf wieder zurückzukehren.[358] Außerdem lassen sich so leichter beruflich erfolgreiche Seiteneinsteiger für das Parlament gewinnen, weil diese meistens nicht bereit sein werden ihren erfolgreichen Beruf aufzugeben. Diese Erfahrung bzw Kompetenz der Seiteneinsteiger in anderen Gebieten kann sich positiv auf die Arbeit im Parlament ausüben. Sollte die Fortführung des Berufes neben dem Mandat nicht mehr möglich sein, kann es für Abgeordnete durchaus schwierig werden, wieder eine adäquate Beschäftigung zu bekommen, so daß er parteiintern alles daran setzen wird die Wiedernominierung zu erlangen. [359]

9.5.4 Inkompatibilität von Verbandsfunktionen und Mandat

Grundlegend für die Forderung nach Verbandsinkompatibilitäten ist die Gegenüberstellung von Wirtschaft und Politik.[360] Repräsentation könne sich nur in der Sphäre des Politischen vollziehen, entsprechend seien ökonomische Interessen repräsentationsunwürdig.[361] Bei der Vertretung von wirtschaftlichen Interessen handele es sich um einzelne Gruppeninteressen, die Repräsentation stehe dagegen im Dienste der Gesamtheit, dem Gemeinwohl und dem Gesamtinteresse. Die Anbindung des Abgeordneten an Verbandsinteressen beeinträchtige somit dessen Repräsentantenstellung.[362] Der Abgeordnete, der Mitglied eines Verbandes ist, wird naturgemäß die Interessen dieses Verbandes vertreten. Deshalb würde die Einführung von Verbandsimkopatibilitäten den Einfluß von schädlichen Verbandsinteressen und das Eindringen von privaten ökonomischen

[357] BVerfGE 40, 318
[358] Von Arnim Diener vieler Herren S.178
[359] Von Arnim Diener vieler Herren S.178
[360] Tsatsaos, Betätigung S.149
[361] Knebel-Pfuhl Mitwirkungsverbote S.161
[362] Knebel-Pfuhl Mitwirkungsverbote S.156ff

Kräften im Bereich der Politik entgegenwirken. Somit würde die Integrität des Abgeordneten gewahrt und die Unabhängigkeit gemäß Art 38 I S.2 GG des Abgeordneten geschützt.

Problematisch bei der Anwendung von Verbandsinkompatibilitäten ist, daß eine genaue Abgrenzung des Tatbestandes bisher noch nicht gelungen ist.[363] Die Gefahr an der Anwendung der Verbandsinkompatibilitäten besteht darin, daß der Tatbestand willkürlich festgelegt wird und somit der Verdacht aufkommen kann, die Parteienmehrheit wolle so zu ihren Gunsten in den politischen Prozeß eingreifen.[364] Des weiteren bestehen verfassungsrechtliche Probleme, da eine dem Art.137 Abs.1 GG entsprechende Regelung für Verbandsmitglieder fehlt.[365] Außerdem bestehen Kontrollprobleme und somit die Gefahr, daß Verbandsverbindungen nicht abgeschafft, sondern nur ver-schleiert werden.[366] Das bedeutendste Argument gegen eine Einführung von Verbandsinkompatibilitäten liefert aber Art.38 Abs.1 S.2 GG. Dieser schützt grundsätzlich das pluralistische Abgeordnetenmandat. Der Pluralismus geht grundsätzlich von der Legitimität aller gesellschaftlichen Interessen aus, es kann darum im pluralistischen Parlamentarismus keine parlamentsunwürdigen Interessen geben, die dessen Werten widersprechen.[367] Es soll gerade das Eindringen möglichst vielfältiger gesellschaftlicher Kräfte in den Bereich der Politik ermöglicht werden und nicht deren Eindringen zu verhindern. Würde das Eindringen dieser Kräfte in das Parlament verhindert werden, würde der Kontakt der Abgeordneten und somit des Parlaments zur gesellschaftlichen Realität beschnitten.[368] Unsere moderne Gesellschaft von heute besteht aus einer großen Anzahl verschiedener Interessengruppen. Diese müssen auch, wenn sie sich in juristische Personen organisiert haben oder vertreten werden ebenfalls am parlamentarischen Willensprozeß teilhaben. Auch wenn die Abgeordnete nicht durch die Interessengruppen als juristische Personen gewählt werden können und sie so nicht von diesen legitimiert worden sind. Es ist so zu bedenken, daß gerade in Interessengruppen, auch wenn sie wirtschaftliche Ziele verfolgen, ein Teil unserer Gesellschaft sind und

---

[363] Klein Status des Abgeordneten in Issen/KirchhofS.382
[364] Tsatos Betätigung S. 155
[365] Klein Status des Abgeordneten in Issen/KirchhofS.381
[366] Klein Status des Abgeordneten in Issen/Kirchhof1 S.381
[367] Weber, W. AöR 19, S. 239
[368] Wefelmeier, Repräsentation und Abgeordnetenverhalten S.195

ebenfalls ihre politischen Interessen in Verbänden besser durchsetzen können.

Die Funktion des pluralistischen Mandates würde so durch die Einführung von Verbandsinkompatibilitäten stark eingeschränkt und würde so gegen Art.38 Abs.1 S.2 GG verstoßen. Es sind aber weitere Differenzierungen erforderlich. Werden Abgeordnete Geschäftsführer in Verbänden oder nehmen in diesen hoch dotierte Führungsaufgaben wahr, besteht so in der Person des jeweiligen Abgeordneten ein direktes Interesse an der Durchsetzung der Ziele der Verbände, steht das freie Mandat im Spannungsfeld mit der Unabhängigkeit des Mandats, ist dieses Spannungsfeld zugunsten der Unabhängigkeit des Mandates und dem Gemeinwohl aufzulösen.

So kann es nicht sein, daß Bundestagsabgeordnete neben ihrer Tätigkeit im Bundestag sich als voll bezahlte berufliche Geschäftsführer von Interessenverbänden anstellen lassen und neben ihrer bezahlten Abgeordnetentätigkeit noch ein volles Gehalt der Interessenverbände beziehen. [369] Der Abgeordnete ist gemäß Art.38 Abs.1 S.2 GG Vertreter des gesamten Volkes und hat sein Mandat gemäß Art 48 Abs.3 GG in Unabhängigkeit wahrzunehmen.[370] Solche Doppelbezüge sind mit diesen verfassungsrechtlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Sie sind ebenfalls eine gleichheitswidrige Bevorzugung, da sie die Abgeordnete, die ihre Unabhängigkeit nicht verkaufen und nur ihre Abgeordnetenbezahlung erhalten benachteiligen.[371]

Die Einführung von einer generellen Verbandsinkompatibilitäten ist somit abzulehnen. Allerdings müßte ein Verbot erfolgen, daß Abgeordnete hoch bezahlte Verbandsposten in den Verbandsvorständen oder Posten in Aufsichtsräten von Unternehmen annehmen und somit ihre Unabhängigkeit im Sinne des Art. 48 Abs.3 GG aufgeben und nicht mehr Vertreter des gesamten Volkes sind, sondern Vertreter der Partikularinteressen einzelner Verbände oder Unternehmen.

---

[369] Von Arnim Diener vieler Herren S.180
[370] Von Arnim Diener vieler Herren S.180
[371] Von Arnim Diener vieler Herren S.180

9.5.5 Einführung von Mitwirkungsverboten für verbandsgebundene Abgeordnete

Es wird erwogen ähnlich den Befangenheitsvorschriften in den Gemeindeordnungen für verbandsgebundene Abgeordnete Mitwirkungsverbote wegen Befangenheit für die Ausschussarbeiten und die im Parlament anfallenden Abstimmungen einzuführen, in denen die Interessen des einzelnen Verbandes berührt werden.[372] Im Unterschied zu den Inkompatibilitäten sollen Mitwirkungsverbote Interessenkollisionen im konkreten der Fall der Parlamentsarbeit verhindern, während die Inkompatibilitäten die Entstehung eines Interessenkonfliktes von Anfang an verhindern will.[373] Gegen die Einführung von Befangenheitsvorschriften spricht aber, daß diese tatbestandsmäßig kaum abgrenzbar sind, es dürfte im Einzelfall schwer festzustellen, wo konkrete Verbandsangelegenheiten betroffen werden.[374] Ebenfalls haben Verbandsvertreter meist eine erhöhte Sachkompetenz. Auch wird bei einem Abstimmungsverbot die Ausübung des freien Mandates gemäß Art. 38 Abs.1 S.2 GG stark beeinträchtigt und somit in den Kernbereich des Abgeordnetenstatus eingegriffen.[375]

Eine Einführung von Mitwirkungsverboten ist somit abzulehnen. Eine Lösung sollte im Vorfeld der Parlamentsarbeit erfolgen, um politische Streitigkeiten über die Befangenheit bei Ausschussarbeiten oder Abstimmungen im Parlament zu verhindern. Mitwirkungsverbote könnten vom jeweilige politischen Gegner zum Instrument gemacht werden.

9.5.6 Grenzen der Zuwendungen an Abgeordnete

Verfassungsrechtlich verboten sind Zahlungen an Abgeordnete, wenn Abgeordnete Bezüge aus einem Angestelltenverhältnis, aus einem sogenannten Beratervertrag oder ähnlichem, ohne die geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers, Großorganisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen.[376] Anderseits ist der Status des

---

[372] Freund DÖV 1987S. 439
[373] Freund Abgeordnetenverhalten S.86
[374] Peine JZ 85 S:920
[375] Wefelmeier, Repräsentation und Abgeordnetenmandat S.196
[376] BVerfGE 40,318

Abgeordneten kein überparteilicher. Es bestehen prinzipiell keine Bedenken, daß der Abgeordnete die Interessen einzelner Personen oder Gruppen aufgreift.[377] Auch direkte Spenden an Abgeordnete sind verfassungsrechtlich nicht verboten. Ob man ein solches Verbot aber nicht durchsetzen sollte ist umstritten.

Es wird die Auffassung vertreten, daß es überhaupt nicht zu rechtfertigen sei, daß sich Abgeordnete für ihren politischen Einfluß bezahlen lassen, ihre Unabhängigkeit verkaufen und selbst zu Lobbyisten werden.[378] Solche finanziellen Einflussnahmen geschehen in aller Regel durch Gewährung von Spenden, hoch bezahlten Beraterverträgen oder Anstellungsverträgen. In Deutschland können Abgeordnete Spenden in völlig unbegrenzter Höhe einkommenssteuerfrei entgegennehmen. Seit den Flick - Skandal, der CDU Spendenaffäre kann es las erwiesen angesehen, daß es Zahlungen von Wirtschaftsunternehmen zur Durchsetzung ihrer politischen Interessen an Abgeordnete oder Parteimitglieder in nicht unerheblichem Umfang existieren.

9.6 Strafrechtliche Sanktionen

Die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung wurde durch das 3 StAG im Jahre 1957 beseitigt, in den § 109a StGB, jetzt 108e StGB, wurde die Strafbarkeit bewußt auf Wahlen und Abstimmungen, nicht aber in den Volksvertretungen beschränkt.[379] Der Rechtsausschuß des deutschen Bundestages meinte angesichts der damals knapp bemessenen Zeit, der besonderen Problematik der Abgeordnetenbestechung, im Gegensatz zur Wählerbestechung nicht gerecht werden zu können und wollte die Novellierung in der folgenden Legislaturperiode nachholen.[380] Dazu kam es trotz wiederholter Anläufe der Legislative, der Wissenschaft und entgegen der großem Strafrechtskommission nicht. Seit dem 14.Januar 1994 steht die aktive und passive Abgeordnetenbestechung gemäß § 108e StGB wieder unter Strafe.

---

[377] Karl Mathias Meesen FS für U. Scheuner 1973, 431 ff-
[378] Von Arnim Diener vieler Herren S.180
[379] Schulze JR 1973,486
[380] Schulze JR 1973,486

9.6.1 Inhalt und Schwäche des § 108e StGB

Gegen diese Vorschrift bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Insbesondere verstößt die Vorschrift nicht gegen die in Art. 46 I GG festgelegten Grundsatz der Idemnität. Die Bestrafung der Abgeordneten erfolgt nicht wegen der Abstimmung, sondern wegen des korrupten Verhaltens des Abgeordneten im Vorfeld.[381] Die aktive oder passive Bestechung von Abgeordneten sind aber nur strafbar, wenn sie sich auf zukünftige Stimmabgaben beziehen. Es muß ähnlich wie im §§ 331 StGB eine konkrete Unrechtsvereinbarung vorliegen, die Stimme bei einer Abstimmung zu mißbrauchen. Nur in diesem speziellen Fall kann es zu einer Verwirklichung des Tatbestandes kommen. [382] Verbindungen zwischen Abgeordneten und Dritten, die durch langjährige, beständige Existenz dazu führen, daß der Abgeordnete gar nicht mehr frei sein kann, in Abstimmungen gegen die Interessen des Dritten zu votieren, nachträgliche Belohnung für bestimmtes Abstimmungsverhalten, Beeinflussungen die sich nicht auf die Stimmabgabe beziehen, sondern nur die Pflege der politischen Landschaft dienen, fallen somit aus dem Bereich der Strafbarkeit.[383]

Es werden ebenfalls nur Wahlen und Abstimmungen in Volksvertretungen erfaßt, das gesamte Verhalten außerhalb der Volksvertretung bleibt somit straffrei. Ebenfalls ist zu berücksichtigen, daß die Entscheidungen für die Abstimmungen nicht erst im Plenum, sondern bereits in den Fraktionen bzw. Verhandlungen mit den Fraktionen und in den Ausschüssen fallen. Dort wo die eigentliche Meinungsbildung im Parlament erfolgt und korruptes Verhalten am ehesten zum Ausdruck kommt, greift das Strafrecht nicht. Damit sei die Vorschrift letztendlich nur symbolischen Strafrecht.[384] Aufgrund dieses weiten Tatbestandes des § 108 e StGB kann es so in der Praxis kaum zu einer Verurteilung eines Abgeordneten kommen. **Niemand wird so plump vorgehen, einen Abgeordneten direkt zu bestechen, da, wie gezeigt, noch viele andere Möglichkeiten existieren, dem Abgeordneten völlig legal Geldzahlungen zukommen zu lassen.**

---

[381] BT-Drucks 12/5927 A.3
[382] Barton in NJW 1994 S.1098/1099
[383] Barton in NJW 1994 S.1098/1099
[384] Barton in NJW 1994 S.1099/2000

Es bestand zwar in den Ausschüssen einhelliger Konsens, daß auch in anderen Fällen der Abgeordnete strafwürdig handeln kann.[385] Man sah sich aber Anhand der rechtlichen Probleme nur zur einer kleinen Lösung imstande.[386] Diese rechtlichen Probleme sind nicht gesetzestechnischer Art. Sie resultieren daraus, dass der Bereich des politisch Erlaubten nicht konkret und klar bezeichnet werden konnte. Die rechtliche Bewertung politischen erlaubten Handelns ist schwierig. Politisches Handeln zeichnet sich gerade durch eingehen von Kompromissen und das Vertreten bestimmter Interessengruppen aus. Diese Probleme bestehen schon seit der Abschaffung der Abgeordnetenbestechung im Jahre 1953. Deshalb sah man die ganze Zeit von einer entsprechenden strafrechtlichen Sanktion ab, um nicht dem Strafrichter überhöhten Einfluß auf das Parlament zu geben.

Es ist somit im Laufe der Jahre ein Form des politischen Handelns entstanden, in der das Verhalten der Abgeordneten für den Großteil des Bundesbürger, in den Bereich der Selbstbereicherung bzw. Korrumpierbarkeit ab zu driften droht. Das Ergebnis ist, daß das Vertrauen in die Integrität der Abgeordneten in der Öffentlichkeit langsam verloren geht. Durch die Schaffung dieses symbolischen Tatbestandes wird die Aufklärung und Verhinderung der Korruption unter Abgeordneten mehr erschwert als erleichtert. Symbolisches Strafrecht gibt es seit eh und je und gerade in neuster Zeit.[387] Hier ist aber der Gesetzgeber mit dem Anspruch angetreten, einen wirksamen Beitrag zur politischen Hygiene zu leisten und politische Korruption effektiv zu bekämpfen, was vom Gesetzgeber sicher auch ohne Zweifel beabsichtigt war. In Wirklichkeit täuscht das entwickelte Gesetz über Verfolgung der Korruption in der Politik hinweg, wiegt die Öffentlichkeit in Sicherheit und verhindert eher die Problemlösung als ihre Förderung, da man sich in der Sicherheit einer strafbewährten Norm fühlen kann.

---

[385] Pohl ZParl 1995 S. 395...
[386] .Pohl ZParl 1995 S. 395
[387] Hasemer ZRP 1992,382

9.7 Verhaltensregeln des Deutschen Bundestages (Anlage 1 zur GeschO BT)

9.7.1 Geschichtliche Entwicklung

Die Frage, ob für den Konflikt zwischen parlamentarischen Pflichten und privaten Interessen rechtliche Regelungen erforderlich sind, wurde bereits in der Weimarer Republik diskutiert.[388] Bereits die erste Geschäftsordnung (§ 22) räumte dem Bundestag die Möglichkeit ein sich eine Ehrenordnung zu geben. Alle Initiativen gegen den Mandatsmißbrauch, gegen die Verfolgung eigener Interessen im Parlament, blieben jedoch lange Zeit ohne Erfolg. Das Grundgesetz enthält keine entsprechenden Regelungen, das Parlament gegen die Verfolgung eigener Interessen der Abgeordneten zu schützen. Der Ergänzungsantrag der SPD (Mandatsaberkennung durch das Bundesverfassungsgericht) wurde im zuständigen Ausschuß 1951 nicht weiter behandelt.[389] Der Versuch mehrerer Abgeordneter in den Jahren 1950/51 eine Ehrenordnung zu schaffen und einen Ehrenrat des Bundestages einzusetzen scheiterten.[390] Der Entwurf für eine parlamentarische Ehrengerichtsbarkeit, den die Präsidenten der deutschen Länderparlamente 1962-64 behandelten scheiterte ebenfalls. Im Jahre 1972 wurden die ersten Verhaltensregeln durch den deutschen Bundestag erlassen. Diese wurden vom Präsidium des deutschen Bundestages vorgeschlagen, nachdem durch die Affäre des Abgeordneten Geldner diese Problematik in der Öffentlichkeit für starkes Aufsehen sorgte. In dieser Affäre ging es um einen in Aussicht gestellten Fraktionswechsel des Abgeordneten Geldner, der mit einem hoch dotierten Beratervertrag in Verbindung gebracht wurde. Durch das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichtes 1975 wurde die Rechtslage hinsichtlich Berater/ Angestelltenverträgen und der Spenden konkretisiert.

Die geforderten Vorkehrungen des Bundesverfassungsgerichtes wurden 1976 bei den Beratungen zum Abgeordnetengesetz nicht durchgeführt. Man klammerte dieses Problem einfach aus. Erst 1980 in Verbindung mit der Geschäftsordnungsreform wurde ein Bestimmung geschaffen, die beinahe identisch mit der Formulierung im Diätenurteil über Berater/ Angestelltenverträgen und Spenden war. Mit § 44a AbG wurde eine

[388] Roll in Schneider Zeh Parlamentsrecht S.607
[389] Antrag vom 5. Juni 1951 BT. Drucks. 1/2303
[390] Roll in Schneider Zeh Parlamentsrecht S.608

gesetzliche Grundlage für die Verhaltensregeln geschaffen. Die Verhaltensregeln die in den Jahren 1980 und 1986 überarbeitet worden waren, wurden 1995 nochmals geändert. Die § 3 und 4 der Anl. 1 zur GeschO des BT 1995 wurden neu gefaßt. Grund war die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes 1992.

Die Frage, ob die in Art 40 Abs.1 GG gewährte Geschäftsordnungsautonomie dem Bundestag überhaupt zum Erlaß einer Ehrenordnung, die mit Sanktionen durchgesetzt werden, ermächtigt, kann offen bleiben. Bei den Verhaltensregeln handelt es sich nicht um echtes Geschäftsordnungsrecht, dessen Geltung auf eine Wahlperiode beschränkt und von dem der Bundestag nicht mit 2/3 Mehrheit (126 GeschO BT) abweichen könnte. Im einzelnen enthalten die Verhaltensregeln bestimmte Anzeigepflichten und mehrere Verbotstatbestände, die die Unzulässigkeit bestimmter Spenden und Zuwendungen betreffen.

9.7.2 Anzeigepflichten

Die anzeigepflichtigen Angaben unterscheiden sich in veröffentlichungspflichtige und vertrauliche Angaben. Hierbei sind die wichtigsten veröffentlichungspflichtigen Angaben: der ausgeübte Beruf vor und während des Mandates, für Beschäftigungen in Vorständen von Unternehmen, Verbänden und anderen Anstalten des öffentlichen Rechtes. (§§ 1 und 2 Anl. 1 der GeschO BT). Die Anzeigepflicht besteht unabhängig, ob die Tätigkeit entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt. Gemäß § 6 I Anl. 1 der GeschO BT müssen Abgeordnete die in Ausschüssen tätig sind, ihre Interessenkonflikte mit dem jeweiligen Thema das im Ausschuß gerade behandelt wird offen legen.

Die vertraulichen Angaben, die weiter in den Verhaltensregeln vorgesehen sind, sind dem Präsidenten des Bundestages anzuzeigen. Vertraulich behandelt werden insbesondere die Angaben über Beraterverträge, sowie über ähnliche Nebentätigkeiten,wie die Erstellung von Gutachten . Diese Angabe sind in § 1 Abs.1 und Abs. Anl.1 GeschO BT aufgeführt. Gemäß § 1 Abs.3 Anl.1 GeschO BT ist bei Tätigkeiten und Verträge, die während der Mitgliedschaft aufgenommen werden und gemäß § 1 Abs.2 Nr. 2-8 Anl.1 GeschO BT anzeigepflichtig sind, auch die Höhe der Einkünfte anzugeben, wenn ein vom Präsidenten festgelegter Mindestbetrag überstiegen wird. Ebenso gemäß § 1 Abs.3 S.2 Anl.1 GeschO BT sind die

Höhe der Einkünfte gemäß § 1 Abs.2 bis 4 und 7 Anl.1 GeschO BT anzugeben. Die Anzeigepflicht für die Erstattung von Gutachten entfällt, wenn das Entgelt einen vom Präsidenten festgelegten Mindestbetrag nicht überschreitet.(§ 1 Abs. 3 S.4 Anl.1 GeschO BT) Die Höhe der anzeigepflichtigen Beträge die Abgeordnete verdienen dürfen, werden dabei vom Präsidenten festgelegt. Dieser hat hier eine starke Stellung, da er die Höchstgrenzen der Einkommen festlegt.

Diese Einkommen werden aber nur dem Präsidenten angezeigt. Die Verdienste der Abgeordneten neben dem Mandat bleiben somit der Öffentlichkeit unbekannt. Auch die in § 4 Anl. 1 der GeschO BT vorgesehene Anzeigepflichtigkeit von Spenden wird vertraulich behandelt. Aus dem Umkehrschluß des § 4 I Anlage 1 GeschO BT ergibt sich, daß direkte Spenden und andere unentgeltliche Zuwendungen an Abgeordnete grundsätzlich erlaubt sind. Nach § 4 Abs.1 Anl. 1 GeschO BT sind über die Spenden nur Rechnung zu führen. Spendet eine Geldgeber mehr als 10000DM im Kalenderjahr, muß nach § 4 Abs.2 Anl.1 GeschO BT die Spende dem Präsidenten angezeigt werden.

Gemäß § 4 Abs.3 Anl.1 GeschO BT sind Spenden, soweit sie in einem Kalenderjahr einzeln oder bei mehreren Spenden desselben Spenders zusammen den Wert von 20000 DM übersteigen, vom Präsidenten unter Angabe ihrer Höhe und Herkunft zu veröffentlichen. Hierin zeigt sich die Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes von 1992. Dieses ist die einzige wirkliche Veröffentlichungspflicht. Selbst Spenden in Höhe von 20000 DM an einzelne Abgeordnete sind zu hoch. Ein einzelner Abgeordneter ist durch solche hohen Spenden eher beeinflußbar als eine gesamte Partei. Die Entgegennahme der anzeigepflichtigen Angaben bedeutet aber nicht, daß dem Präsidenten irgendein rechtliches Sanktionsmittel zur Verfügung steht, wenn er mit der aufgenommenen Tätigkeit nicht einverstanden ist.

9.7.3 Unzulässige Zuwendungen

Gemäß § 9 I Anl. 1 GeschO BT dürfen Abgeordnete für die Ausübung des Mandates keine anderen als die gesetzlichen vorgesehenen Zuwendungen und keine anderen Vermögensvorteile annehmen . Diese Vorschrift ist Ausfluß des Diätenurteils, daß das Verbot von Scheinarbeitsverträgen und den unechten Beraterverträgen aussprach. Seit 1986 bezieht sich die

Vorschrift allein auf sogenannte Interessenzahlungen. § 25 I PartG. findet nach § 4 IV Anl.1 GeschO BT entsprechend Anwendung. In § 25 I PartG befindet sich ein Verbot unzulässiger Spenden. Nach § 25 I S.2 Nr.6 PartG sind insbesondere die Annahme von Spenden Verboten, die Erwartung eines wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden. Eine Abgrenzung dieser verbotenen Spenden zu § 9 I Anlage GeschO BT braucht aber nicht vorgenommen zu werden, da in beiden Fällen die gleichen Sanktionen des § 8 I Anl.1 GeschO BT greifen.

Nach § 8 I Anl.1 der GeschO BT erfolgt bei einem Verstoß gegen die Verhaltensregeln nur ein förmliches Feststellungsverfahren durch den Bundestagspräsidenten unter Anhörung des jeweiligen Betroffen. Der Präsident entscheidet dann nach pflichtgemäßen Ermessen. Ihm stehen aber dabei keine staatsanwaltlichen Befugnisse zu. Die Einzige rechtliche Sanktion ist die Veröffentlichung der Verletzung als Drucksache gemäß § 8 III Anl. 1 GeschO BT.

9.7.4 Generelle Anwendbarkeit der Verhaltensregeln

Problematisch für die Anwendung der Verhaltensregeln ist schon die Frage, ob überhaupt eine unzulässige Interessenzahlung im Sinne des § 9 I Anl.1 GeschO BT vorliegt oder ob eine unzulässige Spende vorliegt. Hier ergeben sich große Abgrenzungsschwierigkeiten.[391] Insbesondere die generalklauselartige Abfassung des § 9 I Anl.1 GeschO BT ist problematisch. Gelten die Vorschriften auch, wenn Abgeordnete eine Gegenleistung, eine minimale Beratertätigkeit außerhalb des Bundestages erbringen, die wirtschaftlich unausgewogen ist.? Gelten Vorschriften der Anl. 1 zur GeschO des BT auch, wenn Zuwendungen nicht an den Abgeordneten selbst, sondern an einen nahen Angehörigen oder eine juristische Person erlogen?

Liegt auch eine unentgeltliche Zuwendung vor, wenn dem Bund durch die Zuwendungen Aufwendungen erspart werden, z.B. dem Abgeordneten von Dritter Seite Reisekosten bezahlt werden, die der Bund sonst hätte tragen müssen?[392] Muss die Zuwendung subjektiv in der Absicht der unzulässigen Einflußnahme erfolgen? Aufgrund dieser generellen Anwendungsprobleme kann von einer wirksamen Grundlage zur Bekämpfung möglicher Korrup-

[391] Roll in Schneider/Zeh §16 Rdnr. 18
[392] Pohl in ZParl 1995 S.

tionsfälle nicht ausgegangen werden, da eine genaue Konkretisierung der in § 9 Anl. 1 GeschO BT vorhandenen unbestimmten Rechtsbegriffen durch den Gesetzgeber noch nicht erfolgt ist.

Somit ist festzustellen, daß es wirksame Sanktionen bei Fehlverhalten der Abgeordneten außer der Publizierung nach den Verhaltensregeln des Bundestages nicht gibt. Die für die Öffentlichkeit wichtigen und notwendigen Angaben über die Höhe der Nebeneinkünfte werden nicht veröffentlicht. Nach dem 1995 neu eingeführten § 3 Anl.1 GeschO BT werden nur die Angaben nach § 1 Abs.1 Nr.1 und Abs. 2 Nr.2-5 sowie § 4 Abs.1 Anl.1 GeschO BT veröffentlicht. Des weiteren muß der Abgeordnete als Mitglied eines Ausschusses vor der Beratung im Ausschuß seine Interessenkonflikte angeben, § 6 Anl.1 Gesch.O BT. Die einzige Strafe nach den Verhaltensregeln ist somit der Öffentlichkeit überlassen, die es in der Hand den Abgeordneten der durch seine Verfehlungen aufgefallen, bei der nächsten Wahl nicht mehr zu berücksichtigen oder seine Partei stellt ihn gar nicht mehr als Kandidaten auf. Hier ist aber auch die Länge der Amtstätigkeit zu beachten.

Erfolgt ein Verstoß am Anfang der Legislaturperiode, so zeigt die politischen Praxis, ist die Öffentlichkeit wohl geneigt, bei der erst in einigen Jahren anstehenden Wahl über einen solchen Verstoß hinwegzusehen. Auch die Tatsache daß es bis 1989 keinen Verstoß gegen die Verhaltensregeln gegeben hat, machen sie nicht zu einer wirksamen Kontrollmöglichkeit gegen Abgeordnetenbestechung oder Korruption. Die Verhaltensregeln brauchen nicht gebrochen zu werden, wenn man Beratertätigkeiten bei großen Firmen oder Verbänden annimmt. Sie müssen nur dem Präsidenten angezeigt werden, wobei die wichtigen Angaben mit denen die Öffentlichkeit, eventuell Abstimmungsergebnisse im Plenum oder das Verhalten bei Ausschußtätigkeit einzelner Abgeordneter konkret nachvollziehen zu könnte, nur vertraulich dem Präsidenten bekanntgegeben werden. So daß die Kontrollmöglichkeit für eine einzelne Person über das gesamte Parlament eher gering sein dürfte.

9.8 Ausblick auf Regelungen des Parlamentsrechtes in anderen Ländern

Das Offenlegungsprinzip gilt nicht nur im Bundestag, sondern auch in einer Reihe von anderen Ländern, besonders Ländern im angloamerikanischen Bereich. Hier sind insbesondere die USA und England. In den USA enthält der Ethics in Government Act 1978 ein perfektes System der Offenlegungspflichten für Abgeordnete und Senatoren sowie für deren Ehefrauen und Kinder.[393] Anzeigepflichtig sind, wenn bestimmte Mindestbeträge überschritten werden, alle Einkünfte und Honorare, unentgeltliche Zuwendungen von Reisen und Unterkunft, Mahlzeiten, Unterhaltung anderen Geschenken, Schulden, Kauf und Verkauf von Grund und Kapitalvermögen, alle Tätigkeiten in Unternehmen und Organisationen, selbst wenn diese nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind und weitere Angaben über Einstellungszusagen nach der Beendigung der Tätigkeit im Kongress und weiterlaufende Gehaltszahlungen vom früheren Anstellungsverhältnis.[394] Diese Angaben sind innerhalb von 6 Jahren nach Eingang für jedermann einsehbar.

Des weiteren existiert ein umfangreicher Verhaltenskodex für alle Kongressmitglieder. Es existiert ein allgemeiner moralischer Verhaltenskodex, Regelungen über den Umgang mit der Bundesverwaltung in Wahlkreisangelegenheiten, über die Bezahlung und Inanspruchnahme von Mitarbeitern, über die Verwendung der Aufwandsentschädigung bis hin zu Regeln über die Versendung gebührenfreier Post. Wichtiger als diese Regeln ist aber das Verbot der Annahme von Geschenken, deren Wert Bagatellgrenzen überschreiten, wenn der Schenker Ausländer oder Lobbyist ist. Die Mandatsträger dürfen ihr Amt nicht benutzen um Gewinn zu machen. Das Einkommen aus einer an sich erlaubten privaten Tätigkeit wird auf einen Prozentsatz der Diäten beschränkt und auch bei Honoraren für Vorträge und Artikel gelten starke Beschränkungen hinsichtlich der Höhe.

Für Fragen, die mit dem Verhaltenskodex in enger Verbindung stehen, sind extra Ausschüsse des Senats (Select Commitee on Ethic) und des

[393] Roll in Schneider/Zeh S.609
[394] Ethics Manual for Members an Empolyers of the U.S. House of Repräsentativs 1984

Repräsentantenhaus (Commitee on Standards of Official Conduct) geschaffen worden. Diese Ausschüsse haben umfangreiche Befugnisse, sie können Untersuchungen durchführen und erstatten Berichte. Der Verstoß gegen diesen Verhaltenskodex kann schwerwiegende Folgen nach sich ziehen. Es können parlamentarische. Sanktionen durchgeführt werden, die bis zum Ausschluß führen können, da dem US Kongress die Disziplinargewalt über seine Mitglieder zusteht. Im britischen Unterhaus beruhen die Regelungen über das Parlamentsrecht ebenfalls auf Offenlegungspflichten.[395] Kernstück ist dabei ein Register der privaten Interessen der Abgeordneten. Das Register ist öffentlich zugänglich und liegt seit 1980 in gedruckter Form vor. Für die Offenlegung ist ein Formblatt mit übersichtlichen Kategorien entwickelt worden. Anzeigepflichtig sind entgeltliche Tätigkeiten in öffentlichen oder privatrechtlichen Gesellschaften oder als Selbständiger, Namen von Klienten denen der Abgeordnete persönliche Dienstleistungen erbringt, die im Zusammenhang mit dem Mandat des Abgeordneten stehen. Es müssen alle Umstände dargetan werden, aus denen der Abgeordnete persönliche Vorteile ziehen kann oder in seinem Mandatsverhalten beeinflußt werden kann. Bei Verstößen übt das Haus seine Disziplinargewalt aus. Außerdem bestehen Mitwirkungsverbote für befangene Abgeordnete.

9.9 Reformvorschläge

Diese Verhaltensregeln sind in der praktischen Handhabung unbrauchbar. Die generalklauselartige Abfassung der Tatbestände des § 9 I Anl. GeschO BT ermöglicht keine klare juristische Handhabbarkeit dieses Tatbestandes. Durch die weite Fassung ist diese Generalklausel mithin auslegungsbedürftig. Was im § 9 I Anl. der GeschO BT als zulässige oder unzulässige Spende gelten soll, müßte vom Gesetzgeber genau konkretisiert werden. Des weiteren müsste in den Verhaltensregeln ein Strafenkatalog Einzug finden, der Verstöße gegen die Verhaltensregeln sanktioniert. Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung musste ausgeweitet werden.
Die konsequenteste Lösung anhand der Problematik der Abgrenzung von zulässigen und unzulässigen Spenden, den weitreichenden Umgehungsmöglichkeiten solcher Verhaltensregeln ist das generelle Verbot der Spenden an Abgeordnete. Eine rein politische Lösung dieses Problems,

[395] E. May Parlamentary Practice 20.Aufl. 1983 S. 435, 150, 411f

daß die Parteien integere Kandidaten präsentieren, ist abzulehnen. Wie sich in der letzten Zeit herausgestellt hat, kann von der Idealvorstellung des immer integeren Abgeordneten nicht ausgegangen werden. Des weiteren kann man eine Abgeordnetenklage bei wirklich groben Verstößen einführen. Mit der Abgeordnetenklage könnte man dann dem betroffenen Abgeordneten, bei Vorliegen der entsprechenden Tatbestände, sein Abgeordnetenmandat entziehen. Hier besteht allerdings die Gefahr, daß solche Abgeordnetenklagen durch den politischen Gegner instrumentalisiert werden. Wenn kein Spendenverbot eingeführt wird, sollte die Publizitätspflichten der Abgeordneten hinsichtlich der von ihnen erhaltenen Spenden und insbesondere des neben der Abgeordnetentätigkeit erzielten Berufseinkünfte verschärft werden.

Die Zahlungen eines Arbeitgebers oder eines Verbandes brauchen überhaupt nicht veröffentlicht zu werden. Spenden an Bundestagsabgeordnete brauchen, wenn sie 5000 Euro überschreiten nur dem Bundespräsidenten angezeigt werden und nur wenn die Spenden 10000 Euro im Jahr überschreiten, muß Abgeordneten den Spender veröffentlichen.

10 Europäische Identität

10.1 Vorblick

Die Europäische Union hat sich zu Beginn der 90er Jahre zugleich für einen Prozess der Vertiefung wie der Erweiterung entschieden. Heute lassen der gemeinsame Binnenmarkt und die Währungsreform "Europa" für seine Bürger mehr und mehr greifbar werden. Auch wenn noch immer keine Einigung über die Finalität des europäischen Integrationsprozesses herzustellen ist, so hat die Union sich doch über die Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza schwungvoll auf den Weg zu vertiefter politischer Integration gemacht. Nach der Zeit einer bipolaren Weltordnung liegen in dieser werdenden politischen Gemeinschaft Chancen für ein geeintes Europa begründet, nach dem Niedergang der europäischen Hegemonialmächte in den beiden Weltkriegen und der undankbaren Randrolle in der Blockkonfrontation wieder eine maßgebliche Rolle in der Weltpolitik zu übernehmen. Mit den jüngsten Entwicklungen und den Beschlüssen von Göteborg rückt dieses geeinte Europa in Reichweite, da die Aufnahme neuer Mitgliedsländer aus Mittel- und Osteuropa unmittelbar bevorsteht.

Bereits heute nimmt die EU - abgeleitet von nationalstaatlich delegierter Souveränität - vielfach traditionell nationalstaatlich legitimierte Aufgaben wahr. Umverteilung findet maßgeblich über die Struktur- und Regionalfonds in Europa statt, im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden europäische Militärkapazitäten geschaffen und zuletzt wurde gar die Idee einer direkten EU-Steuer diskutiert. Doch bei wachsender Bedeutung der in Brüssel entschiedenen Politik, sieht sich die EU mit einem zunehmenden Legitimationsdefizit konfrontiert. Die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen nimmt kontinuierlich ab und die Zustimmung zu der Union in den maßgeblichen Umfragen lässt eine wachsende Distanz der Bürger zum Integrationsprozess erkennen. Für die Union erscheint es daher als interessante Option, das Legitimationsdefizit durch die Schaffung einer europäischen Identität zu überwinden. Um wichtige Entscheidungen durchsetzen zu können und Gewähr für den Bestand der Gemeinschaft auch in Krisenzeiten zu erhalten, ist die Union aktiv um die Schaffung bzw. Förderung einer europäischen Identität bemüht, die den politischen Institutionen neben formaler Legitimation durch demokratische Verfahren auch direkte soziale Legitimation verleihen kann. Nachdem eine Identität des freien demokratischen Westens in Abgrenzung gegen den kommunistischen Ostblock hinfällig ist, ist die

Frage nach Bild und Inhalten europäischer Identität für ein geeintes Europa aber nicht mehr so leicht zu beantworten.

Vor diesem Hintergrund soll hier zum einen die Frage erörtert werden, ob die den europäischen Ländern gemeinsame kulturelle Prägung durch das ost- und weströmische Christentum Bedeutung für eine europäische Identität hat. Gibt es Identitätsangebote für die bald erweiterte EU, die eine gemeinsame Prägung durch die christliche Religion positiv aufgreifen und ist dieses Identitätsangebot für die Union als Legitimationskraft nutzbar? Wenn die gemeinsame christliche Prägung aber keine Legitimation gewährende Identität stiften kann, findet sich anderenfalls das Bild eines „christlichen Europas“, welches sich als Ausschlusskriterium bei der Entscheidung über die Aufnahme der Türkei manifestieren wird?

Nachfolgend wird in einem ersten Kapitel kurz der Begriff und die Funktion kollektiver Identität in einer politischen Gemeinschaft betrachtet werden. In einem zweiten Kapitel soll an dem historischen Beispiel der Entstehung nationaler Identität nachgezeichnet werden, welche politische Wirkmächtigkeit kollektive Identitäten entfalten können. Es sollen kurz verschiedene Idealtypen nationaler Identität skizziert werden und herausgearbeitet werden, mit welchen Instrumenten die intellektuellen und politischen Eliten die Identitätsbildung in den jeweiligen Nationalstaaten befördert bzw. gar erst initiiert haben. In einem dritten Kapitel soll aufgezeigt werden, inwieweit auch die bisherige Politik der Europäischen Union selbst um die Herausbildung bzw. Förderung einer europäischen Identität bemüht ist. Hier soll gezeigt werden, an welchen Vorbildern nationaler Identität die EU sich in ihrem Verständnis als demokratische Wertegemeinschaft orientiert, inwieweit sie auf die aus der national-staatlichen Identitätsbildung bekannten Instrumente zur Schaffung einer europäischen Identität zurückgreift und auf welche Probleme sie dabei stößt.

In einem vierten Kapitel soll kurz die Bedeutung der Religion für die Herausbildung kollektiver Identitäten beleuchtet werden, bevor die Frage untersucht wird, in welcher Form sich in Europa das Identitätsangebot eines „christlichen Europas“ artikuliert. In den abschließenden Schlussbetrachtungen sollen die bisherigen Überlegungen zusammengeführt werden, um zum einen zu einer Antwort auf die Frage zu gelangen, ob die gemeinsame christliche Prägung als Identitätsangebot für die EU tragfähig ist. Zum anderen soll erörtert werden, ob das Bild eines "christlichen

Europas" in Bezug auf die mögliche Mitgliedschaft der Türkei in der EU von Bedeutung sein wird. Die verfügbare Literatur zu den einzelnen Kapiteln ist in ihrem Umfang recht unterschiedlich. Während die Entstehung bzw. Konstruktion nationaler Identitäten historisch detailliert und umfangreich aufgearbeitet worden ist, finden sich zu der Begrifflichkeit einer europäischen Identität recht unterschiedliche Aufsätze und Werke. In der Regel versuchen diese Beiträge - abweichend von dem hier verfolgten Interesse - eine europäische Identität normativ zu be-gründen. Maßgeblich für die Auseinandersetzung mit der Konstruktion einer europäischen Identität ist die Dissertation von Heiko Walkenhorst aus dem Jahre 1999, der detailliert das Bemühen der Unionspolitik um die Herausbildung einer europäischen Identität analysiert und die damit einhergehenden Probleme erörtert.

Die Bedeutung der Religion für die nationale Identitätsbildung ist wenig thematisiert. In der historischen Nationalismusforschung, die sich mit den Legitimationsprozessen zum Zeitpunkt der Auflösung göttlich legitimierter Herrschaft beschäftigt, wird die Religion wegen ihrer zumeist geringen Bedeutung für die Identitätsbildung kaum beachtet. Zur Bedeutung der Religion für eine europäische Identität findet sich eine überschaubare Anzahl von Beiträgen, die die inhaltlichen Prägungen der europäischen Gesellschaften durch das Christentum zu begründen suchen. Der hier verfolgte Ansatz, die mögliche Konstruktion eines Identitätsangebotes „christliches Europa“ zu analysieren, wird hingegen nicht behandelt. In der Bearbeitung dieses Abschnittes wurde daher primär eine Analyse der wenigen vernehmbaren Positionen aus Politik und Gesellschaft vorgenommen.

Im Ganzen unterliegt dieses Kapitels dieser Arbeit, die den Anspruch formuliert, die Bedeutung der Religion für eine europäische Identität zu analysieren der Einschränkung, primär deutsche Literatur berücksichtigt zu haben. Insbesondere für die abschließende Analyse gesellschaftlicher Positionen war dieses aufgrund mangelnder Zugänglichkeit und Sprachkenntnisse unvermeidlich. Sicherlich unterscheiden sich je nach der individuellen Verfasstheit der Länder sowie ihrer religionspolitischen Geschichte die Einstellungen zu einem „christlichen Europa“ erheblich. Doch lassen sich am Beispiel der deutschen Gesellschaft Strukturen offen legen, die im wesentlichen auch auf die anderen europäischen Gesellschaften übertragbar sein sollten.

10.2 Betrachtung kollektiver Identität

10.2.1. Begriff und Merkmale kollektiver Identität

Etymologisch leitet sich Identität von dem lateinischen Wort idem (= dasselbe) ab und bestimmt sich ursprünglich als Gleichheit, Artgleichheit oder Wesensgleichheit. Der sozialpsychologische Identitätsbegriff setzt sich aus personaler und kollektiver Identität zusammen. Während die personale Identität die psychische Einheit einer Person, also die Kontinuität eines Individuums in sich und über den Zeitraum eines Lebenszyklus beschreibt, umfasst kollektive Identität eine Dimension von Identität, die eine Vielzahl an Individuen aufgrund von kultureller, sprachlicher, religiöser, ethnischer oder politischer Gemeinsamkeit verbindet.

Kollektive Identität entspricht dem Grundbedürfnis des Menschen, sich zu Gruppen zu formen und sich einer Gruppe zugehörig zu fühlen. Notwendig ist dafür der Austausch und die Vergewisserung bezüglich dieser Gemeinsamkeit. Die Verständigung über diese Gemeinsamkeit geschieht durch die Berufung auf gemeinsame Codes, also Begriffe, Dinge, Institutionen, Werte, Vorstellungen usw., die „einigermaßen eindeutig bestimmt sind und sich verlässlich handhaben lassen und die als kulturelle Traditionen bezeichnet werden“.[396] Giesen vergleicht diese Codes mit Landkarten, die den Akteur bei seiner Reise durch die soziale Welt mit Informationen über das versorgen, was er noch zu erwarten hat. „Ähnlich wie Landkarten niemals die Vielfalt der wirklichen Landschaft wiedergeben können, sondern diese in bestimmter Hinsicht abstrahieren, bieten auch Codes immer eine willkürliche Vereinfachung der Wirklichkeit.[397] Sie können die Wirklichkeit mehr oder weniger treffend zusammenfassen, sind trotz aller Schwächen aber notwendig, um die Komplexität der sozialen Vielfalt auf ein für das Orientierung suchende Individuum verwertbares Maß zu reduzieren.

Als wesentliches Kernelement beinhaltet Identität die Abgrenzung des Gemeinsamen von dem Fremden. Es gilt die grundlegende Annahme, dass die Fähigkeit des Individuums, sich mit anderen Menschen zusammengehörig zu erleben auf der gleichzeitigen Abgrenzung zu anderen Gruppen beruht. Dennoch ist aber eine intern relativ große Heterogenität möglich, solange die Verständigung über das Gemeinsame dominant ist. So wird

[396] Walkenhorst 1999, S. 33
[397] Giesen 1993, S. 30

beispielsweise das Erleben des Gemeinsamen als Deutsche nicht von der Existenz sehr unterschiedlicher regionaler Identitäten oder den der pluralistischen Gesellschaft immanenten individuellen Lebensformen in Frage gestellt. Von Bedeutung ist darüber hinaus die Erkenntnis, dass kollektive Identitäten notwendigerweise künstlich geschaffene soziale Strukturen sind. Da die Mitglieder einer jeden Großgruppe - sei dies Partei, Gewerkschaft oder Nation - die Mehrzahl der anderen Mitglieder desselben Kollektivs niemals kennen lernen werden, existiert die Vorstellung der Gemeinsamkeit primär im Kopf eines jeden Mitglieds und somit in Anonymität. „Kollektive Identität gibt es nicht „an sich", sondern immer nur in dem Maße, wie sich bestimmte Individuen zu ihr bekennen".[398]

Die Gruppenidee oder kollektive Identität ist daher imaginiert, d. h. sie ist immer nur so schwach oder stark, wie sie im Bewusstsein der Gruppenmitglieder lebendig ist und deren Denken und Handeln zu motivieren vermag. Damit sind kollektive Identitäten aber auch zugänglich für Konstruktion, Indoktrination und Manipulation. Dennoch ist die Steuerungsfähigkeit der Konstruktion begrenzt. Die gesellschaftliche Eigendynamik in pluralistischen Gesellschaften schafft vielfältige Bedingungen, die die komplexen Prozesse der Herausbildung, Veränderung bzw. Reproduktion einer Identität beeinflussen können. Es gibt keine den Naturwissenschaften adäquaten Regeln der Konstruktion kollektiver Identität, die einfach erkannt und angewandt werden könnten.

Nach Anderson ist die Nation - als politisch paradigmatischer Fall kollektiver Identität - eine „vorgestellte politische Gemeinschaft vorgestellt als begrenzt und souverän.[399] Hier werden die wesentlichen Merkmale nochmals zusammengefasst In der „Vorstellung" liegt die Anonymität begründet und damit die Möglichkeit der Konstruktion. In der „Begrenztheit" findet sich die notwendige Abgrenzung eines Kollektivs zu anderen. In der „Gemeinschaft" liegt die nachfolgend skizzierte wesentliche Funktion der kollektiven Identität für ein Gemeinwesen und in der „Souveränität" der der Nation eigene herrschaftslegitimierende Anspruch.

[398] Assmann 1999, S. 132
[399] Anderson 1998, S. 14

10.2.2. Funktion kollektiver Identität in politischer Gemeinschaft

Mit der Frage nach der Identität ist das „elementare Konstruktionsprinzip moderner Gesellschaften“[400] thematisiert. Kollektive Identitäten erfüllen zuvorderst die Aufgabe, Gesellschaft und Gemeinschaft über die Existenz von Interessenskonflikten hinweg zusammenzuhalten. Im Nationalgefühl drückt sich dieses dann als „spezifisches Solidaritätsempfinden gegenüber anderen“[401] aus. Für das Individuum bietet das Kollektiv ein Angebot der Orientierung und Geborgenheit. Interne Befriedung wird dadurch erreicht, dass Konflikte in kritischen Situationen nur in der Auseinandersetzung mit dem Fremden - außerhalb der Grenzen des Kollektivs - zugelassen werden. Im politischen Sinne wird Identität vor allem an dem Begriff der Legitimation festgemacht.[402] Wenn Legitimation die Frage nach dem Warum von Herrschaft aufwirft, so ist die Ausübung von Staatsgewalt ebenso wie die Entscheidung politischer Institutionen zu begründen, Formal legitimiert sich Herrschaft in einer Demokratie hinreichend über Wahlen. Doch tritt zu der formalen die diffasere soziale Legitimation, die die Zustimmung des Einzelnen zum Regierungssystem und den Entscheidungen des Systems notwendig macht.

Der Staat ist darauf angewiesen, dass die von ihm gesetzte Ordnung und die von ihm getroffenen Entscheidungen von den Bürgern auch ohne Anwendung von Zwang beachtet bzw. befolgt werden. Nur wenn alle Teilnehmer am Entscheidungsverfahren das System auch dann anerkennen, wenn sie oder ihre Repräsentanten zur überstimmten Minderheit gehören, kann von legitimer Herrschaft gesprochen werden.[403] Je einheitlicher eine Gesellschaft strukturiert ist, desto einfacher ist Konsens über die Politik bzw. die ausgeübte Herrschaft herzustellen. Eine kollektive Identität, die sich bei den Mitgliedern einer Gesellschaft als dominante Identität behaupten kann, ist somit durch ein einigendes Band in der Lage, Gemeinsinn zu stiften, Solidarität und Opferbereitschaft zu begründen und den Zusammenhalt einer Gesellschaft auch über Interessenskonflikte hinweg zu gewährleisten. Kollektive Identität ist somit Bedingung für die soziale Legitimation politischer Herrschaft in einem System.

---

[400] Weidenfeld 1985,S. 14
[401] Weber 1976, S. 528
[402] Pfetsch 1998, S. 4
[403] Christiansen 1995, S. 54

10.2.3. Die Entstehung kollektiver Identitäten

Paradigmatisch für die politische Wirkmächtigkeit kollektiver Identitäten ist die Bildung nationaler Identitäten und deren politische Verfasstheit im Nationalstaat seit dem Ende des 18. Jahrhunderts. Nach dem Wegfall der göttlichen Legitimation absolutistischer Herrscher in ihren Staatsgebieten war es die Nation, die als neues Legitimationsmodell politische Herrschaft im Nationalstaat zu begründen vermochte und seither in mehreren Epochen die politische Landkarte dieser Welt geprägt hat. Den verschiedenen Ausprägungen von „Nation" war der Wille der Nationalisten gemeinsam „jo unify the nation, to endow it with a distinctive individuality, and to make it free and autonomous".[404] Die Unterschiede der verschiedenen Nationsbildungen hingegen hat in der Nationalismusforschung eine Vielzahl an Typologien hervorgebracht, die die in den einzelnen Staaten sehr eigenen und recht komplexen Herausbildungen nationaler Identität präzise zusammenzufassen suchen. Auch wenn es präzisere Klassifikationen gibt[405] und eine Vielzahl anders gelagerter Typologien der Nationsbildung begründet wurde[406], so hat sich doch die Erfassung zweier wesentlicher Idealtypen nationaler Identität durchgesetzt. Smith erfasst ein „westliches Nationsmodell", in welchem auf bereits existierende Staatsgebiete zurückgreifend die gemeinsame Heimat, das gemeinsame Rechtssystem, die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetze und in der Gesellschaft und die Bedeutung der Bürgergesellschaft in den Vordergrund gerückt und betont wurden.

Das „östliche" Nationsmodell hingegen wurde von den nationalen Eliten in dem Bemühen um Freiheit und Souveränität mit dem Bezug auf eine gemeinsame Abstammung, Sprache und Kultur begründet. Doch relativiert auch Smith die Präzision einer solchen Typologie indem er anmerkt: "The contrast between these two concepts of the nation should not be overdrawn, as we find elements of both at various times in several nationalisms in both Eastern and Western Europe."[407] In ähnlicher Abgrenzung unterscheidet auch Böckenförde ein „politischvoluntatives" (Frankreich) von einem „ethnisch-kulturellen" (Deutschland) Nationskonzept. So sei nach dem

---

[404] Smith 1992, S. 61

[405] so beispielsweise die Differenzierung der Sprachnation, Kulturnation, Geschichtsnation oder Volksnation.

[406] so beispielsweise die Dreiteilung Schieders, der Staatsnation, Sezessionsnation und Integrationsnation unterscheidet - s. Schieder 1966 S. 58ff.

[407] Smith 1992, S. 61

französischen Nationsbegriff die Nation eine politische Willens- und Bekenntnisgemeinschaft, die darauf beruht in und unter einer bestimmten politischen Ordnung leben zu wollen, nach dem deutschen Nationsbegriff eine durch vorstaatliche, sog. natürliche Merkmale, wie gemeinsame Abstammung, Sprache und Kultur geprägte Gemeinschaft, der man unabhängig vom eigenen Willen zugehört.[408] Die Anknüpfungspunkte für die identitätsstiftende Gemeinsamkeit innerhalb einer Nation können dabei sehr unterschiedlich sein. Ein kollektives Band wird stets durch die Herausstellung eines konstitutiven gemeinsamen Merkmals geknüpft, wobei die Abwesenheit anderer Gemeinsamkeiten dahinter zurücktritt.

In der heutigen nationalen Wirklichkeit finden sich die Spätfolgen derartig unterschiedener Nationsbegriffe noch im Staatsbürgerschaftsrecht, wo in Frankreich das ius soli allen auf französischem Boden geborenen Individuen die Staatsbürgerschaft gewährt, während in Deutschland als Konsequenz des Nationsbegriffes das ius sanguinis allen Menschen deutscher Abstammung das Recht auf Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft gewährt, auch wenn sie über Generationen nicht in Deutschland gelebt haben. Doch wie sind diese unterschiedlichen nationalen Identitäten nun entstanden, und inwieweit sind diese durch politische Akteure konstruiert? Nationalismus ist keineswegs das Erwachen von Nationen zu Selbstbewusstsein: man erfindet Nationen, wo es sie vorher nicht gab[409], stellt Gellner prägnant fest. Und so weist die Nationalismusforschung präzise nach, dass nationale Identität im wesentlichen konstruiert und in ihren Abgrenzungen teilweise recht kontingent ist. Die Konzeption der Nation erweist sich als selbstgeschaffenes Produkt mit dem Ziel äußerer Abgrenzung und innerer Homogenisierung.

Eine entscheidende Rolle bei der Entstehung nationaler Identitäten spielten dabei in der Zeit nach 1789 die intellektuellen und politischen Herrschaftseliten der einzelnen Nationalstaaten. Diese „Erwecker“ oder politischen Unternehmer - zumeist Dichter, Philosophen, Historiker und Philologen - hoben „die Nationen Europas aus der Taufe“[410], und sie bedienten sich dabei einer Vielzahl von Instrumenten zur Meinungs- und Bewusstseinsbildung. Da eine Nation ohne Nationalsprache nicht sein konnte, wurden die Sprachen im Rahmen der nationalen Absteckungen normiert. Über das

[408] Böckenförde 2000, S. 34
[409] Gellner 1964, S. 169
[410] Schulze 1996, S. 172

Schulwesen, die Hochschulen, die Verwaltungsbahnen und den Militärdienst wurde in den neuen Nationalstaaten eine einheitliche Nationalsprache durchgesetzt. Und wenn selbst Frankreich, wo der institutionelle Rahmen für die Bildung der Nation längst gegeben war, das einigende Band der Sprache erst über lange Zeit hinweg herstellen musste, so wog die Sprachenfrage bei den vielen europäischen Nationen, die nicht mit einem bestehenden Staatswesen zusammenfielen noch viel schwerer. Hier waren es dann Bibelübersetzungen, Wörterbücher, die Literatur und später die Zeitungen, die eine Nationalsprache normierten und in ihrer Verbreitung Sprachräume absteckten.

So schreibt Schulze, „die Mehrheit der Nationalsprachen, die heute so dauerhaft und festverwurzelt in den Kulturen der europäischen Völker erscheinen, wurde erst im Laufe des 19. Jahrhunderts normiert, aus den vagen Regionen der volkstümlichen Umgangssprachen geschöpft und in die strenge Form grammatikalisch standardisierter Schriftsprache gegossen, ja teilweise erst erfunden".[411] Und was die Philologen nicht erreichen konnten, ergänzten die Dichter, die über die Erfindung oder Zusammenstellung nationaler Volkslieder und Volksdichtungen - wie die Gebrüder Grimm für die deutsche Nation - den Geist des Volkes beschworen, um die Nation zu rechtfertigen.[412]

Da neben der gemeinsamen Sprache auch die gemeinsame Geschichte ein starkes Identifikationsmerkmal darstellt, bemühten sich die Historiker in selektiver Geschichtsschreibung den Mythos einer schon immer als Einheit existenten Nation zu schaffen, deren gemeinsames Schicksal die Nation durch ein untrennbares Band umschlingt. Für die deutsche Nationsidee geschah dies bis im Rückgriff auf die alte Dualität des griechischen Geistes und des römischen Machtstaates, der jetzt in der Beziehung der Deutschen zu den Franzosen wiederentdeckt wurde. Bilder aus dem Mittelalter ebenso wie das deutsche Preußen und die Tradition der humanistischen deutschen Kultur standen für den Geschichtsmythos der deutschen Nation Pate. „Da also die Gegenwart der neuerwachten nationalen Idee keine Anhaltspunkte gab, wurde die deutsche Nation aus der Geschichte in Form einer utopischen Projektion begründet".[413] Und in den anderen erwachenden europäischen Nationen lässt sich ein ähnlicher Prozess nachvollziehen. „Die

[411] Schulze 1996, S. 176
[412] Schulze 1996, S. 177
[413] Schulze 1996, S. 179

Geschichten der europäischen Nationen wurden eher konstruiert als rekonstruiert, und dies um so mehr, je zweifelhafter die tatsächliche historische Kontinuität der Volksnation war“[414]. Die Umdeutung europäischer Geschichte und die Extrahierung nationaler identität-sstiftender Bilder wurde somit zum elementaren Bestandteil der Nationsbildung, da die kulturelle, sprachliche, religiöse und ethnische Viel-gestallt und Vernetzung des europäischen Kontinents ... die protonationale, aus früher Geschichte resultierende Existenz einer oder mehrerer identifizierbarer und homogener Identitäten schlicht ausschließt.[415]

Um den geschaffenen Nationalmythos im Rahmen des Nationalstaates zu verfestigen und abzusichern, wurde eine Vielzahl nationaler Symbole bestimmt, die die Möglichkeit emotionaler Identifikation mit der Nation eröffneten. Da das Staatswesen für den Einzelnen nicht als Ganzheit erfahrbar ist, wurde das Abstraktum „Staat“ konkretisiert und symbolisch verdichtet, um eine Identifikation zu erleichtern. Zu den identitätsschaffenden Symbolen sind klassicherweise die nationale Flagge, die Hymne, Uniformen, Geldscheine, nationale Denkmäler und Nationalfeiertage zu zählen. Bei der Konstruktion der Nation wurde also stets bewusst das Bild einer Gemeinschaft gefördert, um somit eine tragfähige Legitimationsgrundlage für den Nationalstaat zu schaffen.

Die dominanten Gemeinsamkeiten (in der Abgrenzung von dem „Anderen“) wurden dabei herausgestellt oder gar erst konstruiert, während die Abwesenheit anderer Gemeinsamkeiten dahinter zurücktrat. „Die Idee der Nation hat religiöse Anklänge; da die Nation nicht unmittelbar sichtbare Realität ist, muss sie geglaubt werden“.[416] Selbstverständlich zeigt die Geschichte zugleich auch Grenzen des Erfolges solcher Konstruktionsversuche auf Vergebliche Bemühungen, ein größeres Kollektiv dauerhaft durch eine gemeinsame Identität zu verbinden, lassen sich beispielsweise in der UdSSR oder im ehemaligen Jugoslawien zeigen, wo die teilweise kriegerischen Zerfallsprozesse die dauerhafte Existenz einer gemeinsamen kollektiven Identität widerlegt haben.

Bezogen auf die Europäische Union ist hier zusammenfassend die Erkenntnis von Bedeutung, dass die Entstehung nationaler Identität, die heute meist

[414] Schulze 1996, S. 188
[415] Walkenhorst 1999, S. 85
[416] Schulze 1996, S. 172

als Selbstverständlichkeit unhinterfragt wahrgenommen wird, tatsächlich als ein bewusst vollzogener und politischer Prozess zu verstehen ist. Auch wenn die Komplexität pluralistischer Gesellschaften und der historische Kontext diesen Konstruktionsbemühungen Grenzen vorgeben, so bleibt doch festzustellen, dass die Erfahrung der Nationsbildung die Frage was Europa denn ist zu der Frage was Europa denn sein soll transformieren muss. Konsequent stellt Hobsbawm daher fest, dass Europa ausschließlich als konstruierter Begriff existiert.[417]

10.3 Das Bemühen der EU um die Konstruktion einer europäischen Identität

Jacques Delors hat das Problem der EU auf den Punkt gebracht: „Einen Binnenmarkt kann man nicht lieben."[418] Wirtschaftszusammenschlüsse erzeugen aus sich heraus keine Zugehörigkeitsgefühle.[419] Die beständig abnehmende Wahlbeteiligung zu den seit 1979 durchgeführten Wahlen zum Europäischen Parlament[420], die Schwierigkeiten bei der Ratifikation des Maastrichter Vertrages[421] ebenso wie die abnehmende Zustimmung der Bürger zur Europäischen Union - die noch nie so stark gesunken ist wie zwischen 1991 und 1995, der Zeit maßgeblicher integrationspolitischer Fortschritte[422] - führen dem politischen System der Europäischen Union klar vor Augen, dass es das bedeutende Legitimationsdefizit nicht länger ignorieren darf.

Die Gründungsgeschichte der Gemeinschaft mit ihrer auf der „Rationalität des wirtschaftlichen Aspekts"[423] gründenden Integration hat die Frage einer gefühlsmäßigen Bindung der Bürger an Europa anfangs schlicht nicht aufgeworfen. Da das Feindbild des Kommunismus und die Erfahrungen

---

[417] Hobsbawm 1996 (2), S. 40

[418] zitiert nach Walkenhorst 1999, S. 9

[419] Anderson 1998, S. 52

[420] 1979: 62,5% - 1984: 59% - 1989: 57,2% - 1994: 56,5 % - 1999: 52,8 %

[421] Bevor der Maastrichter Vertrag zum 1. Dezember 1993 in Kraft treten konnte, wurde er in Frankreich in einem Referendum mit nur hauchdünner ratifiziert, in Dänemark war gar nach zu voriger Ablehnung ein zweites Referendum zur erfolgreichen Ratifikation notwendig. S. Christiansen 1995, S. 50f..

[422] So stimmten 1991 noch 81 Prozent aller EU-Bürger "alles in allem für die derzeitigen Bemühungen zur Vereinigung Westeuropas" und hielten 72 Prozent die Mitgliedschaft ihres Landes in der EG "allgemein gesehen für eine gute Sache", während diese Zahlen 1995 nur noch 69 respektive 53 Prozent betrugen. Nachzulesen in den Erhebungen des Eurobarometers nach Immerfall/Sobisch 1997,S.25.

[423] Christiansen 1995, S. 55

des Krieges die Zustimmung der Bürger sicherte, konnte die Union auf eine aktiv geförderte gemeinsame Identität verzichten. Doch bereits seit Mitte der 70er Jahre waren erste Vorüberlegungen zum Thema europäischer Identität in der damaligen EG präsent. In dem vom Europäischen Rat in Auftrag gegebenen „Tindemans Bericht“ aus dem Jahre 1975, kommt dieser bereits zu einem wegweisenden Ergebnis: „Die Öffentlichkeit in unseren Ländern wünscht kein technokratisches Europa. Die Europäische Union muss im täglichen Leben fühlbar werden und sein. Die Notwendigkeit, die Vorteile und die schrittweise Verwirklichung eines solchen Vorhabens [des Aufbaus Europas] müssen von allen erkannt und empfunden werden, damit die Anstrengungen und die notwendigen Opfer auf freiwilliger Basis erfolgen. Europa muss bürgernah sein.“[424]

Erst bei der beim Europäischen Rat in Stuttgart 1983 verabschiedeten Erklärung[425] und nachfolgend in den Berichten des „Adonnio Kommittees“[426] aus dem Jahre 1985 erhalten die Fragen europäischer Identität weiteren Raum. Und auch wenn die Europäische Identität sich, wie Walkenhorst feststellt, als „nicht-justiziabler Begriff [erweist], der weder einer vertragsrechtlichen noch einer staats- bzw. völkerrechtlichen Überprüfung standhalten würde“[427], werden unter dem Schlagwort „Europa der Bürger“ verschiedene Vorschläge formuliert, um eine Gemeinschaftsidentität zu stärken. Seither werden derartige Bemühungen in eine aktive Politik umgesetzt. Nach dem epochalen Bruch in der Kontinuität europäischer Politik, dem Wegfall des einigenden Außendrucks der bipolaren Weltordnung zum einen, sowie der Vertiefung und Erweiterung der Union zum anderen, stellt sich die Frage europäischer Identität heute neu und gewinnt besondere Bedeutung. Wenn man nun auf die Erfahrungen der Identitätskonstruktion des modernen Nationalstaates im ausgehenden 18. Jahrhundert zurückgreift, so lässt sich feststellen, dass es die Union in gewisser weise leichter haben sollte, eine gemeinsame Identität ihrer Bürger herauszubilden, da das System, auf welches sich diese Identität beziehen soll, in seinen groben Zügen bereits existiert. Selbstverständlich sind die Erfahrungen und Erkenntnisse aus den Prozessen nationalstaat-

---

[424] Tindemans-Bericht S. 41: zitiert nach Walkenhorst 1999, S. 161

[425] „Solemn Declaration on European Union", in: Bulletin of the European Communities 1983/6, S. 24ff.

[426] Kommission der EG 1985 (Hg.): Europa der Bürger. Bericht des Ad-hoc-Ausschusses. In: Bulletin der EG/ Beilage, Nr. 7

[427] Walkenhorst 1999, S. 157

licher Identitätskonstruktion nur sehr bedingt auf die Herausbildung einer europäischen Identität übertragbar. Mangels Vorbild für die Identitätsbildung in einer supranationalen Gemeinschaft, muss die Nation dennoch als hilfreiches Paradigma hinzugezogen werden. Bei genauerer Betrachtung finden sich aber erhebliche Widerstände bzw. Unzulänglichkeiten, die die vielfach nur rudimentäre Systematik national-staatlicher Identitätskonstruktion in ihrer Übertragbarkeit auf die Europäische Union fraglich erscheinen lassen.

Über die Zeit der Entstehung der Nationalstaaten schreibt Mohr: „Alte Reiche zerfielen, fremde Territorien wurden erobert, neue Staatsformen erkämpft - in all der Verunsicherung zwischen Revolution und Restauration entwickelte sich eine merkwürdige Dialektik von Modernisierung und Mythologisierung".[428] Treffend charakterisiert er damit den historischen Kontext, in welchem der Nationalismus als politische Religion in der Lage war, sich politisch wirkmächtig durchzusetzen, um in den sich auflösenden absolutistischen Reichen eine neue Herrschaftslegitimation zur Verfügung zu stellen. Zuvorderst ist hier festzustellen, dass ein europäisches Identitätskonstrukt heute nicht auf eine sinnsuchende, ihrer kollektiven Identität entledigte europäische Gesellschaft trifft, sondern im Gegenteil auf Gesellschaften, die in ihren Loyalitätsbezügen und ihrer dominanten Identität an den jeweiligen Nationalstaat fest gebunden sind. Auch wenn die Globalisierungstendenzen in vielen Lebensbereichen Unruhe stiften und zu Neuorientierung aufrufen, scheint der Nationalstaat in der mittlerweile tradierten Berufung auf eine gemeinsame Geschichte, Sprache, Abstammung oder Kultur der je nationalen Identität die immer noch bindende Größe zu sein. Zudem ist der Nationalstaat natürlich selbst bemüht, die ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen zu nutzen, um die Identifikation der Bürger mit diesem Kollektiv zu verfestigen und somit national ausgeübte Herrschaft zu legitimieren. Das Bemühen um eine europäische Identität muss hier auf die Grenzen ihrer Umsetzbarkeit stoßen, denn „die Tatsache, dass alle Nationen historische Erfindungen sind, hat an der Wirkmächtigkeit der nationalen Idee nichts geändert; die Nation erweist sich trotz fehlender Authentizität als doch sehr reales und einflussreiches Gebilde„.[429]

Darüber hinaus erschwert die EU eine Identifikation der Bürger mit ihr durch eine bewusst fehlende Festlegung auf eine finale politische Struktur.

[428] Mohr 1998, S. 253
[429] Walkenhorst 1999, S. 125

Identifikation ist unter den Bedingungen eines in Bezug auf Ziel und Ausdehnung sehr dynamischen Identifikationsobjektes EU erschwert. Das Fehlen eines Vorbildes oder Zieles supranationaler Integration erweist sich hier als Schwachpunkt. Trotz der Evidenz vielfältiger Probleme lassen sich dennoch eindeutige Bemühungen der EU um die Konstruktion einer europäischen Identität feststellen, so dass de Witte dieses schon 1987 als „Identitätspolitik" klassifiziert.[430] Auch wenn für die Identitätskonstruktion eines supranationalen Systems kein historisches Vorbild existiert und die Übertragbarkeit nationalstaatlicher Identitätskonstruktion auf die EU durchaus zweifelhaft ist, scheint die EU ihre Hoffnungen auf eine erfolgreiche Konstruktion gerade auch auf die Verwendung klassischer Instrumente der Prozesse nationaler Identitätsbildung zu stützen.

Als identitätsstiftende Politikbereiche sind hier kurz die Bemühungen um eine europäische Bildungspolitik sowie eine europäische Medienpolitik zu betrachten: Die Bildungspolitik erfüllt im Nationalstaat traditionell die Funktion, das nationale Identitätsbild für die nachfolgenden Generationen zu reproduzieren und zu beleben. In der Zeit der schulischen und akademischen Formation bilden sich Loyalitäten aus, die für die Legitimation politischer Herrschaft von Bedeutung sind. Mit dem nicht sonderlich erfolgreichen Konzept einer „europäischen Dimension im Bildungswesen" zeigte auch die damalige EG Interesse, in dieser prägenden Phase mit ihrem Identitätsangebot in den Schulen präsent zu sein. Ziel war es dabei, „die gemeinsamen demokratischen Werte in den Mitgliedstaaten zu fördern und mehr Verständnis für die multikulturellen Merkmale der Gemeinschaft und für das Erfordernis der Erziehung junger Menschen zu einem staatsbürgerlichen Bewusstsein zu wecken, das neben seinen nationalen, regionalen und lokalen Bindungen auch ein Gefühl der Zugehörigkeit zur Gemeinschaft beinhaltet".[431] Da die Widerstände in den Mitgliedstaaten - die den Verlust nationaler Identität befürchteten[432] der Umsetzung im Wege standen, verlegte sich die Union bald mehr auf die Förderung verschiedener Austauschprogramme und Wettbewerbe. Doch ist sie sich der identitätsstiftenden Wirkungen der Bildungspolitik dabei durchaus bewusst: „Die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft verfügen über gemeinsame Werte, die

[430] De Witte 1987, S. 135

[431] Kommission der EG (Hg.) 1989: Mitteilung an den Rat: Allgemeine und berufliche Bildung in der Eu-ropäischen Gemeinschaft. Mittelfristige Leitlinien 1989-1992, KOM 263 endg. vom 2.Juni 1989, Brüssel, S.6

[432] s. Walkenhorst, S. 174

durch die allgemeine und berufliche Bildung an die kommenden Generationen weitervermittelt werden (...). In der schnellebigen und turbulenten heutigen Welt müssen diese kulturellen Werte der allgemeinen und beruflichen Bildung erneut bekräftigt und bestärkt werden wie sie auch die Grundlage für die Herausbildung einer europäischen Identität und Staatsbürgerschaft bilden".[433]

Für die nationalstaatliche Identitätsbildung war neben der Bildungspolitik auch die Existenz von Massenmedien wie Zeitungen und die Buchmärkte unverzichtbar, da sie eine gemeinsame Öffentlichkeit schaffen konnten. Nur so war es möglich, den Mitglieder einer Nation das Erleben einer im wesentlichen imaginierten Gemeinschaft zu vermitteln. Auf europäischer Ebene aber fehlt bis heute eine genuin europäische Öffentlichkeit. In der Medienpolitik zeigt die EU daher Bemühungen, eine gemeinsame Öffentlichkeit zu stärken.

So vergibt sie Fördergelder für länderübergreifende Fernsehprojekte wie ARTE und versucht durch die Unterstützung des fünfsprachigen Nachrichtenkanals EURONEWS Einfluss auf die Priorität europäischer Politikberichterstattung in den Medien zu gewinnen. Neben der vorsichtigen Bearbeitung dieser Felder identitätsstiftender Politik ist die Verwendung fast aller klassisch nationalstaatlichen Symbole gemeinsamer Identität durch die EU auffällig. Als Konkretisierung des Abstraktum "EU und als Bezugspunkt für die Entfaltung kollektiver Gefühle gibt es eine europäische Fahne und Hymne, den europäischen Paß sowie Führerschein, europäische Nummernschilder und einen Europatag sowie zuletzt oder in naher Zukunft, die gemeinsame europäische Währung. Wenn man sich die psychologische Identifikationskraft der DM für das nach dem Kriege aufgebaute demokratische Deutschland vor Augen hält und den Stolz der Amerikaner auf ihren Dollar kennt, wird die symbolische Bedeutung der gemeinsamen Währung ersichtlich. Identitätskonstruktion basiert neben identitätsstiftender Politik, die sich aktiv um die Förderung eines Identitätsbildes bemüht, sowie der identitätsstiftenden Symbolik, die wahrnehmbare Bezugspunkte für das Erleben der Gemeinschaft bietet im Kern auch auf einem identitätsstiftenden Mythos. In den Kategorien nationalstaatlicher Identitätsbildung weitergedacht, fehlt der Europäischen Union offen-

[433] Kommission der EG (Hg.): Leitlinien für die Gemeinschaftsaktion im Bereich allgemeine und berufliche Bil-dung. Arbeitsunterlagen der Kommission. KOM 183 endg. Vom 5.5.1993, Brüssel, S. 2.

sichtlich der dominante Anknüpfungspunkt für eine kommunizierbare und erlebbare Gemeinschaft.

Die klassischen primordialen gemeinsinnstiftenden Merkmale nationaler Identitätsbildung wie Sprache, Abstammung oder Geschichte, sind für die Europäische Union als Ressource für einen Identitätsmythos nicht zu verwenden, da Europa schwerlich als einheitlich kultureller, sprachlicher oder ethnischer Raum identifizierbar ist. Worauf also kann sich die Europäische Union beziehen oder woran orientiert sie sich, wenn sie eine Europäische Identität begründen will?

Von Europa als Wertegemeinschaft war in der jüngsten Vergangenheit wiederholt die Rede. In Artikel 6 des EU-Vertrages hat sich die Union als auf den „Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit' beruhend definiert. In den "Kopenhagener Kriterien“ hat sie die Aufnahmebedingungen für zukünftige Mitgliedstaaten präziser gefasst und auch hier neben marktwirtschaftlichen Anforderungen die Gewährleistung demokratischer Stabilität, die Achtung der Menschenrechte, den Schutz von Minderheiten sowie die Rechtsstaatlichkeit in den Vordergrund gestellt.[434] Die kürzlich verabschiedete Charta der Grundrechte hat dieser Diskussion weiteren Nährboden gegeben, wenn sie in ihrem ersten Satz auf „gemeinsame Werte“ als Grundlage einer friedlichen Zukunft und immer engeren Union verweist.

In der Umsetzung in ein Identitätsangebot wird die Gemeinsamkeit der Grundwerte der europäischen Staaten in den offiziellen Verlautbarungen regelmäßig betont. Wenn in der Union alle diejenigen europäischen Staaten willkommen sind, die diese Werte teilen, so liegt der Versuch nahe, auch die europäische Identität auf dieser Gemeinsamkeit zu begründen. Hier mag nun das Idealbild der "westlichen" Nation als Form nationaler Identitätsbildung Pate stehen, doch erscheint es fraglich, ob die Berufung auf gemeinsame rationale Werte allein fähig ist, die notwendige emotionale Verdichtung zu leisten, die eine Identität erst für das Kollektiv lebendig werden lässt. Die oben kurz skizzierte „westliche“ oder politisch - voluntative Form nationalstaatlicher Einigung - am Beispiel Frankreichs betrachtet

[434] Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Kopenhagen (Juni 1993) in: BullEU 6/1993

- erfolgte primär unter der Berufung auf die Gleichheit der Bürger und die Forderung der Volkssouveränität.

In den schon vorhandenen Staatsgrenzen übernahm das Volk die Macht als Souverän, der Staat war ein Zusammenschluss der mit gleichen Bürger und Menschenrechten ausgestatteten Individuen. Folglich war jeder, der die postulierten Werte teilte, als Bürger dieser Nation willkommen. Und so war es möglich, wie Schulze schreibt, dass mit Karl Friedrich Reinhard ein württembergischer Hauslehrer in Bordeaux sich im Gefolge der Revolution entschied, „als Franzose leben und sterben zu wollen“ - damit war er Franzose und wurde später sogar zum Außenminister ernannt.[435]

Doch ist dies nur eine verkürzte Betrachtung. So ist es zwar richtig, dass die ursprüngliche Idee der Nation die Gemeinschaft all derer war, die sich zu den Werten der Revolution bekannten. Im Idealtyp ist die Nation eine „politische Willens- und Bekenntnisgemeinschaft, die darauf beruht gemeinsam in und unter einer bestimmten staatlich-politischen Ordnung leben zu wollen“.[436]

Dieser gemeinsame Wille mache die Nation aus - oder in den berühmten Worten Ernest Renans: Die Nation - ein „plebiscite de tous les jours“.[437] Doch hat in den vergangenen Jahrhunderten „sowohl die Praxis, nationalstaatlicher Integration wie auch die ideengeschichtliche Verknüpfung des Demokratisierungsprozesses mit dem Prinzip, nationaler“ Selbst-bestimmung die Nation zum Träger dieser legitimierenden Identität gemacht. Nach zweihundert Jahren politischer Praxis und Diskurs unter dem dominierenden Einfluss des Nationalstaatsgedankens ist eine auf der ursprünglich vertragstheoretisch verstandenen Identität von Gemein-schaften basierende Legitimation zwar weiterhin denkbar, aber praktisch nicht zu verwirklichen“.[438] So konnte in der vom Idealbild zu unterscheidenden Wirklichkeit auch die französische Nation neben dem Bezug auf die gemeinsamen Werte nicht ohne emotionsbeladene Gemeinsamkeiten auskommen, wenn man die Marseillaise sang und wenn über Jahrzehnte

[435] Schulze 1996, S. 169
[436] Böckenförde 2000, S. 34
[437] Ernest Renan: « Qu`est-ce qu` une nation ? » Paris 1882, S. 27. Zitiert nach Bökenförde 2000, S. 35
[438] Christiansen 1995, S. 54

hinweg ein genormtes Französisch durchgesetzt werden musste, das in Frankreich 1789 so nicht existierte.

Habermans legt offen, dass erst das Identitätsangebot der Nation ein tragfähiges Fundament für eine demokratisch legitimierte Herrschaft geschaffen hat: “Only the awareness of a national identity, which crystallizes around common history, language and culture, only the consciousness of belonging to the same nation, makes distant people spread over large territories feel politically responsible for each other. Citizens thus come to see themselves as parts of the same whole, in whatever abstract legal terms this whole may be constituted”.[439] Nachdem der Nationalstaat also selbst in seiner zivilisierteren und offeneren Form, nicht in der Lage war, ausschließlich auf gemeinsame rationale Werte zurückzugreifen, um die notwendige Solidarität innerhalb der Gemein-schaft durchzusetzen, bleibt eine große Ungewissheit bezüglich der Frage, ob die Europäische Union über 200 Jahre später in der Lage sein wird, das in seinem Anspruch universalistische Ideal gemeinsamer Werte als Identität begründenden Anknüpfungspunkt zu verwenden, auch wenn dieses sicher wünschenswert wäre.

Aus dieser Unsicherheit heraus, ob ein kollektives Band gemeinsamer Werte allein denn als krisenfeste Legitimationsgrundlage tragfähig sein kann, sind wohl gelegentliche und eher schemenhafte Versuche zu verstehen, die Union mit dem historischen Bild eines protosupra-nationalistisch schon immer existierendem Europa zu verknüpfen. So sprach beispielsweise 1997 der damalige Präsident des Europäischen Parlaments, Gil Robles, bei einem vom Europäischen Parlament veranstalteten Symposium über die „Ursprünge des vereinten Europas“ davon, dass nur durch Schaffung eines "historischen Gedächtnisses" erreicht werden könne, dass Europa nicht als "rein ökonomisches oder politisches Projekt verstanden wird“. Das Symposium habe sich zum Ziel gesetzt, über Schumann und Monnet hinaus „viel weiter zurückzugehen, nicht mehr und nicht weniger als bis zu den Ursprüngen der europäischen Zivilisation, als Europa sich ebenso großen oder noch größeren Herausforderungen gegen über sah wie sie uns heute bevorstehen.[440]

[439] Habermans 1996, S. 286
[440] Europaforum 9/ 1997

In der europäischen Geistesgeschichte lassen sich viele und sehr unterschiedliche Vordenker einer europäischen Einigung finden, die von der Union teilweise als Namensgeber für ihre Programme vereinnahmt werden ("Erasmus"). Die Idee Europa hat tatsächlich eine lange Tradition, sie war aber zum einen auf einen kleinen Kreis Gebildeter beschränkt und als Idealbild eben nicht in den Köpfen der Menschen verwurzelt, zum anderen aber ist die tatsächliche und friedliche Einigung Europas nie historische Wirklichkeit gewesen.

Der von Walter Hallstein formulierten Überzeugung: "Europa ist keine Neuschöpfung, sondern eine Wiederentdeckung“[441] muss aus historischer Sicht widersprochen werden. Walkenhorst geht wohl etwas zu weit, wenn er die beschriebenen Phänomene folgendermaßen zusammenfasst: „Den historisch überprüfbaren Einigungsgedanken macht sich die Europäische Union zunutze, um den Mythos eines proto-supranationalistisch und vormals einigen Europas zu kreieren und damit auch eine traditionelle europäische Identität“.[442] Doch hat die Europäische Union mit ihrem Blick zurück in die europäische Geschichte, der identitätsstiftenden Politik sowie den Symbolen der Europäischen Union erste Schritte einer aktiven Identitätspolitik unternommen, für die sie keine ausdrückliche Zustimmung der Mitgliedstaaten vorweisen kann.

Im Gegenteil verpflichtet sich die Union in Artikel 6 des EU-Vertrages, die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten zu achten. Mit den hier aufgezeigten Schritten hat die Union jetzt aber den Nährboden geschaffen für Identitätsangebote, die weder in ihrer inhaltlichen Bestimmung noch in ihrem Verhältnis zu nationaler Identität klar bestimmt oder gar steuerbar sind. Und hier liegt nun das Dilemma der Identität des "neuen Europas": Es hat die Wahl zwischen inakzeptablen historischen Mythen einerseits, die zwar vielleicht emotional anziehend wirken und in der Gemeinschaft intern assoziative Kräfte mobilisieren können, zugleich aber nach außen abgrenzend wirken, weil sie Grenzen Europas begründen müssen. Auf der anderen Seite steht das Ideal einer abstrakt rationalen Gemeinsamkeit, die auf Werten basierend offen erscheint, deren Kraft unter den Bürgern Europas Gemeinsinn und Solidarität zu begründen aber eher begrenzt scheint.

---

[441] zit. Nach Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.): Politik-Informationen: europa, Bonn, 1986, S. 10.
[442] Walkenhorst 1999, S. 204

10.4 Identitätsangebot „christliches Europa“

Nach einem kurzen geschichtlichen Exkurs über die Rolle der Religion als Identitätsfaktor soll nachfolgend aufgezeigt werden, inwieweit sich ein Identitätsangebot artikuliert, welches die gemeinsame christliche Prägung der derzeitigen und zukünftigen mittel und osteuropäischen Mitgliedsländer der EU als identitätsstiftenden Faktor in den Mittelpunkt stellt. Selbstverständlich hat die Religion in der Geschichte nachgewiesen, dass sie als vorherrschende Religion in einer politischen Gemeinschaft eine maßgebliche Rolle bei der Identitätsbildung übernehmen kann. Im absolutistischen Staat erwies sich die konfessionelle Homogenität in der Regel als natürlicher Identitätsfaktor.

Die absolute Monarchie der Neuzeit wusste den religiösen Fundamentalkonsens zu ihrer politischen Identitätsbildung zu gebrauchen. So konstituierte der Katholizismus die Identität Portugals, Spaniens, später Frankreichs und Polens ebenso wie der Protestantismus diejenige Englands oder Schwedens. Die Bedrohung oder Konfrontation mit Andersgläubigen wirkte nochmals verstärkend auf diesen Anknüpfungspunkt kollektiver Identität ein. Auch in den deutschen Territorien war zu dieser Zeit - mangels Alternative - die Konfession von besonderer Bedeutung für die Konstitution einer politischen Identität, da sie neben der Dynastie des Herrscherhauses den einzigen Anknüpfungspunkt für Inklusion bzw. Abgrenzung eines politischen Gemeinwesens darbot“.[443]

In dieser Epoche war religiös begründete Identität notwendig mit der Identifikation mit einer Konfession verbunden. Einen religiösen Toleranzdiskurs konnte es vor der Reformation nicht geben, weil das Problem des religiösen Pluralismus innerhalb der Christenheit bis dahin kaum existierte. Seither gab es allenthalben gute Gründe für religiöse Toleranz - so wirkten die Verwüstungen der konfessionellen Kriege in diese Richtung hin, ebenso wie die Entdeckung anderer Kulturkreise und Religionen seit dem Beginn der Neuzeit die eigene Gewissheit die Wahrheit zu besitzen erschütterte. Aber den Bemühungen um Toleranz schlug auch immer wieder der Widerstand entgegen - frei nach Augustinus: "Es gibt eine ungerechte Verfolgung, die Verfolgung der Kirche Christi durch die Gottlosen: und es gibt eine gerechte Verfolgung, die der Gottlosen durch die Kirche

[443] vgl. Reinhard S. 268

Christi (...) Die Kirche verfolgt aus Liebe, die Gottlosen aus Grausamkeit.“.[444]

So dauerte es, bis schließlich in der Aufklärung und mit dem politischen Ereignis der Französischen Revolution der Staat aus der rationalen Übereinkunft der Individuen begründet wurde und somit dem religiösen Wahrheitsanspruch entzogen wurde. Damit war die Religion Privatsache. Nach diesem Paradigmenwechsel hatte sie als eine Staatswesen legitimierende Kraft Europas ausgedient. Für die nachfolgende national-staatliche Identitätsbildung, spielte die Religion daher nur eine nachrangige Rolle. In der Literatur der Nationalismusforschung wird die Religion kaum behandelt. Dies erscheint einleuchtend, da die europäischen Nationen sich jeweils um andere dominante Merkmale herum, zumeist die gemeinsame Sprache, Geschichte, Abstammung oder Kultur einten.

Für die vorgelegten Betrachtungen ist hier nun eine wesentliche Unterscheidung vorzunehmen. Zum einen kann die Religion in ihrer voraufgeklärten Funktion als identitätsstiftende Kraft dergestalt wirken, daß sie Herrschaft direkt als "von Gott gewollt' legitimiert. Andererseits aber geht es um eine von dem religiösen Wahrheitsanspruch gelöste kulturelle Prägung der Gesellschaft durch eine Religion, die auch in einem im wesentlichen säkularen Staat als Gemeinsamkeit stiftendes Band dienen kann. Remi Brague bringt diese zwei Dimensionen in einen treffenden Zusammenhang: "Die Zivilisation des christlichen Europa wurde von Menschen errichtet, deren Ziel niemals die Etablierung einer „christlichen“ Zivilisation war, sondern die konsequent im Glauben an Christus lebten. (...) Wir verdanken diese Zivilisation Menschen, die an Christus glaubten und nicht an das Christentum“.[445] Zwar war der Glaube an einen christlichen Gott lange Zeit Legitimationsgrundlage politischer Herrschaft und zugleich notwendige Voraussetzung für die christliche Prägung Europas. Aber auch in einem heute vorwiegend säkularen Europa - wo den Bürgern in jedem Staat die Religionsfreiheit gewährt wird - findet sich noch immer eine maßgebliche kulturelle Prägung durch Christentum.

Dahingehend sind im Wesentlichen wohl auch die spärlichen Andeutungen zur Rolle der Religion für die nationale Identitätsbildung zu interpretieren. Smith schreibt, “some collective religious sentiments can reinforce a sense

[444] Zitiert nach Reinhard S. 275
[445] Brague 1993, S. 117

of national identity, as we witness today in Ireland, Poland and Israel".[446] Gephart konstatiert in bezug auf die jüdische Identität das „Zurücktreten religiöser und theologischer Zurechnungsgründe", welches als Grundlage des jüdischen "Gemeinsamkeitsglaubens" eben nicht den religiösen Glauben sondern den Glauben an die gemeinschaftskonstituierende Kraft der Abstammung in den Mittelpunkt stellt.[447]

Eine ähnlich gelagerte kulturellreligiöse Prägung kollektiver nationaler Identität lässt sich für die Abgrenzung Irlands vom Vereinigten Königreich oder die nationale Identität der vorwiegend säkularen bosnischen Muslime annehmen. Selbstverständlich finden sich in diesen Gesellschaften im Kein immer gläubige Juden, Katholiken oder Muslime. Die Symbole und die kulturelle Prägung dieser Gemeinschaften durch die Religion - durch die gläubigen Elemente der Gesellschaft und deren Vorfahren - wirkt aber nach als assoziative Kraft und identitätsstiftender Bezugspunkt auch für die säkularen Teile der Bevölkerung. Wenn vor diesem Hintergrund die Frage nach dem Identitätsangebot eines christlich geprägten Europas gestellt werden soll, so geht es also nicht um die Religion als Dogma sondern um das um den absoluten Wahrheitsanspruch entleerte Christentum im Sinne einer kulturellen Prägung. Kann die Europäische Union sich in Ermangelung der klassischen Identitätsmerkmale wie Sprache, Ethnie, Kultur etc. als kulturell durch das Erbe des Christentums geprägt verstehen und dieses als Identitätsangebot, als fehlenden Mythos, in das oben dargelegte Identitätskonstrukt einweben?

Daß das Christentum tiefe Spuren in Kultur und Bild der europäischen Gesellschaften hinterlassen hat, ist nicht zu bezweifeln. Merkmale und Symbole einer gemeinsamen Prägung durch das Christentum lassen sich in den Werten und Prinzipien des politischen Systems, den christlichen Symbolen der Gesellschaft - beispielsweise den verschiedenen Kreuzformen-, der sakralen Architektur und bildenden Kunst ebenso wie der Musik auffinden. Wenn auch im Ost- und Westchristentum voneinander abweichend, wird der Jahreslauf von christlichen Feiertagen bestimmt. Hier soll nicht im einzelnen der materielle Nachweis derartiger Prägungen der europäischen Gesellschaften erbracht werden. Vielmehr geht es darum aufzuzeigen, dass die christliche Prägung eine Reihe von Codes zur Verfügung stellt, anhand derer von politischen Akteuren ein Identitäts-angebot

[446] Smith 1992, S. 59
[447] Gephart 1999, S. 249

gefördert werden kann, welches die Prägung durch das Christentum in den Mittelpunkt stellt. Doch welche Positionen lassen sich in Politik, Wissenschaft und den Kirchen nun finden, in denen ein derartiges Angebot oder Verständnis artikuliert wird - auch wenn es den offiziellen Verlautbarungen der EU ebenso wie dem Status der Türkei als Beitrittskandidat offensichtlich entgegensteht? "Wir sollten der Türkei klar sagen, dass sie nicht EU-Mitglied werden kann", wird als Position Schäubles kolportiert. Er begründete dies vor christlichen Unternehmern mit der Überzeugung, "als Mitglieder der EU [...] kämen lediglich Länder in Frage, die auf den christlich-abendländischen Traditionen gründen".[448]

Vage bleiben die Andeutungen zu den Positionen der Europäischen Volkspartei (EVP), bei der die anwesenden christlichdemokratischen Partei- und Regierungschefs auf einer Vorstandssitzung im März 1997 angeblich zu dem Schluss gekommen war die Türkei sei „kein Kandidat für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union - weder kurzfristig noch langfristig."[449] Die türkische Öffentlichkeit reagierte prompt und heftig auf das angeblich bei dem Treffen angeführte Hauptargument gegen eine EU-Mitgliedschaft „dass nämlich die islamisch geprägte Türkei nicht der christlich-europäischen Zivilisation zuzurechnen sei, folglich auch nicht in den Kreis dieser Gemeinschaft gehöre."[450]

Postwendend folgten auf diese Vorwürfe die zu erwartenden Dementis. Der damalige Bundesaußenminister Kinkel ebenso wie der französische Amtskollege de Charette sprachen sich dagegen aus, die Zugehörigkeit zum "christlich-abendländischen Kulturkreis" oder religiöse Gründe zum Aufnahmekriterium zu machen.[451] Programmatisch und nach vorne gerichtet schloss sich an ein Dementi des ehemaligen belgischen Ministerpräsidenten Mertens die Feststellung an: "Die europäische Integration kann nur Erfolg haben, wenn unsere Völker sich ihrer gemeinsamen Identität bewusst werden und mit großer Überzeugung an der Gestaltung einer Union mitwirken, die unsere Zivilisation im 21. Jahrhundert kennzeichnen wird."

---

[448] SZ vom 09.05.1994, S. 2: „Schäuble: Türkei kann nicht EU-Mitglied werden"

[449] FAZ vom 26.03.1997 S. 8 „In der Frage des EU-Beitritts gibt es nur Freunde oder Feinde"

[450] FAZ vom 26.03.1997 S. 8" In der Frage des EU-Beitritts gibt es nur Freunde oder feinde"

[451] s. FAZ vom 27.03.1997 S. 1 „Kinkel: Die Türkei kann auf absehbare Zeit nicht Mitglied der Europäischen Union werden"; FAZ vom 19.03.1997 S. 6 „Grundlegende Vorbehalte gegen eine EU-Mitgliedschaft

Mahnend fügte er hinzu: „Das europäische Projekt ist politischer Natur, es setzt das Bekenntnis zu gemeinsamen Werten und zu einer künftigen Schicksalsgemeinschaft voraus“.[452]

Auch Helmut Schmidt befasst sich in seinem jüngsten Buch „Die Selbstbehauptung Europas“ mit der kulturellen Identität Europas.[453] Seinem Appell für eine gemeinsame europäische Geschichtsschreibung, die endlich wegkommen müsse von ihrer nationalen Fundierung folgen Gedanken zu den Grenzen Europas. Dass die Türkei außerhalb des europäischen Kulturkreises liegt, steht für ihn dabei „außer jedem vernünftigen Zweifel“.[454] Die klare Absage an eine Aufnahme der Türkei in die EU verbindet er mit der Unterstellung, auch die Staats- und Regierungschefs der EU, die der Türkei im Dezember 1999 den offiziellen Status als Beitrittskandidat zuerkannten, unternähmen dieses nicht ohne den Hintergedanken, die Türkei werde in absehbarer Zukunft ohnehin nicht in der Lage sein, die für alle Beitrittskandidaten geltenden ökonomischen und insbesondere politischen Bedingungen zu erfüllen.[455]

Von Johannes Rau wird berichtet, dass er eine sich zum jüdischchristlich religiösen Erbe bekennende Definition Europas für zeitgemäß halte, was die taz dazu brachte, den Vorwurf des kulturellen Rassismus zu formulieren.[456] Und zuletzt hat Joschka Fischer eine Würdigung der Rolle der katholischen Kirche bei der Überwindung der Teilung Europas mit der Aussage verknüpft, die christlichen Grundwerte seien auch das Fundament des gemeinsamen Hauses Europa - dies sollten auch Andersdenkende anerkennen.[457]

Die hier angeführten Positionen sind sicher nicht ohne weiteres zusammenzufassen. Sicher begründen sie keine umfassende Programmatik eines „christlichen Europa“, doch ist die mehr oder weniger explizite Verbindung zwischen Europa und dem Christentum, die die angeführten exponierten Vertreter deutscher und europäischer Politik hier herstellen - auch wenn sie teilweise recht unreflektiert sein mögen - ein durchaus aufschlussreiches

---

[452] FAZ vom 19.03.1997 S. 6 „Grundlegende Vorbehalte gegen eine EU-Mitgliedschaft“.
[453] Schmidt 2000, S. 207 ff.
[454] Schmidt 2002, S. 224
[455] Schmidt 2000, S. 224
[456] taz vom 06.11.2000: „Klammheimlicher kultureller Rassismus“
[457] FAZ vom 30.06.2001, S. 1: „Fischer würdigt der Kirche im Ost-West-Konflikt“.

Indiz für ein Europabild, in welchem die gemeinsame christliche Prägung der europäischen Gesellschaften von Bedeutung für die Grenzen der Union ist.[458] Doch findet sich daneben auch eine wissenschaftliche und elaborierte Programmatik, die die gemeinsamen überkonfessionellen christlichen Wurzeln Europas als Kernelement einer europäischen Identität postuliert- So wurde 1991 vom Forschungsinstitut für Philosophie Hannover zusammen mit dem Institut Catholique de Paris und der Katholischen Universität Lublin (Polen) ein Kongress unter dem Titel "Europa imaginieren - Der Europäische Binnenmarkt als kulturelle und wirtschaft-liche Aufgabe" veranstaltet. Der Titel spielt wohl nicht nur zufällig mit dem 1988 von Bendict Anderson vorgelegten Buch „Imagined Communities" (dt.: Die Erfindung der Nation), in welchem er anschaulich die Konstruktion politischer Identitäten in den Konstituierungsprozessen der Nationen nachweist.

Im Geleitwort des zu diesem Kongress veröffentlichten Buches wird die Überzeugung der Veranstalter offengelegt, „dass die Einigung Europas nicht nur eine wirtschaftliche sein kann, sondern die kulturelle und soziale Vereinigung einschließen muss.[459] Weiter heißt es, in der Geschichte der europäischen Kultur spielten die Kirchen des Christentums eine zentrale Rolle, die Kultur Europas sei eine christlich geprägte Kultur. Somit sind "die katholische, die evangelische und die orthodoxe Kirche in besonderer Weise aufgerufen, an dem Prozess der europäischen Vereinigung mitzuwirken und Impulse für die Kultur und Spiritualität Europas zu geben. Die religiöse Dimension Europas muss im europäischen Einigungsprozess lebendig sein“.[460]

---

[458] Auch wenn Meinungsumfragen Auch wenn Meinungsumfragen in diesem Kontext mit Vorsicht zu gebrauchen sind, finden sich hier Anhaltspunkte, die ein derartiges Kulturkreisverständnis in der Bevölkerung widerspiegeln. In einer Umfrage des Instituts für Demoskopie Allensbach im vergangenen Jahr sprachen sich 52 Prozent der befragten Bundesbürger gegen den EU-Beitritt der Türkei aus. Nur ein Viertel der Befragten befürwortete einen Beitritt. Begründet wurde die ablehnende Haltung damit, "daß die Türkei einem völlig anderen Kulturkreis angehöre als die Staaten, die schon in der Europäischen Union vereint seien." (s. "Mehrheit gegen Türkei in der EU", FAZ vom 21.2.2000) Auch bei den Bürgern Europas ist die Türkei unter den Kandidaten für die Osterweiterung das Land mit der geringsten Zustimmung (30%) und der höchsten Ablehnung (47%) - s. Eurobarometer 53, Oktober 2000,S.54.

[459] Koslowski 1992, S. X

[460] Koslowski 1992, S. 9ff., S. 20 f.

Der Herausgeber Koslowski ist sich der Möglichkeit der Konstruktion von Identitäten bewusst, wenn er fordert, dass Europa in der Einbildungskraft der Völker Europas gemeinsam vorgestellt werden muss.[461] Mit der Vision von einem übernationalen europäischen Bundesstaat, der in Europa die Nation ersetzen wird, verbindet er die Perspektive, die christlichen Wurzeln Europas zu nutzen, um eine europäische Identität zu schaffen die dazu führt, dass „Entscheidungsrechte und Loyalitäten, die bisher an die Nation gebunden waren, auf die europäische Ebene übergehen werden".

Das Bild eines multikulturellen Europas ist ihm dabei fremd: „Die Europäische Gemeinschaft muss die Synthese einer europäischen Gemeinkultur schaffen, die nicht nur pluralistisch die gegebene Vielfalt der Nationalkulturen widerspiegelt, sondern sie in einer neuen Synthese zu vereinigen sucht".[462] Noch fehlen diesem Europa zwar die geistigen Strukturen eines transnationalen Bewusstseins und Denkens, doch findet sich im Christentum die wichtigste Ressource der kulturellen Gemeinsamkeit und Vereinigung Europas. Da das Christentum seinem Ursprung und Inhalt nach transnational und in allen europäischen Ländern lebendig ist, stiftet es mehr Einheit unter den Völkern, als dem säkularen Europäer im allgemeinen bewusst ist.[463] Es schließen sich Forderungen an die Kulturpolitik der Europäischen Union an, die typische Elemente kollektiver Identitätskonstruktion aufgreifen. So fordert Koslowski u. a. die Erarbeitung europäischer Geschichtsbücher ebenso wie die Unterstützung wahrhaft europäischer Publikationsorgane in den Wissenschaften.[464]
Den Islam und die einem christlich geprägten Europa notwendig immanente Abgrenzung behandelt Koslowski nicht. Vielmehr scheint der Ausgangspunkt seiner visionären Begeisterung zum einen die Hoffnung auf eine in der europäischen Synthese zu verwirklichenden Ökumene zu sein, wenn er den Kirchen die Aufgabe zuschreibt, ihre konfessionellen Abschottungen zu überwinden. Zum anderen aber sieht er die Gefahr, dass die europäische Kultur, wenn sie die „Synthese der Freiheitstradition der Moderne mit der religiösen Tradition des Christentums"[465] nicht bewerkstelligt, in "die Ironie, den Nihilismus und den Selbstzweifel"[466] verfallen

[461] Koslowski 1992, S. 2
[462] Koslowski 1992, S. 12
[463] Koslowski 1992, S. 13
[464] Koslowski 1992, S. 12
[465] Koslowski 1992, S. 15
[466] Koslowski 1992, S. 15

wird, der dann die "nihilistische Technokratie aus sich gebiert und die Humanität gefährdet.[467]

Diese ausführlich dargestellte Vision einer christlich fundierten europäischen Identität darf in der Literatur keinesfalls als beispielhaft gelten. Vielmehr hat sie in dieser Arbeit so großen Raum erhalten, da sie Gedanken expliziert, die ansonsten in einem kaum existenten Diskurs über die Bedeutung des Christentums für eine europäische Identität nur zwischen den Zeilen zu lesen sind und anderenfalls den Autoren nur vorsichtig zugeschrieben werden können.

Widerhall finden derartige Visionen freilich in den Positionen des Vatikan. So hat Kardinal Ratzinger in seinem Beitrag über "Europas Kultur und ihre Krise" Europa als kulturellen und historischen Begriff definiert. In seinem Europabild sind es das Erbe der Bibel, die gemeinsame Reichsidee, das gemeinsame Grundverständnis der Kirche und die daraus abgeleiteten Rechtsvorstellungen sowie das Mönchtum, welche als verbindende Elemente "die zwei Wellen [Ost- und Westkirche in Europa] doch zu einem gemeinsamen Kontinent machen können". Im heutigen Europa ruft er die gläubigen Christen dazu auf, als „schöpferische Minderheit dazu beizutragen, dass Europa das Beste seines Erbes neu gewinnt“[468] Und der Papst hat jüngst auf seiner Reise nach Griechenland mit dem Oberhaupt der orthodoxen Kirche Griechenlands eine "gemeinsame Erklärung über die christlichen Wurzeln Europas" verfasst. In dieser heist es: “We rejoice at the success and progress of the European Union... However, the emerging tendency to transform certain European countries into secular states without any reference to religion constitutes a retraction and a denial of their spiritual legacy... We shall do everything in our power, so that the Christian roots of Europe and its Christian soul may be preserved inviolate”. Auf einer begleitenden Pressekonferenz lässt sich der Pressesprecher des Vatikan mit der Bemerkung vernehmen: „The Pope doesn't just allow history to happen, he directs it.“[469]

---

[467] Koslowski 1992, S. 15

[468] Ratzinger 2000

[469] s. „Papst betont Einheit katholischer und orthodoxer Christen“ in: FAZ vom 05.05.2001 sowie die ent-sprechende Erklärung vom 04. Mai 2001 auf der Homepage des Vatikan: www.vatican.va

10.5 Schlußbetrachtungen

Um die hier vorgetragenen Gedanken zusammenzuführen ist festzuhalten, dass die Europäische Union in dem Bestreben das diagnostizierte Legitimationsdefizit zu überwinden, aktiv um die Schaffung einer europäischen Identität bemüht ist. Obwohl die Übertragbarkeit nationaler Identitätskonstruktion auf das supranationale System der EU vielfältigen Einschränkungen unterliegen muss, hat die Union Anleihen aus der Systematik nationaler Identitätsbildung genommen und mit ihren bisherigen Bemühungen einen Nährboden geschaffen, auf dem auch das Identitätsangebot eines „christlichen Europa“ gedeihen könnte.

Das dargestellte Angebot einer europäischen Identität, die auf der gemeinsamen christlichen Prägung Europas beruht, artikuliert sich eher vage. Die „political correctness“ zwingt an diesem Punkt zur Zurückhaltung, so dass sich nur wenige Ausführungen einer expliziten Programmatik finden lassen“.[470] Es ist nun zu fragen, ob ein derartiges Identitätsangebot auf fruchtbaren Boden bei den Bürgern Europas fallen könnte, ob das Bild eines "christlichen Europa“ eine Wirkmächtigkeit entfalten kann, um Bürger und Staaten Europas durch ein einigendes Band zu umfassen.

Prinzipiell kann ein Bezug auf die gemeinsame christliche Prägung die wesentlichen Merkmale kollektiver Identität erfüllen. So steht das dominante Merkmal "christlich" als Assoziationspunkt im Vordergrund und lässt konfessionelle Spaltungen dahinter zurücktreten. Zudem bietet diese Identität ein Angebot, welches den Individuen die Verständigung über die Gemeinsamkeit durch verbildlichte Codes ermöglicht und zugleich in der Abgrenzung gegen andere Religionen ein natürliches kontrastierendes "Anderes" findet, welches den Zusammenhalt verstärken kann.

Dieses Identitätsangebot trifft auf ein Europa, welches zwar säkularisiert doch nach wie vor mehrheitlich christlich ist. Dennoch aber ist der Rekurs auf das Christentum als elementares Wesenselement einer europäischen Identität nicht in der Lage die europäische Gemeinschaft auf einem Grund-

[470] Möller kommt bei seiner Untersuchung „Zur Frage, ob die EU ausschließlich aus „christlichen Staaten“ bestehen soll“ zu dem Ergebnis, programmatisch autorisierte Äußerungen über die Beschränkung des vereinigten Europas auf christliche Mitgliedsländer seien ihm nicht bekannt geworden. S. Möller 1997, S. 2

konsens zusammenzuführen und somit die erwünschte Legitimation politischer Herrschaft zu begründen. Die Tatsache, dass das positiv begründete Bild eines christlich geeinten Europas aus der Geschichte Europas einseitig herausgefiltert ist, mag dabei noch das geringste Hindernis sein.

Die durch das Christentum verursachten Spaltungen und Konflikte - durch das große Schisma, die Inquisition, die Reformation und die nachfolgenden Konfessionskriege - sind die andere Hälfte der Wahrheit dieser europäischen Geschichte. Der Verknüpfung von Christentum und Europaidee als Mythos eines christlich geeinten Europas liegen „zweifellos historische Sachverhalte [zugrunde], aber eben auch gravierende Verkürzungen“.[471] Die zentrale Aufgabe kollektiver Identität in einem politischen System aber ist es, in der Berufung auf ein gemeinsam vorgestelltes und belebtes Minimum gesellschaftliche Kohärenz zu schaffen, um die zentrifugale Eigendynamik des Systems zu begrenzen. Denn „nur wenn alle Teilnehmer am Entscheidungsverfahren das System auch dann anerkennen, wenn sie oder ihre Repräsentanten zur überstimmten Minderheit gehören, kann von legitimer Herrschaft gesprochen werden“.[472]

Die kulturelle Prägung durch das Christentum mag nun bestenfalls in der Lage sein, eine große Mehrheit der Bürger Europas durch die assoziative Kraft dieses Bildes zu einen, doch wird sie zugleich unweigerlich erhebliche Widerstände mobilisieren. Mit dem Bild eines "christlichen Europa" werden sich die Bürger mit sehr unterschiedlicher Leidenschaft identifizieren können bzw. auseinandersetzen. Hierbei werden zum einen die Brüche zwischen den verschiedenen europäischen Kirchen zu bedenken sein und dabei ist es durchaus zweifelhaft, ob die konfessionell gespaltenen und ökumenisch unversöhnten Kirchen Europafähig sein werden.

Daneben werden maßgebliche Elemente der europäischen Gesellschaft, deren Emanzipationsprozess vom christlichen Glauben es ihnen unmöglich machen wird, ein derartiges Bild indifferent hinzunehmen, leidenschaftlich ihren Widerstand artikulieren. Neben den Atheisten und Ungläubigen wird sich auch die wachsende Fraktion der Andersgläubigen - allen voran die bedeutende islamische Gemeinschaft in Europa - in einem Bild nicht wiederfinden, in dem sie die Rolle des kontrastierenden "Anderen" zugewiesen bekommt. Auch von diesen Bürgern Europas, die im Zuge einer

[471] Walkenhorst 1999, S. 201
[472] Christiansen 1995, S. 54

sich öffnenden Einwanderungspolitik zunehmend in Europa willkommen geheißen werden, kann keine Indifferenz erwartet werden.

Das Bild eines „christlichen Europa“ - auch in der Reduktion auf die kulturelle Prägung - wird daher im gesellschaftlichen Diskurs auf europäi-scher Ebene einen und spalten zugleich. Die assoziativen Kräfte auf der einen Seite, die den Protagonisten eine christliche Identität Europas verführerisch erscheinen lassen, bedingen dissoziative Kräfte, die sich als Brüche und Spaltungen durch die Union ziehen werden. Die einem "christlichen Europa" unvermeidlich immanenten Brüche werden dieses Identitätsangebot im europäischen Diskurs aufreiben. Das Bild eines "christlichen Europa" wird daher nur in dem bis dato festzustellenden Halbdunkel überleben können. Kommt es ans Licht und muss es sich somit dem gesellschaftlichen Diskurs stellen, so wird es zerrieben werden und somit sein Ziel, als assoziatives Band stabile soziale Legitimation des politischen Systems zu gewähren, nicht erfüllen können.

Doch auch wenn ein "christliches Europa" nicht geeignet ist, der Union eine integrierende positive Identität zu geben, so ist es dennoch nicht auszuschließen, daß das vage artikulierte Bild eines "christlichen Europa" bei der Entscheidung der EU über die Aufnahme der Türkei politische Schlagkraft entfalten wird. Bei dieser Entscheidung geht es nicht um einen allgemeinverbindlichen Konsens, sondern um Mehrheitsbildung in einer politisch zur Disposition stehenden Frage. Wenn man wie Riesebrodt die religionspolitischen Konflikte der jüngeren Vergangenheit in der BRD nicht allein als Auseinandersetzung um die Balance zwischen weltanschaulicher Neutralität des Staates einerseits und dem Recht der Bürger auf freie Entfaltung ihrer Religionsfreiheit andererseits betrachtet, sondern den überraschend aktiven gesellschaftlichen Widerstand in manchen Auseinandersetzungen als Reaktion auf die fortschreitenden kulturellen Pluralisierungsprozesse versteht, so geht es hier „um den Versuch verschiedener Gruppen, ihre schwindende kulturelle Dominanz und ihre unter Legitimationszwang geratene Privilegierung zu verteidigen. [...] Es geht um die Frage, wer den kulturellen Code bestimmt, wer durch die privilegierte Zurschaustellung seiner Symbole als kulturell repräsentativ gilt ... wem das Land gehört und wer nur Gast oder Untermieter ist.“.[473]

[473] Riesebrodt 1996, S. 273

Der Widerstand gegen kulturelle Pluralisierungsprozesse könnte hinter dem plakativen Schlagwort "christliches Europa" verschiedene gesellschaftliche Gruppen zusammenführen. Eine Allianz zur Verteidigung des 'christlichen Abendlandes' ist vorstellbar, die hinter dem vermeintlich freundlichen Bild eines "christlichen Europa" konservativ-fundamentalistische Christen zum einen, kulturelle "Abendlandsverfechter" zum zweiten und diffus fremdenfeindliche Elemente zum dritten zu einen vermag.

Die unkritisch artikulierten Verbindungen zwischen dem Christentum und Europa fallen zusammen mit einem durch die Massemedien verbreiteten Islambild, welches in unzulässiger Reduktion alte Vorurteile nährt." Wenn sich hinter dem Bild eines "christlichen Europa" politische Kräfte mobilisieren, die die Aufnahme der islamisch laizistischen Türkei in die EU zu verhindern suchen, könnten diese "historischen Anleihen" in möglicherweise unerwünschter Form auf die Europäische Union zurückkommen“.[474]

Neben der Bundesrepublik lassen sich auch in anderen europäischen Ländern religiös oder religionspolitisch motivierte Konflikte wie der über die Rechtmäßigkeit der Abtreibung in Irland oder die Streichung des Religionseintrages im Personalausweis in Griechenland finden, die hohe Wellen schlagen. Das irische Referendum über den Vertrag von Nizza hat jüngst wiederum gezeigt, dass auf europäischer Ebene die Schwierigkeiten für die politischen Eliten größer werden, sich über den politischen Willen des Souveräns hinwegzusetzen. Und auch die Entscheidung über die Aufnahme eines neuen Mitgliedstaates ist politischer Natur, sie ist nicht justiziabel und liegt somit in den Händen des Souveräns. Im Ratifikationsprozess in jedem einzelnen Mitgliedstaat möglicherweise auch per Referendum - wird die Europäische Union dereinst nachzuweisen haben, dass sie tatsächlich so aufgeklärt und säkular ist, wie sie sich zumeist wahrnimmt und darstellt.

---

[474] Ob dies wirklich unerwünscht ist, scheint zumindest Ziya Onis als kritischem Beobachter der Beziehung der EU zur Türkei fraglich. Bereits in seiner 1999 veröffentlichten Studie „Turkey, Europa, and Paradoxes of Identity: Perspecktives on the International Context of Democcratization“ kommt er zu dem Ergebnis, dass die europäische Union ein zivilisatorisches Projekt ist und die grenzen den Südosten – die Türkei ausschließend – bereits eindeutig definiert sind . S. S. 135f.

11 Zusammenfassung

Spätestens seit der veränderten Lage in Europa durch die deutsche Wiedervereinigung und das Ende des Ost-West-Konflikts steht die Europäische Union vor gewachsenen Aufgaben: Neben nach wie vor aktuellen Fragen auf wirtschaftlichem Gebiet stehen gemeinsame Außenpolitik und Osterweiterung, im Zuge dessen vor allem aber auch effektive Integration und Zusammenarbeit mehr denn je im Vordergrund. Um es mit Werner Weidenfeld auszudrücken, verlangt der „Übergang von der Bipolarität zur Multipolarität (...) von allen Akteuren (...) einen höheren Grad rationalen Kalküls" .

In diesem Zusammenhang rückt selbstverständlich auch das bestehende Strukturproblem der Europäischen Union in den Vordergrund: Häufig wird dieser noch immer ein „demokratisches Defizit" bescheinigt.

Das institutionelle System der Union besteht aus dem Europäischen Rat, dem (Minister-) Rat, der (Europäischen) Kommission, dem Europäischen Parlament (EP) und dem Europäischen Gerichtshof.

Der Rat, der aus den jeweiligen Fachministern der nationalen Regierungen besteht, ist das wichtigste gesetzgebende Organ der Union; ihm obliegt „die Zuständigkeit für alle wichtigen Entscheidungen" . Um seine Bindung an nationale Weisungen (und ein damit verbundenes mögliches Scheitern von erforderlichen Beschlüssen durch das Veto einer Regierung) gering zu halten, beschließt er „in der Regel nur über von der Kommission vorgelegte Vorschläge und Entwürfe", und zwar meist mit qualifizierter Mehrheit. Er ist dem Europäischen Parlament gegenüber nicht verantwortlich.

Das supranationale, dem Gemeinschaftsinteresse verpflichtete „Kontroll-, Initiativ- und Exekutivorgan" der EU ist die Kommission, deren (zur Zeit 20) Mitglieder von den Mitgliedsregierungen ernannt werden. Dieses Gremium muss zwar in seiner Gesamtheit vom Europäischen Parlament bestätigt werden -über einzelne Kommissare kann dabei nicht befunden werden -, führt jedoch sein Amt ebenfalls unabhängig von diesem.

Als Repräsentativorgan der Bürger der EU gilt das Europäische Parlament, aus dessen noch unzulänglicher Bedeutung sich in erster Linie der Vorwurf eines Demokratiedefizits ableiten lässt. Die inzwischen insgesamt 626 Abgeordneten des EP werden alle fünf Jahre von der Bevölkerung in den Mitgliedsstaaten direkt gewählt. Die Verteilung der Sitze ist dabei zum

einen abhängig von der Bevölkerungsgröße des Landes, zum anderen von der politischen „Ausgewogenheit in der Repräsentanz der einzelnen Mitgliedsstaaten" . Hieraus ergibt sich bereits ein erster Kritikpunkt, da mit einer solchen Verteilung Länder mit geringerer Bevölkerungszahl vergleichsweise mehr Abgeordnete entsenden. Die Vertretung und damit Stimmengewichtung der Bürger innerhalb des EP ist somit also von vornherein unausgewogen, was dem Prinzip der Demokratie klar widerspricht.

An dieser Stelle soll noch ein weiterer Punkt erwähnt sein, dessen Haltbarkeit jedoch zugegebenermaßen von der Notwendigkeit einer vereinheitlichten Regelung teilweise wieder relativiert werden kann: mit seiner Wahl zum Europäischen Parlament entscheidet sich der Bürger (in der Bundesrepublik nach Listenvorschlägen) für eine bestimmte nationale Partei und deren ihm bekannten Programm. Diese selbe Partei ist jedoch im EP notwendigerweise in einen europäischen Parteizusammenschluss integriert, dessen politisches Programm (sofern überhaupt vorhanden) dem Bürger gänzlich unbekannt sein dürfte.

Zudem verfolgen Parteien der selben Parteienfamilie innerhalb des EP teilweise keine einheitlichen Lösungsmuster; Wichard Woyke weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich „die Parteienföderationen bisher nicht zu schlagkräftigen, transnationalen Akteurinnen im europäischen Integrationsprozeß entwickeln [konnten], da sowohl äußere [wirtschaftliche Fragen förderten nationale Handlungsstrategien] wie auch innere Faktoren [innenpolitische Prioritäten und Kalküle] solch eine Entwicklung verhinderten." In einer Demokratie übernehmen aber gerade die Parteien die herausragende Rolle der Interessenintegration und -repräsentation, und sind damit Ausdruck des demokratischen Prinzips des Pluralismus.

Zu den Funktionen und Befugnissen des EP lässt sich bemerken, dass sie sich noch auf sehr wenige Gebiete beschränken, was die These eines bestehenden Demokratiedefizits zusätzlich bestätigt: neben Entscheidungsbefugnissen für einen Teil der Haushaltsmittel der EU, begrenzten Zustimmungsrechten (z.B. bei Beitritten, Assoziierungen, etc.) und Mitwirkung bei der Ausgestaltung von EU-Gesetzen in einigen Bereichen bleibt ihm im Wesentlichen nur eine Beratungs- und Kontrollfunktion, die es durch das Recht auf Anfragen und Empfehlungen an Kommission und Rat wahrnehmen kann.

Exekutive und Legislative verbleiben letztlich bei Kommission bzw. Rat. Hieraus resultiert ein weiterer ausschlaggebender Kritikpunkt: nach demokratischen Prinzipien beurteilt, können diese beiden Institutionen nur eine sehr abgeleitete und ungenügende Legitimationsbasis vorweisen, sind sie doch nicht direkt vom Volk gewählt.

Führt man dieses Argument noch einen Schritt weiter aus, ergibt sich daraus ein letzter entscheidender Faktor in der Diskussion um ein defizitäres Demokratieprinzip innerhalb der EU: **das Fehlen von Transparenz im europäischen Entscheidungsprozess.** Die Beschlüsse des Rates als wichtigstem Legislativorgan unterliegen beispielsweise „keiner gebündelten parlamentarischen Kontrolle" und werden unter Ausschluss der Öffentlichkeit „hinter verschlossenen Türen" getroffen.

Gerade der Gesetzgebungsprozess in einer Demokratie sollte jedoch für die letztlich betroffenen Bürger zumindest annähernd durchsichtig sein. Auch die Kommission ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen: auf die Zusammensetzung dieses Exekutivorgans hat das Parlament, und damit der Bürger, ebenfalls einen kaum nennenswerten Einfluss. Klaus Hänsch betont vor dem Hintergrund dieser fehlenden Transparenz die „schleichende Entparlamentarisierung der Gesetzgebung", Jaques Delors bezeichnet die gemeinschaftlichen Institutionen als für die Bürger „diffus" und „zu wenig bürgernah" .

An dieser Stelle sei noch kurz auf einen weiteren Gesichtspunkt fehlender Transparenz hingewiesen: das Medieninteresse besonders für die Arbeit im EP ist noch immer als deutlich zu gering einzustufen, wodurch der Bürger weitestgehend von den ablaufenden Vorgängen ausgeschlossen bleibt. Ein motivierter Meinungsbildungsprozess, wie wir ihn aus den bekannten Demokratien kennen, wird dabei erheblich erschwert. Betrachtet man jedoch Faktoren wie beispielsweise die geplante Osterweiterung, sind gerade Prinzipien wie die Nähe zum Bürger und „eine höhere Kapazität der Informationsverarbeitung", verbunden mit anschließendem Meinungsaustausch, für den anstehenden Integrationsprozess unumgänglich. Abschließend ist also festzuhalten, dass das Demokratiedefizit, welches der Europäischen Union so häufig bescheinigt wird, tatsächlich an einigen grundlegenden Gegebenheiten festgemacht werden kann: die unzulängliche Stellung des Europäischen Parlaments, ungenügende Legitimationsbasis von Rat und Kommission, sowie fehlende Transparenz sind hierbei die vielgenannten Schlagwörter.Zwar wurden die Kompetenzen des Europäischen Parlaments im Laufe der Zeit zusehends erweitert: Die „Einheitliche

Europäische Akte", die 1987 in Kraft trat, sieht eine stärkere Beteiligung des EP am gemeinschaftlichen Entscheidungsprozess vor, und die Verträge von Maastricht 1993 und Amsterdam 1997 und Nizza zielen unter anderem auf eine weitere institutionelle Stärkung des EP ab. Weiterhin darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass das EP auch eine stetig wachsende Eigeninitiative an den Tag legt: intensive Nutzung des Fragerechts, Einsetzung von Untersuchungsausschüssen und die Mitwirkung über das beschränkte Budgetrecht können hier aufgelistet werden. Dennoch sollten gerade auf dem Gebiet der Ausübung demokratischer Prinzipien innerhalb der EU auch weiterhin Fortschritte sichtbar sein. Die geplante Erweiterung und die bereits erwähnte veränderte Lage in Europa mit zunehmenden Konfliktherden machen eine vertiefte Integration aller Akteure in einen solch bedeutenden Zusammenschluss wie der Europäischen Union unumgänglich. Nur durch die Überwindung von Problemen wie dem bestehenden Demokratiedefizit kann ein vereintes Europa von allen Mitgliedern verstanden, und damit getragen und gebildet werden.

Der EU-Vertrag verwendet den Identitätsbegriff, der für das Recht erst in jüngerer Zeit entdeckt worden ist, einerseits nationenbezogen, andererseits europabezogen. Gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV achtet die Union „die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten“. Nach Art. 2 Abs.2 EUV ist eines der Ziele der Union „die Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene“, was insbesondere durch eine GASP (schrittweise auch ESVP) zu geschehen habe. Letzteres wird in Absatz 10 der Präambel mit den Worten „Stärkung der Identität und Unabhängigkeit Europas“ umschrieben.

Identität Europas und Identität der EU werden vom Unionsvertrag offensichtlich synonym verwendet. Richtig ist jedoch zwischen der Identität Europas im engeren Sinne (EU/EG) und Europas im weiteren Sinne („vom Atlantik bis zum Ural“) zu unterscheiden (nicht zu trennen!). Neben eine „vertikale“ Mehrfachidentität (Kommune, Region, Staat, EU) tritt eine „horizontale“ multiple Identität (EU, Gesamteuropa). Dieses Achsenbild lässt sich vielfältig ausfüllen und „kolorieren“ wenn nach verschiedenen Inhalten und Bezugspunkten der Identität gefragt wird (politische, kulturelle, soziale, sprachliche, religiöse Identität usw.).

Europäische Identität bildet sich erst allmählich heraus. Sie tritt zur historisch gewachsenen und damit bestehenden nationalen Identität der Bürger Europas hinzu. Dabei erschwert die Vielfalt der nationalen, kulturellen, ethnischen und sonstigen Identitäten die Herausbildung eines europäischen “Wir-Gefühls“. Primär fühlen sich die Bürger Europas ihrem

Land, ihrer Kultur, ihrer Sprache usw. verbunden. Diese Identifikation hat vergleichsweise konkrete Bezüge („Lebenswelt“) und ist eher emotional gesteuert.

Die in Entstehung befindliche europäische Identität nimmt dagegen mehr auf übergreifende Gemeinsamkeiten historischer und kultureller Art Bezug und ist daher vergleichsweise abstrakt und vernunftgesteuert. Was nationale Identität ist, lässt sich leichter erfassen und „erfahren“ als das, was „europäische Identität“ ausmachen soll. Trotz dieser Unterschiede in Art und Entwicklungsstand sind beide Identitätsebenen miteinander verbunden und weiter zu verbinden. Diese Synthese ist geradezu der Synthesen der europäischen Integration („Immer engere Union“, „Einheit in Vielfalt“ Subsidiarität, u.a.). Dass diese „Innenseite“ des Unionsziel europäische Identitätsbildung nicht ausdrücklich in den Gründungsverträgen normiert ist, kann damit erklärt werden, dass sie selbstverständlich ist (Integration).

Trotz des vergleichsweise hohen Abstraktionsgrades der europäischen Identität lässt sich ein Kerngehalt bestimmen, der mit den Begriffen Pluralität: Verfassungsstaatlichkeit und europäisches Gesellschaftsmodell umrissen werden kann. Mit Blick auf seine Wurzeln (europäisches kulturel-les und historisches Erbe) bildet Europa eine „Herkunftsgemeinschaft“. In der Entscheidung, diese Werte auf die spezifischen Bedürfnisse der Gegenwart und Zukunft zu beziehen und fortzuentwickeln konstituiert sich Europa als „Wertegemeinschaft“, als „Willensgemeinschaft“ und als „Verantwortungsgemeinschaft“. Mit zunehmender Integration und dem alltäglichen Erleben europäischer Freiheiten und Gemeinsamkeiten (Freizügigkeit, gemeinsame Währung, u.a.) verliert die europäische Identität an Abstraktheit und Idealität.. Sie wird realer und konkret empfunden und nähert sich damit der „Lebensqualität“ nationaler Identität an, ohne diese zu verdrängen.

Mit dem in Art. 2 tiret 2 EUV genannten Ziel, die Identität der EU auf internationaler Ebene zu behaupten, wird explizit nur die „Außenseite“ der europäischen Identität angesprochen. Das wird durch den ausdrücklichen Bezug auf die GASP und die ESVP noch unterstrichen. Tatsächlich kann die „Außenseite“ der europäischen Identitätsbildung jedoch nicht von ihrer „Innenseite“, also ihrem Verhältnis zu den nationalen Identitäten, getrennt werden. Im Gegenteil: in den in Art. 2 tiret 2 EUV genannten Bereichen ist das Spannungsverhältnis zwischen europäischer Identität und nationalen Identitäten besonders ausgeprägt und prekär.

Außen- und Sicherheitspolitik und erst recht Verteidigungspolitik werden als Kerngehalte nationaler Souveränität und Identität empfunden. Vor einer „Behauptung“ (Art. 2 tiret 2 EUV) ihrer Identität auf internationaler Ebene muss es die EU zunächst einmal intern schaffen, sich überhaupt auf eine gemeinsame Linie A verständigen. Bevor sie von Drittstaaten erwarten kann, als internationaler Akteur akzeptiert zu werden, müssen hierzu die Mitgliedstaaten bereits sein. Ein zweiter notwendiger Bezug zur „Innenseite“ der europäischen Identität ist die Stimmigkeit zwischen Innen- und Außenpolitik: Die Werte, welche die identitätsbildenden Elemente im Innern sind, müssen auch nach außen hin respektiert und umgesetzt werden.

Das aktuelle Beispiel der Irak-Krise ist für diese Verknüpfung von Innen- und Außenseite europäischer Identität exemplarisch: In der Frage, ob sich die gegenwärtigen und künftigen Mitglieder der EU dem Druck der USA auf Zustimmung zu einem sog. Präventivkrieg gegen den Irak beugen oder dieser Aktion ihre Zustimmung verweigern sollen, verhält sich Europa als internationaler Akteur geradezu selbstzerstörerisch. Die spöttische Bemerkung des amerikanischen Verteidigungsminister über, die Doppelgesichtigkeit des „alten“ und des „neuen“ Europa ist in der Sache, um die es geht, völlig daneben.

Bezüglich der mangelnden Fähigkeit der Europäer, in Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit einer Stimme zu sprechen, ist die Häme aber treffend. Mehr als bedauerlich ist auch, dass sich ein großer Teil der europäischen Staaten überhaupt auf die Linie der USA im Irak-Konflikt einlassen will. Diese Politik ist evident völkerrechtswidrig. Die USA nehmen für sich zur Zeit nichts anderes als das Recht des Stärkeren in Anspruch. Hier hätte Europa die Chance und mit Blick auf seine Wertegrundlagen auch Verpflichtung gehabt, seine Identität unter Beweis zu stellen. Identität erfordert auch Differenz zu Verbündeten, wenn dies erforderlich ist. Das ist der Fall. Die USA verstoßen zur Zeit gegen ihre eigene vor und nach WK II so erfolgreich umgesetzte Idee der „Konstitution des Friedens als Rechtsordnung“. Der Preis, den neuen Wertegraben zwischen den USA und Europa durch „getreue Gefolgschaft“ zu schließen, ist zu hoch.

Schwierigkeiten mit dem einheitlichen Auftreten der EU gibt es aber auch in den Außenwirtschaftsbeziehungen. Wiederum exemplarisch seien die GHP und dort der Bereich der Dienstleistungen genannt. Hier sind es überwiegend wirtschaftliche Interessen, die einem notwendigen einheit-

lichen Auftreten der Gemeinschaft nach außen hin entgegenstehen. Der von Vertragsänderung zu Vertragsänderung immer länger gewordene Art. 133 EGV über die GHP lässt deutlich erkennen, wo die Mitgliedstaaten „der Schuh drückt“ (mit Personenverkehr verbundene Dienstleistungen, Kulturindustrie, audiovisuelle Dienstleistungen, u.a.). Jeweils sind einige Mitgliedstaaten, die „besondere Interessen“ haben, dafür verantwortlich, dass der Gemeinschaft notwendige Kompetenzen nicht übertragen werden. Die Folge ist, dass diese nach außen nicht so effektiv auftreten kann wie erforderlich.

Schwierig wird es, wenn hinter den wirtschaftlichen Partikularinteressen zugleich legitime Anliegen nationaler Identität stehen. Soweit sie nicht evident vorgeschoben sind, wäre die Gemeinschaft kraft Art. 2 tiret 2 EUV gehalten, die nationale Identität der betroffenen Staaten gegen heteronome Anpassungszwänge von außen zu schützen. Beispiele (positiv wie negativ) bieten die Agrarpolitik und die insbesondere von Frankreich geforderte „Quotenregelung“ für europäische Film- und Fernsehproduktionen der „Fernsehrichtlinie“ der Gemeinschaft. Soweit dabei europäische kulturelle Identität als Argument bemüht wird, ist diese auf Gesamteuropa zu beziehen. Die EU verfügt über keine eigenständigen kulturellen Werte.

Es besteht Einigkeit, dass der EU eine außen- und sicherheitspolitische Entsprechung zu ihrem wirtschafts- und währungspolitischen Gewicht fehlt. Die immer noch primär intergouvernementale „2. Säule“ des EUV bereitet mit Blick auf das Einstimmigkeitsprinzip und die Kompliziertheit „pfeilerübergreifenden“ Handelns („cross-pillarization“) zunehmend Schwieigkeiten. Die neuen Herausforderungen (Terrorismus, innere Sicherheit) erfordern ganzheitliches Handeln der EU (Bspl. 11. September, Geldwäsche, u.a.). Über die Ziele und Wege einer Reform bestehen jedoch fundamentale Meinungsunterschiede. Während einige Mitgliedstaaten keine Alternative zu einer zunehmenden „Vergemeinschaftung“ der intergouvernementalen Bereiche der Zusammenarbeit sehen, betrachten andere dies als eine Art „Kontaminierung“ intergouvernementaler Zusammenarbeit.

Im Europäischen Konvent befassen sich drei Arbeitsgruppen (WG's) speziell mit den internationalen Aspekten der Reform: WG ´VII (Rechtspersönlichkeit der EU), WG VII (Außenpolitische Handeln), WG VIII (Verteidigung). Die Frage einer ausdrücklichen Rechtspersönlichkeit der EU (verschiedene Modelle) ist eng mit der Frage einer Verschmelzung der Gründungsverträge verbunden, womit sich die WG IX (Vereinfachung der

Verträge) befasst. Auch wenn es zu einer Verschmelzung der Verträge zu einem einzigen Vertrag kommt und der EU Völkerrechtssubjektivität und eine genuine treaty-making power zuerkannt wird, - ändert dies an der Unterscheidung supranationaler und nicht-supranationaler Gemeinschaftsbereiche sowie an der Kompetenzverteilung zwischen der EU und Mitgliedstaaten zunächst nichts. Neue Probleme („dreifach gemischte Verträge“) treten hinzu.

In institutioneller Sicht liegt ein besonders breites Spektrum von Reformvorschlägen vor: Abschaffung des Rotationsprinzips im Rat, Verschmelzung der bisherigen Funktionen des Hohen Repräsentanten für die GASP (mehrere Modelle, u.a. Schaffung eines, Europäischen Außenministers“), Gründung eines eigenen Diplomatischen Dienstes der EU, u.a. mehr. Ob hier „Maß gehalten“ wird oder durch überzogene Außenvertretungs-Symbolik nicht eher Irritationen und peinliche Situation erzeugt werden (Bspl. Irak-Konflikt), bleibt abzuwarten. Das Schwergewicht der Reform hat auf der Verbesserung der internen Entscheidungsfähigkeit in außen- und sicherheitspolitischen Fragen zu liegen. Das hat parallel mit einer Verbesserung der demokratischen Legitimation in GASP und ESVP-Angelegenheiten zu erfolgen (EP, nationale Parlamente - WG IV).

Anhang

Anhang 2.1: Die vier Entscheidungsverfahren[329]

Das *Konsultationsverfahren* verpflichtet den Rat, die Stellungnahme des Europäischen Parlaments vor Verabschiedung eines gemeinsamen Standpunktes einzuholen. Falls die Konsultation nicht erfolgt, kann aufgrund der Verletzung wesentlicher Formvorschriften eine Nichtigkeitsklage beim Europäischen Gerichtshof eingereicht werden.

Das neu eingeführte *Kooperationsverfahren*, bestehend aus zwei Lesungen, wird seit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte durchgeführt. So ist es dem Europäischen Parlament möglich, den gemeinsamen Standpunkt des Rates abzulehnen oder aber Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Bei einer Ablehnung muß der Rechtsakt einstimmig durch den Rat verabschiedet werden. Im Falle eines Änderungsvorschlags ist die Kommission aufgefordert, eine Stellungnahme abzugeben. Falls die Kommission in ihrer Stellungnahme die Änderungsvorschläge des Parlaments unterstützt, so kann der Rat diese mit qualifizierter Mehrheit verabschieden. Ist der Rat jedoch gewillt die von der Kommission abgelehnten Änderungsvorschläge dennoch zu übernehmen, so muß ein einstimmiger Beschluß gefaßt werden.

Das aus maximal vier Lesungen bestehende *Mitentscheidungsverfahren* wurde auf Grundlage der positiven Erfahrungen mit dem Kooperationsverfahren im Vorfeld des Europäischen Unionsvertrags entwickelt. Dem Europäischen Parlament wird bei diesem Verfahren das Recht zugebilligt, in jeder Beratungsphase den beabsichtigten Rechtsakt durch einen Ablehnungsbeschluß zu verhindern. Um dennoch einen Konsens zu erreichen, wurde ein Forum zur Aushandlung eines gemeinsamen Kompromißtextes implementiert, das sich paritätisch aus Rats- und Parlamentsvertretern zusammensetzt. Die Einberufung des Ausschusses kann durch das Parlament erzwungen werden, falls der Rat die Änderungsvorschläge des Parlaments nicht übernimmt. In einer dritten Lesung müssen Rat und Parlament das Ergebnis des Vermittlungsausschusses billigen. Falls wiederum kein Konsens erzielt wird, kann der Rat seinen gemeinsamen Standpunkt als Rechts-

[329] Vgl. Maurer, A., Reformziel Effizienzsteigerung und Demokratisierung: Die Weiterentwicklung der Entscheidungsmechanismen, in: Jopp, M., Schmuck, O. (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union: Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/1997, Bonn 1996, S.27f.

akt bestätigen. Das Parlament verfügt jedoch über die Möglichkeit, diesen Ratsbeschluß zu verweigern. In diesem Falls gilt das Verfahren als gescheitert. Ebenfalls durch die Einheitliche Europäische Akte wurde das *Zustimmungsverfahren* eingeführt, welches dem Parlament das Recht zubilligt, inhaltliche Erweiterungen der Unionsbürgerschaft, bestimmte internationale Abkommen, die Aufnahme neuer EU-Mitglieder, sowie Bestimmungen zum Einheitlichen Wahlverfahren des Parlaments zu bestätigen oder abzulehnen.

Tabelle 3.1: BSP pro Kopf

Land	1960	1974	1981	1986	1991	1997
Belgien	1.232	4.674	10.006	11.315	19.717	23.820
Frankreich	1.336	4.775	10.618	13.193	21.053	23.789
Deutschland	1.323	5.600	11.141	15.944	22.436	25.470
Italien	.690	2.525	6.154	10.542	19.930	19.913
Luxemburg	1.629	5.197	10.603	13.584	24.896	37.346
Niederlande	.959	4.403	9.959	12.303	19.930	23.280
Dänemark		5.450	11.225	16.079	25.308	32.179
Irland		2.146	4.321	7.175	12.480	21.104
Großbritannien		3.119	9.180	9.914	16.994	21.740
Griechenland			3.848	3.949	6.951	11.438
Portugal				2.984	6.955	10.184
Spanien				5.980	13.511	13.530
Österreich					21.176	25.549
Finnland					24.933	23.314
Schweden					27.520	25.746
Mittelwert	*1.195*	*4.210*	*8.706*	*10.247*	*18.879*	*22.596*
St. Abweichung	*.733*	*3.647*	*8.506*	*14.575*	*23.902*	*26.667*

Kursiv Gedrucktes wurde selbst errechnet.

Quellen: United Nations Statistical Yearbook: Ausgaben von 1975, 1982-83, und 1992.

OECD Economic Surveys, July 1999.

Tabelle 3.2: Landwirtschaftliche Produktion als Teil des BSP

Land	1960	1974	1981	1986	1990
Belgien	6,5	3	2,3	2,2	1,8
Frankreich	10,6	5,7	4,1	3,7	3,4
Deutschland	5,8	2,7	2,1	1,8	1,6
Italien	12,3	6,9	5,3	4,3	3,1
Luxemburg	7,1	3,0	2,7	2,3	
Niederlande	8,9	4,1	4,1	4,3	4,2
Dänemark		5,9	5,1	4,5	3,9
Irland		14	10,1	8,7	
Großbritannien		2,4	1,9	1,6	1,3
Griechenland			16,1	14,3	13,8
Portugal				7,4	
Spanien				5,6	4,5
Österreich					3,1
Finnland					5,4
Schweden					2,6
Mittelwert	*8,5*	*5,3*	*5,4*	*5,1*	*4,1*
St. Abweichung	*5,7*	*10,3*	*13,4*	*13,8*	*10,0*

Kursiv gedrucktes wurde selbst errechnet.

Quelle: OECD Economic Outlook: Historical Statistics, 1960-1990.

Tabelle 3.3: Staatsausgaben als Teil des BSP

Land	1960	1974	1981	1986	1994
Belgien	30,3	39,4	63,8	61,6	57,1
Frankreich	34,6	39,3	48,6	51,3	55,3
Deutschland	32,4	44,6	48,7	46,4	50,1
Italien	30,1	37,9	45,9	50,7	56,0
Luxemburg	30,5	35,6	58,5	52,3	
Niederlande	33,7	47,9	57,1	56,1	55,3
Dänemark		45,9	59,8	55,7	62,2
Irland		43	50,4	52,3	44,0
Großbritannien		44,9	44,2	42,4	42,7
Griechenland			39,1	47,6	53,9
Portugal				44	52,3
Spanien				40,7	47,3
Österreich					52,3
Finnland					60,0
Schweden					66,6
Mittelwert	*31,9*	*42,1*	*51,6*	*50,1*	*53,9*
St. Abweichung	*3,1*	*11,7*	*23,6*	*20,4*	*24,1*

Kursiv Gedrucktes wurde selbst errechnet.

Quelle: OECD Economic Outlook: Historical Statistics, 1994

OECD Economic Outlook: Historical Statistics, 1960-1988.

Gleichungen 4.1 - 4.12
Berechnung des einschließenden und bedingten Shapley-Shubik Indizes

Formal kann eine willkürliche Wahlregel dargestellt werden als ein einfaches Spiel, dessen Karte v_j mit $v_j(S)=1$ ist, falls S die Gewinnerkoalition in Bezug auf die Regel darstellt, und $v_j(S)=0$, falls S die Verliererkoalition darstellt, mit S als Teil der gesamten Spielerzahl N. Laut Definition gehört S zur Gewinnerkoalition, falls ein Teil T von S gewinnt. Für jede Regel v_j wird der entsprechende Teil der Gewinnkoalition dargestellt durch:

$$W_j = \{S \subseteq N / v_j(S) = 1\}. \tag{4.1}$$

Wenn Kenntnis über die Politikpraeferenzen besteht, so wird angenommen, daß die Wahrscheinlichkeit, daß die Akteure α und β koalieren abhängig ist von der räumlichen Lage ihrer politischen Praeferenzen. Wenn x^{*i}_t der ideale Punkt hinsichtlich des Aspektes t in einem (multidimensionalen) Politikspektrum $Q_t \subseteq \mathbf{R}^n$ ist und die Politikpraeferenzen bezeichnet werden durch:

$$diam_t(N) \begin{cases} \max\limits_{\mu,\nu \in N} \{s_t^u s_t^v / x*_t^\mu - x*_t^v /\} \text{....wenn.....} \max\limits_{\mu,\nu \in N} \{s_t^u s_t^v / x*_t^\mu - x*_t^v /\} \neq 0 \\ 1 \text{.....wenn.....} \max\limits_{\mu,\nu \in N} \{s_t^\mu s_t^v / x*_t^\mu - x*_t^v /\} = 0 \end{cases}. \tag{4.2}$$

Wobei s_t^i die i-te Bedeutung hinsichtlich des Aspektes t darstellt. Die Homogenität einer Koalition S kann daher definiert werden, als die mittlere Ähnlichkeit aller Paare der Koalitionsmitglieder:

$$h_t(S) = \frac{2}{s(s-1)} \sum_{\substack{\alpha,\beta \in S \\ \alpha < \beta}} 1 - \frac{s_t^\alpha s_t^\beta / x*_t^\alpha - x*_t^\beta /}{diam_t(N)}, \tag{4.3}$$

wobei s die Anzahl der Akteure in S bezeichnet. Dementsprechend hängt die Wahrscheinlichkeit $\pi_t(S)$, daß sich eine Koalition S tatsächlich bildet, davon ab, wie homogen diese Koalition verglichen mit anderen Koalitionen ist:

$$\pi_t(S) = \frac{h_t(S)}{\sum\limits_{T \subseteq N} h_t(T)}. \tag{4.4}$$

Das Konzept der einfachen Spiele benutzend, wird die Einschließlichkeit ω^i_t eines Akteurs hinsichtlich eines Aspektes t definiert als Wahrscheinlichkeit an einer Gewinnkoalition beteiligt zu sein:

$$(4.5) \qquad \omega_t^i(v_j) = \frac{\sum_{S \subseteq N, i \in S} \pi_t(S) v_j(S)}{\sum_{S \subseteq N} \pi_t(S) v_j(S)}.$$

Wenn alle Koalitionen gleichwahrscheinlich sind, so bemißt sich die Einschließlichkeit eines Akteurs danach, wie oft er an einer Gewinnkoalition beteiligt ist im Verhältnis zu allen durchführbaren Gewinnkoalitionen (Bräuninger 1996).
Um die bedingten Shapeley-Shubik Indizes im Hinblick auf eine willkürliche Gewinnkoalition S (i.e. $v_j(S)=1$) herzuleiten, wird der Teil T von S betrachtet. Gemäß des Konzeptes der einfachen Spiele ist $v_j(T)=1$, falls T gewinnt, und $v_j(T)=0$ falls T verliert. Die bedingten Shapley-Shubik Indizes für alle Akteure i im Hinblick auf die Koalition S sind:

$$(4.6) \qquad \Phi_s^i(v_j) = \sum_{T \subseteq S} \frac{(t-1)!(s-t)!}{s!} \left[v_j(T) - v_j(T / \{i\}) \right],$$

wobei s und t die Anzahl der in S und T enthaltenen Elemente bezeichnen.

Berechnung der erwarteten Ergebnisse x(S)
Um die erwarteten Ergebnisse in einem Politikgebiet t und die erwarteten Gewinne der Akteure aus den Ergebnissen herzuleiten, wird zwischen dem Status Quo (sq_t) und den Ergebnissen aller durchführbarer Gewinnkoalitionen unterschieden. Falls die Koalition einen verlierenden Politkvorschlag unterstützt, dann verbleibt der Status Quo. Im Kontrast dazu setzt sich der Politikvorschlag durch und dient der Entscheidungsfindung, falls die ihn tragende Koalition gewinnt. Formal wird für jede Koalition S ein erwartetes Ergebnis $x_t(S)$ im Spektrum aller durchführbarer Ergebnisse $\Omega_t \subseteq \mathbf{R}^n$ bestimmt:

$$(4.7) \qquad x_t : S \rightarrow x_t(S), wobei \qquad x_t(S) = sq_t \qquad \forall S \notin W_j.$$

Wenn Kenntnis bezüglich aller Praeferenzen besteht, wird angenommen, daß die ausschlaggebenden Akteure fähig sind ihre ersten Praeferenzen in der entsprechenden Gewinnkoalition zu realisieren. Dann ist das erwartete Ergebnis einer spezifischen Gewinnkoalition S eine Linearkombination der ersten Praeferenzen der Koalitionsmitglieder, wobei die konditionale Entscheidungsfähigkeit der Akteure angibt, wie oft sie befähigt sind, ihre eigenen Praeferenzen innerhalb von S zu realisieren. Wenn x^{*i}_t den ideale Punkt des Akteurs i hinsichtlich des Aspektes t darstellt, dann wird von den Akteuren das folgende Politikergebniss erwartet:

(4.8) $$x_t(S) = \sum_{i \in S} \Phi_s^i(v_j) x^{*i}_t \qquad \forall S \in W,$$

wobei die konditionalen Shapley Shubik Indizes über alle Koalitionsmitglieder summieren:

(4.9) $$\sum_{i \in S} \Phi_s^i(v_j) = 1 \qquad \forall S \in W_j.$$

Berechnung des erwarteten Regelnutzens

Der Status Quo wird beibehalten, falls die tragende Koalition keinen Erfolg hat in dem Rahmen, der durch die Regel v_j definiert wurde. Während die Wahrscheinlichkeit der Bildung einer Koalition von ihrer Homogenität abhängt, so wird die Wahrscheinlichkeit des Status Quo für den Aspekt t gegeben durch:

(4.10) $$q_t = \sum_{S \notin W_j} \pi_t(S).$$

Als Konsequenz hieraus ist die Wahrscheinlichkeit, daß ein Akteur außerhalb aller Gewinnkoalitionen bleibt, abhängig von seiner individuellen Einschließlichkeit:

(4.11) $$\sum_{S \in W_j, i \in S} \pi_t(S) = \omega_t^i(v_j).$$

Im Folgenden wird die allgemeine Nutzenfunktion $U^i = U^i(x)$ mit x als dem potentiellen Ergebnis im Politikspektrum und $U^i(x)$ als der resultierende Nutzen des Akteurs i betrachtet. Die Akteure verhalten sich wie erwartet als Nutzenmaximierer, d.h. die Akteure versuchen ihre erwartete Nutzenfunktion zu maximieren. Während die Regeln dargestellt werden können als Risikolotterie, kann der erwartete Nutzen $EU^i_{j,t}$ jedes Akteurs i für jede durchführbare Regel v_j hinsichtlich jedes Aspektes t folgendermaßen dargestellt werden:

(4.12) $$EU^i_{j,t} = \sum_{S \subseteq N} \pi_t(S) U^i(x_t(S)) = q_t U^i(sq) + \sum_{S \in W_j} \pi_t(S) U^i\left(\sum_{k \in S} \Phi_s^k(v_j) x^{*k}_t\right)$$

Matrix 4.1:

$$\Delta EU_t = \begin{pmatrix} EU_{1,t}^1 - EU_{ref,t}^1 & \cdots & EU_{m,t}^1 - EU_{ref,t}^1 \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ EU_{1,t}^n - EU_{ref,t}^n & \cdots & EU_{m,t}^n - EU_{ref,t}^n \end{pmatrix}.$$

Gleichung 4.13:

$$P(VQ_t = 1) = \left(1 + \exp\left(-\left(\beta_0 + \beta_1 T_t^8 + \beta_2 C_t\right)\right)\right)^{-1}. \tag{4.13}$$

Monographien und Aufsätze

Abmeier, Klaus: Die parlamentarischen Befugnisse der Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, Berlin, 1984

Achten, P., Die Osterweiterung der Europäischen Union, Beitritts- und Erweiterungshindernisse im Spiegel ökonomischer Kritik, Köln 1996.

Achterberg, Norbert: Parlamentsrecht, Tübingen, 1984

Apel, Hans: Der kranke Koloß, Europa – Reform oder Krise, 1. Auflage, Reinbek bei Hamburg, 1994

Barry, B., Theories of Justice. A Treatise on Social Justice, London 1989.

Beckedorf, Ingo: Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments, Eine erste Bestandsaufnahme nach zwei parlamentarischen Untersuchungen, in: EuR 1997, Seite 237

Bednar, J., Ferejohn, J., Garrett, G., The Politics of European Federalism, in: International Review of Law and Economics, 16/1996, S.279-294. Beckedorf, Ingo: Das Untersuchungsrecht des Europäischen Parlaments, Berlin, 1995

Bergmann, Jan / Lenz, Christofer (Hrsg.): Der Amsterdamer Vertrag, Eine Kommentierung der Neuerungen des EU- und EG-Vertrages, 1. Auflage, Köln, 1998

Bernzen, Christian / Gottschalck, Detlef: Abgeordnetenstatus und Repräsentation: Anmerkungen zum "Wüppesahl-Urteil" des Bundeverfassungsgerichts, in: ZfP 1990, Seite 393 ff

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zu Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht, Karlsruhe, 1991

Brams, S.J., Affuso, P.J., New Paradoxes of Voting Power on the EC Council of Ministers, in: Electoral Studies, 4/1985, S.135-139

Bräuninger, Th., Cornelius, T., König, Th., Schuster, Th., The Dynamics of European Integration. A Constitutional Analysis of the Amsterdam Treaty, in: Schneider, G., Aspinwall, M., The Rules of Integration, Manchester: Manchester University Press 2000

Brockhaus-Enzyklopädie: in 24 Bänden, Band 5, 19. Auflage, Mannheim

Bröhmer, Jürgen: Das Europäische Parlament: Echtes Legislativorgan oder bloßes Hilfsorgan im legislativen Prozeß?, Zur Matthews-Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: ZEuS 1999, Seite 197 ff

Boudreaux, K., Lipford, J., Group Size, Group Heterogeneity, and Voting Rules: An Application of the Buchanan-Tullock Model to the European Union, in: European Journal of Law and Economics, 5/1998, S.133-152.

Buchanan, J.M., Tullock, G., The Calculus of Consent, University of Michigan Press, Michigan 1962.

Busch, B., Die Osterweiterung der Europäischen Union, Köln 1999.

Cameron, D., The 1992 Initiative: Causes and Consequences, in: Sbragia, A.M. (Hrsg.), Euro-Politics, Institutions and Policymaking in the „New“ European Community, Washington, DC 1992, S.23-74.

Classen, Claus Dieter: Europäische Integration und demokratische Legitimation, in: AöR 1994, Seite 238 ff

Closa, C., The European Union and the Nordic Countries: Impacts on the Integration Process, in: Rhodes, C., Mezey, S. (Hrsg.), The State of the European Union, Building a European Polity?, 3/1995, S.293-316.

Club von Florenz (Hrsg.), Europa: Der unmögliche Status quo, Baden-Baden 1996.

Coleman, J.S., Control of Collectivities and the Power of a Collectivity to Act, in: Lieberman, B. (Hrsg.), Social Choice, New York 1971, S.269-299.

Decker, Andreas: Die Organe der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union, in: JuS 1995, Seite 883 ff

Degenhart, Christoph: Staatsrecht I / Staatszielbestimmungen, Staatsorgane, Staatsfunktionen, 13. Auflage, Heidelberg, 1997

Demmler, Wolfgang: Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, Berlin, 1994

Deubner, Ch., Janning, J., Zur Reform des Abstimmungsverfahrens im Rat der Europäische Union: Überlegungen und Modellrechnungen, in: Integration, 19. Jg, 3/96, S.146-158.

Dinan, D., Ever Closer Union? An introduction ti teh European Community, Houndsmills, Basingstoke, London 1994.

Donges, J.B., Eekhoff, J., Möschel, W., Neumann, M.J.M., Sievert, O., Osterweiterung der Europäischen Union, Als Chance zur Reform begreifen, Bad Homburg 1998.

Dorau, Christoph, Die Verfassungsfrage der Europäischen Union, Baden-Baden 2001

Ehlermann, C.D., Erweiterung und Vertiefung, in: Katzenbach, E., Mayer, O.G. (Hrsg.), Europäische Gemeinschaft – Bestandsaufnahme und Perspektiven. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. 225, Berlin 1993.

Epiney, Astrid; Freiermuth Abt, Marianne; Mosters, Robert: Der Vertrag von Nizza, DVBl 2001, S. 941

Esders, Elke; Grau, Christine: Die Innen- und Justizpolitik der EU in: Maurer, Andreas, Thiele Burkhard: Legitimationsprobleme und Demokratie der EU Marburg 1996

EuR Europa Recht, EGV-Artikel 43(3), a, b, 12., neubearbeitete und ergänzte Auflage, München 1993.

Everling, U., Constitutional Problems of the European Union – A Lawyer`s View, in: Schmidtchen, D., Cooter, R. (Hrsg.), Constitutional Law and Economics of the European Union, Celtenham 1997, S.286-303.

Everling, Ulrich: Überlegungen zur Struktur der EU und zum neuen Europa-Artikel des GG, DVBl 1993, S. 936

Fleuter, Robert: Mandat und Status des Abgeordneten im Europäischen Parlament, Pfaffenweiler, 1991

Funk, O., Die Europäischen Institutionen – Überblick und Abgrenzung, in: Juristische Arbeitsblätter, 30.Jg. (1998), Heft 7, S.609-615.

Gallagher, M., Laver, M., Mair, R., Representative Government in Western Europe, New York 1992.

Garrett, G., Tsebelis, G., An Institutional Critique of Intergouvernmentalism, in: International Organization, 50/1996, S. 269-299.

Garrett, G., International Cooperation and Institutional Choice: The European Community`s Internal Market, in: International Organization, 46/1992, S.533-560.

Glieden, M., Osterweiterung – Probleme und Reformbedarf der Europäischen Union im Spannungsfeld zwischen Vertiefung und Erweiterung, Trier 1998.

Giering, C., Die Europäische Union vor der Erweiterung – Reformbedarf der Institutionen und Verfahren nach Amsterdam, in: ÖZP – Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Institut für Staats- und Politikwissenschaft, 27.Jg., 4/98, S.391-405.

Giering, C., Institutionelle Reformchancen, in: Bertelsmann Stiftung – Forschungsgruppe Europa, Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union, Gütersloh 1998, S.55-58.

Grabitz, Eberhard / Läufer, Thomas: Das Europäische Parlament, Bonn, 1980

Grimm, Dieter: Braucht Europa eine Verfassung?, in: JZ 1995, Seite 239 ff

von der Groeben, Hans / Thiesing, Jochen / Ehlemann, Claus-Dieter (Hrsg.): Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Auflage, Baden-Baden, 1991

Grunwald, Jürgen: Fragen, Antworten, Fragen, in: EuZW 1997, Seite 385

Gusy, Ch., Demokratiedefizite postnationaler Gemeinschaften unter Berücksichtigung der EU, in: Zeitschrift für Politik, 45. Jg. 3/1999, S.267-283.

Hatje, Armin: Die institutionelle Reform der Europäischen Union – der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand, EuR 2001, S. 143

Held, D., Democracy, the Nation-State and the Global System, in: Economy and Society, 20. Jg. 1991, S.138-172.

Hesse, Konrad: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Auflage, Heidelberg, 1995

Hilf, Meinhard / Pache, Eckhard: Der Vertrag von Amsterdam, in: NJW 1998, Seite 705 ff

Huber, Peter M.: Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1992, Seite 349 ff

Huber, Peter M.: Recht der europäischen Integration, München, 1996

Hummer, Waldemar / Obwexer, Walter: Der "geschlossene" Rücktritt der Europäischen Kommission, Von der Nichtentlastung für die Haushaltsführung zur Neuernennung der Kommission, in: Integration 1999, Seite 77 ff

von Hoff, F.U., Aufgaben und Aufbau der Europäischen Organe, in: Rinsche, G., Friedrich, I. (Hrsg.), Weichenstellung für das 21 Jahrhundert, Erfordernisse und Perspektiven der europäischen Integration, Böhlau 1998, S.421-427.

Hosli, M.O., Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting in the Council of the European Union, Journal of Common Market Studies 1996, Jg.34, S.255-273.

Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Demokratische Willensbildung – Die Staatsorgane des Bundes, Heidelberg, 1987

Jachtenfuchs, M., Die Zukunft der Demokratie im Rahmen der Europäischen Union, in: Kaase, M., Schmid, G. (Hrsg.), Eine lernende Demokratie, 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S.263-281.

Jachtenfuchs, M., Kohler-Koch, B. (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen 1996.

Jacobs, Francis / Corbett, Richard / Shackleton, Michael: The European Parliament, 3. Auflage, London, 1995

Kadel, Werner: Mindestwahlbeteiligung als demokratisches Legitimationserfordernis?, in: JR 1988, Seite 54 ff

Keohane, R.O., Hoffmann, S., Institutional Change in Europe in the 1980s, in: Keohane, R.O., Hoffmann, S. (Hrsg.), The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, Westview Press 1991.

Kluth, Winfried: Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive, Berlin, 1995

Koenig, Christian / Haratsch, Andreas: Europarecht, 2. Auflage, Tübingen, 1998

Kahl, Wolfgang: Möglichkeiten und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 3b EGV, AöR 118 (1993), S. 414

König, Th., Bräuninger, Th., From an Ever-Growing Towards an Ever-Slower Union? Forschungsbericht 9806 des Europa-Instituts, Abt. Volkswirtschaftslehre, Saarbrücken: Universität des Saarlandes 1998.

König, Th., The Constitutional Developement of European Integration, in: Journal of Theoretical Politics, 8/1996, S.553-559.

König, Th., Schulz H., The Efficiency of Legislative Decision Making in the European Union, in: Centre for German and European Studies Working Paper, 1.54/1997 Berkeley, University of California.

Kramer, H., Erweiterung: Auf dem Weg zu einer EU-27, in: Hrbek, R. (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union, Positionen und Perspektiven anläßlich der Regierungskonferenz, Baden-Baden 1997, S.304-310.

Lane, J.-E., Maeland, R., Berg, S., The EU Parliament: Seats, States and Political Parties, Journal of Theoretical Politics, 7/1995, S.395-400.

Lane, J.-E., Maeland, R., Voting power under the EU Constitution, in: Journal of Theoretical Politics, 2/1995, S.223-230.

Laufer, Heinz, Fischer, Thomas: Föderalismus als Strukturprinzip in:Strukturen für Europa, Gütersloh 1996

Leibholz, Gerhard: Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Auflage, Karlsruhe, 1967

Lenz, Christofer: Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments, Unverwirklichte Vorgabe der Gemeinschaftsverträge, Baden-Baden, 1995

Magiera, Siegfried: Das Europäische Parlament als Garant demokratischer Legitimation in der Europäischen Union, in: Due, Ole (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Everling, Band I, 1. Auflage, Baden-Baden, 1995

Maunz, Theodor, Dürig, Günther: Grundgesetz Kommentar, Band III: Art. 20a – 53, Stand: 39. Aufl., München 2001

Maurer, A., Die institutionellen Reformen: Entscheidungseffizienz und Demokratie, in: Jopp, M. (Hrsg.), Die europäische Union nach Amsterdam: Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag, Bonn 1998, S.41-81.

Maurer, A., Reformziel Effizienzsteigerung und Demokratisierung: Die Weiterentwicklung der Entscheidungsmechanismen, in: Jopp, M., Schmuck, O. (Hrsg.), Die Reform der Europäischen Union: Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/1997, Bonn 1996, S.23-40.

Maurer, A., Mittag, J., Zur Reform der Europäischen Union, Neue Herausforderungen für die EU an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, in: Politische Bildung: Internationale Organisationen in der Reform, 32.Jg., 1/1999, S.57-72.

Mickel, Wolfgang M.: Handlexikon der Europäischen Union, Köln, 1994

Milner, H., Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and international Relations, in: Princeton University Press, Princeton 1997.

Moravcsik, A., Negotiating the Single European Act: National Interest and Conventional Statecraft in the European Community, in: International Organization, 45/1991, S.17-56.

Moravcsik, A., Negotiating the Single European Act, in: Keohane, R.O., Hoffman, S. (Hrsg.), The New European Community: Decisionmaking ans Institutional Change, Westview Press 1991.

Moravcsik, A., Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergouvernmentalist Approach, in: Journal of Common Market Studies, 31/1993, S.473-524.

Moravcsik, A., The Choice for Europe, New York: Cornell University Press 1998.

Müller-Brandeck-Bocquet, G., Baustelle Europäische Union, Reformaufträge an die Regierungskonferenz 2000 und weitere Umbaumaßnahmen, in: Politische Studien, Zweimonatszeitschrift für Politik und Zeitgeschehen, 51. Jg., März/April 2000, S.59-71.

Mueller, D.C., Constitutional Public Choice, in: Mueller, D.C. (Hrsg.), Perspectives on Public Choice, Cambridge University Press, Cambridge 1997, S.124-146.

Müller-Graff, Peter-Christian: Der Post-Nizza-Prozeß: Auf dem Weg zu einer neuen Europäischen Verfassung? www.comsuniv.org/post_nice/M%C3%9CLLER-GRAFF-3.doc

Neßler, Volker: Europäische Willensbildung, Die Fraktionen im Europaparlament zwischen nationalen Interessen, Parteipolitik und Europäischer Integration, Schwalbach / Ts.,

Neßler, Volker: Die Fraktion im Europäischen Parlament, in: EuR 1997, Seite 311 ff

Neßler, Volker: Willensbildung im Europäischen Parlament – Abgeordnete und Fraktionen zwischen Konsens und Dissens-, in: ZEuS 1999, Seite 157 ff

Nickel, Dietmar: Ein Kommentar zum Amsterdamer Vertrag aus Sicht des Europäischen Parlaments, in: Integration 1997, Seite 219 ff

Norris, Pippa / Franklin, Mark: Social representation, in: EJPR 1997, Seite 185 ff

Nugent, N., Building Europe – A Need for More Leadership?, in: Journal of Common Market Studies, 34/1996, S.1-14.

Ott, Andrea: Die Kontrollfunktionen des Europäischen Parlaments gegenüber der Europäischen Kommission, Eine Bestandsaufnahme nach dem Rücktritt der Kommission und dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages, in: ZEuS 1999, Seite 231 ff

Ostrom, E., Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, in: Cambridge University Press, New York 1996.

Pfetsch, F.R., Die Europäische Union, Eine Einführung, München 1997.

Platzer, Hans Wolfgang: Europäische Verbände und Parteien. Zur Rolle gesellschaftlicher Akteure im Integrationsprozeß, in: Woyke, Wichard u.a. (Hrsg.), Die Europäische Union, Politische Bildung, Schwalbach / Ts., 1997, Heft 4

Pierson, P., The Path to European Integration . A Historical Institutionalist Analysis, in: Comparative Political Studies, 29/1996, S.125-163.

Pollack, M.A., Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community, in: International Organization, 51/1997, S.99-133.

Prange, H., Die Ostintegration der Europäischen Union, Marburg 1997.

Ress, Georg: Das Europäische Parlament als Gesetzgeber, Der Blickpunkt der Europäischen Menschenrechtskonvention, in: ZEuS 1999, Seite 219 ff

Riedel, Norbert K.: Der Vertrag von Amsterdam und die institutionelle Reform der Europäischen Union – Ergebnisse der Regierungskonferenz zur Fortentwicklung der Europäischen Union im institutionellen Bereich -, in: BayVbl 1998, Seite 545 ff

Rinsche, G., Friedrich, I. (Hrsg.), Europa als Auftrag, Die Politik deutscher Christdemokraten im Europäischen Parlament 1957-1997, Böhlau 1997

Rothley, Willi: EU – Die unvollendete Demokratie, in: ZEuS 1999, Seite 183 ff

Rummer, Anne: Die Europäische Union nach Amsterdam – Demokratie als Verfassungsprinzip der Union?, in: ZEuS 1999, Seite 249 ff Rupp, Hans Heinrich: Wahlrechtsgleichheit bei der Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament auf die Mitgliedsstaaten, in: NJW 1995, Seite 2210 ff

Schleicher, U., Das Europäische Parlament im 21. Jahrhundert, in: Rinsche, G., Friedrich, I. (Hrsg.), Weichenstellung für das 21. Jahrhundert: Erfordernisse und Perspektiven der europäischen Integration, Böhlau 1997, S.25-31.

Schmidthuber, Peter, Hitzler, Gerhard, Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im EWG-Vertrag – ein wichtiger Schritt zu einer föderalen Verfassung der EG, NVwZ 1992, S. 720

Schmidt, M. G., Demokratietheorien, 3., überarb. und erw. Aufl., Bremen 2000.

Schneider, G., Getting Closer at Different Speed: Strategic Interaction in Widening European Integration, in: Allan, P., Schmidt, Ch. (Hrsg.), Game Theory and International Relations, Cheltenham 1994, S.122-155.

Schneider, G., Cederman, L.-E., The Change of Tide in Political Cooperation: A Limited Information Model of European Integration, in: International Organization, 48/1994, S.633-662.

Schneider, Hans-Peter / Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin / New York, 1989

Schultz-Bleis, Christian: Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des Europäischen Parlaments, Berlin, 1995

Schönberger, Peter: Einstellungen und Arbeitsbedingungen von Europa-Abgeordneten aus Deutschland. Ergebnisse einer Umfrage, in: ZParl 1996, Seite 410 ff

Schwarze, Jürgen: EU-Kommentar, 1. Aufl. 2000, Baden-Baden 2000

von Simson, Werner: Was heißt in einer europäischen Verfassung "Das Volk"?, in: EuR 1991, Seite 1 ff

Smith, Julie: Appendix. The 1994 European Elections: Twelve into One Won´t Go, in: West European Politics 1995, Band 3, Special Issue on The Crisis of Representation in Europe, Seite 199 ff

Steffani, Winfried: Das Demokratie-Dilemma der Europäischen Union. Die Rolle der Parlamente nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, in: Demokratie in Europa: Zur Rolle der Parlamente, Sonderband der Zeitschrift für Parlamentsfragen, Opladen, 1995, Seite 33 ff

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage, München, 1984

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Auflage, München, 1984

Stehn, J., Agenda 2000: Ouvertüre oder Finale der Reform im Zuge der Osterweiterung?, Kieler Diskussionsbeiträge, Institut für Weltwirtschaft Kiel 1999.

Steunenberg, B., Constitutional Change in the European Union. Parliament`s Impact on the Reform of Codecision Procedure, Twente 1998, unveröffentlichter Artikel.

Strohmeier, R.W., Die Institutionen der Europäischen Union, in: Rinsche, G., Friedrich, I. (Hrsg.), Weichenstellung für das 21. Jahrhundert, Erfordernisse und Perspektiven der europäischen Integration, Böhlau 1998, S.429-437.

Suski, Birgit: Das Europäische Parlament, Volksvertretung ohne Volk und Macht?, Berlin, 1995

Thiel, E., Die Europäische Union, Von der Integration der Märkte zu gemeinsamen Politiken, 5., völlig neugestaltete Aufl., Opladen 1998.

Tiilikainen, Teija: The Problem of Democracy in the European Union, in: Rosas, Allan / Antola, Esko (Hrsg.), A Citizens Europe, In Search of a New Order, London / Thousand Oaks / New Delhi, 1995, Seite 19 ff

Tsebelis, G., Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics. In: University of California Press, Berkeley 1990.

Wallace, H., Making multilateral negotiations work, in Wallace, W. (Hrsg.), The Dynamics of European Integration, London, New York 1992, S.213-228.

Welti, Felix: Soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, Berlin, 1998

Westlake, Martin: A modern guide to the European Parliament, London, 1994

Westlake, Martin: The Commission and the Parliament, Partners and Rivals in the European Policy-making Process, London / Dublin / Edinburgh, 1994

Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.), Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 1997.

Weidenfeld, W. (Hrsg.), Europa ´96, Reformprogramm für die Europäische Union, Gütersloh 1994.

Weindl, J., Europäische Union: institutionelles System, Binnenmarkt sowie Wirtschafts- und Währungsunion auf Grundlage des Maastrichter Vertrages, 4., aktual. und erw. Aufl., München, Wien 1999.

Wessels, W., Das politische System der Europäischen Union, in: Ismayr, W. (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, 2., aktual. Aufl., Opladen 1999, S.713-745.

Wessels, W., Müller, Th., Entscheidungsverfahren, in: Weidenfeld, W., Wessels, W. (Hrsg.), Europa von A-Z, Taschenbuch der europäischen Integration, Bonn 1997, S.111-117.

Wessels, W., The EC Council: The Community`s Decisionmaking Centre, in: Keohane, R.O., Hoffmann, S. (Hrsg.), The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, Westview Press 1991.

Widgren, M., National interests, EU enlargement and Coalition formation: Four Essays on National Influence in the EU, Helsinki 1995.

Wiedmann, Thomas: Der Vertrag von Nizza – Genesis einer Reform, EuR 2001, S. 185

Williams, S., Sovereignity and Accountability in the European Community, in: Keohane, R.O., Hoffman, S. (Hrsg.), The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change, Westview Press 1991.

Wilming, C., Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union: Eine ökonomische Analyse der Entscheidungsverfahren im Ministerrat, Baden-Baden 1995.

Woyke, Wichard: Wahlen zum Europäischen Parlament, in: Informationen zur politischen Bildung aktuell, Februar 1999 (zit: Woyke, Wahlen)

Zeitungs- und Onlineartikel

Die Institutionen der Europäischen Union, Online im Internet: URL: http://www.europa.eu.int/inst-de.htm [Stand 17. August 2000].

Amt für amtlicher Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, a.a.O., S.11.

Die Institutionen der Europäischen Union, Online im Internet: URL: http://www.europa.eu.int/inst-de.htm [Stand 17. August 2000].

Auf dem Rückmarsch?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14. Dezember 2000.

Das Ergebnis ist eine Katastrophe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2000.

Der Torso von Nizza, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2000.

Ein politischer Kompromiß mit vielen Ungereimtheiten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2000.

EU-Parlament übt scharfe Kritik an Reformvertrag von Nizza, Online im Internet: URL: http://www.handelsblatt.com/hbiwwwangebot/... [Stand 14. Dezember 2000].

Institutionelle Reformen für eine erfolgreiche Erweiterung, Stellungnahme der Kommission, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, in: Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/2000 - DE, Luxemburg 2000.

Künftige und bisherige Stimmrechtsverteilung im Ministerrat der Europäischen Union, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2000.

Miserable Noten für die Arbeit in Nizza, Online im Internet: URL: http://www.handelsblatt.com/hbiwwwangebot/... [Stand 14. Dezember 2000].

Nach vier Tagen und einer Nacht verabschiedet die EU ein Mini-Refrom-Paket, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12. Dezember 2000.

„Realistisch gesehen: Mehr war in Nizza nicht machbar“, Online im Internet: URL: http://www.welt.de/daten/2000/12/14/1214eu209169.htx [Stand 14. Dezember 2000].

Vertrag zulasten eines Dritten, von Christian Wernicke, Online im Internet: URL: http://www.zeit.de/2000/51/Politik/200051_nizza.analyse.html [Stand 14. Dezember 2000].

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

ABl.	Amtsblatt
Art.	Artikel
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EJPR	European Journal of Political Research
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
GG	Grundgesetz
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GOEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments
JuS	Juristische Schulung
MEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
ZEuS	Zeitschrift für Europäische Studien
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen

In diesem Verzeichnis nicht aufgeführte Abkürzungen folgen dem Verzeichnis von:

Kirchner, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der deutschen Rechtssprache,
4. Auflage, Berlin / New York, 1993

Versicherung gemäß § 7 Absatz 2
der Promotionsordnung

Ich habe diese Dissertation selbständig ohne unerlaubte Hilfe und ohne Benutzung anderer als der im Literaturverzeichnis der Arbeit angeführten Quellen und Schriften angefertigt. Die den benutzten Werken wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen habe ich kenntlich gemacht.

Diese Arbeit ist weder insgesamt noch in Teilen bisher in einem anderen Prüfungsverfahren verwendet worden.

10829 Berlin, den 28.März 2003

Dr. Dr. Ümit Yazicioğlu, Mag.rer.publi.(Speyer),iur.

Lebenslauf

Persönliche Daten

Dr. Dr. Ümit YAZICIOGLU

- **Verwaltungs- und Politikwissenschaftler-**

Mag. rer. publ.,(Speyer), Jurist , Autor, Lehrbeauftragter, geboren am 19. August 1958 in Erzurum/Türkei verheiratet, 3 Kinder, **Deutscher**, Leuthener Str. 2, D-10829 Berlin

E-Mail: Dr.Yazicioglu@t-online.de

Hochschulausbildung

1985 - 1989 Studium der Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin

1989 - 1991 Studium der Rechtswissenschaft an der Humboldt Universität zu Berlin Hochschulabschluss als **Diplom-Jurist.**

Rechtsreferendardienst

1992 - 1995 beim Kammergerichtsbezirk in Berlin; 1995 **verbeamtet auf Widerruf.**

Aufbaustudium

1996 - 1997 Aufbaustudium der Verwaltungswissenschaften an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer,
Hochschulabschluß als **Magister der Verwaltungswissenschaften, Mag.rer.publ.** (Gesamtnote„gut- 13Punkte). Anschließend mit sehr gutem Erfolg Besuch des einsemestrigen **verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums.**

Promotion

1997 - 2000 Dissertation zum Thema „**Das Asylgrundrecht und die türkisch-kurdische Zuwanderung**“. Doktorprüfung am 30. November 1999 mit sehr guten Erfolg bestanden.

Am 14. Juni 2000 Berechtigung von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer zur Führung des akademischen Grad eines **Doktors der Verwaltungswissenschaften Dr. rer. publ.** erhalten.

1999 - 2003 Dissertation zum Thema **„Die Dynamik in der Europäischen Union – Auswirkungen auf politische, rechtliche sowie institutionelle Rahmenbedingungen“.**

Tag der Disputation 28. März 2003

Berufliche Tätigkeiten	1992 – 1995 Rechtsreferendar, seit 1991 freier Mitarbeiter in einer Rechtsanwaltskanzlei und im Jahre 2000 achtmonatige befristete Tätigkeit im öffentlichen Dienst.
Hochschultätigkeiten	1996 - 1997 Senatsmitglied der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Seit 2002 Lehrbeauftragter an der Freien Universität Berlin beim Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft.
Auslandsaufenthalte	1998 - 1999 Forschungsaufenthalt in Frankreich, Luxemburg und Belgien.
PC-Kenntnisse	Am 06.07.2000 erwarb ich den **Europäischen Computer Führerschein** mit der Licence - Nr. 4136.
Ehrenamt	Seit 1981 für verschiedene Menschenrechtsorganisationen ehrenamtlich tätig.
Sprachkenntnisse	Deutsch (fließend in Wort und Schrift) Englisch (fließend in Wort und Schrift) Französisch (Oberstufe D) Kurdisch (fließend in Wort) Türkisch (fließend in Wort und Schrift)
Interessen und Hobbys	Lesen und wissenschaftliche Forschung, Politik, Sport, Radfahren und Reisen, Besuch von Philharmonie und Theater

Veröffentlichungen

1. Zuwanderung von Kurden: Ursachen und Asylrechtsprechung, die PKK und der Fall Öcalan / Ümit Yazicioglu. - 1. Aufl. - Berlin: Köster, 2000

2. Das Asylgrundrecht und die türkisch-kurdische Zuwanderung / Ümit Yazicioglu. –Frankfurt am Main; Berlin; Bern; Bruxelles; New York; Oxford; Wien: Lange, 2000 (Europäische Hochschulschriften : Reihe 2, Rechtswissenschaft ; Bd. 2930) Zugl: Speyer. Dt. Hochsch. für Verwaltungswiss., Diss., 1999

3. Die Bildung von Fraktionen im Parlament : verfassungsrechtliche, wahlrechtliche und geschäftsordnungsrechtliche Vorgaben, Ümit Yazicioglu. – 1. Aufl. – Berlin: Köster, 2000

4. Grundfragen des Abschiebeverfahrens im deutschen Rechts- und Verfassungs-system, in: Recht und Politik, Heft 3, 2002, S, 153-166

5. Die Bedeutung der Religion für eine europäische Identität in: Europäische Studien zur Integration der Türkei, Heft 1, Der Andere Verlag, Osnabrück 2002, s 9-38

6. Träger und Leistungen der Wohlfahrtspflege in: Europäische Studien zur Integration der Türkei, Heft 1, Der Andere Verlag, Osnabrück 2002, 39-52

7. Stellen die Grundrechte der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten eine Quelle staatlicher Schutzpflichten dar? in: Europäische Studien zur Integration der Türkei, Heft 1, Der Andere Verlag, Osnabrück 2002, s 53-78

8. Das Auseinanderfallen des integrationspolitischen Wollens und Könnens zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union in: Europäische Studien zur Integration der Türkei, Heft 1, Der Andere Verlag, Osnabrück 2002, , s 121-138

9. Rechtstellung des Abgeordneten in: Europäische Studien zur Integration der Türkei, Heft 1, Der Andere Verlag, Osnabrück 2002, s 139-160

10. Der Zypernkonflikt in: Europäische Studien zur Integration der Türkei, Heft 1, Der Andere Verlag, Osnabrück 2002, s 161-184

11. Die Funktion der kemalistischen Revolution bei der Integrationsfrage der Türkei in die Europäische Union, in READER für das PS 15113 - Die künftige Rolle der Türkei in der europäischen Union: Erwartungen und Konflikte - am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin im Sommersemester 2002, S 17-35

12. Die völkerrechtliche Verbürgung des Rechts auf Asyl, in READER für das PS 15067 - Das Asylgrundrecht des Grundgesetzes - am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin im Sommersemester 2002, S 20-41

13. Des weiteren habe ich verschiedene Aufsätze in türkischer Sprache zur Migrationsthematik veröffentlicht.

Berlin, den 26. November 2002

Dr. Ümit Yazicioglu

Identität Europas und Identität der EU werden vom Unionsvertrag offensichtlich synonym verwendet. Richtig ist jedoch, zwischen der Identität Europas im engeren Sinne (EU/EG) und Europas im weiteren Sinne ("vom Atlantik bis zum Ural") zu unterscheiden (nicht zu trennen!). Neben eine "vertikale" Mehrfachidentität (Kommune, Region, Staat, EU) tritt eine "horizontale" multiple Identität (EU, Gesamteuropa). Dieses Achsenbild lässt sich vielfältig ausfüllen und "kolorieren", wenn nach verschiedenen Inhalten und Bezugspunkten der Identität gefragt wird (politische, kulturelle, soziale, sprachliche, religiöse Identität usw.). Die in Entstehung befindliche europäische Identität nimmt dagegen mehr auf übergreifende Gemeinsamkeiten historischer und kultureller Art Bezug und ist daher vergleichsweise abstrakt und vernunftgesteuert. Was nationale Identität ist, lässt sich leichter erfassen und "erfahren" als das, was "europäische Identität" ausmachen soll. Trotz dieser Unterschiede in Art und Entwicklungsstand sind beide Identitätsebenen miteinander verbunden und weiter zu verbinden. Dass diese "Innenseite" des Unionsziels "europäische Identitätsbildung" nicht ausdrücklich in den Gründungsverträgen normiert ist kann damit erklärt werden, dass sie selbstverständlich ist (Integration).

Dr. Dr Ümit Yazıcıoğlu, Mag. rer. publ. (Speyer), iur., geb. 1958 in Erzurum, Türkei. Studium der Rechtswissenschaften in Berlin und der Verwaltungswissenschaften als Aufbaustudium in Speyer.
Der Autor ist Verwaltungs- und Politikwissenschaftler und lehrt seit 2002 am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin. Von 1996 bis 1997 war er Mitglied des Senats der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Der Verfasser hat sich mit Fragen über "die künftige Rolle der Türkei in der Europäischen Union: Erwartungen, Konflikte, Terrorismus, Asyl, Verfassungs- und Europarecht, sowie der Kurdenproblematik" befasst und ist auf diesen Gebieten Experte.

ISB N 3-89959-059-7 +++EUR[D] 33.90