

Institutionen der Europäischen Union nach der Osterweiterung: Konsequenzen für die neuen Mitgliedsländer

MIROSLAW MATYJA, BERN

Die Osterweiterung hat die Veränderung des politischen und institutionellen Systems in der Europäischen Union nach sich gezogen. Für eine Union von 25 Staaten waren die bestehenden Strukturen nicht mehr tragfähig und eine Debatte über die Reform des Institutionengefüges der Union nicht zu vermeiden. Vor dem Beitritt neuer Mitgliedsländer am 1. Mai 2004 kam es zu einer Einigung über das neue institutionelle System der EU, das in erster Linie auf den nationalen Ambitionen der großen Länder beruht und zuungunsten der frisch gebackenen Mitgliedstaaten ausfiel.

Ausgangslage vor der EU-Erweiterung

Die Funktionsfähigkeit der erweiterten Europäischen Union konnte nur über eine grundlegende Reform ihrer Organe und Entscheidungsverfahren garantiert werden. Während der Regierungskonferenz in Nizza im Jahre 2000 ist es dem Rat nicht gelungen, die „Charta der Grundrechte“ in den Vertrag aufnehmen zu lassen. Weder Fragen bezüglich der Größe und Zusammensetzung der EU-Kommission, der Sitzverteilung im Parlament, der Stimmgewichtung im Ministerrat noch die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen konnten befriedigend gelöst werden.¹ Die endgültige Wende zur Vertragsreform erreichte der Europäische Rat 2001 in Laeken mit der Einberufung des Europäischen Konvents, der rund 60 drängende Fragen in Form konkreter Vorschläge beantworten musste. Dabei war es dem Konvent überlassen, ob er nur Reformen oder einen einheitlichen Verfassungsentwurf für die EU ausarbeiten wollte.² Die Arbeit des Konvents war nicht einfach, denn es ging um die Machtverteilung und die Balance der Mitgliedstaaten untereinander, den Kampf zwischen den großen und kleinen Staaten und schließlich um die volle Anerkennung der neuen Mitgliedsländer.³ Der ausgearbeitete „Vertrag über eine Verfassung für Europa“ ist ein völkerrechtliches Dokument und keine Verfassung im Sinne des innerstaatlichen Rechts.⁴ Er lässt sich weder als Annäherung an das

Nationalstaatsmodell parlamentarischer Demokratie noch als eindeutige Rückkehr zu intergouvernementalen Politikformen deuten. So bleibt die Frage nach dem Modell Bundesstaat oder Staatenbund in der Europäischen Union völlig offen. Der größte „Erfolg“ des Vertrags war die Vereinfachung der Entscheidungsverfahren in der EU und die Einführung institutioneller Neuerungen.⁵

Die Europäische Kommission

Dem Konvent war klar, dass das Ziel der Reform die Wahrung der Handlungsfähigkeit und der effizienten Entscheidungsfindung der Kommission in einer erweiterten EU zu sein hatte.⁶

Bis zum Jahr 2014 – also in der Übergangszeit – wird jedes Mitgliedsland einen Kommissar nach Brüssel entsenden. Um die Effizienz zu erhöhen, wird im Jahre 2014 die Zahl der Kommissare um ein Drittel reduziert und eine echte Rotation eingeführt. Die Rotation hat zur Folge, dass jedes Land nach zwei Amtsperioden für fünf Jahre nicht in Brüssel vertreten ist, was für die mittelosteuropäischen Länder nicht unbedingt von Vorteil ist. Eine lange Absenz in Brüssel bedeutet weniger Einfluss auf den Entscheidungsprozess der EU. Die alten Mitgliedsländer betrifft das weniger, da sie sich seit Jahren auf einen effizienten Lobbyismus in der Kommission verlassen können. Ein weiterer wichtiger Einschnitt in der institutionellen Struktur der Kommission ist die geplante Einführung eines Außenministers der Union. Der neue Außenminister wird sowohl die Aufgaben des außenpolitischen Beauftragten des EU-Rats als auch jene des EU-Kommissars für Außenbeziehungen übernehmen. Es besteht in diesem Fall die Gefahr, dass ein europäischer Außenminister mit Exekutivzuständigkeiten die Kommission unterlaufen und damit unerfahrene neue Mitglieder zusätzlich schwächen könnte, die in der Kommission viel stärker einen Verbündeten sehen als die großen Mitgliedstaaten.

Ein weiteres Problem besteht in der Benennung des Präsidenten der Europäischen Kommission. Obwohl die Kommission aufgrund ihrer durch die Verfassung bestätigten Rolle als Hüterin des gemeinsamen Interesses nicht parteipolitischem Kalkül gehorchen darf, ist jetzt vorgesehen, dass bei der Benennung des Kandidaten das Ergebnis der Europawahlen zu berücksichtigen ist. Die volle Legitimierung der Kommission durch das EU-Parlament würde ein entwickeltes europäisches Parteiensystem und einen entsprechenden Wettbewerb zwischen europaweit agierenden Parteien voraussetzen. Beides ist aber derzeit nicht vorhanden und trägt daher nicht zur Klarheit der Kompetenzen bei.

Der Ministerrat

Eine Neuregelung der Gewichtung der Mitgliedstaaten im Rat war schwierig, aber nicht zu vermeiden, da es um die Machtbalance zwischen den einzelnen Staaten bzw. Staatengruppen und um das Sperrpotenzial im Gesetzgebungsprozess der EU ging. Die großen Mitgliedstaaten erhofften sich bereits in Nizza eine stärkere Gewichtung im Ministerrat.⁷ In der neu gestalteten Union gilt die „doppelte Mehrheit“: Ein Beschluss auf der Grundlage eines Vorschlags der EU-Kommission wird gefasst, wenn 55 Prozent oder mehr der Mitgliedstaaten, mindestens aber 15 Länder zustimmen. Diese müssen außerdem mindestens 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren. Entscheidet der Rat über eine eher unverbindliche Vorlage der EU-Kommission, so müssen 72 Prozent der Länder mit 65 Prozent der Bevölkerung zustimmen. In jedem Fall gilt eine Entscheidung dann als angenommen, wenn nur drei oder noch weniger Länder sie ablehnen – unabhängig von der Größe dieser Länder.

Es gibt eine Reihe Mängel, welche aus der neu gestalteten Entscheidungsbefugnis des Ministerrates resultieren und welche die Bedürfnisse der neuen Mitgliedstaaten nicht berücksichtigen. Es ist zu betonen, dass bei sozialpolitischen Fragen das Mehrheitsprinzip nicht gilt; dies betrifft vor allem die neuen Mitgliedsländer und kann künftig zu langwierigen Verhandlungen und Lobbyismus führen. Auf Verlangen Polens gaben die Staats- und Regierungschefs eine Erklärung ab, die beinhaltet, der Rat werde sich um eine „zufrieden stellende Lösung“ bemühen, falls ein Mehrheitsbeschluss von so vielen Staaten abgelehnt werden sollte, dass sie zusammen mindestens 75 Prozent der für eine Sperrminorität nötigen

Staaten und 75 Prozent des Bevölkerungsanteils vertreten. Diese Übergangsklausel gilt bis 2014 und kann danach mit qualifizierter Mehrheit aufgehoben werden. Mit solchen komplizierten Zusätzen, auch wenn sie in der Praxis kaum eine Rolle spielen werden, ist die Einfachheit und Transparenz der doppelten Mehrheit allerdings dahin.

Der Europäische Rat

Eine zentrale Rolle in der Vorbereitung und Leitung sowohl des Europäischen Rates wie des Ministerrates kam vor der Osterweiterung der Ratspräsidentschaft zu. Die Ratspräsidentschaft übernahm jedes halbe Jahr ein anderes Land, das dann die Agenda vorgab und bei Gipfeltreffen die Verhandlungen leitete. Für eine Union von 25 Mitgliedstaaten ist dieses Rotationsprinzip aber kaum mehr praktikabel. Deshalb wollten die Befürworter des Postens eines Präsidenten der Europäischen Union, die fast ausschließlich aus den Reihen der großen Mitgliedsländer kamen, den Europäischen Rat als neues institutionell-bürokratisches Machtzentrum stärken. Die Abschaffung des Rotationsprinzips sowie die Einführung eines Präsidenten des Europäischen Rates und eines Außenministers sollen entscheidend zur Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union beitragen.⁸

Kontraproduktiv könnte sich jedoch die in der Verfassung unklar geregelte Aufgabenaufteilung zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem neuen Außenminister sowie zwischen diesen beiden und dem Kommissionspräsidenten auswirken. Für die neuen Mitgliedsländer ist es in der Anfangsphase ihrer Mitgliedschaft kaum denkbar, dass der Präsident des EU-Rates aus den Reihen der mittel-osteuropäischen Staats- und Regierungschefs gewählt wird. In diesem Fall besteht das Risiko, dass die alten Konstellationen – vor allem die Achse Paris-Berlin – Richtungsentscheidungen im Europäischen Rat vorformen und vorformulieren werden.⁹

Das Parlament

Bedenklich für den demokratischen Charakter der Union war seit Jahren vor allem die wenig repräsentative Sitzverteilung im Europäischen Parlament. Eine Reform der Sitzverteilung musste also noch vor der Erweiterungsrunde stattfinden. In der gegenwärtigen Konstellation wird das Machtgleichgewicht zwischen den Institutionen dadurch in Frage gestellt, dass die Mehrheitsentscheidungen auf der Ministerebene nicht unbedingt vom Parlament abgesegnet werden

müssen. Dies bedeutet eine Inkonzistenz bei der Gewaltenteilung in der EU.¹⁰

Die ersten Parlamentswahlen in der erweiterten Union haben bereits gezeigt, dass das Interesse der Bürger in den neuen Mitgliedsstaaten an politischer Beteiligung sehr gering ist. Die politischen Parteien sind in Mitteleuropa auf nationaler Ebene sehr viel stärker als in Westeuropa ein zentraler Transmissionsriemen zwischen Gesellschaft und staatlichen Entscheidungsprozessen. In diesem Teil Europas kommt es auch häufiger zu Neuwahlen und Regierungswechseln. Deshalb ist es kaum möglich, dass das Europäische Parlament die politische Landschaft Mitteleuropas widerspiegelt und die Bürger dort demokratisch und effizient vertreten kann. Bereits nach den letzten Parlamentswahlen kann man feststellen, dass das EU-Parlament für die Euroskeptiker aus Mitteleuropa eine Protestplattform bilden wird.¹¹

Zusammenfassung und Ausblick

Das neue schwerfällige institutionelle System der EU bietet nur wenig Hoffnung, dass künftig Entscheidungen schneller und effizienter getroffen werden. Zwar wird in Zukunft im Ministerrat überwiegend nach dem Prinzip doppelter Mehrheit abgestimmt, aber dies Verfahren ist mit so vielen Klauseln verknüpft, dass selbst die Praktiker ihre Not damit haben werden. Es besteht die Gefahr, dass die Entscheidungsfähigkeit der Europäischen Union in den nächsten Jahren labil bleibt. In der Konsequenz werden die mittel- und osteuropäischen Staaten – trotz ihrer wirtschaftlichen Dynamik – noch jahrelang nicht zum Leistungsniveau der alten Mitgliedstaaten aufschließen können, da es immer wieder zu Blockierungen in der Entscheidungsfindung kommen wird. Dies kann bedeuten, dass das Wohlstandsgefälle zwischen den alten und den neuen EU-Mitgliedstaaten auf absehbare Zeit fortbestehen wird. Dieses Wohlstandsgefälle ist mit vielfältigen neuen Konflikten verbunden, die den gesellschaftlichen Konsens und die innere Sicherheit in den neuen EU-Ländern bedrohen.¹²

Die Verhandlungen innerhalb der EU werden schwieriger, da der Beitritt der Neuen das Kräftespiel nachhaltig verändern wird. Die „Alteuropäer“ werden versuchen, an ihren überkommenen Rechten festzuhalten. Die neuen Mitglieder wollen dagegen ihre Rechte von Anfang an vollständig ausschöpfen. Eine solche Situation wird wahrscheinlich zu scharfen Auseinandersetzungen führen und den Sinn für Solidarität in der EU dämpfen.¹³ Es ist kaum vorstellbar,

dass die Osterweiterung das Ende einer Regierungspraxis in der EU bedeutet, die von den Institutionen und Politikstilen eines Europas der großen Staaten geprägt ist. Für die neuen Mitgliedsstaaten wird diese Situation zu einer zunehmenden Ungleichheit mit einseitiger Abhängigkeit von den großen EU-Ländern führen.

Die europäischen Staaten sind noch nicht bereit, ihre nationale Souveränität zugunsten eines neuen souveränen Völkerrechtssubjekts aufzugeben.¹⁴ Die Verfassung wird in vielen Ländern den Parlamenten zur Billigung vorgelegt, in nicht wenigen haben das souveräne letzte Wort die Wähler. Und die sind bei den letzten Parlamentswahlen in den neuen Mitgliedsländern durch Gleichgültigkeit und Skepsis aufgefallen – ein Zeichen für politische Apathie gleich am Anfang des Integrationsprozesses in Mitteleuropa.

- 1 Vgl. Martin Seidel: Reformzwänge innerhalb der EU angesichts der Osterweiterung, Bonn 2003.
- 2 Vgl. Stephan Hobe: Bedingungen, Verfahren und Chancen europäischer Verfassungsgebung, in: *Europarecht*, 1/2003, S. 1-16.
- 3 Vgl. Bruno Scholl: Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der EU. Der Verfassungsentwurf des Konvents im Spiegel nationalstaatlicher Präferenzen, in: *Integration*, 3/2003, S. 204-207.
- 4 Vgl. Siegfried Schieder: Verfassung und Wirklichkeit. Die Genialität der europäischen Vertragskonstruktion, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 8/2003, S. 966-974.
- 5 Vgl. Brigitte Zypries: Rechtspolitik in der Europäischen Verfassung. Rückblicke und Ausblicke, in: *Recht und Politik: Vierteljahreshefte für Rechts- und Verwaltungspolitik*, 1/2004, S. 3-12.
- 6 Vgl. A. W. Dietz / B. Fabian: Das Räderwerk der Europäischen Kommission, Bonn 1999.
- 7 Vgl. W. Weidenfeld (Hrsg.): *Nizza in der Analyse*. Gütersloh 2001.
- 8 Vgl. Wolfgang Wessels: Der Verfassungsvertrag im Integrationstrend: Eine Zusammenschau zentraler Ergebnisse, in: *Integration*, 4/2003, S. 284-300.
- 9 Vgl. Wolfram Hilz: Der deutsch-französische Integrationsmotor zwischen Wiederbelebung und mangelnder Zugkraft für die EU – eine Bilanz des „Jubiläumjahres“ 2003, in: *Politische Studien*, 394/2004, S. 57-69.
- 10 J. A. Emmanouilidis / Claus Giering: Demokratie mit Lücke – Konsequenzen des EU-Verfassungsentwurfs, in: *Internationale Politik*, 8/2003, S. 34-41.
- 11 Vgl. Joanna Ciesla / Jagienka Wilczak: *Wiosna narodowcow*, in: *Polityka* (Warszawa) 26.6.2004.
- 12 Vgl. Heather Grabbe: Hat Solidarität im erweiterten Europa noch eine Chance?, in: *Transit: europäische revue*, 26/2004, S. 48-61.

-
- 13 Vgl. Janos Kovacs: Zwischen Ressentiment und Indifferenz. Solidaritätsdiskurse vor der Osterweiterung, in: Transit: europäische revue, 28/2004, S. 71-99.
- 14 Volker Ulrich/Felix Rudolf (Hrsg.): Der Fischer Weltatmanach aktuell: Die EU-Erweiterung. Frankfurt am Main 2004, S. 87-88.

Dr. Miroslaw Matyja (geb. 1961): Ökonom, Universitätsbibliothek Bern.
