

Europäische Institutionenpolitik zwischen individueller und kollektiver Rationalität

THOMAS BRÄUNINGER

Betrachtet man die Verfahrensvorgaben, welche die Verträge zur Gründung und Vertiefung der Europäischen Gemeinschaften für die Gesetzgebung vorsehen, so sind zwei Dinge augenfällig. Zum einen existieren eine Vielzahl verschiedener Entscheidungsregeln. Der Ministerrat (MR) entscheidet im Standardverfahren unter Einstimmigkeit, qualifizierter oder einfacher Mehrheit, das Europäische Parlament (EP) besitzt im

Zusammenarbeits- und im Mitentscheidungsverfahren wesentliche Mitspracherechte, während es im Standardverfahren lediglich beratende Funktion ausübt. Zum anderen ändert sich die Häufigkeit der Nennung bestimmter Entscheidungsregeln, vergleicht man die konstitutionellen Vorgaben vor und nach den Vertragsreformen durch die Einheitliche Europäische Akte und den Vertrag über die Europäische Union. Zwei Entwicklungen sind besonders bemerkenswert, nämlich die stufenweise Integration des EP sowie die Abnahme der Verfahrensartikel, die Einstimmigkeit unter den Mitgliedsstaaten für die europäische (EU)-Gesetzgebung voraussetzen. Die Gründe für diese institutionenpolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten sollen im Wunsch nach Abbau des sogenannten Demokratiedefizits bzw. Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Organgefüges liegen, die durch das Erfordernis konsensueller Einigung unter immer mehr Staaten als gefährdet erachtet wird.

Nicht unumstritten ist gleichwohl, ob diese institutionenpolitischen Entscheidungen neben einer theoretischen auch eine faktische Bedeutung für die EU-Gesetzgebung besitzen. Auch sind die Erhöhung von Handlungsfähigkeit und Demokratisierung hehre Ziele; fraglich ist gleichwohl, ob die Mitgliedstaaten als die „Herren der Verträge“ ein Interesse an diesem Institutionenwandel haben. In den Mittelpunkt des folgenden Beitrags stelle ich deshalb empirische Befunde zu diesen Fragen und diskutiere zunächst die Wirkungen unterschiedlicher Entscheidungsregeln auf den Gesetzgebungsprozeß und im Anschluß daran mögliche Gründe für die Einrichtung bestimmter Regeln.

Die Wirkungen von Entscheidungsregeln wurden auf der theoretischen Ebene intensiv untersucht. Nach diesen Ergebnissen engt etwa die Einstimmigkeitsregel im MR den EU-Handlungsspielraum ein, da die Konsenszielung zeitaufwendig ist und Entscheidungen durch das Veto einzelner Mitglieder verhindert werden können. Entsprechend soll die Integration des EP in den Gesetzgebungsprozeß zu einer geringeren Handlungsfähigkeit führen, da ein weiteres Organ über Mitsprache und mitunter Vetorecht verfügt. Zur empirischen Überprüfung dieser Überlegungen soll hier die Dauer des Gesetzgebungsverfahrens, das heißt der Zeitraum zwischen Einbringung einer Initiative durch die Kommission und ihrer Verabschiedung, als Maß für die Handlungsfähigkeit der EU-Gesetzgebungsorgane betrachtet werden.

Abbildung 1: Verabschiedungswahrscheinlichkeit von EU-Gesetzgebungsinitiativen

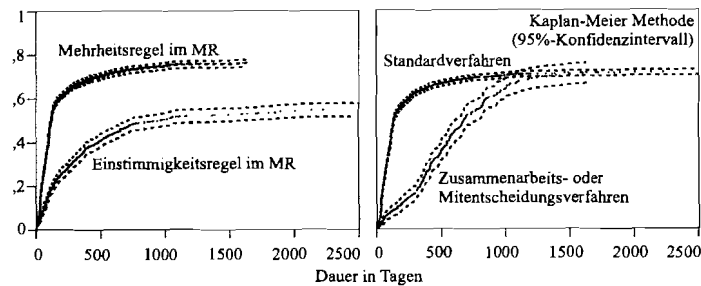


Abbildung 1 zeigt Verabschiedungswahrscheinlichkeiten einer Ereignisanalyse von 5701 Vorschlägen für Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse, welche die Kommission zwischen 1984 und 1996 initiierte. Ein Jahr nach ihrer Einbringung sind etwa Vorschläge, zu deren Verabschiedung MR-Mehrheitsentscheide möglich sind, mit einer Wahrscheinlichkeit von 0,7 verabschiedet, während die Verabschiedungswahrscheinlichkeit einstimmiger Initiativen gerade 0,4 beträgt. Ein ähnlich klares Bild ergibt sich für die Unterscheidung zwischen Initiativen, für welche eine EP-Beteiligung nicht vorgesehen bzw. notwendig ist. Nach diesen Ergebnissen erhöht die Anwendung der Mehrheitsregel im MR die Handlungsfähigkeit der Gesetzgebungsorgane, während die Beteiligung des EP einen negativen Effekt hat (König 1997).

Kann die Verfolgung der beiden kollektiven Ziele, Erhöhung der Handlungsfähigkeit und Demokratisierung, auch aus der individuellen Perspektive der Mitgliedstaaten als den EU-Vertragspartnern erklärt werden? Schließlich müssen nicht alle Staaten ein Interesse an einer höheren Handlungsfähigkeit besitzen. Befürwortet eine Mehrheit von Mitgliedstaaten eine Veränderung des Status quo, dann werden diejenigen Staaten einen geringen Gestaltungsspielraum anstreben, deren Politikvorstellungen mit dem Status quo übereinstimmen. Welche Regeln für die Entscheidungsfindung in diesen Fällen eingerichtet werden und wie die Mitgliedstaaten den Trade-off zwischen individueller und kollektiver Rationalität lösen, sollte demnach sowohl von den Wirkungen dieser Regeln als auch von den (unterschiedlichen) Politikvorstellungen der Vertragspartner abhängen. Ich analysiere entsprechend die Wahl von Entscheidungsregeln unter der Annahme, daß die Mitgliedstaaten die Einrichtung solcher Regeln anstreben, welche ihnen zukünftig die Durchsetzung ihrer nationalen inhaltlichen Politikvorstellungen ermöglichen. Ob die Einrichtung von formalen Regeln dieser Rationalität folgt, soll am Beispiel der Amsterdamer Regierungskonferenz untersucht werden. Dazu werden Äußerungen der Delegierten zu 35 inhaltlichen Themen ausgewertet, für die der Amsterdamer Vertragsentwurf eine EU-Gesetzgebung vorsieht. Mittels eines Erwartungswert-Modells

leite ich die Präferenzen der Unterzeichner über alternative Entscheidungsregeln aus den erwarteten Wirkungen von Regeln, den erwarteten Vorstellungen zu Politikthemen und der jeweiligen Lage des Status quo ab (Bräuninger/König 1999). Mit dieser Ableitung der „Regelpräferenzen“ wird für jedes inhaltliche Thema des Vertragsentwurfs prognostiziert, welche Staaten Einstimmigkeit und welche Mehrheitsentscheid im MR präferieren bzw. für oder gegen eine EP-Beteiligung an der Gesetzgebung sind.

Tabelle 1: Mitgliedstaatliche Präferenzen über Entscheidungsregeln*

		Regel nach Vertrag von Amsterdam		Regel nach Vertrag von Amsterdam	
		Einstimm. (n=10)	Mehrheit (n=25)	ohne EP (n=12)	mit EP (n=23)
abgeleitete Regelpräferenzen	ohne EP	7,6	3,0	6,6	3,1
	mit EP	7,4	12,0	8,4	11,9

* Durchschnittliche Anzahl an Staaten mit entsprechender Präferenz

Nach Tabelle 1 findet sich unsere Erwartung mit Einschränkungen bestätigt. Zur Verankerung einer Mehrheitsregel bedurfte es zwar keines konstitutionellen Konsenses der 15 Mitgliedstaaten, wie dies aus vertragstheoretischer Sicht anzunehmen wäre, jedoch einer qualifizierten Mehrheit von durchschnittlich 12,0 Staaten, während die Einstimmigkeitsregel, als „intergouvernementale Rückfalloption“, auch bei geringeren Mehrheiten (7,6) einzurichten war. Auch zur Einbindung des EP bedarf es nach den Schätzungen der Regelpräferenzen einer Befürwortung von durchschnittlich etwa 12 Mitgliedstaaten, während eine Minderheit von nur 6,6 Staaten eine EP-Beteiligung an der Gesetzgebung verhindern kann. Von besonderer Bedeutung ist jedoch, daß die Politikvorstellungen der Staaten hier *überhaupt* eine Rolle spielen. Mit anderen Worten, die erwartete Verwirklichung nationaler, das heißt „partikularer“ Interessen einer großen Mehrheit von Mitgliedstaaten erscheint als Bedingung für eine Demokratisierung der EU-Entscheidungsprozesse durch eine Integration des EP.

Die obigen Ausführungen zeigen erstens, daß formale Vorgaben der Entscheidungsfindung durchaus einen wesentlichen Einfluß auf Dauer und Spielraum der EU-Gesetzgebung und mithin deren Effektivität haben. Zweitens weisen die Ergebnisse darauf hin, daß die Mitgliedstaaten mit der Einrichtung solcher Vorgaben in erster Linie versuchen, die zukünftige Durchsetzung ihrer individuellen inhaltlichen Politikvorstellungen zu sichern. So liegt die Erhöhung der EU-Handlungsfähigkeit durch MR-Mehrheitsentscheid im Interesse der meisten Staaten. Dies gilt aber auch für die Beteiligung des EP.

Offen bleibt, welche Relevanz der Leitidee der Demokratie gegenüber der Rationalität „legitimer“ Nationalinteressen bei konstitutionellen Entscheidungen überhaupt zukommt bzw. welche Vorstellungen die Mitgliedstaaten mit dieser Leitidee verbinden.

Anmerkung:

1 Der Beitrag berichtet über Arbeiten des Verfassers mit Thomas König (MZES).

Literatur:

Bräuninger, Thomas / Thomas König (1999): Die Einrichtung von Abstimmungsregeln zur Nutzung globaler Gemeinschaftsgüter. Das Beispiel der Meeresbodenbehörde. In: Karl-Ernst Schenk / Dieter Schmidtchen / Manfred E. Streit / Viktor Vanberg (Hrsg.): Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 18. Tübingen (im Erscheinen)

König, Thomas (1997): Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem. Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration. Opladen

Thomas Bräuninger, Universität Mannheim, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, L 7/1, D-68131 Mannheim