

Adolf, Jörg

Article — Digitized Version

Reform der EU-Entscheidungsverfahren: neue Abstimmungsregel für den Rat

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Adolf, Jörg (1999) : Reform der EU-Entscheidungsverfahren: neue Abstimmungsregel für den Rat, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 79, Iss. 9, pp. 568-572

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40452>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Jörg Adolf

Reform der EU-Entscheidungsverfahren: Neue Abstimmungsregel für den Rat

Im Juni ist im Europäischen Rat in Köln der Fahrplan für die anstehende Institutionenreform der EU festgelegt worden. Vor allem im Hinblick auf die zukünftige EU-Erweiterung ist dabei eine Reform der Abstimmungsverfahren vordringlich.

Welche Verfahrensregel wäre effektiv und praktikabel?

Wie läßt sich das Problem aus konstitutionenökonomischer Sicht lösen?

Seit Jahrzehnten, ja praktisch seit Abschluß der Römischen Verträge, wird über notwendige Vertrags- und Institutionenreformen der Europäischen Gemeinschaft bzw. Union diskutiert. Wie der Integrationsprozeß stand auch das Vertragswerk als rechtliches Abbild dieses Prozesses ständig auf dem Prüfstand. Viele neue Politikbereiche sind seit Gründung der Europäischen Gemeinschaften in die Verträge aufgenommen worden; eher wenig haben sich hingegen die Kerninstitutionen der Gemeinschaft im Laufe der Zeit verändert. Eine Reform dieser konstitutionellen Vertragsteile¹ scheint angesichts veränderter Integrationsbedingungen in naher Zukunft unausweichlich.

Bei den Institutionenreformen lassen sich im wesentlichen zwei Klassen unterscheiden: Zum einen bis auf die Europa-Bewegung der frühen Nachkriegszeit zurückzuführende Reformvorhaben, die sich einen „Bundesstaat Europa“ zum Ziel gesetzt haben. Zum anderen Reformen, die sich aus der Tatsache ergeben, daß die einst für eine EWG der Sechs geschaffenen Institutionen für eine EU der 20 und mehr nicht mehr geeignet sind.

Reformer des ersteren, „vertiefungspolitischen“ Typs versuchen, möglichst viele Elemente nationaler demokratischer und föderaler Verfassungen in den Institutionen der EU zu verankern und so deren demokratische Legitimation zu erhöhen. Reformer des letzteren, „erweiterungspolitischen“ Typs sehen hingegen die Handlungsfähigkeit der wachsenden Gemeinschaft akut gefährdet und wollen die institutionellen Ursachen beheben.

Nun sind aber einerseits bereits viele Elemente demokratischer Verfassungen in der Gemeinschaft verwirklicht²; andererseits ist ein föderales Europa auch immer eine Frage der verfassungs- und integrationspolitischen Zielvorstellungen für den europäischen Staatenverbund. Auch wenn die Gründerväter der

EWG 1957 „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker ... schaffen“ (Präambel EWG-Vertrag) wollten und in Maastriicht die Politische Union als Ziel deklariert wurde, bestehen doch über die anzustrebende Form der politischen Organisation der EU weiterhin große Meinungsverschiedenheiten³.

Kein grundsätzlicher Zweifel besteht demgegenüber an der Notwendigkeit erweiterungsbedingter institutioneller Reformen. Hier gilt es, die Funktionsfähigkeit der Entscheidungsorgane auch in einer Gemeinschaft von 25 oder gar 30 Mitgliedsländern zu gewährleisten. Deshalb ist auch vereinbart worden, die institutionelle Verfassung spätestens ein Jahr vor Beginn einer Erweiterung auf über 20 Mitglieder zu überprüfen⁴. Zur Fortführung der Erweiterungsverhandlungen mit den mittel-, ost- und südeuropäischen Anwärtern muß also zuvor die Erweiterungsfähigkeit hergestellt werden.

In der aktuellen Diskussion zur Reform des institutionellen Rechts der EU haben sich diesbezüglich drei Themenkomplexe herauskristallisiert⁵:

- Größe und Zusammensetzung der Kommission,
- Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen im Rat und

¹ Von einer Verfassung kann beim EG- bzw. EU-Vertrag im eigentlichen staatsrechtlichen Sinne nicht gesprochen werden. Gleichwohl erfüllt auch er klassische Verfassungsfunktionen wie z.B. die Festbeschreibung der politischen Organisation der EU. Zum juristischen Verfassungsbegriff vgl. Dieter Grimm: Verfassung II. Konstitution, Grundgesetze, in: Otto Brunner, Werner Conze, Reinhart Koselleck (Hrsg.): Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Stuttgart 1990, Bd. 6, S. 863.

² Vgl. z.B. Klaus Otto Nass: Ein beliebtes Phantom: das Demokratiedefizit der EU, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29. März 1999, S. 15.

³ Vgl. Klaus Stüwe: Der Staatenbund als europäische Option. Föderative Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 1-2, 1999, S. 22 f.

⁴ Art. 2 Protokolle über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union, in: Protokolle zum Vertrag über die Europäische Union und zu den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften.

Dr. Jörg Adolf, 33, ist Referent bei Exspect, Gesellschaft für strategische Analysen, Hamburg.

□ Neugewichtung der Stimmen bevölkerungsarmer/starker Länder bei Mehrheitsentscheidungen des Rates.

Für die in Maastricht bereits anvisierte, 1997 aber noch einmal verschobene Institutionenreform ist auf dem Kölner Gipfel im Juni 1999 nun ein weiterer Fahrplan festgelegt worden: Auf dem Gipfel im Dezember soll nochmals ein umfassender Bericht zum Thema institutioneller Reformen vorgelegt werden; Anfang 2000 soll dann erneut eine Regierungskonferenz eröffnet werden, welche nach Möglichkeit noch im selben Jahr erfolgreich abgeschlossen werden soll.

Entscheidungsregel des Rates

Während die notwendige Verkleinerung der nunmehr zwanzigköpfigen europäischen Kommission bereits durch den EG-Vertrag vorgezeichnet ist⁶ und eher organisatorischen Charakter besitzt, berührt eine Änderung der Entscheidungsregel (Mehrheit oder Einstimmigkeit) des Rates der Gemeinschaft den Kern des europäischen Entscheidungsprozesses. Denn die Gemeinschaft ist vornehmlich eine Gemeinschaft der Mitgliedstaaten; die im Rat sitzenden Regierungen besitzen die verfassungsgebende Gewalt. Der Rat ist Schnittstelle der national organisierten integrationspolitischen Entscheidungsprozesse und nach wie vor politisches Entscheidungs- und Kompetenzzentrum der EU.

Das im Rat vielfach immer noch praktizierte Einstimmigkeitsprinzip trägt einen großen Anteil an einer vielfach ad-hoc-artigen und daher wenig konzeptionsgerechten Fort- und damit Fehlentwicklung der Gemeinschaftspolitiken. Einstimmigkeit führt zwar zunächst einmal nur dazu, daß jede einzelne Stimme im Rat „etwas wert ist“. Bei differierenden Präferenzen, wenn also nicht alle dasselbe wollen, kommt es dann zum Stimmentausch. Dies ist nicht weiter problematisch; denn Tausch ermöglicht überhaupt erst die Realisierung von Integrationsmaßnahmen mit schiefer Gewinnverteilung. Im Rahmen von Paketlösungen müssen dann Kompromisse zum unmittelbaren Vorteil aller beteiligten Regierungen gefunden werden.

⁵ Vgl. z.B. Eberhard Wissdorf: Keine Erweiterung ohne eine Reform der Institutionen. EU-Gipfel will nur Fahrplan zu besseren Abstimmungsverfahren schreiben, in: Handelsblatt, 2. Juni 1999, S. 14. In der Wirtschaftswissenschaft im Rahmen äquivalenztheoretischer und funktionalföderalistischer Ansätze häufig diskutierte Clublösungen stehen gegenwärtig hingegen nicht zur Debatte. Aufgrund des ausgeprägten Besitzstandsdenkens sind sie zumindest für den bisherigen Acquis communautaire auch eher unrealistisch. Vgl. z.B. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Stellungnahme zur Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaft, 19. Dezember 1998, Köln, Ziff. 24 f.

⁶ Vgl. Art. 213 Abs. 1 Satz 4 EG-Vertrag.

Solche Kompromisse zu erzielen, war in der relativ homogenen Gemeinschaft der Sechs noch vergleichsweise einfach. Nach zwei Norderweiterungen und vor allem einer Süderweiterung, hat sich die Gemeinschaft in ihren Interessen jedoch bereits stark heterogenisiert. Während sich die Gemeinschaft früher entlang weniger und klarer Politikdimensionen entwickelt hat, differenzieren sich die Politikbereiche der Union heute eher ad hoc über immer weitere Felder aus.

Kompensatorische Integrationspolitik

Dies wird besonders augenfällig bei der Ausweitung des innergemeinschaftlichen Finanzausgleichssystems. Einigung wurde hier nicht selten mit Hilfe eines mehr oder weniger verschleierte Stimmenkaufs erreicht. Insbesondere die gemeinschaftliche Kohäsionspolitik (mittlerweile über ein Drittel des EU-Haushaltes) entwickelte sich so mehr und mehr zum Kompensationsinstrument und entfernte sich gleichzeitig immer weiter von einer streng kriterienorientierten, ökonomisch begründeten regionalpolitischen Zielförderung⁷. Immer wieder wurden von einzelnen Ratsmitgliedern Junktimes gestellt, so daß die Zustimmung zu einzelnen Integrationsprojekten wie beispielsweise zum Amsterdamer Vertrag und damit zur Währungsunion (Juni 1997) mit erheblichen Strukturmittelzusagen erkaufte werden mußte; zuletzt auch auf dem Berliner Gipfel zur Agenda 2000 und zur Osterweiterung (März 1999)⁸.

Integrationspolitik durch diese Art politischer Seitzahlungen bringt zwar die Vertiefung der Gemeinschaft weiter voran. Mangelnde Systematik und das Setzen falscher Anreize durch immer neue EU-Politiken und Ausgabenprogramme führen jedoch langfristig zu einer ordnungspolitisch unerwünschten Fehlorientierung der kompensatorisch eingesetzten Politikbereiche. Integrationsbedingte Effizienzgewinne werden so durch die Erfüllung von Sonderwünschen in anderen Bereichen wieder aufgezehrt. Die Ausdifferenzierung politischer Bereiche anhand derart „fauler Kompromisse“ ist allerdings keine europäische Besonderheit; sie ist vielmehr auch andernorts zu be-

⁷ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die „ernüchternde Bilanz“ der bisherigen Struktur- und Kohäsionspolitik der EU von Klaus Töpfer: Kohäsion und räumliche Entwicklung in der Europäischen Union, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 11, S. 633.

⁸ Vgl. Rolf Caesar: Benötigt die europäische Wirtschafts- und Währungsunion eine „Transferunion“?, in: List-Forum für Wirtschaftspolitik, Bd. 25, Heft 2, 1999, S. 148 f. Zur Strukturfondsreform auf dem Berliner Gipfel vom 24./25. März 1999: „Quasi in letzter Minute hatte der spanische Ministerpräsident Aznar dem vorsitzführenden deutschen Bundeskanzler zusätzliche drei Milliarden (Euro Strukturmittel; Anm. d. Verf.) abgerungen.“ Vgl. Gerd Werle: Allmähliche Abkehr vom Gießkannenprinzip. Strukturfondsreform: 213 Mrd. Euro warten auf ihren Einsatz, in: Das Parlament, Nr. 21-22, 21./28. Mai 1999, S. 7.

obachten⁹. Gleichwohl sind hier Ausmaß und Geschwindigkeit der Ausdifferenzierung sowie Besitzstandswahrung besonders prägnant.

Nun ließen sich die ordnungspolitischen Bedenken gegen eine solche kompensatorische Integrationspolitik unter Umständen durch einen separaten, zweckfreien Kompensationsfonds beheben¹⁰. Ein reiner Kompensationsfonds als Instrument zum Abkauf der Zustimmung wäre jedoch allein schon deshalb kaum realisierbar, weil dem direkten Stimmenkauf stets etwas moralisch Verwerfliches anhaftet. Darüber hinaus würden dadurch weder die eigentliche Ursache für die Vertiefung auf Basis „fauler Kompromisse“ behoben noch die verfahrensinduzierten Effizienzverluste beseitigt.

Reform notwendig

Hierfür ist vielmehr eine grundsätzliche Reform der Entscheidungsregeln des Rates notwendig. Bislang wird an dieser Stelle stets auf das qualifizierte Mehrheitsprinzip verwiesen. Aber ist eine durchgängige Einführung dieser bisher favorisierten Alternative zur Einstimmigkeit auch in sensiblen Politikbereichen, unter den Ratsmitgliedern überhaupt konsensfähig?

Das Mehrheitsprinzip führt – auch in der bestehenden qualifizierten Form – mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Entscheidungen, die dem einzelnen Ratsmitglied nicht genehm sind; denn es kann oft und leicht überstimmt werden. Dies gilt für die – allerdings seltenere – Beschlußfassung mit einfacher Mehrheit (Art. 205

⁹ Vgl. Stefan Homburg: Im Gewirr der Kompetenzen. Der Finanzausgleich ist das Ergebnis fauler Kompromisse/Aushebelung des Föderalismus durch Verflechtung und Überbetonung des Einheitlichkeitsprinzips, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31. Oktober 1998, S. 15.

¹⁰ Zu diesem Vorschlag vgl. Matthias Erlei: Finanzausgleich in der Europäischen Union, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Jg. 43, Hamburg 1998, S. 234 f. sowie ähnlich (allerdings mit einem nur mikroökonomisch ungebundenen Kompensationsfonds) Friedrich Heinemann: Der Kompensationsfonds: Eine neue Finanzverfassung für die EU der 21+, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 5, S. 297 f.

Abs. 1 EG-Vertrag), aber auch für die qualifizierte Mehrheit (Abs. 2), kann hier doch immerhin noch fast ein Drittel aller gewichteten Stimmanteile oder im ungünstigsten Fall gar eine starke Minderheit von sieben Ratsmitgliedern überstimmt werden.

Das qualifizierte Mehrheitsprinzip ist damit aufgrund seiner hohen „wahrscheinlichen externen Entscheidungskosten“¹¹ wenig attraktiv für die einzelnen Ratsmitglieder. Überdies wäre bei einer Erweiterung um weitere kleinere Mitglieder eine Legitimitäts erhöhende Änderung der Stimmwägung im Rat im Sinne einer stärkeren Berücksichtigung der Bevölkerungsanteile notwendig. Eine Umwägung aber wäre schwierig; eine neue, zusätzliche Schwelle für eine doppelt qualifizierte Mehrheit würde das Entscheidungsverfahren noch weiter komplizieren¹².

Der bestehende Dissens über diese institutionellen Fragen wurde bereits in den Protokollen zum Amsterdamer Vertrag erfaßt¹³. Die bislang diskutierten Lösungsansätze sind entweder wenig attraktiv und nur schwer zu erreichen oder sie führen zu einer unerwünschten verfahrensmäßigen Komplizierung, die dem Transparenzziel der Gemeinschaft entgegensteht. Es stellt sich daher die Frage, ob es nicht noch andere Lösungen gibt, um die immer weiter steigenden Entscheidungsfindungskosten im Rat zu reduzieren, die in der bisherigen Debatte nicht berücksichtigt worden sind.

¹¹ Zum Begriff der 'expected external costs' vgl. James M. Buchanan, Gordon Tullock: The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy, Ann Arbor 1965, S. 45 u. 64.

¹² Allerdings gibt es bereits heute eine doppelt qualifizierte Mehrheit (Mehrheit der Stimmanteile und Mehrheit der Staaten) in Art. 205 Abs. 2 Spiegelstrich 2 (früher Art. 148) EG-Vertrag, wenn nämlich der Rat einen Beschluß ohne Kommissionsvorschlag fassen soll. Auch für diesen Fall müßte dann konsequenterweise das Bevölkerungsprinzip realisiert werden.

¹³ Vgl. Erklärung Belgiens, Frankreichs, Italiens zum Protokoll über die Organe im Hinblick auf die Erweiterung der Europäischen Union, in: Von der Regierungskonferenz in Amsterdam 1997 zur Kenntnis genommene (aber nicht angenommene; Anm. d. Verf.) Erklärungen.

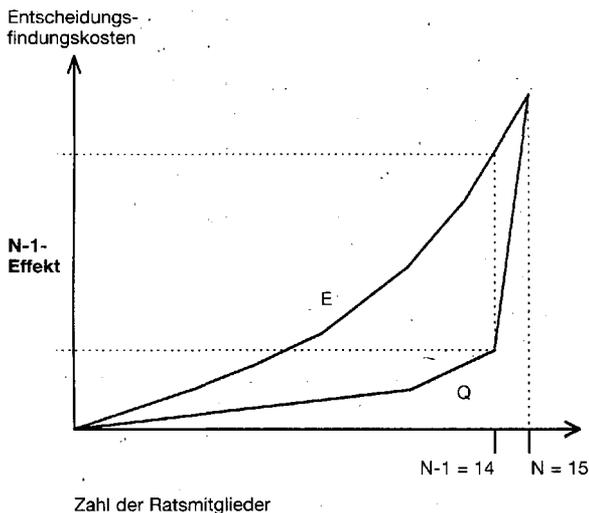
Rainer Graf

Die Finanzkontrolle der Europäischen Gemeinschaft

Die empirische Studie unterzieht die Strukturen, Prozesse und Einflußfaktoren des EG-Finanzkontrollsystems einer kritischen Analyse.

1999, 246 S., brosch., 69,- DM, 504,- öS, 62,50 sFr, ISBN 3-7890-5833-5
(Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 213)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**



Der Beitrag der Konstitutionenökonomie

Einen möglichen Lösungsbeitrag könnte hier die Konstitutionenökonomie leisten. Die ökonomische Theorie der Verfassung befaßt sich nicht so sehr mit Politikergebnissen; sie wendet vielmehr den ökonomischen Verhaltensansatz auf Verfassungs- und Verfahrensregeln politischer Entscheidungsprozesse an¹⁴. Die (positive) Konstitutionenökonomie analysiert einerseits reale Verfassungsprozesse, andererseits aber auch, wie bestimmte Verfahrensregeln Ergebnisse determinieren (z.B. die Folgen des Einstimmigkeitsprinzips). Die (normative) Konstitutionenökonomie kann auch verfassungspolitische Handlungsempfehlungen für rational handelnde Entscheidungsträger abgeben; z.B. zur vorteilhaftesten Entscheidungsregel des Rates der Gemeinschaft.

Mit besonderer Aufmerksamkeit untersuchten Buchanan/Tullock, die Väter der Konstitutionenökonomie, in ihrem Buch „The calculus of consent“ (1965) die Vor- und Nachteile von Entscheidungsregeln, insbesondere von Mehrheitsprinzip und Einstimmigkeit. Von besonderem Interesse für die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Rates und deren Verbesserung sind dabei ihre Überlegungen zu den Entscheidungsfindungskosten bei der Anwendung der Einstimmigkeitsregel¹⁵.

Die Konsensfindungskosten in einem Entscheidungsgremium sind am höchsten, wenn Einstimmigkeit gilt. Wenn sich bei Einstimmigkeit die Zahl der Ratsmitglieder also von sechs auf 15 erhöht, steigen die Entscheidungsfindungskosten jeweils von einem sehr hohen Ausgangsniveau aus an (vgl. dazu Kurve E in der Abbildung).

Wesentliche Ursache für die außerordentliche Höhe der Konsensfindungskosten ist jedoch nicht in erster Linie die Vergrößerung des Gremiums, sondern das Einstimmigkeitsprinzip. Da keine einzige Stimme verzichtbar ist, werden die Ratsmitglieder hier besonders hohen Aufwand zur Verschleierung ihrer wahren Interessen treiben. Denn dasjenige Ratsmitglied, das sein Desinteresse oder gar seine Abneigung gegen eine anstehende Ratsentscheidung am glaubwürdigsten vorträgt – im vorliegenden Fall wäre dies das Ratsmitglied Nr. 15 –, könnte aus dem Integrationsgewinn eine besonders hohe Prämie für seine Stimme erhandeln.

Wenn aber die Stimme des letzten Ratsmitglieds die höchsten Kosten verursacht, kann bereits durch die Verminderung des Quorums um nur eine einzige (ungewichtete) Stimme eine erhebliche Senkung der Entscheidungsfindungskosten erzielt werden. Denn dann wären die entscheidungswilligen Ratsmitglieder nicht mehr durch ein einziges Mitglied erpreßbar.

In der Abbildung zeigt Kurve Q den Kostenverlauf bei variierendem Entscheidungsquorum im Rat der 15: Bei kleinerem und mittlerem Quorum steigt die Kurve Q sehr langsam, zunächst auch langsamer als Kurve E und bleibt stets unterhalb von E. Erst bei $N-1$ Ratsmitgliedern, also zur Zeit 14, kommt es zu einer drastischen Erhöhung der Entscheidungsfindungskosten – angedeutet durch den steilen Kurvenanstieg und den Knick in Kurve Q¹⁶. Umgekehrt wäre dann auch die Kostenersparnis bei einem Quorum 14 aus 15 ($N-1$) Ratsmitglieder am größten.

Darüber hinaus wären die Entscheidungsfindungskosten im Entscheidungsgremium der Größe 15 (N) nach Senkung des Quorums auf 14 Mitglieder ($N-1$) niedriger als in einem kleineren Vergleichsgremium der Größe 14 (mit neuem $N' = N-1$) bei Einstimmigkeit. Das $N-1$ -Quorum führt also zu einer überproportionalen Senkung der Konsensfindungskosten ($N-1$ -Effekt)¹⁷. Es ist genau diese Wirkung, welche die $N-1$ -Regel für den immer weniger handlungsfähigen Rat so attraktiv macht.

¹⁴ Für einen Überblick vgl. James M. Buchanan: The domain of constitutional economics, in: Constitutional Political Economy, Vol. 1, Nr. 1, 1990 sowie Stefan Voigt: Positive constitutional economics: A survey, in: Public Choice, Vol. 90, 1997, S. 11-53. An dieser Stelle ist insbesondere darauf hinzuweisen, daß der ökonomische Verfassungsbegriff nicht mit dem juristischen übereinstimmt. Ersterer umfaßt alle für das Zustandekommen politischer Ergebnisse konstitutiven institutionellen Regeln. Vgl. J. M. Buchanan, G. Tullock, a.a.O., S. VII; Erich Hoppmann: Ökonomische Theorie der Verfassung, in: ORDO, Bd. 38, 1987, S. 32 sowie Fußn. 1.

¹⁵ Vgl. dort insbesondere Kap. 7.

¹⁶ Zum Verhältnis der beiden Kurvenverläufe vgl. J. M. Buchanan, G. Tullock, a.a.O., S. 106-108.

¹⁷ Vgl. Jörg Adolph: Kohäsionspolitik und Gemeinwohlorientierung der Europäischen Gemeinschaft. Eine konstitutionenökonomische Analyse, Diss., Berlin 1999, S. 155.

Vorteil und Realisierbarkeit der N-1-Regel

Zwar muß das Ratsmitglied in seltenen Fällen auch unter der N-1-Entscheidungsregel nicht gewünschte Ratsentscheidungen akzeptieren. Dafür bietet die N-1-Regel jedoch den Vorteil der Einfachheit. Es muß kein weiteres Bevölkerungs-Quorum in Art. 205 EG-Vertrag eingefügt werden. Denn selbst wenn das bevölkerungsreichste Land überstimmt würde, wäre das demokratische Maß der Mehrheit immer noch weit übererfüllt. Eigentlich könnte man überhaupt auf die Stimmwägung für das qualifizierte Mehrheitsprinzip in Art. 205 Abs. 2 verzichten und käme so zu einer pragmatischen und elementar einfachen Entscheidungsregel. Schließlich minimiert die N-1-Entscheidungsregel die möglichen externen Entscheidungskosten, wenn man sich darin einig ist, daß Einstimmigkeit aufgrund der hohen Zeit- und Ressourcenaufwendungen für die Einigung grundsätzlich ausscheidet¹⁸.

Die N-1-Regel bietet somit eigentlich gute Voraussetzungen für ihre Realisierbarkeit. Um jedoch ein Höchstmaß an Kostenersparnis für die Ratsmitglieder zu erreichen, ist auch eine möglichst durchgängige Anwendung der N-1-Regel erforderlich. Dabei muß allerdings beachtet werden, daß die Beschlüsse der Regierungen im Rat von unterschiedlicher rechtlicher Qualität sind¹⁹.

Zum einen gibt es Entscheidungen im Rahmen des bestehenden Gemeinschaftsrechts. In vielen Bereichen, speziell auf dem Binnenmarktsektor, wird be-

reits die qualifizierte Mehrheitsregel angewandt. Die Anwendung der N-1-Regel muß jedoch möglichst in allen, vor allem in den Kernbereichen der Integrationspolitik gesichert werden und darf auch nicht durch die Verfahren der Zusammenarbeit und Mitentscheidung (Art. 251 und 252 EG-Vertrag) wieder aufgeweicht werden. Denn so lange wie wichtige Einstimmigkeitsentscheidungen vorgesehen sind, gibt es einen besonderen Anreiz für strategisches Stimmverhalten.

Schwieriger wird der Verzicht auf das Einstimmigkeitsprinzip jedoch bei Vertragsänderungen. Da die EU auch heute noch ein heterogenes Staatengebilde ist, würde hier ein Legitimationsdefizit entstehen; insbesondere dann, wenn man die bestehenden Verträge als Verfassungersatz betrachtet. Tatsächlich geht der Umfang des Gemeinschaftsrechts in seiner Detailliertheit schon heute weit über übliche Verfassungsinhalte hinaus. Ebenso ist kaum einzusehen, warum einfache Durchführungs- und Umsetzungsregelungen von Gemeinschaftsrecht auf der höchsten Ebene der Staats- und Regierungschefs behandelt werden müssen.

Es wäre daher zweckmäßig, den Kern der Regeln zur politischen Organisation sowie zur Entscheidungsfindung vom übrigen Gemeinschaftsrecht zu trennen, z.B. durch die Zusammenführung in einem „Grundvertrag“²⁰ – eine europäische Verfassung²¹ müßte es nicht einmal sein. Die übrigen Bestandteile des Gemeinschaftsrechts sollten dann ausnahmslos der N-1-Regel unterworfen werden.

¹⁸ Auch die vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie befürchteten „erheblichen Fehlallokationen“ bei qualifizierter Mehrheit in der Ausgabenpolitik durch Logrolling zu Lasten Dritter würden so auf ein Minimum beschränkt. Vgl. diesen, a.a.O., Ziff. 24 sowie Manfred J. M. Neumann: Reform der Finanzierung der Europäischen Gemeinschaft, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 79. Jg. (1999), H. 2, S. 72.

¹⁹ Die Zwei-Ebenen-Betrachtung ist wesentliches Kennzeichen der Konstitutionenökonomie; vgl. Geoffrey Brennan, James M. Buchanan: The reason of rules. Constitutional political economy, Cambridge u.a. 1985, S. 6.

²⁰ Vgl. Dieter Grimm: Ohne Volk keine Verfassung. Eine demokratische EU braucht bessere Institutionen, aber kein Grundgesetz, in: DIE ZEIT, 18. März 1999, S. 4.

²¹ Vgl. Joschka Fischer: Rede des Vorsitzenden des Rates der Europäischen Union vor dem Europäischen Parlament, in: Mitteilung für die Presse Nr. 1001/99, Auswärtiges Amt, Bonn 1999, S. 8 f.; sowie Wolfgang Clement: Das neue Jahrhundert der Blick nach vorn. Europas Reichtum nutzen. Kreativität und Vielfalt statt zentraler Steuerung, in: Sendereihe Signale – Gedanken zur Zeit, Deutschland Radio Berlin, 22. August 1999; www.dradio/derb/signale/990822.html.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer). Internet: <http://www.hwwa.uni-hamburg.de>

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Cora Wacker-Theodorakopoulos, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 4 28 34 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (072 21) 21 04-0, Telefax (072 21) 21 04 79. Internet: <http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/wd/wd.htm>

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 118,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtsparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.