

Stellungnahme

zum

**Fragenkatalog für die gemeinsame Sitzung des
Deutschen Bundestages und des Bundesrates**

am 26. Juni 2002

vorbereitet von

Thomas Fischer, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh



C·A·P

Centrum für angewandte Politikforschung

Themenblock I – Stärkung der Demokratie in Europa

1. a) Welche zentralen Elemente gehören Ihrer Meinung nach in eine europäische Verfassung?
- + b) Wie beurteilen Sie die Aufteilung der Verträge in zwei Teile? Welche Konsequenz hätte dies gegebenenfalls für die Säulenstruktur der Verträge?

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl wurde das der europäischen Integration zugrunde liegende Vertragswerk über 50 Jahre hinweg ständig weiter entwickelt, ergänzt und revidiert. Das heutige Vertragswerk umfasst zahlreiche Verträge mit mehreren hundert Artikeln sowie den dazugehörigen Protokollen und Erklärungen. Auch innerhalb der einzelnen Vertragsteile, Politikfelder und Artikel wurden die entsprechenden Regelungen immer weiter ausdifferenziert und an unterschiedlichen Stellen behandelt, so dass heute kaum mehr nachvollziehbar ist, welche Rechte die EU bzw. die EG eigentlich haben. Eine Vereinfachung der Verträge muss deshalb darauf abzielen, dass die Vertragsbasis der Union auch für den einfachen Bürger wieder nachvollziehbar wird, Verantwortung besser zugeordnet werden kann und ein Dokument mit Identität stiftenden Charakter den Wesen und die Aufgaben der Union zusammenfasst. Qualitativ sind dafür vier unterschiedliche Ansätze denkbar:

- *Redaktionelle Vereinfachungen*, wie sie in Amsterdam begonnen wurden.
- *Fusionsmodelle*, die die wichtigsten Verträge (EUV, EGV, EAGV) in einem Vertrag zusammenführen und dabei weniger wichtige Bestandteile z.B. durch Protokolle ausgliedern.
- *Grundvertragsmodelle*, die eine rechtsqualitative Zweiteilung in einen Kernvertrag mit den konstitutionellen Bestandteilen der Gemeinschaftsverträge sowie in einen oder mehrere Ausführungsteile vorsehen, deren Revision dann auch unterschiedlich strengen Anforderungen genügen muss.
- *Verfassungsmodelle*, die einen neuen Text generieren, der in der Regel von einer verfassungsgebenden Institution (z.B. Konvent) erarbeitet wird – wobei allerdings unterschiedliche Leit motive zu unterschiedlichen Lösungsmodellen führen.

Redaktionelle Vereinfachungen oder eine reine Fusion der vorhandenen Vertragstexte reichen jedoch nicht aus, um das notwendige Maß an Vereinfachung und Transparenz zu schaffen. Verfassungsmodelle und eine damit verbundene „Neugründung“ der EU sind hingegen politisch nicht durchsetzbar und dürften mit erheblichen Unsicherheiten bei der Ratifizierung verbunden sein. Bessere Erfolgsaussichten dürfte hingegen eine Zweiteilung der Verträge haben, die sich an folgendem Grundmodell orientiert:

- In einem *Europäischen Grundvertrag* sollten die maßgeblichen *Unionsziele, die Grundrechte und -werte, die Kompetenzordnung, das Institutionengefüge, die Entscheidungsprozesse sowie die Finanzordnung* zusammengefasst werden. Die in Nizza verabschiedete Grundrechtscharta sollte Teil des Grundvertrages werden. Eine Änderung der Bestimmungen des Grundvertrages muss konstitutionellen Anforderungen genügen und einen Ratifikationsprozess in allen Mitgliedstaaten durchlaufen.

- Die Vielzahl an *Ausführungsbestimmungen* sowie organisationsrechtliche Artikel sollten *in einem gesonderten Vertragsdokument* zusammengefasst werden. Für diesen Bereich könnte ein vereinfachtes Änderungsverfahren im Wege von Mehrheitsentscheidungen, unter parlamentarischer Beteiligung und Kontrolle, eingeführt werden. Voraussetzung dafür ist wiederum, dass über den Weg der Kategorisierung eine klare Kompetenzordnung geschaffen wird.

Eine Arbeitsgruppe am Centrum für angewandte Politikforschung hat bereits Ende 1999 einen entsprechenden Grundvertragsentwurf vorgelegt. Die *Drei-Säulen-Struktur* des heutigen EU-Vertrages wird in diesem Modell überwunden, da sie erheblich zur Intransparenz des geltenden Primärrechts beiträgt. Solange bzw. soweit die Gemeinschaftsverfahren in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen keine Anwendung finden, müssten allerdings entsprechende Ausnahmeregelungen für die zweite und dritte Vertragssäule formuliert werden.

Ein Grundvertragstext auf der Basis einer Zweiteilung der Verträge erleichtert es den Bürgern Europas, die politische Ordnung der EU zu verstehen und sich mit Europa zu identifizieren. Die europäische Gesetzgebung wäre auf der Basis der Ausführungsbestimmungen rascher in der Lage, auf veränderte Anforderungen zu reagieren. Wenn die Ziele, die Zuordnung und die Prinzipien der Zuständigkeit im ersten Teil präzise genug geregelt sind (*vgl. dazu ausführlich Punkt II.1.b.*), ist mit einer Zweiteilung der Verträge auch nicht die Gefahr einer schleichenden Zentralisierung verbunden.

c) Auf welche Weise sollte eine Änderung der jeweiligen Vertragsteile möglich sein?

Jede Form einer Zweiteilung der Verträge inklusive einer systematischen Aufgabenzuordnung wird sich mit dem Vorwurf konfrontiert sehen, dass dadurch ein zu starres Korsett für die Dynamik des Integrationsprozesses entsteht. Der Erhalt der Integrationsdynamik ist allerdings eher eine Frage des Vertragsänderungsverfahrens als des gewählten Ordnungsmodells für das Kompetenzgefüge. Genauso wichtig wie eine transparentere Zusammenstellung und besser legitimierte Ausübung der Gemeinschaftskompetenzen ist also eine Einigung über das künftige Verfahren der Vertragsänderung und Kompetenzzuweisung:

- Eine Änderung der Bestimmungen eines europäischen *Grundvertrages* muss konstitutionellen Anforderungen genügen und einen Ratifikationsprozess unter maßgeblicher Beteiligung aller nationalen Parlamente durchlaufen.
- Die Vielzahl an Ausführungs-, Personal- und organisationsrechtlichen Bestimmungen die zunächst in einem *gesonderten Vertragsdokument* zusammengefasst werden könnten, sollten in einem vereinfachten Änderungsverfahren im Wege von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments – beispielsweise auf der Grundlage des Zustimmungsverfahrens – unterworfen werden. Erfolg verspricht dieser Lösungsansatz allerdings nur unter der Bedingung, dass im Grundvertrag die oben genannten Ziele, die Bestimmungen und Prinzipien zur Kompetenzordnung und -ausübung präzise genug formuliert sind.

- Hat sich der Grundvertrag bewährt, können nach bestimmten Übergangsfristen die Ausführungsbestimmungen in Sekundärrecht, Geschäftsordnungen der Organe und politische Grundsatzprogramme der EU überführt werden.

d) Welche Rechtsetzungsinstrumente sollte es künftig auf europäischer Ebene geben? (siehe dazu auch Punkt II.1.b.)

Um die europäische Rechtsetzung transparenter zu gestalten, ist eine überschaubare Zahl verfügbarer Instrumente und deren klare Abgrenzung voneinander erforderlich. In der momentanen Situation stehen vertraglich und nicht vertraglich geregelte Handlungsformen wenig stringent nebeneinander. So finden sich für die erste Säule des EU-Vertrages neben Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen auch Begriffe wie Rahmenrichtlinien, Leitlinien, Beschlüsse und Durchführungsbeschlüsse. Im zweiten und dritten Pfeiler zur Außen- und Innenpolitik werden vertraglich neun weitere Maßnahmenarten aufgeführt. Hinzu kommen noch rein „deklamatorische Befugnisse“ wie Schlussfolgerungen des Vorsitzes oder Erklärungen und feierliche Erklärungen.

Die unzureichende inhaltliche Bestimmtheit der einzelnen Instrumente bildet einen weiteren Schwachpunkt. Die Unterscheidung zwischen den Hauptinstrumenten Verordnung und Richtlinie verschwimmt durch die Neigung, auch in Richtlinien immer häufiger Durchführungsdetails zu regeln. Des weiteren widerspricht die fehlende Differenzierung zwischen Legislativ- und Exekutivakten allen Grundsätzen horizontaler Gewaltenteilung. Um diese Missstände auszuräumen, bieten sich vor allem zwei Ansatzpunkte:

- Die verfügbaren Instrumente sollten durchgängig im Vertrag aufgeführt, zahlenmäßig begrenzt und deutlicher voneinander abgegrenzt werden. Die Einführung einer vertraglichen Normenhierarchie würde es erlauben, strikter zwischen der zulässigen Regelungstiefe von Verordnungen und Richtlinien zu unterscheiden. Letztere sollten ausschließlich als europäische Rahmengesetze genutzt werden. Die Kategorie „Durchführungsbestimmungen“ sollte gesondert aufgeführt werden, um die Unterscheidung zwischen Exekutiv- und Legislativakten zu verdeutlichen. Diese Differenzierung wäre durch eine vertragliche Grundregelung zu ergänzen, die klarstellt, dass die Implementierung und der Verwaltungsvollzug von Gemeinschaftsrecht im Regelfall bei den Mitgliedstaaten liegt und die Kommission hier nur in Ausnahmefällen zuständig ist.
- Die Aufhebung der Säulenstruktur des EU-Vertrages würde die Möglichkeit eröffnen, auch das derzeitige Rechtsinstrumentarium zu vereinfachen. Hierdurch könnten beispielsweise die in der dritten Säule vorgesehenen Rahmenbeschlüsse durch das Instrument der Richtlinie ersetzt werden. Bislang wenig genutzte Instrumente, wie die „gemeinsamen Strategien“ im Rahmen der zweiten Säule zur Außenpolitik, sollten wieder gestrichen werden.

Letztlich sollten die Instrumente, die den EU-Institutionen zur Verfügung stehen, wieder weitestmöglich auf die in Art. 249 EGV genannten Rechtsetzungsakte zurückgeführt werden. Gleichzeitig sollten dort vor allem Durchführungsverordnungen als gesonderte Kategorie ausgewiesen und eine Klarstellung vorgenommen werden, dass Richtlinien tatsächlich nur den Charakter von Rahmengesetzen haben dürfen.

2. Wie sollte das Wahlrecht zum Europäischen Parlament künftig ausgestaltet werden? Wie kann das Europäische Parlament gestärkt werden?

Generell weist der jüngste Beschluss des Rates zur Änderung des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer *Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments* vom Mai 2002, dem das Europäische Parlament zugestimmt hat, in die richtige Richtung. Dies gilt vor allem für die Festlegung auf das Verhältniswahlrecht und die Unvereinbarkeit des EP-Mandats mit einem nationalen Parlamentssitz. Obwohl der Rat damit weite Teile der Vorschläge aus dem Anastassopoulos von 1998 übernommen hat, erscheint es jedoch bedauerlich, dass gerade die dortige Anregung, 10% der Gesamtzahl der EP-Sitze auf der Grundlage von Listen im Rahmen eines einzigen EU-Wahlkreises zu vergeben, fallen gelassen wurde. Für diese Lösung hätte gesprochen, dass sie dazu beitragen könnte, die bislang übliche Fixierung auf nationale Themen im Europa-Wahlkampf zu durchbrechen und dadurch den öffentlichen Resonanzboden europäischer Politik zu stärken.

Letzlich weist diese Beschlusslage auf ein zentrales Verfahrensdefizit hin, das schnellstmöglich überwunden werden sollte. Das einstimmige Beschlussrecht des Rates zum Wahlverfahren ist angesichts der inzwischen sehr weitreichenden Mitentscheidungsbefugnisse des Europäischen Parlaments endgültig überholt. Die Letztentscheidung über den Wahlmodus sollte deshalb dem Parlament selbst überlassen bleiben. Allerdings sollte dabei für den Zuschnitt der Wahlkreise auch weiterhin die Einschränkung gelten, dass dieser in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten erfolgen muss.

Dies wäre bereits ein erster entscheidender Schritt hin zur *Stärkung der institutionellen Stellung des Europäischen Parlaments*. Weitere wichtige Schritte in diese Richtung wären

- die *Stärkung der Legislativfunktion und der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments*: Zum einen sollte zu diesem Zweck das Mitentscheidungsverfahren zumindest auf all jene Felder europäischer Gesetzgebung ausgedehnt werden, wo der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Zum anderen sollte im Haushaltsverfahren vor allem die Unterscheidung zwischen nicht-obligatorischen und obligatorischen Ausgaben aufgehoben werden. Es ist kaum nachvollziehbar, weshalb die Befugnisse des EP im letztgenannten Falle noch immer schwächer ausfallen – zumal auch die extrem kostenintensive Gemeinsame Agrarpolitik in die Kategorie zwingender Ausgaben fällt.
- die *Stärkung der Wahl- und Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments*: Um eine schnellere Entwicklung der demokratischen und parteipolitischen Rückkoppelung europäischer Politik zu fördern, bietet es sich an, den Kommissionspräsidenten aus der Mitte des Parlaments wählen zu lassen – mit anschließender Bestätigung durch den Rat. Um zur Politisierung und Personalisierung europäischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse beizutragen und zusätzliche Legitimation für den Kommissionspräsidenten zu schaffen, sollten die europäischen Parteienzusammenschlüsse Spitzenkandidaten für dieses Amt benennen, mit denen sie in den Wahlkampf gehen. Hierin liegt ein möglicher Ansatzpunkt für eine stärkere Mobilisierung der Bürger in Europafragen und gegen die schwindende Beteiligung an Europawahlen. Das Europäische Parlament dürfte auf diesem Wege als „Bürgerkammer“ an Gewicht gegenüber dem Rat als europäische „Staatenkammer“ gewinnen (vgl. dazu auch Punkt II.2.a,b,c.).

- die *Verbesserung der Repräsentationsfunktion des Europäischen Parlaments*: Die Repräsentativität/Proportionalität der Sitzverteilung im Europäischen Parlament sollte – bei Beibehaltung einer Schutzklausel für die kleinen Mitgliedstaaten – weiter verbessert werden. Gleichzeitig sollte aber – anders als in Nizza beschlossen – eine Gesamtzahl von 700 Europaabgeordneten nicht überschritten werden. Bei einer Zahl von mindestens drei Sitzen für die kleinen Mitgliedstaaten würde beispielsweise die Vergabe eines Sitzes je angefangene 750.000 Einwohner in der EU-27 zu einer Gesamtzahl von nur 636 Abgeordneten führen. Als Vergleichsmaßstab können die USA und Indien angeführt werden – in diesen großen Staaten liegt der Schnitt bei 600.000 bzw. – im Falle Indiens – sogar bei 1,5 Mio. Einwohner pro Abgeordnetem.

Durch diesen Dreischritt könnten die Parlamentarisierung des politischen Systems Europas weiter voran getrieben, die Repräsentation der Bürger in der europäischen „Bürgerkammer“ verbessert und die Europawahlen in der öffentlichen Wahrnehmung aufgewertet werden.

3. Nach welchem Verfahren sollte der Präsident der Europäischen Kommission gewählt werden?

Vgl. dazu „Stärkung der Wahl und Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments“ unter obigem Punkt I.2.

4. Welche Rolle sollte den nationalen Parlamenten in der Europäischen Union künftig zukommen?

Gegenwärtig wird eine Vielzahl von institutionellen Varianten zur Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente diskutiert. Häufig stellen diese Vorschläge darauf ab, deren demokratische Kontrollfunktion direkt auf europäischer Ebene zu institutionalisieren. Dies gilt für Modelle der Einrichtung einer zweiten Kammer nationaler Parlamentarier ebenso wie für die Überlegungen zur Schaffung eines Subsidiaritätsausschusses, der sich aus nationalen Abgeordneten und Mitgliedern des Europäischen Parlaments zusammensetzen soll. Letztlich laufen beide Überlegungen darauf hinaus, eine dritte Kammer auf EU-Ebene und damit noch kompliziertere Entscheidungsstrukturen zu schaffen.

Statt dessen könnte die Kontrollfunktion der COSAC effektiviert werden, die schon heute in dem Amsterdamer Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der EU angedacht ist. Damit die COSAC vor allem ihr Recht, Stellungnahmen zu Subsidiaritätsfragen abzugeben, wirksamer als bisher nutzen kann, müsste sie vor allem mit einem eigenen Sekretariat ausgestattet werden.

In die richtige Richtung zielen auch Vorschläge, die – unter der Voraussetzung einer klaren Trennung von Exekutiv- und Legislativfunktionen des Rates – die Teilnahme von nationalen Abgeordneten als Mitgliedern der mitgliedstaatlichen Delegationen im Rat vorsehen, soweit dieser gesetzgeberisch tätig ist. Der Vorteil dieses Reformansatzes liegt darin, dass er eine frühzeitige Information und Einbindung der nationalen Parlamente durch die jeweilige Regierung forcieren würde. Genau auf derartige Maßnahmen zur Stärkung ihrer innerstaatlichen Rolle sollten sich die Bemühungen um eine europapolitische Aufwertung der nationalen Parlamente aber konzentrieren.

5. Halten Sie ein Referendum über den Verfassungsvertrag für sinnvoll?

Ein Referendum über den europäischen Verfassungsvertrag erscheint vor allem aus drei Gründen nicht als sinnvoll:

- Die Möglichkeit zur Durchführung von Referenden über Änderungen der vertraglichen Grundlagen der europäischen Integration ist in den Verfassungsordnungen vieler Mitgliedstaaten nicht vorgesehen. Darin kommen auch unterschiedliche demokratische Traditionen zum Ausdruck. Speziell für Deutschland gilt, dass erst im Juni diesen Jahres das Gesetz für die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide auf Bundesebene nicht die notwendige Bundestagsmehrheit für eine entsprechende Grundgesetzänderung erreicht hat. Die gegenwärtige Verfassungslage ließe demnach eine solche direktdemokratische Entscheidung überhaupt nicht zu. Wie in anderen Mitgliedstaaten wäre ein Referendum über den europäischen Verfassungsvertrag demnach mit erheblichen verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten verbunden.
- Sollte am Ende der Konventsberatungen und der nächsten Regierungskonferenz als Ergebnis ein Verfassungsvertrag stehen, so wird dieser das europäische politische System nicht neu erfinden. Vielmehr dürfte der eigentliche Wert dieses Basistextes darin liegen, dass er das Ordnungskonzept, das diesem System zugrunde liegt, sichtbar macht und verständlich darstellt. In den vielen Einzelschritten der Integrationsentwicklung der letzten Jahrzehnte steckt eine Vernunft europäischer Politikgestaltung, die als die Summe politischer Übereinstimmung der Europäer in einem Verfassungsvertrag Ausdruck finden muss, wenn sie Zustimmung erzeugen soll. Auch der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union sollte sich bei der Erarbeitung eines entsprechenden Vertragstextes strikt an diesem Ziel ausrichten und sich nicht als europäisches Gegenstück zum Kongress von Philadelphia verstehen. Es geht hier eben nicht darum, dass die Bevölkerungen in den Mitgliedstaaten als constituante die Europäische Union neu begründen, sondern solide Verfassungsfundamente für das Erreichte geschaffen werden, das über die nationalen Ratifikationsverfahren zu allen bisherigen Vertragsänderungen demokratisch legitimiert ist. Mit einem Referendum würde hingegen der Erfolg der fünfzigjährigen Integrationsgeschichte insgesamt zur Disposition gestellt.
- Selbst in einem traditionell integrationsfreundlichen Mitgliedstaat wie Irland droht im Herbst ein erneutes Scheitern des Referendums zum Vertrag von Nizza. Gleichzeitig haben rechtspopulistische Bewegungen in verschiedenen der heutigen und künftigen Mitgliedstaaten wachsenden Zulauf und Wahlerfolge zu verzeichnen. Auch vor diesem Hintergrund ist eher vor der Durchführung eines Referendums über den Verfassungsvertrag zu warnen, das sich als äußerst anfällig für eine Instrumentalisierung gegen Europa erweisen könnte.

Themenblock II – Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der erweiterten Europäischen Union

1. a) **Wo sehen Sie Bedarf für zusätzliche Gemeinschaftskompetenzen, wo müssten Kompetenzen wieder stärker an die Mitgliedstaaten übertragen werden? Welche Politiken soll die Gemeinschaft im Interesse der Bürgerinnen und Bürger in einer zukünftigen europäischen Gesellschaft wahrnehmen?**

Die Frage nach dem Bedarf an zusätzlichen Gemeinschaftskompetenzen ebenso wie nach der Rückübertragung von Zuständigkeiten an die Mitgliedstaaten trifft nicht den eigentlichen Punkt. Tatsächlich hat heute beinahe jeder Sachbereich europäische Bezüge. Entsprechend weisen auch sämtliche vertraglich geregelten Zuständigkeiten in hinreichendem Maße transnationale Dimensionen auf, um grundsätzlich eine – wie auch immer geartete – Beteiligung der europäischen Ebene an der Aufgabenerfüllung zu rechtfertigen. Klärungsbedürftig erscheint allerdings, wie weit die Regelungs- und Eingriffsbefugnisse der EU-Institutionen gehen müssen, um im dem bestehenden System überwiegend gemischter Zuständigkeiten eine möglichst wirksame Aufgabenwahrnehmung zu erlauben bzw. welche Handlungsspielräume und -kapazitäten Europa benötigt, um die ihm zugewiesenen Kompetenzen wirksam erfüllen zu können.

Diese Frage ist natürlich aufs engste mit dem Problem verknüpft, welche Leistungserwartungen die Bürger und ihre internationalen Partner an die Europäische Union richten. Vor diesem Hintergrund wird die erweiterte Union – neben seiner Weiterentwicklung zu einer *Verfassungsgemeinschaft* – vor allem die drei Kernfunktionen einer *Sicherheits-, Wachstums- und Solidaritätsgemeinschaft* erfüllen müssen.

Sicherheitsgemeinschaft

Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 erfordert die Umsetzung eines umfassenden Sicherheitsverständnisses *die Verzahnung von äußerer und innerer Sicherheit*. Die Ergänzung der militärischen Komponente durch nicht-militärische Instrumente wie die Aufstellung und Ausrüstung einer gemeinsamen Polizeitruppe zur Bewältigung der Petersberg-Aufgaben hat an Dringlichkeit gewonnen. Die europäische Sicherheitspolitik sollte künftig als übergreifendes Prinzip verstanden werden. Die Trennung in gemeinschaftliche und intergouvernementale Politikbereiche wird nicht aufrechtzuerhalten sein. Das *Spektrum außenpolitischer Handlungsmöglichkeiten*, inklusive der Außenhandelsbeziehungen, sollte zu einer kohärenten Gemeinschaftspolitik gebündelt werden, damit die Ressourcen des Rates und der Kommission sowie die Beratungs- und Entscheidungsinstanzen der Mitgliedstaaten besser ineinander greifen können.

Die Neubestimmung des Zusammenhangs von innerer und äußerer Sicherheit ist ohne die Verknüpfung von GASP und ESVP mit der seit 1999 betriebenen *Gemeinschaftsbildung im Bereich Justiz und Inneres* nicht zu denken. Europa muss hier handeln, damit die Stärke der Europäer – die Vielfalt der Räume, Zusammenhänge und Ordnungen – nicht zur Schwäche wird. Die Kommission ist dabei schon heute das Scharnier zwischen den Pfeilern und Politiken. Ihr wird eine Schlüsselrolle zukommen, wenn es darum geht, die großen sicherheitspolitischen

Zielsetzungen mit der Verwirklichung eines gemeinsamen Vorgehens im innenpolitischen Bereich zu verknüpfen.

Im Bereich der Innen- und Justizpolitik hat sich die Europäische Union das Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2004 einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu verwirklichen. Die Konsequenzen sind ähnlich weit reichend wie die der Schaffung des Binnenmarktes. Schon durch die gemeinsamen Bestimmungen im Bereich Asyl, Visa und Migration sowie die Schaffung von Europol und Eurojust wird eine neue Stufe der Integration erreicht. Doch wird die Entwicklung hier nicht stehen bleiben. Weitere Projekte wie die Einrichtung einer europäischen Grenzschutztruppe, die Weiterentwicklung von Eurojust zu einer Europäischen Staatsanwaltschaft mit begrenzten Ermittlungsrechten in den Mitgliedstaaten sowie der Ausbau der operativen Rechte von Europol zeichnen sich bereits ab – sie liegen in der Logik eines gemeinsamen Sicherheitsraumes nach innen.

Wie in der Außen- und Sicherheitspolitik sollte eine Auflösung des separaten Pfeilers für die verbliebenen Sachfragen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen folgen. Der gemeinsame europäische Haftbefehl und die Verabschiedung der europäischen Geldwäscherichtlinie sind als Vorzeichen dieser Entwicklung zu verstehen. In der Logik der Zusammenführung aller sicherheitsrelevanten Politikfelder unter einem Dach liegt auch die Verschmelzung von EU und EG und damit die Verleihung der Rechtspersönlichkeit an die Europäische Union. Nicht zuletzt ist die personelle Trennung zwischen dem Hohen Vertreter der GASP und dem zuständigen Kommissar für Außenbeziehung zu beenden. Auf dieser Grundlage kann ein umfassender Sicherheitsbegriff in Politik übersetzt werden, die auch den Erwartungen der Bürger gerecht wird.

Wachstumsgemeinschaft

Die Gewährleistung von Sicherheit und Frieden ist der eine Pfeiler, auf dem die Union der Zukunft aufgebaut werden muss. Der zweite Pfeiler heißt Wohlstand und soziale Sicherheit. Die EU hat hier bereits viel erreicht. Zusammen mit dem Binnenmarkt bildet die Währungsunion die strategische Antwort Europas auf die Internationalisierung der Wirtschaft. Durch Zollunion, Freihandel und Binnenmarkt liegt Europa bereits heute im Welthandel an der Spitze. Inzwischen beginnen auch die materiellen Folgen der gemeinsamen Währung ihre Wirkung zu entfalten: die Vergleichbarkeit der Preise, sinkende Wechselkursrisiken und Transaktionskosten intensivieren den Wettbewerb und erhöhen die Attraktivität Europas als Investitionsstandort. Es entsteht ein ökonomisches Umfeld, das der Sicherung von Preisstabilität, der Mobilisierung von Wachstumskräften und der dringend benötigten Modernisierung der europäischen Volkswirtschaften förderlich ist.

Die Weiterentwicklung einer wirtschaftspolitischen Ordnung Europas hat Folgen, die bei einer Reform der Arbeitsteilung und der politischen Verantwortung im Rahmen der Konventsarbeit und der kommenden Regierungskonferenz berücksichtigt werden müssen. Das betrifft die *Verbesserung der Mechanismen der wirtschaftspolitischen Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten* ebenso wie die *Frage einer einheitlichen Außenvertretung des Euro in internationalen Organisationen und gegenüber Drittstaaten*. Dazu sollte eine Klärung der Rollenverteilung zwischen dem Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedstaaten und der auf die WWU-Teilnehmer begrenzten Eurogruppe erfolgen. Koordinierung und Außenvertretung der Wirtschafts- und Finanzpolitik sollten in einer Hand liegen.

Binnenmarkt und Währungsunion sind die Kernstücke der Wirtschaftsintegration. Nachdem die ökonomischen Zielsetzungen über Jahrzehnte im Mittelpunkt des europäischen Aufbauwerkes standen, wird die Europäische Union heute aber auch zunehmend bei der *Erfüllung weiterer staatlicher Grundaufgaben*, wie der Sicherung persönlicher Freiheit, allgemeinen Wohlstands oder sozialer Gerechtigkeit in die Pflicht genommen. Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung, Beschäftigung, Ausbildung und soziale Stabilität werden damit zu Schlüsselfragen der europäischen Politik. Europas Zukunft liegt in der Entfaltung der Wissensgesellschaft und den Fähigkeiten der Menschen, im großen Binnenmarkt der erweiterten EU produktiv zu werden. Entsprechend fördert die Europäische Union im Rahmen des vor zwei Jahren eingeleiteten Lissabon-Prozesses als „*sozialpolitische Lerngemeinschaft*“ die Aufstellung von Leistungsvergleichen, um auf diesem Weg besonders Erfolg versprechende Lösungsmodelle zu ermitteln.

Die politische Verantwortung liegt nach wie vor bei den Mitgliedstaaten, die sich vorwiegend der *neuen Methode der offenen Koordinierung* bedienen. Dabei handelt es sich um ein politisches Instrument, welches durch die Bestimmung von Leitlinien und Indikatoren eine Überprüfung nationaler Initiativen im Rahmen eines Benchmarking-Prozesses ermöglichen soll. Der Kommission kommt dabei im Wesentlichen eine Rolle bei der Festlegung der Zielindikatoren und der Ermittlung der Vergleichsdaten zu. Sie sollte aber stärker auch die daraus folgenden Empfehlungen mitformulieren und vor allem ihre erfolgreiche Umsetzung in den Mitgliedstaaten überprüfen und bewerten können. Die Methode der offenen Koordinierung wird auf europäischer Ebene angewendet, daher sollte sie auch ihren Platz im Handlungsrahmen der EU finden und mit entsprechenden Verfahren versehen werden. Bleibt die Identifizierung von „best practice“-Modellen ohne Folgen in der Reformpolitik der Staaten, so wird eines der interessantesten Instrumente politischer Steuerung unterhalb der Ebene der Vergemeinschaftung an Momentum verlieren und seine europapolitische Gestaltungskraft für die europäische Wachstumsgemeinschaft einbüßen.

Solidaritätsgemeinschaft

Die Verwirklichung der politischen und ökonomischen Integration war über Jahrzehnte hinweg ein langer und mühsamer Prozess. Dennoch ist der Magnetismus auf andere Staaten ungebrochen, an dieser Erfolgsgeschichte als Mitglied zu partizipieren. Dreizehn Anwärter sind es derzeit, weitere Kandidaten aus Südosteuropa, Osteuropa und den verbliebenen EFTA-Staaten werden folgen. Für zehn Kandidaten ist der Erweiterungsprozess bereits in seine finale Etappe eingetreten. Trotz der noch zu überwindenden Schwierigkeiten ist für diese Gruppe der Abschluss der Verhandlungen in greifbare Nähe gerückt. Ihre Aufnahme bis zu den nächsten Europawahlen 2004 ist realistisch.

Die Erweiterung bietet zahlreiche Chancen für die Europäische Union. Ihre Öffnung nach Osten ermöglicht die volle Ausschöpfung sicherheitspolitischer und wirtschaftlicher Synergien. Ihr Gewicht im Welthandel und in internationalen Organisationen wird zunehmen. Und historisch gesehen, wird eine nachhaltige Überwindung der immer wieder neu zusammengewürfelten, allianz- und systembedingten Aufteilung Europas erst unter dem gemeinsamen Dach der Integration möglich. Mit der Erweiterung verknüpfen aber vor allem die Bürger nicht nur die positive Aussicht einer Ausweitung der europäischen Stabilitätszone, sondern auch Skepsis hinsichtlich der *Frage ihrer Finanzierung*. Eine *Neubestimmung*

europäischer Solidarität als dritter Pfeiler einer Zukunftsunion ist daher unumgänglich. Nach den heutigen Regeln werden vor allem die Agrar- und Strukturpolitik einer EU mit 25 und mehr Mitgliedstaaten weder gestaltbar noch finanzierbar sein. Ein Festhalten am Status quo würde zudem die Freisetzung nötiger Mittel für die Finanzierung neuer Aufgaben auf europäischer Ebene verhindern. Im Interesse der gegenwärtigen und künftigen Mitgliedstaaten muss der *Grundstein künftiger Reformen der EU-Finanzverfassung* daher bereits vor einer nächsten Erweiterung gelegt werden.

- In der *Agrarpolitik* geht es um die Abkehr von produktionsbezogenen Subventionen und die Entwicklung in Richtung eines Agrarinnenmarktes. Direkte Einkommensbeihilfen an Landwirte sollten von der Produktion entkoppelt, mittelfristig gekürzt und langfristig abgeschafft werden. An die Stelle der bisherigen Einkommenssicherung sollten aufgabenspezifische Leistungen für die europäischen Landwirte zur Erfüllung ökologischer, regionalpolitischer oder soziokultureller Aufgaben treten. Das System der Einkommenssicherung sollte in seiner geltenden Fassung nicht auf die neuen Mitglieder übertragen werden. Vielmehr sollten Transferzahlungen sofort der ökologischen, sozialen und ökonomischen Modernisierung des ländlichen Raums der Beitrittsländer zugute kommen. Mögliche Übergangsregelungen sind abzustimmen, wenn es auf Dauer keine Differenzierung zwischen Neu- und Altmitglieder geben soll. Fraglich ist zudem, ob sich eine erweiterte Europäische Union Exportsubventionen von Agrarprodukten aus Steuermitteln noch leisten kann. Der rasche Abbau der Subventionen würde vor allem auch die Position Europas im WTO-Rahmen erheblich erleichtern.
- In der *Regional- und Strukturpolitik* muss sich das Transfersystem noch stärker auf die Überwindung spezifischer Entwicklungsdefizite ausrichten. Eine Konzentration der Mittel auf die förderbedürftigsten Mitgliedstaaten einer erweiterten Union und damit auf die Staaten Mittel- und Osteuropas ist unausweichlich. Der nächste Kohäsionsbericht der Kommission sollte deshalb entsprechende Vorschläge der praktischen Umsetzung für die Finanzplanung nach 2006 unterbreiten. Die Übergangsmargen dürfen dabei nicht zu großzügig ausfallen, wenn die Fonds in einer erweiterten EU noch passgenau auf die Förderziele aufgeteilt werden sollen. Der Ausgleich asymmetrischer finanzieller Erträge aus dem gemeinsamen Markt könnte hingegen wirksamer und transparenter im Rahmen eines Systems des Finanzausgleichs erfolgen.

Die europäische Ausgabenpolitik wird sich generell konsequenter als bisher an den Kriterien der Zielerreichung und der Konzentration des Mitteleinsatzes ausrichten müssen. Dem sollte andererseits eine ungeteilte Solidarität der EU-Mitglieder auf der Beitragsseite gegenüberstehen. Nationale Rabatte, die aus den Entscheidungsblockaden und Paketlösungen der Vergangenheit resultieren, sind ebenso wenig zukunftsfähig wie die übliche Praxis, die Größenordnung von Transfers national statt bedarfsbezogen festlegen zu wollen. Das Aufbrechen alter Besitzstände bedeutet letztlich einen Zugewinn an Stabilität, Finanzierungssicherheit und Wachstumschancen. Reformen im Bereich der EU-Politiken sind in diesem Sinn ein zentrales Element der notwendigen Verständigung über die künftige Wirtschafts- und Finanzverfassung der Europäischen Union.

b) Welche Möglichkeiten sehen Sie für die Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten und ob und ggf. wie sollte die Einhaltung der Zuständigkeiten kontrolliert werden?

Kompetenzabgrenzung:

Durch Vertiefung wie Erweiterung steht die Europäische Union unter ständigem Reformdruck. Integration vollzieht sich als ein Prozess der schrittweisen Anpassung an neue Ziele, Aufgaben und Mitglieder. Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) kennzeichnet jeden Reformschritt das oftmals schwierige Aushandeln von Kompromissen unter den Mitgliedstaaten. Das Ergebnis dieser Aushandlungslogik ist ein Mehrebenensystem, in dem sich verschiedene Handlungsebenen in einem komplizierten Miteinander ergänzen. So sind unübersichtliche Verflechtungssachverhalte und Mischzuständigkeiten entstanden. Als Ergebnis dieser Entwicklung beruht die EU heute auf mehreren Verträgen mit Hunderten von Artikeln sowie den dazugehörigen Protokollen und Erklärungen. Auch innerhalb der einzelnen Aufgabenbereiche wurden die entsprechenden Regelungen vielfach weiter ausdifferenziert und an unterschiedlichen Stellen behandelt, sodass nicht leicht nachzuvollziehen ist, über welche Zuständigkeiten die EU und die Mitgliedstaaten heute eigentlich verfügen.

Die Kombination aus vertraglichen Zielbestimmungen und aufgabenbezogenen Einzelermächtigungen war zunächst eine wesentliche Voraussetzung für die dynamische Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses. Inzwischen zeigen sich aber die damit verbundenen Probleme in aller Deutlichkeit. Ihre Verteilung folgt keiner erkennbaren Systematik und es besteht sowohl Unklarheit über die Reichweite, die Instrumente und Verfahren wie über die Rechtswirkung der europäischen Gesetzgebung. Nicht zuletzt aus diesem Grund wächst das Unbehagen der Bürger wie der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen gegenüber Zentralismus, Handlungsschwäche und Ineffizienz der EU. Um dieser Fehlentwicklung zu begegnen, muss das europäische politische System nicht neu erfunden werden. Vielmehr geht es darum, das ihm zugrunde liegende Ordnungskonzept sichtbar zu machen und verständlich zu gestalten. In den vielen Einzelschritten der Integrationsentwicklung der letzten Jahrzehnte steckt eine Vernunft europäischer Politikgestaltung, die als die Summe politischer Übereinstimmung der Europäer Ausdruck finden muss, wenn sie Zustimmung erzeugen soll.

Als Ansatz für eine nachvollziehbare und politisch durchsetzbare Arbeitsteilung bietet sich eine Kategorisierung der Zuständigkeiten an, die die jeweilige Intention und Reichweite europäischer Eingriffsbefugnisse in den Blick nimmt. Sie ordnet die einzelnen Politikfelder nicht nach dem bisherigen Prinzip der Einzelermächtigung, sondern anhand klar definierter Aufgabenkategorien. Als Kategorien bieten sich konstitutionelle Bereiche, ausschließliche Zuständigkeiten der europäischen Ebene, gemeinsam ausgeübte Politiken, ergänzende und unterstützende Maßnahmen der EU sowie rein koordinierende Aufgaben an:

- *Konstitutionelle Bereiche:* Hierunter fallen alle Bestimmungen, die die Aufgabenverteilung, die Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten oder den Beitritt von Mitgliedern regeln. Vertragsänderungen auf diesen Gebieten bedeuten einen substantiellen Eingriff in die Grundlagen des Einigungsprozesses.

- *Ausschließliche Politiken:* Dies sind die Politikbereiche, die zur Verwirklichung der Zollunion, im Rahmen der Währungsunion sowie zur Gewährleistung des Binnenmarktes vollständig auf die europäische Ebene übertragen worden sind.
- *Gemeinsame Politiken:* Hier handelt es sich um jene Aufgabenfelder, die zur Umsetzung der elementaren Vertragsziele – wie der Vollendung des Binnenmarktes und den vier Marktfreiheiten, einer nachhaltigen Umweltpolitik, des Diskriminierungsverbots oder des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts – auf Grund eines grenzüberschreitenden Bezuges gemeinsam ausgeübt werden.
- *Ergänzende Politiken:* Die EU wird in Bereichen wie Sozialpolitik, Bildung, Kultur, Gesundheit, Verbraucherschutz, Industrie oder Forschung und Entwicklung unterstützend, fördernd und ergänzend tätig, und zwar insoweit, wie eine EU-weite Regelung einen Mehrwert für die Mitgliedstaaten ergibt.
- *Koordinierte Bereiche:* Dies sind explizit keine Gemeinschaftskompetenzen. Die Europäische Union und ihre Organe können unterstützend beteiligt werden, stehen aber letztlich nicht in der politischen Verantwortung. Derzeit steht die Beschäftigungspolitik im Vordergrund der Koordinierung. In diese Kategorie fallen auch Bereiche wie der Katastrophenschutz oder der Fremdenverkehr.

Eine Neuordnung nach diesem Ansatz schafft erheblich mehr Transparenz, ohne dass dafür eine substantielle Umverteilung der heutigen Kompetenzbestände notwendig wäre. Die Weiterentwicklung des Gefüges bleibt auf dieser Grundlage möglich – sei es durch die Überführung spezifischer Aufgaben von einer in eine andere Kategorie, sei es durch die Zuordnung bestimmter Entscheidungsverfahren zu den einzelnen Kategorien.

Dennoch reicht diese Zuständigkeitssystematik alleine noch nicht aus, um das Problem einer subsidiaritätsgerechten Kompetenzordnung zu lösen. Auch künftig wird es zu Zuständigkeitsüberschneidungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten kommen. Damit erhält die Frage Schlüsselbedeutung, wie auf der Ebene der Kompetenzausübung eine „wohldosierte Europäisierung“ der jeweiligen Aufgabenfelder sichergestellt werden kann. Um zu verhindern, dass sich die angestrebte Systematisierung der vertraglichen Aufgabenbestände auf eine primär redaktionelle Übung beschränkt, ist es notwendig, auch die jeweils anzuwendenden Instrumente und Entscheidungsverfahren zuzuordnen. Allerdings muss dabei eine gewisse Flexibilität bei der Wahl der geeigneten Mittel gewahrt bleiben. Ein relativ offenes Ordnungsmodell könnte folgendermaßen aussehen:

- *Ausschließliche und gemeinsame Aufgaben* sollten im Regelfall durch europäische Gesetze geregelt werden, die im Mitentscheidungsverfahren bei qualifizierter Ratsmehrheit erlassen werden. Je nach Materie könnte dabei auf Verordnungen, Richtlinien oder verbindliche Entscheidungen zurückgegriffen werden.
- Im Falle *ergänzender Zuständigkeiten* der EU fände das Anhörungs- oder Mitentscheidungsverfahren – wiederum bei qualifizierter Mehrheit im Rat – Anwendung. Hier wären jedoch nur Richtlinien oder Empfehlungen bzw. andere Formen der Unterstützung, wie finanzielle Förderprogramme, zulässig.
- Schließlich stünden der EU in der *Aufgabenkategorie rein koordinierender Funktionen* nur Empfehlungen, Stellungnahmen, Berichte sowie einvernehmlich beschlossene Zielindikatoren als Instrumente zur Verfügung. Der Rat hätte dort

auch weiterhin einstimmig zu entscheiden, nachdem er das Europäische Parlament unterrichtet oder aber angehört hat.

Der zentrale Vorteil dieser umfassenden Aufgabenkategorisierung liegt darin, dass sich ein stringentes Ordnungsmuster für die Unterscheidung zwischen Verordnung, Richtlinie, Entscheidung und Empfehlung sowie ihre unterschiedlichen Anwendungsbereiche und damit ein erheblicher Transparenzgewinn im Vergleich zu den heutigen Vertragsstrukturen ergäbe.

Kontrolle der Kompetenzausübung:

Für die *justizielle Klärung* von Kompetenzfragen sollte auch künftig der Europäische Gerichtshof verantwortlich sein. Die Schaffung neuer Institutionen bietet hier keinen erkennbaren Zugewinn für die Effizienz und Legitimität der Streitschlichtung. Zwar könnte die rechtliche Klärung auch einem neuen Kompetenzgericht überlassen werden, das sich ganz oder teilweise aus nationalen Verfassungsrichtern zusammensetzt. Unklar bleibt jedoch, worin dessen Mehrwert gegenüber der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs läge. Eher sollte darüber nachgedacht werden, die Stellung des Europäischen Gerichtshofes zu einem echten Verfassungsgerichtshof auszubauen. Ein wesentlicher Schritt in diese Richtung wäre es, wenn er zusätzlich das Recht erhielte, a priori – also noch vor Inkrafttreten eines europäischen Rechtsaktes – dessen Vereinbarkeit mit dem vertraglichen Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip zu prüfen.

Zur *Verbesserung der politischen Kontrolle* scheint es wenig sinnvoll, neue Gremien auf europäischer Ebene einzurichten, da dies die dortigen Entscheidungsverfahren noch komplizierter gestalten würde. Deshalb sollte hier das Hauptaugenmerk auf einer Stärkung der innerstaatlichen Rolle der nationalen Parlamente in der Europapolitik liegen, die mit einer Verbesserung der Kontrollkapazitäten der COSAC einhergehen könnte (*vgl. dazu ausführlicher Punkt I.4.*).

c) Sollten die nationalen Parlamente und die Regionen die Möglichkeit haben, Vorschläge für Rechtssetzungsakte der EU durch den EuGH auf ihre Vereinbarkeit mit den Kompetenzzuweisungen des Vertrages und dem Subsidiaritätsprinzip überprüfen zu lassen?

Die Frage nach einem Klagerecht der nationalen Parlamente und/oder der Regionen vor dem EuGH sollte schon unter Subsidiaritätsgesichtspunkten dem nationalen Verfassungsrecht überlassen bleiben. Sofern vertraglich also eine entsprechende Möglichkeit vorgesehen wird, sollte dies nur unter diesem Vorbehalt geschehen. Vorstellbar wäre auch eine Erfüllung der langjährigen Forderung des Ausschusses der Regionen nach einer eigenen Klagebefugnis – allerdings nur im Falle der Verletzung seiner Anhörungsrechte. Wenig gewinnbringend erscheint dagegen ein allgemeines Klagerecht dieser Institution bei Subsidiaritätsverstößen. Selbst wenn der Ausschuss in den Verträgen formell als „institutioneller Hüter des Subsidiaritätsprinzips“ anerkannt würde, was derzeit wenig wahrscheinlich ist, wäre es angesichts seiner äußerst heterogenen Zusammensetzung fragwürdig, ob er die Befugnis zu Subsidiaritätsklagen wirksam einsetzen könnte.

2. a) **Wie sollten legislative und exekutive Funktionen zwischen dem Europäischen Parlament, der Kommission, dem Ministerrat und dem Europäischen Rat aufgeteilt werden? Wie sollte die künftige Regelung für das legislative Initiativrecht aussehen?**
- + b) **Welche Rolle sollte die Europäische Kommission spielen?**
- + c) **Welche Rolle sollte der Europäische Rat in Zukunft spielen?**

Das große Europa wird die Leistungsansprüche seiner Bürger und internationalen Partner nur erfüllen können, wenn zugleich die Frage nach seiner künftigen politischen Ordnung beantwortet wird. Europa benötigt ausreichend Handlungskapazitäten und Rückhalt bei den Unionsbürgern, um eine tragfähige Grundlage für weitere Integrationschritte zu garantieren. Dazu reichen die bisherigen Reformrezepte für die erweiterte Europäische Union nicht mehr aus. Sie haben zwar eine ständige Verdichtung des Integrationsraumes ermöglicht, zugleich aber dazu beigetragen, dass Europa sich immer weiter von seinen Bürgern entfernt. Um diese wachsende Kluft zu schließen, braucht Europa eine demokratische Grundordnung.

Mit den vier Vertragsreformen der letzten fünfzehn Jahren wurden wichtige Weichenstellungen in diese Richtung vorgenommen. Der Vertrag von Nizza setzt einen Prozess schrittweiser Institutionenreformen fort, der sich nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und der damit eröffneten Beitrittsperspektive immer stärker auf das Problem effektiver Entscheidungsverfahren für ein Europa der 28 oder mehr Mitgliedstaaten konzentriert hat. Hier hat auch die jüngste Vertragsänderung nur noch begrenzte Fortschritte gebracht. Zukünftig liegt die Hauptaufgabe bei der Weiterentwicklung des europäischen Regierungssystems darin, den längst eingeschlagenen Weg zur *Herausbildung eines parlamentarischen Zweikammersystems* konsequent zu Ende zu gehen. Dies ist nicht nur unter dem Aspekt ausreichender Entscheidungsfähigkeit geboten. Noch dringlicher erscheint es, auf diese Weise ein klar strukturiertes Institutionengefüge zu schaffen, das dem demokratischen Prinzip einer nachvollziehbaren horizontalen Gewaltenteilung verpflichtet ist. Nur wenn die bisherige Intransparenz europäischer Entscheidungsfindung überwunden und eine klare Zurechenbarkeit politischer Verantwortung möglich wird, kann Europa die drohende Aushöhlung seiner Legitimationsbasis stoppen.

Das *Europäische Parlament* sollte deshalb zur „Bürgerkammer“ der EU weiterentwickelt werden, das im Regelfall über ein Mitentscheidungsrecht verfügt und dadurch als Gesetzgebungsorgan gleichberechtigt neben dem *Rat* als EU-„Staatenkammer“ steht. Im Vordergrund steht dabei die Fortentwicklung des repräsentativ-demokratischen Elements der Union, das zusätzlich durch ein *Initiativrecht des Europäischen Parlaments* zumindest für „bürgernahe“ Politikbereiche des heutigen EG-Vertrages – wie dem Verbraucherschutz, dem Gesundheitswesen oder der Sozialpolitik – betont werden könnte. Der Einfluss der Mitgliedstaaten bliebe in einem solchen System auch durch die Rolle eines *Europäischen Rates* gewahrt, der sich wieder darauf konzentriert, die Leitlinien der Politik festzulegen, und die Tagespolitik den anderen EU-Organen überlässt. Gleichzeitig sollte die *Europäische Kommission* in einem solchen System die Exekutivfunktion wahrnehmen und sich zu einer europäischen Regierung weiterentwickeln.

3. Für welche Bereiche sehen Sie die Notwendigkeit, Abstimmungen nach qualifizierter Mehrheit vorzusehen?

Auch nach Inkrafttreten des Nizza-Vertrages müssen Ratsentscheidungen in wesentlichen Politikfelder weiterhin einstimmig gefasst werden. Dies gilt insbesondere für

- die Steuerpolitik;
- die soziale Sicherheit und den sozialen Schutz von Wanderarbeitnehmern,
- Grundsatzentscheidungen in der Strukturpolitik (bis Ende 2006),
- weite Bereiche des Außenhandels mit Dienstleistungen und geistigem Eigentum,
- die Asyl- und Einwanderungspolitik sowie
- die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

In all diesen Fällen gilt, dass es sich um Aufgabenfelder der Europäischen Union handelt, die zentrale Integrationsprojekte betreffen und damit von entscheidender Bedeutung für die künftige Gestalt Europas sind – ob es sich nun um die Entwicklung eines europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells, wie im Falle der Steuerpolitik und Fragen der sozialen Sicherheit, die Grundlagen der europäischen Solidargemeinschaft, wie bei der Strukturpolitik, Europas zukünftige Rolle in der Welt als Außenhandelsmacht und internationaler Akteur oder aber die Schaffung eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt. Deshalb erscheint gerade auf diesen sechs Feldern ein Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen besonders dringend geboten. Speziell für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik hätte dies allerdings nur für Entscheidungen ohne militärischen Bezug zu gelten. Gleichzeitig sollten dort „opt outs“ für Mitgliedstaaten möglich sein, die einer bestimmten EU-Außenpolitik nicht zustimmen können.

Über diese besonders virulenten Problemfelder hinaus, sollte generell die Regel gelten, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, wenn er legislativ tätig wird – wobei gleichzeitig das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden wäre. Die Einstimmigkeit sollte auf wenige Ausnahmen – sprich die konstitutionellen, institutionellen und finanziellen Eckpunkte der Europäischen Union – beschränkt werden. Für besonders sensible Personalentscheidungen und Sachbeschlüsse innerhalb unterschiedlicher Politikbereiche böte sich – sollte diese konsequente Lösung nicht realisierbar sein - zumindest eine Auflockerung des Einstimmigkeitsprinzips an, indem die Möglichkeit zur „konstruktiven Enthaltung“ oder das Prinzip der „Einstimmigkeit-minus-eins“ eingeführt wird.