



Stellungnahme der Association des Etats Généraux des Etudiants de l'Europe - AEGEE, vertreten durch die International Politics Working Group (IPWG), zum

FRAGENKATALOG
für die gemeinsame Sitzung des
Deutschen Bundestages und des Bundesrates
am 26. Juni 2002

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

Die bestehenden vier europäischen Verträge (EUV, EGV, EGKSV, EAGV) sind das Ergebnis eines über 50jährigen Integrationsprozesses, der seinen Ursprung in einer Gemeinschaft von zunächst nur sechs Gründerstaaten hatte. Im Laufe dieser Entwicklung wurde mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Union nicht nur ein gänzlich neues Vertragswerk und die damit verbundene Säulenstruktur geschaffen, sondern die bestehenden Verträge erheblich modifiziert und eine Vielzahl an Bestimmungen, Protokollen, Erklärungen und Ausnahmeregelungen für Einzelstaaten und Politikbereiche hinzugefügt. Am Ende dieses Prozesses steht ein hoch komplexes Vertragsgeflecht in oft schwer verständlicher Sprache, das sich selbst für Europaexperten und Juristen nur noch sehr schwer erschließt.

Mit der bevorstehenden Osterweiterung der Europäischen Union und der damit verbundenen Aufnahme von bis zu 14 neuen Mitgliedsstaaten stehen das Institutionsgefüge und die Entscheidungsmechanismen der EU vor einer nie da gewesenen Herausforderung, die mit den im Vertrag von Nizza festgelegten Bestimmungen nur sehr ungenügend beantwortet wurden.

Diesen Problemkomplexen sollte der EU-Konvent durch den Entwurf eines **einheitlichen Grundvertrages** begegnen, der alle grundlegenden Merkmale der Europäischen Union in



einem Dokument zusammenfasst. Neben diesem Grundvertrag würden in einem getrennten Dokument Ausführungsbestimmungen und Protokolle geregelt. Leitlinie muss dabei stets der Gedanke sein, die Komplexität der jetzigen Verträge zu überwinden und ein für alle Bürger verständliches und leicht zugängliches Vertragswerk zu schaffen.

Mit der Einbeziehung der in Nizza verabschiedeten Grundrechtscharta würde ein solcher Vertrag mit seinem symbolischen und identitätsstiftenden Gehalt bereits wesentliche Züge einer zukünftigen Europäischen Verfassung in sich tragen. Mittelfristig ist dieser Grundvertrag in jedem Fall in eine echte **Europäische Verfassung** zu überführen.

Bezüglich der zentralen Elemente und Struktur eines solchen Grundvertrags/Verfassung ist auf die im Mai 2000 vom Europäischen Hochschulinstitut Florenz in Form des Abschlußberichts und Vertragsentwurfs gemachten Vorschläge als Diskussionsgrundlage hinzuweisen.

Die Struktur sieht im einzelnen eine Einteilung in acht Titel mit insgesamt 95 (bzw. bei der kürzeren Version ca. 70) Artikeln sowie zwei Sonderprotokolle zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und über die polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen vor. Zu den zentralen Elementen und Bestimmungen gehören die Bereiche *Grundlagen der Union* (Grundsätze, etc.), *Grundrechte* (Aufnahme der Grundrechtscharta und Diskriminierungsverbot), *Unionsbürgerschaft*, *Ziele und Tätigkeiten der Union* (allgemeine Ziele, Subsidiaritätsprinzip, loyale Zusammenarbeit, Tätigkeitsbereiche, Wirtschafts- und Währungsunion, ggf. Politikfelder wie Binnenmarkt, Agrarpolitik, Verkehr, Wettbewerb, Handel, Verbraucherschutz, etc.), *Bestimmungen über die Organe*, *Finanzvorschriften*, *Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit* und *Schlussbestimmungen* (u.a. Beitritt zur Union, Aussetzung der Rechte von Mitgliedsstaaten, Vertragsveränderungen, Ratifikation). Um den Text möglichst übersichtlich, verständlich und für die Zukunft flexibel zu halten sollten Bestimmungen über Entscheidungsverfahren und die Handlungsformen der Union nicht in den Grundvertrag/Verfassung aufgenommen werden.

Eine Aufteilung der Verträge in einen Grundvertrag/Verfassung und Ausführungsbestimmungen wird ausdrücklich begrüßt. Die bisherige Säulenstruktur wird folglich aufgelöst und soweit noch notwendig im Grundvertrag und seinen Sonderprotokollen entsprechend berücksichtigt. Eine vollständige Anwendung der Gemeinschaftsverfahren auf die Elemente der zweiten und dritten Säule ist anzustreben.

Bei Änderungen des Grundvertrages oder der Verfassung sind wie bei den bisherigen Ratifizierungsverfahren neben den europäischen Institutionen vor allem die nationalen Parlamente zu beteiligen. Die in einem getrennten Vertragsdokument zusammenzufassenden Ausführungsbestimmungen sollten in einem wesentlich schnelleren und effizienteren Änderungs-



verfahren durch eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat unter Berücksichtigung des Europäischen Parlaments vollzogen werden.

d) Welche Rechtsetzungsinstrumente sollte es künftig auf europäischer Ebene geben?

Die bisherigen Rechtssetzungsinstrumente der ersten Säule in Form von Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen haben sich weitestgehend bewährt. Dazu kommen noch eine weitere Anzahl an Maßnahmen wie gemeinsame Strategien und Rahmenbeschlüsse aus der zweiten und dritten Säule.

Dennoch sind diese Instrumente im Hinblick auf Transparenz und Verständlichkeit inhaltlich klar abzugrenzen und in den Ausführungsbestimmungen gezielt zu benennen. Insgesamt sollten nicht mehr als fünf einheitliche Instrumente festgeschrieben werden.

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

Wie kann das Europäische Parlament gestärkt werden?

Um eine demokratische und gerechte Vertretung aller Unionsbürger zu gewährleisten, ist das Europäische Parlament in einem einheitlichen Verfahren zu wählen. Dieses Wahlverfahren und die Ausgestaltung der Parlamentszusammensetzung sollte u.a. folgende Elemente einschließen:

- ein einheitliches Wahlverfahren in allen Mitgliedsstaaten;
- die weitere Verankerung des Verhältniswahlrechts und die Unvereinbarkeit von EP-Mandat und nationalem Parlamentssitz;
- die Abgeordneten sollten eine annähernd gleiche Anzahl von Bürgern vertreten;
- für kleine Mitgliedsstaaten ist eine Schutzklausel mit einer Mindestzahl (ca. 3) an Abgeordneten einzuführen;
- die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze im Europäischen Parlament muss zwischen 600 und max. 700 liegen;
- ein festzulegender Anteil von Abgeordnetensitzen ist auf der Grundlage von Listen zu vergeben;



- das Parlament muss zukünftig selbst und ohne Mitwirkung des Rates über alle Fragen des Europawahlrechts entscheiden können.

Bisher sind Wahlen zum Europaparlament sehr stark von nationalen Themen und Köpfen geprägt, ein einheitliches europäisches Wahlvolk konnte sich so nicht entwickeln. Diesem Trend ist mit der Gründung von Parteien auf europäischer Ebene, die sich entlang der jetzigen Parlamentsfraktionen entwickeln könnten, entgegenzuwirken. Durch ihre enge Verknüpfung mit der Arbeit des Europäischen Parlaments und der Aufstellung von Kandidatenlisten für die Europawahl würde es ihnen viel leichter gelingen, europäische Themen in das Blickfeld der Unionsbürger zu rücken.

Die weitere Stärkung des Parlaments sollte im Rahmen mehrerer Handlungsfelder erfolgen. Dazu gehört in erster Linie das Gesetzgebungsverfahren. Hier muss in einem ersten Schritt das Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und Parlament auf alle Bereiche ausgedehnt werden, in denen der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. In einem zweiten Schritt ist zu einem späteren Zeitpunkt das Mitentscheidungsverfahren auf alle Bereiche der Gesetzgebung auf europäischer Ebene auszuweiten. Bei der Verabschiedung des Haushaltes ist die Unterscheidung zwischen nicht-obligatorischen und obligatorischen Ausgaben abzuschaffen.

Der zweite zentrale Bereich umfasst die Wahl- und Kontrollfunktionen des Europäischen Parlaments. Der Kommissionspräsident ist vom Parlament zu wählen und dieser ist dem Parlament direkt verantwortlich. Näheres siehe I. 3.

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

Die Wahl des Präsidenten gehört gleichfalls zu den Bereichen, in denen das Europäische Parlament gestärkt werden sollte.

Die Europäische Kommission mit ihrem Präsidenten an der Spitze sollte wieder vermehrt ihrer Rolle als Motor der Integration, Hüterin der Verträge und einzige Vertretung der Euro-



päischen Union in Europa und der Welt gerecht werden. Dazu ist ein starkes, demokratisch legitimes Mandat von innen unerlässlich.

Im Sinne der weiteren Parlamentarisierung der Europäischen Gemeinschaft ist folglich der Kommissionspräsidenten vom Europäischen Parlament vorzuschlagen und von diesem auch zu wählen. Der Kommissionspräsident ist dem Parlament so direkt verantwortlich und kann von diesem mit qualifizierter Mehrheit seines Amtes enthoben werden.

Für die einzelnen Kommissare bedeutet dies, dass diese zum einen vom jeweiligen Kommissionspräsidenten unabhängig vorgeschlagen und entlassen werden. Zum anderen, dass sich die einzelnen Kommissare vor ihrer endgültigen Ernennung durch den Präsidenten der Kommission, wie seit dem Rücktritt der Santer Kommission teilweise praktiziert, einer Anhörung und Bestätigung durch das Parlament unterziehen müssen. Die Anzahl der Kommissare sollte durch Rotation gehalten werden.

Bei Fehlverhalten von Kommissaren sollte dem Parlament die Möglichkeit eingeräumt werden, den Kommissionspräsidenten durch Mehrheitsbeschluss aufzufordern, einzelne Kommissare zu entlassen.

Vorstellbar wäre die Präsentation von Präsidentschaftskandidaten durch die einzelnen (Europa)Parteien während des Wahlkampfes zum Europäischen Parlament. Dies würde die Sichtbarkeit der EU-Politik erhöhen und zur Förderung europäischer Parteien beitragen. Gleichfalls könnte es den späteren Präsidenten als Integrationspersönlichkeit stärken.

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

Die nationalen Parlamente nehmen zentrale Kontrollfunktionen für Vorgänge auf europäischer Ebene wahr. So sind die jeweiligen nationalen Vertreter im Europäischen und Ministerrat stets ihren Parlamenten gegenüber für ihr Handeln und ihre Entscheidungen verantwortlich. Die konkrete Ausprägung und Reichweite dieser Kontrolle ist Sache des nationalen Gesetz- und Verfassungsgebers. Bei der Umsetzung von Richtlinien nehmen die nationalen Parlamente ihre Rolle als Gesetzgeber wahr und können in dem so vorgegebenen Rahmen Einfluss auf die weitere Ausgestaltung nehmen.

Diese Funktionen werden auch in der Zukunft die Eckpfeiler des Einflusses der nationalen Parlamente sein. Die Einrichtung eines Subsidiaritätsausschusses, der sich aus nationalen



Abgeordneten und Mitgliedern des EP zusammensetzen soll, ist abzulehnen. Gleiches gilt für Überlegungen in Richtung einer dritten Kammer neben Rat und Parlament.

Zu begrüßen ist hingegen eine stärkere Kooperation und Kontrollfunktion der COSAC. Die während der Regierungskonferenz 2000 von der COSAC gemachten Vorschläge zur Änderung des Amsterdamer Vertragsprotokolls über die Rolle der nationalen Parlamente sind dafür eine gute Grundlage. Eine Aufnahme dieser Vorschläge in den eigentlichen Vertragstext würde deren Bedeutung noch unterstreichen.

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

Ein europaweit einheitliches Referendum über den Verfassungs- bzw. Grundvertrag ist abzulehnen. Vielmehr sollte es wie bisher den einzelnen Mitgliedsstaaten entsprechend ihrer jeweiligen Verfassungstradition überlassen bleiben, ob ein solches Referendum durchgeführt wird.

In Deutschland sieht das Grundgesetz ein derartiges Referendum nicht vor. Darüber hinaus ist im Juni diesen Jahres das Gesetz für die Einführung von Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide auf Bundesebene an der notwendigen Bundestagsmehrheit gescheitert. Insofern ist auch in diesem Fall am bisherigen Ratifizierungsverfahren durch Bundestag und Bundesrat gemäß den Grundsätzen der repräsentativen Demokratie festzuhalten.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Gefahren der Durchführung von Referenden hinzuweisen. Allzu leicht bietet die politische Auseinandersetzung um ein Referendum (rechts-)populistischen Strömungen und Parteien eine Plattform, um komplexe Sachverhalte auf wenige, oft negative Formeln zu reduzieren und Europa als Sündenbock für nationale Probleme zu brandmarken. Die Wahl – und Abstimmungsergebnisse der letzten Wochen und Monate in verschiedenen Ländern haben diese Tendenz einmal mehr unter Beweis gestellt.

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 Mitgliedsstaaten übertragen werden?**
- b) Welche Politiken soll die Gemeinschaft im Interesse der Bürgerinnen und Bürger in einer zukünftigen europäischen Gesellschaft wahrnehmen?**



- c) *Welche Möglichkeiten sehen Sie für die Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten und ob und ggf. wie sollte die Einhaltung der Zuständigkeiten kontrolliert werden?*
- d) *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?*

Was macht ein Thema europäisch, national, regional, kommunal und welche Ebene ist kompetent und effizient?

Das geflügelte Wort heißt allenthalben Subsidiarität. Der EU-Vertrag führt das Prinzip in den EG-Vertrag ein. Das Prinzip besagt, dass in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen die Gemeinschaft nur tätig wird, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf die Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Gründe für ein Scheitern von dezentralen Entscheidungskompetenzen bzw. für suboptimale Ergebnisse können politischen, rechtlichen und insbesondere volkswirtschaftlichen Ursprungs sein.

Das Subsidiaritätsprinzip ist demokratisch, weil Regieren von unten nach oben transparent und zurechenbar ist. Es basiert auf der Hoffnung, dass diejenigen, die dezentral handeln, es effektiver tun als andere in Stuttgart, Berlin oder Brüssel. Vieles spricht dafür, dieses föderale Prinzip als Gradmesser zukünftiger und rückwärtiger Kompetenzzuweisungen in einem europäischen Grundvertrag/Verfassung zu verankern, in dem dann steht, wer was macht, und wie er zur Rechenschaft gezogen werden kann. In Deutschland kennen wir genügend positive Beispiele für Subsidiarität. Einige fragen sich angesichts aktuellem Anlass aber auch, ob beispielsweise die Kultusministerkonferenz und der Bereich Bildung, verfasst als Ländersache, eine Erfolgsrezept ist. Ein anderes Beispiel zeigt die Schwierigkeiten einer verfassten Subsidiarität im weitesten Sinne, anhand der häufiger auftretenden Blockade im bundesdeutschen Zweikammernsystems. Die Literatur nennt das eine Politikverflechtungsfälle (Fritz W. Scharpf). Die Praxis löst dieses Problem durch Koppelgeschäfte, selektive monetäre Anreize, Theaterschauspiel oder letztlich mit dem Gang vor das Bundesverfassungsgericht. Dieses wiederum wehrt sich dagegen, ohne Legitimität, in politischen Grauzonen Entscheidungen treffen zu müssen. **Politik ist nicht Aufgabe der Judikative.** Was für das BVerfG gilt, gilt auch für den EUGH und bekanntlich gibt es auch eine europäische Poli-



tikverflechtungsfälle. Immerhin gibt es auch Interaktionsformen, welche effizientes und demokratisches Handeln auf EU-Ebene zulassen. Der EUGH hat im Binnenmarkt Regelwerke geschaffen, welche eine wechselseitige Anpassung der nationalen Märkte ermöglichen.

Dennoch ist eine Einklagemöglichkeit der Rechte der Subsidiarität vor dem Europäischen Gerichtshof hilfreich. Was dies für die europäische Rechtspraxis bedeuten würde, ob es zu einer Flut von Verfahren käme, hängt von der Qualität der Reformen und deren Lesbarkeit ab. Die Vorschriften müssen bezüglich möglicher Interpretationsspielräume geprüft beziehungsweise begrenzt werden. Hingegen können auch Argumente aufgebracht werden, welche gegen einen Grundvertrag/Verfassung, der alle Politikfelder den Ebenen zuteilt, sprechen. **Eine ausgeweitete Verregelung der Kompetenzen könnte zukünftigen Entwicklungen Flexibilität und der Politik Spielräume nehmen, der Grundvertrag/Verfassung würde zum Korsett der Politik in Europa.**

Warum nicht den Erfolg der Problemlösungsfähigkeit der jeweiligen Ebenen zum Abgrenzungskriterium der Kompetenzzuweisung machen?

Erfolgreiche EU-Politik lässt sich freilich nur schwer identifizieren. Die europäische Politik ist am wirksamsten auf dem Gebiet der negativen Integration, auf dem Kommission und Gerichtshof politisch ungehindert Umfang und Intensität des Marktwettbewerbs ausdehnen konnten. Am schwächsten ist sie gerade in jenen Bereichen, in denen bestehende marktkorrigierende Regelungen auf nationaler Ebene durch einen verstärkten Wettbewerb unter Druck geraten sind. Die europäische Integration hat also in der Tat die Optionen nationaler Politik stark eingeschränkt, ohne dass die Politik auf der europäischen Ebene gleichwertige Gestaltungsmöglichkeiten wiedergewinnen konnte, so die Befunde der wissenschaftlichen Literatur. Diese Beschränkungen der Handlungsspielräume müssen keineswegs effiziente Problemlösungen auf nationaler Ebene ausschließen. Gleichwohl müsste ein Grundvertrag/Verfassung diesen Tendenzen Grenzen ziehen, auch den Selbstläuferambitionen bestehender Regelungen des einheitlichen europäischen Marktes, die noch dazu durch Entscheidungen des Gerichtshof verstärkt werden. Beispielsweise sollten diejenigen Felder der Sozialpolitik, in denen eine Harmonisierung aufgrund der Heterogenität weder erwünscht noch effizient wäre, vor der Überinterpretation der Rechte aus anderen Feldern geschützt werden.



Die europäische Problemlösungsfähigkeit in der marktschaffenden Politik ist ungleich höher als in den Feldern der marktkorrigierenden Politik. Hier können zwar große Erfolge, beispielsweise in der Umwelt- und Verbraucherpolitik, vorgezeigt werden, diese bedingen aber einer geringen Konflikthäufigkeit, welche wiederum wenig Unterschiede in den Nationalstaaten und zuträgliche Politik voraussetzt. In diesen Politikfeldern kann von unten nach oben Kompetenz an die Gemeinschaft delegiert und verfasst werden. Ein föderatives Europa würde Möglichkeiten eröffnen, neue Legitimitätsformen dieser Politik für die Bürger auf europäischer Ebene zu rechtfertigen.

Die Identifikation erfolgreicher Politikfelder entlang der marktschaffenden und marktkorrigierenden Politik ist fruchtbar. In der Wettbewerbspolitik, bei internationalen Handelsvereinbarungen, eingeschränkt auch bei der Landwirtschaft und Telekommunikation gibt es erfolgreiche Beispiele für negative Integration. Ebenso finden sich weitere erfolgreiche Bereiche der marktkorrigierenden Politik im Banken- und Versicherungswesen. Hier wurde europaweit kompetent und effektiv harmonisiert. Die erfolgreichen Felder müssen in Bezug auf die Erweiterung überarbeitet werden. Die strittigen Felder bleiben unter Vorbehalt belassen. **Der Konvent sollte entscheiden, welche Kompetenz innerhalb der erfolgreichen Politikfelder verbindlich festgeschrieben wird.**

Die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der politischen Union muss auf oberster Ebene entschieden werden, auch wenn kein Mitglied zu Maßnahmen in diesem Bereich gezwungen werden darf.

Hintergedanke dieser flexiblen Gestaltung ist nicht nur ein Ordnungsprinzip mit weniger Ausschüssen durch die Anwendung vorhandener Strukturen, sondern auch der Gedanke, dass Europa beweglich bleibt. Ein Erfolgsnachweis als Handlungsgrundlage, ergänzt durch die Möglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit einzelner Mitgliedsstaaten, kann der Politik Spielraum verleihen, den Willen der Bürger unter Nutzung der Effizienz der Märkte in kohärente europäische und teilverfasste Politik umzusetzen.

Wichtiger als die Zuständigkeiten ist die Zurechenbarkeit der derzeitigen Problemlösungen zu den Verantwortlichen. Europa braucht Europäer!

Es fehlt an mündigen Bürgern. Denn Teilhabe der Bürger beginnt vor möglichen Referenda bei engagierten Politikern, welche die europäischen Erfolgsgeschichten vermitteln, und bei



Regierenden, die nicht nur dazu neigen, das Gute selber zu tun und das Böse von Brüssel heraufzubeschwören - hier herrschen Defizite. Die EU beinhaltet nicht nur Pragmatismus und gegenseitige Nutzenmaximierung. Europa kann mehr, die Idee hat Kraft. Woran es mangelt sind Mitnehmer für die Visionen von morgen. Insofern ist eine schlank verfasste und korrigierte Union für alle Mitglieder und für eine kleine Gruppe ambitionierter Mitglieder für Weiteres (mit der Hoffnung, Ansteckungseffekte zu erzeugen) ein vielversprechender Ansatz. Denn eine gemeinsame Sprache brauchen wir nicht, auch keinen europäischen Demonstrationen, auch kein EU-Bier, keine EU-Rente. Was wir brauchen ist eine gemeinsame EU mit Strategie nach außen, die nach innen Mut zu Reformen aufbringt, die neuen Mitglieder zügig einbindet und Probleme, die sie lösen kann, löst, *effektiv und demokratisch*.

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?

Institutionelle Veränderungen benötigen Stabilität. Auch wenn die Schwächen des gegenwärtigen institutionellen Rahmens der EU häufig deutlich werden, sollte weder der Wert des *acquis* noch die Stärke des institutionellen Rahmens unterschätzt werden. Um das Vertrauen der Akteure zu steigern und um die Legitimität der Institutionen zu stärken, muss ein stabiler Konsens gefunden werden. Anhand dreier Konzepte, Effizienz, Transparenz und Demokratie, könnte die Qualität des EU-Systems gemessen werden.

Vorrangig zu lösen sind die grundlegenden prozeduralen Defizite der Union, welche sie ineffektiv werden lässt. Die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen, des Verfahrens der Mitentscheidung sowie die Reform der Stimmengewichtung im Rat spielen dabei eine zentrale Rolle, um Blockaden des Systems auch bei erweiterter Teilnehmerzahl zu verhindern und die Regierbarkeit der EU zu bewahren. Das Festhalten an den bisherigen Verfahren, ebenso nach den im Vertrag von Nizza vorgesehenen Veränderungen, würde Lähmungen geradezu provozieren und die Problemlösungsfähigkeit der EU sowie die zwischenstaatliche Balance innerhalb der EU gefährden.



Ausschlaggebend für Erfolg oder Misserfolg ist, ob die EU bereits substantiell auf Neumitglieder eingestellt ist. Hierzu sind insbesondere zentrale EU-Politiken anzupassen und auf Problemlagen der Neumitglieder auszurichten. Es soll verhindert werden, dass diese nach vollzogenem Beitritt angesichts möglicherweise ‚oktrozierter‘ Beitrittsbedingungen nicht auf langwierige Neuverhandlungen zur stärkeren Ausrichtung der Gemeinschaftspolitik auf ihre Bedürfnissen drängen. Andererseits müssen eklatante Mängel, wie beispielsweise in der gemeinsamen Agrarpolitik, ausgeräumt werden, um einem finanziellen ‚knock out‘ der Gemeinschaft vorzubeugen. Letztlich kommt die Union an einer umfangreichen Beschneidung dieser Fehlpolitik nicht vorbei.

Für die Wahrnehmung der Exekutive seitens des Rats und der Kommission muss eine strategische Entscheidung getroffen werden. Fruchtbar sind die Vorstellungen Joschka Fischers, wonach die Kommission langfristig die Exekutivgewalt innehat und der Rat und das EP zu einem Zweikammersystem zusammengeführt werden. Ein Parlament für die Bürger, besetzt durch nationale und europäische Parlamentarier, und eine Kammer für die Vertretung der Staaten und nachgeordneter Einheiten macht die Union demokratischer.

Bis die **Vision einer europäischen Förderation** greifbar wird, sollten tragfähige und begrenzte Reformvorschläge vorangetrieben werden. Die Weiterentwicklung der bestehenden Institutionen mittels Reformen und Vertragsinterpretationen soll verstärkt und mittelfristig eine begrenzte Verfassung angestrebt werden. Die Möglichkeiten der ‚verstärkten Zusammenarbeit‘ können eine gemeinschaftstreue Flexibilisierung und zukunftsfähige Vertiefung der Union in den Fällen ermöglichen, in denen durch die gestiegene Heterogenität ein gemeinsames Vorschreiten aller zur Integrationsvertiefung nicht möglich ist.

Neben der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen müssen Verfahren gefunden werden, welche es zu lassen, dass der Rat entscheidungsfähig bleibt. Beispielsweise sollten die Entscheidungshürden die 2/3 Quote nicht überschreiten. Ferner müssen die Stimmengewichte neu verteilt und die Festschreibungen von Nizza bezüglich der Bevölkerungsmehrheit und der Mindestanzahl von Mitgliedsstaaten bei jeder Entscheidung geändert werden. Beide Kriterien zusammen können in einer vergrößerten Union nicht funktionieren.

Hinsichtlich der internen **Organisation des Rates** erscheint die Vorsitzregelung, die Anzahl der Ministerräte sowie die Effektivität und Transparenz der Entscheidungsprozesse dürftig. Dem Rat müssen verstärkte Rechenschaftspflichten gegenüber nationalen parlamentarischen Kontrollgremien auferlegt werden. Die Anzahl der Ministerräte könnte verkleinert wer-



den, für die jeweiligen Untergruppen könnten gesonderte Vorsitzregelungen gelten, die eventuell zeitlich auszudehnen sind.

Bezüglich der Gemeinschaftsmethode sollte das Verfahren der Mitentscheidung, welches nachhaltig das Parlament stärkt, auf alle Bereiche ausgedehnt werden. Das Initiativrecht sollte zunächst bei der Kommission verbleiben, um transparente und kohärente Vorschläge zu gewährleisten, wobei eine föderative Legislative langfristig ebenfalls Initiativrecht zugeteilt bekommen sollte, das EP und Rat de facto bereits besitzen.

Die Kommission sollte vorbereitend auf die wachsende Rolle als Exekutive umgestaltet werden, nur als solche kann sie kontrolliert werden. Einerseits müssen weitere Kontrollmechanismen für das EP ebenso auch für nationale Parlamente, wie verstärkte haushaltsrechtliche Eingriffsmöglichkeiten, öffentliche Anfragen an die Kommission eingeführt werden. Andererseits bleibt die Hoffnung, dass sich die Entwicklung europaweiter Medien verstärkt und durch Maßnahmen wie die Kommissarinterviews im Parlament genährt wird. Die Notwendigkeit der Kontrolle belegen die negativen Erfahrungen im Zusammenhang mit dem unrühmlichen Abgang der Santer-Kommission und der Umgang der EU-Verwaltungen mit demokratischen Grundprinzipien in der Praxis.

Ein Aufgehen des Europäischen Rates in die Staatenkammer des föderativen Konzeptes ist wünschenswert. Der Europäische Rat hat eine nachhaltige integrationspolitische Wirkung gezeigt. Mit ihrer direkten Beteiligung tragen die Staats- und Regierungschefs unmittelbar Verantwortung für die Stabilität, Leistungsfähigkeit, Entwicklungsausrichtung und auch Legitimation der EU. Das Gremium sollte seine Rolle als Leitliniengeber und konstitutioneller Architekt mittelfristig behalten, wenngleich die Umgestaltung des Vorsitizes, die Einhaltung demokratischer Grundregeln der Kontrolle des Parlaments und Gerichtshofes unterstellt gehört. Die Dramaturgie, bei dem innenpolitische Punktsiege mehr zählen, als gemeinsames Ringen um Europa, spricht nicht für die Beibehaltung dieses Modells.

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

Vor dem Hintergrund, dass die europäische Politik für die absehbare Zeit nicht als Herrschaft durch das Volk legitimiert werden kann, macht die Einführung weiterer Politikfelder, in denen



Mehrheitsentscheidungen möglich sein sollen, problematisch. Auf der anderen Seite hängt die Entscheidungsfähigkeit einer erweiterten Union in hohem Maße von der Herabsetzung dieser Hürde ab. Bevor jedoch die langfristige Vision eines Zweikammernsystems des Europäischen Parlaments eine Legitimationsverbesserung bringen kann, sollten in bereits erfolgreich harmonisierten Politikfeldern umgehend Mehrheitsentscheidungen eingeführt werden.

Darüber hinaus sind im Dienste eines kohärenten Auftritts der Union in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik Mehrheitsentscheidungen notwendig, wenn dadurch kein Mitgliedsstaat zu militärischen Einsätzen im Sinne eines Mehrheitsbeschlusses gezwungen werden kann.

Für alle anderen Bereiche ist es nicht legitim, sich per Mehrheitsvotum über den starken Widerstand der betroffenen Ländern hinwegzusetzen - auch wenn das Europäische Parlament mittelfristig durch Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens gestärkt werden sollte. Beispielsweise dürfte es klar geworden sein, dass die Heterogenität nationaler wirtschaftlicher Interessen und institutionenbezogener Präferenzen einvernehmliche Lösungen im Ministerrat in jenen Politikbereichen erschwert oder vereitelt, in denen der Sozialstaat durch den ökonomischen Standortwettbewerb unter starkem Druck geraten ist. In diesem Bereich ist eine Mehrheitsentscheidung nicht zu rechtfertigen.