

**Institut für Europäische Politik**



**Stellungnahme**  
**zum**  
**Fragenkatalog für die gemeinsame Sitzung**  
**der EU-Ausschüsse**  
**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?

Die Verfassung für die EU sollte:

- knapp das institutionelle und prozedurale Gerüst festschreiben;
- flexibel für die Bewältigung nicht vorhersehbarer Entwicklungen durch zukünftige Generationen von Europäern sein: notwendig ist ein „Stützkorsett“ und keine „Zwangsjacke“;
- weitgehend erprobte Vorschriften der bisherigen Verträge übernehmen und verbessern oder ergänzen (z.B. um die Grundrechtecharta) und die Erfolgsgeschichte der EU-Entwicklung fortschreiben.

Deshalb sollte eine europäische Verfassung folgende zentrale Elemente beinhalten:

- die Grundsätze und Ziele des europäischen Einigungswerkes, wobei auf Artikel 2, 3 und 6 des EU-Vertrages zurückgegriffen werden kann;
- die Festlegung der Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union;
- ein Kapitel über die Unionsbürgerschaft und die Grundrechte, wobei für eine vollständige Übernahme der Grundrechtecharta zu plädieren wäre. „Nachverhandlungen“ über einzelne Artikel sollten vermieden werden, um die Charta insgesamt nicht in Frage zu stellen;
- ein Kapitel über die Organordnung und die Entscheidungsverfahren. Insbesondere geht es hier um die Struktur und Zusammensetzung der Organe sowie die Zusammenarbeit zwischen ihnen bei einer klaren Gewaltenteilung;
- eine Kompetenzordnung, die eine Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten zum Ziel hat, ohne hierbei einen starren Kompetenzkatalog einzuführen, der im Widerspruch zur Dynamik des europäischen Integrationsprozesses und den Unwägbarkeiten künftiger Herausforderungen stehen würde;
- Regelungen für eine aufgabenangemessene, gerechte und solidarische Finanzverfassung einer 30iger Union. Dazu gehören das umfassende Budgetrecht des Europäischen Parlaments, ein fairer Finanzausgleich sowie auf längere Sicht eine Steuerkompetenz für die Union;
- reformierte Regelungen zur „*verstärkten Zusammenarbeit*“, um auch in einer erweiterten Union ein flexibles Voranschreiten im Integrationsprozess zu ermöglichen, selbst wenn sich hieran nicht alle Mitgliedstaaten beteiligen.

**1.b) Wie beurteilen Sie die Aufteilung der Verträge in zwei Teile? Welche Konsequenz hätte dies gegebenenfalls für die Säulenstruktur der Verträge?**

Eine Zweiteilung der Verträge entlang des Vorschlags des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz oder entlang des jüngst vorgelegten „Non-Papers“ des Konventssekretariats ist ein brauchbarer Ausgangspunkt, der aber nicht einfach umzusetzen sein wird. Der erste Teil, der Grundvertrag oder Verfassungsvertrag, sollte die oben genannten Elemente einschließlich einer Präambel und einer Schlussbestimmung umfassen. Der zweite Teil bestünde dann in den operativen Vorschriften zu den einzelnen Politiken. Der Vorteil einer solchen strukturellen Überarbeitung der Verträge liegt darin, dass ein einfacher und verständlicher Grundvertrag entsteht, der als Verfassungsdokument einen wichtigen Beitrag zur Überwindung der bestehenden Akzeptanzprobleme der europäischen Integration in der breiten Öffentlichkeit leisten kann. In kurz gefasster Form wäre er besser verständlich, leichter lesbar und könnte in hoher Auflage an die EU-Bürger verteilt werden.

Ein weiterer Vorteil bestünde darin, zumindest formal die Säulenstruktur aufzuheben, da im zweiten Teil des Vertragswerkes kaum die jetzige Struktur des EU-Vertrages und des EG-Vertrages beibehalten würde. Notwendig für eine wirkliche Überwindung der Säulenstruktur sind aber gemeinsame Regeln, die politikfeldbezogen gelten. So sollten bei allen Legislativakten einschließlich der Innen- und Justizpolitik die gemeinschaftlichen Verfahren in vollem Umfang angewandt werden. Auch bei der GASP müssten die Gemeinschaftsorgane eine stärkere Rolle spielen.

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

Im Zusammenhang mit der Zweiteilung der Verträge werden zur Zeit verschiedene Varianten der erleichterten Vertragsänderung diskutiert, um zu verhindern, dass Ratifizierungsprozesse durch einzelne Mitgliedstaaten blockiert oder hinausgezögert werden. Zentral ist die Bereitschaft eines jeden Mitgliedstaates, sein Veto-Recht in Fragen des Primärrechts aufzugeben und sich einem mehrheitsorientierten oder „Konsens minus X“-Verfahren zu unterwerfen, da ansonsten die notwendige Flexibilität im Interesse der Unionsbürger nicht erreicht werden kann.

Grundsätzlich sollte erwogen werden, die Konventsmethode als Standardverfahren zur Vorbereitung von Vertragsrevisionen einzuführen und im Grundvertrag zu verankern. Dem Europäischen Parlament ist in Form der Zustimmung (mit absoluter Mehrheit) ein Ratifizierungsrecht zuzugestehen.

Hinsichtlich der Änderung des Grundvertrages ist trotz der Empfindlichkeiten der Mitgliedstaaten wie in normalen Verfassungen eine superqualifizierte Mehrheit anzustreben. Hinsichtlich des zweiten Teils des Vertragswerkes sollte ebenfalls ein hohes Quorum (qualifizierte oder superqualifizierte Mehrheit) vorgesehen werden.

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

Gegenwärtig kennt der EG-Vertrag nach Artikel 249 Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen, wobei Verordnungen und Entscheidungen unmittelbar gelten und Richtlinien erst in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Um den Mitgliedstaaten einen größeren Spielraum bei der Umsetzung und Ausgestaltung von EG-Recht zu geben und damit auch die Legitimation von EG-Rechtsetzung zu erhöhen, könnte künftig verstärkt auf das Instrument der Richtlinien, wenn möglich in Form von Rahmenrichtlinien, zurückgegriffen werden. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass dort, wo eine einheitliche Rechtsanwendung und Rechtssicherheit erforderlich ist, die Verordnung aus funktionalen Gründen unverzichtbar bleibt.

Zu diskutieren ist weiter, ob die Praxis der offenen Koordinierung kodifiziert werden sollte und wie sie in jedem Fall transparenter und wirksamer gemacht werden könnte.

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

Die Parlamentarisierung der EU kann nur gelingen, wenn eine wirkliche europäische Öffentlichkeit entsteht, deren Willen durch europäische Parteien mediatisiert und im Europäischen Parlament repräsentiert wird. Um in dieser Richtung voranzukommen, sind ein annähernd einheitliches europäisches Wahlrecht, europäische Parteien und eine repräsentative Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (mit einer Mindestsitzzahl für kleine Staaten) erforderlich. Zur Entwicklung der europäischer Parteien sollte das vorgesehene europäische Parteienstatut gestützt auf demokratische Normen (s. Art 6 EUV) geschaffen werden. Ein vollständig einheitlicher Rahmen des europäischen Wahlrechts ist nicht notwendig; das Subsidiaritätsprinzip kann hier zum Tragen kommen. Ohne gesamteuropäische Listen (zumindest für einen Teil der Sitze im Europäischen Parlament) werden europäische Parteien nicht wirklich entstehen, jedoch könnte sich dadurch die Bürgerferne der Abgeordneten weiter erhöhen.

Das Europäische Parlament sollte als Bürgerkammer zu einem gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat (Staatenkammer) ausgebaut werden. Hierzu muss das Mitentscheidungsverfahren zum alleinigen Standardverfahren der Gesetzgebung weiterentwickelt werden. Ferner sollte das EP das gleiche Budgetrecht erhalten wie der Rat und gemeinsam mit ihm über alle Einnahmen (soweit sie in der Finanzverfassung festgelegt werden) und Ausgaben der Union entscheiden. Die Bindung von Vertragsänderungen an die Zustimmungen des EP – vor allem wenn die Konventsmethode zum festen Bestandteil des Vertragsänderungsverfahrens wird – ist ebenso vorzusehen. Bei einer Reform des Komitologieverfahrens sollten dem Europäischen Parlament stärkere Informations- und Kontrollrechte eingeräumt werden. Zentral für eine weitere Aufwertung des EP ist das künftige Recht, den Kommissionspräsidenten zu wählen und ihm allein auch ein konstruktives Misstrauen aussprechen zu können.

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

Um die Europäische Kommission zu einer starken Exekutive zu entwickeln und ihre Rolle im Institutionengefüge zu stärken, müsste ein neues Wahlverfahren für ihren Präsidenten eingeführt werden. Bislang bedarf die Benennung des Kommissionspräsidenten durch die Regierungen der Mitgliedstaaten nach Artikel 214 der Zustimmung des Europäischen Parlaments. Künftig sollte dieses Verfahren umgekehrt werden, indem das Parlament – mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder – den Kommissionspräsidenten wählt und dann diese Wahl der Zustimmung des Rates auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs mit qualifizierter Mehrheit bedarf. Der gewählte Kommissionspräsident sollte über eine politische Richtlinienkompetenz und auch ein Vorschlagsrecht zur Besetzung der Kommissarpositionen verfügen.

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

Die Rolle der nationalen Parlamente ist jenseits der Prüfung von Vertragsänderungen für die demokratische Kontrolle des Regierens in der Europäischen Union von wesentlicher Bedeutung; dabei bleibt die Kontrolle der nationalen Regierungen die primäre Aufgabe der nationalen Parlamente. Allzu enge Vorgaben der nationalen Parlamente für die Festlegung der jeweiligen nationalen Position würden allerdings den Verhandlungsspielraum der Regierungen im Rat erheblich einengen. Bestimmte demokratische Defizite, vor allem bei qualifizierten Mehrheitsabstimmungen, sind daher im Verhandlungssystem der EU kaum zu vermeiden. Um aber der Exekutivlastigkeit des europäischen politischen Systems beziehungsweise dem Machtzuwachs der Exekutive durch Integration entgegenzuwirken, bedarf es nicht nur einer starken parlamentarischen Kontrolle auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene durch das Europäische Parlament. Hinzu kommen muss eine engere Zusammenarbeit zwischen nationalen Parlamenten und Europäischem Parlament im Rahmen von COSAC und anderen Dialog- und Kooperationsformen (z.B. auf der Ebene von Fachausschüssen).

Eine neue Kammer aus nationalen Parlamentariern ist nicht zu empfehlen, da sie das Institutionengefüge und die Entscheidungsprozesse der EU unnötig komplizieren und die einzelnen Parlamentarier überfordern würde, wenn sie ihrem „Doppelmandat“ ernsthaft gerecht werden wollten. Hingegen ist eine stärkere Rolle der nationalen Parlamente z.B. auch bei der Besetzung von Positionen in den Institutionen der EU anzustreben. So könnten Anhörungen der von den Regierungen vorgeschlagenen Kandidaten für die Kommission oder auch den Europäischen Gerichtshof durch den jeweiligen EU-Ausschuss erfolgen.

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

Entgegen manchen Einschätzungen erhöhen Referenden nicht unbedingt die demokratische Qualität der EU. Die Geschichte der Referenden in der Europäischen Union seit der Aushandlung des Maastrichter Vertrages zeigt zudem, dass Referenden von vielfältigen Faktoren beeinflusst werden, die von der genauen Formulierung der Fragestellung bis zur allgemeinen politischen Situation in einem Land reichen (z.B. Zufriedenheit/Unzufriedenheit mit der gegenwärtigen Politik der Regierung). Das Risiko eines Scheiterns nationaler Referenden

könnte durch ein europaweites Referendum reduziert werden, indem eine Mehrheit der Bürger in der Union die europäische Verfassung annimmt. Das Ergebnis wäre aber aus demokratietheoretischer Perspektive fragwürdig, wenn nicht gleichzeitig eine normale Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten nach den jeweiligen Verfassungsvorschriften stattfände.

## **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?**

Grundsätzlich ist ein Stützkorsett vorzusehen, mit dem die nächsten Generationen der EU-Europäer effizienter und effektiver auf die jeweiligen nicht vorhersehbaren Herausforderungen eingehen können. Ein „Einbetonieren“ von Kompetenzen gefährdet die Handlungsfähigkeit der Union.

Ein Mehr an Europa ist in den Bereichen der Innen- und Justizpolitik sowie der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und der Außenrepräsentation der Europäischen Union im Internationalen Währungsfonds (IWF), bei den G7-/G8-Gipfeln und anderen internationalen Gremien erforderlich. So sind z.B. im erstgenannten Bereich Gemeinschaftskompetenzen hinsichtlich der Asyl-, Visa- und Flüchtlingspolitik sowie der Zuwanderungspolitik einschließlich entsprechender Regelungen zur Lastenverteilung erforderlich. Europol gilt es auszubauen und auch mit operativen Aufgaben zu versehen. Dies muss einhergehen mit einer verbesserten justitiellen Kontrolle und vor allem einer gestärkten parlamentarischen Kontrolle durch das Europäische Parlament. Die Ereignisse des 11. September 2001 weisen zudem auf die Notwendigkeit einer europäischen Staatsanwaltschaft hin. Zur Sicherung der Außengrenzen einer erweiterten Union ist der Aufbau einer europäischen Grenzpolizei erforderlich, die ein unionsweit gleiches Maß an Sicherung der Außengrenzen gewährleistet und neue Mitgliedstaaten im Osten finanziell und personell entlastet. Ein Ausbau der justitiellen Zusammenarbeit im Bereich von Eurojust und hinsichtlich der Harmonisierung von Normen mit grenzüberschreitender Bedeutung sollte verstärkt werden.

Im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik wäre auf eine engere Verbindung von erster und zweiter Säule zu achten und eine schrittweise Vergemeinschaftung von Elementen der GASP anzustreben. Insbesondere sollten:

- die Rolle des Hohen Repräsentanten für die GASP in der EU-Außenvertretung und auch im Innenverhältnis (hier durch ein Initiativrecht) gestärkt werden;
- das Amt des Außenkommissars und des Hohen Repräsentanten in Personalunion ausgeübt werden, mit der Perspektive der Konzentration wesentlicher Kompetenzen in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik in der Kommission;
- Mehrheitsentscheidungen als Prinzip auch in der GASP eingeführt werden, von dem nur in Ausnahmefällen durch konstruktive Enthaltung (mit Opt-out-Möglichkeit) oder Einstimmigkeit bei Fragen mit bestimmten verteidigungspolitischen Bezügen abgewichen wird.

Über die oben genannten Bereiche hinaus, in denen ein Mehr an Europa erforderlich ist, muss sich die Zuständigkeit der Union vor allem auf den Binnenmarkt, einen funktionierenden Wettbewerb, die gemeinsame Währung sowie z.B. den Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutz konzentrieren.

Die Rückverlagerung von Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten ist mit Vorsicht zu diskutieren, denn: was für Deutsche rückverlagerbar erscheint, kann für andere ein Kernacquis sein; wenn einige Mitgliedstaaten die Agrar- und Strukturpolitik auf den Prüfstand stellen, könnten andere Teile des Binnenmarktes und der Wettbewerbsordnung in Frage stellen. Diese möglichen Zusammenhänge gilt es im Auge zu behalten, wenn es bei der Agrarpolitik um die inhaltliche Neuausrichtung und die Ausgabenreduzierung u.a. durch Einführung von Elementen nationaler Kofinanzierung geht. Dazu zählen z.B. auch größere Gestaltungsfreiheiten bei der Entwicklung des ländlichen Raumes. Bei der Struktur- und Kohäsionspolitik gilt es, die Förderung gezielt zu konzentrieren und effizient einzusetzen und mittelfristig auf einen Finanzausgleich für die ärmsten Mitgliedstaaten umzustellen.

Am Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sollte festgehalten werden. Da die europäische Integration als Prozess und mithin als ein dynamischer Vorgang aufzufassen ist, wird auch Artikel 308 EGV unverzichtbar bleiben. Er sollte neben der einstimmigen Übertragung von weiteren Zuständigkeiten auf die Union auch die Rückführung von Kompetenzen auf die nationalstaatliche Ebene vorsehen. Zu prüfen ist die Möglichkeit, in Artikel 308 EGV eine superqualifizierte Mehrheit in Verbindung mit dem Mitentscheidungsverfahren einzuführen. Entscheidend ist jedenfalls die Aufrechterhaltung der Flexibilität in der Frage der Zuständigkeiten durch den genannten Artikel, da z.B. ein Teil der Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung nach dem 11. September ohne die Nutzung der Ermächtigungsklausel nicht möglich gewesen wäre.

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

Die Zuständigkeit der EU muss sich an den Prinzipien der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit, der Funktionalität und der Solidarität orientieren. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten sollte im Rahmen einer Kompetenzordnung durch drei Kategorien erfolgen: ausschließliche Kompetenzen, gemeinsame oder parallele Kompetenzen und komplementäre Kompetenzen. Welche der Kategorien jeweils zutreffen ist, gilt es im Einzelfall entlang der oben genannten Prinzipien zu erörtern.

Die Aufstellung eines europäischen Kompetenzkataloges sollte vermieden werden. Allein der Versuch der Erarbeitung und Definition dieses Kataloges würde vor unüberwindlichen Schwierigkeiten aufgrund der völlig verschiedenen nationalen Interessen und Sichtweisen stehen. Auch ist eine Negativliste nicht zu empfehlen, die bestimmte Kompetenzen für die Union in Zukunft ausschließt und sie bei den Mitgliedstaaten belässt. Eine solche Liste wie auch die erklärte Festlegung auf einen Status quo der jetzigen Situation der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten würde jegliche weitere Integrationsdynamik bremsen und könnte die EU in der Zukunft handlungsunfähig machen.

Die Kontrolle über die Einhaltung der Zuständigkeiten ist angesichts der europäischen „Regelungsflut“ zu einem berechtigten Anliegen geworden. Es muss jedoch gesehen werden, dass über die Hälfte der Gesetzesvorschläge der Kommission von Ratsseite angeregt und auch beschlossen werden; nationale Experten des Rates sind zudem wieder an der Ausführungsgesetzgebung, dem Komitologieverfahren, beteiligt.



Abzulehnen ist die Einrichtung eines Kompetenz- oder Subsidiaritätsausschusses aus nationalen Parlamentariern, der die Vorschläge der Kommission (beratend) überprüft, bevor sie in das Gesetzesverfahren gehen. Ob ein solches Gremium mehr als die Minister im Rat die legislative Tätigkeit der Union bzw. der Gemeinschaft begrenzen kann und mit welchem Erfolg für die Handlungsfähigkeit, ist mehr als offen. Der Nachteil bestünde in einer weiteren Institution in Brüssel, die die Effizienzprobleme und Intransparenz des ohnehin schwerfälligen Gesetzgebungsprozesses erhöht. Auch stellen sich schon aus rein praktischen Gründen Fragen im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit einer solchen Institution, da die Kommission z.B. allein im Jahre 2001 die beachtliche Anzahl von 225 Vorschlägen für Richtlinien und Verordnungen vorlegte. Eine Prüfung der damit verbundenen Materien ist einzelnen Abgeordneten, die zugleich ihr nationales Mandat wahrzunehmen haben, ohne größere Bürokratie kaum möglich.

Nun könnte sich ein solches Gremium auch nur mit Zweifels- oder Streitfällen beschäftigen, was den Arbeitsaufwand erheblich reduzieren würde. Für Streitfälle ist aber der EuGH zuständig. Der Vorschlag der Einrichtung einer separaten Subsidiaritätskammer zur gerichtlichen Regelung von Kompetenzstreitigkeiten erscheint hierbei weniger sinnvoll, da die Einheitlichkeit der Rechtsprechung des EuGH erhalten bleiben sollte.

Den Prinzipien und der Arbeitsweise der parlamentarischen Kontrolle würde es ebenfalls nicht entsprechen, wenn z.B. zwei nationale Abgeordnete in die jeweilige Ratsdelegation entsendet würden. Dadurch ließe sich kaum eine repräsentative Vertretung der nationalen Parlamente gewährleisten. Außerdem könnte das Prinzip der parlamentarischen Verantwortung der Regierungen ausgehöhlt werden.

Es lässt sich insgesamt folgern, dass die Schaffung neuer Gremien oder gar einer neuen Institution höchst problematisch ist. Die Prüfung der eigenen Zuständigkeit kann nur von den beiden europäischen Legislativkammern selbst (dem Europäischen Parlament und dem Rat) erfolgen. Für Kompetenzstreitigkeiten ist hingegen die Judikative, das heißt der EuGH zuständig.

**1.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?**

Grundsätzlich sollte in einem politischen Gemeinwesen jedem Verfassungsorgan, das durch einen Rechtssetzungsakt anderer Organe betroffen ist, die Möglichkeit zu einer Normenkontrollklage offen stehen. Im Falle der nationalen Parlamente scheint aber ein Klagerecht politisch weniger sinnvoll, da in der Regel von der Existenz einer Regierungsmehrheit ausgegangen werden kann, so dass die jeweilige Regierung klagen kann. Hinsichtlich der Regionen müsste ein Klagerecht für den Ausschuss der Regionen (AdR) eingeführt werden.

**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?**

Die Legislative sollte durch das Europäische Parlament und den Rat als gleichberechtigte Gesetzgeber gebildet werden, was durch eine Generalisierung eines vereinfachten und reformierten Mitentscheidungsverfahrens erreicht werden könnte, womit EP und Rat sich zu einem Zwei-Kammer-Parlament verfestigen würden. Dieses Zwei-Kammer-System erfordert aber eine klare Unterscheidung der exekutiven und legislativen Funktionen des Ministerrates.

Als oberstes Gremium ist der Rat auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs innerhalb der vertragsrechtlichen „checks“ und „balances“ einzuordnen. Ihm fiele auch die unbeliebte Funktion zu, in konkreten Konfliktfällen zu entscheiden. Das Initiativmonopol ist bei der Kommission zu belassen, denn gerade sie hat vom Vertrag her die Aufgabe, die allgemeinen Interessen zu wahren. Wird zudem zu ihrer politischen Aufwertung ihr Präsident gewählt, so sollte ihr auf der anderen Seite nicht das Initiativmonopol genommen werden.

Es ist zudem darauf zu verweisen, dass das Europäische Parlament (mit Blick auf den Rat) selbst bislang kein sonderliches Interesse an einem Initiativrecht gezeigt hat. Im Falle eines vom Europäischen Parlament gewählten Kommissionspräsidenten würde die Kommission ohnehin ein verstärktes Interesse am Aufgreifen von im Parlament diskutierten Gesetzesmöglichkeiten zeigen. Darüber hinaus bilden die Artikel 192 und 208 für das Parlament wie auch den Rat die Möglichkeit, die Kommission zu einem Tätigwerden zu veranlassen. Diese Artikel könnten stringenter gefasst werden und explizit auf die Anregung einer Gesetzesinitiative bezogen werden.

**2.b) Welche Rolle sollte die Europäische Kommission spielen?**

Die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge, als staatenübergreifende Initiativkraft im Gesamtinteresse Europas und als ausgleichende Kraft zwischen den Interessen der großen und der kleinen Mitgliedstaaten muss erhalten bleiben. Die Kommission sollte mittelfristig zu einer starken politischen Exekutive ausgebaut werden. Hierzu gehört auch die Wahl ihres Präsidenten durch das Europäische Parlament, die Richtlinienkompetenz für den Präsidenten und ein Vorschlagsrecht seinerseits für die Ernennung der Kommissare. Durch die Wahl des Präsidenten könnten die Bürger die Politik der Kommission einer bestimmten parteipolitischen Richtung zuordnen und diese auch wieder in Wahlen sanktionieren.

Bezüglich des gesamten Bereiches der Exekutive gilt es die verschiedenen Befugnisse von Rat, Europäischem Rat und Kommission zu systematisieren und zu vereinfachen und die Kommission hinsichtlich Struktur und Größe zu reformieren. Kernfrage wird sein, ob die EU in Zukunft verschiedene Organe mit exekutiven Befugnissen benötigt oder ob eine Konzentration dieser Befugnisse auf eine Institution, vorzugsweise die Kommission, längerfristig möglich wird.

## **2. c) Welche Rolle sollte der Europäische Rat in Zukunft spielen?**

Der Europäische Rat verfügt in der EU über die höchste politische Autorität als konstitutioneller Architekt, Leitlinien- und Impulsgeber sowie oberstes Entscheidungsgremium. Als Rat in der Formation der Staats- und Regierungschefs muss er auch schwierige gesetzgeberische Probleme entscheiden können. Dadurch werden die höchsten politisch Verantwortlichen der Mitgliedstaaten noch stärker in die Mitverantwortung im Rahmen der normalen Ratsverfahren eingebunden. Hierbei kommen auch qualifizierte Mehrheitsabstimmungen zur Anwendung. Zur Entlastung der Staats- und Regierungschefs müssten die zu behandelnden Fragen durch den Allgemeinen Rat (Außen- oder Europaminister) gezielt vorbereitet werden. Anstelle der halbjährlichen Rotation des Vorsitzes könnte der Europäische Rat einen Präsidenten für mehrere Jahre wählen. Dieser könnte wesentliche Funktionen in der Außenvertretung der Union wahrnehmen und in der Zukunft auch die politische Verantwortung für Einsätze europäischer Streitkräfte tragen. Im Grundsatz geht es hierbei weniger um die Frage, ob die Einrichtung eines solchen Amtes sinnvoll wäre, sondern um die Frage nach dem Verhältnis (komplementär, kooperativ, konkurrenz) zwischen einem europäischen Präsidenten und einem vom Europäischen Parlament gewählten Kommissionspräsidenten. Bevor hier Entscheidungen getroffen werden, bedarf es einer intensiven Diskussion der Auswirkungen des systemischen Dualismus, der mit diesem Vorschlag verbunden wäre.

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

Für alle Politikbereiche der Union sollte aus Gründen der Klarheit, Einfachheit, Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit von der Generalisierung der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit abgesehen werden. Auszunehmen davon sind konstitutionelle Fragen/Vertragsänderungen sowie Entscheidungen über das Eigenmittelsystem, europäische Militäreinsätze und den Beitritt neuer Mitgliedstaaten. Bei diesen Fragen ist, wie zum Teil schon oben ausgeführt, die Beschlussfassung mit superqualifizierter Mehrheit anzustreben, zumindest aber die Möglichkeit einer Revision des Verfahrens in diese Richtung vorzusehen. Wird im Rat gesetzgeberisch mit qualifizierter Mehrheit entschieden, so ist dies grundsätzlich an eine entsprechende Mitwirkungsrolle des EP (Mitentscheidung, gegebenenfalls auch Zustimmung) zu binden.

Prof. Dr. Wolfgang Wessels  
Vorstandsvorsitzender  
Institut für Europäische Politik

Dr. Mathias Jopp  
Direktor  
Institut für Europäische Politik