

Die institutionelle Reform der EU sollte sich auf wenige zentrale Aspekte beschränken

November 1999

Die EU wird sich zum fünften Mal erweitern. Man kann noch nicht sagen, wie viele neue Mitgliedstaaten im Verlauf des nächsten Jahrhunderts dazukommen werden. Sicher ist jedoch, daß ihre Zahl dreißig übersteigen und die Erweiterung in Stufen erfolgen wird. Aller Voraussicht nach wird die erste Stufe zwischen 2003 und 2005 genommen werden; dies wird von der Bereitschaft der Union sowie der Beitrittskandidaten abhängen.

Es besteht ein generelles Einverständnis darüber, daß die EU vor einer Erweiterung zuerst ihr eigenes Haus in Ordnung bringen muß. Doch die Meinungen sind geteilt über das Ausmaß und den Kern der notwendigen Veränderungen.

Der Europäische Rat hat beschlossen, die Reformen auf drei Fragen zu beschränken: auf die Größe und Zusammensetzung der Kommission, die Gewichtung der Stimmen im Rat und die Möglichkeit einer Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen.

Im vorliegenden Papier werden für jede dieser drei Fragen Lösungen vorgeschlagen, die bewußt über die üblichen Denkansätze hinausgehen.

I.

Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat

Die im Hinblick auf die zukünftige Erweiterung wichtigste Reform betrifft die Entscheidungsverfahren im Rat.

Die Beibehaltung der Einstimmigkeitsregel wäre für das Funktionieren der erweiterten Union fatal. Sie würde jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit geben, Gesetzgebungsverfahren oder politische Entscheidungen endlos zu verzögern und die Mehrheit der Mitgliedstaaten zu erpressen. Die Geschichte der EU strotzt von Fällen, in denen wegen der Einstimmigkeitsregel wichtige Dossiers über Jahre hinweg blockiert oder den Mitgliedstaaten kostspielige und schmerzliche Kompromisse aufgezwungen wurden.

Daher liegt es im vitalem Interesse der Union, noch vor dem Beitritt weiterer Mitgliedstaaten die generelle Möglichkeit von Abstimmungen durch qualifizierte Mehrheiten zu beschließen.

Qualifizierte Mehrheiten müssen gelten für:

- alle Gesetzgebungsverfahren (es gibt immer noch mehr als siebzig Artikel, die Einstimmigkeit der Entscheidung vorsehen);
- alle Entscheidungen, die in den Bereichen Justiz und Innere Angelegenheiten, Immigration, Visa, Asylrecht, Außen- und Sicherheitspolitik getroffen werden;
- alle übrigen Entscheidungen, die im Rat oder dem Europäischen Rat getroffen werden, wie z.B. Ernennungen;
- Vertragsänderungen.

Der wichtigste und zugleich umstrittenste dieser vier Punkte ist die Möglichkeit, Vertragsänderungen mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen (was in allen Mitgliedsländern gang und gäbe ist).

Die Union wird auch in Zukunft Veränderungen ihres verfassungsrechtlichen Rahmens beschließen müssen, wenn sie neuen unvorhergesehenen Herausforderungen begegnen will. Durch eine größere Mitgliederzahl wird es jedoch noch schwieriger sein als heute, bei solchen notwendigen Veränderungen Einstimmigkeit zu erreichen.

Um eine Übereinkunft der 15 Mitgliedstaaten über eine solch radikale Veränderung zu vereinfachen,

- könnte, bevor diese neuen Regeln uneingeschränkt angewandt werden, eine Übergangsperiode von 5-10 Jahren vorgesehen werden;
- könnten doppelt-qualifizierte Mehrheiten, z. B. 75% der EU-Bevölkerung, sowohl im Rat als auch im Parlament erforderlich sein.

Unbedingt erforderlich ist, daß die Abschaffung von Einstimmigkeitsgeboten im Grundsatz beschlossen und sofort in dem neuen Vertrag festgelegt wird: Denn nachdem die Union 12 zusätzliche Mitglieder aufgenommen hat, wird eine solche Veränderung vermutlich niemals beschlossen werden können.

Überdies: Falls es der Europäische Rat versäumt, diese brennende Frage mutig und entschlossen anzugehen, könnte es passieren, daß das Parlament seine Zustimmung sowohl zum revidierten Vertragswerk als auch zur anstehenden Erweiterung verweigert.

II.

Die Gewichtung der Stimmen im Rat

Gegenwärtig übersteigt das relative Stimmengewicht der kleineren Mitgliedstaaten ihren Anteil an der Gesamtbevölkerung der EU beträchtlich. Dieses Ungleichgewicht wird sich durch die Aufnahme von 12 weiteren Mitgliedstaaten – in zehn von ihnen liegt die Bevölkerung unter 10 Millionen – weiter vergrößern.

Deshalb ist es verständlich, daß die größeren Mitgliedstaaten darauf bestehen, daß die relativen Stimmgewichte neu austariert werden, und zwar vor der Erweiterung.

Es wird aber nicht ausreichen, eine solche Neugewichtung nur im Rat vorzunehmen. Auch im Parlament verfügen die kleineren Mitgliedstaaten im Verhältnis zu ihrer Bevölkerung über mehr Sitze als die größeren Länder.

Den kleineren Mitgliedstaaten in den legislativen Organen der EU überproportionale Stimmrechte einzuräumen, widerspricht den Prinzipien demokratischer Legitimation.

Dennoch kann man mit solchen Ungleichgewichten im Rat leichter leben als im Parlament. Das zeigen auch föderale Verfassungen, insbesondere die Deutschlands und der USA.

Vor diesem Hintergrund könnten die unterschiedlichen Interessenlagen durch die folgenden Vorschläge miteinander versöhnt werden:

- Die bestehende Form der Abstimmung im Rat wird beibehalten; möglicherweise könnten kleinere Veränderungen an den Stimmrechten der Mitgliedstaaten mit weniger als 2 Millionen Einwohnern vorgenommen werden.
- Die künftige Zusammensetzung des Parlaments sollte die Größe der Bevölkerung der Mitgliedsländer widerspiegeln. Dies würde idealerweise bedeuten, daß in einer künftigen EU mit 27 Mitgliedstaaten und fast 500 Millionen Einwohnern die 700 Parlamentsmitglieder in 700 Wahlkreisen gewählt werden und jeweils ungefähr 700 000 Personen repräsentieren.
- Das Parlament sollte es umfassende Gesetzgebungskompetenzen erhalten: In Zukunft sollte die gesamte Gesetzgebung der Zustimmung sowohl des Rates als auch des Parlaments nach dem Mitentscheidungsverfahren unterliegen.

III.

Größe und Zusammensetzung der künftigen Kommission

Die Zahl der Kommissionsmitglieder sollte auf zwanzig beschränkt bleiben.

Auch in einer erweiterten Union wird es nicht möglich sein, in der Kommission mehr als zwanzig Geschäftsbereiche einzurichten. Jede weitere Erhöhung der Zahl der Kommissare würde ihre Effektivität vermindern und die Kommission daran hindern, sich ihren eigentlichen Aufgaben zu widmen.

Das Argument, nach dem jeder Mitgliedstaat in der Kommission vertreten sein muß, ist trügerisch: Die Kommission muß das übergeordnete Europäische Interesse verkörpern, das mehr ist als nur die Summe der Einzelinteressen der Mitgliedstaaten. Zur Verteidigung ihrer spezifischen Interessen müssen sich die Mitgliedstaaten auf ihre 'Ständigen Vertreter' in Brüssel stützen.

Wie sollten die Kommissare in Zukunft ernannt werden?

Ein einfaches, aber effektives System könnte folgendermaßen aussehen:

- Der Präsident wird ernannt, so wie dies im Amsterdamer Vertrag vorgesehen ist; allerdings sollte dafür eine qualifizierte Mehrheit ausreichen.
- Was die Kommissare angeht steht es den Mitgliedstaaten frei, jeweils einen Kandidaten vorzuschlagen. Aus dem Kreis dieser Kandidaten stellt der designierte Präsident sein Team zusammen. Dabei bleibt es seinem politischen Geschick überlassen, ein nach fachlichen Qualifikationen, politischen Überzeugungen und regionaler Herkunft der Kandidaten ausgewogenes Team zusammenzustellen, um auf diese Art die Zustimmung der Mitgliedstaaten – in Form einer qualifizierten Mehrheit – sowie das Vertrauensvotum des Parlaments zu erhalten.
- Dem Präsidenten sollte es freigestellt sein, Junior- und Seniorskommissare sowie Kommissare ohne Geschäftsbereich zu ernennen oder ein Rotationsprinzip einzuführen.

Dieser Vorschlag widerspricht den etablierten Gewohnheiten. Dennoch könnte sich die zukünftige Union mit der Umsetzung dieses Vorschlags am ehesten die Vorteile einer starken Kommission sichern. Zudem werden sich die Mitgliedstaaten, da sie nicht mehr von 'sicheren' Kommissaren ausgehen können,

stärker als in der Vergangenheit darum bemühen, Top-Kandidaten vorzuschlagen.