

## **Für eine demokratische und handlungsfähige EU: Empfehlungen für die Arbeit des Konvents**

Die Erklärung von Laeken zur Zukunft der EU eröffnet ein neues Kapitel der Vertragsreform.

Für die bevorstehende Reform gibt es zwei Prioritäten, auf die sich der Konvent konzentrieren sollte. Erstens, die europäische Handlungs- und Funktionsfähigkeit nach Innen und nach Außen zu erhalten und zu verbessern. Zweitens, die Legitimität der europäischen Institutionen zu erhöhen.

Der Konvent sollte mit großem Nachdruck auf fünf Reformen bestehen:

1. Entscheidungen des Ministerrates werden mit Mehrheit getroffen, mit Ausnahme von Entscheidungen über Vertragsänderungen oder sicherheits- und verteidigungspolitisch relevante Maßnahmen.
2. Das Europäische Parlament (EP) erhält ein generelles Mitentscheidungsrecht über die Gesetzgebung.
3. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden nach einem einheitlichen einfachen Wahlverfahren gewählt.
4. Der Kommissionspräsident wird vom Europäischen Parlament benannt, die Kommission durch Rat und EP bestätigt.
5. Die europäischen Vertragstexte werden in Richtung auf eine europäische Verfassung neu gestaltet.

Die Vorschläge des Konvents sollten sich auf vordringliche Reformen konzentrieren, die für das demokratische Funktionieren der erweiterten EU unverzichtbar sind und von einer breiten Mehrheit des Konvents getragen werden. Nur dann besteht eine Aussicht, dass der Europäische Rat des Jahres 2004 ihnen folgt.

## **Für eine demokratische und handlungsfähige EU: Empfehlungen für die Arbeit des Konvents**

Die Erklärung von Laeken zur Zukunft der EU eröffnet ein neues Kapitel der Vertragsreform. Zum ersten Mal wird ein Konvent mit 107 politischen Persönlichkeiten aus den Parlamenten und Regierungen der 15 Mitgliedstaaten, der 13 künftigen Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission beauftragt, Vorschläge für die Reformen vorzulegen.

Dem Konvent bietet sich die große Chance, im Verlauf einer umfassenden Zukunftsdebatte auf die Beschlüsse des Europäischen Rates Einfluss zu nehmen. Dieser Einfluss wird um so deutlicher sein, je besser es dem Konvent gelingt, konkret auf die wesentlichen Problemstellungen einzugehen.

Die nachstehenden Anregungen sind ein Beitrag zu dieser wichtigen Debatte. Sie greifen aus den 64 Fragestellungen, die die Erklärung von Laeken für den Konvent formuliert hat, diejenigen auf, deren Beantwortung für den weiteren Reformprozess und die Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union unerlässlich erscheint.

### **I.**

#### **Die Vision für Europas Zukunft offen halten**

Die Entwicklung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union ist die Geschichte eines Erfolges. Nicht umsonst ersuchen immer mehr europäische Länder um die Aufnahme in diese Union. Die reibungslose Einführung des Euro hat darüber hinaus gezeigt, dass die Bürger Europas die europäische Integration manchmal schneller und unproblematischer verwirklichen als ihre Regierungen.

Die EU wird auf 25 und mehr Mitglieder anwachsen. Damit stellt sich die Frage nach der zukünftigen Gestalt dieses Gemeinwesens *sui generis*.

Niemand vermag heute zu sagen, wie die "Verfassung" der EU im Jahre 2025 aussehen wird. Die Entwicklung der Union lässt jedoch bereits heute Tendenzen deutlich werden, die für den weiteren Ausbau der Europäischen Union mit entscheidend sein werden. So wird es wahrscheinlich in absehbarer Zeit noch kein europäischer Bundesstaat sein, sondern eher ein auf mehreren Ebenen organisiertes Gemeinwesen, in dem die Identität und die Traditionen der Mitgliedstaaten respektiert werden und die Vielfalt Europas gewahrt bleibt.

Unabhängig von der Verfasstheit der Europäischen Union ist entscheidend, dass sie ihren Werten verpflichtet bleibt: die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, soziale Gerechtigkeit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

## II.

### **Die Reform 2004 ist eine wichtige Etappe auf dem Weg zu einer europäischen "Staatlichkeit"**

Für die Reform gibt es zwei Prioritäten, auf die sich der Konvent konzentrieren sollte. **Erstens**, die europäische **Handlungs- und Funktionsfähigkeit** nach Innen und nach Außen zu erhalten und zu verbessern. **Zweitens**, die **Legitimität** der europäischen Institutionen zu erhöhen.

Die bevorstehende Erweiterung der Europäischen Union von 15 auf 25 und mehr Mitgliedstaaten stellt eine große Herausforderung für die **Handlungs- und Funktionsfähigkeit** der Union dar. Die Interessengegensätze in einer erweiterten Union, in der die Spannungen zwischen Arm und Reich, zwischen Groß und Klein weiter zunehmen werden, enthalten so viel Sprengstoff, dass die Entscheidungsfähigkeit der Union gefährdet ist.

Die bisherigen Entscheidungsmechanismen bedürfen daher einer gründlichen Überprüfung. Hierauf sollte sich ein wesentlicher Teil der Beratungen des Konvents konzentrieren. Der Konvent wird auch daran gemessen werden, ob es ihm gelingt, dem Europäischen Rat klare und mutige Vorschläge zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit der erweiterten Union vorzulegen.

Die Diskussion über die **Legitimität der europäischen Institutionen** ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die EU für die von ihr unmittelbar betroffenen Menschen ein „Buch mit sieben Siegeln“ ist. Der Konvent sollte sich mit dem Defizit an Verständlichkeit, Demokratie und Transparenz befassen und Vorschläge machen, die Bürger und Entscheidungsträger einander „näher bringen“.

## III.

### **Auf fünf vordringliche Reformen konzentrieren**

Der Konvent sollte mit großem Nachdruck auf fünf Reformen bestehen. Jede von ihnen ist für das demokratische Funktionieren der erweiterten Union von vitaler Bedeutung:

- Entscheidungen des Ministerrates werden mit Mehrheit getroffen, mit Ausnahme von Entscheidungen über Vertragsänderungen oder sicherheits- und verteidigungspolitisch relevante Maßnahmen.
- Das Europäische Parlament (EP) erhält ein generelles Mitentscheidungsrecht über die Gesetzgebung.
- Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden nach einem einheitlichen einfachen Wahlverfahren gewählt.
- Der Kommissionspräsident wird vom Europäischen Parlament benannt, die Kommission durch Rat und EP bestätigt.
- Die europäischen Vertragstexte werden in Richtung auf eine europäische Verfassung neu gestaltet.

## **Erstens, Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat**

Der Ministerrat sollte seine Entscheidungen künftig mit qualifizierter Mehrheit treffen können, mit Ausnahme von Entscheidungen über Vertragsänderungen oder sicherheits- und verteidigungspolitische Fragen.

Für die Handlungsfähigkeit einer EU 25 plus ist die **Abschaffung der Veto-Möglichkeit** von vitaler Bedeutung. Solange einzelne Mitgliedstaaten wegen des Einstimmigkeitsgebots, das noch immer bei mehr als 60 Vertragsbestimmungen gilt, Beschlüsse beliebig lange blockieren können, werden notwendige Entscheidungen oft jahrelang nicht getroffen.

Der Konvent sollte daher den Regierungschefs eine klare Empfehlung für die Einführung der Mehrheitsentscheidung als Regel geben. Das sollte auch für sogenannte „sensible“ Bereiche gelten, etwa für die Außenpolitik, die Einwanderungs- und die Rechtspolitik. Für diese Bereiche könnte übergangsweise zunächst eine „super-qualifizierte Mehrheit“ vorgesehen werden.

Das **Abstimmungsverfahren sollte vereinfacht werden**, Beschlüsse künftig mit doppelter Mehrheit zustande kommen können: Mindestens die Hälfte der Mitgliedstaaten, die mindestens die Hälfte der Bevölkerung der EU repräsentieren, für alle legislativen Entscheidungen, zwei Drittel Mehrheiten für Beschlüsse in allen sensiblen Bereichen.

Ein solches Verfahren hätte vier Vorteile gegenüber der gegenwärtigen Regelung:

- Es ist einfach und bedarf keiner komplizierten Rechnungen, um die Mehrheiten festzustellen.
- Es ist transparent; jeder kann leicht feststellen, wie die Mehrheit zustande gekommen ist.
- Es ist effizient; denn es erleichtert das Zustandekommen von Mehrheiten.
- Es ist demokratisch; die Entscheidungsträger wissen immer mindestens die Hälfte bzw. zwei Drittel der EU-Bevölkerung hinter sich.

## **Zweitens, volles Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments in der Gesetzgebung**

23 Jahre nach der ersten Direktwahl sind die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments immer noch eingeschränkt. Das gilt für wesentliche Bereiche der Gesetzgebung wie die Agrarpolitik, die Innen- und die Justizpolitik sowie für die Erstellung des Haushaltsplans der EU.

Das EP sollte künftig alle **Rechtsakte gleichberechtigt** mit dem Rat „**mitentscheiden**“. Ihm sollte vollständige Haushaltsbefugnis über sämtliche Ausgaben der EU eingeräumt werden. Es muss Haushaltsposten aufstocken oder reduzieren können, sofern dabei die gesetzlichen Grundlagen und das Prinzip des ausgeglichenen Haushalts beachtet werden und der Rat mit einfacher Mehrheit zustimmt.

Für die Vertretung der Interessen der EU-Mitgliedstaaten im Brüsseler Institutionengefüge haben sich die nationalen Regierungen bewährt. Es ist keine weitere legislative Kammer aus Vertretern der nationalen Parlamente notwendig. Es obliegt den nationalen Parlamenten, das Verhalten ihrer Regierungen auf europäischer Ebene zu kontrollieren und Rechenschaft zu fordern.

### **Drittens, Wahl zum Europäischen Parlament nach einheitlichem Wahlverfahren**

Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden noch immer nach 15 unterschiedlichen Verfahren gewählt. In den meisten Mitgliedstaaten erfolgt die Wahl aufgrund von nationalen Listen. Das führt zu Anonymität der Beziehungen zwischen Wählern und Abgeordneten. Kaum ein Wähler kennt „seinen“ Abgeordneten, an den er sich wenden kann. Dieser Mangel an „demokratischer Transparenz“ sollte möglichst rasch durch eine Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahlrecht beseitigt werden.

### **Viertens, stärkere demokratische Legitimation der Kommission**

Die Vertragsbestimmungen für die **Besetzung der Kommission** sollten in folgendem Sinne geändert werden:

- Die europäischen Parteien benennen für die Europawahlen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten.
- Das Europäische Parlament wählt mit der Mehrheit seiner Mitglieder den Kommissionspräsidenten. Diese Wahl bedarf der Bestätigung durch den Rat.
- Die Mitgliedstaaten machen dem gewählten Präsidenten Vorschläge für die Kommissionsmitglieder.
- Der Kommissionspräsident wählt die Kommissionsmitglieder aus.
- Er nimmt die Ressortverteilung vor.
- Die Kommission bedarf des Vertrauensvotums von EP und Rat.

Diese Vertragsänderung hätte vier wichtige **Vorteile** für das **demokratische Funktionieren** der künftigen EU:

- Das Europäische Parlament erhält einen stärkeren Einfluss auf die Zusammensetzung der Kommission. Damit wird auch für den Wähler klarer, was bei den Wahlen zum Europäischen Parlament auf dem Spiel steht.
- Die Europawahlen werden wichtiger, weil das Parlament eine entscheidende Rolle bei der Besetzung eines der wichtigsten politischen Ämter in Europa erhält.
- Der Präsident der Kommission erhält eine stärkere demokratische Legitimation.
- Er erhält einen größeren Einfluss auf die Gestaltung der Kommission.

Dieses Verfahren würde nichts an der parteipolitischen Ausgewogenheit der Kommission ändern. Aufgrund des Vertrages bleibt die Kommission dem europäischen Gemeinwohl verpflichtet; ihr obliegt es, das „europäische Interesse“ zu definieren und zu verteidigen, welcher parteipolitische Couleur ihr Präsident auch sein mag.

### **Fünftens, eine Vereinfachung und Konsolidierung der Verträge in Richtung auf eine europäische Verfassung**

Eine Überarbeitung der Verträge ist vordringlich. Sie sollte sich folgende vier Ziele setzen:

- **Vereinfachung** der bestehenden Vertragstexte;
- **Konsolidierung** aller Vertragsbestimmungen in einem Text;
- Eingliederung der **Grundrechts-Charta**;
- Transparenz der **Kompetenzabgrenzung** zwischen Union und Mitgliedstaaten.

Das europäische Vertragsrecht enthält eine große Anzahl von überholten Bestimmungen, von detaillierten, oft inkohärenten Verfahrensvorschriften und politischen Handlungsanweisungen, die besser im Sekundärrecht ihren Platz haben. Eine Arbeitsgruppe des Konvents sollte sich daher mit der **Vertragsvereinfachung** befassen und dazu präzise Vorschläge unterbreiten.

Der EU-Vertrag sollte mit dem EG-Vertrag zu einem **einzigem kohärenten Vertragstext** verschmolzen werden. Die Unterscheidung zwischen „Union“ und „Gemeinschaft“ ist verwirrend und unnötig. Sie sollte ebenso verschwinden wie die „drei Säulen“. Es genügt, eine neue Präambel zu redigieren und die Titel betreffend Rechts-, Innen-, Außen- und Sicherheitspolitik in den neuen umfassenden EU-Vertrag zu überführen. Dabei sollten die Texte wesentlich vereinfacht werden.

Die vom Europäischen Rat in Nizza in Form einer Erklärung angenommene **Grundrechte - Charta** sollte Teil des konsolidierten EU-Vertrages werden, so dass der Europäische Gerichtshof (EuGH) bei Streitigkeiten angerufen werden kann (Normenkontrolle).

Der konsolidierte Vertrag sollte die **Kompetenzen** zwischen Union und Mitgliedstaaten genauer präzisieren. Dabei sollten vier Punkte beachtet werden.

Erstens, die **Besorgnis** über Kompetenzverlagerungen von den Mitgliedstaaten auf die EU ist **unbegründet**. Die Kompetenznormen sind im EU-Vertrag präzise formuliert. Soweit Kompetenzverlagerungen stattgefunden haben, wurde dies von den Mitgliedstaaten entschieden, weil letztere zunehmend Schwierigkeiten haben, Zuständigkeiten befriedigend wahrzunehmen (z.B. Währung, Wettbewerb, Außenbeziehungen). Jede Kompetenzverlagerung unterliegt dem Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5 EG-Vertrag), der die effektive Ausübung der von den Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene verlagerten Kompetenzen in Bereichen nicht-ausschließlicher Zuständigkeit nur gestattet, wenn die angestrebten Ziele von den Mitgliedstaaten nicht befriedigend erreicht und auf der europäischen Ebene besser verwirklicht werden können.

Zweitens, der **EuGH wacht** über die Einhaltung dieser Vertragsvorschrift. Das kann auch durch einstweilige Verfügungen geschehen. Weil die Regierungen und Parlamente die Ausübung, Einhaltung und Fortentwicklung der EU-Kompetenzen im Ministerrat direkt verantworten bzw. kontrollieren, bedarf es auch nicht der Einrichtung eines besonderen Ausschusses für die Überwachung des Subsidiaritätsgrundsatzes.

Drittens, für die **Rechtsetzung** besitzt die Union nur in sehr **wenigen Bereichen ausschließliche Zuständigkeit** (Geldpolitik, Zollunion und Außenhandel, Binnenmarkt). In allen anderen Politikfeldern teilen sich Union und Mitgliedstaaten die Zuständigkeiten. In einigen Bereichen wie Wettbewerb und Subventionen, Landwirtschaft oder Fischerei spielt die Union dabei die größere Rolle. In anderen wie Außenbeziehungen und makroökonomische Steuerung sollte das künftig der Fall sein, weil auf diesen Feldern europaweite Lösungen effektiver sind. In allen übrigen Bereichen - vor allem soziale Sicherheit, Erziehung, Kultur, innere Sicherheit - obliegt den Mitgliedstaaten die Hauptverantwortung. Es scheint weder nötig noch durchsetzbar, vorläufig an dieser Grundverteilung Wesentliches zu verändern.

Viertens, die **Ausführung** von Rechtsvorschriften obliegt grundsätzlich den **Mitgliedstaaten**. Nur im Bereich des Wettbewerbsrechts und Teilen des Außenhandelsrechts verfügt die EU (EG) über unmittelbare Zuständigkeit für die Ausführung.

### **Zudem: Eine handlungsfähige gemeinsame Außenpolitik**

Die Europäische Union muss ihre Handlungsfähigkeit auch nach Außen hin effektiver gestalten. Die EU hat in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte auf dem Wege zu besserer außenpolitischer Abstimmung gemacht. Aber sie ist von einer wirklich „**gemeinsamen Außenpolitik**“ noch **weit entfernt**.

Der Konvent sollte in erster Linie auf praktische Verbesserungen zielen. Wesentliche Elemente sollten sein:

- **Außenpolitische Akte** sollten grundsätzlich auf Vorschlag der Kommission vom Rat beschlossen werden, sofern der Außenpolitische Ausschuss des EP bzw. das EP selbst eine positive Stellungnahme abgegeben hat.
- **Internationale Verträge**, die die Kommission im Namen der EU aushandelt, bedürfen der Ratifikation durch den Rat und das EP. Die oft extrem langwierige Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten sollte entfallen.
- Das Amt des Hohen Beauftragten für die GASP sollte in Personalunion mit dem für **Außenbeziehungen** zuständigen Kommissionsmitglied ausgeübt werden. Damit wird die zunehmende Friktion zwischen zwei „außenpolitischen Apparaten“ verhindert.

## **III.**

### **Erwartungen an den Konvent**

Vom Konvent wird vor allem zweierlei erwartet.

Erstens, klar formulierte Vorschläge an den Europäischen Rat.

Sie sollten sich auf vordringliche Reformen konzentrieren, die für das demokratische Funktionieren der erweiterten EU unverzichtbar sind und von einer breiten Mehrheit des Konvents getragen werden. Nur dann besteht eine Aussicht, dass der Europäische Rat ihnen folgt. Daher ist es für den Erfolg des Konvent notwendig, sich auf das Wesentliche zu konzentrieren und für die wirklich entscheidenden Reformen breite Mehrheiten im Konvent zu bilden.

Zweitens, die Aufnahme dieser Vorschläge in einen Text, der Grundlage einer europäischen Verfassung sein kann. Dieser sollte so formuliert sein, dass er von der Regierungskonferenz möglichst ohne substantielle Änderungen angenommen werden kann.

---