

*Bertelsmann Europa-Kommission*

## **Europas Vollendung vorbereiten**

Forderungen an die  
Regierungskonferenz 2000

vorgelegt durch

*Werner Weidenfeld (Vorsitz)*

*Franco Algieri*

*Claus Giering*

*Annette Heuser*

*Meinhard Hilf*

*Olaf Hillenbrand*

*Josef Janning*

*Thomas Jansen*

*Michael Kreile*

*Wolfgang Merkel*

*Peter-Christian Müller-Graff*

*Ingolf Pernice*

*Dirk Rumberg*

*Roland Sturm*

*Michael Zürn*

© Verlag Bertelsmann Stiftung  
Gütersloh 2000

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	<b>5</b>
<b>1. Das Ringen um strategische Entscheidungen</b> .....	<b>7</b>
<b>2. Die „Left-overs“ von Amsterdam</b> .....	<b>9</b>
2.1 Die Reform der Kommission.....	9
2.2 Die Schaffung einer fairen Stimmengewichtung im Rat .....	11
2.3 Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen .....	15
<b>3. Die Weiterentwicklung des politischen Systems</b> .....	<b>17</b>
3.1 Die Einbeziehung des Europäischen Parlamentes in das Reformpaket.....	17
3.2 Die Führungsfrage im Rat.....	21
3.3 Die Erweiterungsvorbereitung der übrigen Gemeinschaftsinstitutionen.....	23
3.4 Die „Entfesselung“ der verstärkten Zusammenarbeit.....	24
<b>4. Der Einstieg in die Vollendung der Integration</b> .....	<b>27</b>
4.1 Die Grundrechtscharta .....	27
4.2 Die Verfassung.....	29
<b>5. Das große Europa regieren</b> .....	<b>33</b>
<b>Übersicht: Unterschiedliche Reichweite der Reformatoptionen</b> .....	<b>36</b>
<b>Die Mitglieder der Bertelsmann Europa-Kommission</b> .....	<b>37</b>
<b>Die Projektpartner</b> .....	<b>39</b>

# Vorwort

Die Europäische Union strebt eine Erweiterung auf 28 und mehr Mitgliedstaaten an. Diese Perspektive eines großen Europas erfordert gleichzeitig einen Zuwachs an Handlungsfähigkeit. Doch werden derzeit die Effizienz und Legitimation europäischer Entscheidungen in Frage gestellt. Die Krisensymptome der europäischen Integration betreffen das Verhältnis von Gemeinschaftsinstitutionen und Mitgliedstaaten ebenso wie die nachlassende Akzeptanz durch die Bürger und Regionen.

Der Hebel zur Bewältigung dieser Defizite und zur Vorbereitung der Erweiterung soll die Regierungskonferenz zur Reform des Vertrags von Amsterdam sein. Doch durch die Beschränkung der Reformagenda auf eine neue Stimmengewichtung im Rat, die mögliche Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen sowie die Veränderung von Anzahl und Auswahl der Kommissare werden nur einige der zentralen Herausforderungen für die Weiterentwicklung Europas angenommen. Und selbst für diese drei Reformbereiche ist ein Durchbruch noch nicht in Sicht: Kein Land möchte auf „seinen“ Kommissar verzichten, es fehlt ein Konsens über Gestaltung und Reichweite der neuen Stimmengewichtung im Rat, und die wohl wichtigste Reform – die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen – droht aufgrund nationaler Bedenken zu einem eher symbolischen Akt zu geraten. Einer Ausweitung der Themen der Regierungskonferenz auf andere wichtige Bereiche wie die stärkere Beteiligung des Europäischen Parlamentes oder die Erleichterung flexibler Integrationsschritte steht die Mehrzahl der Mitgliedstaaten skeptisch gegenüber.

Ein grundsätzliches Scheitern der Verhandlungen wird kein Mitgliedstaat angesichts der zu erwartenden Folgen für den gesamten Einigungs- und Erweiterungsprozess in Kauf nehmen wollen. Die Gefahr ist jedoch groß, dass in Nizza die Einhaltung des Zeitplans höher bewertet wird als die Qualität der Ergebnisse. Für die Zukunft der Integration wäre ein solches Ergebnis bedenklich. Auf dieser Grundlage fände eine halbherzige Erweiterung statt, die einen erheblichen Verlust an Handlungsfähigkeit der Europäischen Union mit sich bringen würde.

Die Alternative dazu ist eine grundlegende Veränderung der Unionsstrukturen. Die Bertelsmann Europa-Kommission hat sich daher zum Ziel gesetzt, die Eckpunkte einer Neuordnung des politischen Systems für eine Europäische Union mit 28 oder mehr Mitgliedstaaten aufzuzeigen. Die einzelnen Aspekte wurden durch Arbeitspapiere aufbereitet und im Kreis der Europa-Kommission diskutiert. Die Ergebnisse sind in dieser Denkschrift zusammengefasst. Auch wenn nicht alle Mitglieder in allen Einzelheiten einer Meinung sind, besteht Einigkeit über die grundsätzlichen Anforderungen an die Regierungskonferenz 2000: Die nötigen Reformen umfassen eine effektive Lösung für

die „Left-overs“ von Amsterdam, eine gezielte Weiterentwicklung des politischen Systems und den Einstieg in die Finalität der Europäischen Union. Nur so können Effizienz, Legitimation und Akzeptanz verbessert und die Vertiefung der Integration mit ihrer Erweiterung in Einklang gebracht werden.

*Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld*

*Mitglied des Vorstandes der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh;*

*Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung (C•A•P)*

*an der Ludwig-Maximilians-Universität, München*

# 1. Das Ringen um strategische Entscheidungen

Europa hat in den letzten Jahren weit reichende strategische Entscheidungen getroffen. Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wurden die Kompetenzen der Europäischen Union ausgeweitet, ihre Institutionen gestärkt und die Legitimation europäischer Entscheidungen erhöht. Die Währungsunion wurde mit elf Staaten begonnen, die Schaffung eines europäischen Rechtsraumes sowie der Ausbau der Außen- und Sicherheitspolitik um eine Verteidigungskomponente wurden beschlossen. Die Mitgliederzahl ist auf 15 angestiegen, mit zwölf Beitrittskandidaten wird verhandelt, die Türkei hat den Beitrittsstatus erhalten und weitere Staaten im Osten und Südosten des Kontinents streben die Mitgliedschaft an. Gleichzeitig ringt die EU jedoch mit gravierenden strukturellen Problemen. Ob im Hinblick auf die Gemeinschaftsinstitutionen, die Gemeinschaftspolitiken, das Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander, die Zustimmung der Bürger, die Erweiterungsvorbereitungen oder die Zukunftsperspektiven des Integrationsprozesses – überall treten Risse im Einigungswerk zutage:

- Die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 1999 fielen ernüchternd aus. Lediglich jeder zweite Bürger ging wählen, und dann entschieden letztlich meist innerstaatliche Erwägungen über die Stimmabgabe. Die neue Kommission ist kaum ein halbes Jahr im Amt, doch sind ihre Vorschusslorbeeren bereits verwelkt. Die internen Reformen kommen nur langsam voran und Präsident Prodi wird in den Medien mangelnde Führungsstärke sowie das Fehlen einer Vision über Europas Zukunft vorgeworfen. Der Rat der EU wird immer mehr zum Ausführungsgehilfen der Staats- und Regierungschefs. Ohne einen Entschluß des Europäischen Rates können Fortschritte kaum mehr erzielt werden.
- Die Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten liegt grundsätzlich im Argen. Einerseits wurden immer mehr Aufgaben an die europäische Ebene delegiert, andererseits werden die damit verbundenen Zentralisierungstendenzen beklagt. Das Fehlen einer klaren Kompetenzverteilung, die die Interessen aller beteiligten politischen Ebenen berücksichtigt, macht die EU-Politik angreifbar. Aufgrund des weitreichenden Zwangs zur einstimmigen Entscheidung sind grundlegende Reformen der zentralen Gemeinschaftsaufgaben kaum durchzusetzen. So entsprechen die Berliner Beschlüsse zur Agrar- und Strukturpolitik sowie zur Finanzierung des EU-Haushalts weniger einer substanziellen Reform als vielmehr einer Zementierung von Besitzständen. Konflikte zwischen den bisherigen Zahlern, die wohl noch mehr zahlen müssen, den jetzigen Empfängern, die an Zuschüssen verlieren werden und den künftigen Mitgliedstaaten, die möglichst viel erhalten wollen, sind bei der Beibehaltung des Status quo vorprogrammiert.
- Die Beitrittsverhandlungen werden heute bereits vom Ringen um die Verteilung der vorhandenen Ressourcen geprägt. Vor allem aber sehen die Bürger in den meisten Mitgliedstaaten wie auch in den Kandidatenländern der Erweiterung bzw. dem Bei-

tritt mit Sorge entgegen. Der Nutzen und die Chancen einer großen Europäischen Union konnten bisher noch nicht genügend vermittelt werden. Dieser Legitimations-, Effizienz-, und Akzeptanzverlust der Gemeinschaftsinstitutionen bedroht die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit der Europäischen Union. Mit den gegenwärtigen politischen Strukturen sind die internen wie externen Herausforderungen der Zukunft nicht zu bewältigen. Ohne grundlegende Reformen würde die Erweiterung die vorhandenen Schwierigkeiten noch verstärken.

Bisher zeichnen sich keine Lösungen für die strukturellen Probleme ab. Das liegt vor allem daran, dass die Europäische Union die Frage nach ihrer Identität, ihrer Reichweite und Tiefe noch nicht beantwortet hat. Es fehlt die Einsicht und der Wille, die institutionelle Weiterentwicklung in den Gesamtkontext der zukünftigen Identität einer großen Europäischen Union zu stellen. Es ist auffällig, dass nur Wenige konkret von den Anforderungen an eine Union mit 28 Mitgliedstaaten sprechen. Wenn man die politischen Vorgaben von Helsinki dagegen als Maßstab nähme, würden die strategische Entscheidungen leichter fallen. Dann könnte zielgerichtet an einem Regierungssystem gearbeitet werden, dass auch in Zukunft die Handlungsfähigkeit einer großen Union sicherstellt.

Was aber ist die politische Antwort der EU-Mitgliedstaaten? Sie beschränkt sich weitgehend auf die Neugewichtung der Position der einzelnen Mitgliedstaaten im Institutionengefüge, wie sie derzeit auf der Regierungskonferenz 2000 verhandelt wird. Entsprechend steht der Erhalt bzw. die Ausdehnung von Einfluss und Status der einzelnen Regierungen in den Gemeinschaftsinstitutionen im Mittelpunkt der Argumentation. Die Lehren aus der Europawahl und dem Rücktritt der Kommission, aus sinkender Akzeptanz und mangelnder Legitimation europäischer Entscheidungen wurden dagegen nicht gezogen. Denn die Dimensionen der demokratischen Legitimation europäischer Institutionen und Entscheidungsverfahren sowie die Notwendigkeit einer umfassenden Vorbereitung der EU auf die Erweiterung bleiben weitgehend ausgeblendet.

Eine Ausweitung zumindest der institutionellen Reformagenda erscheint unumgänglich, wenn die Akzeptanz der weiteren europäischen Integration und die Handlungsfähigkeit der Union nach der Erweiterung nicht gefährdet werden sollen. Dazu gehören neben der Stärkung und Reform des Europäischen Parlamentes auch die Reform der übrigen Organe, deren kontrollierende (EuGH, EuR) bzw. intermediäre (AdR, WSA) Funktionen auch in einer erweiterten Europäischen Union gewährleistet sein müssen. Die bisherigen Bestimmungen zur „verstärkten Zusammenarbeit“ sollten so umgestaltet werden, dass sie in einer EU mit mehr als 20 Mitgliedstaaten tatsächlich ihren Zweck erfüllen können, nämlich ein Voranschreiten der willigen und fähigen Mitgliedstaaten über den vorhandenen Rechtsbestand hinaus zuzulassen. Dabei dürfen die Prinzipien der Kohäsion, der Solidarität und auch der Einheit der Anwendung des Rechts, das dem Bürger Gleichheit vor dem Gesetz verbürgt, nicht außer Acht gelassen werden.

Ferner sollte die Regierungskonferenz einen Ausblick auf die künftigen Entwicklungsperspektiven der EU geben. Dabei geht es weniger darum, bereits konkrete Beschlüsse über die weitere Konstitutionalisierung bzw. Konsolidierung des bestehenden Vertragswerkes zu fassen. Vielmehr müsste den Bürgern wie auch den Beitrittskandidaten verdeutlicht werden, in welche Richtung und mit welchen Perspektiven sich der Integrationszug fort bewegen soll. Nur so kann das Maß an Orientierung geboten werden, das die Union in Zeiten instabiler Zustimmung zur Integration bei den derzeitigen wie künftigen Mitgliedstaaten und ihrer Bürger benötigt.

## **2. Die „Left-overs“ von Amsterdam**

Die Vorbereitung der Institutionen auf die Erweiterung hätte bereits mit dem Vertrag von Amsterdam erfolgen sollen. In wichtigen Punkten konnte jedoch keine Einigung erzielt werden, so dass die Staats- und Regierungschefs die Absicht der Reform der Zusammensetzung der Kommission sowie einer neuen Gewichtung der Ratsstimmen nur in einem Protokoll zum Vertrag festgelegt haben. Belgien, Frankreich und Italien forderten darüber hinaus in einer gemeinsamen Erklärung eine „erhebliche Ausweitung des Rückgriffs auf eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit“, die eine unerlässliche Voraussetzung für den Abschluss der ersten Beitrittsverhandlungen sei. Auf dem Kölner Gipfel wurde auf dieser Grundlage die Behandlung der drei genannten Themen auf der Regierungskonferenz beschlossen. Über die Notwendigkeit der Reform besteht weitgehend Einigkeit – die Art und Weise der Umsetzung dieser Einsicht ist jedoch höchst umstritten.

### **2.1 Die Reform der Kommission**

Die Kommission verfügt in weiten Teilen der Gemeinschaftspolitiken über das alleinige Initiativrecht, ist die „Hüterin der Verträge“ und ist maßgeblich an der Exekutive beteiligt. Sie nimmt diese Aufgaben als Kollegium wahr. Ohne Reformen würde die Kommission in einer EU-28 auf 35 Mitglieder anwachsen. Je größer allerdings ein Gremium ist, desto stärker nimmt die Arbeitsfähigkeit ab: die Sitzungen werden länger, ein Konsens ist schwieriger zu erzielen, die Tendenz zur Gruppenbildung entsteht und die Entscheidungsvorbereitung wird nach außen verlagert. Ziel der Reform muss also die Wahrung von Handlungsfähigkeit und Effizienz der Kommission in einer erweiterten Europäischen Union sein.

In Amsterdam konnten sich die Staats- und Regierungschefs grundsätzlich auf eine Beschränkung der Anzahl der Kommissare auf 20 einigen. Dies großen Mitgliedstaaten verzichteten demnach im Zuge einer ersten Erweiterung um maximal fünf Staaten auf ihren zweiten Kommissar – dies aber auch nur dann, wenn ihre Stimmen im Rat höher gewichtet werden. Die wäre nicht mehr als eine Übergangslösung, da eine Erweiterung um mehr als fünf neue Mitglieder in absehbarer Zeit wahrscheinlich ist und der Verzicht auf die ständige Präsenz eines „eigenen“ Kommissars insbesondere von den kleinen Mitgliedstaaten wieder in Frage gestellt wird. Da in Amsterdam keine Einigung über die Art und Weise der Beschränkung auf 20 Kommissare erfolgte, gilt es dieses Problem neu aufzurollen und mögliche Modelle zu prüfen:

1. *Senior-/Junior-Modell*: In Amsterdam wurde ein Modell mit Senior- und Junior-Kommissaren diskutiert. Umstritten war aber die Frage der Stimmberechtigung sowie einer „gerechten“ und sinnvollen Aufteilung der Ressorts, der möglichen Stellvertreterpositionen und Sonderaufgaben. Auf eine Verteilung der Positionen und eine Art Rotationssystem bei den wichtigen Ressorts könnten sich die Mitgliedstaaten, bei Beibehaltung des Stimmrechts für alle Kommissionsmitglieder, sicherlich einigen. Setzt sich dieser Ansatz durch, würde sich am bestehenden System im Prinzip wenig ändern, außer dass einige Kommissare „Senior“ und die anderen „Junior“ genannt werden. Zwei Probleme wären damit verbunden: Es würde mit steigender Mitgliederzahl immer schwieriger, erstens eine sinnvolle Aufgabenverteilung vorzunehmen und zweitens eine Einigung im Plenum zu erreichen.
  
2. *Rotationsmodell*: Die Kommission hat in ihren Empfehlungen an die Regierungskonferenz die Festlegung einer Obergrenze von 20 Kommissaren in Verbindung mit einem Rotationsmodell in einer EU mit mehr als 20 Mitgliedstaaten empfohlen. Die Rotation könnte erfolgen, indem jeder Mitgliedstaat nach einer festgelegten Reihenfolge einen Platz in der Kommission erhält. Diese kann alphabetisch oder wie bei der Ratspräsidentschaft durch eine Folge von großen und kleinen Mitgliedstaaten gestaffelt sein. Denkbar wäre auch die Rotation nach einem „Regional-Modell“, in dem die Größe der Kommission durch die Schaffung „regionaler“ Kommissare für die kleineren Mitgliedstaaten verringert wird. So ist nach diesem Ansatz exemplarisch ein gemeinsamer „Benelux-Kommissar“, ein „Skandinavien-Kommissar“, ein „Baltikum-Kommissar“ usw. denkbar. Allerdings widersprechen alle Rotationsmodelle dem Streben der Mitgliedstaaten, in jeder Kommission angemessen vertreten zu sein.
  
3. *Staatssekretärmodell*: Ein Kompromissvorschlag ist die Aufwertung und „Politisierung“ der Generaldirektoren der Brüsseler Generaldirektionen. Im Sinne deutscher Staatssekretäre oder französischer Vizeminister würden diese die politische Leitung der einzelnen „Ministerien“ oder bestimmter Aufgabenbereiche dort übernehmen. Die „Staatssekretäre“ oder „Vizekommissare“ wären zwar nicht stimmberechtigt, aber immer noch Bestandteil der europäischen „Regierung“. Sie könnten die Kommissare im Kommissionskollegium, gegenüber anderen Institutionen und Drittstaaten sowie in der Öffentlichkeit vertreten und hätten erheblichen Einfluss auf die Arbeit in ihren Generaldirektionen. Damit wären weiterhin alle Mitgliedstaaten an der Regierung beteiligt und dieses System ließe sich auch unabhängig von der jeweiligen Anzahl der Mitgliedstaaten selbst bei einer großen Zahl neuer Mitglieder beibehalten. Die Kandidaten würden von den Mitgliedstaaten in Absprache mit dem Kommissionspräsidenten ernannt. Die Zuteilung der Aufgaben müsste durch den Kommissionspräsidenten erfolgen. Die langfristige Ausgewogenheit der nationalen Zusammensetzung bliebe dem diplomatischen Geschick künftiger Kommissionspräsidenten überlassen.
  
4. *Regierungsmodell*: Die weitreichendste Lösung wäre, die Bestimmung der Anzahl und die Zusammenstellung der Kommissare dem Kommissionspräsidenten zu überlassen. Der Rat und das Europäische Parlament sollten das ausgewählte Kabinett durch ihre Zustimmung mit tragen. Der Präsident würde vom Parlament gewählt und wäre diesem verantwortlich. Er könnte dann seine Kommission nach dem Vorbild

nationalen Regierungen an seinem „Regierungsprogramm“ ausrichten und eigene Schwerpunkte setzen. Damit würde auch der Charakter der Kommission als unabhängiges, den übergreifenden europäischen Interessen verpflichtetes Gremium wieder deutlicher hervortreten. Die langfristige Ausgewogenheit der nationalen Zusammensetzung bliebe auch hier dem diplomatischen Geschick künftiger Kommissionspräsidenten überlassen. Dies wäre sicherlich die effizienteste Lösung, trifft aber auch auf die größten Widerstände unter den Mitgliedstaaten.

*Vorschlag der Europa-Kommission:*

Mit Blick auf die Handlungsfähigkeit der Europäischen Kommission als Exekutive einer EU mit 28 Mitgliedstaaten ist das Regierungsmodell die konsequente Lösung. Die Kommission – und nicht der Ministerrat oder der Europäische Rat – kann am ehesten die Funktion einer Regierung im Institutionengefüge wahrnehmen. Falls sich dieses Ziel auf der Regierungskonferenz noch nicht verwirklichen lässt, sollten wenigstens erste Schritte auf dem Weg dorthin vorgenommen werden:

- Auch wenn weiterhin jeder Mitgliedstaat einen Kommissar entsendet oder eine feste Obergrenze der Anzahl der Kommissare in Verbindung mit einem Rotationssystem beschlossen wird, soll dem Kommissionspräsidenten die alleinige Verantwortung zur Verteilung der Aufgaben unter den Kommissionsmitgliedern zugestanden werden. Dies kann auch die qualitative Abstufung der Positionen nach Vizepräsidenten, Kommissaren und Vizekommissaren im Range von Staatssekretären bedeuten.
- Dem Kommissionspräsidenten sollen sowohl bei der Ernennung als auch bei der Entlassung einzelner Kommissare weiter führende Rechte zugebilligt werden. Die von Prodi als Absichtserklärung verlangte Rücktrittsbereitschaft soll in die Gemeinschaftsverträge aufgenommen werden.
- Ein individuelles Misstrauensvotum des Europäischen Parlamentes gegen einzelne Kommissare soll hingegen nicht gewährt werden, da es einzelne Kommissare erpressbar macht und dem Geist eines Kollegiums widerspricht. Das Parlament soll allerdings aufgrund der Erfahrungen mit der Kommissionskrise Anfang 1999 das Recht zur Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens gegen einzelne Kommissare erhalten.

## **2.2 Die Schaffung einer fairen Stimmengewichtung im Rat**

Bei Entscheidungen im Rat mit qualifizierter Mehrheit sind die Stimmen der einzelnen Mitgliedstaaten gewichtet. Damit sollen die Größenunterschiede der einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigt werden, wie dies auch in anderen föderal organisierten Kammern durchaus üblich ist. Seit der ersten Erweiterung der EG im Jahr 1973 wurde die Gewichtung der Stimmen im Rat nicht mehr verändert. Im Zuge der Erweiterung von der EG-9 auf die EU-15 sind aber hauptsächlich kleine und mittlere Staaten beigetreten, wodurch das relative Gewicht der großen Mitgliedstaaten abgenommen hat. Diese Tendenz wird durch die anstehende Erweiterung erneut verstärkt. Seit 1986 hat zu-

dem eine Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit stattgefunden, die zur Wahrung der Handlungsfähigkeit auch fortgesetzt werden muss.

In Amsterdam haben die Mitgliedstaaten daher beschlossen, die größeren Staaten durch eine neue Gewichtung der Stimmen oder durch die Einführung einer doppelten Mehrheit zu stärken, da diese zum einen die Voraussetzung für die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit ist und zum anderen mit der Bereitschaft der großen Mitgliedstaaten zur Aufgabe ihres zweiten Kommissars verknüpft wurde. Ein Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung der Beteiligungsrechte und der Zusammensetzung des Europäischen Parlamentes wurde bisher nicht hergestellt. Dabei tragen die Bemühungen, das Gewicht der Bevölkerung korrekter wider zu spiegeln, nur solange, wie es an der vollen Mitentscheidung eines wirklich proportional-repräsentativen Europäischen Parlamentes noch fehlt. Wäre dies der Fall, könnte die Stimmengewichtung im Rat als „Staatenkammer“ sogar eingeschränkt oder – wie z.B. im Senat der Vereinigten Staaten – ganz aufgehoben werden. Bis dahin ist jedoch eine neue Stimmengewichtung allein schon aufgrund des vorhandenen Legitimationsdefizits notwendig. Um mögliche Modelle zur Neugewichtung der Stimmen auf ihre Vorteile gegenüber dem Ist-Zustand zu überprüfen, sollten folgende Kriterien als Bewertungsgrundlage dienen:

- *Rebalancierung*: Die Neugewichtung sollte dazu führen, dass die Machtbalance zwischen kleinen, mittleren und großen Mitgliedstaaten vor allem auch mit Blick auf die Osterweiterung neu austariert wird. Denn hatten Deutschland, Frankreich und Italien in der EG-6 noch ein Gewicht von über 70%, ist dies in der EU-15 auf 34% abgesunken, während die zehn kleinen und mittleren Staaten – die zusammen mit knapp 77 Mio. weniger Einwohner haben als Deutschland – über rund 45% der Stimmen verfügen. Im tatsächlichen Entscheidungsprozess des Rates gibt es nur selten eine Frontstellung zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten. Diese tritt am ehesten dann in Erscheinung, wenn es – wie derzeit – um die Umverteilung institutioneller Machtressourcen geht. Vielmehr bilden sich je nach Politikfeld und Problemlage wechselnde Koalitionen mit gemischter Zusammensetzung. Es sollte allerdings bedacht werden, dass auch innerhalb einer Koalition von großen und kleinen Mitgliedstaaten das entsprechende Gewicht der Großen zu gewährleisten ist.
- *Gestaltungspotenzial*: Bisher steht in der Debatte der Erhalt von Sperrpotenzialen im Vordergrund. Eine neue Gewichtung sollte jedoch vor allem das Erreichen von Gestaltungsmehrheiten erleichtern, damit die erweiterte EU trotz zunehmender Interessenvielfalt handlungsfähig bleibt.
- *Statusprobleme*: Jede Reform der Gewichtung wird berücksichtigen müssen, dass Frankreich nicht gegenüber Deutschland, Belgien nicht gegenüber den Niederlanden sowie Spanien nicht gegenüber den anderen großen Mitgliedstaaten abgewertet werden wollen. Allerdings sollte für die Klarheit der Debatte um die Stimmengewichtung deutlich werden, dass dies in erster Linie eine Reform zur Verbesserung der Handlungsfähigkeit und zur Stärkung der Legitimation der Ratsentscheidungen und nicht zur Befriedigung von machtpolitisch und traditionell begründeten Statusansprüchen sein sollte.

Zur Neugewichtung wurden inzwischen zahlreiche Modelle vorgestellt, von denen im Folgenden vier näher untersucht werden: Der in Amsterdam vorgelegte Entwurf der niederländischen Präsidentschaft, die Verbindung einer moderaten Aufwertung der Stimmen der großen Mitgliedstaaten mit der Einführung einer doppelten Mehrheit bzw.

das Modell der „doppelten einfachen Mehrheit“ sowie die Festlegung eines abgestuften Zuweisungsschlüssels, der die Größe der Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt:

1. *Niederländisches Modell*: Dieses Modell wurde im Vorfeld des Amsterdamer Vertrages von der niederländischen Ratspräsidentschaft eingebracht. Die Prämisse ist, dass jeder Mitgliedstaat an Stimmen gewinnt, die großen Mitgliedstaaten allerdings deutlicher als die kleinen. Die Zuweisung der Stimmen erfolgt nach politischen Kriterien ohne offensichtliche Grundlage. Sie stärkt tatsächlich die größeren, optisch allerdings sämtliche Mitgliedstaaten. Eine Erleichterung von Gestaltungsmehrheiten erfolgt nur beschränkt.

2. *Modelle der doppelten Mehrheit*:

(2a) Nach diesem Vorschlag erhalten die fünf großen Mitgliedstaaten je zwei Stimmen mehr. Gleichzeitig wird die Annahme einer Entscheidung daran gekoppelt, dass die Stimmen der qualifizierten Mehrheit mindestens 60% der Bevölkerung repräsentieren, da bei Fortschreibung des bestehenden Systems in einer EU-27 bereits 50,3% der EU-Bevölkerung die qualifizierte Mehrheit erreichen könnten. Selbst nach der hier angenommenen moderaten Aufwertung der großen Mitgliedstaaten wären dies knapp 54%. Allerdings finden sich nur wenige Konstellationen, in denen eine qualifizierte Mehrheit ohne die Repräsentation von 60% der EU-Bevölkerung erreicht wird. Nur wenn Deutschland zusammen mit zwei der anderen drei großen Mitgliedstaaten in einer EU-27 dagegen stimmt, erreichen sie zwar nicht die Sperrminorität, stellen aber mehr als 40% der EU-Bevölkerung.

(2b) Die Kommission hat – in Anlehnung an frühere Überlegungen des Europäischen Parlamentes – ein „*Modell der doppelten einfachen Mehrheit*“ vorgeschlagen. Demnach wäre für die qualifizierte Beschlussfassung im Rat die einfache Mehrheit der Mitgliedstaaten nötig, die gleichzeitig die einfache Mehrheit der Bevölkerung repräsentieren muss.

Bei beiden Formen der doppelten Mehrheit ist die Festlegung der anzuwendenden Bevölkerungszahl problematisch, da sich zum einen abhängig von der gewählten Datenbasis und zum anderen abhängig von der gewählten Grundgesamtheit (wahlberechtigte Bürger oder alle Einwohner eines Landes) deutliche Unterschiede ergeben. Zudem ist das Hantieren mit Mehrheiten oder Minderheiten der EU-Bevölkerung bei Ratsentscheidungen demokratietheoretisch nur bedingt überzeugend. Denn der Rat ist nicht der Repräsentant eines europäischen Demos, sondern ein Organ, das Staaten vertritt, deren unterschiedliche Größe bisher bei der Stimmgewichtung berücksichtigt worden ist – und dies in wesentlich stärkerem Maße als es innerstaatlich etwa in Deutschland oder gar den Vereinigten Staaten von Amerika der Fall ist.

Letztlich ist der undemokratische „Sündenfall“ die Mehrheitsentscheidung an sich, solange sie nicht von einem gleichberechtigten Parlament in einem Zweikammer-System legitimiert und kontrolliert wird. Die Beibehaltung der Stimmengewichtung im Rat kann aber die auch langfristig kaum zu behebende Verletzung der proportionalen Repräsentativität von großen und kleinen Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament ausgleichen. Denn Legitimation und Akzeptanz von Entscheidungen folgen in der Union als einem transnationalen Gemeinwesen im Kern bisher aus einer Kombination des demokratischen Mehrheitsprinzips und des Prinzips der staatlichen und bevölkerungsbezogenen Gruppenrepräsentation.

Falls es dennoch zur Einführung einer doppelten Mehrheit – ob mit Stimmengewichtung oder einfacher Mehrheit der Mitgliedstaaten – kommt, könnte auch für die notwendige Sperrminorität eine Bevölkerungskomponente eingebaut werden. Denn in einer EU-27 könnten – je nach Modell – die 13 bzw. 14 kleinsten Staaten mit zusammen rund 10% der EU-Bevölkerung eine Entscheidung blockieren, die von 90% der EU-Bevölkerung getragen würde.

3. *Abgestuftes Modell*: Die doppelte Mehrheit ist als Sperrinstrument nützlich, aber nur in den seltensten Fällen in der Praxis relevant. Auch die demokratische Frage der Integration wird über diese Form der Berücksichtigung von Bevölkerungsrelationen nur scheinbar beantwortet. Zudem kommt eine deutliche Aufwertung der Stimmen der großen Mitgliedstaaten deren Gestaltungsinteressen eher zu Gute als die Einführung der doppelten Mehrheit. Die Alternative ist daher eine stärker abgestufte Neugewichtung der Stimmen. Nach diesem Modell wird für die ersten 18 Millionen Einwohner pro angefangene 1,5 Millionen, für den Raum zwischen 18 und 45 Millionen Einwohner pro angefangene 3 Millionen und über 45 Millionen Einwohner pro angefangene 5 Millionen je eine Stimme vergeben. Luxemburg – sowie später Zypern und Malta – erhalten je 2 Stimmen und Deutschland erklärt einseitig, nicht mehr Stimmen als Frankreich zu beanspruchen.

Stärker als im niederländischen Modell werden somit die großen Mitgliedstaaten aufgewertet. Die Neugewichtung erfolgt nach einem transparenten Schlüssel, der unabhängig von Anzahl und Zeitpunkt der künftigen Beitritte anwendbar ist. Grundsätzlich sind die möglichen Interessenkonstellationen näher an der Gestaltungsmehrheit als im niederländischen Modell. Das Gewicht der vier großen Mitgliedstaaten steigt in der EU-15 von 46% (Status quo) auf 55,5% der Stimmen (NL-Modell: 50,2%) und in einer EU-27 von 29,9% (Fortschreibung des Status quo) auf 39,5% der Stimmen (NL-Modell: 34,6%). Um eine Stärkung der großen Mitgliedstaaten zu erreichen, wäre dieses Modell damit effektiver als der Vorschlag der Niederlande.

*Vorschlag der Europa-Kommission:*

Modelle der doppelten Mehrheit beruhen zu stark auf der Anzahl der Einwohner als Ausschlag gebendes Kriterium und haben zudem nur wenig praktische Relevanz zur Stärkung des Gewichts der großen Mitgliedstaaten. Eine deutliche Aufwertung der Stimmen der großen Mitgliedstaaten hingegen kommt den Gestaltungsinteressen eher zu Gute als die Einführung der doppelten Mehrheit. Die Aufwertung muss aber relativ deutlich ausfallen, um tatsächlich wirksam zu werden. Sie soll an eine klare Formel gebunden werden, die die Zuteilung der Stimmen an künftige Mitgliedstaaten transparent gestaltet.

Unabhängig von der Art und Höhe der neuen Gewichtung der Stimmen im Rat soll eine Absenkung der Hürde der qualifizierten Mehrheit erfolgen, um auch in einer erweiterten Union das Erreichen von Gestaltungsmehrheiten zu erleichtern. So wäre allein schon eine Zweidrittelmehrheit – 66,7% statt bisher 71,3% der Stimmen – eine effektive Verbesserung und würde dennoch verdeutlichen, dass in der Europäischen Union die meisten Beschlüsse nur mit einer üblicherweise „verfassungsändernden“ Mehrheit getroffen werden.

### 2.3 Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen

Über die grundsätzliche Notwendigkeit der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen in einer zu erweiternden EU besteht weitgehend Einigkeit. Auf diesem Weg werden die Entscheidungseffizienz und Handlungsfähigkeit des Rates erhöht, Begründungszwänge geschaffen, Verhandlungsprozesse aktiviert, die Koalitionsbildung gefördert und die Weisungen aus den Hauptstädten für die Verhandlungsführer fallen flexibler aus – mit anderen Worten gegenüber dem Status quo wird ein Politisierungsschub erzeugt. In der bisherigen politischen Praxis zeigt sich zwar, dass der Rat bisher eher als Konkordanzsystem als nach dem Prinzip parlamentarischer Mehrheitsherrschaft funktioniert. Denn Entscheidungen werden meist durch Konsensorientierung trotz Mehrheitsvotum bzw. durch Enthaltungen bei nötiger Einstimmigkeit getroffen. Die Suche nach Übereinstimmung fördert den Zusammenhalt und mehr als die Mehrheitsentscheidung die Bereitschaft dafür, dass die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in allen Ländern vollständig und fristgerecht erfolgt.

Die Erfahrungen vergangener Jahre – beispielsweise die britische Blockadepolitik zu Beginn der BSE-Krise oder die spanischen Blockadedrohungen im Rahmen der Agenda 2000-Verhandlungen – aber haben deutlich die Grenzen eines solchen Konkordanzsystems aufgezeigt. Die Gefahr, dass sich Blockadekonstellationen in einer EU-28 noch potenzieren, ist viel zu groß, als dass man sich auf die Konsensbereitschaft aller Mitgliedstaaten verlassen könnte. Die Auflösung solcher Blockaden kann dann oft genug nur durch erhebliche finanzielle oder politische Zugeständnisse erreicht werden. Eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen ist daher trotz der genannten Einwände unumgänglich. Allerdings zeichnet sich noch keine Einigung über Art und Reichweite der Ausweitung ab. Bei der Regierungskonferenz kann dazu aus den folgenden drei Optionen ausgewählt werden:

1. *Kleinster gemeinsamer Nenner*: Bei der Regierungskonferenz werden alle in Frage kommenden Vertragsregelungen geprüft und letztlich einigen sich die EU-Staats- und Regierungschefs auf eine Liste zur Ausweitung der qualifizierten Mehrheit auf begrenzte, weitgehend unproblematische Politikbereiche. Dieses Vorgehen wurde bereits bei den letzten Vertragsreformen angewendet und hat zu einer spürbaren Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen geführt. Mit Blick auf die Erweiterung wird auf diese Weise aber kein effektiver Fortschritt mehr möglich sein, da nach Amsterdam vor allem politisch hoch sensible, finanzpolitisch relevante und konstitutionelle Fragen in der Einstimmigkeit verbleiben würden. Das hätte zur Folge, dass nach einem erfolgtem Beitritt gerade die neuen Mitgliedstaaten bei einer Reform dieser Politikfelder gegen jene Mechanismen stimmen müssten, die ihnen besondere Einnahmen und Einflussmöglichkeiten gewähren.
2. *Kategorisierung*: Die derzeit noch in der Einstimmigkeit verbliebenen Materien werden nach bestimmten Kriterien gebündelt:
  - a) Beschlüsse, die der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten bedürfen (z.B. Beitritte, Bürgerrechte, Wahlverfahren, EU-Einnahmen)
  - b) Institutionelle Fragen (Anzahl der Kommissare, Richter, usw.)
  - c) Beschlüsse zur Vertragsergänzung/-änderung (z.B. Art. 308 EGV, Überführung der strafrechtlichen Zusammenarbeit nach Art. 42 EUV)

- d) Ausnahmeregeln vom Integrationsprinzip (z.B. Kapitalverkehr, Beihilfeverbot, verstärkte Zusammenarbeit)
- e) Personalentscheidungen
- f) Sachentscheidungen (verteilt auf unterschiedliche Politikbereiche)

Zumindest für die Sach- und Personalentscheidungen (e, f) sollte die qualifizierte Mehrheit als generelles Prinzip angewandt werden. Auch für die Kategorien c und d ist eine Ausweitung unter dem Gesichtspunkt der Effizienz sinnvoll. Allerdings handelt es sich hierbei um besonders sensible Bereiche, in denen spezifische Interessen einzelner Mitgliedstaaten berührt werden. Um eine Blockade zu vermeiden, könnte daher die Einstimmigkeit durch die Einführung einer „konstruktiven Enthaltung“ oder das Prinzip der „Einstimmigkeit-minus-eins“ gelockert werden. Falls „nationale Interessen“ von besonderem Gewicht berührt sind, sollte hier der Weg der „verstärkten Zusammenarbeit“ ermöglicht werden. Dazu wären allerdings die „Flexibilitätsklauseln“ entsprechend zu vereinfachen.

3. *Mehrheitsentscheidungen als generelles Prinzip*: Die konsequenteste Lösung wäre, die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit als generelles Verfahren anzuerkennen. Die auch nach dem „Vertrag von Nizza“ noch bestehenden Bereiche, die mit Einstimmigkeit zu entscheiden sind, sollten sich auf wenige Ausnahmen beschränken. Diese sollten sich auf die konstitutionellen, institutionellen und finanziellen Eckpunkte der Europäischen Union beschränken. Nur wenn alle Mitgliedstaaten auf ihre jeweiligen Einzelinteressen in spezifischen Politikfeldern verzichten, kann die nötige Effizienz der gemeinsamen Entscheidungsfindung in einer großen Europäischen Union gewahrt werden. Eine Vergewisserung über die Grenzen des Handelns der Union – für den Bürger durch die Grundrechtscharta, für die Mitgliedstaaten und Regionen durch ein klareres System der Kompetenzzuweisung und -abgrenzung – fördert die Akzeptanz europäischen Handelns auch in den Mitgliedstaaten, die bei Mehrheitsbeschlüssen überstimmt werden. Der Ausbau der Loyalitätsklausel in Art. 10 EGV zu einem allgemeinen Prinzip der Unionstreue könnte sowohl der missbräuchlichen Blockade im Bereich der Einstimmigkeit entgegengehalten werden, als auch der Missachtung schwerwiegender – verfassungsrechtlicher – Gründe, die einen Mitgliedstaat an der Zustimmung zu einem bestimmten Rechtsakt hindern.

*Vorschlag der Europa-Kommission:*

Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen ist die vordringlichste Reform, um die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit einer erweiterten Europäischen Union zu sichern. Die Einführung der Mehrheitsentscheidungen als generelles Prinzip sowie die strikte und zu begründende Eingrenzung der in der Einstimmigkeit verbleibenden Regelungen ist die einzige Möglichkeit, um drohende Blockaden und wenig effektive Kompromisslösungen im Entscheidungsprozess einer Europäischen Union der 28 Staaten zu verhindern.

### **3. Die Weiterentwicklung des politischen Systems**

Für die drei „Left-overs“ von Amsterdam ergeben sich jeweils mehrere Reformoptionen mit unterschiedlicher Reichweite. Sollten sich die Mitgliedstaaten bei der Regierungskonferenz 2000 nur auf eine minimale Variante einigen, dürfte weder die nötige Effizienz der Institutionen und Entscheidungsprozesse noch die Wiederherstellung eines von allen akzeptierten neuen Machtgleichgewichts zwischen den Mitgliedstaaten erreicht werden. Dies würde die Handlungsfähigkeit der erweiterten Europäischen Union ernsthaft gefährden. Allerdings greifen diese Reformen bisher im wesentlichen Aspekte einer Effektivierung der Entscheidungsfindung und das Verhältnis der Mitgliedstaaten zueinander auf, wodurch vor allem die erforderliche Stärkung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union und ihrer Bürgernähe weitgehend vernachlässigt werden. Neben der Auseinandersetzung um eine Stärkung der Demokratie in der Europäischen Union, sollte sich die Regierungskonferenz zudem der Führungsfrage im Rat, der Vorbereitung der übrigen Gemeinschaftsinstitutionen auf die Erweiterung sowie der Notwendigkeit einer flexiblen Politikgestaltung in einer erweiterten Union widmen. Auch wenn sich die Regierungskonferenz mit der künftigen Sitzverteilung im Europäischen Parlament und den anderen Institutionen beschäftigen wird, ist es geboten, weiterführende Reformen anzugehen.

#### **3.1 Die Einbeziehung des Europäischen Parlamentes in das Reformpaket**

Das Europäische Parlament ist die Vertretung der Bürger in der Europäischen Union. Seine Rechte wurden in den letzten zwanzig Jahren erheblich ausgebaut. Dennoch stehen die Bürger dem Europäischen Parlament auch weiterhin skeptisch oder geradezu gleichgültig gegenüber, wie die niedrige Wahlbeteiligung im Juni 1999 gezeigt hat. Soll das Europäische Parlament von den Bürgern als ihre Interessenvertretung in Brüssel wahrgenommen werden, müssen seine Rechte weiter ausgebaut werden. Das Europäische Parlament sollte zumindest folgende Funktionen wahrnehmen können:

- Gesetzgebung;
- Wahl und Kontrolle der Kommission;
- Repräsentation;

In diesen drei Bereichen besteht noch erheblicher Nachbesserungsbedarf.

##### *Legislativfunktion*

Die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen im Rat hat auch zur Folge, dass Mitgliedstaaten gegen den Willen ihrer Parlamente überstimmt werden können. Diesem Legitimationsverlust zur Steigerung der Entscheidungseffizienz kann auf europäischer

Ebene am ehesten durch eine stärkere Beteiligung des Europäischen Parlamentes bei der Gesetzgebung entgegengewirkt werden. Daher sollte eine *Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens* nach Art. 251 EGV auf alle im Rat mit Mehrheit zu entscheidenden Gesetzgebungsmaterien angestrebt werden. Formale und personelle Entscheidungen des Rates können ausgenommen werden. Damit würde eine Legitimationslücke geschlossen. Die Erfahrungen nach Maastricht und die Straffung des Verfahrens lassen zudem nur wenig Effizienzverluste bei der Gesetzgebung selbst befürchten, auch wenn sich der Zeitbedarf für die Verabschiedung von Rechtsakten erhöhen würde.

Dem Parlament wurde zudem bisher nur eine wenig konstruktive Rolle im Gesetzgebungsprozess zugebilligt. Es kann zwar die Kommission zur Vorlage von Rechtsakten auffordern, die Vorschläge der Kommission modifizieren und diese auch endgültig scheitern lassen, hat aber bisher kein eigenes Initiativrecht. Bisher haben sich die Legislativorgane nur mit vorweg abgewogenen und mit den Mitgliedstaaten abgeklärten Vorschlägen zu befassen. Diese Prämisse der bisherigen Integration muss überdacht werden, wenn das repräsentativ-demokratische Element der Union fortentwickelt werden soll. Durch parteipolitisch geprägte Vorschläge können die im Parlament vertretenen Parteien im Europawahlkampf sowie während der Legislaturperiode ihr Profil besser schärfen. Daher sollte dem Parlament zumindest für „bürgernahe“ Politikbereiche des EG-Vertrages – wie dem Verbraucherschutz, dem Gesundheitswesen oder der Sozialpolitik – im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens das Recht zur Gesetzesvorlage zugesprochen werden.

#### *Wahl- und Kontrollfunktion*

Ein immer wieder vorgebrachter Einwand gegen die weitere Demokratisierung der Union ist, dass es keine europäische Öffentlichkeit und kein europäisches Parteiensystem gäbe. Dagegen lässt sich einwenden, dass sich *erstens* eine europäische Öffentlichkeit in den letzten Jahren immer stärker ausbildet. Dieser Prozess wird durch die Reformdebatte, die Folgen der Euro-Einführung oder auch Konflikte, wie sie zwischen Kommission und Parlament oder zwischen Österreich und den übrigen Mitgliedstaaten entstanden, befördert. Und *zweitens* gibt es auch europaweite Parteienverbände aller Couleur, die sich zu allen relevanten Fragestellungen austauschen und Stellung beziehen. Vor allem aber wurde in dieser Legislaturperiode – mit der Wahl der konservativen Nicole Fontaine zur Parlamentspräsidentin und dem Angebot der EVP, als Nachfolger einen liberalen Kandidaten gegen die geschwächten Sozialisten zu unterstützen – erstmals die Koalition der beiden großen Fraktionen im Parlament durchbrochen.

Um eine schnellere Entwicklung der demokratischen und parteipolitischen Rückkoppelung europäischer Politik zu befördern, bietet es sich an, den Kommissionspräsidenten aus der Mitte des Parlamentes wählen zu lassen. Damit würde eine zusätzliche Personalisierung auf europäischer Ebene geschaffen und die Legitimation des Kommissionspräsidenten gestärkt, wenn dieser als Spitzenkandidat eines europäischen Parteienzusammenschlusses bei den Europawahlen antritt. Dem Wahlkampf der Parteien und der Zusammensetzung des Parlamentes käme eine ungleich größere Bedeutung zu. Bei einer gleichzeitigen Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens würde damit das Parlament als „Bürgerkammer“ gegenüber dem Rat als „Staatenkammer“ an Gewicht gewinnen. Den Bürgern könnten die Auswirkungen ihres Wahlaktes bei Europawahlen wesentlich leichter vermittelt werden. Damit könnte die Union auch der kontinuierlich

sinkenden Beteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament entgegenwirken, die 1999 einen neuen Tiefpunkt erreicht hatte.

### *Repräsentationsfunktion*

Die Mitgliedstaaten und ihre Bürger sollten in den EU-Institutionen angemessen vertreten sein. Die Legitimation parlamentarischer Entscheidungen erfordert eine Lösung, die vom demokratischen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im Sinne einer Stimmengleichwertigkeit ausgeht. Die Erfahrung demokratischer Systeme zeigt aber, dass die Repräsentation in verschiedenen Abstufungen von absolutem Gleichgewicht bis relativer Ausgewogenheit gegeben sein kann, um Minderheiten zu schützen oder Größenunterschiede von Gliedstaaten angemessen widerzuspiegeln. Dies gilt auch für die Europäische Union. Weder im Rat noch im Europäischen Parlament erfolgt die Vertretung der Staaten oder der Bürger nach dem Kriterium der Proportionalität. Während sich aber die Stimmenrelation im Rat am Gewicht der Staaten einerseits und ihrer Gleichrangigkeit als souveräne Staaten andererseits orientiert, verletzt die Zusammensetzung des Parlamentes mit der Ungleichwertigkeit der Wählerstimmen diesen elementaren Grundsatz moderner parlamentarischer Demokratien.

Die bisherigen Erweiterungen haben bereits zu einer Verstärkung der disproportionalen Verteilung der Sitze im Parlament geführt, die vor allem die großen Mitgliedstaaten benachteiligt. Diese Tendenz würde durch die anstehende Erweiterung nochmals verstärkt. Die Sitzverteilung im Parlament muss daher so reformiert werden, dass die EU auf die Erweiterung vorbereitet ist und bestehende Ungleichgewichte abgebaut werden. Zur Reform der Sitzverteilung bieten sich mehrere Optionen an:

- Die einfachste Möglichkeit wäre eine *Fortschreibung der bisherigen Sitzverteilung*. Erfolgt ein Beitritt, werden die jetzigen Verhältnisse mit einer Obergrenze von 700 Sitzen auf die jeweilige Mitgliederzahl angepaßt. Die Beitrittsländer erhalten entsprechend ihrer Bevölkerungszahl eine bestimmte Anzahl von Sitzen zugewiesen. Damit bleibt aber die nicht repräsentative Vertretung der Bürger im EP bestehen. Nach jedem Beitritt muss zudem eine Anpassung der Sitze im EP und der Wahlmodi in den Mitgliedstaaten vorgenommen werden.
- Diskutiert wird auch eine *Zweiteilung des Parlamentes*. Die eine Hälfte der – von der Anzahl her reduzierten – Abgeordneten würde direkt und nach proportionalen Vorgaben gewählt. Die andere Hälfte würde nach einem nationalstaatlichen Proporz durch die nationalen Parlamente entsandt, um so auch die mitgliedstaatliche Ebene stärker einzubeziehen und auf diese Weise die Legitimation des Europäischen Parlamentes zu verbessern. Den nationalen Parlamenten käme so wieder ein größeres Gewicht in der Gemeinschaft zu. Ein derartiges Modell würde aber die Transparenz und Effektivität der gemeinsamen Entscheidungsfindung eher schwächen und möglicherweise eine Legitimationskonkurrenz zwischen den Abgeordneten unterschiedlicher Qualität heraufbeschwören.
- Zur Erreichung einer angemessenen Repräsentation der Bevölkerung bietet sich auch ein weitgehend *proportionaler Ansatz* an, bei dem die zur Verfügung stehenden 700 Sitze auf die jeweiligen Mitgliedstaaten verteilt werden. Deutschland hätte nach einem solchen Ansatz aber wesentlich mehr Sitze als die anderen großen Mitglied-

staaten, während Luxemburg nur noch mit einem Parlamentarier vertreten wäre. Dieser Ansatz könnte unabhängig von der jeweiligen Anzahl der Mitgliedstaaten angewandt werden. Allerdings müsste so im Zuge jeder Erweiterungsrunde das System neu berechnet und innerhalb der Mitgliedstaaten die Wahlmodi neu bestimmt werden.

Alle drei Modelle haben gravierende Nachteile. Es ist daher eine Formel notwendig, die trotz Korrekturmechanismen unabhängig von der jeweiligen Mitgliederzahl funktioniert. Die künftige Sitzverteilung sollte deshalb so angesetzt werden, dass die Zahl von 700 Sitzen durch die absehbaren Beitritte nicht überschritten wird. Berechnungen auf dieser Basis und auf der Grundlage der Einwohnerzahlen haben ergeben, dass durch die Vergabe von einem Sitz je angefangenen 750.000 Einwohnern in der EU-27 eine Sitzzahl von 636 Parlamentariern erreicht wird, selbst wenn den kleinsten Staaten mindestens drei Sitze zugestanden werden. Will man bereits heute für den Beitritt der Türkei sowie einzelner EFTA- oder Balkan-Staaten genügend Spielraum schaffen, könnte diese Zahl entsprechend angehoben werden bzw. eine Bestimmung getroffen werden, wonach die erneute Anpassung spätestens vor Überschreiten der Grenze von 700 Parlamentariern erfolgen muss.

Das Problem der Bürgernähe und Partizipation stellt sich in diesem Modell für das Europäische Parlament in ähnlicher Weise wie für große Nationalstaaten. Immerhin würde aber nach diesem Vorschlag das Verhältnis Wähler-Abgeordneter noch besser ausfallen als die heute für Deutschland gültige Relation. Allerdings würde Deutschland als einziger Mitgliedstaat gegenüber dem derzeitigen System einige Sitze hinzu gewinnen. Um die Realisierungschancen dieses Ansatzes zu verbessern, könnte Deutschland auf eine Aufstockung verzichten, auch wenn dies dem Leitkriterium der Legitimation durch die Gleichheit der Stimme entgegenwirkt. Durch den Rückgang der Sitzzahlen der anderen Mitgliedstaaten ergäbe sich im Endeffekt dennoch eine Verbesserung der relativen Repräsentation der deutschen Bevölkerung.

Die vorgeschlagene Reform sollte bereits vor den Parlamentswahlen im Jahre 2004 in Kraft treten, und würde damit für die EU-15 – bei einem Verzicht Deutschlands auf die zehn zusätzlichen Abgeordneten – insgesamt 489 Sitze ergeben. Diese können dann von Erweiterungsrunde zu Erweiterungsrunde aufgestockt werden ohne dass in jedem Fall

- innerstaatlich die Wahlmodi neu festzulegen wären;
- zwischenstaatlich neue Repräsentationsschlüssel ausgehandelt werden müssten;
- gesamteuropäisch ein neues Ratifikationsverfahren nötig würde.

Damit wäre eine effiziente Lösung gefunden, die auch eine langfristige Legitimation des Europäischen Parlamentes durch eine angemessene Vertretung der Bürger Europas wie ihrer Völker in einer erweiterten EU gewährleistet.

*Vorschlag der Europa-Kommission:*

Weder die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen noch die Legitimation des Kommissionspräsidenten oder die Notwendigkeit einer neuen Stimmgewichtung im Rat können ohne die Einbeziehung des Parlamentes in die Reformdebatte schlüssig gelöst werden. Hinzu kommt, dass zur Herstellung der Erweiterungsfähigkeit auch für das Parlament die Anzahl der Sitze und deren Verteilung auf die einzelnen Mitgliedstaaten geregelt werden muss. Die Reform der drei „Left-overs“ soll daher im Zusammenhang mit der künftigen Beteiligung des Parlamentes erfolgen, indem

- das Mitentscheidungsverfahren als Regelverfahren für alle legislativen Akte festgelegt wird;
- dem Parlament ein – zumindest eingeschränktes – Initiativrecht gewährt wird;
- die Wahl des Kommissionspräsidenten künftig durch das Europäische Parlament erfolgt;
- eine stärker proportionale Sitzverteilung nach einer „erweiterungsfähigen“ Formel fixiert wird.

Auf diese Weise können die Parlamentarisierung des politischen Systems voran getrieben, die Repräsentation der Bürger verbessert und die Europawahlen aufgewertet werden.

### **3.2 Die Führungsfrage im Rat**

Neben der vordringlichen Frage einer neuen Stimmgewichtung gilt es auch, die Führungsfrage im Rat durch eine Reform der Ratspräsidentschaft zu regeln. Das gegenwärtige Rotationsprinzip ist für eine Union von mehr als zwanzig Mitgliedstaaten kaum mehr praktikabel. Schon heute sind Zweifel an der Rationalität dieses Systems berechtigt. So waren eine Reihe der zurückliegenden Präsidentschaften durch Wahlkämpfe belastet oder konnten aufgrund innenpolitischer Krisen ihre volle Führungsverantwortung nicht wahrnehmen. Eine Präsidentschaft, die jedes Land in einer erweiterten Union von 28 Mitgliedern nur alle 14 Jahre ausüben könnte, würde zudem keinerlei politische Motivation bei den Regierungen auslösen, weil den meisten Staats- und Regierungschefs bewusst sein müsste, dass eine Ratspräsidentschaft in ihrer Amtszeit nahezu ausgeschlossen ist. Auch die Kontinuität des mit der Wahrnehmung der Präsidentschaft verbundenen administrativen Know-hows kann schon heute kaum mehr konserviert werden. Vorlauf, Durchführung, Übergabe und Nachbereitung der Präsidentschaft stellen eine enorme operative Belastung der mitgliedstaatlichen Administration dar.

Eine Reform des Systems der Präsidentschaft und eine Effektivierung der politischen Führung wird ohne Abstriche an der Gleichrangigkeit kaum möglich sein – jede Reform wird in nationale Statusinteressen eingreifen. Mögliche Reformoptionen sind die Veränderung des Rotationsmodus, die Umgestaltung der „Troika“, die Übernahme des Vorsitzes durch den Generalsekretär des Rates oder verschiedene Wahlverfahren. Die einzelnen Optionen können mit einer Verlängerung der Amtszeit oder einer Wahlpräsidentschaft in Verbindung mit mehreren Vizepräsidenten kombiniert werden. Als weitere Möglichkeiten bieten sich die Differenzierung der Aufgaben zwischen Präsident und

Vizepräsident sowie zwischen dem Europäischen Rat und dem Rat der Europäischen Union an.

Die Präsidentschaft sollte einem einfachen und steuerbaren Verfahren unterliegen, das dennoch dem Grundsatz der prinzipiellen Gleichheit – und zwar im Sinne einer Gleichberechtigung – aller Mitgliedstaaten gerecht wird. Die geeignetste Form, die Präsidentschaft zu bestimmen, die diese Kriterien erfüllt, ist die Wahl durch die Mitgliedstaaten. Eine Wahlpräsidentschaft würde selbst dann noch den politischen Wettbewerb um dieses Amt beleben, wenn die Amtszeit aus Kontinuitätsgründen auf mindestens ein Jahr erhöht würde. Jedem Mitgliedstaat wäre nach dieser Amtszeit die prinzipielle Chance neu eröffnet, zum Präsidenten gewählt zu werden. Angesichts der Aufgabenfülle der Präsidentschaft bietet sich die Wahl einer Dreiergruppe an, wobei unter dem Generalvorsitz eines Mitgliedstaates die beiden anderen besondere Verantwortung zum Beispiel für die GASP oder die Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres übernehmen könnten. Verliert eine Präsidiiumsmitglied auf nationalstaatlicher Ebene sein Mandat, müsste auch auf europäischer Ebene eine Neuwahl stattfinden.

Es ist kein Grund ersichtlich, warum es auch unter der Bedingung einer Wahl in der Präsidentschaftsausübung nicht zu einer ausgewogenen Mischung zwischen großen und kleinen Ländern kommen sollte. Der Umstand, dass in den letzten Jahren durchaus erfolgreiche Präsidentschaften von kleinen und mittleren Ländern wahrgenommen wurden, zeigt, dass bisweilen vorgetragene Befürchtungen, kleinere Länder wären nicht zu effektiven Präsidentschaften in der Lage, nicht zutreffen. Um Vorbehalte der kleineren Mitgliedstaaten abzubauen, könnte aber auch ein Turnus zwischen kleinen, mittleren und großen Mitgliedstaaten vereinbart werden. Alternativ dazu könnte in einer Troika jede der drei Gruppen jeweils ein Präsidiiumsmitglied stellen. Eine Wahlpräsidentschaft stärkt die politische Führungsstruktur und die Legitimation der Präsidentschaft, fördert den Wettbewerb zwischen Mitgliedstaaten und erhöht die Wirkung in der Öffentlichkeit durch eine deutlichere Personalisierung. Eine Verlängerung der Amtsdauer könnte zudem die Kontinuität von Planung und Durchführung europapolitischer Projekte erhöhen, deren Priorität derzeit jedes halbe Jahr neu festgesetzt wird.

#### *Das Verhältnis von Europäischem Rat und Allgemeinem Rat*

Generell kann eine Inflation der formellen und informellen Treffen der Staats- und Regierungschefs beobachtet werden. Um die Koordinierungsfunktion des Vorsitzes zu erleichtern, hatte der österreichische Bundeskanzler Klima bereits auf dem Gipfel von Pörschach Ende 1998 vorgeschlagen, künftig sechs Gipfeltreffen der EU-Regierungschefs pro Jahr festzulegen. Dies wurde von anderen Mitgliedstaaten aber zurückgewiesen, da sonst der Rat der Europäischen Union langsam zum Vollzugsorgan für den Europäischen Rat herabgestuft würde. Allerdings fanden 1999 ohnehin sechs Treffen der Staats- und Regierungschefs statt, so dass der Europäische Rat de facto eine immer dominantere Rolle bei grundsätzlichen Entscheidungen wie auch bei der Tagespolitik der Europäischen Union einnimmt. Aus diesem Grund sollten die Position und Rolle des (Allgemeinen) Rates neu festgelegt werden.

Dazu gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder es kommt zu einer Verringerung der Anzahl der Fachräte – wie in Helsinki geplant – und Streitfragen werden wieder weitgehend im Allgemeinen Rat geschlichtet. Oder die Fachräte haben nur noch eine beratende und vorbereitende Funktion und die Entscheidung des Rates wird formal durch von den Mitgliedstaaten beauftragte Minister getroffen. Dafür spricht auch die Vermu-

tung, dass die bloße Existenz einer Ratsformation dazu führen kann, zusätzliche Ratsitzungen einzuberufen, ohne dass entsprechender Handlungsdruck besteht. Der Europäische Rat sollte sich in beiden Fällen wieder mehr auf die Festlegung der politischen Leitlinien beschränken.

*Vorschlag der Europa-Kommission:*

Der Europäische Rat soll sich wieder mehr auf die Vorgabe der allgemeinen Leitlinien beschränken und die Tagespolitik dem Rat überlassen. Wenn ohne Weisung und Entscheidung auf den Gipfeltreffen des Europäischen Rates keine Fortschritte mehr erzielt werden können, dann büßen die eigentlichen Gemeinschaftsinstitutionen ihre Funktion und Kompetenz ein. Die Fähigkeit zur Wahrnehmung von Führungsaufgaben im Rat soll durch eine Wahlpräsidentschaft gestärkt werden.

### **3.3 Die Erweiterungsvorbereitung der übrigen Gemeinschaftsinstitutionen**

Neben den drei bedeutendsten Institutionen – Rat, Parlament und Kommission – müssen auch alle anderen Gemeinschaftsorgane und -ausschüsse auf die Erweiterung vorbereitet werden. In einer EU-28 würden der Ausschuss der Regionen sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss auf je etwa 370 Mitglieder, der Wirtschafts- und Finanzausschuss auf 60 Mitglieder, der Europäische Gerichtshof auf 28 Richter, der Europäische Rechnungshof auf 28 Mitglieder sowie der EZB-Rat auf mehr als 30 Mitglieder anwachsen – mit entsprechenden Folgen für Entscheidungsfindung, Verwaltung, Übersetzung usw. Auch für diese Institutionen sind Lösungen zu finden, die unabhängig von der jeweiligen Anzahl der Mitgliedstaaten ein effektives Funktionieren dieser Organe in einer erweiterten Europäischen Union ermöglichen. Einige Beispiele verdeutlichen sinnvolle Reformansätze:

- Der Vorschlag der Kommission, die Mitgliederzahl des *Ausschusses der Regionen* auf ein Drittel der Parlamentsabgeordneten – d.h. maximal 233 Mitglieder – zu begrenzen sowie eine prozentuale Verteilung der Sitze an die Mitgliedstaaten in Anlehnung an die Zusammensetzung des Europäischen Parlamentes vorzunehmen, weist hier den richtigen Weg. Eine entsprechende Lösung ist auch für den *Wirtschafts- und Sozialausschuss* und den *Wirtschafts- und Finanzausschuss* anzustreben.
- Im *Europäischen Gerichtshof* und beim *Europäischen Rechnungshof* ist zu überdenken, ob noch jeder Mitgliedstaat gleichzeitig einen Vertreter stellen kann. Beim Gerichtshof könnte die Aufteilung einer leicht gestiegenen Anzahl von Richtern in verschiedene Kammern allerdings zu einer Verbesserung der Arbeitsfähigkeit führen. Wegen der zunehmenden Überlastung des Gerichtshofs sollte ein System von zum Teil spezialisierten Kammern eingeführt werden, die mit höchstens fünf Richtern besetzt sind. Dem Plenum würde ausschließlich die Entscheidung im Fall von Divergenzen zwischen den Kammern vorbehalten. Dabei erscheint für den Europäischen

Gerichtshof auch eine Verlängerung der Amtszeit auf zwölf Jahre ohne Wiederwahl und eine Reform des Ernennungsverfahrens erforderlich, da dieses bisher ohne jede parlamentarische Mitwirkung erfolgt. Für den Europäischen Rechnungshof hingegen ist dem Kommissionsvorschlag einer Begrenzung auf zwölf Mitglieder bei einer gleichzeitigen Begrenzung der Amtsdauer ohne Wiederwahl zuzustimmen.

- Ähnlich stellt sich das Problem für den *Rat der Europäischen Zentralbank*. Je nachdem, wie viele derzeitige und künftige Mitgliedstaaten der Wirtschafts- und Währungsunion beitreten, kann das Gremium schon bald mehr als 30 Mitglieder haben, wobei hier bei einer Fortschreibung des bestehenden Systems das Problem entsteht, dass die Gouverneure der nationalen Zentralbanken gegenüber den sechs Mitgliedern des EZB-Direktoriums ein starkes Stimmenübergewicht erhalten würden. Es ist daher eine Lösung anzustreben, die das Gewicht des EZB-Direktoriums gegenüber den nationalen Vertretern stärkt, um die Handlungsfähigkeit dieses Gremiums auch nach der Erweiterung zu sichern.

*Vorschlag der Europa-Kommission:*

Unabhängig davon, welches Modell zur Begrenzung der jeweiligen Sitzzahl in den einzelnen Institutionen und Ausschüssen gefunden wird, gilt es, zwei Punkte bei der Regierungskonferenz zu beachten:

- Erstens sollten nur Regelungen beschlossen werden, die eine personelle Besetzung unabhängig von der Anzahl der neuen Mitgliedstaaten und dem Zeitpunkt ihres Beitritts nach klaren Zuweisungskriterien und -formeln zulassen, damit nicht bei jeder Beitrittsrunde jeweils neue Kompromisse zu suchen sind.
- Zweitens sollten diese Beschlüsse noch auf dieser Regierungskonferenz gefasst werden, da die jeweiligen Schlüssel für die Zuweisung der Sitze Bestandteil aller Beitrittsverträge sein müssen. Entsprechende Entscheidungen sind ohnehin in Kürze zu treffen, damit die ersten Beitritte tatsächlich ab 2003 erfolgen können.

### **3.4 Die „Entfesselung“ der verstärkten Zusammenarbeit**

Bereits in der EU-15 konnten wichtige Integrationsschritte wie das Sozialprotokoll, die Einführung des Euro oder die Integration der Schengener Abkommen nicht mehr mit allen Mitgliedstaaten gemeinsam und gleichzeitig umgesetzt werden. Derzeit verfügt die Europäische Union daher über zwei unterschiedliche Besitzstände. Zum einen den *acquis communautaire*, der für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gilt. Beitrittskandidaten müssen ihn – zumindest nach Ablauf vorher festgelegter Übergangsfristen – vollständig übernehmen. Zum anderen existiert ein *acquis différencié*, der alle Politikbereiche mit unterschiedlichen Regeln und Bindungskraft für unterschiedliche Gruppen von Mitgliedstaaten umfaßt, die nicht zu einem festen Zeitpunkt in den gemeinsamen Besitzstand übergehen. Dabei ist aber keineswegs eine einheitliche Struktur oder Wirkungsrichtung der flexiblen Bereiche festzustellen.

Statt einer Drei-Säulen-Struktur der EU – die durch die Übertragung großer Teile der Innen- und Justizpolitik in die erste Säule bereits weitgehend aufgelöst wurde –, ist daher künftig besser von den beiden genannten Besitzständen – *acquis communautaire* und *acquis différencié* – auszugehen. Politikbereiche wie die WWU, die Innen- und Justizpolitik oder die Übernahme der WEU-Aufgaben sind in diesem Sinne als differenzierte Kreise neben dem gemeinsamen Besitzstand zu betrachten. Sie gehen erst in den *acquis communautaire* im engeren Sinne über, wenn sich alle Mitgliedstaaten diesen Regelungen – mit möglichen zeitlich befristeten Übergangsregelungen – angeschlossen haben. Die Schnittmenge der an allen flexiblen Bereichen beteiligten Mitgliedstaaten bildet die Vorhut und das Zentrum der europäischen Integration.

Die Vielfalt der tatsächlichen und möglichen Anwendungsformen der Flexibilität unterstreicht den ambivalenten Charakter dieser Integrationsmethode. Einerseits ist eine Flexibilisierung notwendig, damit die Mitgliedstaaten, die dies wollen und dazu in der Lage sind, in bestimmten Politiken weiter reichende Lösungen umsetzen können. Andererseits wird aber der einheitliche Gemeinschaftsrahmen durch die mannigfaltigen Formen der Flexibilisierung bedroht, da die EU-Mitgliedstaaten inzwischen stärker an Beschlussinhalten interessiert sind, die der eigenen spezifischen Interessenlage entsprechen als an Fortschritten nach Maßgabe prinzipieller und abstrakter Integrationskriterien. Die Amsterdamer Flexibilisierungsformel bietet hier keinen ausreichenden Spielraum für eine vertragskonforme Kanalisierung dieser Integrationstendenzen. Denn der Amsterdamer Vertrag erlaubt

- *keine Lösung bei grundlegenden Interessenkonflikten.* Den Nationalstaaten verbleibt das vertraglich fixierte Vetorecht durch Berufung auf entgegenstehende nationale Interessen.
- *keine Lösung für kleine Gruppen.* Auch wenn ein interessantes, zukunftssträchtiges und den Besitzstand der Union nicht gefährdendes Projekt zunächst nur von einer Minderheit begonnen werden soll, kann dies nach den neuen Gemeinschaftsregeln nicht erfolgen.
- *keine Lösung für neue Politikbereiche.* Die beabsichtigte Zusammenarbeit darf die der Gemeinschaft vertraglich zugewiesenen Befugnisse nicht überschreiten.
- *keine Lösung für die Anwendung effektiverer Verfahren.* Die voranschreitenden Staaten können nicht über die im Vertrag festgelegten Verfahren hinaus auf die Gemeinschaftsmethode – Mehrheits- und Mitentscheidungsverfahren – in bisher einstimmig und ohne Parlamentsbeteiligung zu entscheidenden Sachfragen zurückgreifen.
- *keine Lösung für die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.* Flexible Optionen und vor allem der Beginn einer europäischen Verteidigungsunion müssen bisher im Rahmen der Integration der WEU oder außerhalb der Gemeinschaftsverträge und -institutionen erfolgen. Dabei sind gerade dies Politikfelder, auf denen weiterführende Integrationsschritte wohl kaum mit allen Mitgliedstaaten gleichzeitig möglich sein werden.

Ebenso besorgniserregend wie die eingeschränkte Anwendbarkeit der Flexibilitätsklauseln ist die Ausweitung von Ausnahme-, Sonder-, und Sicherheitsmaßnahmen in allen Vertragsteilen. Diese sind als Reaktion auf nationale Bedenken entstanden und drohen, den *acquis communautaire* ad absurdum zu führen. Während einerseits die großen Flexibilisierungsschritte im Rahmen der neuen Klauseln durch zahlreiche Bedingungen eingeschränkt wurden, hat andererseits die Integration à la carte im kleinen bereits Einzug in die Verträge gehalten.

Diese Defizite würden durch die Erweiterung noch erheblich verschärft. Denn die künftigen Erweiterungen führen mit aller Wahrscheinlichkeit zu einer weiteren Pluralisierung der Grundpositionen zur Integrationsentwicklung. Dies wird die Entscheidungsprozesse schwächen und damit zu einer Zunahme zentrifugaler Kräfte führen. Daher müssen im Vorfeld der Erweiterung flexible Lösungen gefunden werden, die eine Vertiefung der Integration auch künftig zulassen.

Die Reform der vertragskonformen Flexibilität sollte daher bereits bei dieser Regierungskonferenz erfolgen, um noch vor der ersten Erweiterung einen effektiven Einsatz der Klauseln zu gewährleisten. Wenn es gelingt, die „verstärkte Zusammenarbeit“ zu effektivieren und für weitere Bereiche anwendbar zu machen, dann sollte in Zukunft auf andere flexible Lösungen innerhalb der Verträge weitgehend verzichtet werden, da ansonsten der gleiche Rechtsstatus der Unionsbürger, die Transparenz, das Prinzip der Solidarität und die Kohäsion der Union noch in einem stärkeren Maße gefährdet wird, als dies jede Form der Differenzierung bewirkt.

*Vorschlag der Europa-Kommission:*

Damit eine effektive und vertragskonforme Differenzierung innerhalb der Verträge auch in einer erweiterten Europäischen Union möglich wird, muss eine „Entfesselung“ der verstärkten Zusammenarbeit erfolgen, wenn die Kohärenz der Gemeinschaft und damit ihre bisherige Identität durch die unterschiedlichen Wirkungsrichtungen der Flexibilität nicht gefährdet werden soll. Es gilt

- die Vetomöglichkeit für den Einstieg in ein Flexibilisierungsprojekt bei entgegengesetzten Interessen einzelner Mitgliedstaaten abzuschaffen;
- den Einstieg in die Flexibilität unabhängig von der jeweiligen Anzahl der willigen und fähigen Mitgliedstaaten zu erlauben;
- eine Zusammenarbeit über die vertraglichen Befugnisse hinaus zuzulassen;
- die Klauseln für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu öffnen.

Um den gemeinsamen *acquis* der Union durch eine entfesselte Flexibilisierung nicht zu gefährden, muss die Prüfung der Gemeinschaftsverträglichkeit bei der Europäischen Kommission verbleiben.

## **4. Der Einstieg in die Vollendung der Integration**

Die in diesem Bericht entwickelten institutionellen Reformschritte sind unabdingbar, um die Europäische Union auf die Erweiterung vorzubereiten. Sie sind notwendig, um einerseits ihre Legitimation durch Institutionen und Verfahren sowie andererseits die Effizienz der Entscheidungsfindung und des Outputs der Union zu erhöhen. Sie reichen jedoch allein nicht aus, um auch langfristig die Akzeptanz der europäischen Integration durch die Bürger zu gewährleisten. Ohne eine grundlegende Debatte über die Zukunft der Integration, ihre Grundwerte und die künftige Verfasstheit der Europäischen Union droht der weitere Einigungsprozess an den Bürgern vorbeizugehen. Die Union muss Orientierung bieten, muss ihre Grundlagen und Ziele den Bürgern vermitteln und ihr erweitertes Partizipationsangebot zum Alltagswissen machen.

Das „Europa der Bürger“ sollte eigentlich bereits auf dem Sondergipfel in Pörschach im Oktober 1998 auf der Tagesordnung stehen. Die Debatte darüber wurde aber aufgeschoben und erst durch den deutschen Außenminister Fischer im Mai 2000 wieder aufgegriffen. In seiner Berliner Rede hat er als erster Spitzenpolitiker seit geraumer Zeit eine Vision über die Finalität der europäischen Integration öffentlich gemacht. Der Gipfel von Nizza sollte dieses Thema vertiefen und konkrete Schritte auf dem Weg zur Vollendung aufzeigen, ohne dass sich hieraus sogleich Vertragsänderungen oder gar ein verfassungsgebender Akt ergeben müssen. Ein wichtiges Element dieser Verfassungsdebatte könnte dabei die Art und die Reichweite der geplanten Grundrechtscharta bilden.

### **4.1 Die Grundrechtscharta**

In den Schlußfolgerungen von Köln haben die Staats- und Regierungschefs den gewünschten Umfang eines europäischen Grundrechtskataloges festgelegt. Demnach „soll diese Charta die Freiheits- und Gleichheitsrechte sowie die Verfahrensgrundrechte umfassen, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben. Die Charta soll weiterhin die Grundrechte enthalten, die nur den Unionsbürgern zustehen. Bei der Ausarbeitung der Charta sind ferner wirtschaftliche und soziale Rechte zu berücksichtigen, wie sie in der Europäischen Sozialcharta und in der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer enthalten sind, soweit sie nicht nur Ziele für das Handeln der Union begründen.“

Damit sind bereits die wichtigsten Elemente eines Grundrechtskataloges angesprochen. Allerdings wurde noch nicht die entscheidende Frage beantwortet, ob und gege-

benenfalls in welcher Form die Charta in die Verträge aufgenommen werden soll. Denn Art und Ort der Einfügung der Charta bestimmen über die Reichweite, die Anwendbarkeit und die Einklagbarkeit der gewährten Rechte. Aufgrund der Bedeutung eines Grundrechtskataloges sollte ausschließlich die Integration der Charta in das Primärrecht in Erwägung gezogen werden. Die Beschränkung auf eine feierliche Proklamation und Willenserklärung sowie die Ansiedlung der Charta neben den Verträgen würde den Erwartungen der Bürger und ihrer Vertreter in Parlamenten und Interessenvertretungen nicht gerecht und könnte somit eher eine desintegrierende Wirkung haben. Zur Verortung der Charta innerhalb des bestehenden Vertragsrahmens bieten sich mehrere Modelle an:

- *Die Grundrechtscharta als selbständige Primärrechtsquelle:* Die Charta der Grundrechte könnte als selbständiger Text Bestandteil des Primärrechts werden. Historische Vorbilder sind die französische Erklärung der Menschenrechte von 1789, die Amendments zur amerikanischen Verfassung ab 1791 oder die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UNO von 1949. Dazu könnte in die Präambel oder in Artikel 6 Absatz 2 des EUV ein entsprechender Verweis eingefügt werden, in dem auch die Bedingungen der verbindlichen Annahme der Charta festzulegen wären. Der Vorteil der Grundrechtscharta als selbständige Primärquelle liegt vor allem in ihrem Charakter als einheitliches Dokument, das über hohe Symbolkraft und Transparenz verfügt. Indem man ein zusätzliches Dokument schafft und damit die Anzahl der Primärrechtsquellen vergrößert, würde allerdings auch die Unübersichtlichkeit der Verträge erhöht. Zudem muss die Frage der Zuständigkeit des EuGH im Vertrag geklärt werden.
- *Die Grundrechtscharta als Bestandteil des EG-Vertrages:* Es besteht ein Zusammenhang zwischen den Grundrechten und der Rechtsfigur der Unionsbürgerschaft. Diese ist in Art. 17 ff. des EGV geregelt, weshalb die Charta an dieser Stelle in den EGV aufgenommen werden könnte. Der Art. 22 Abs. 2 EGV ermöglicht eine Ergänzung der in diesem Teil vorgesehenen Rechte nach Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten. Allerdings könnte so der Eindruck entstehen, dass sich der persönliche Anwendungsbereich der Charta auf die Unionsbürger beschränkt. Damit wäre aber das Problem der Anwendung der Menschenrechte zugunsten von Drittstaatsangehörigen aufgeworfen. Rechtstechnisch fallen nach diesem Modell die Grundrechte zwar in die Zuständigkeit des EuGH, es wäre jedoch unklar, ob die Grundrechte auch für die Anwendungsgebiete des EUV gelten sollen. Zudem wird die Aufnahme der Charta in den zweiten Teil des EGV der Bedeutung der Grundrechte nicht unbedingt gerecht.
- *Die Grundrechtscharta als Bestandteil des EU-Vertrages:* Die Charta könnte als neuer Titel „Grundrechte“ – nach den Grundsätzen der Artikel 1 bis 7 – in den EU-Vertrag aufgenommen werden. Die Einführung der Charta in den EUV würde durch eine Vertragsänderung gemäß Art. 48 EUV vorgenommen. In diesem Fall wäre eine neue Nummerierung des EUV notwendig, um die einzelnen Grundrechtsartikel als eigenständige Artikel zu kennzeichnen. Damit würde der EUV in Richtung einer zentralen Verfassungsurkunde der EU aufgewertet und der Beitritt zur EU unmittelbar mit der Achtung der Grundrechte in Verbindung gebracht. Die Jurisdiktion des

EuGH müsste über den Art. 46 EUV ermöglicht werden. Alternativ besteht die Möglichkeit, im Rahmen der laufenden Regierungskonferenz dem EUV eine Rechtsgrundlage anzufügen, die ausdrücklich die Integration einer Grundrechtscharta nach einem gesonderten Verfahren vorsieht.

*Vorschlag der Europa-Kommission:*

Aufgrund ihrer rechtlichen und Identität stiftenden Bedeutung soll die Grundrechtscharta im EU-Vertrag selbst verankert werden. Ist dies im Rahmen des Vertrages von Nizza noch nicht möglich, dann soll dieses Ziel zumindest explizit beschlossen und entsprechende Vorkehrungen zur späteren Übernahme der Charta in den Vertrag vorgesehen werden.

Zudem sollte der „Konvent“ als Methode zur künftigen Revision der Verträge geprüft werden. Durch seine Zusammensetzung aus Regierungsvertretern, einer starken parlamentarischen Präsenz der europäischen wie der nationalen Ebene sowie der Anhörung von Vertretern aus Wissenschaft und Nichtregierungsorganisationen werden dort wichtige Stränge politischer und gesellschaftlicher Legitimation gebündelt. Damit erscheint dies als ein geeigneter Rahmen zur Vorbereitung künftiger Vertragsreformen, die nicht mehr nur im Kreise der Regierungsvertreter ausgehandelt werden sollen. Um der Bedeutung der Regionen und vor allem der Gliedstaaten in den föderal organisierten Mitgliedstaaten gerecht zu werden, ist allerdings eine stärkere Einbindung der Vertreter aus Regionalparlamenten erstrebenswert.

## **4.2 Die Verfassung**

Von besonderer Bedeutung für die Akzeptanz der weiteren Integration ist die Fortentwicklung des europäischen Vertragssystems. Dieses muss für die Bürger leichter verständlich sein, damit sie die Ordnung der auf mehreren Ebenen zu erfüllenden Aufgaben bewußt nachvollziehen können. Dazu ist die Herstellung und Systematisierung der Einheit der Vertragsgrundlagen anzustreben. Die Drei-Säulen-Struktur der Verträge sollte durch eine Konsolidierung von EUV und EGV aufgelöst werden und die Integration des EGKSV und des EAGV in ein kohärentes Vertragswerk erfolgen. Damit werden auch die Anerkennung der Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union sowie eine systematische Kompetenzstruktur notwendig. Wie diese Anforderungen erfüllt werden können ist umstritten. Drei Gestaltungsoptionen sollen im folgenden skizziert werden.

1. „*Verfassungssprung*“ – Seit den Anfängen der Integration in den fünfziger Jahren wird immer wieder der Ruf nach einer Verfassung laut. Diese sollte durch eine verfassunggebende Versammlung entworfen und von den Völkern bzw. ihren Parlamenten angenommen werden. Der verfassunggebende Prozess sowie die Existenz einer gemeinsamen Verfassung hätte eine starke identitätsstiftende Wirkung. Ein

kompaktes und verständliches Dokument könnte das Bewußtsein der Bürger stärken, dass diese Union *ihre* Union ist und damit die Akzeptanz verbessern. Auf diesem Weg könnte ein solides Legitimationsfundament für die Europäische Union geschaffen werden. Die Ausarbeitung einer europäischen Verfassung birgt allerdings auch das Risiko, dass damit die Legitimität und der Bestand der existierenden Ordnung in Frage gestellt wird. Denn durch das Scheitern eines Verfassungsentwurfs im Ratifizierungsprozess könnte auch den bestehenden Verträgen die Legitimationsbasis entzogen werden.

2. „*Schrittweiser Ausbau des europäischen Verfassungsverbundes*“ – Ein einmaliger „Verfassungssprung“ ist mit großen Risiken behaftet und hätte derzeit auch keine ausreichende Unterstützung bei den Bürgern wie den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Der schrittweise Ausbau des Vertragswerkes durch Regierungskonferenzen war bisher hingegen eine Erfolgsgeschichte. Durch einstimmige Beschlüsse im Rahmen größerer Pakete konnten fast immer Fortschritte erzielt werden, die für alle Mitgliedstaaten einen Mehrwert hatten und dennoch die Integration an sich vertieft haben. Schon heute zeichnet sich eine weitere Regierungskonferenz ab, die die in Nizza ungelösten Fragen beantworten soll. Allerdings ist auf diese Weise ein Sammelsurium an Verträgen, Artikeln und Protokollen entstanden, in dem die Entscheidungsfindung nur noch durch eine Vielzahl von Verfahren und Ausnahmebestimmungen möglich ist. Die Akzeptanz dieses schrittweisen Ausbaus geht zurück, die Bürger werden überfordert, wenn die vertraglichen Grundlagen der Union alle paar Jahre verändert werden. Daher ist eine Anpassung des Verfahrens der Vertragsrevision hin zu einem vom Bürger mitbestimmten und -getragenen Prozess überfällig, der der konstitutionellen Bedeutung dieses Vorgangs gerecht wird.
3. „*Zweiteilung der Verträge*“ – Eine interessante Lösung wäre die Zweiteilung der Verträge, wie sie auch die Dehaene-Gruppe unterstützt hat. Nach dieser Überlegung, bedarf es keines verfassungspolitischen Urknalles. Vielmehr gilt die Prämisse, dass bereits in den Bestimmungen der bestehenden Verträge – ohne größere Eingriffe in den Vertragstext – die wichtigsten Bestandteile eines Verfassungsvertrages enthalten sind. Dazu müssten die Zielsetzungen und Grundwerte zusammen mit den konstitutionellen, institutionellen und finanzpolitischen Strukturen in einem „Europäischen Grundvertrag“ gebündelt werden. Alle anderen Bestimmungen könnten in einem „Europäischen Ausführungsvertrag“ und in den Geschäftsordnungen der Gemeinschaftsinstitutionen geregelt sein.

Auf dem Weg zu einem „Europäischen Grundvertrag“ und in die damit verbundenen Verfassungsdebatte müssten parlamentarische und gesellschaftliche Kräfte intensiv einbezogen werden, wenn die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten das verlorene Terrain bei der Akzeptanz der europäischen Integration durch ihre Bürger wieder wett machen wollen. Den Bürgern könnte dann in einem knappen Text eine klare Struktur der Europäischen Union vermittelt werden. Es ließe sich eine erhebliche Erleichterung von Reformen der „Alltagsregelungen“ in Europa ohne eine weitere Inflation von Regierungskonferenzen erzielen. Die Bürger müssten sich nicht alle paar Jahre mit einer neuen Grundsatzreform der Europäischen Union auseinandersetzen. Problematisch ist allerdings die Frage der Kompetenzabgrenzung in

einzelnen Politikbereichen, die durch die Reorganisation der bestehenden Vertragsinhalte noch nicht gelöst wäre.

#### *Transparenz der Kompetenzzuordnung*

Unabhängig von der Methode der künftigen Konstitutionalisierung, stellt eine klare, dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtete Kompetenzordnung sicherlich eine der größten Herausforderungen für die Zukunft der Europäischen Union dar. Das bisherige Prinzip der Einzelfallermächtigung hat zwar viel zur Dynamik und Entwicklungsoffenheit der gemeinsamen Politiken beigetragen. Es hat aber gleichzeitig zur heutigen, undurchsichtigen Vertragsstruktur geführt. Die vorhandene Kompetenzliste des Art. 3 EGV erscheint eher willkürlich. Sie stimmt weder mit der Systematik der Art. 23-188 EGV überein, noch wird eine klare Rangordnung der Prioritäten oder qualitative Unterscheidung der einzelnen Politiken vorgenommen. Zur Verbesserung der Transparenz müsste zumindest deutlich gemacht werden, in welchen Politikfeldern die Union tatsächlich verantwortlich und entscheidungsbefugt ist (ausschließliche oder primäre Zuständigkeit), welche Bereiche nur teilweise zur Union gehören oder nur von dieser koordiniert werden (konkurrierende oder partielle Zuständigkeit) und welche Politiken im Prinzip noch rein zwischenstaatlich (intergouvernementale Zuständigkeiten) ohne entscheidende Beteiligung der supranationalen Institutionen getroffen werden.

Die Alternative dazu wäre die Erarbeitung eines umfassenden Kompetenzkataloges. Um eine stabile föderale Balance zwischen den beteiligten Ebenen herzustellen, könnte dazu eine Ausweitung des Subsidiaritätsprinzips als Kompetenzverteilungs- und nicht nur als Kompetenzanwendungsregel erfolgen. Auf dieser Basis könnte eine klare Zuweisung der Zuständigkeiten im Zuge einer Neugestaltung des europäischen Kompetenzgefüges erfolgen. Diese müsste auch die Interessen der Regionen und Kommunen berücksichtigen. Es gibt dabei keinen Grund zu vermuten, dass eine Auflistung der Kompetenzen weniger Dynamik zulässt als das bisher angewandte Prinzip der Einzelfallermächtigung. Auch letzteres unterliegt den Beschränkungen vertragsrechtlicher Veränderungen.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union könnten auf diesem Weg eine Neuordnung des Kompetenzgefüges realisieren, die der Union wie den Mitgliedstaaten klare Aufgaben zuweist, die diese dann auch verantwortlich wahrnehmen müssen und den Bürgern verdeutlicht, welcher Ebene welche Aufgabe zukommt, damit diese auch zur Rechenschaft gezogen werden kann. Gelingt diese Neuordnung, wäre damit ein großer Schritt für eine stabile, effiziente und akzeptierte Grundordnung für Europa gemacht. Freilich ist vor zu hohen Erwartungen zu warnen, denn auch die Kompetenzkataloge des Grundgesetzes oder der Verfassungen anderer föderaler Staaten haben das Problem der schleichenden Unitarisierung nicht gelöst. Eine Europäische Union jedoch, die für die Zuordnung und Abgrenzung ihrer Kompetenzen kein transparentes und wirksames System vorweist, schürt Zentralisierungsängste, verliert an Handlungsfähigkeit und damit an Akzeptanz bei den Bürgern.

*Vorschlag der Europa-Kommission:*

Die Regierungskonferenz kann und soll keine Verfassung schaffen. Auf dem Gipfel von Nizza soll aber der Auftrag zur Prüfung einer möglichen Zusammenführung der vorhandenen Vertragsgrundlagen vergeben werden, deren zentrale Bestimmungen in einem übersichtlichen und verständlichen Grundvertrag zusammen gefasst werden können.

Wichtige Aspekte einer Reorganisation der Verträge sind

- die Auflösung der Drei-Säulen-Struktur,
- die Eingliederung von EGKSV und EAGV,
- die Verleihung der Rechtspersönlichkeit für die EU,
- die Einbindung der Grundrechtscharta in einen Grundvertrag und
- die Schaffung einer klaren Kompetenzzuordnung bzw. -abgrenzung.

Mit dieser Aufgabe kann ein Gremium betraut werden, dass in seiner Zusammensetzung an den Grundrechtskonvent angelehnt wird.

## 5. Das große Europa regieren

Das große Europa der 28 oder mehr Mitgliedstaaten ist vereinbart und wird Wirklichkeit werden. Die Europäische Union braucht ein solides Regierungssystem, um diese Herausforderungen bestehen zu können. Daher muss sie die Frage nach ihrer Gestalt und ihren Ambitionen beantworten, wenn sie auch künftig eine zielgerichtete Politik betreiben will. Entscheidend ist, dass Europa heute und nach seiner Erweiterung die grundlegenden Funktionen erfüllen kann, die seinen Fortbestand sichern und seine Handlungsfähigkeit erhalten. Ohne die Fähigkeit, das große Europa angemessen zu regieren, wird die Erfolgsgeschichte der europäischen Integration sich nicht fortsetzen lassen. Die Frage nach der Finalität der Europäischen Union lässt sich nicht länger zurückstellen. Vier grundlegende Dimensionen kennzeichnen den Rahmen, in dem das Europa der Zukunft zu gestalten ist.

### *Effizienz und Legitimität*

Im Grunde genommen besteht die größte Gefahr eines großen Europas in der Intransparenz. Der Eindruck, dass Bürokratien mit zweifelhafter Legitimation wichtige Entscheidungen treffen, ist für die Europäische Union eine der ernsthaftesten Herausforderungen. Aufgrund ihres hohen Verflechtungsgrades muss ein zukunftsicheres politisches System der Europäischen Union die Interessen von 28 oder mehr Mitgliedstaaten organisieren können, ohne dass die Schwerfälligkeit des Entscheidungsprozesses eine dynamische Gestaltung der Politik behindert. Sie muss über ein politisches System verfügen, das nach demokratischen Maßstäben aufgebaut ist und das supranationale Element mit einer angemessenen Vertretung der nationalen Interessen verbindet. Legitimation und Akzeptanz von Entscheidungen folgen in der Union als einem transnationalen Gemeinwesen im Kern aus einer Kombination des demokratischen Mehrheitsprinzips und des Prinzips der Gruppenrepräsentation. Insgesamt muss das europäische Regierungssystem alle diejenigen Anforderungen erfüllen, die auch an die politischen Systeme in den Mitgliedstaaten gestellt werden.

Die Regierungskonferenz soll daher einen klar strukturierten Aufbau der Institutionen anstreben. Die Kommission soll zur Regierung mit einem starken Präsidenten entwickelt werden. Der Rat als Staatenkammer und das Europäische Parlament als Bürgerkammer sollen die Gesetzgebung gleichberechtigt wahrnehmen können. Dazu ist im Rat die qualifizierte Mehrheit bei gesetzgebenden Akten zur Regel zu machen. Das unterschiedliche Gewicht der Staaten und die unterschiedliche Bevölkerungsgröße muss sich in einer ausgewogenen Repräsentation in beiden Kammern niederschlagen. Weder ist Effizienz ohne Legitimation noch Legitimation ohne Effizienz denkbar. Beide Zielgrößen müssen daher für das gesamte politische System als Maßstab der Reformen angelegt werden.

### *Aufgabenteilung und Verantwortlichkeit*

Die EU-Mitgliedstaaten können viele Herausforderungen nicht mehr allein bewältigen; die Europäische Union kann aber ohne die Akzeptanz gemeinsamer Entscheidungen durch die Mitgliedstaaten keine vernünftige Politik betreiben. Beide Ebenen sind aufeinander angewiesen, müssen jeweils funktionsfähig bleiben und die Aufgaben sinnvoll untereinander aufteilen. Werden diese Regeln gebrochen, sind Nullsummenspiele und Blockaden die logische Konsequenz. Das Subsidiaritätsprinzip war der Einstieg in eine Begrenzung der Zentralisierungstendenzen auf europäischer Ebene. In Zukunft geht es um ein funktionierendes Modell der Kompetenzzuweisung, das einerseits die notwendigen gemeinsamen Aufgaben auf europäischer Ebene festlegt und andererseits auch den Mitgliedstaaten und ihren Regionen einen angemessenen Handlungsspielraum beläßt. Nationen und Regionen werden auch weiterhin die zentralen Quellen der Identität bleiben. Europa kann daran nicht vorbeigehen. Daher müssen die Verantwortlichkeiten klar zuzuordnen sein. Die Regierungskonferenz muss die verschiedenen Modelle daraufhin prüfen, wie eine von allen Ebenen akzeptierte und sachgerechte Arbeitsteilung zu erreichen ist.

### *Identität und Solidarität*

Die Integration Europas hat seit ihren Anfängen stets mehr im Sinn gehabt als die reine Maximierung des Nutzens ihrer Mitglieder: Integration bedeutet Teilnahme an und in einer Schicksalsgemeinschaft. Zum Grundgedanken dieser Schicksalsgemeinschaft gehört das Konzept europäischer Solidarität, das heute in vielen Facetten der Politik und der Institutionen der Europäischen Union verankert ist. In den bisherigen Stufen der Verdichtung wie der Ausdehnung des Integrationsraums in Europa hat die spezifische Verbindung von zwischenstaatlicher Zusammenarbeit und supranationaler Integration mit dem Konzept europäischer Solidarität die Identität der Europäer geprägt. Integration wirkte in diesem Sinne identitätsbewahrend für die Nationen und identitätsfördernd für zahlreiche Regionen innerhalb der heutigen Europäischen Union. Auf europäischer Ebene hat sich bisher kein vergleichbares Maß an Identität herausgebildet – zum Teil deswegen, weil sich die Europäer in diesem Rahmen zumeist als Bürger eines Staates oder Angehörige einer Nation oder Region wahrnehmen und die unmittelbare Erfahrung des Europäischen vielen Menschen nicht zugänglich ist. Die große Europäische Union muss ihre Bürger daher durch ihre Leistungen von ihren Vorteilen überzeugen, sie muss über angemessene Verfahren der Solidarität unter den Mitgliedstaaten verfügen und auf der Akzeptanz der Menschen gebaut werden. Dazu muss Europa verstanden werden.

Die Regierungskonferenz soll daher den Auftrag geben, die grundsätzliche Zweckbestimmung gemeinschaftlicher Solidarität, die Anpassung wie Konkretisierung der Vertragsziele, die Zuordnung der Politiken sowie die Zurechenbarkeit von politischer Verantwortung und politischer Entscheidung in einem verständlichen Verfassungsdokument zu bündeln. Dieses muss klar gegliedert und verständlich formuliert sein, damit es den Bürgern auch vermittelt werden kann. So kann zumindest ein Stück gemeinsamer Verfassungsidentität geschaffen werden.

### *Fortschritts- und Innovationsfähigkeit*

Eine supranationale Organisation von 28 und mehr Staaten ist ohne Vorbild und eine Herausforderung für jede Form vernünftiger Politikgestaltung. Das Europa der 28 wird heterogener sein als es die Europäische Union jemals war. Trotz vielfältiger Ausgleichsmechanismen wird die Heterogenität sowohl in finanzieller, kultureller als auch gesellschaftlicher Hinsicht zum prägenden Merkmal des großen Europas werden. Modelle der abgestuften Integration vermögen den Aufholprozess etwa beim Beitritt zur Union abzumildern – eine Antwort auf die Herausforderung der Unterschiedlichkeit können sie nicht geben. Die Europäische Union braucht daher den Spielraum der Differenzierung, damit die unterschiedlich starken Ambitionen und Potentiale der Nationen zum Nutzen Europas eingesetzt werden können. Sie braucht die Öffnung ihrer Strukturen, so dass politische Führung europäische Aufgaben und Rollen finden und ausfüllen kann. Die differenzierte Integration muss eine Lösung für die Organisation von Heterogenität finden – die Entfesselung der verstärkten Zusammenarbeit durch die Regierungskonferenz sollte dazu den Anfang machen. Eine Kernaufgabe des großen Europas wird darin liegen, einerseits für einen soliden *acquis communautaire* der 28 zu sorgen, und andererseits gleichzeitig die Bedürfnisse nach vertiefter Integration in kleineren Gruppen flexibel zu organisieren.

Die Europäische Union wird für die Herausforderungen dieser vier Dimensionen der Integration rasch konkrete Antworten finden müssen. Die jetzt zu vereinbarenden Reformen müssen zugleich einen Ausblick auf den weiteren Weg anbieten. Die Regierungskonferenz ist dabei als eine Etappe eines längeren Prozesses zu verstehen, der Europa regierungsfähig machen soll. Angesichts der erheblichen Anforderungen, die von innen und von außen an die Europäische Union herangetragen werden, können die Europäer es sich nicht leisten, lediglich technische Details oder Teillösungen zu verhandeln – die Regierungskonferenz muss daher deutlich sichtbare Schritte hin zu einem funktionsfähigen und durchschaubaren Regierungssystem vollziehen. Die Europäer haben es in der Hand, ob ihr Gemeinwesen stagniert oder ob es zukunftsfähig gestaltet wird. Kleinherzigkeit aus taktischem Kalkül ist dabei keine angemessene Strategie. Wer den Blickwinkel nicht über den Rand der Regierungskonferenz hinaus richtet, der verliert den Maßstab des Handelns.

## Übersicht: Unterschiedliche Reichweite der Reformoptionen

<u>Agenda</u> <u>Wirkung</u>	<b>Kommission</b>	<b>Rat</b>	<b>Parlament</b>	<b>Flexibilität</b>	<b>Verfassungs- entwicklung</b>
<b>minimale Lösung</b>	jeder Mitgliedstaat behält mindestens einen Kommissar, nicht alle unbedingt mit eigenem Ressort, aber alle stimmberechtigt	geringe Aufwertung der großen Mitgliedstaaten; fallweise Ausweitung der Mehrheitsentscheidung auf wenige Bereiche	Beibehaltung des Status quo der Sitzverteilung; leichte Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens	Beibehaltung des Status quo	Proklamation nicht einklagbarer Grundrechte; Beibehaltung der bisherigen Vertrags- und Säulenstruktur sowie des Revisionsverfahrens
<b>weiterführende Lösung</b>	politische Aufwertung der Generaldirektoren; vertragliche Festschreibung der Rücktrittspflichtung auf Wunsch des Präsidenten	Aufwertung der großen Mitgliedstaaten; gruppenweise Überführung der einstimmigen Matrizen in die Mehrheitsentscheidung	Einhaltung der Obergrenze von 700 Sitzen in Verbindung mit einer leichten Besserstellung der großen Mitgliedstaaten; Ausweitung der Mitentscheidung	Aufhebung des Vetos beim Beginn einer verstärkten Zusammenarbeit; Absenkung der nötigen Zahl an Staaten	Proklamation der Grundrechtscharta und Option einer späteren Einbindung in die Verträge; Überprüfung des Revisionsverfahrens; Neugliederung der Aufgabenliste des Art. 3
<b>optimale Lösung</b>	Präsident legt Anzahl der Ressorts fest und wählt seine Kommissare aus, diese werden durch Parlament und Rat bestätigt; der Präsident wird durch das EP gewählt	deutliche Aufwertung der großen Mitgliedstaaten; Mehrheitsentscheidung als generelles Prinzip; Absenkung des Quorums auf 66,7%; Einführung einer Wahlpräsidentschaft	Mitentscheidung als Regelverfahren; Ausweitung des Initiativrechts; weitgehend proportionale Sitzverteilung; Wahl des Kommissionspräsidenten	Abschaffung des Veto; Einstieg unabhängig von Anzahl der Staaten; Zusammenarbeit über vertragliche Befugnisse hinaus; Freistellung der Entscheidungsverfahren; Ausweitung auf GASP und ESVP	Auftrag zur Reorganisation der Verträge und Bündelung der Grundlagen in einem Vertrag, unter Einbindung der Grundrechtscharta und Schaffung einer klaren Kompetenzzuordnung

# Die Mitglieder der Bertelsmann Europa-Kommission

**Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld  
(Vorsitz)**

Mitglied des Vorstandes, Bertelsmann  
Stiftung, Gütersloh; Direktor, Centrum für  
angewandte Politikforschung, Ludwig-  
Maximilians-Universität München

**Franco Algieri**

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik,  
Centrum für angewandte Politikforschung,  
Ludwig-Maximilians-Universität München

**Dr. Claus Giering**

Bertelsmann Forschungsgruppe Politik,  
Centrum für angewandte Politikforschung,  
Ludwig-Maximilians-Universität München

**Annette Heuser**

Projektleiterin Europa/USA, Bertelsmann  
Stiftung, Gütersloh

**Prof. Dr. Meinhard Hilf**

Direktor, Abteilung Europäisches  
Gemeinschaftsrecht, Fachbereich  
Rechtswissenschaft, Universität Hamburg

**Olaf Hillenbrand**

stv. Leiter, Bertelsmann Forschungsgruppe  
Politik, Centrum für angewandte Politik-  
forschung, Ludwig-Maximilians-Universität  
München

**Josef Janning**

stv. Direktor, Centrum für angewandte  
Politikforschung; Leiter, Bertelsmann  
Forschungsgruppe Politik, Ludwig-  
Maximilians-Universität München

**Dr. Thomas Jansen**

Gruppe für prospektive Analysen,  
Europäische Kommission, Brüssel

<b>Prof. Dr. Michael Kreile</b>	Leiter, Institut für Politikwissenschaft, Humboldt-Universität zu Berlin
<b>Prof. Dr. Wolfgang Merkel</b>	Direktor, Institut für Politikwissenschaft, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
<b>Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff</b>	Direktor, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaft recht, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
<b>Prof. Dr. Ingolf Pernice</b>	Direktor, Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht Humboldt-Universität zu Berlin
<b>Dirk Rumberg</b>	Leiter, Bereich Politik, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
<b>Prof. Dr. Roland Sturm</b>	Geschäftsführender Vorstand, Institut für Politische Wissenschaft, Friedrich- Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
<b>Prof. Dr. Michael Zürn</b>	Ko-Direktor, Institut für Interkulturelle und Internationale Studien, Universität Bremen

# Projektpartner

## *Bertelsmann Stiftung*

Die 1977 von Reinhard Mohn gegründete Stiftung hält heute 68,8 Prozent der Kapitalanteile der Bertelsmann AG und versteht sich als operative konzeptionell arbeitende Einrichtung. Die von ihr verfolgten Projekte werden selbst entworfen und initiiert und bis zur praktischen Umsetzung begleitet. Dabei arbeitet die Stiftung mit Partnern in Wissenschaft, Politik und Wirtschaft zusammen.

Mit ihrer Arbeit in derzeit 130 Projekten in den Bereichen Politik, Wirtschaft, Medien, Staat und Verwaltung, Öffentliche Bibliotheken, Hochschule, Stiftungswesen, Kultur und Medizin und Gesundheitswesen will die Bertelsmann Stiftung konkrete Beiträge zur Lösung aktueller gesellschaftlicher Probleme leisten.

## *Bertelsmann Forschungsgruppe Politik*

Wissenschaftliche Aufgaben in Entwicklung, Durchführung und Vermittlung des Projektanliegens hat die Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (C•A•P) der Ludwig-Maximilians-Universität München übernommen. Sie kann dabei auf langjährige Erfahrungen in der politikberatenden Erforschung europäischer Fragestellungen zurückgreifen. Zahlreiche Publikationen zur europäischen Einigung und die Mitwirkung am »Jahrbuch der Europäischen Integration« dokumentieren diese Arbeit. Zudem verfügt das C•A•P über eine umfangreiche Infrastruktur. Dazu gehören neben zwei Redaktionen eine Forschungsbibliothek und das Europäische Dokumentationszentrum, das über sämtliche Dokumente und Veröffentlichungen der Organe der Europäischen Union verfügt und an das europäische Datennetz angeschlossen ist.