



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT  
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT  
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI - Papers 2/99

# **Welche Institutionen für welches Europa?**

-Vorschläge zur Reform der Europäischen Union im Jahr 2000-

*Prof. Dr. Ingolf Pernice*

*unter Mitarbeit von*

*Franz C. Mayer LL.M. und Marc-Oliver Pahl*

**(Thesenpapier zu einer Seminarreihe der Europäischen Kommission)**

# I. Einführung

## 1. Ausgangspunkt

### These 1:

**Die EU ist kein Staat und soll kein Staat werden. Dennoch hat die EU eine Verfassung, die es weiter zu entwickeln gilt: Die Europäischen Verträge und die nationalen Verfassungen ergänzen einander im Europäischen Verfassungsverbund.**

Die Europäische Union ist kein Staat im klassischen Sinne und soll es auch nicht werden. Als **Verfassungsverbund** in einem Mehrebenensystem gestuft organisierter öffentlicher Gewalt ist sie die konstitutionelle Antwort auf die wachsenden Defizite staatlicher Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der klassischen und neuer öffentlicher Aufgabenfelder: Frieden, d.h. äußere und innere Sicherheit, Schutz der Menschenrechte, wirtschaftlicher und sozialer Wohlstand, Schutz der Umwelt etc. Hierfür haben die Bürger der Mitgliedstaaten mit der EU Institutionen und Verfahren zur gemeinsamen bzw. koordinierten Ausübung ihrer "Souveränität" konstituiert. Durch die **Unionsbürgerschaft** haben sich die Bürger einen gemeinsamen, auf diese Institutionen bezogenen politischen Status geschaffen, der auf die mitgliedstaatlichen Staatsbürgerschaft aufbaut, so wie die EU auf die Mitgliedstaaten aufbaut, und diese ergänzt. Mitgliedstaatliche Verfassungen und europäisches Primärrecht stehen nicht isoliert neben- oder übereinander, sondern sind eng miteinander verbunden. Sie bilden eine rechtliche Einheit, ein vielfältig - institutionell, personell, materiellrechtlich - verflochtenes System politischer Steuerung und Entscheidung auf mehreren Ebenen, das am ehesten mit dem Begriff Verfassungsverbund zu kennzeichnen ist.

## 2. Wozu brauchen wir Europa?

### These 2:

**Die EU ist ein Instrument der Bürger für die effiziente Erfüllung von Aufgaben, welche die Mitgliedstaaten allein nicht mehr hinreichend bewältigen können**

Die Europäische Union und der Fortschritt der Integration sind kein Selbstzweck - ebensowenig wie dies für den Staat gesagt werden kann. Ihr Zweck ist auch nicht vorgegeben, nicht absolut und nicht ein- für allemal festgelegt. Er wird jeweils im nationalen wie im europäischen *contrat social* durch die Verfassung bzw. die Unionsverträge und nach den darin vorgesehenen Verfahren vereinbart und neuen Entwicklungen angepaßt. Die Bestimmung und Änderung der Staatszwecke wie auch der Unionsziele und -aufgaben ist Gegenstand des politischen Prozesses, nicht wissenschaftlicher Erkenntnis.

Dabei besteht gemäß dem **Subsidiaritätsprinzip** ein Ergänzungsverhältnis zwischen der staatlichen und der europäischen Ebene: Den europäischen Institutionen kommen diejenigen Aufgaben zu, welche auf staatlicher Ebene nicht oder ausreichend wirksam erfüllt werden können und deswegen von den Bürgern der Mitgliedstaaten, dh. von der Gesamtheit der Unionsbürger, als gemeinsame Aufgabe betrachtet werden. Der Ziel- und Aufgabenkatalog von EU und EG spiegelt den gegenwärtigen Konsens wider. In der Zukunft dürfte neben einer Betonung der Friedenssicherung nach innen und außen die Verwirklichung der wirtschaftlichen wie politischen Ziele Europas, die Sicherung seiner

Werte und die Erhaltung der Umwelt im Zuge der Globalisierung eine zunehmende Bedeutung gewinnen.

### 3. Welches Europa wollen wir?

**These 3:**

**Die EU muß sich als Europa der Bürger weiterentwickeln, dessen Institutionen handlungsfähig und dem Bürger gegenüber verantwortlich sind.**

Zu einem "Europa der Bürger" gibt es keine Alternative. Das Ziel der zukünftigen Reformen muß die Schaffung eines die kulturelle und politische Vielfalt der Mitgliedstaaten wahren, demokratisch legitimierten und effizienten Handlungsinstrumentariums der Unionsbürger zur Wahrnehmung der auf der mitgliedstaatlichen Ebene nicht hinreichend erfüllbaren öffentlichen Aufgaben sein. Ein solches Ziel verlangt Strukturen, die eine bewußtere und positive Annahme der Union und ihrer Entscheidungen durch die Unionsbürger als von ihnen selbst gewollte und legitimierte, auf sie selbst bezogene Einrichtung möglich machen und fördern. Es geht also um ein "Europa", das die Unionsbürger als ihr "eigenes", als Instrument zur Verwirklichung ihrer eigenen Interessen verstehen, und dem nicht mit dem Gefühl der Fremdbestimmung oder gar Fremdherrschaft durch "Brüssel" begegnet wird.

Zumal im Blick auf die Erweiterung der Union stehen "**Demokratisierung**", **Transparenz** und "**Bürgernähe**" auf der Tagesordnung. Entscheidend sind aber vor allem politische Aufrichtigkeit und Verantwortlichkeit. Wo die Union/EG zuständig ist, muß sie effektiv handeln können, wo sie handelt, müssen ihre Organe politisch legitimiert und gegenüber den Bürgern bzw. ihren Vertretungen verantwortlich sein. Bürgernähe und funktionelle Gewaltenteilung fordern, daß der Vollzug grundsätzlich auf staatlicher oder regionaler Ebene erfolgt. Staatliche Behörden und Gerichte stehen dabei im Dienste der Unions-, Staats- und ggf. Regional-/Landesbürger und sind den auf der jeweiligen Ebene festgelegten Normen und öffentlichen Interessen loyal verpflichtet. Europäische Institutionen müssen ihrerseits funktionsgerecht besetzt und handlungsfähig sein, ihr Handeln muß politisch bestimmten Personen zurechenbar sein, die von den Unionsbürgern zur Verantwortung gezogen werden können. Jede Verschleierung von Zuständigkeit führt zu Ineffizienz oder Machtmißbrauch. Folgerungen hieraus sind sich nicht nur für die Kompetenzordnung, Institutionen und die Entscheidungsverfahren, sondern auch für die Finanzverfassung der Union zu ziehen.

## II. Vorschläge zur Reform der Europäischen Union

### 1. Revision des Vertragsänderungsverfahrens

**These 4:**

**Jede Vertragsänderung ist Verfassungsänderung, ein Prozeß der Konstituierung bzw. Verlagerung von Zuständigkeiten im Verfassungsverbund. Das bisher rein intergouvernementale Verfahren der Vertragsänderung muß durch eine interparlamentarische Komponente ergänzt werden.**

Solange die Verträge und die Vertragsänderungen das Resultat von Geheimsitzungen der Diplomatie bleiben, können sie von den Bürgern nicht als ihre Verfassung, als Verfassung eines Europas der Bürger, angenommen werden. Jede **Vertragsänderung ist Verfassungsgebung und Verfassungsänderung** im Verfassungsverbund, im Blick auf die nationale, wie auf die europäische Ebene. Weil die völkerrechtliche Methode der diplomatischen Verhandlung und inter-gouvernementalen Vereinbarung den Anforderungen an Transparenz und Publizität, demokratischer Mitwirkung und Öffentlichkeitskontrolle offenbar nicht genügt, wurde schon der Amsterdamer Vertrag in einem offeneren Verfahren verhandelt, als der Vertrag das vorsieht: Die Einschaltung der Reflexionsgruppe, die öffentliche Diskussion der Ergebnisse, Veröffentlichung und Diskussion der Vertragsentwürfe, Beteiligung von Beobachtern des Europäischen Parlaments in der Regierungskonferenz etc. waren Ansätze in der richtigen Richtung.

Mehr als bisher muß jede neue Änderung der Verträge das Ergebnis eines **europaweiten politischen Diskurses** und der organisierten Willensbildung aller Unionsbürger sein. Das Verfahren des Vertragsschlusses stößt als solches nicht auf Bedenken, es entspricht vielmehr der Grundidee eines *contrat social*, den die Regierungen als Beauftragte ihrer Bürger für diese verhandeln. Wichtig ist, daß dieser Vertrag auch als Vertrag zwischen den Bürgern der Mitgliedstaaten bewußter wird, zwischen den Bürgern, die hiermit gleichzeitig die Europäische Union und sich selbst in ihrer (neuen zusätzlichen) Identität als Unionsbürger konstituieren und entwickeln. Der mitgliedstaatliche Ratifikationsakt ist Kontrolle und Bestätigung, Ausdruck des demokratisch gebildeten Willens der Bürger eines Mitgliedstaats, das gemeinsame "Ja" zu dem Vertrag mit den Bürgern der anderen Mitgliedstaaten. Die Unionsbürger müssen Gelegenheit gehabt haben, darüber unter- und miteinander zu sprechen. Europäisches Parlament und nationale Parlamente sollten am Anfang und am Schluß des Verfahrens stehen.

Statt eines Entwurfs von Regierungen oder einer Reflexionsgruppe sollte Grundlage der Verhandlungen zur Vertragsänderung ein **vom Europäischen Parlament** in Konsultation mit den Parlamenten der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission **erarbeiteter Entwurf** sein. Durch die Diskussion der Reformen in den Parlamenten wird eine europäische Debatte unter Einbeziehung der Akteure der Zivilgesellschaft eröffnet, zugleich wird frühzeitig sichtbar, was innerstaatlich realisierbar ist und was nicht. Diese erste **"inter-parlamentarische Phase"** des Revisionsverfahrens kann ohne vorherige Vertragsänderung eingeführt werden. Der so abgestimmte Entwurf wird dann von einer Regierungskonferenz, an der die Europäische Kommission und das Europäische Parlament als Beobachter mitwirken, beraten und einstimmig beschließen (**inter-gouvernementale Phase**). Der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten entsprechend ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften sollte die Zustimmung durch das Europäische Parlament als der zuständigen Vertretung der Unionsbürger vorausgehen.

Im Sinne einer möglichst weitgehenden Legitimation der Europäischen Union durch die Bürger erscheint bei wichtigen Vertragsänderungen ein **Referendum** wünschenswert. Nationale Referenden erscheinen zumindest wegen ihres edukatorischen Effekts sinnvoll, ob sie erwünscht sind, muß jeder Mitgliedstaat für sich feststellen. Ein europaweites Referendum würde die Identität der Unionsbürger als Subjekt und Betroffene der durch den Vertrag geschaffenen Hoheitsgewalt unterstreichen und den europaweiten Diskurs beleben.

Die europäische Integration überschreitet "Grenzen", sie ist fragil und muß in jedem Schritt auch wegen der dadurch bewirkten materiellen Änderung der mitgliedstaatlichen

Verfassungen von einem breiten Konsens in der Bevölkerung in jedem Mitgliedstaat getragen sein. Deshalb darf an der Notwendigkeit der positiven Zustimmung aller Mitgliedstaaten zu allen Vertragsänderungen nicht gerüttelt werden, wobei Formen der verstärkten Zusammenarbeit bzw. der Flexibilität die Gesamtentwicklung fördern.

## 2. Kompetenzordnung und Struktur der EU

### **These 5:**

**Die Kompetenzen der EU/EG bedürfen einer systematischeren Kategorisierung und Zuordnung. Nur im politischen Prozeß, nicht durch rechtliche Normierung ist die "föderale Balance" zu sichern. Die drei Säulen der EU sind ein diplomatisches Konstrukt ohne sachliche Rechtfertigung und dem Bürger nicht zu vermitteln. Sie sind in eine einheitliche Struktur zu überführen.**

Die am Ziel einer positiven Integration orientierte Kompetenzstruktur der Union ist wegen ihrer Offenheit und Dynamik Grundlage für den Erfolg der EU. Kompetenzkataloge nach deutschem Muster sind keine Garantie für die Begrenzung von Zentralisierungstendenzen. Regelungen zur **Begrenzung der Gemeinschaftskompetenzen in einzelnen Politikfeldern**, wie zB. die Beschränkung auf die Koordinierung und Disziplinierung der Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten, oder auf Förderkompetenzen und der ausdrückliche Ausschluß von Harmonisierungen in der Kulturpolitik, dürften im Zusammenspiel mit allgemeinen Grundsätzen wie dem **Subsidiaritätsprinzip** und dem **Prinzip der Achtung der Identität der Mitgliedstaaten** wirksame Mittel für die Wahrung mitgliedstaatlicher Eigenverantwortung sein. Dabei ist die jeweils richtige "föderale Balance" in der Union nicht Gegenstand statischer rechtlicher Festsetzung sondern sie kann letztlich nur das Ergebnis des politischen Prozesses sein.

Entscheidend und erforderlich ist eine systematische Differenzierung **zwischen exklusiven bzw. konkurrierenden Kompetenzen** zu supranationaler Rechtsetzung in einigen Bereichen, den **Koordinierungs- und Förderkompetenzen** hinsichtlich der Politik der Mitgliedstaaten in anderen Bereichen und schließlich der Anerkennung der grundsätzlich autonomen Politik der Mitgliedstaaten in den übrigen Feldern, wie etwa dem der Kultur oder der inneren Sicherheit. Dabei sind klare Negativabgrenzungen im Zweifelsfall förderlich: Was soll nicht Sache der Union sein? Derartige Kompetenzkategorien zu unterscheiden und ihnen die jeweiligen Sachbereiche systematisch zuzuordnen, dürfte Transparenz und Rechtssicherheit im Kompetenzsystem erhöhen, ohne der EU damit bundesstaatlichen Charakter zu verleihen.

Daß auch innerhalb der EG einzelne Politikbereiche lediglich einer (intergouvernementalen) Koordinierung bzw. Förderkompetenz der Gemeinschaft unterliegen, zeigt ebenso wie die schrittweise Verlagerung der Gegenstände der dritten Säule auf die erste Säule und die Effektivierung der Instrumente in der dritten und zweiten Säule, daß die Dreisäulenstruktur der EU außer einer Verwirrung der Bürger oder der Erhaltung von Souveränitätssillusionen wenig Nutzen hat. Dringend anzumahnen ist zusammen mit einer Revision der Kompetenzstruktur der EG die **Rückkehr zu einer einheitlichen, kohärenten Struktur der EU/EG** insgesamt mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit und nach Politikbereichen differenzierten Kompetenzen. Ziele und Koordinierung der Außenpolitik können ebenso in einem Kapitel des EG-Vertrags geregelt werden, wie die Wirtschaftspolitik, Kernbereiche der äußeren Sicherheit mögen in gleicher Weise der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten vorbehalten werden, wie nach dem Amsterdamer

Vertrag noch die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit im Zusammenhang mit dem "Aufbau eines Raumes der Freiheit der Sicherheit und des Rechts" nach den neuen Art. 61ff. des EG-Vertrags. Die Notwendigkeit und rechtliche Qualität der Dreisäulenstruktur ist keinem Unionsbürger zu vermitteln.

### 3. Finanzverfassung

#### These 6:

**Eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung setzt auch finanzielle Verantwortlichkeit voraus. Die EU bedarf eigener Abgaben, aus denen sie sich mit ihren Politiken finanziert und deren Verwendung sie gegenüber dem Unionsbürger zu verantworten hat.**

Zur verantwortlichen Politik gehört auch die Verantwortung für die Kosten der getroffenen Entscheidungen. Die volle **finanzielle Eigenverantwortung** der Europäischen Union ist auf Dauer unverzichtbar. Der Unionsbürger muß auch als Steuerzahler die Politik der Union mittragen, er muß wissen, mit welchen Steuern und Abgaben er wessen Politik mitfinanziert. Dazu muß ein Finanzsystem geschaffen werden, bei dem Einnahmen und Ausgaben auf der europäischen Ebene von den Institutionen der EU gegenüber dem Bürger verantwortet werden. Die **primäre Zuständigkeit** für die Beschaffung und Verwendung der Finanzmittel kann wegen seiner unmittelbaren Verantwortung gegenüber den Unionsbürgern nur beim **Europäischen Parlament** liegen. Neben den Zöllen sollten bestimmte Steuerarten (zB. Mineralölsteuer, Erbschaftsteuer) der Gesetzgebung der EU vorbehalten sein, die sich daraus finanziert. Aufkommen muß sie dann aber auch für die Kosten der Politik, die sie initiiert. Für die Entscheidung über die Modalitäten der Abgaben der EU sollte eine qualifizierte Mehrheit im Parlament bei Einstimmigkeit im Rat vorgesehen sein. Nur über diese finanzielle "accountability" europäischer Politik wird dem Unionsbürger sichtbar, daß die Europäische Union ihn nicht nur etwas kostet, sondern er auch Einfluß auf diese Kosten hat.

Die steuerliche Selbstverantwortung setzt die **Mitentscheidung** des Parlaments in allen **relevanten Politikbereichen** sowie eine **Neuordnung des Haushaltsrechts** voraus. Das Europäische Parlament muß die volle Verantwortung für die Ausgaben der EG in allen Bereichen europäischer Politik tragen und dafür gegenüber dem Unionsbürger geradestehen. Diese finanzielle Eigenverantwortung wird die EU daran hindern, Politik zu machen, die über die vom Bürger akzeptierten Finanzrahmen hinausgeht oder die auf Kosten anderer, etwa der Mitgliedstaaten oder der Regionen/Länder, umzusetzen wäre. Diese werden ihrerseits aber auch nicht mehr eine Politik nur deswegen zu verhindern suchen, weil sie ihr Budget zu sehr belastet. Umgekehrt werden Regierungen der Mitgliedstaaten den Weg über die EU nicht mehr frei nutzen können, um Maßnahmen oder Ausgaben, die innerstaatlich nicht politisch durchsetzbar sind, durch die EU herbeizuführen.

### 4. Grundrechte

#### These 7:

**Grundrechte der Unionsbürger sind wichtiger Bestandteil eines Europas der Bürger und Gegenstand ihres *contrat social*. Sie sollten Schritt für Schritt im Vertrag konkretisiert werden.**

Eine **europäische Grundrechtscharta** bleibt die Option für die Zukunft. Ihre Realisierung heute für die unmittelbare Zukunft zu fordern, erscheint jedoch unrealistisch. Indessen ist zu berücksichtigen, daß das geltende Primärrecht zahlreiche Ansätze und Formen grundrechtlicher Garantien enthält, die einen gemeinsamen Wertekonsens der Unionsbürger widerspiegeln. Zentral ist das Diskriminierungsverbot im Blick auf die Staatsangehörigkeit: Gleichheit verbürgendes neues gemeinsames Recht als Kern des *contrat social européen*. Mit ihr verbinden sich die Freiheiten des (Markt-)Bürgers in der EG, deren Verwirklichung die Ausübung innerstaatlich verbürgerter Freiheiten räumlich und sachlich erweitert. Aber auch die Anerkennung des Prinzips offenen Wettbewerbs, sozialer Grundrechte, Gleichheit der Geschlechter, des Umweltziels, der Preisstabilität etc. dokumentieren, daß die **EU sich als Wertegemeinschaft** schon konstituiert hat.

Dies gilt im Europäischen Verfassungsverbund zumal auch für den Schutz der Grundrechte gegenüber der Gemeinschaftsgewalt. So gewährt der EuGH auf der Basis der mitgliedstaatlichen Verfassungsüberlieferungen durch seine **Grundrechts-Rechtsprechung** ein hinreichendes Schutzniveau. Diese Rechtsprechung wird angesichts ihrer Fundierung in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen und der EMRK für den Bürger nicht immer als ausreichend transparent angesehen. Insofern erscheint es richtig, fortlaufend in virulent gewordenen Konfliktbereichen neue **grundrechtliche Formulierungen in den Vertrag** aufzunehmen, wie das im Amsterdamer Vertrag beispielsweise mit den Regelungen über die Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierungen und den Datenschutz (Art. 13, 286 EGV nF) geschehen ist. In der Zukunft wird vor allem im Blick auf EUROPOL und die Integration des "Schengen-Acquis" in das Recht der EU/EG an die Aufnahme flankierender Grundrechtsgewährleistungen in den Vertrag gedacht werden müssen. Demgemäß erscheint eine schrittweise Vervollständigung der existierenden Grundrechtsgehalte des Rechts der EG der angemessenere Weg zur Erreichung des Ziels. Inhalt und Grenzen jedes Grundrechts werden dann nicht Gegenstand einer abstrakten ideologisch-politischen Debatte sein, sondern sich sachgerecht am Handlungsauftrag der EG und dem demgegenüber zu findenden Wertekonsens der Unionsbürger orientieren.

## **5. Institutionen**

Eine Reform der Institutionen der Europäischen Union muß sich an folgenden drei Zielen ausrichten: Zum einen muß gewährleistet sein, daß die Institutionen die ihnen übertragenen Aufgaben, auch nach einer Erweiterung um mehrere neue Mitgliedstaaten, effizient bewältigen können. Zum zweiten muß eine bessere Transparenz der Verfahren für die Öffentlichkeit erreicht werden. Zum dritten schließlich gilt es die demokratische Legitimation der Entscheidungsverfahren zu erhöhen.

### **a) Europäisches Parlament**

#### **These 8:**

**Das Europäische Parlament sollte zu einer Bürgerkammer mit Mitentscheidungsrechten in allen Gesetzgebungs-Bereichen und einer verstärkten Mitwirkung bei der Besetzung der anderen Unions-Organen ausgebaut werden.**

Die Legitimation der europäischen Politik kann nur sehr begrenzt über die nationalen Parlamente und Regierungen vermittelt werden. Zunehmend kommt die europäische demokratische Legitimation durch das Europäische Parlament in den Blickpunkt, das als Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten konzipiert ist, aber letztlich, wie es Art. 191 EGVnF für die europäischen politischen Parteien ausdrückt, das Organ ist, in dem sich der politische Wille der Unionsbürger artikuliert. Ihm obliegt die "parlamentarisch-demokratische" Kontrolle. Zum Europäischen Parlament als Träger der demokratischen Legitimation europäischer Politik gibt es keine Alternative. Es muß zum **Mitgesetzgeber in allen Politikbereichen** werden: Wünschenswert erscheint eine gleichberechtigte Mitentscheidung der "Bürgerkammer" EP zusammen mit dem als "Staatenkammer" fungierenden Rat in Form des Mitentscheidungsverfahrens. Um die Budgethoheit des Parlamentes zu stärken, ist die Ausdehnung des Mitentscheidungsrechtes des Parlamentes auf alle Bereiche der besonders finanzwirksamen Politikfelder Agrar- und Strukturpolitik besonders dringend.

Aus der demokratischen Funktion des Parlaments im Zweikammer-Konzept folgt die Notwendigkeit einer **Neu-Verteilung** der maximal **700 EP-Sitze gemäß dem Verhältnis der Bevölkerungszahlen der Mitgliedstaaten**. Zum Schutz der kleineren Mitgliedstaaten sollte diesen in Abweichung von der strikten Proportionalität kompensatorisch eine Mindestzahl von Mandaten garantiert werden. Derartige "Kompensationsmandate" wären von der Quote der größten Mitgliedstaaten abzuziehen. Für die Staatenkammer Rat wird folgerichtig eine weitgehende Gleichstellung aller Staaten gefordert. Um die Rolle der Europaabgeordneten als Vertreter aller Unionsbürger zu stärken ist ein **weitestgehend einheitliches Wahlrecht** zum Europäischen Parlament mit der Vergabe eines Teils der Mandate über europaweite Listen und ein **einheitliches Abgeordnetenstatut** notwendig.

Um die demokratische Legitimation durch die Unionsbürger auch anderen EU-Institutionen zukommen zu lassen, sie aber auch diesem gegenüber verantwortlich zu machen, muß die **Mitwirkung des EP** bei der **Besetzung der anderen Institutionen** vergrößert werden: Das Europäische Parlament sollte unter anderem in Zukunft den Kommissionspräsidenten (mit der Notwendigkeit der Zustimmung des Rates) und aufgrund einer vom Rat zusammengestellten Liste die Richter am EuGH wählen.

## b) Ministerrat

**These 9:**  
**Der Rat sollte in eine durchgehend mit Mehrheit entscheidenden Staatenkammer zur Artikulation der Interessen der Mitgliedstaaten und ihrer Bürger umgewandelt werden.**

Der Rat bleibt das **zentrale europäische Entscheidungsorgan**, in ihm erfolgt die Feinabstimmung der politischen Interessen der Mitgliedstaaten und ihrer Bürger, über ihn erhält jede Entscheidung mittelbar, d.h. über nationale Parlamente und die von ihnen kontrollierte Regierungen vermittelte demokratische Legitimation, ihm obliegt die "föderal-demokratische" Kontrolle europäischer Politik. Zur Erhaltung der Entscheidungsfähigkeit des Rates auch nach der Erweiterung sollte in allen Bereichen, mit Ausnahme der Vertragsänderung, zu (qualifizierten) **Mehrheitsentscheidungen** übergegangen werden. Falls es erforderlich scheint, sollte für einige sensible Bereiche (zB. Steuerharmonisierung) mit besonders qualifizierten (ggf. auch "doppelten") Mehrheiten

und mit Übergangsfristen bis zum automatischen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen gearbeitet werden.

Auf Grund des Charakters des Rates als Mitgliedstaatenkammer und der Verstärkung des Gewichtes der Bürger der großen Mitgliedstaaten in der in allen Bereichen mitentscheidenden Bürgerkammer Europäisches Parlament ist im Rat grundsätzlich **keine Veränderung der Stimmengewichtung** nötig. In allen Bereichen, in denen der Rat als Gesetzgeber handelt, müssen in Zukunft alle wesentlichen Erörterungen und Entscheidungen des Rates veröffentlicht werden.

Das bisherige System des nur halbjährlichen Ratsvorsitzes führt zu einer Diskontinuität der Arbeit des Rates. Das **Mandat des Vorsitzes** sollte auf ein Jahr **verlängert** und der Vorsitz je **einem großen und einem kleineren Mitgliedstaat** zusammen **übertragen werden**, die untereinander die Arbeit des Vorsitzes sachgemäß aufteilen. Wegen der weitgehenden Übertragung der Außenvertretung der Union auf die Kommission (s.u.) ist die Bedeutung des Vorsitzes in Zukunft weniger wichtig.

### c) Europäische Kommission

#### **These 10:**

**Die Europäische Kommission sollte auch in Zukunft institutionelle Vertreterin des Gemeinschaftsinteresses bleiben, sie bedarf aber stärkerer demokratischer Legitimation durch das Europäische Parlament, dem gegenüber sie politisch verantwortlich ist. Ihr kommt auch die außenpolitische Vertretung der Union zu.**

Trotz aller im Umfeld des Kommissionrücktritts bekanntgewordenen Fehlentwicklungen fällt der Kommission auch in Zukunft im europäischen Integrationsprozess eine zentrale Rolle zu. Ihr muß eine verstärkte politische Verantwortlichkeit entsprechen. Gegenwärtig wird die tatsächliche Macht der Europäischen Kommission vielfach falsch eingeschätzt. Sie beruht auf hohem Sachverstand sowie den Lern- und Anreizeffekten des Zusammenwirkens der vielfältigen Kulturen ihrer Beamten, auf der Kontinuität ihrer Bürokratie, auf dem Initiativmonopol der Kommission und ihrer politischen Verflechtung mit den Mitgliedstaaten. Der praktische Einfluß des Kommissars im Ministerrat - als prädestinierter und **institutioneller Vertreter des Gemeinschaftsinteresses** und als Mediator - ist erheblich. Auch im Europäischen Rat spielt die Kommission in ihrer Initiativ- und Vermittlerfunktion eine wichtige politische Rolle. Das Handeln der Kommission ist für den Bürger jedoch kaum transparent, ihre positive Leistung oft nicht erkennbar, ihre politische Verantwortlichkeit kaum realisierbar. Ziel einer Reform muß es sein, den Charakter der Kommission als von mitgliedstaatlicher Einflußnahme unabhängiges, ausschließlich dem europäischen Gemeinwohl verpflichtetes Organ zu stärken und ihre politische Verantwortlichkeit zu erhöhen. Die Kommission sollte als institutionelle Repräsentantin des Gemeinschaftsinteresses im legislativen Bereich weiterhin das **Initiativmonopol** innehaben. Hiermit nimmt sie ihre zentrale politische Funktion wahr. Die unter ihrer Beteiligung vom Europäischen Rat festgelegten Leitlinien, bestimmen den Rahmen ihres Handelns.

Die notwendige politische Legitimation erfolgt durch die **unmittelbare Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament**, bei anschließender Bestätigung der Wahl durch den Ministerrat. Die Parteien sollten zu den Wahlen zum Europäischen Parlament bereits mit "ihrem" Kandidaten und "ihrem" politischen

Programm für die Kommissions-Präsidentschaft antreten. Der Kommissionspräsident sollte sich dann nach dem Kriterium der fachlichen Qualifikation und unter Berücksichtigung der im Europäischen Parlament vertretenen politischen Gruppierungen sein Kommissarskollegium zusammenstellen. Die Zahl der Kommissionsmitglieder sollte im Vertrag ebensowenig festgeschrieben werden wie ein Nationalitätenproporz. Vielmehr erscheint es wünschenswert, die **Organisation der Kommission** ganz in die **Obhut ihres Präsidenten** zu geben: Dieser sollte die Zahl der Geschäftsbereiche und damit der Kommissare nach sachlichen Erwägungen und unter dem Gesichtspunkt der Erhaltung der Entscheidungsfähigkeit der Kommission als Kollegium festlegen. Eine "nationale Quote" ist angesichts der Verpflichtung der Kommission auf das Gemeinschaftsinteresse nicht erforderlich, jedoch sollten die Führungs-Positionen in der Kommission unter dem Gesichtspunkt der regionalen Ausgewogenheit vergeben werden. Wie bisher sollte eine **Abwahl der Kommission** nur als ganzes möglich sein, doch sollte die dafür erforderliche Mehrheit im Europäischen Parlament abgesenkt werden, um die Rechenschaftspflicht der Kommission auch verfahrensmässig abzusichern.

Der Kommission muß auch für die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** die maßgebende Rolle in der Artikulierung des europäischen gemeinsamen Interesses sowie die Vertretung der EU zukommen. Der durch den Vertrag von Maastricht geschaffene, in Amsterdam noch weitergeführte Ansatz (Vertretung der EU durch den Ratsvorsitz, Generalsekretär des Rates als Hoher Vertreter für die GASP und Gründung einer gesonderten Strategie- und Frühwarneinheit) ist ein Systembruch und führt zu einer ineffizienten Verdoppelung der Strukturen mit entsprechenden Reibungsverlusten. Erforderlich ist die Überführung der politischen Leitung einschließlich der Strategie- und Analyseeinheit vom Ratssekretariat auf die Kommission. Damit wären die Kohärenz und Kontinuität des außenpolitischen Auftretens institutionell abgesichert. Der Einfluß der Mitgliedstaaten auf die Politik erfolgt durch die Leitlinienfunktion des Europäischen Rates. Er könnte durch die Beteiligung ihrer Vertreter in der Strategie- und Analyseeinheit sowie durch die Abstimmung konkreter Maßnahmen in Fachausschüssen bzw. ein Entscheidungsrecht des Rates im Einzelfall zusätzlich abgesichert werden. Nur über die gemeinsame Ausübung dieser Kompetenzen wird es den Mitgliedstaaten gelingen, den berechtigten Erwartungen der Unionsbürger an eine effektive europäische Außenpolitik zu genügen und dabei letztlich auch einen Teil ihrer eigenen außenpolitischen Handlungsfähigkeit bzw. Souveränität zu bewahren.

#### **d) Europäischer Gerichtshof**

##### **These 11:**

**Gerade in den durch EUROPOL und SCHENGEN angereicherten Restbereichen der dritten Säule ist umfassender Rechtsschutz durch den EuGH unerlässlich. Die Legitimation des EuGH ist durch eine parlamentarische Wahl der Richter auf 10 Jahre ohne Wiederwahlmöglichkeit zu stärken.**

Der Europäische Gerichtshof hat sich bewährt und im wesentlichen seine Funktion erfüllt. Änderungen betreffen weniger ihn selbst als den Gegenstand seiner Jurisdiktion. Einschränkungen sind im Bereich Inneres und Justiz politisch erklärbar, aber gerade hier nicht hinnehmbar. Das Problem könnte durch die Schaffung einer einheitlichen Struktur der EU (s. oben, These 5) beseitigt werden, wenn dann alle Rechtshandlungen unterschiedslos der vollen Zuständigkeit des EuGH unterworfen werden. Auch nach dem Amsterdamer Vertrag, Art. 35 EUV nF., ist die Jurisdiktion des EuGH in der dritten Säule,

der Polizeilichen und Justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen, sowie in Art. 61ff. EGV eingeschränkt. Im Sinne des Rechtsstaatsprinzips ist hier eine **Ausdehnung der Rechtsprechung**, insbesondere hinsichtlich der Vorlagepflichten mitgliedstaatlicher Gerichte, unerlässlich.

Die demokratische Legitimation der europäischen Richter würde durch eine Wahl **durch einen Ausschuß des Europäischen Parlamentes** mit vorhergehenden Hearings erhöht. Das EP sollte dabei aus einer mit Vorschlägen aus allen Mitgliedstaaten vom Rat aufgestellten Kandidatenliste auswählen können. Für die Hälfte aller Richter müßten zehn Jahre einschlägige Berufserfahrung im Amt eines/des obersten Gerichts in seinem Mitgliedstaat Voraussetzung sein. Die angemessene Integration aller Rechtskulturen der Mitgliedstaaten im Richterrecht des Gerichtshofes setzt voraus, daß **aus jedem Mitgliedstaat zumindest je ein Richter** dem EuGH und dem Gericht erster Instanz angehört. Nur so kann der Vorwurf des "fremden" Richters ausgeschlossen werden. Die Zahl der Richter sollte, falls erforderlich, je nach dem Geschäftsanfall auch über die Zahl der Mitgliedstaaten hinaus angehoben werden können. Zur Verstärkung der Unabhängigkeit der Richter und der Effizienz des Gerichtshofs sollte die **Mandatsdauer** auf 10 Jahre erhöht, die Möglichkeit der Wiederernennung dagegen abgeschafft werden.

#### e) Ausschuß für nachhaltige Entwicklung statt Wirtschafts- und Sozialausschuß

##### **These 12:**

**Der Wirtschafts- und Sozialausschuß ist in einen Ausschuß für nachhaltige Entwicklung umzuwandeln.**

Die Tätigkeit des als beratendes Organ konstituierten Wirtschafts- und Sozialausschusses gerät leicht aus dem politischen Blickfeld. Gemessen am Wandel der materiellen Zielperspektive europäischer Politik seit den fünfziger Jahren ist er in seinem begrenzten Auftrag auch überholt. Globale Umweltherausforderungen, die Anpassung der Vertragsziele und Grundsätze an das mit dem Rio-Prozeß weltweit vereinbarte Konzept des "**sustainable development**" und die Notwendigkeit der Integration der Ziele der Umweltpolitik in alle anderen Politiken (Art. 6 EGV nF.) zwingen zu Konsequenzen auch hinsichtlich der institutionellen Regelungen im Vertrag. Die Rolle der Institution könnte durch seine Umformung in einen Ausschuß für nachhaltige Entwicklung wiederbelebt und für die Verwirklichung einer zentralen (neuen) Zielsetzung des Vertrags operationalisiert werden: Er könnte eine unabhängige, durch die pluralistische Zusammensetzung legitimierte Wächterrolle für den **angemessenen Ausgleich von Wirtschafts-, Sozial- und Umweltinteressen** in jedem Kommissionsvorschlag ausfüllen, Anwalt und Prüfinstanz der Verwirklichung umweltgerechter Entwicklung in der EU sein, dessen veröffentlichte Stellungnahmen politisch weder vom Parlament noch vom Rat ignoriert werden und dessen Existenz in der neuen Aufgabe selbst die Kommission zur angemessenen Berücksichtigung der Ziele des Umweltschutzes in allen ihren Vorschlägen zwingen dürften.

#### f) Der Ausschuß der Regionen

##### **These 13:**

**Der Ausschuß der Regionen bildet ein wichtiges Bindeglied zwischen den regionalen bzw. lokalen Gebietskörperschaften und der EU, zwischen europäischer**

**Rechtsetzung und Vollzugsebene. Seine Rolle und Aufgabenstellung muß genauer definiert werden.**

Im politischen Kraftfeld der Union hat der Ausschuß der Regionen bislang eine Orchideenexistenz mit Alibifunktion. Seine besonderen Aufgaben sind nicht definiert, seine Stellungnahmen sind ohne politisches Gewicht. Zur Rechtfertigung seiner Existenz kommt es darauf an, seine spezifischen Aufgaben zu definieren. Das **Ziel** kann **nicht die Mitwirkung der (autonomen) staatlichen Untergliederungen** der Mitgliedstaaten, d.h. etwa der Länder, **bei der europäischen Willensbildung** sein, da derartige Untergliederungen nicht in allen Mitgliedstaaten bestehen und sich diese Situation vermutlich auch in Zukunft nicht verändert. Der Einfluß der Untergliederungen auf die Politik der EU kann, auch soweit die ihnen zustehenden Kompetenzbereiche berührt werden, ausschließlich über die Minister im Rat kanalisiert werden.

Umgekehrt sind die **regionalen und lokalen Gebietskörperschaften der Ort des Vollzugs**, auch des Gemeinschaftsrechts. Hier muß sich erweisen, ob eine Gemeinschaftsregelung "greift", von der Behörde als Vorgabe ernstgenommen, beim Bürger angenommen wird. Ohne die regionale und lokale Vollzugskompetenz bleibt europäische Gesetzgebung ein Torso. Nicht die etwaigen politischen Eigeninteressen der regionalen und lokalen Ebene also, sondern das europäische Interesse am loyalen und effektiven Vollzug stehen in Frage. Die Vertreter der regionalen und lokalen Ebene kennen die Mentalität der Menschen und Behörden vor Ort, kennen die gewachsenen sozialen Ordnungen und lokalen Rechtskulturen, auf die die europäische Norm wirken soll, sie haben die Erfahrung der Implementation, die für effiziente Rechtsetzung auf europäischer Ebene unverzichtbar ist. Wo der nationale Vollzugsbeamte wie der Richter vor Ort bei Anwendung des EG-Rechts sich als europäische Behörde verstehen und loyal handeln soll, muß er mit seinen Nöten und Anregungen im Willensbildungsprozeß der Normbildung gehört werden.. Dies könnte die zentrale Aufgabe für den Ausschuß der Regionen sein: Er ist **Sprachrohr des Vollzugs**, unabhängige Kontrollstelle angemessener Berücksichtigung legitimer Verwaltungsinteressen und ihrer Vielfalt, seine Funktion und Anhörung in einem System effektiver Rechtsetzung ist unverzichtbar.

### III. Zeitplan

Die Einbeziehung der Parlamente in das **Vertragsänderungsverfahren** ist ohne vorherige Änderung des Vertrags schon bei der nächsten Revisionsrunde möglich und wünschenswert. Das Europäische Parlament sollte unmittelbar nach seiner Konstituierung im Juli 1999 in Zusammenarbeit mit den mitgliedstaatlichen Parlamenten mit der Erarbeitung der ersten Reformvorschläge beginnen. Diese Parlamentsbeteiligung wird auch einen positivem Einfluß auf die vorgeschlagenen materiellen Reformen haben. Die anschließende Regierungskonferenz zur abschließenden Beschlußfassung über die Vertragsreformen sollte spätestens im ersten Halbjahr 2001 abgeschlossen sein.

Die nächsten Reformen werden in erster Linie die Anpassung der **Institutionen** an die neue Mitgliederzahl nach der Erweiterung sowie die Verbesserung der demokratischen Legitimation und der Transparenz der Entscheidungsverfahren betreffen. Beide Bereiche gehören zusammen. Bei einer rein technischen Anpassung der aktuellen Zusammensetzung der Organe und der derzeitigen Verfahren im Blick auf die Erweiterung besteht die Gefahr, daß der europäische Integrationsprozeß die Unterstützung der sich immer mehr als Zuschauer denn als Akteure vorkommenden Unionsbürger verliert. Um die Erweiterung nicht über den Zeitpunkt hinaus zu verzögern, zu dem die ersten Kandidatenstaaten beitragsfähig sind, sind diese Reformen besonders dringlich. Zusätzlich zu den institutionellen Reformen sind in der nächsten Reformrunde auch die **Systematisierung der Kompetenzbestimmungen** und die **Konsolidierung der EU-Struktur** ohne größeren Aufwand zu bewerkstelligen.

Zwar ist ein **Grundrechtskatalog** von fundamentaler Bedeutung für das "Europa der Bürger". Doch wäre die Aushandlung eines neuen Gesamtkatalogs nicht weniger schwierig als die Neuverhandlung des *contrat social européen*, also der Verträge selbst. Dies vorzuschlagen wäre ein Irrweg, der vom wesentlichen ablenkt. Der richtige Weg ist es, die vordringlichen Grundrechtsdefizite zu definieren und ihnen, wie schon in Amsterdam begonnen, durch gezielte Vertragsergänzungen abzuhelpen. Nach und nach wird sich so eine europäische Grundrechtsordnung herausbilden, die dem spezifischen Charakter der Union und ihrer Aufgaben entspricht und das System der Vertragsgrundsätze und -ziele sinnvoll ergänzt.

Was die **Finanzverfassung** betrifft, so mögen die Ende März 1999 auf dem Berliner Gipfel im Rahmen der Agenda 2000 getroffenen Beschlüsse zur finanziellen Vorausschau 2000-2006 noch so unbefriedigend sein. Eine Revision vor 2006 dürfte politisch nahezu unmöglich sein. Die oben angesprochenen Grundsatzfragen sollten daher zunächst zur Grundlage der Reformdiskussion gemacht werden. Eine grundsätzliche Finanzreform wäre dann konkret bei der übernächsten Revisionskonferenz in Angriff zu nehmen.

Berlin, im Mai 1999

Ingolf Pernice  
unter Mitarbeit von Franz C. Mayer und Marc-Oliver Pahl