

Der Gipfel von Laeken hat die vom Rat in Nizza geforderte effizientere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen EU und den Mitgliedstaaten als künftige Kernaufgabe neben einer Vereinfachung der Verträge bestätigt. Die Frage weiterer Reformschritte der Institutionen ist dagegen vertagt; das Ziel, das institutionelle Gefüge der bevorstehenden Erweiterung anzupassen, gilt zunächst einmal formal und technisch als erreicht. Beide Fragen aber hängen ganz unmittelbar miteinander zusammen. Jede Kompetenzabgrenzung impliziert, dass Teilbereiche der klassischen staatlichen Aufgaben an Europa abgegeben werden und umgekehrt. Diese Verlagerung darf nicht dazu führen, dass wichtige Politikbereiche einer demokratischen Kontrolle und Legitimation entzogen werden. Zusammensetzung und Arbeitsweise der Institutionen müssen diesen Erfordernissen entsprechen. Dies bedingt eine weitere Umgestaltung des Institutionengefüges dergestalt, dass die politische Verantwortung für die Wahrnehmung der europäischen Aufgaben klar zugeordnet und die Effizienz des Handelns sichergestellt wird. Anders formuliert: Beratungen über eine Kompetenzverteilung zwischen europäischer, nationaler und regionaler Ebene bleiben unvollständig, wenn sie nicht durch eine Diskussion über die Funktionsfähigkeit der Institutionen und über deren Fortentwicklung begleitet werden.

Am nötigsten hat eine tief greifende Reform der Rat. Als Vertretung der Mitgliedstaaten spielt er zwar die zentrale

Rolle im Institutionengefüge, die bisherige Praxis mit dem Anspruch, zum Teil Exekutive, aber eben auch Gesetzgeber, also eine Art Gegen-Parlament zu sein, ist jedoch mit den Erfordernissen von Effizienz, größerer Transparenz und Demokratie am allerwenigsten in Einklang zu bringen.

Der Rat – unkontrollierbare Machtzusammenballung

Eine solche Art von Machtzusammenballung fördert nicht nur die weitere Inter-gouvernementalisierung, sondern führt auch unweigerlich zu Friktionen aufgrund der mangelnden Kontrollierbarkeit von Entscheidungen. Ebenso unsinnig ist umgekehrt die häufig nicht nachvollziehbare Machtdiffusion im Sinne der Zuordnung von parallelen Verantwortlichkeiten innerhalb der verschiedenen EU-Organe. Erschwerend hinzu kommt die häufig mangelhafte Abstimmung in der Politik der Mitgliedstaaten gegenüber der Union.

Zu den prominenten Vorschlägen für eine Reform des Ministerrates gehört die Aufteilung in einen Legislativrat und einen Exekutivrat. Der Legislativrat arbeitete danach wie der deutsche Bundesrat als zweite Kammer parlamentarisch. Die Fachministerräte würden zu Fachausschüssen zurückgestuft, um Spezialistentum nicht allzu sehr in die Gesetzgebung einfließen zu lassen. Die Stimmführung läge bei einem Europaminister mit Kabinettsrang. Der Exekutivrat sollte möglichst viele Zuständigkeiten an die Kom-

mission abgeben oder zumindest eng mit ihr kooperieren, um eine kohärente Politik zu ermöglichen und den Aufbau von zwei Exekutivbehörden zu vermeiden.

Reform des Ministerrates

Diesem Konzept gegenüber steht die so genannte Senatslösung, wonach der Rat als klassische zweite Kammer, eben als europäischer Senat, fungierte. Diese Lösung bedeutete, dass die Vielzahl der Räte einschließlich des Rats der Außenminister durch einen einzigen europäischen Rat ersetzt würde. Die Regierungen der Mitgliedstaaten wären in diesem europäischen Rat permanent durch einen Europaminister vertreten, der wiederum im Büro der jeweiligen nationalen Regierungschefs anzusiedeln wäre. Auf diese Weise ließe sich vielleicht deren Unterstützung für eine solche Reform gewinnen, da die Europapolitik unmittelbar ihrem Einflussbereich unterstellt bliebe. Die künftige Rolle der Außenminister und ihrer Ressorts, die ohnehin nicht mehr in der Lage sind, ihrem ursprünglichen Auftrag einer Koordinierung der viel zu komplexen Europamaterie im Rat für Allgemeine Angelegenheiten zu entsprechen, wäre wiederum im Kontext einer verstärkten Rolle bei der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aufzuwerten. Alle anderen europäischen Fragen hingegen sollten fortan als Innen- und nicht als Außenpolitik betrachtet werden. Ebenso wie bei der ersten Lösung wären die Fachministerräte zu Ausschüssen zurückzustufen mit Anhörungsrechten gegenüber Vertretern der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten – einschließlich der regionalen Parlamente oder der Delegierten des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses der EU. Eine solche Lösung würde die Aufsplitterung der Ratsaktivitäten überwinden und gleichzeitig integrative Politikansätze befördern – eine der zentralen Forderungen für eine trans-

parentere Zuordnung von Verantwortlichkeiten im Entscheidungsprozess.

Welche der beiden Lösungen ist die zukunftsfähigere? Überzeugte Europäer neigen natürlich zur zweiten, „reinen“ Lösung. Realistisch aber ist diese Lösung nur unter zwei idealtypischen Bedingungen.

Erstens: Es gelingt den Mitgliedstaaten und Brüssel, sich auf eine Kompetenzregelung zu verständigen. Dann könnten europäische Normsetzung und Gesetzgebung tatsächlich im Sinne eines Zweikammersystems erfolgen. Das für jedes föderale Gebilde notwendige Prinzip der doppelten Mehrheit – Bevölkerung und Mitgliedstaaten – wäre damit verwirklicht, und die Kommission könnte tatsächlich Exekutiv- und repräsentatives Organ mit parlamentarischer Verantwortung gegenüber beiden Kammern sein.

Zweitens: Die Mitgliedstaaten finden sich tatsächlich bereit, auf ihre unmittelbaren Mitwirkungsrechte zu verzichten.

Beides erscheint auf absehbare Zeit nicht durchsetzbar. Auch wenn es theoretisch nur die zweitbeste Lösung ist, europäische Entscheidungen dürften auch in absehbarer Zukunft nicht ohne die maßgebliche Mitwirkung der Regierungen der Mitgliedstaaten zu Stande kommen. Das supranationale System der EU beruht nun mal auf einer zwischenstaatlichen Vereinbarung und funktioniert nur so gut, wie es die im Rat kollektiv und auf verschiedenen Verwaltungsebenen auftretenden Mitgliedstaaten zulassen. Insofern ist die Lösung einer Zweiteilung des Rats in einen Legislativ- und Exekutivrat die realistischere Option für die Zukunft – zumindest als ein erster Schritt.

Im Übrigen geht es bei der Reform des Rates primär nicht um das vordergründige Problem allgemeiner Funktionszuschreibungen, sondern um mangelnde Transparenz und Effizienz. Die Entscheidungsverfahren sind zu undurchsichtig und behindern damit wesentlich die Entfaltung

einer europäischen politischen Öffentlichkeit als Gegengewicht zum bürokratischen Eigenleben europäischer Rechtsetzungsprozesse. Je weiter die Kompetenz der Gemeinschaft reicht, desto häufiger treten unter den miteinander vernetzten Politikbereichen Widersprüche auf, kollidieren die unterschiedlichen Fachministerräte. Eine Interessenaggregation findet so innerhalb des Rates praktisch nicht statt. Schon deshalb wird der Rat auf Dauer an einer stärkeren Hierarchisierung bis hin zur Herabsetzung der Fachministerräte zu vorbereitenden Ausschüssen, wie sie in beiden Modellen vorgesehen sind, nicht vorbeikommen. Deren Vorschläge müssten in einer Art Regierungskollegium der mitgliedstaatlichen Kabinette zu politischen Entscheidungen führen. Diese Modifikation könnte als ein erster Schritt in beiden Varianten mehr Transparenz schaffen, da die eigentliche Entscheidung dann auch konsequenterweise öffentlich sein müsste und nicht mehr wie bislang hinter verschlossenen Türen getroffen würde. Die Vorbereitung in den Ausschüssen erfolgte unter Ausschluss der Öffentlichkeit, die Zurechenbarkeit der Entscheidung wäre aber endlich hergestellt.

Die Kommission – vom Impulsgeber zum Vermittler?

Die öffentliche Wahrnehmung und Unterstützung des europäischen Einigungsprozesses sind längst hinter der Größe der anstehenden Herausforderungen zurückgeblieben. Die Union ist an einem Punkt angelangt, an dem die freiwillige Übertragung von staatlichen Hoheitsrechten an ihre Grenzen gestoßen ist. Der Grund dafür liegt auf der Hand: Was noch zu vergemeinschaften ist, ist der europäischen Öffentlichkeit nicht mehr als persönlicher Mehrwert an Wohlstand und Sicherheit zu verkaufen. Einzig aus diesem Grund ist die Rolle des Europäischen Rates in der vergangenen Dekade

umgekehrt proportional zum Bedeutungsverlust der Kommission aufgewertet worden.

Genau hier liegt das Dilemma für die Kommission. Ihr fehlen die Themen, mit denen sie dem Einigungsprozess Impulse verleihen kann. Marktintegration, Binnenmarkt und Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) waren solche Themen, bei denen die Mitgliedstaaten der Kommission als Impulsgeber mehr oder weniger freiwillig das Feld überließen. Nunmehr geht es um Fragen der Marktregulierung und Umverteilung in den Bereichen Umwelt, Arbeit und Soziales oder Fiskalpolitik; sie alle rühren an zutiefst unterschiedlichen nationalen Wirtschafts- und Sozialpolitiken und lassen sich nun mal erfolgreich nur noch im engen Konsensfindungsprozess mit den Mitgliedstaaten lösen. Die in Lissabon verabredete „offene Methode der Koordinierung“ signalisiert die Bedeutung von „Empfehlungen“, „Benchmarking“- oder „Best-practice“-Methoden als flexibleren Instrumenten der Kommission im Entscheidungsprozess.

Dies soll die Initiativrolle der Kommission keinesfalls aufweichen. Ebenso wenig darf der Wunsch des Parlaments nach erweiterten Mitspracherechten und mehr Einfluss die ursprüngliche Rolle der Kommission als unabhängiger „Hüterin der Verträge“ unterminieren. Und als Exekutivorgan ist das Initiativmonopol der Kommission auch auf den Europäischen Rat, unabhängig von dessen Leitlinienkompetenz in der EU, zu übertragen – zumindest in den Bereichen, in denen die Verträge der Kommission die Wächterrolle explizit zuweisen.

Nicht gerüttelt werden sollte am kollektiven Entscheidungsprozess der Kommission als unabhängigen Vertretungsorgans. Die individuellen Portfolios dienen lediglich der effizienten Politikverwaltung. Anders als der Minister in nationalen Kabinetten hat jeder Kommissar eine

Stimme bei allen Kommissionsbeschlüssen. Bestimmte Portfolios sind aber selbstverständlich mit anderen verbunden, und aus diesem Grund erscheint die Einrichtung von je nach Sachbereich unterschiedlichen Kommissionsgruppen unter Vorsitz eines Kommissions-Vizepräsidenten durchaus sinnvoll. Eine derartige Reform bedürfte keiner Vertragsänderung und ermöglichte eine effizientere Aufteilung zwischen für die Tagesarbeit zuständigen Kommissaren und für die Strategie und Konzeptualisierung von Politik zuständigen Kommissaren ohne Exekutivkompetenzen – mit Stimmrecht jeweils für beide Kategorien. In jedem Fall aber ist eine Verkleinerung der Kommission unabdingbar, will man ihren Charakter als Kollegialorgan sichern.

Die Vorstellung hingegen, die Kommission könne nur dann ein starker Akteur im europäischen Institutionengefüge bleiben, wenn sie konsequent zur alleinigen Exekutive der EU ausgebaut würde, ist unrealistisch. Vorstellbar ist ihre Entwicklung zur Regierung des Europäischen Parlaments. Einzig die Parlamentarisierung der EU kann die Kommission davor bewahren, schrittweise zu einer Art Unionssekretariat zu verkommen. Der radikalste und effektivste Reformschritt wäre sicherlich die Herstellung einer direkten Verbindung zwischen Kommission und der EU-Wählerschaft. Jede Parteigruppierung im Parlament sollte während des Europawahlkampfes alle fünf Jahre den Wählern einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vorschlagen und präsentieren.

Die Idee der Direktwahl des Kommissionspräsidenten ist in der Vergangenheit immer wieder mit dem Argument zurückgewiesen worden, dass dieser damit zu mächtig gegenüber den Mitgliedstaaten würde. Mittlerweile aber ist offensichtlich, dass die Kommission die ihr zugewiesene Rolle – mit echten Machtkompetenzen und besonderen Verantwort-

lichkeiten, jedoch ohne ein Interesse und die Möglichkeit, die Mitgliedstaaten zu blockieren – nur dann erfolgreich ausfüllen kann, wenn sie zur sechzehnten Regierung innerhalb der EU wird. Insofern sollte die Direktwahl als Instrument gesehen werden, den Kommissionspräsidenten auf eine Ebene mit den Kollegen im Ministerrat zu heben.

Mitentscheidungskompetenz des Europäischen Parlamentes

Nizza brachte hinsichtlich der Forderung des EP nach einer weiteren Parlamentarisierung und Politisierung des europäischen Gesetzgebungsprozesses der EU keine Ergebnisse. Zwar gibt es mittlerweile keine legislativen Akte mehr ohne die Zustimmung des Parlaments, nach wie vor aber sind Mitentscheidungsverfahren und qualifizierte Mehrheit im Rat für die Beschlussfassung im legislativen Bereich die Ausnahme. Eine solche Verknüpfung wurde in der Regierungskonferenz nicht einmal systematisch diskutiert. Für zahlreiche wichtige Bereiche, wie etwa die gemeinsame Agrarpolitik, die Wirtschafts- und Währungsunion, Wettbewerbs- oder Beihilfenpolitik, die heute bereits der qualifizierten Mehrheit unterliegen, ist weiterhin keine Mitentscheidung vorgesehen.

Eben diese Diskrepanz muss aufgehoben werden, das heißt, in dem Maße wie qualifizierte Mehrheitsentscheidungen zunehmen, muss die Mitentscheidungskompetenz des Parlaments ausgebaut werden. Ebenso ist der Zusammenhang zwischen Ausdehnung der Mitentscheidungskompetenz sowie Sitzverteilung und Repräsentation auf der einen und Gewichtung der Stimmen im Rat auf der anderen Seite zu beachten. Wenn in Nizza eine annähernd proportionale Sitzverteilung – mit entsprechend stärkerer Gewichtung der kleinen Staaten – erreicht und damit das Parlament in der Gesetzgebung aufgewertet worden wäre, dann

hätte auch die Forderung der größeren Mitgliedstaaten nach einer Stimmgewichtung im Rat zu ihren Gunsten keine solche Rolle gespielt.

Die zweite zentrale Reformaufgabe bleibt in diesem Zusammenhang die Stärkung der Transparenz und demokratischen Kontrolle in der EU über das Parlament. Dabei geht es weniger um die traditionelle Frage, wie die direkte Verbindung zwischen Bürger und Union gestärkt werden kann, sondern vielmehr darum, wie man die politische Klasse in den Mitgliedstaaten dazu bewegen kann, nicht als verlängerter Arm der nationalen Regierungen, sondern als natürliche Verbündete des EP aufzutreten. Mit dem Maastrichter und dem Amsterdamer Vertrag ist es teilweise gelungen, diese Lücke zu schließen. Ersterer enthält eine Erklärung, Letzterer ein Protokoll zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU, in welchem den Parlamenten die Möglichkeit eingeräumt wird, zu einem hinreichend frühen Zeitpunkt auf den Gesetzgebungsprozess Einfluss zu nehmen. Um dieses Instrument effektiv nutzen zu können, bieten sich neben der für die Regierungskonferenz geplanten Ausarbeitung eines einfacheren Vertrages oder einer Verfassung, die deutlicher machte, nach welchen Grundprinzipien die Verantwortlichkeiten in dem Mehrebenensystem EU organisiert und verteilt sind, vor allem zwei Initiativen an:

Erstens: Das Verfassen eines ähnlichen Protokolls wie das oben erwähnte zum Legislativprozess, welches es den nationalen Parlamenten ermöglicht, nach dem in Lissabon verabredeten Muster der „offenen Methode der Koordinierung“ von den EU-Organen die Offenlegung sämtlicher für die angemessene Beurteilung europäischer Politiken notwendigen Informationen zu fordern und gegebenenfalls auf die eigenen Regierungen im Sinne einer pro-europäischen Linie Druck auszuüben.

Zweitens: Die viel zitierte Einrichtung der zweiten Kammer – eines Senates –, deren Mitglieder nationale Parlamentarier wären.

Die erste Initiative wäre unter anderem besonders geeignet, die an der WWU beteiligten Mitgliedstaaten an der Einhaltung der im Stabilitätspakt festgelegten Kriterien zu messen. Zum zweiten Punkt räumen Kritiker zumeist ein, dass dies lediglich eine Duplizierung der legislativen Funktionen des Rates bedeutete. Dies trifft zwar nicht zu, da die primäre Verantwortung des Senats nicht in der Gesetzgebung läge, sondern darin, Druck auf die Mitgliedstaaten auszuüben, ihrer Verpflichtung als Teil der Exekutive der Union nachzukommen. Insofern hätte ein so verstandener supranationaler Senat mehr als komplementäres Element zur Arbeit der nationalen Parlamente zu gelten. Dennoch dürfte diese Option in absehbarer Zukunft wenig Aussicht auf eine erfolgreiche Umsetzung haben, da der Rat damit zunächst die Abgabe seiner exekutiven Befugnisse an die Kommission verbindet. Viel wichtiger wäre es, das Zweikammersystem über den weiteren systematischen Ausbau der Parlamentskompetenzen zu erzielen, da dann auch die Diskussion um die Stimmgewichtung im Rat entkrampft würde. Denn eine bevölkerungsproportionale Gewichtung im Rat wäre in einem föderativen Zweikammersystem absurd. Entscheidend ist also der Abbau der Verzerrungen in der Stimmrechtsproportionalität im Parlament, nicht die Stimmgewichtung im Rat. Die Repräsentanz einer in etwa gleichen Anzahl von Bürgern durch jeden Abgeordneten im Europäischen Parlament ist neben der vollen Gesetzgebungs- und Budgetkompetenz zentrale Voraussetzung für dessen weitere Demokratisierung.