

Der Beitrag des Europäischen Parlaments zum Konvent: Treibende Kraft für einen Konsens

Andrew Duff

Niemand – mit der Ausnahme des Präsidenten, Valéry Giscard d'Estaing – hat ein größeres Interesse am Erfolg des Konvents als das Europäische Parlament.

Im Falle eines Scheiterns würden die Kommission und die Regierungen der Mitgliedstaaten erneut in einer traditionellen Regierungskonferenz zusammenkommen. Die ungleichen Vertreter der nationalen Parlamente als dritte Komponente des Konvents könnten in ihrer Gesamtheit nur schwerlich für das Scheitern des Konvents experimentes verantwortlich gemacht werden. Zudem hätten sie in einer Regierungskonferenz noch die üblichen Instrumente zur Kontrolle ihrer nationalen Minister zur Verfügung. Für die Mitglieder des Europäischen Parlaments jedoch würde das Scheitern des Konvents einer Katastrophe gleichkommen. Sie waren die ersten, die die Einsetzung eines solchen Konvents forderten.¹ Dass der Konvent tatsächlich einberufen wurde, stellt bereits eine beachtliche Errungenschaft des Parlaments dar und ein ebenso beachtliches Zugeständnis bestimmter Mitgliedstaaten, insbesondere Großbritanniens. Die Vertreter des Europäischen Parlaments – sechzehn Vollmitglieder und sechzehn Stellvertreter – waren neben der Kommission die bisher tatkräftigste Teilgruppe im Konvent. An dem im Dezember 2001 vom Europäischen Rat in Laeken eingetzten Prozess haben sie sich jedoch so rege beteiligt, weil sie nicht nur am meisten zu gewinnen, sondern vor allem am meisten zu verlieren haben. Geriete der Konvent durch Kontroversen ins Stolpern oder produzierte er verwässerte Vorschläge zur Reform der Union, welche in ihrer Qualität den Vorbereitungen zu sämtlichen vorangegangenen Regierungskonferenzen gleichkämen, so würde vor allem das Parlament stark

angeschlagen aus ihm hervorgehen. In einer Regierungskonferenz, die ein solches enttäuschendes Stückwerk des Konvents aufzugreifen hätte, würde das Parlament letztlich wieder in die Rolle des Beobachters an den Rand des Geschehens gedrängt. Der Geist von Nizza, der in Laeken noch mit Nachdruck abgelehnt wurde, wäre schleichend wiedergekehrt, und das Europäische Parlament wäre mit seinem Anspruch, eine entscheidende Rolle im europäischen Verfassungsgebungsprozess zu spielen, gescheitert.

Kurz gesagt: für das Europäische Parlament stellt der Konvent eine riskante Strategie dar. Wie fährt es bisher damit?

Das Parlament spielt seine Trümpfe aus

Das Parlament hat seine grundsätzlichen Positionen zu den im Konvent diskutierten Fragen bereits in einer Reihe bedeutender Berichte und Entschlüsse entwickelt.² Diese wurden ergänzt durch vier weitere Berichte zu jedem der Hauptthemen, die im Vertrag von Nizza für die folgende Regierungskonferenz vorgesehen wurden. Im März 2002 war Carlos Carnero-Gonzalez (Sozialdemokratische Partei Europas, SPE) Autor des Berichtes über die Frage der internationalen Rechtspersönlichkeit der Union.³ Alain Lamassoure (Europäische Volkspartei, EVP) verfasste den Bericht über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten (Mai 2002).⁴ Giorgio Napolitano (SPE), der Vorsitzende des Ausschusses für konstitutionelle Fragen, war Berichterstatter zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente (Februar 2002).⁵ Schließlich schrieb

Andrew Duff, MdEP, Repräsentant von East of England im Europäischen Parlament, Vorsitzender der Gruppe der Liberalen im Konvent, Mitglied des Vorstandes von TEPSA (Trans-European Policy Studies Association).

Andrew Duff (Liberaler und Demokratischer Partei Europas, ELDR) den Bericht über den Status der Grundrechtecharta (Oktober 2002).⁶ Alle vier Berichte nahmen eine stark integrationistische Position ein und wurden nach relativ wenigen Änderungsanträgen mit erheblicher Mehrheit im Plenum verabschiedet. Dies spiegelt den fortbestehenden und parteiübergreifenden Konsens der Europaparlamentarier für „mehr Europa“ wider.

Das gesammelte und bereits gefestigte Wissen des Europäischen Parlaments in konstitutionellen Fragen hat im Konvent hohe Wirkung gezeigt. Die Delegation des Parlaments im Konvent kommt durchschnittlich zweimal im Monat zusammen, um sich über Eindrücke auszutauschen und Positionen abzustimmen. Insbesondere als zu Beginn die Arbeitsweise des Konvents strittig war, erwies sich dieses Vorgehen als unbedingt notwendig. Das geschlossene und kohärente Eintreten der Europaparlamentarier für eine den parlamentarischen Regeln entsprechende Überarbeitung der Geschäftsordnung wirkte sich sowohl auf den endgültigen Text der Bestimmungen als auch auf dessen liberalere Interpretationsweise durch das Präsidium des Konvents aus.

Die Koordination zwischen den Konventsvertretern des Europäischen Parlaments war außerdem von Bedeutung, als sich der Konvent im Herbst 2002 in elf Arbeitsgruppen untergliederte. Diese Arbeitsteilung stellte die Europaparlamentarier vor – auch zeitliche – Probleme der Mitwirkung: mit nur 32 von insgesamt 207 Konventsmitgliedern konnten sie nur in jeweils geringer Zahl in den einzelnen Arbeitsgruppen vertreten sein. Insgesamt jedoch kann man sagen, dass die Europaparlamentarier die wohl am besten koordinierte Teilgruppe (die Kommission ausgenommen) sind, aber auch, dass viele einzelne Europaparlamentarier zu den engagiertesten Mitgliedern des gesamten Konvents gehören.⁷ Ein Regierungsvertreter eines Mitgliedstaates soll sich beschwert haben, dass der Konvent für die Europaparlamentarier ein Heimspiel sei.

Eine wichtige Funktion der Europaparlamentarier im Konvent ist ihre ständige und enge Verbindung zum Rest des Europäischen Parlaments.

Die Benennung der Delegation war innerhalb der politischen Fraktionen, insbesondere bei den Sozialisten, stark umkämpft. Je temporeicher und spezieller die Debatten im Konvent wurden, desto schwieriger wurde es für die anderen Europaparlamentarier, die Entwicklungen von außen nachzuvollziehen. Die Mitglieder des Konvents sehen sich da einem gewissen Neid ausgesetzt.

Für das Parlament ist es somit wichtig, dass der Konvent eine für jeden souveränen Verfassungsgebungsprozess charakteristische Eigenständigkeit annimmt: Mit anderen Worten, der Konvent, und nicht die nachfolgende Regierungskonferenz, sollte die treibende Kraft der Konstitutionalisierung der Europäischen Union sein. Das heißt, dass der Konvent mehr sein muss als die bloße Summe seiner einzelnen Teile. Der Tatsache, dass ein jedes Konventsmitglied ein individuelles Mandat besitzt, muss Rechnung getragen werden. Die Europaparlamentarier im Konvent sind also nicht im engeren Sinne nur die Vertreter des Parlaments. Dennoch wird von Ihnen zumindest erwartet, die formal vom Europäischen Parlament verabschiedeten Positionen in ihre Arbeit einfließen zu lassen. Weichen sie gänzlich von der offiziellen Linie des Parlaments ab, so müssen sie dies selbstverständlich überzeugend begründen können.

Das Verhältnis zwischen Mitgliedern und Nichtmitgliedern des Konvents ist insbesondere in dem einflussreichen Ausschuss für konstitutionelle Fragen brisant, der sich von der parlamentarischen Delegation im Konvent etwas an den Rand gedrängt fühlt. Zwei nachträgliche ergänzende Berichte des Ausschusses – keiner der Berichterstatter ist selber Konventsmitglied: Jean-Louis Bourlanges zur Normenhierarchie (Dezember 2002) und Giorgio Napolitano zur Rolle der Regionen (Januar 2003) – wurden kontroverser diskutiert und waren weniger einflussreich als die vorangegangenen Berichte.⁸

Es ist aber von entscheidender Bedeutung, dass die Europaparlamentarier im Konvent auch zukünftig auf die Unterstützung des gesamten Parlaments zählen können. Der Konvent muss einen neuen breiten Konsens über ein ehrgeiziges Paket von Vorschlägen finden. Damit dieses Paket die Basis der kommenden Regierungskon-

ferenz bilden kann, bedarf es der massiven Unterstützung des Europäischen Parlaments. Um einen Konsens für die endgültige Paketlösung des Konvents zu erreichen, ist eine Mehrheitsbildung innerhalb der vier Komponenten dieses Pakets notwendig. Daher sollte die Rolle des Ausschusses für konstitutionelle Fragen im Europäischen Parlament nicht unterschätzt werden.

Auch die Rolle der parteipolitischen Familien innerhalb des Konvents darf nicht übersehen werden. In zweien dieser Parteifamilien, der EVP und den Liberalen, haben Europaparlamentarier (Elmar Brok bzw. Andrew Duff) den Vorsitz. Die Europaparlamentarier Klaus Hänsch, Anne Van Lancker und Pervenche Berès zum Beispiel sind in der Gruppe der Sozialisten führend. Der Einfluss der politischen Familien im Konvent machte sich von Anfang an bemerkbar. Sie federnten die Aufteilung des Konvents in seine vier Komponenten ab, sie hießen die Repräsentanten der Kandidatenländer willkommen und ermutigten sie, ihre Rolle in den Beratungen im Konvent stärker wahrzunehmen als sie es andernfalls vermutlich getan hätten. Die Treffen der parteipolitischen Familien geben inhaltlichen Auseinandersetzungen mehr Raum als dies in den Plenarsitzungen des Konvents möglich ist. Damit wirken sie als Katalysator für die Förderung guter und die Zurückweisung schlechter Ideen. Zum Ende des Konvents, wenn es darum geht, Abmachungen zu treffen und Krisen zu bewältigen, wird Parteipolitik mit Sicherheit von hoher Relevanz sein.

Das Parlament als treibende Kraft für einen Konsens

Wird das Europäische Parlament bei der Durchsetzung seiner bedeutendsten Vorschläge erfolgreich sein? Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Textes im Januar 2003 kann über die Frage, wo sich ein möglicher Konsens abzeichnet, nur spekuliert werden. Des Weiteren gibt es einige wichtige Vertreter im Konvent, welche noch nicht Teil eines entstehenden Konsenses sind – namentlich die Repräsentanten der britischen und der spanischen Regierung. Dennoch – mit dem Risiko, durch kommende Ereignisse

widerlegt zu werden – scheint sich im Konvent eine Mehrheit für die folgenden Vorschläge zur institutionellen Reform der Union herauszubilden. Einige dieser Vorschläge entwickelten sich in den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppen, insbesondere in der Arbeitsgruppe „Vereinfachung“ unter dem Vorsitz von Giuliano Amato und der Arbeitsgruppe „Charta“ unter dem Vorsitz von António Vitorino. Diese Liste erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit und stellt die Punkte in zusammenfassender Form dar. Dennoch scheint sie für das Europäische Parlament ein unerlässliches Reformpaket darzustellen, wenn die erweiterte Union einfacher, effizienter, effektiver, transparenter und insbesondere demokratischer werden soll.

Der Rat

► Abstimmungen über Gesetze erfolgen in der Regel durch den Beschluss mit qualifizierter Mehrheit (QMV). Alle im Rat mit qualifizierter Mehrheit angenommenen Entscheidungen müssen an die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments gebunden sein, und zwar gemäß einem Verfahren, das auf dem derzeitigen Artikel 251 EG-Vertrag basiert.

► Handelt der Rat in seiner legislativen Funktion, muss dies der Presse und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Sitzungsprotokolle sollen veröffentlicht werden.

► Die QMV soll definiert sein als die Mehrheit der Mitgliedstaaten bei gleichzeitiger Mehrheit der durch sie vertretenen Bevölkerung – womit der Vertrag von Nizza in diesem Punkt gekippt wäre.

► In einigen in der Verfassung näher bestimmten Fällen soll der Rat auf Grundlage einer verstärkten oder „superqualifizierten“ Mehrheit entscheiden – beispielsweise durch drei Viertel der Mitgliedstaaten, die zwei Drittel der Bevölkerung repräsentieren. Diese speziellen Fälle betreffen (a) jedwedes Gesetz bezüglich der Institutionen und die Grundgesetze, (b) die Anwendung des Artikels 308 EG-Vertrag (respektive seines Äquivalents), (c) Entscheidungen über Eigenmittel und (d) Maßnahmen zur Steuerharmonisierung.

► Der Europäische Rat und der Rat sollen in ihrer exekutiven Funktion nur handeln, (a) um die nationalen makroökonomischen Politiken zu koordinieren, (b) um die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Union zu leiten und (c) um nationale Politiken im Bereich Justiz und Inneres aufeinander abzustimmen.

Die Kommission

► Während die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der EU-Politiken auf nationaler Ebene verantwortlich sind, ist es die Europäische Kommission, die für deren Umsetzung auf der Unionsebene zuständig ist und über die gewissenhafte Anwendung des EU-Rechts wacht.

► An die Kommission werden außerdem Kompetenzen zum Erlassen von Sekundärrecht delegiert, welches dann einer exakten Überprüfung und möglicher Widerrufung durch eine der beiden Legislativkammern (Rat oder Parlament) unterworfen ist. Dies impliziert eine radikale Reform der Komitologie.

► Die Kommission muss das alleinige legislative und budgetäre Initiativrecht besitzen, außer in den Bereichen (a) der inneren und äußeren Sicherheit (hier soll sie auf Vorschlag des Rates handeln) sowie (b) des Wahlverfahrens und der parlamentarischen Immunität (hier handelt sie auf Vorschlag des Parlaments hin).

Das Parlament

► Zusätzlich zu den bereits bestehenden Rechten des Europäischen Parlaments, muss ihm das Recht der Zustimmung zu (a) allen internationalen Verträgen der Union, einschließlich Handelsabkommen,⁹ (b) Maßnahmen basierend auf dem überarbeiteten Artikel 308, (c) differenzierter Integration („verstärkte Zusammenarbeit“) von nur einigen Mitgliedstaaten, und (d) allen Verfassungsrevisionen zustehen.

► Das Wahlverfahren für das Europäische Parlament soll geändert werden, um die Wahl eines Anteils seiner Mitglieder von einer europäischen Liste zu ermöglichen.

Der einheitliche Rechtsrahmen

► Die „drei Säulen“ von Maastricht müssen trotz der Vielzahl von Entscheidungsverfahren effektiv zu einem einheitlichen System verschmolzen werden. Die Union muss eine einheitliche Rechtspersönlichkeit im Sinne des Völkerrechts besitzen.¹⁰

► Dementsprechend muss die Reichweite der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auf das gesamte Spektrum der EU-Aktivitäten ausgedehnt werden. Er soll seine Rolle als Verfassungsgericht im Hinblick auf die Kompetenzordnung und die Grundrechte fortentwickeln.

► Die Grundrechtecharta muss in die Verfassung integriert werden und bindend für Unionsinstitutionen und ihre Agenturen sowie für die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von europäischem Recht und EU-Politiken sein.

► Der Europäische Gerichtshof soll von jeder natürlichen und juristischen Person angerufen werden können, die entweder individuell oder unmittelbar betroffen ist.¹¹

► Es soll eine ausdrückliche Normenhierarchie geben.

Der Haushalts

► Die finanzielle Vorausschau der Union muss rechtsverbindlich sein. Dementsprechend soll die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben abgeschafft werden. Das Haushaltsverfahren könnte in der Form der vereinfachten Mitentscheidung verlaufen.

Strategische Planung

► Das mehrjährige Strategieprogramm der Union soll durch den Europäischen Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Konsultation des Europäischen Parlaments beschlossen werden.

► In diesem Zusammenhang sollte das jährliche Legislativprogramm der Union von der Kommission nach der Konsultation von Rat und Parlament beschlossen werden.

Sonstiges

► Alle Institutionen der Union sollen die Eigenverantwortlichkeit für ihre Geschäftsordnung besitzen. Für das Parlament lässt dies eine Entscheidung über die Zukunft seines Sitzes in Straßburg voraussehen.

► Alle bestehenden Ausnahmen sollen abgeschafft werden – dies ist für die derzeitige dänische Regierung einfacher als für die irische oder die britische.

► Das Kooperationsverfahren (Artikel 252 EG-Vertrag) soll vermieden werden.

► Es soll eine neue Kompetenz für Energiepolitik geschaffen werden.¹²

Verfassungsgebung

► Die konstitutionelle Ordnung der neugegründeten Union muss auf der doppelten Legitimation durch die Mitgliedstaaten und die Bürger beruhen – anders als in dem im Oktober 2002 vom Präsidium des Konvents vorgelegten Vorentwurf des Verfassungsvertrages („Skelett“) vorgesehen.¹³

► Zukünftige Verfassungsänderungen sollen von einem – dem derzeitigen ähnlichen – Konvent vorgenommen werden.

► Für die Zusatzbestimmungen des zweiten Teils der Verfassung (Die Politikbereiche und die Durchführung der Maßnahmen der Union) soll ein einfacheres Verfahren – möglicherweise eine „superqualifizierte“ Mehrheit – als für den ersten Teil (Struktur der Verfassung) zur Anwendung kommen.

► Die neue Verfassung soll schon vor ihrer Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten in Kraft treten können – beispielsweise nach Ratifizierung durch vier Fünftel der Mitgliedstaaten und der Zustimmung durch zwei Drittel des Europäischen Parlaments.¹⁴

► Dementsprechend soll eine neue Form der assoziierten Mitgliedschaft für solche Staaten ge-

schaffen werden, welche die neue Verfassung nicht ratifizieren. Entsprechend soll ein Mitgliedstaat die Möglichkeit haben, aus der Europäischen Union auszutreten.

Die meisten, wenn nicht gar alle dieser Vorschläge, würden im Europäischen Parlament begeisterte Unterstützung einer breiten Mehrheit finden. Sollte der Konvent und auch die nachfolgende Regierungskonferenz einen Großteil der Vorschläge akzeptieren, hätte das Parlament seine lange erhobene Forderung, als ernst zu nehmender Akteur im Spiel der Verfassungsgebung respektiert zu werden, erfolgreich verteidigt.

Die erste Phase des Konvents zeichnet sich auch dadurch aus, dass einige schlechte Ideen aus dem Kanon der möglichen Empfehlungen erfolgreich gestrichen werden konnten. Dies betrifft insbesondere die Ablehnung des für das Europäische Parlament bedeutsamen Vorschlages der Einrichtung einer dritten gesetzgebenden Kammer der nationalen Parlamentarier. Diese Idee wurde besonders von der britischen Regierung und von den nationalen Parlamentariern der skandinavischen Länder vorangetrieben, konnte jedoch in der Arbeitsgruppenphase wieder gebremst werden.

Ein zweiter Vorschlag, ursprünglich vom Deutschen Bundesrat angeregt, betraf die Aufnahme eines klassischen föderalen Katalogs der vertikalen Kompetenzen in die Verfassung. Für einen solchen Vorschlag glaubte man, die Unterstützung Giscard d'Estaings zu haben. Stattdessen hat der Konvent eine breitere Kategorisierung der Kompetenzen bevorzugt, was eine größere Flexibilität im Regierungssystem erlaubt. Europaparlamentarier haben in beiden Fällen bei der Genese der ablehnenden Haltung eine entscheidende Rolle gespielt und sie bleiben weiterhin auf der Hut, eine Abkehr von Seiten des Präsidiums zu verhindern.

Bestehende Kontroversen

Es muss nicht extra betont werden, dass es immer noch eine Reihe kritischer Punkte gibt, bei denen der Konvent von einer Einigung noch

weit entfernt ist. Die lebhafteste Kontroverse betrifft die Frage des Leadership. Keine Europäische Verfassung kann Glaubwürdigkeit beanspruchen, ohne die Schlüsselfrage des „Wer ist verantwortlich?“ klar beantworten zu können. Der Streit entbrennt hier zwischen Befürwortern eines parlamentarischen und denen eines präsidentiellen Europa. Das Europäische Parlament ist unvermeidlich in diesen Kampf gegen die Herren Aznar, Blair und Chirac verwickelt – zusammen mit vielen anderen Konventsmitgliedern, die in dieser Frage noch Stellung beziehen müssen. Präsident Giscard, welcher seit 1974 als Haupturheber des Europäischen Rates in Erinnerung ist, hält sich zu diesem Thema geflissentlich bedeckt. Instinktiv mag er zwar „ABC“ unterstützen. Um die notwendige breite Unterstützung der Europaparlamentarier für ein mögliches Reformpaket zu gewinnen, kann er es sich jedoch nicht leisten, das Parlament gegen sich aufzubringen.

Die Debatte dreht sich um das Ernennungsverfahren für den Präsidenten der Kommission, die zukünftige Rolle des Hohen Vertreters, Javier Solana, und die Reform der Ratspräsidentschaft. Traditionell befürwortete das Parlament die Idee, dass es selbst den Nachfolger Herrn Prodis wählt, sowie die Idee einer Integration der Funktionen des Hohen Vertreters der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik des Rates und des Kommissars für Außenbeziehungen. Zur Reform der Ratspräsidentschaft hat das Parlament keine ernsthaften Überlegungen angestellt. Die Kommission, mit welcher das Parlament im Konvent eng verbündet ist, hat hierzu einen nur wenig überzeugenden Vorschlag gemacht.¹⁵

Obwohl allgemein angenommen wird, dass das halbjährliche Rotationsverfahren nicht fortzuführen ist, war es dem in dieser Frage sich selbst überlassenen Europäischen Rat bisher nicht möglich, sich auf eine Reform der Ratspräsidentschaft zu verständigen. Was auch immer das Ergebnis dieser Debatte sein mag, das schlechteste Resultat wäre die Einrichtung einer starken exekutiven Präsidentschaft, welche im Konflikt mit dem Kommissionspräsidenten stünde. Eine von dem Verfasser bevorzugte Lösung ist die Zusammenführung beider Präsidentschaften. Der Vorsitz der Kommission über exekutive Sit-

zungen des Rates würde eine zeitliche Beständigkeit und eine Kohärenz zwischen den Ratsformationen gewährleisten. Dies würde außerdem eine stärkere Vertretung der Union durch den Kommissionspräsidenten und „Herrn GASP“ gegenüber Drittländern und internationalen Organisationen ermöglichen. Zwar müsste der legislative Rat eines seiner Mitglieder zum Vorsitz über gesetzgebende Sitzungen bestimmen, doch den hochtrabenden und unbeständigen sechsmonatigen Präsidentschaftsprogrammen sowie der Schwerfälligkeit der Troika wäre damit Abhilfe geleistet. Ein auf solche Weise gestärkter Kommissionspräsident könnte nicht nur vom Europäischen Parlament, sondern von Europaparlamentariern zusammen mit der gleichen Anzahl nationaler Parlamentarier gewählt werden. Ein solches Wahlgremium, oder Kongress, könnte diesen Posten mit der wünschenswerten doppelten Legitimität ausstatten, welche gewährleistet, dass er oder sie nicht einfach der Schoßhund einer Mehrheitsfraktion im Parlament wird. Die Unparteilichkeit der Kommission ist eine wichtige Voraussetzung zur Wahrung des Vertrauens des Rates, sowie um ihre Kernfunktion, die Vertretung des gemeinschaftlichen Interesses aller Mitgliedstaaten, zu erhalten.

Ein weiterer Konfliktpunkt betrifft die Rolle der Regionen und der substaatlichen Gebietskörperschaften. Spanien verweigert sich einer Stärkung der bestehenden Regionalbehörden innerhalb des politischen und rechtlichen Systems der Union. Für die kleineren Mitgliedstaaten ist dieses Thema recht irrelevant. Für die Kommission jedoch, welche eine Dezentralisierung der Verwaltung seiner gemeinsamen Politiken im Interesse einer besseren Ausführung anstrebt, ist die Existenz starker und verlässlicher Regionen entscheidend. Die Frage der Regionen spaltet ebenso die Mitglieder des Europäischen Parlaments. Einige möchten die Rolle des Ausschusses der Regionen gestärkt sehen, andere wiederum, einschließlich des Verfassers, sprechen sich für einen privilegierten Zugang einzelner Regionen mit Legislativbefugnissen zum politischen und rechtlichen System der Union aus.

Auch steht eine Einigung in der Frage der Methode der offenen Koordinierung von Politiken außerhalb der Kompetenzen und der Struk-

tur der Union aus. Einige – vorwiegend Sozialisten – sehen die Methode der offenen Koordinierung als Möglichkeit, die soziale Dimension der europäischen Integration zu stärken. Andere, den Verfasser wiederum inbegriffen, stehen der Relevanz oder Wirksamkeit solcher ad hoc Methoden äußerst misstrauisch gegenüber und fragen sich, inwiefern die Verankerung der offenen Koordinierung den beiden Hauptzielen des Konvents – Transparenz und Vereinfachung – gerecht werden könnte.

Dem Konvent bleiben nun noch sechs Monate Zeit, um solche und andere Streitigkeiten beizulegen. Das Europäische Parlament wird alles daran setzen, einen breiten Konsens im Konvent hervorzubringen. Sollte dies gelingen, werden die Europaparlamentarier hiernach mit großem Einsatz in der Öffentlichkeit für die Vorschläge des Konvents eintreten und sie der Regierungskonferenz so verkaufen, dass sie von dieser rechtzeitig zu den Wahlen im Juni 2004 verabschiedet werden.

Übersetzung aus dem Englischen von Mareike Kleine

Anmerkungen

1. Vgl. Europäisches Parlament: Bericht Duhamel, PE 286.949, Oktober 2000.
2. Vgl. Europäisches Parlament: Bericht Dimitrakopoulos-Leinen, PE 232.649, Februar 2000; Europäisches Parlament: Bericht Mendez de Vigo-Seguro, PE 294.755, Mai 2001; Europäisches Parlament: Bericht Leinen-Mendez de Vigo, PE 304.286, November 2001.
3. Vgl. Europäisches Parlament: Bericht Carnero-Gonzalez, PE 304.279, November 2001.
4. Vgl. Europäisches Parlament: Bericht Lamasource, PE 304.276, April 2002.
5. Vgl. Europäisches Parlament: Bericht Napolitano, PE 304.302, Januar 2002.
6. Vgl. Europäisches Parlament: Bericht Duff, PE 313.401, Oktober 2002.
7. Diese Behauptung muss freilich durch weitere Studien erhärtet werden. Doch selbst oberflächlich betrachtet ist die große Bedeutung der Europaparlamentarier als Verfasser von offiziellen Beiträgen zum Europäischen Konvent bemerkenswert.
8. Vgl. Europäisches Parlament: Bericht Bourlanges, PE 313.407, Dezember 2002; Europäisches Parlament: Bericht Napolitano, PE 313.415, Dezember 2002.
9. Dies betrifft Artikel 24 EUV und Artikel 133, 300 und 310 EGV.
10. Außerdem sollte weder die Europäische Gemeinschaft noch EURATOM außerhalb des EU-Rahmens bestehen bleiben.
11. Im Gegensatz zum bestehenden Artikel 230, welcher sowohl individuelle als auch unmittelbare Betroffenheit voraussetzt.
12. Diese sollte unter anderem die substanziellen Bestimmungen des EURATOM-Vertrages beinhalten.
13. Vgl. Präsidium des Konvents: Vorentwurf des Verfassungsvertrages, CONV 369/02, Brüssel 2002.
14. Diese Formulierung stünde in Einklang mit dem durch den Vertrag von Nizza revidierten Artikel 7 Absatz 1 EUV.
15. Vgl. Europäische Kommission: Für die Europäische Union. Frieden, Freiheit, Solidarität, Mitteilung der Kommission zur institutionellen Architektur, KOM (2002) 728 endgültig/2, Brüssel, 11. Dezember 2002.

Zwischen Legitimität und Effizienz: Ergebnisse der Arbeitsgruppen „Einzelstaatliche Parlamente“ und „Verteidigung“ im Konvent

Gisela Stuart, Vanda Knowles, Silke Pottebohm

Europa ist an einer bedeutenden Stelle seiner politischen und wirtschaftlichen Entwicklung angelangt. Beide Bereiche bedürfen dringender Reformen. Wir können von der Vergangenheit lernen, aber wir dürfen uns nicht durch sie binden lassen. Wenn wir bei den Menschen eine politische Begeisterung für Europa wecken wollen, müssen wir einen neuen Anfang wagen. Heute stehen wir zum einen vor der doppelten Herausforderung der Globalisierung und der Fragmentierung in kleinere regionale und ethnische Gruppen. Dazu kommt zum anderen die Herausforderung der Osterweiterung, die am 1. Mai 2004 mit dem Beitritt der Kandidatenländer vollendet wird. Die Europäische Union muss in der Lage sein, auf diese Herausforderungen zu reagieren und sich zu erneuern, wenn sie relevant und leistungsfähig in einem vergrößerten Europa bleiben will. Die Schlüsselfrage dabei lautet: Inwiefern darf die Union ihre Effizienz auf Kosten der demokratischen Legitimität verstärken? In diesem Papier wird der Versuch unternommen, die Debatte Legitimität versus Effizienz anhand der Arbeitsgruppen „Einzelstaatliche Parlamente“ und „Verteidigung“ darzustellen und zu erläutern, wie der Konvent versucht, beide Elemente – Legitimität und Effizienz – zu berücksichtigen.

Rolle der nationalen Parlamente in der EU

Nationale Parlamente, die zwar genau genommen keine europäischen Institutionen sind und auch keine Mitwirkungsrechte in der europäi-

schen Gesetzgebung gefordert haben, verstärken dennoch durch ihre indirekte Beteiligung an den Politikprozessen der Union die demokratische Basis der gesamten europäischen Architektur. Eine tiefere Integration in einer erweiterten Union kann nur dann erfolgreich sein, wenn das europäische Projekt fest in den nationalen demokratischen Systemen verankert ist. Deshalb ist es ein wichtiges Element in diesem Vertiefungsprozess, die Position und die Aufgaben nationaler Parlamente im europäischen Integrationsprozess zu prüfen.

Das Problem der Legitimität der Europäischen Union besteht darin, dass es sich um ein gemischtes System mit zwei unterschiedlichen demokratischen Legitimitätsquellen handelt. Einerseits erhält die Union ihre Legitimität auf Gemeinschaftsebene durch das Europäische Parlament, andererseits ist sie auf intergouvernementaler Ebene durch die Vertreter der Regierungen im Ministerrat legitimiert. Im zweiten Fall besteht die parlamentarische Kontrolle in der Rechenschaftspflicht der Ministerien gegenüber den nationalen Parlamenten. Da dieses gemischte System auch in Zukunft bestehen bleiben wird, müssen jegliche Bemühungen, die Legitimität und Effizienz der Union zu verbessern, diese Dualität berücksichtigen.

Viele der Mitgliedstaaten der Europäischen Union funktionieren auf der Basis einer starken Tradition der parlamentarischen Demokratie. Deren Prinzipien auf die europäische Ebene zu

Gisela Stuart, Mitglied des im House of Commons, Präsidiumsmitglied des Europäischen Konvents, Vorsitzende der Arbeitsgruppe „Einzelstaatliche Parlamente“ und Mitglied der Arbeitsgruppe „Verteidigung“.

Vanda Knowles, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Abgeordnetenbüro Gisela Stuart.

Dipl.-Sowi. Silke Pottebohm, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Abgeordnetenbüro Gisela Stuart.