

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 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.

übertragen, würde aber keine ausreichende Antwort auf die heutigen Herausforderungen darstellen. Dies würde eine vom Europäischen Parlament gewählte europäische Kommission implizieren, die folglich von den politischen Gruppen des Parlaments abhängig wäre. Eine solche politische Abhängigkeit der Europäischen Kommission würde ihrer Rolle als unparteiisches Organ schaden.

Zudem bestünde ein zweites Problem, sollte das Europäische Parlament als Hauptlieferant der demokratischen Legitimation fungieren: Obwohl es immer größere Bedeutung gewinnt und während seiner relativ kurzen Existenz als europäische Institution sehr beeindruckende Leistungen erbracht hat, ist es eine Tatsache, dass die Wahlbeteiligung an europäischen Wahlen seit 1979 abnimmt. Das Mittel der Direktwahl und der direkten Vertretung der Bürger auf europäischer Ebene ist demnach möglicherweise nicht ausreichend als Basis für die Legitimität der Union. Aus diesem Grund haben nationale Parlamente eine Schlüsselrolle in der Ergänzung dieser Vertretung. Der italienische Senator Lamberto Dini bemerkte dazu im Kovent sehr treffend, dass nationale Parlamente das Gesicht ohne Macht im europäischen Kontext seien. Das Europäische Parlament sei das Gegenteil: die Macht ohne Gesicht.¹ Nationale Parlamente haben eine feste Beziehung zu Bürgern. Wenn es also das Ziel ist, die Lage der Europäischen Union heute zu verbessern und Maßnahmen zu ergreifen, die die Union unmittelbar legitimieren und effizienter machen, darf nicht darauf gewartet werden, dass das Europäische Parlament allmählich an Anerkennung, Vertrauen und Glaubwürdigkeit gewinnt.

Von Juli bis Oktober 2002 kamen die Mitglieder der Arbeitsgruppe „Einzelstaatliche Parlamente“ zu neun Sitzungen zusammen, wobei eine Sitzung gemeinsam mit der Gruppe I „Subsidiarität“ abgehalten wurde. Unter den Mitgliedern, die regelmäßig anwesend waren, befand sich eine Mehrheit von Abgeordneten der nationalen Parlamente. Das Gleichgewicht in der Arbeitsgruppe wurde durch den Einfluss der Gruppe von Europaabgeordneten, die sehr kohärent und konstruktiv zu den Diskussionen beigetragen haben, wiederhergestellt. Die Kon-

ventionsarbeitsgruppe hat sich darauf konzentriert, Möglichkeiten zu entwickeln, den nationalen Parlamenten auf europäischer Ebene eine Funktion zu geben, so dass sie die legitimierende Rolle des Europäischen Parlaments ergänzen können. Das Parlament spielt eine Schlüsselrolle im institutionellen Dreieck der Union; dies zu verändern wäre undenkbar. Durch die Integration der nationalen Parlamente in die Aktivitäten der Europäischen Union soll die Gesamtverantwortlichkeit der Union, und in dieser Weise auch das Europäische Parlament, gestärkt werden.

Die Kernüberlegungen drehen sich dabei um drei Punkte, die in dem vom Konventssekretariat entworfenen Mandat ausgearbeitet wurden: erstens die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente bei der Kontrolle der Regierung (einzelstaatliche Kontrollmechanismen), zweitens die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente bei der Überwachung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, drittens die Rolle und Funktion multilateraler Netze oder Mechanismen für die Einbindung der einzelstaatlichen Parlamente auf europäischer Ebene.²

Nationale Parlamente im europäischen Gesetzgebungsprozess

Die wichtigste Aufgabe der nationalen Parlamente ist es, durch die Überprüfung der Arbeit der eigenen Minister auf europäischer Ebene diese zur Verantwortung zu ziehen. Die Arbeitsgruppe sah es nicht als ihre Aufgabe an, individuelle, nationale Strukturen vorzugeben. Trotzdem wurde es für notwendig erachtet, eine Ausarbeitung von Mindeststandards durch die COSAC (Konferenz der auf Angelegenheiten der Europäischen Gemeinschaft spezialisierten Ausschüsse) für eine wirksame parlamentarische Kontrolle zu unterstützen sowie bewährte Praktiken und Fragen des Benchmarking im Bereich der einzelstaatlichen Kontrollmechanismen zu erfassen. Diese Initiative hat besonderen Beifall von den Beitrittsländern erhalten. Die COSAC soll ferner als Plattform für einen regelmäßigen Austausch von Informationen dienen.

Um die Regierungen im Rat effektiver überprüfen zu können, genügt es nicht, nur die Kontroll-

möglichkeiten der Parlamente zu verbessern. Ebenso wichtig ist es, die strukturellen Bedingungen auf europäischer Ebene zu garantieren, die eine Durchführung dieser Kontrolle ermöglichen sollen. Ein wichtiges Element in diesem Prozess ist die Häufigkeit sowie der Zeitpunkt des Austausches von Informationen zwischen der Kommission und den nationalen Parlamenten. Außerdem ist es von äußerster Wichtigkeit, die nationalen Parlamente so früh und so oft wie möglich in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen. In diesem Sinn wurde vorgeschlagen, dass die Kommission alle Legislativvorschläge und Konsultationsdokumente sowie ihr jährliches Rechtsetzungs- und Arbeitsprogramm und ihre jährliche Strategieplanung gleichzeitig den einzelstaatlichen Parlamenten, dem Europäischen Parlament und dem Rat vorlegen soll. Diese Maßnahmen sichern eine frühe Beteiligung nationaler Parlamente und führen zu einer größeren Verantwortung der nationalen Parlamentarier für die europäische Gesetzgebung.

Des Weiteren bestand Konsens darüber, die Einhaltung des Protokolls des Amsterdamer Vertrages über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente, einschließlich des darin vorgesehenen Zeitraumes von sechs Wochen, zu gewährleisten. Darin ist festgelegt, dass die Arbeitsgruppen im Ministerrat und im Ausschuss der Ständigen Vertreter bis zum Ende des sechswöchigen Zeitraumes keine Einigung erzielen dürfen. Die Arbeitsgruppe fordert, dass in diesem Zeitraum ebenso wenig vorläufige Übereinkommen getroffen werden sollten. Zur Zeit entsteht eine Einigung oft innerhalb von zwei Wochen nach dem Vorschlag der Kommission, was den nationalen Parlamenten keine Zeit für eine Stellungnahme läßt. Die Transparenz des Gesetzgebungsprozesses soll auf Empfehlung der Arbeitsgruppe auch dadurch verbessert werden, dass die Tätigkeit des Rates in seiner gesetzgeberischen Funktion einschließlich der politischen Koordination immer öffentlich sein soll.

Subsidiarität

Als letztes Beispiel der Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe muss die Überwachung der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips durch die einzelstaatlichen Parlamente genannt werden, die

auch durch die Empfehlungen der Arbeitsgruppe I „Subsidiarität“ bestätigt wird.

Subsidiarität ist ein politisches Prinzip, das von den europäischen Institutionen bei der Verabschiedung von Gesetzen in Betracht gezogen werden muß. Nationale Parlamente sollen in den Prozess der Gewährleistung des Subsidiaritätsprinzips einbezogen werden. In den zwei Diskussionen des Konventsplenums im Oktober 2002, die nach Vorlage der Schlussberichte der Arbeitsgruppen „Einzelstaatliche Parlamente“ und „Subsidiarität“ stattgefunden haben, gab es einen klaren Konsens darüber, dass dieses nationale Gegengewicht sehr wichtig und erwünscht ist.

Durch das vorgeschlagene Frühwarnsystem kann jedes einzelstaatliche Parlament binnen sechs Wochen nach der Übermittlung eines Vorschlags und vor Beginn des Rechtsetzungsverfahrens eine begründete Stellungnahme zur Achtung des Subsidiaritätsprinzips abgeben. Ab einer bestimmten Anzahl von Stellungnahmen, wird die Kommission gezwungen, ihren Vorschlag entweder erneut zu überarbeiten und ausführlicher und präziser zu begründen (zum Beispiel mit einem Drittel der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten), den Vorschlag zu ändern (zum Beispiel mit einer Zweidrittelmehrheit der Parlamente) oder zurückzuziehen.

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe haben zum Ziel, nationale Parlamentarier auf verschiedene Weise an den Prozessen der Europäischen Union zu beteiligen. Sie werden das System nicht komplizierter und beschwerlicher machen, sondern dazu führen, dass die Union sich auf die Politikbereiche konzentrieren wird, die am besten auf europäischer Ebene bearbeitet werden können. Das Frühwarnsystem könnte dazu führen, dass nationale Parlamente auf horizontaler Ebene zusammenarbeiten, um die nötige Anzahl von Stellungnahmen zu erreichen. So wird die parlamentarische Dimension der Europäischen Union verstärkt, ohne sie aber intergouvernemental zu stärken. Durch eine derartige Verbesserung der Beziehungen zwischen den Bürgern und der Union, zusätzlich zu ihrer direkten Vertretung durch das Europäische Parlament, wird zu einer konstruktiveren Debatte über europäische

Fragen in den nationalen Parlamenten beigetragen (Dies gilt besonders für Großbritannien). Eine Beteiligung am gesamten Gesetzgebungsprozess soll zur engagierten Verantwortung der nationalen Parlamentarier für europäische Gesetze führen. Nur wenn die Praxis der Politik sich im Sinne einer derartigen demokratisch legitimierten Union entwickelt, wird sich die öffentliche Meinung gegenüber dieser Union verändern.

Verteidigung

In der Diskussion des Konventsplenums im Juli 2002 über die außenpolitischen Maßnahmen der Europäischen Union kristallisierte sich schnell heraus, wie wichtig die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) für die Europäische Union ist. Allerdings werden die ursprünglichen Strukturen der GASP und der ESVP schon heute den Anforderungen an die Sicherheitsarchitektur der Union nicht mehr gerecht. Es ist zu erwarten, dass im Zuge der Osterweiterung die Probleme des begrenzten außenpolitischen Handlungsspielraums der Europäischen Union sichtbarer werden.

Es entstand ein Konsens innerhalb des Konvents, dass die EU im internationalen Geschehen stärker, konkreter und wirksamer in Erscheinung treten muss. Für eine wirksame Sicherheits- und Verteidigungspolitik müssen angemessene und weitreichende Fähigkeiten im militärischen und im zivilen Bereich entwickelt werden. Bei der Einrichtung der zweiten Welle der Arbeitsgruppen des Verfassungskonvents ist vom Präsidium die Entscheidung getroffen worden, die Themen Außenbeziehungen und Verteidigung getrennt zu bearbeiten. Unter der Leitung von Michel Barnier, EU-Kommissar und Präsidiumsmitglied des Konvents, entstand die Arbeitsgruppe „Verteidigung“.

Zu den vereinbarten Themenschwerpunkten wurde eine Reihe von Experten eingeladen und befragt. Parallel zum vereinbarten Arbeitsplan reichten die Mitglieder 44 schriftliche Beiträge ein. Die Arbeitsgruppe ist in einem Zeitraum von drei Monaten neunmal zusammengetreten, ein-

schließlich einer gemeinsamen Diskussion mit der Arbeitsgruppe „Außenpolitisches Handeln“. Bei diesem Treffen fand eine Expertenanhörung des Kommissars Chris Patten statt. Die Sitzungen der Arbeitsgruppe wurden durch einen, von Mitarbeitern des Sekretariats erstellten, Einführungsvermerk vorbereitet, der auf spezielle Fragestellungen hinwies und die Diskussionen fokussierte. Innerhalb der Arbeitsgruppe überwogen die Beiträge der Konventsmitglieder aus Frankreich, Großbritannien, Deutschland, Finnland, Schweden und Luxemburg. Auch hier galt die Maxime, dass der Konvent eine Versammlung von Individuen und nicht von Nationalstaaten ist. Es ist den Mitgliedern der Arbeitsgruppe, trotz des intergouvernementalen Themas, größtenteils gelungen, darauf zu verzichten, die Arbeitsgruppe in die Miniaturausgabe einer Intergouvernementalen Konferenz umzufunktionieren. Dennoch war die Wiederbelebung der deutsch-französischen Achse ein wichtiges Moment für die Arbeit der Gruppe. Joschka Fischer und Dominique de Villepin reichten gemeinsam einen Beitrag zur Verteidigungspolitik ein. Ebenso wurde ein gemeinsames Papier mit Kommentaren zum Entwurf des Abschlussberichts als französisch-deutscher Beitrag vorgestellt.

Nach sieben Sitzungen begab sich die Arbeitsgruppe an die Zusammenfassung ihrer Ergebnisse und die Erstellung eines Abschlussberichts, der in der letzten Konventssitzung des Jahres 2002 am 21. Dezember vorgestellt wurde. Er setzt sich aus einer Einführung in die Materie, die Teil A-D umfaßt, und Empfehlungen, die im Teil E aufgeführt werden, zusammen. Besonders Teil D des Schlussberichtes, der unter den „gegenwärtigen Herausforderungen“ die neuen Bedrohungen sowie die Glaubwürdigkeit und Effizienz der europäischen Verteidigungspolitik zusammenfaßt, hat die Debatte und die abschließenden Empfehlungen geprägt. Die Gruppe erarbeitete die folgenden Empfehlungen in zwei Sitzungen. Dabei entstand ein unterschiedlicher Grad an Konsens, aber unter dem Eindruck der Debatten über die vorhergehenden Schlussberichte anderer Arbeitsgruppen waren die Mitglieder, vor allem der Vorsitzende Barnier, entschlossen, einen Abschlussbericht vorzustellen, der von einem großen Teil der Gruppe getragen wurde.

Krisenbewältigung

In den Schlussfolgerungen wird festgestellt, dass die Glaubwürdigkeit der Verteidigungspolitik der Union in Frage gestellt ist, wenn es nicht zu einer vollständigen Verwirklichung der gesetzten Ziele des mit St. Malo eingeleiteten ESVP-Prozesses kommt.

In diesem Kontext ist die Aktualisierung der Petersberg-Aufgaben zu betrachten. Die Petersberg-Aufgaben sollen durch die ausdrückliche Erwähnung anderer Aufgaben, die den Einsatz militärischer Mittel erfordern, ergänzt werden. Darunter fallen Konfliktverhütung, gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, militärische Beratung und Unterstützung („defence outreach“), Stabilisierungsmaßnahmen nach Konflikten und Unterstützung von Drittländern bei der Terrorismusbekämpfung. Damit ist ein wichtiger Schritt getan, um die neuen sicherheitspolitischen Aufgaben zu bewältigen.

Ein weiterer Punkt sind die Modalitäten zur Gewährleistung von Kohärenz und Effizienz bei der Krisenbewältigung. Eine EU-Operation zur Krisenbewältigung muss effizient und kohärent sein, dabei darf aber die politische Kontrolle nicht beeinträchtigt werden. Unter diesen Prämissen wurden die folgenden Punkte diskutiert: Der Rat sollte die Möglichkeit haben, die Entscheidungsbefugnis hinsichtlich der politischen Kontrolle und der strategischen Leitung während einer Operation auf das Politische und Sicherheitspolitische Komitee übertragen zu können. In diesem Kontext wird auch die Stärkung der Rolle des Hohen Vertreters empfohlen, der gegenüber dem Rat ein Vorschlagsrecht bezüglich der Art der erwogenen Operationen und ihrer Finanzierung erhalten soll. Dabei wurde auch die Notwendigkeit eines schnellen Zugriffs auf Finanzmittel zur Einleitung einer Operation angesprochen. Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Koordinierung der militärischen und zivilen Aspekte einer Operation vor Ort.

Mehr Solidarität als Antwort auf die neue Bedrohung

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe hat sich, vor dem Hintergrund der gewandelten Bedrohun-

gen, für eine Solidaritätsklausel ausgesprochen, die den Rückgriff auf das gesamte Instrumentarium der Union zum Schutz der Zivilbevölkerung und der demokratischen Institutionen impliziert.

Die Solidaritätsklausel unterstreicht die Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten, all ihre Ressourcen einzusetzen, um sich in Krisenzeiten gegenseitig zu unterstützen. Auch wenn der Kampf gegen den Terrorismus in erster Linie durch verbesserte Polizeiarbeit, Kooperation im Justizwesen und Zusammenarbeit der Nachrichtendienste geführt wird, ist dennoch zu erwarten, dass die sicherheitspolitischen Ressourcen der EU-Mitgliedstaaten diesen Prozess unterstützen können. Es sind jedoch auch die Grenzen dieser Zusammenarbeit klar erkennbar. Eine Klausel der kollektiven Verteidigung, die eine Garantie für die Territorialverteidigung der EU-Mitgliedstaaten beinhaltet, vorgestellt im französisch-deutschen Arbeitspapier, birgt die Gefahr der Duplizierung der Funktionen der NATO. Dies würde vom Ziel, die Ressourcen und die Handlungsfähigkeit für die GASP und die ESVP zu verbessern, ablenken.

Fähigkeiten und Rüstung: Perspektive einer europäischen Agentur

Die Einrichtung einer europäischen Agentur für Rüstung und strategische Forschung auf zwischenstaatlicher Ebene wurde mit großer Zustimmung von der Arbeitsgruppe verabschiedet. Primäre Aufgabe der Agentur wäre es, durch eine abgestimmte Beschaffungspolitik der Mitgliedstaaten und eine koordinierte militärische Forschung, den operativen Bedarf zu decken. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe zu den militärischen Fähigkeiten und zur Entwicklung der Rüstung zeigen den Willen auf, den Armeen die richtigen Instrumente zur Umsetzung der europäischen Ziele zu geben. Fraglich ist die Entscheidung der Arbeitsgruppe, die strengen Teilnahmekriterien, die den hohen Standard der Organisation für Rüstungszusammenarbeit (OCCAR) gesichert haben, aufzuheben, um allen Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Kooperation zu ermöglichen.

Ein weiteres Aufgabengebiet der europäischen Rüstungsagentur könnte die regelmäßige Bewer-

tung und Kontrolle der von den Mitgliedstaaten zugesagten Verpflichtungen im Bereich der Entwicklung ihrer militärischen Fähigkeiten und der Erfüllung der Petersberger Aufgaben sein. Diese praktischen Empfehlungen gewinnen vor dem Hintergrund der auf dem Europäischen Gipfel von Kopenhagen erzielten Einigung über die EU-NATO-Vereinbarung („Berlin-Plus“-Abkommen) noch an Bedeutung für eine glaubwürdige ESVP. Es ist nun gewährleistet, dass die Union militärische Operationen mit Rückgriff auf Planungskapazitäten und weitere Mittel der NATO durchführen kann. Die Bindung der europäischen Sicherheitspolitik an die NATO ist unverzichtbar und muss beibehalten werden. Wenn die europäischen Mitgliedstaaten der NATO ihren Einfluss innerhalb der Allianz aufrechterhalten wollen, müssen sie ihre Sicherheitspolitik an die neuen Herausforderungen anpassen und entsprechende militärische Fähigkeiten entwickeln. EU-Mitglieder können nicht auf der einen Seite eine Ausweitung der Aufgaben und Kompetenzen der ESVP fordern und gleichzeitig ihre Verteidigungshaushalte kürzen.

Angeichts der neuen Herausforderungen für die Sicherheit Europas ist es wichtiger denn je, dass die Europäische Union aus ihrer Rolle als reine Wirtschaftsmacht heraustritt und politische Verantwortung in der Welt übernimmt. Die Europäische Union muss ihrer Verantwortung in der internationalen politischen Arena gerecht werden und ihre Bürger vor den neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen schützen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu unterstreichen, dass die ESVP und die GASP untrennbar miteinander verbunden und nicht isoliert zu betrachten sind.

Mehr Effizienz und Legitimität für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Ein notwendiger Schritt hin zur Verbesserung von Effizienz und Legitimität der GASP und der ESVP ist eine Reform der Arbeit des Ministerrates. Parlamentarische Kontrolle und Legitimität sind nur möglich, wenn der Europäische Rat seine Arbeit strategischer gestaltet und mehr Öffentlichkeit zulässt. Die rotierende Ratspräsidentschaft muss abgeschafft werden. Der Rat

braucht einen Präsidenten, der die Europäische Union in der Welt repräsentiert. Die Aufgabe des Ratsvorsitzenden sollte es sein, die Themen und Tagesordnungen für den Europäischen Rat festzulegen, die Diskussion im Rat zu fokussieren und sicherzustellen, dass der Rat strategische Entscheidungen trifft. Des Weiteren wäre es Aufgabe des Ratsvorsitzenden, die nationalen Regierungschefs zur Einhaltung von Zusagen zu verpflichten, besonders in Bereichen, in denen die Kommission wenig oder keine Befugnisse hat, wie beispielsweise bei der Rüstungspolitik und der Entwicklung der militärischen Fähigkeiten.

Es ist die Aufgabe des Europäischen Rates, langfristige Strategien der Union zu entwickeln und die Richtung in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik anzugeben. Parallel dazu braucht die Union eine starke Kommission, die die Strategien des Rates implementiert und die Führung in internen Politikbereichen, wie beispielsweise dem Binnenmarkt, und externen Politikfeldern, wie zum Beispiel den Handelsbeziehungen, übernehmen kann.² Eine Mehrzahl der Mitgliedstaaten wünscht allerdings keine Führung der Kommission im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Hier sollte die Kommission ihre Ambitionen einschränken.

Durch die Einrichtung der Position eines Vorsitzenden des Europäischen Rates erhält die Union zwei starke Führungspositionen: einen Präsidenten des Rates und einen Präsidenten der Kommission. Die Ausgewogenheit zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten und den supranationalen Institutionen bleibt gewahrt und die Union erhält die Führung, die sie so dringend braucht.³

Der Verfassungskonvent wird sich in den folgenden Monaten mit den Empfehlungen zur Verteidigungspolitik beschäftigen und die Konventionsmitglieder werden über Details beraten. Ein wichtiges Feld, das in den Empfehlungen angeschnitten wurde, dem aber mehr Aufmerksamkeit zugewandt werden muss, ist die parlamentarische Kontrolle im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. In intergouvernementalen Politikfeldern, wie der ESVP, ist es Aufgabe der nationalen Parlamente, parla-

mentarische Kontrollfunktionen auszuüben. Darunter darf nicht nur die Kontrolle durch die individuellen nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten verstanden werden, sondern in diesem Rahmen ist der Begriff der kollektiven Legitimations- und Kontrollfunktion durch nationalstaatliche Parlamente noch bedeutender.

Deshalb ist es wichtig, dass der Verfassungskonvent Mechanismen entwickelt, die eine umfassende parlamentarische Kontrolle von ESVP und GASP ermöglichen. Hier kann auf Parallelen zum Gründungsprozess der Westeuropäischen Union (WEU) hingewiesen werden. Der anstehende Prozess der Integration der WEU in die Europäische Union wirft die Frage nach der Zukunft ihrer Parlamentarischen Versammlung und deren Kontrollfunktion auf. Glaubwürdige intergouvernementale europäische Außen- und Sicherheitspolitik braucht in Zukunft zu ihrer Legitimation ein Gremium, in dem Parlamentarier aus den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und ihre Kontrollfunktion ausüben können. Im Hinblick auf die parlamentarische Kontrollfunktion der WEU-Versammlung im Bereich der Sicherheitspolitik und des Krisenmanagements sollten Möglichkeiten gefunden werden, dieses Modell in einen neuen Verfassungsentwurf aufzunehmen. Eine erweiterte Rolle der nationalen Parlamente im Institutionengefüge der Union verbessert die demokratische Legitimation der Gemeinschaft und bringt die Union den Bürgern näher.

Ausblick

Es kann nicht das Ziel der Reformen sein, den Schwerpunkt zwischen Effizienz und demokratischer Verantwortlichkeit wahllos zu verschieben. Auch eine intergouvernementale Methode ist nur

dann demokratischer in den Augen der Bevölkerung, wenn Politikprozesse offen und nachvollziehbar sind. Eine handlungsfähige Gemeinschaft braucht starke Organe – Kommission, Europäisches Parlament und Rat. Die jetzige Position des Rates wird durch die rotierende Präsidentschaft geschwächt. Nach der Osterweiterung hat ein Mitgliedstaat alle 12,5 Jahre die Präsidentschaft inne. Ein Präsident des Europäischen Rates mit einer Amtszeit von zweieinhalb oder fünf Jahren würde eine strategische Leitung des Rates gewährleisten. Seine Amtszeit könnte mit der Amtszeit der Kommission und des Europäischen Parlaments einhergehen. Der Gedanke einer Team-Präsidentschaft bietet die Möglichkeit, dass mehrere Mitgliedstaaten Verantwortung übernehmen und Einfluss ausüben, und gewährleistet gleichzeitig Kontinuität.

Ein weiterer bedeutender Punkt ist, dass Entscheidungsstrukturen nicht ungeprüft und ohne Diskussion auf die supranationale Ebene verlagert werden dürfen. Entscheidungen und Aufgaben müssen auf der Ebene konzentriert werden, die eine optimale Erfüllung gewährleisten kann. Die supranationale Ebene soll nur die ihr übertragenen Aufgaben erfüllen, aber in diesen Bereichen höchste Standards erfüllen. Dieser gesamte Prozess muss in den nationalen Institutionen verankert sein, da sich die Öffentlichkeit mit diesen Institutionen leichter identifiziert. Dabei ist es Aufgabe der nationalen Institutionen, mit und nicht gegen die europäischen Organe zu arbeiten.

Nur wenn jedes ihrer Elemente gestärkt wird, wird die Europäische Union als Ganzes stärker. Dieser Reformprozess ist für die europäischen Institutionen kein Nullsummenspiel. Der Verfassungskonvent ist eine einmalige Gelegenheit, die Weichen dieses Systems richtig zu stellen.

Anmerkungen

1. Alle hier erwähnten Dokumente sind abrufen unter: <http://european-convention.eu.int>.
2. Vgl. Grant, Charles: Restoring leadership to the European Council, CER Policy Brief, Centre for European Reform, London, 2002,

http://www.cer.org.uk/pdf/policybrief_euco_uncil.pdf (20.01.2003).

3. Vgl. Grant, Charles: The European Union needs a new leader, in: Financial Times 7. Oktober 2002, http://www.cer.org.uk/articles/times_grant0702.html (20.01.2003).