

Manuskript für das Journal für Rechtspolitik 1/1996, pp. 42-53

Michael Nentwich und Gerda Falkner

Quo vadis EU? Vorschläge für eine österreichische Position in der Regierungskonferenz 1996

Inhaltsübersicht:

Vorschläge zur Reform der Ratspräsidentschaft.....	2
Zur Notwendigkeit neuer Quoren im Rat	4
Zur Flexibilisierung der EU-Verfassungsstruktur	8
Neudefinition der Rolle der nationale Parlamente in der EU?.....	12
Die Zukunft liegt in einem Zwei-Kammern-System	15
Weitere Demokratisierung der Investiturverfahren	18
Mehr Partizipationsrechte für Bürger	20
Anmerkungen zur Rolle des Regionalausschusses	23
Überlegungen zur zukünftigen Zusammensetzung der Organe.....	25
Schlußbemerkung	31

Deskriptoren: Europäische Union, Regierungskonferenz 1996, Maastrichter Vertrag, EU-Organe, EU-Entscheidungsverfahren, Variable Geometrie

Univ.-Ass.Mag.Dr.iur. *Michael Nentwich*

Korrespondenzadresse: Forschungsinstitut für Europafragen der
Wirtschaftsuniversität Wien, Althanstraße 39-45, 1090 Wien

P.S.K. **Konto** N° 2,836.461, lautend auf M. Nentwich

VAss.Mag.Dr.phil. *Gerda Falkner*, M.E.S. (Brügge)

Korrespondenzadresse: Institut für Staats- und Politikwissenschaft an
der Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität
Wien, Hohenstaufengasse 9/7, 1010 Wien

32½ Manuseiten à 60 Anschl. x 30 Zeilen (ohne Zeilenumbruch)
45353 Zeich./6593 Wörter (inkl. Deckblatt)

In Kürze wird eine neuerliche Intergouvernementale Konferenz (IGK) der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) einberufen werden. Konkreter Anlaß sind einerseits die Überprüfung der Neuerungen, die durch den Unionsvertrag (EUV) eingeführt wurden, und andererseits die Herausforderungen, die sich der Union aufgrund der ins Auge gefaßten Ost- und Süderweiterungen stellen werden. Ausgelöst durch die offensichtlichen Unzulänglichkeiten des Unionsvertrages begann bereits während der Ratifikation des Maastrichter Vertrages 1992/93 in vielen Ländern eine Grundsatzdiskussion, die sich mit dem Näherrücken des in Art N Abs 2 des EUV genannten Termins für eine Revisionskonferenz zu einer regelrechten europäischen Verfassungsdiskussion ausgeweitet hat. Verschiedene Autoren gehen davon aus, daß die anstehenden Probleme (Demokratie, Transparenz, Erweiterung, Effizienz) nur mehr durch eine Totalrevision des Vertragsgebäudes zu bewältigen sein werden. Darüber hinaus haben die Europäischen Ratstagungen von Brüssel (Dezember 1993) und Korfu (Juni 1994) eine Reihe weiterer, im ursprünglichen Revisionsprogramm für 1996 noch nicht vorgesehener Punkte auf die Tagesordnung gesetzt, sodaß die (noch informelle) Agenda bereits jetzt eindrucksvoll ist: sie reicht von der Reform der Entscheidungsverfahren, über die Kompetenzverteilung und die Frage EG-weiter Grundrechte, bis zum zukünftigen Verhältnis zwischen den nationalen Parlamenten und dem EU-System oder der Reform des Systems der Rechtsakte der Union. Seit Juni 1995 ist eine sog "Reflexionsgruppe", bestehend aus Vertretern der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments (EP) mit der Aufgabe betraut die formelle

Tagesordnung der IGK vorzubereiten und im Dezember 1995 dem Europäischen Rat in Madrid Bericht zu erstatten. Anlässlich dieses Gipfels ist mit der Annahme des Mandats für die Regierungskonferenz zu rechnen. Diese wird voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 1996 von der nächsten Ratspräsidentschaft (Italien) einberufen werden.

Basierend auf einer umfassenden Aufarbeitung und Analyse¹ der bis zur Einsetzung der Reflexionsgruppe bekannt gewordenen Diskussionsbeiträge nimmt der folgende Beitrag zu einigen wichtigen Themen im Bereich der institutionellen und demokratiepolitischen Entwicklung mit eigenen Vorschlägen Stellung.

Vorschläge zur Reform der Ratspräsidentschaft

Zur Zeit wird die Präsidentschaft des EG-Ministerrates in einem Halbjahresturnus durch jeweils ein Mitgliedsland mit Unterstützung durch das in der Amtsführung vorhergehende und das darauffolgende Land (sog Troika) ausgeübt. In Hinblick auf die stetige Erweiterung mit der Perspektive einer bis zu 30 Staaten umfassenden Union, und die dadurch noch verstärkte Unterschiedlichkeit in der Größe und damit meist auch der administrativen und politischen Leistungskraft der Mitgliedsländer (insb in der Außenpolitik), wird heute jedoch vielfach eine weitergehende Reform der Präsidentschaft angeregt. Die bisher vorgebrachten Vorschläge beziehen sich auf

¹ *Nentwich/Falkner*, The European Union: Democratic Perspectives After 1996, Band 13 der Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen, Wien 1995; *dieselben*, Die institutionelle Reformdiskussion im Vorfeld der EU-Regierungskonferenz 1996, *integration* 4/1995 (in Druck); vgl zu dieser Diskussion auch *Griller/Müller*, Demokratie-, Institutionen- und Grundrechtsreform in der EU, in: , Wien 1995 (in Druck).

die Verlängerung der Amtszeit der Präsidentschaft², die Abänderung der Reihenfolge der Mitgliedstaaten, die interne Arbeitsteilung der Troika³, das Abgehen vom Prinzip der Einzelpräsidentschaft zugunsten von sog Teampräsidentschaften⁴ und schließlich die Ablösung des Rotationsprinzips durch eine Art Wahlpräsidentschaft⁵.

Aus unserer Sicht scheint eine Kombination dieser Ideen zu einer *auf Wahl beruhenden Kollektivpräsidentschaft mit verlängerter Amtszeit* sinnvoll. Drei Gruppen aus (derzeit) jeweils fünf Staaten könnten gebildet werden: jene der größten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien), die der mittelgroßen (Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal, Schweden) und die der kleinen Staaten (Österreich, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg). Bei nächsten Erweiterungen könnte es notwendig werden, noch eine vierte oder gar fünfte Gruppe zu bilden, um ausgewogene Gruppengrößen sicherzustellen; hierbei könnten unter Umständen auch regionale Kriterien Berücksichtigung finden. Alle achtzehn Monate wählen die Gruppen unter sich einen Staat, der für die nächste

² Vgl zB *Europäische Strukturkommission* in W. Weidenfeld (Hrsg), Europa '96. Reformprogramm für die Europäische Union. Strategien und Optionen für Europa, Gütersloh 1994, 37; aA bspw *Justus Lipsius*, The 1996 IGC, European Law Journal 3/1995 (im Erscheinen).

³ Vgl zB *Federal Trust Round Table*, Building the Union: Reform of the Union. The Intergovernmental Conference of the European Union 1996, Federal Trust Papers N° 3, London, Juni 1994.

⁴ Vgl zB *Ludlow/Ersbøll*, Towards 1996: The Agenda of the intergovernmental Conference, in CEPS Special Reports N° 6, Brüssel, 1995, 40.

⁵ *F. Herman*, 2. Bericht des Institutionellen Ausschusses über die Verfassung der Europäischen Union, PE 203.601/endg.2 - A3-0064/94, 9.2.1994, Art 19 der vorgeschlagenen Verfassung.

Periode Mitglied der Teampräsidentschaft wird. Die drei (bzw. später vier oder fünf) teilen untereinander einvernehmlich die Portfolios, dh die führende (nicht die alleinige) Verantwortlichkeit und damit den Vorsitz in den einzelnen Fachministerräten auf. Im allgemeinen sollte die Außenvertretung durch das von der ersten Gruppe entsandte Mitglied primär wahrgenommen werden.

Unser Modell würde eine Reihe der oben angesprochenen Probleme lösen: Zunächst wäre sichergestellt, daß jeweils ein großes (und daher oftmals für die internationale Vertretung vergleichsweise besser geeignetes) Land Teil des Teams wäre (gestärkte 'Leadership'), ohne daß die kleineren Staaten von der Präsidentschaft ausgeschlossen würden. Vor allem aus der Sicht des zu den kleinen Staaten der EU zählenden Österreich scheint keine Reform akzeptabel, die ihm die periodische Teilhabe an der Präsidentschaft verwehrt. Zweitens wäre das Erfordernis der Kohärenz erfüllt, da einerseits die Präsidentschaft durch ein Team mit gemeinsamer Gesamtkompetenz ausgeübt würde (grundsätzliche Entscheidungen sollten im Einvernehmen getroffen werden) und andererseits das Kollektiv für eine längere Zeit im Amt bliebe. Drittens eröffnete die Ersetzung des strikten Rotationsprinzips durch den Wahlvorgang (innerhalb der Gruppen) ein sinnvolles Maß an Flexibilität: Zwar ist anzunehmen, daß aufgrund der bisherigen Praxis und der konsensualen politischen Kultur im Rat de facto in den einzelnen Gruppen weiterhin oftmals rotiert würde. Die Wahl ermöglicht es jedoch, daß ein Land, das gerade "an der Reihe wäre", nicht zu wählen, wenn es gerade in einer tiefen innenpolitischen Krise steckt, wenn umstrittene Neuwahlen anstehen oder wenn gerade eine schwache Minderheitsregierung im Amt ist. In all diesen

Fällen wäre die EU schlecht beraten, diesem Land die anspruchsvolle Aufgabe der Präsidentschaft zu übertragen. Ergänzend könnte sogar vorgesehen werden, daß auch während der achtzehn Monate Nachwahlen, etwa aus den genannten innenpolitischen Gründen, stattfinden könnten.

Zur Notwendigkeit neuer Quoren im Rat

Angesichts der mit 1. 1. 1995 schon erfolgten sowie vor allem auch hinsichtlich der bevorstehenden Erweiterungen stellt sich der IGK auch die schwierige Frage der Anpassung der Abstimmungsquoren an die veränderten Grundbedingungen. Zur Zeit entscheidet der Rat nach wie vor in vielen Fällen einstimmig -- was für manche Politikbereiche in einer erweiterten und politisch noch divergenteren Union voraussichtlich zu praktischem Stillstand führen würde. Daher wurde von den meisten Autoren im Zuge der institutionellen Reformdebatte die Frage der Abschaffung der Einstimmigkeit andiskutiert. Doch selbst das bestehende System der *qualifizierten Mehrheit* ist in Zukunft nicht unproblematisch: die Fortschreibung der bisherigen Stimmgewichtung im Rat nach den auch noch bei der jüngsten Erweiterungsrunde mechanisch angewendeten Kriterien⁶ würde zu zwei unerwünschten Konsequenzen führen: eine Bevölkerungsminderheit von 47 % könnte im Prinzip eine qualifizierte Mehrheit stellen; und die Gesamtheit der kleinen Staaten aus Ost- und Südeuropa könnte eine Sperrminorität bilden. Als Lösung stehen zwei Wege in

⁶ Zur Zeit werden die Stimmen der Mitgliedstaaten nach einem grob auf Größe und Wirtschaftskraft basierenden Schlüssel gewichtet; allerdings reichen die Gewichte nur von zwei (Luxemburg) bis zehn bei den größten Ländern, sodaß das Gewicht der kleineren zuungunsten der größeren erheblich verzerrt ist.

Diskussion. Die erste Methode besteht in der Ergänzung des Prinzips der qualifizierten Mehrheit um das Prinzip der "doppelten Mehrheit"⁷. Das bedeutet, daß nicht nur die "normale" qualifizierte Mehrheit erreicht werden müßte, sondern auch eine (einfache) Mehrheit der Bevölkerung. Die Stimmen der Ratsmitglieder würden also nicht nur wie gewohnt gewichtet, sondern parallel dazu auch mit dem prozentuellen Anteil der jeweiligen Bevölkerung an der Gesamtpopulation der Union. Die zweite, eher umstrittene Methode besteht in einer Neubewertung der aktuellen Stimmgewichte, womit auch eine Sperrminorität für die kleinen neubeitretenden Staaten verhindert werden würde⁸.

Unseres Erachtens gibt es unter der Prämisse, daß es sich bei der EU um ein System handelt, das sowohl demokratisch als auch föderal sein soll, keine abstrakt gültige Antwort hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der einzelnen Organe, ihrer internen Struktur und ihres Verhältnisses zueinander. Vielmehr stehen die beiden Prinzipien in einer Art Konkurrenzverhältnis: während das Demokratieprinzip vom Grundsatz "one person -- one vote" ausgeht, ist dem föderalen Prinzip gerade eine überproportionale Gewichtung der Stimmen der kleineren Bundesstaaten eigen. In den verschiedenen bundesstaatlichen Verfassungen ist daher das institutionalisierte Verhältnis der beiden Prinzipien erwartungsgemäß unterschiedlich. Während etwa in den USA der Senat kein Bevölkerungskriterium kennt und sich damit am weitesten vom

⁷ ZB *Ludlow/Ersbøll* (Fn 4) 41; *Federal Trust Round Table* (Fn 3) 9.

⁸ ZB *Charlemagne*, *L'Equilibre entre les États membres*, in *Volume in honour of Niels Ersbøll*, Oktober 1994, 65.

Grundsatz der Gleichgewichtigkeit der vertretenen Bürger entfernt, gibt es Bundesstaaten wie Österreich und Deutschland, in denen die zweite Kammer ohne allzu große Verzerrungen zugunsten der kleineren Teilstaaten auskommt. Die EU ist zur Zeit irgendwo zwischen diesen Polen angesiedelt: die Stimmen im Rat sind zwar zugunsten der kleineren Mitgliedstaaten stark verzerrt, jedoch ist den größeren doch mehr Gewicht eingeräumt⁹. Daher ist das in erster Linie vom EP vorgebrachte Modell, daß im Ministerrat die Staaten (ohne Gewichtung nach Bevölkerungszahlen) und im Parlament die Bevölkerung repräsentiert werden sollen (Modell USA)¹⁰, nur eine von mehreren theoretisch gleichermaßen vertretbaren politischen Optionen.

Insoferne sprechen keine demokratietheoretischen Gründe prinzipiell gegen die Idee der "doppelten Mehrheit" und eine Neubewertung der Stimmengewichte, um die aufgezeigten Probleme der Fortschreibung des noch für die Sechsergemeinschaft entwickelten Systems zu vermeiden. Allerdings sollte dies lediglich insoweit erfolgen als damit die beiden dargestellten Anomalien vermieden werden, während die Funktion des Rates als Staatenkammer und daher mit einer starken Übergewichtung der kleineren Staaten erhalten bleiben sollte.

Hinsichtlich des *Einstimmigkeitserfordernisses* wurde vor allem dessen Beschränkung auf Vertragsänderungen, die

⁹ Übrigens sind auch die anderen EU-Organe nicht "rein", dh bloß nach einem der beiden Prinzipien organisiert: im EP sind ebenfalls die kleineren Staaten überproportional repräsentiert, ebenso in der Kommission und in den Gerichtshöfen.

¹⁰ Resolution über das Funktionieren des Vertrages über die Europäische Union hinsichtlich der Regierungskonferenz 1996 des EP vom 17.5.1995, PE 190.441, Pkt 22.iii.

subsidiäre Kompetenzbestimmung des Art 235 EGV und andere "konstitutionelle" Entscheidungen gefordert. Als Mittelweg zwischen Beibehaltung und totaler Abschaffung der mit der Einstimmigkeit verbundenen Vetomöglichkeit haben einige angeregt, für manche Bereiche an Stelle der Einstimmigkeit eine sogenannte "very strong (oder: high) qualified majority", also eine besonders hoch qualifizierte Mehrheit einzuführen¹¹. Diese könnte das Erfordernis der Zustimmung von vier Fünfteln oder gar von 90 % der Mitgliedstaaten, eventuell in Kombination mit einem Bevölkerungskriterium, sein.

Trotz vielfach angedeuteten politischen Widerständen könnte die absehbare Entscheidungsschwerfälligkeit einer weiter vergrößerten Union letztendlich in diesem Bereich doch zur Durchsetzungsfähigkeit von Neuerungen beitragen. Für jene Bereiche, in denen kein Kompromiß in Hinblick auf qualifizierte Mehrheit erzielt werden kann, besteht die Option eines Stufenplanes mit der vorläufigen Ersetzung der Einstimmigkeit durch eine Form von "very strong qualified majority". In zwei Bereichen könnten jedoch Vorbehalte von Seiten Österreichs angebracht sein: Solange in Europa kein funktionierendes System der regionalen kollektiven Sicherheit im Sinne der Charta der Vereinten Nationen etabliert ist, scheint es aus der Sicht insbesondere der neutralen Staaten nicht wünschenswert, die Vetomöglichkeit in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik abzuschaffen. Als Alternative könnte allerdings die vertragliche Verankerung von Opt-out-Möglichkeiten hinsichtlich der Implementierungsmaßnahmen

¹¹ ZB *Federal Trust Round Table* (Fn 3) 8; *Justus Lipsius* (Fn 2) 27 und 39.

von relevanten, mehrheitlich getroffenen Entscheidungen vorgesehen werden.

Der zweite äußerst sensible Bereich umfaßt die im engeren und weiteren Sinne "konstitutionellen" Fragen: Hier wäre vorstellbar, zwischen geringfügigen Änderungen der Entscheidungsverfahren (zB Fristen), der Frage der Neuaufnahme von Mitgliedern, der Anwendung von Art 235 EGV und bspw der Nominierung des Kommissionpräsidenten einerseits und sonstigen "Verfassungsfragen" andererseits zu unterscheiden. Während bei ersteren das Modell der "hohen qualifizierten Mehrheit" adäquat erscheint, ist für die zweite Gruppe ein Abgehen von der Einstimmigkeit kaum vorstellbar. Für bestimmte Bereiche wird jedoch eine Problemlösung anderer Art diskutiert:

Zur Flexibilisierung der EU-Verfassungsstruktur

Über Jahrzehnte hin war die Verfassungsstruktur der Europäischen Gemeinschaften dadurch geprägt, daß alle Mitgliedstaaten den gesamten gemeinschaftlichen Besitzstand ("acquis") integral akzeptierten und alle gemeinschaftlich getroffenen Entscheidungen auch allgemein Geltung hatten. Die einzige Einschränkung war die Gewährung von Übergangsfristen für neubeitretende Staaten, was jedoch nichts am Prinzip selbst änderte, daß alle Mitglieder letztlich an allen Politikbereichen teilnahmen. Mittlerweile ist diese einheitliche Struktur stetig aufgeweicht worden, vorerst noch außerhalb, aber seit Maastricht auch im Rahmen des europäischen Vertragswerks: das Europäische Währungssystem, das Schengener Abkommen und vor allem manche Teile des Maastrichter Vertrages, insb das Sozialprotokoll, die Verteidigungspolitik und die Wirtschafts- und Währungsunion

sind Beispiele für eine Entwicklung, die voraussichtlich auch bei der nächsten IGK ihre Fortsetzung finden wird. Aufgrund der bevorstehenden Aufnahme von vielleicht über zehn weiteren Mitgliedern mit sehr unterschiedlichem sozialen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Hintergrund ist mit einer weiteren Auffächerung der Interessenspositionen zu rechnen, insb in Hinblick auf zukünftige Maßnahmen in Richtung Vertiefung der Integration. In diesem Zusammenhang werden eine Reihe von Flexibilisierungskonzepten diskutiert. Diese reichen von dem prominent vom britischen Premierminister vertretenen Extrem eines Europa "*à la carte*", in dem jedes Mitgliedsland frei entscheiden können soll, an welchen Politikbereichen es teilnehmen möchte¹², über verschiedene Modelle eines "Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten"¹³ bis zur Forderung einer Rückkehr zum einheitlichen *acquis communautaire* auf dem anderen Ende des Spektrums.

Angesichts der offensichtlichen (und sich in Zukunft mit Sicherheit noch vergrößernden) Schwierigkeiten, einerseits in einer alle europäischen Länder umfassenden Union die zum Teil enormen Divergenzen miteinander in Einklang zu bringen, andererseits weitere Fortschritte in der Integration nicht realpolitisch zu verunmöglichen, erscheint uns das von verschiedenen Autoren¹⁴ vertretene Konzept der "*variablen Geometrie*" am überzeugendsten. Dieser Ansatz eröffnet zum

¹² J. Major, Vortrag an der Universität Leiden am 7.9.1994.

¹³ Kommission, Bericht über das Funktionieren des Vertrages über die Europäische Union, SEC(95) 731, 10.5.1995, 6.

¹⁴ ZB Ludlow/Ersbøll (Fn 4) 56 f; Justus Lipsius (Fn 2) 14 ff.

einen für die integrationswilligeren Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihr Einigungswerk fortzusetzen, erlaubt es zum anderen jedoch einzelnen Staaten (oder -gruppen) auf dem Status Quo stehen zu bleiben. Die solchermaßen eröffnete Opt-out-Option ist jedoch gewissen, im voraus festgelegten Regeln zu unterwerfen, die verhindern, daß einzelne Länder auf Kosten der anderen "Dumpinggewinne" erzielen können. Es ist etwa unvorstellbar, daß ein Staat etwa an der Freiheit des Warenverkehrs im Binnenmarkt teilnimmt, ohne auch alle produktbezogenen verbraucherschutzrechtlichen Bestimmungen der Gemeinschaft zu akzeptieren, weil seine Exportwirtschaft dann geringere Schutzstandards zu gewährleisten hätte und damit gegenüber den Konkurrenten auf dem Binnenmarkt ungerechtfertigte Kostenvorteile lukrieren könnte. So eindeutig die Konklusion in diesem Fall zu sein scheint, ist doch der Umfang des opt-out-freien Kerns, also jener Bereiche, die jedenfalls von allen Mitgliedsländern mitgetragen werden müssen, zweifellos umstritten.

Vor dem Hintergrund einer eher fortgeschrittenen sozialen Marktwirtschaft mit dem Ziel hoher Standards im Bereich Soziales, Umwelt und Verbraucherschutz erscheint es aus österreichischer Sicht notwendig, den opt-out-freien Aktivitätsbereich der Union relativ weit zu ziehen. Im besonderen sollte die Sozialpolitik zum Kern zählen -- daher die primäre Forderung, die Bestimmungen des Maastrichter Abkommens zur Sozialpolitik (die ohne rechtliche Wirkung für und ohne Beteiligung von Großbritannien angewandt werden) zu vergemeinschaften. Weiters sollte jedenfalls auch eine einheitliche, für alle verbindliche Umweltpolitik Bestandteil der Union sein. Als Leitschnur bei der Bestimmung des opt-out-

freien Kerns sollte gelten, daß kein Rückschritt hinter den binnenmarktrelevanten bestehenden *acquis* zuzulassen ist. Umgekehrt scheint es aus dieser Perspektive vertretbar, jene Bereiche der Flexibilisierung zu öffnen, die nicht direkt oder indirekt wettbewerbsrelevant sind, etwa bestimmte flankierende Politiken (wie Kultur-, Gesundheits-, Forschungspolitik, oder die Bereiche transnationale Netze und Entwicklungszusammenarbeit) oder die Außen- und Verteidigungspolitik. In diesen Bereichen kann ein höheres Maß an Flexibilität langfristig sowohl in politischer-taktischer als auch in inhaltlicher Sicht vorteilhaft sein, da etwas zunächst im kleinen Kreis Erprobtes später auch für andere attraktiver sein könnte. Das speziell von deutscher Seite propagierte "Kerneuropa"-Modell (eine Variante der "variablen Geometrie", die die Betonung auf eine Kerngruppe von Staaten legt, die die Möglichkeit erhält, in einigen Bereichen gleichsam als Integrationsmotor voranzuschreiten)¹⁵ paßt zwar theoretisch zu der hier vertretenen Position. Unter den gegebenen Bedingungen ist allerdings offensichtlich, daß in verschiedenen Politikbereichen ganz unterschiedliche Mitgliedstaaten für eine engere Kooperation reif bzw willens wären.

Um die Identität der Union zu wahren, ist jedenfalls zu fordern, daß variable Geometrie nicht auf Kosten der einheitlichen institutionellen und verfahrensrechtlichen Struktur geht: "Zusammenarbeit" ohne Einbeziehung des Parlaments und des Gerichtshofes und in anderen rechtlichen Formen wie sie etwa durch die dritte Säule des Maastrichter Vertragsgebäudes

¹⁵ CDU/CSU-Fraktion des Deutschen Bundestages, Überlegungen zur europäischen Union (Schäuble-Lamers-Papier), Bonn 1.9.1994, N°10793, 7 f.

im Bereich Justiz und Inneres vorgesehen wurde, ist grundsätzlich abzulehnen -- hier würde nur scheinbar ein Mehr an Integration, jedoch zu Lasten der Identität der Union erzielt. Derartige Beziehungen vom Typ "Zusammenarbeit" sollten daher besser außerhalb der Union organisiert werden.

Neudefinition der Rolle der nationale Parlamente in der EU?

Die nationalen Parlamente erfüllen für die europäische Politik gegenwärtig nur im Rahmen der Ratifikation von Vertragsänderungen und der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht europarechtlich verankerte Funktionen. Entsprechend nationalen Regeln und Traditionen kommt dazu die politische Kontrolle über die jeweiligen Regierungsvertreter im EG-Ministerrat. Jüngst wird eine stärkere Einbeziehung der nationalen parlamentarischen Ebene diskutiert und auch in Ansätzen verwirklicht, bislang vor allem im Rahmen der Konferenz der Europaausschüsse der Parlamente der EU (COSAC) oder durch die bislang einmalige Abhaltung einer gemeinsamen Konferenz aller europäischen Parlamente ("Assises"). Der wohl wichtigste Mechanismus der Einbindung in die Politik auf Unionsebene erfolgt -- national höchst unterschiedlich -- über spezifische verfassungsrechtliche Vorkehrungen mit dem Ziel, das auf EG-Ebene wahrgenommene Demokratiedefizit durch die Verstärkung des Einflusses der nationalen Parlamente auf das Verhalten der Regierungen im Ministerrat auszugleichen (so insb in Dänemark, der BRD und auch in Österreich). Demgegenüber zielen einige Vorschläge der laufenden Reformdebatte darauf ab, die nationalen Parlamente auch unmittelbar in die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene einzubeziehen, etwa durch eine dritte Kammer (einem

Europäischen Senat bestehend aus delegierten Abgeordneten der mitgliedstaatlichen Parlamente)¹⁶.

Das Konzept einer dritten parlamentarischen Kammer für die EU erweist sich bei näherer Betrachtung jedoch aus mehreren Gründen als fragwürdig. Es würde kein Mehr an demokratischer Legitimität für die supranationale Ebene bringen, sondern höchstens eine vom Verfahren her unterschiedlich bestimmte (Wahl auf nationaler statt auf EG-Ebene), im Prinzip jedoch gleichartige (nämlich in allgemeinen Wahlen bestimmte repräsentative) Vertretung der europäischen Bürger bedeuten. Darüber hinaus würde sich das schon aus dem Frühstadium der Integration bekannte Problem der Überlastung von Abgeordneten durch die gleichzeitige Ausübung zweier extrem anspruchsvoller Mandate heute in sogar verschärfter Form stellen. Daneben wäre der Konfliktfall zwischen zwei gleichermaßen direkt legitimierten Organen nicht unproblematisch. Weiters müßte auch eine dritte, von ihren Proponenten zur Stärkung der nationalen Kontrolle über die europäische Ebene gedachte Kammer wohl nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden -- ein Überstimmtwerden ist allerdings im Falle der nationalen Parlamente noch schwerer vorstellbar. Was schließlich den notwendigen Verhandlungsspielraum der einzelnen nationalen Abgeordneten in diesem neuen Gremium betrifft, so würden gleichartige Kontrollprobleme auftreten wie schon bisher gegenüber den Ministern im Rat. Angesichts der Tatsache, daß eine dritte

¹⁶ ZB *Guéna-Report* des französischen Sénat "sur al réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne", Rapport d'information n° 224, deuxième session extraordinaire 1994-1995, 14 und 39 f; *European Constitutional Group*, A proposal for a European Constitution -- A Report, Dezember 1993, Art VII der vorgeschlagenen Verfassung.

Kammer das EU-System unvermeidlich auch noch komplexer, für die Bürger intransparenter und kostspieliger gestalten würde, bleibt demgegenüber die Beibehaltung der vergleichsweise konsistenten bisherigen Aufgabenteilung zwischen einzelstaatlicher und europäischer Volksvertretung vorzuziehen: Die nationalen Parlamente kontrollieren die Rechtsetzung in ihrem Bereich, während das spezifisch dafür direkt gewählte EP prinzipiell die demokratische Kontrolle in der EG-Rechtsetzung ausüben sollte.

Angesichts der zunehmenden Popularität des sog "Dänischen Modells"¹⁷ und der ins Auge gefaßten neuerlichen Erweiterung der Union scheint jedoch eine bloße Fortschreibung des Status Quo noch nicht ausreichend. Das demokratiepolitische Argument, die nur mittelbare Legitimation der Staatenvertreter im Rat könne durch eine strenge politische Kontrolle und Rückbindung an deren nationale Parlamente wettgemacht werden, greift zwar im Falle von Mehrheitsentscheidungen nicht. Auch werden im Einzelfall die praktischen Grenzen dieses Ansatzes anlässlich gängiger Phänomene der europäischen Politik offengelegt (zunehmende Komplexität der Materien, Zeitdruck, Marathonsitzungen, Paketverhandlungen). Seine Verwirklichung in einer größeren Anzahl oder gar in allen Mitgliedstaaten würde aber auch in eklatantem Widerspruch mit dem Erfordernis stehen, die Entscheidungsfähigkeit des europäischen Systems eher zu erhöhen als weiter zu vermindern.

¹⁷ Dänische MinisterInnen erhalten von einem speziellen Europa-Ausschuß des dänischen Parlaments für gewöhnlich enge Verhandlungsmandate für Ministerratstagungen. Eine Variante dieses Modells wurde auch in Art 23e Abs 4 B-VG (BGBl 1994/1013) verwirklicht.

Demgegenüber scheint ein Modell erforderlich, das bei weitestgehender Schonung der Funktionsweise und Autonomie der nationalen politischen Systeme (der Parlamente) zugleich nicht die Union in ihrer Effizienz beeinträchtigt. Eine dahingehende Möglichkeit wäre, in politischen Detailfragen *statt einer ex-ante-Rückbindung* der Ratsmitglieder (durch strikte Verhandlungsmandate) *eine ex-post-Kontrolle* vorzusehen. Im Gegenzug könnte den nationalen Parlamenten eine Art "Notbremsung" gegenüber auf EG-Ebene gefällten Entscheidungen ermöglicht werden: Falls Minister außerhalb des in ihrem Parlament Konsensfähigen handeln, besteht bislang nur die Möglichkeit eines Mißtrauensantrags auf nationaler Ebene -- was an der Verbindlichkeit der gefällten EG-Entscheidung aber nichts mehr ändert. Demgegenüber könnte vorgesehen werden, daß ein -- zB innerhalb von zwei Wochen nach einer Abstimmung im Rat -- erfolgreicher Mißtrauensantrag die europarechtliche Konsequenz hat, daß das von dem entlassenen Minister abgegebene Votum für den Nachfolger nochmals zur Disposition stünde. Diese Möglichkeit wäre ein Schritt zur Ermöglichung einer effektiven, jedoch im Vergleich zur "dritten Kammer" eher gemeinschaftsverträglichen¹⁸ politischen Kontrolle der nationalen Parlamente (bzw der nationalen Politik im allgemeinen) über die Ratsmitglieder. Selbstverständlich kann diese Umstellung von ex-ante- auf ex-post-Kontrolle nur Zug um Zug mit der Verwirklichung einer lückenlosen politischen Kontrolle durch das EP auf Unionsebene vollzogen werden.

¹⁸ Weil Ministerabberufungen eine beträchtliche Hürde darstellen und das Votum eines einzelnen Mitglieds auch keineswegs immer das Gesamtergebnis ändert, wäre wohl keine konstante Störung des politischen Ablaufs auf Unionsebene zu befürchten.

Die Zukunft liegt in einem Zwei-Kammern-System

Trotzdem die Berichte der beteiligten EG-Institutionen hinsichtlich des Funktionierens des durch den Maastrichter Vertrag eingeführten Mitentscheidungs- oder Kodezisionsverfahrens¹⁹ überwiegend positiv ausgefallen sind, wurden doch etliche Verbesserungsvorschläge eingebracht. Darüber hinaus steht auch die Einführung eines einheitlichen Entscheidungsverfahrens, mit anderen Worten die Abschaffung aller alternativen Verfahren (vor allem Konsultations-²⁰ und Zusammenarbeitsverfahren²¹) zugunsten des Kodezisionsverfahrens in Diskussion. Wenngleich dieser Begriff kaum Verwendung findet, ist der Hintergrund der meisten Vereinheitlichungsvorschläge quasi die Etablierung eines Zwei-Kammern-Systems auf europäischer Ebene.

Unter demokratiepolitischen Überlegungen wurde schon oben festgestellt, daß die nationalen Parlamente nur eine ergänzende Rolle bei der Erhöhung der demokratischen Legitimität der Union spielen können und daß das EP daher berechtigtermaßen im Zentrum demokratiepolitischer Reformbestrebungen steht. Eine weitere Aufwertung des EU-Parlaments in Richtung

¹⁹ Kurz gefaßt sieht Art 189b EGV einerseits vor, daß das EP ein absolutes Veto im Rechtsetzungsprozeß hat, und andererseits, daß im Falle von Auffassungsunterschieden zwischen ihm und dem Rat ein spezieller von beiden Organen beschickter Vermittlungsausschuß einen Kompromißentwurf ausarbeiten soll, der dann von beiden Kammern in dritter Lesung bestätigt werden muß.

²⁰ Beim Konsultationsverfahren muß die vom EP zwingend einzuholende Stellungnahme vom Rat nicht berücksichtigt werden.

²¹ Beim Kooperationsverfahren (Art 189c EGV) hat das EP eine weniger einflußreiche Rolle als im Mitentscheidungsverfahren, da es mit seiner Ablehnung eines Entwurfes nur die Entscheidungsfindung im Rat erschweren kann, jedoch kein absolutes Vetorecht besitzt.

lückenloser parlamentarischer Kontrolle über die europäische Rechtsetzung scheint sinnvoll und konsequent. Wie bereits oben im Zusammenhang mit der Reform der Abstimmungsquoren im Ministerrat erörtert, ist darüber hinausgehend die Frage des adäquaten Gewichts der Staaten- gegenüber der Volkskammer in einem föderalen System abstrakt nicht endgültig zu entscheiden. Mangels überzeugender Theorien über das "richtige" Verhältnis zwischen dem (im engsten Sinne) demokratischen und dem föderalen Element scheint unter den gegebenen Bedingungen für die Union der pragmatische Mittelweg am überzeugendsten, nämlich gleiches Gewicht für beide Kammern.

Daraus folgt, daß erstens im Mitentscheidungsverfahren die bestehenden Ungleichgewichte zugunsten des Rates abgeschafft werden sollten²²; daß zweitens ein einheitliches, in allen legislativen Angelegenheiten der Union anzuwendendes Verfahren wünschenswert scheint (insb auch in den Bereichen Wirtschafts- und Währungsunion sowie Justiz und Inneres; auch im Bereich der Außenpolitik gibt es unseres Erachtens keine überzeugenden Gründe für eine Marginalisierung der demokratisch direkt legitimierten Kammer); drittens, daß das einheitliche Verfahren einem reformierten Kodezisionsverfahren entsprechen und nicht etwa dem Verfahren der Zustimmung gleichen sollte, wo das EP eher verhindernde als Gestaltungsmacht besitzt; viertens wäre zugunsten verbesserter Transparenz und Effizienz der Entscheidungsabläufe das Mitentscheidungsverfahren im Ablauf zu vereinfachen.

²² Etwa die Bestimmung des Art 189b Abs 6 EGV, wonach der Rat nach Scheitern des Vermittlungsausschusses eine frühere, von ihm als "Gemeinsamer Standpunkt" gebilligte Version der Vorlage ohne Berücksichtigung der Verhandlungen mit dem EP beschließen kann (wogegen das EP allerdings binnen einer Frist Vetomöglichkeit hat).

Direkt verbunden mit dieser graduellen Umgestaltung des EG-Entscheidungsverfahrens zu einem System mit gleichberechtigten Partnern Rat und Parlament ist die Frage des *Initiativrechts* für den Gesetzgebungsprozeß. Gegenwärtig verfügt die Kommission über ein Initiativmonopol, während der Rat und -- seit dem Maastrichter Vertrag -- auch das EP lediglich die Möglichkeit haben, die Kommission zur Vorlage eines Vorschlags aufzufordern²³. Darüber hinaus ist die Kommission seit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens nicht mehr in allen Phasen "Herr" über ihren eigenen Vorschlag, kann ihn also nicht zu jedem ihr opportun erscheinenden Zeitpunkt abändern oder zurückziehen (und damit das Verfahren zum Stillstand bringen). So gesehen wären weitergehende Reformen (etwa die explizite Pflicht der Kommission auf Aufforderung einer der beiden Kammern auch mit einem formellen Vorschlag zu reagieren) kein extremes Abweichen vom aktuellen Modell. Es könnte sogar argumentiert werden, daß der gegenwärtige Zustand angesichts der mittlerweile erfolgten direkten Legitimierung des EP als illegitim zu bezeichnen ist: die Entscheidung, in welchen Bereichen ein Rechtsetzungsverfahren eingeleitet werden soll, ist selbstverständlich eine zentrale politische Frage und sollte daher auch den demokratisch legitimierten Institutionen nicht vorenthalten werden²⁴.

²³ Dieses Initiativmonopol ist nur historisch zu erklären: ursprünglich gab es nur eine sehr schwache, indirekt legitimierte parlamentarische Versammlung, während das Hauptrechtsetzungsorgan auf EWG-Ebene der Ministerrat war. Das ausschließliche Initiativrecht der idealiter den Integrationsgedanken repräsentierenden Kommission war als Gegengewicht zum mächtigen, nationale Interessen vertretenden Rat gedacht.

²⁴ Allerdings sollte dabei nicht übersehen werden, daß die rein formale Gewährung des Initiativrechts an das EP durch begleitende Maßnahmen ergänzt werden sollte, die dessen legislative Kapazität erhöhen.

Weitere Demokratisierung der Investiturverfahren

Einen speziellen Aspekt der schrittweisen Etablierung eines Zwei-Kammern-Systems stellen die Verfahren zur Ernennung wichtiger Funktionsträger der Union dar. Seit dem Maastrichter Vertrag ist das EP maßgeblich an der Investitur der Kommissionsmitglieder beteiligt. Darüber hinaus ernennt es die Ombudsperson und wird bei der Ernennung des Präsidenten des Europäischen Währungsinstituts, der Mitglieder des Rechnungshofes und später des Direktoriums des Europäischen Zentralbankensystems angehört. Um die Demokratisierung auch in diesem Bereich voranzutreiben fordert das EP ua ein Zustimmungsrecht anstatt aller bloßen Anhörungsrechte zu Nominierungen, insb auch bezüglich der Mitglieder der beiden Gerichtshöfe (EuGH, EuG)²⁵.

Nicht zuletzt auch in Hinblick auf die Stärkung der demokratischen Legimität der Mandatsträger scheint folgendes Verfahren für alle wichtigen Bestellungen sinnvoll: die Vorauswahl der Kandidaten sollte durch den Rat im Einvernehmen erfolgen, wobei sinnvollerweise vielfach mehr Personen auf die Liste genommen werden sollten, als Ämter zu vergeben sind. Diese Liste würde dem EP vorgelegt, welches nach einer Anhörung die endgültige Auswahl treffen würde. Dieses Ernennungssystem sollte in Bezug auf die Kommission durch die Möglichkeit einer vorzeitigen Abberufung einzelner Mitglieder (aufgrund eines Mißtrauensvotums in einer der beiden Kammern) ergänzt werden.

Wie in vielen Mitgliedstaaten (und auch in Österreich) bei vergleichbaren Ernennungen üblich, sollte auch die Auswahl von

²⁵ EP-Resolution vom 17.5.1995 (Fn 10) Pkt 21.iii.

Richtern grundsätzlich diesem Verfahren unterworfen werden. Dem in diesem Zusammenhang vereinzelt vorgebrachten Argument, daß aufgrund der notwendigen Unabhängigkeit der Richter ein Hearing im EP nicht sinnvoll wäre²⁶, ist folgendes entgegenzuhalten: einerseits ist nicht einsichtig, weshalb die mitgliedstaatlichen Regierungen besser als das Europäische Parlament in der Lage sein sollten, die Objektivität bei der Auswahl der Richter zu wahren und deren Unabhängigkeit nicht zu gefährden. Andererseits gibt es sogar gute Gründe für die gegenteilige Annahme: ein internationales und öffentliches Verfahren in einem supranationalen Parlament sollte ein besserer Garant dafür sein, da eine Regierung im Ministerrat realistischlicherweise nicht in der Lage ist, die Kandidaten der anderen Mitgliedstaaten in gleicher Weise zu prüfen.

Mehr Partizipationsrechte für Bürger

Während die Bürger in den ersten zweieinhalb Jahrzehnten der Geschichte der EU praktisch keine Rolle spielten (sieht man vom vermittelten Einfluß via nationaler Parlamentswahlen auf die Auswahl der Regierung und deren Verhalten im EG-Ministerrat einmal ab), wurden sie in der jüngeren Entwicklung gleichsam schrittweise "entdeckt". Bis dato ist ihre Beteiligung im EU-System allerdings im Sinne des repräsentativ-demokratischen Konzepts im wesentlichen durch die Existenz des EP und die damit verbundenen Rechte geprägt: diese sind insb das aktive und passive Wahlrecht, das Petitionsrecht und seit neuestem das Recht, sich an die beim EP angesiedelte

²⁶ So etwa der *EuGH* selbst in seinem Bericht "über bestimmte Aspekte der Anwendung des Vertrages über die Europäische Union", Luxemburg, Mai 1995, Rz 17; ähnlich *Europäische Strukturkommission* (Fn 2) 41.

europäische Ombudsperson zu wenden. Direktdemokratische Elemente sind der Union im Unterschied zu den meisten Mitgliedstaaten bislang fremd. Das EU-System kennt nur indirekte Partizipationsstrukturen, die darüber hinaus kaum unmittelbar beim Entscheidungsverfahren ansetzen und obendrein großteils nicht verfaßt sind: etwa die Möglichkeit, an die Kommission Schreiben zu richten oder über den Europäischen Gerichtshof zu versuchen, auf dem Klagsweg Interessen durchzusetzen. Bisher wurden die Bürger im wesentlichen in einer Art top-down-approach als (passive) Empfänger von Informationen über längst Entschiedenes behandelt. Erst in jüngster Zeit sind einzelne Versuche einer (inter-) aktiven Einbeziehung zu beobachten²⁷. Demgegenüber wurden die auf mitgliedstaatlicher Ebene zum Teil sehr ausgeprägten Partizipationsformen (Volksabstimmungen, -begehren, -befragungen) durch die zunehmende Kompetenzverlagerung auf die EU-Ebene ausgehöhlt: der Adressat dieser Instrumente, die nationale Politik, ist sogar rechtlich oftmals gar nicht mehr in der Lage, solcherart artikulierten Bevölkerungswünschen zu entsprechen.

Die Schwierigkeiten der Ratifikation des Maastrichter Vertrages haben deutlich vor Augen geführt, daß das europäische Einigungswerk nicht an den Bürgern vorbei fortgesetzt werden kann. Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, daß mittlerweile die "Bürgernähe", die Transparenz

²⁷ Siehe dazu ausführlich: *Nentwich, Citizens' Involvement in European Union Politics -- Towards a More Participatory Democracy?* Paper presented at the Fourth Biennial International Conference of the European Community Studies Association (ECSA) on 13 May 1995 in Charleston, South Carolina (erscheint auf CD-ROM, Maastricht, Ellis Publishers).

der Entscheidungsfindung und schließlich auch die verstärkte Einbeziehung der Bevölkerung auf EU-Ebene zum Thema wurden (und wohl auch zur *conditio sine qua non* des Erfolges der Regierungskonferenz 1996).

In diesem Sinne steht im Rahmen der schon angesprochenen Reform des Initiativmonopols der Kommission zu überlegen, das bisher föderal-repräsentativ geprägte politische System der Union durch direktdemokratische Elemente zu ergänzen, und etwa durch die Möglichkeit von europäischen Volksbegehren das Initiativrecht auch den europäischen Bürgern zu geben. Dies wäre in unterschiedlichen Varianten möglich: eine Gesetzesinitiative, die zB in mehr als fünf Mitgliedstaaten jeweils Unterstützung durch mehr als fünf Prozent der Wahlberechtigten erlangte, könnte als formeller Vorschlag direkt an die beiden Gesetzgebungskammern auf EU-Ebene (EP und Rat) geleitet werden. Bei Erreichen eines höheren Quorums, zB in mindestens zehn Mitgliedstaaten mindestens zehn Prozent der Wahlberechtigten, könnte darüber hinaus eine Europa-weite Volksabstimmung vorgesehen werden, deren Ergebnis den europäischen Gesetzgeber binden würde. Europäische Referenden könnten auch ohne Volksinitiative fakultativ durch Beschluß einer der beiden Kammern, obligatorisch in fundamentalen Verfassungsfragen und generell bei Verfassungs- (sprich Vertrags-) änderungen abgehalten werden. Das Modell des "Doppelmehr" im Sinne der Schweizer Volksentscheide auf Bundesebene könnte als Vorbild für ein ausgewogenes Referendumsmodell auf EU-Ebene dienen: nicht nur eine Mehrheit unter der gesamten wahlberechtigten Bevölkerung Europas, sondern auch eine Mehrheit in mehr als der Hälfte aller Mitgliedstaaten sollte erzielt werden, damit das Gesamtergebnis

als Zustimmung zur vorgelegten Frage interpretiert würde. Eine solche Bestätigung des Ergebnisses der kommenden Regierungskonferenz durch eine Europa-weite Volksabstimmung (und nicht nur durch Referenden in einzelnen Mitgliedstaaten, wie anlässlich des Maastrichter Vertrages) könnte maßgeblich zur Erhöhung der Legimität des EU-Systems beitragen.

Bürgerbeteiligung setzt ein offenes politisches System voraus, in dem es für die Allgemeinheit und nicht nur für Eingeweihte mit realistischem Aufwand möglich ist, an die relevanten Informationen zu kommen. Das hier bestehende Defizit auf EU-Ebene ist zum Teil zweifellos durch die Entfernung der Entscheidungszentren von den Bürgern in einer supranationalen Organisation bedingt, doch sollte dies in Zeiten zunehmender informationeller Vernetzung kein unüberwindbares Hindernis sein. Die EU hat in den letzten Jahren unter dem Stichwort "Transparenz" schon einige Schritte gesetzt, die dazu beitragen sollen, das Informations- und Transparenzdefizit zu entschärfen. Ein zentraler Schritt ist unter anderem noch ausständig: die vollständige Veröffentlichung der Sitzungsprotokolle der heute sogar noch vorrangigen legislativen Kammer auf EU-Ebene, des Ministerrats. Dieses Mindestanforderung für eine sinnvolle gesellschaftliche Auseinandersetzung mit politischen Entscheidungen sollte in Europa eigentlich selbstverständlich sein.

Anmerkungen zur Rolle des Regionalausschusses

Eine bemerkenswerte Neuerung des Maastrichter Vertrages stellt der aus Vertretern subnationaler Einheiten (Länder, Städte, Gemeinden etc) zusammengesetzte Ausschuss der Regionen dar, der in einigen Politikbereichen über ein Stellungnahmerecht

verfügt und auch aus eigener Initiative tätig werden kann. Damit wurde erstmals vertraglich vorgesehen, da auch Regionalpolitiker aktiv am Integrationsprozeß beteiligt werden -- was sicherlich die Legitimität der Union insgesamt stärkt und auch Gelegenheit zum Austausch zwischen den regionalen Akteuren der verschiedenen europäischen Staaten sowie zur Kommunikation zwischen supranationaler und subnationaler Politik bietet. In der konkreten Erarbeitung politischer Stellungnahmen des Regionalausschusses hat sich allerdings die extreme Unterschiedlichkeit der politischen Struktur sowie der konkreten Interessenslagen als problematisch erwiesen.

In der laufenden Reformdiskussion wurde zum einen gefordert, daß seine Mitglieder gewählte Repräsentanten sein sollen und daß der Ausschuß organisatorisch und budgetär vom Wirtschafts- und Sozialausschuß der EG abzukoppeln sei²⁸. Zum anderen wird vor allem vom Ausschuß selbst seine Aufwertung angeregt, insbesondere durch eine Erweiterung der Liste von Fällen, in denen er obligatorisch zu konsultieren ist, und durch eine Begründungspflicht für den Unionsgesetzgeber im Falle eines Abweichens von Stellungnahmen des Ausschusses. Vereinzelt wird sogar gefordert, daß dem Regionalausschuß ein Veto in Gesetzgebungsangelegenheiten eingeräumt werde²⁹. Allerdings entschloß sich nach großen Auseinandersetzungen sogar der Ausschuß selbst gegen eine solche Forderung³⁰.

²⁸ So neben den *Regionalausschuß* selbst (Stellungnahme zur Revision des Vertrages über die Europäische Union vom 21. April 1995, CdR 136/95 (SP) HB/M/CW/R/ms, Rz 4 ff) auch der *Herman-Bericht* (Fn 5) Art 29, und das *Parlament* in seiner Resolution (Fn 10) Rz 27.

²⁹ *European Constitutional Group* (Fn 16) 2c,7.

³⁰ Agence Europe 24.4.1995, 4.

Aus rechtspolitischer Sicht erscheint eine Aufwertung des Regionalausschusses zu einer Art dritten Kammer allerdings angesichts des ohnehin schon föderalen Aufbaus der Union nicht wünschenswert: das sich abzeichnende Zwei-Kammern-System ist bereits ein kompliziertes Konstrukt, und anfällig für Blockaden ("Politikverflechtungsfalle") und Verzögerungen. Weiters spricht gegen die Aufwertung des Regionalausschusses auch das Subsidiaritätsprinzip: die rechtliche und politische Stellung der Regionen und sonstigen subnationalen Einheiten ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat höchst unterschiedlich. Eine verstärkte Einbeziehung von Vertretern, die nicht nur unterschiedlich legitimiert, sondern im nationalen Kontext auch unterschiedlich kompetent sind, könnte zu deren gleichsam von der EU-Ebene aus verordneten Aufwertung führen, die auch auf die nationale Ebene zurückwirken dürfte. Die Stellung subnationaler Akteure sollte jedoch als interne Angelegenheit der einzelnen Mitgliedstaaten gelten.

Nationale Unterschiede und in diesem Sinne auch regional konfligierende Interessen sind wesentliches Element der in der Staatenkammer eingebrachten Positionen. Im Sinne einer effizienten Entscheidungsfindung zwischen eventuell bald dreißig, in ihrer internen Struktur extrem diversen Mitgliedern der Union scheint es daher vorzuziehen, die Vertretung subnationaler Sonderinteressen über die Regierungen im Rat sicherzustellen. In einem dreistufig-föderalen System (Regionen-Staaten-Union) macht es wenig Sinn, auch noch auf der dritten Ebene Interessen der ersten Ebene direkt einzubeziehen, da diese systemimmanent bereits durch die zweite mediatisiert werden können. Je nach dem, wie stark traditionellerweise die Position der ersten Ebene in einem Staat ist, werden deren politische

Optionen dann auch mehr oder weniger stark gefiltert oder verstärkt werden.

Überlegungen zur zukünftigen Zusammensetzung der Organe

Nicht nur hinsichtlich des Regionalausschusses wurde die Frage seiner Zusammensetzung aufgeworfen, sondern auch bezüglich der anderen Hauptorgane der Union.

1. Kommission: Zur Zeit ist jedes Mitgliedsland in der Kommission mit je einer Person vertreten, die fünf größten Länder haben traditionell zusätzlich Anrecht auf einen zweiten Kommissar -- derzeit hat die Kommission somit 20 Mitglieder. In Hinblick auf die bevorstehende maßgebliche Erweiterung der Union wurde die Frage angeschnitten, ob eine auf über 30 Mitglieder angewachsene Kommission noch sinnvoll wäre. In diesem Zusammenhang wurden Vorschläge gemacht, die darauf hinauslaufen, daß nicht mehr alle Mitgliedstaaten in der Kommission vertreten sein würden³¹.

Aus föderal-strukturpolitischen Gründen scheint es nicht unbedingt notwendig, daß auch im (primär) exekutiven Organ der EU (im Gegensatz freilich zu den beiden Legislativkammern) alle Länder vertreten sind -- obendrein sollten die Kommissionsmitglieder ja nicht ihr Land, sondern allgemein integrationspolitische Interessen vertreten. Aus österreichischer Sicht scheint es nichtsdestotrotz angezeigt, auf das Recht auf Entsendung eines Kommissars auch für die kleineren Länder zu bestehen. Wie die ersten Erfahrungen deutlich machten, erfüllt der österreichische Kommissar in

³¹ Bspw vom *Guéna-Bericht* (Fn 16) 19; *Europäische Strukturkommission* (Fn 2) 41.

diesem Zusammenhang zwei Hauptfunktionen: einerseits stellt er ein wichtiges Verbindungsglied in der Kommunikation zwischen den Österreichern und der Union dar, was zweifellos zur Erhöhung der Legitimität der Union beiträgt; andererseits gilt für die Kommission das Gleiche wie für die europäischen Gerichte: hier wie dort besteht ein legitimes Interesse, nationale (bürokratische bzw rechtskulturelle) Traditionen auch auf höchster Ebene einzubringen. Falls es sich als notwendig erweist, könnte in einem nächsten Schritt den größeren Ländern das kaum zu rechtfertigende Recht auf zwei Kommissare aberkannt werden. Im übrigen scheint das von Lipsius vorgebrachte Argument überlegenswert, daß in vielen Staaten die Regierungen 30 bis 40 Mitglieder hätten und angesichts der auch bei Entscheidungen der Kommission zur Anwendung kommenden einfachen Mehrheit keine Entscheidungsprobleme abzusehen wären³².

2. *Europäisches Parlament*: Anders stellt sich die Lage hinsichtlich der Zusammensetzung des EP dar, das bereits jetzt über 600 Abgeordnete zählt und unter Beibehaltung der bislang angewandten Regeln im Erweiterungsfall an die 1000 Mitglieder zählen könnte. Abgesehen von praktischen Problemen ist bei einem derart großen Plenum kaum mehr mit effizientem Arbeiten zu rechnen. Die auch vom EP selbst geforderte Plafondierung der Gesamtzahl auf höchstens 700 Abgeordnete scheint daher jedenfalls sinnvoll³³. Damit verknüpft ist allerdings noch ein grundsätzlicheres Problem: eine Höchstzahl

³² Vgl *Justus Lipsius* (Fn 2) 27 f.

³³ *EP Resolution* 17.5.1995 (Fn 10) Rz 22.i; ebenso: *Justus Lipsius* (Fn 2) 25 f; *Guéna-Bericht* (Fn 16) 23; und *Europäische Strukturkommission* (Fn 2) 38.

würde nach künftigen Erweiterungen unmittelbar zu einer Neuberechnung der jedem Land zustehenden Anzahl von Parlamentariern führen. Es stellt sich somit die Frage, welche Kriterien dem zugrunde zu legen wären. Gegenwärtig sind die kleineren Staaten in höchstem Maße überrepräsentiert (ein luxemburgischer Abgeordneter vertritt rund 37.000 Luxemburger, während auf einen deutschen Abgeordneten ca 611.000 Deutsche kommen)³⁴. Aus österreichischer Sicht sind pragmatische und demokratiepolitische Überlegungen anzustellen: Österreich ist zwar eines der kleineren EU-Länder und hat daher ein legitimes Interesse an der Beibehaltung von deren Überrepräsentation; andererseits sollte in Erwägung gezogen werden, daß es bereits heute vier noch kleinere Mitgliedstaaten gibt und daß in einer Union mit 28 Mitgliedern³⁵ zwölf Staaten kleiner als Österreich wären. Aus dieser Sicht driftet also Österreich's relative Größe zunehmend in die Mitte -- es gäbe dann eine Reihe von Staaten, die auch im Verhältnis zu Österreich überrepräsentiert wären.

Das vorrangige Argument bezieht sich jedoch auf demokratische und föderale Prinzipien. Wie bereits oben im Abschnitt zur Reform des Entscheidungsverfahrens argumentiert, gibt es unseres Erachtens unter der Prämisse, daß ein politisches System sowohl demokratisch als auch föderal geprägt sein soll, keine eindeutige Antwort hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Organe und ihres Verhältnisses zueinander. Anders als in Hinblick auf den Ministerrat läßt sich

³⁴ Dazu jüngst ausführlich *W. Steffani*, Das Demokratie-Dilemma der Europäischen Union, Zeitschrift für Parlamentsfragen, Sonderband 1/95, insb 38 ff.

³⁵ Zusätzlich Malta, Zypern, Ungarn, Polen, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Estland, Litauen, Lettland, Norwegen.

hinsichtlich der Zusammensetzung des Parlaments selbst jedoch aus der Tatsache, daß dieses direkt gewählt ist und es daneben noch eine Staatenkammer gibt, aus Verhältnismäßigkeitsgründen argumentieren, daß das repräsentativ-demokratische Ideal des gleichen Gewichts der Stimmen aller Wähler angestrebt werden sollte. Nicht aus föderalismustheoretischen, sondern aus genuin demokratiepolitischen Erwägungen sollte das Prinzip "one person -- one vote" jedoch insoweit eingeschränkt werden, als eine Mindestanzahl von Abgeordneten (zB drei) auch für die kleinsten Staaten zu gewährleisten ist, um eine annähernd adäquate Vertretung des politischen Spektrums zu garantieren.

3. *Ministerrat*: Mit dem Maastrichter Vertrag wurde die Möglichkeit eröffnet, daß nicht nur Minister, also Mitglieder der nationalen Regierungen, sondern eventuell auch Repräsentanten der Regionen (in Ministerrang, vgl Art 146 EGV) ein Land vertreten können. Jüngst wurden darüberhinausgehende Vorschläge hinsichtlich der Zusammensetzung der mitgliedstaatlichen Delegationen gemacht, um die Kohärenz der Ratsarbeit weiter zu verbessern. Die Idee, jeweils zweiköpfige Delegationen bestehend aus dem Fachminister des verhandelten Gegenstandes und dem Europaminister (bzw -Staatssekretär)³⁶ vorzusehen, erscheint aus zwei Gründen überzeugend: einerseits wird dadurch die angestrebte Kohärenz zwischen den einzelnen Fachministerräten sichergestellt, andererseits profitierte davon auch die interne (nationale) Koordination -- was auch für Österreich durchaus wünschenswert sein könnte.

4. *Europäische Gerichte*: Ähnlich wie bei Kommission und EP wird aufgrund der bevorstehenden Erweiterung auch

³⁶ ZB *Federal Trust Round Table* (Fn 3) 10; *Herman-Bericht* (Fn 5) Art 17.

hinsichtlich der Gerichte die Forderung einer Plafondierung der Mitgliederzahl aufgestellt³⁷. Zur Zeit stellt jedes Mitgliedsland sowohl ein Mitglied des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) wie auch eines des Europäischen Gerichts Erster Instanz (EuG). Einerseits wird argumentiert, daß ein zumindest zum Teil im Plenum entscheidendes Gericht nicht mehr als elf bis fünfzehn Mitglieder zählen soll. Anders als bei der ebenfalls mit einfacher Mehrheit entscheidenden Kommission wird hinsichtlich der Gerichte vorgebracht, daß es sich um ein verhandelndes Kollegium handelt, das zu einer Entscheidung durch Verhandlungen im Kollektiv gelangt, und sich nicht in gleichem Maße auf die Sachkompetenz einzelner Mitglieder und damit auf Zuständigkeitsverteilungen verlassen kann. Bei Fortschreibung des gegenwärtigen Systems käme eine derartige Plafondierung für manche Mitgliedstaaten (zumindest zeitweilig) der Verweigerung eines Sitzes im "Verfassungsgericht" der Union gleich, was schon deshalb schwierig scheint, weil der EuGH ja auch für Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten zuständig ist. Andererseits bedeutet ein Anwachsen der Union ebenso wie das Fortschreiten der rechtlichen Integration auch die Erhöhung des Arbeitsanfalls bei den beiden Gerichten -- ein Problem, welches bereits heute zu gravierenden Rechtsschutzdefiziten führt.

In dieser Situation erscheint uns folgendes Modell einer *zeitlichen Rotation* vorstellbar: jeder Mitgliedstaat schlägt mehrere Kandidaten (zB zwei) vor, die in einem das Parlament einbeziehenden Verfahren bestellt werden (siehe oben). Die Unterscheidung zwischen Mitgliedern des EuGH und des EuG

³⁷ ZB *Justus Lipsius* (Fn 2) 29.

fällt, alle bestellten Richter gelten als "Mitglieder der Europäischen Gerichte". Die Richter wählen periodisch (zB alle zwei Jahre) unter sich die Mitglieder der einzelnen Kammern des EuG und des beispielsweise dreizehn Mitglieder zählenden EuGH. Um realpolitisch leichter akzeptierbar zu machen, daß nicht jeder Staat zu jedem Zeitpunkt über ein Mitglied im Höchstgericht verfügt, könnte folgende Variante gewählt werden: Für den Fall, daß ein Mitgliedstaat in einem Verfahren vor dem EuGH verwickelt ist (sei es als Kläger, als Angeklagter oder weil eine Vorabentscheidungsfrage von einem Gericht seines Territoriums gestellt wurde), das gerade durch keinen Richter im EuGH vertreten ist, wäre vorzusehen, daß einer der aktuellen EuGH-Richter für dieses Verfahren vorübergehend durch einen der beiden Staatsbürger des fraglichen Mitgliedstaates ersetzt würde. Ein Nebeneffekt dieses Systems wäre die Sicherstellung größerer Kohärenz zwischen den verschiedenen Kammern und den beiden Ebenen der europäischen Gerichtsbarkeit.

Zusätzlich müßte eine Neuverteilung der Zuständigkeiten zwischen dem EuGH und dem EuG mit dem Ziel vorgenommen werden, den EuGH zu entlasten. Das vorgeschlagene System ermöglicht es jedoch, auf einfache Weise die Kapazität des EuG zu erhöhen, da bloß die Größe des "Richter-Pools" entsprechend angepaßt werden müßte, um dann weitere Kammern bilden zu können. Leitschnur für die Neuverteilung der Zuständigkeiten sollte die primäre Funktion des EuGH als Verfassungsgerichtshof der Union sein. Der EuGH wäre dementsprechend für Stellungnahmen zu Verträgen mit Drittstaaten, Kompetenzstreitigkeiten, die nachprüfende Kontrolle der Einhaltung von Verfahrensregeln sowie für

Untätigkeitsklagen zwischen Mitgliedstaaten und Organen bzw. letzteren untereinander zuständig. Nichtigkeitsklagen sollten ebenfalls nur dann in seine Zuständigkeit fallen, wenn Organe oder Mitgliedstaaten als Kläger auftreten, bzw. wenn der EuGH als Instanzgericht bei Klagen von Privaten fungiert. Die Aufteilung von Vorabentscheidungsverfahren könnte folgendermaßen erfolgen: eine Kammer des EuG prüft zunächst, ob die gestellte Frage vom Fallrecht des EuGH abgedeckt ist. Ist dies der Fall, so antwortet sie selbst; sonst geht die Zuständigkeit auf den EuGH über. Das Verfahren in Wettbewerbssachen sollte in der Weise neu gestaltet werden, daß DG IV in der Kommission organisatorisch zweigeteilt wird, in eine Art öffentlichen Ankläger und in eine unabhängige quasi-gerichtliche Einheit. Der Instanzenzug könnte dann beim EuG aufhören. In Beamtenfällen könnte in erster Instanz ein Einzelrichter, in zweiter eine Kammer des EuG zuständig sein. Auf diese Weise würde der EuGH von Berufungsfällen ohne Bezug zur Grundordnung der Union befreit.

Schlußbemerkung

Die Regierungskonferenz 1996 stellt für Österreich die erste Gelegenheit dar, darauf hinzuwirken, daß der mit dem Beitritt zur Europäischen Union unleugbar verbundene und von vielen Wählern am 15. Juni 1994 nur im Austausch gegen erhoffte wirtschaftliche Vorteile hingenommene Verlust an demokratischer Qualität schrittweise wieder ausgeglichen wird. Nur die konsequente Weiterentwicklung der Union in Richtung einer föderal-parlamentarischen Demokratie mit mehr Bürgerbeteiligung, gesteigerter Transparenz und Effizienz in der Entscheidungsfindung, sowie einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft wird langfristig die soziale Legitimität der

europäischen Politik sichern können. Es scheint abzusehen, daß ein vergleichbar halbherziges Ergebnis wie jenes der Maastrichter Regierungskonferenz -- selbst bei optimaler "Marketingstrategie" -- auch in Österreich auf entschiedenen Widerstand in der Bevölkerung treffen würde, was in Anbetracht des anstehenden Reformbedarfs zweifellos bedauerlich wäre.