

ZUSAMMENFASSUNG

Auszug aus:
Yves Bertoncini und António Vitorino,
„Europas Governance reformieren: für eine legitimere und
effizientere Föderation von Nationalstaaten“,
Studien & Berichte No. 105, Notre Europe – Jacques Delors Institute,
September 2014.

Die Stellungnahmen zum Steuerungssystem der Europäischen Union (EU) und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU), sowohl vor als auch nach der Europawahl im Mai 2014, regen dazu an, die Debatte über die Legitimität und die Effizienz der von Jacques Delors beschworenen „Europäischen Föderation von Nationalstaaten“ zu vertiefen. Zu diesem Zweck sollen Vorschläge für Maßnahmen und wirksame Reformen auf mittlere und lange Sicht gemacht werden, die sowohl die Konsolidierung der politischen Union der 28 als auch die Vollendung der WWU bewirken sollen.

1. KONSOLIDIERUNG DER POLITISCHEN UNION ÜBER DEN VERTRAG VON LISSABON HINAUS

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurden am politischen und institutionellen System, auf dem das Funktionieren der EU beruht, wesentliche Anpassungen vorgenommen. Diese wirkten sich nur in beschränktem Maße auf die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten aus, hatten jedoch zum Ziel, klarzustellen, wie diese ausgeübt werden sollen. Hauptsächlich ergaben sich eine Stärkung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, eine höhere Sichtbarkeit des Europäischen Rates und des Rates (ständige Präsidentschaft für den Erstgenannten, Transparenz der gesetzgebenden Arbeiten des Zweitgenannten) und eine Neudefinition der Zusammensetzung der Kommission (letztendlich nicht umgesetzt). Auf diesen **vier Ebenen** könnten mittel- bis langfristig gesehen **weitere Anpassungen** unter Berücksichtigung der folgenden Punkte erfolgen.

1.1. Höhere Legitimierung der Ausübung der Zuständigkeiten der EU

Die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten **zu ändern, ist derzeit keine Priorität**. Vielmehr sollten **Anpassungen der Bedingungen, unter denen die Zuständigkeiten der**

EU ausgeübt werden, erfolgen, da die Art und Weise, wie die Gemeinschaft Gesetze erlässt, häufig Gegenstand von Protesten ist. Dies wurde bei der Formulierung der Analysen und Empfehlungen mit folgenden Zielen berücksichtigt:

- **Aufräumen mit dem Mythos, „dass 80 % der Gesetze von der EU initiiert wurden“:** Ziel ist es einen klaren, fundierten Diskurs hervorzu- bringen auf der Basis konvergierender Daten, die zeigen dass der Anteil der von der EU initiierten Gesetze näher bei 20 % als bei 80 % liegt. Die Anteile variieren stark, je nach Sektor. Längerfristig müssen auch die irreführenden Formulierungen in den Verträgen geändert werden, die suggerieren, dass „Bildung“, „Industrie“ oder „Sozialpolitik“ in den Zuständigkeitsbereich der EU fallen.
- **Bessere Abgrenzung des „legislativen“ Bereichs im engsten Sinne vom Bereich der „Verordnungen“:** Dies macht eine strengere Unterscheidung zwischen „Rechtsakten“, „delegierten Rechtsakten“ und „Durchführungsrechtsakten“ je nach ihrer politischen und techni- schen Tragweite sowie die Verwendung der Begriffe **Verordnungen/ Durchführungsverordnungen** erforderlich. Diese Anpassungen wür- den zeigen, dass die EU stärker auf technischer Ebene, wenn es um Normierung geht, eingreift als bei der Definition von Gesetzen, die das Leben ihrer Bürger bestimmen.
- **EU-Normen weniger intrusiv machen:** Ziel ist es, einen „Normierungsschock“ zu bewirken, der gleichzeitig die Gebiete iden- tifiziert, auf denen mehr europäische Normen nützlich wären, aber auch diejenigen, in denen es weniger EU-Normen geben könnte bzw. wo diese weniger aufdringlich sein könnten. Hauptziel ist es, sich nicht auf einen technischen Ansatz zu beschränken, der die „**Kosten der Abwesenheit von Europa**“ aufzeigt, sondern diesem eine politische Analyse gegenüber zu stellen, die die Kosten von „**zu viel Europa**“ bei symbolischen Zielen berücksichtigt, bei denen klar wird, dass EU-Normen auf Unverständnis wenn nicht sogar Ablehnung stoßen (von Normen zur Größe von Hühnerkäfigen bis hin zu Rahmenbedingungen für durch lokale Akteure bewilligte, öffentliche Hilfsmittel).
- **Den Bürgern Priorität im Hinblick auf das Recht der Gesetzgebungsinitiative einräumen:** Die Ausübung des der Kommission zugestandenen Monopols der Gesetzgebungsinitiative wird durch den Europäischen Rat und das EU-Parlament streng kontrolliert

und die Infragestellung könnte die Position der Kommission innerhalb des Dreiecks der Institutionen schwächen. Daher muss der Entwicklung des neuen „Initiativrechts der Bürger“ Priorität eingeräumt werden, indem die Bedingungen für dessen Wahrnehmung vereinfacht werden, insbesondere was das Sammeln von Unterschriften und die vorgeschriebenen Hürden betrifft.

1.2. Ein transparenteres EU-Parlament

Die Befugnisse des EU-Parlaments wurden durch den Vertrag von Lissabon wesentlich verstärkt. Sie sollten unter - aus demokratischer Sicht - transparenteren Bedingungen wahrgenommen werden, was insbesondere Folgendes voraussetzt:

- **Senkung der zur Abstimmung nötigen Hürden:** die im EU-Parlament geltenden, proportionalen Regeln fördern den politischen Pluralismus. Die Tatsache, dass zahlreiche Abstimmungen nicht durch eine einfache Mehrheit erfolgen, ist für die demokratische Transparenz jedoch nicht positiv, da sie den **Zusammenschluss von als nahestehend betrachteten, politischen Kräften verhindert** (z.B. Liberale und Konservative oder Sozialisten und Grüne) und zwangsweise zur Bildung parteiübergreifender Mehrheiten führt. Daher müssen die in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments festgelegten und mit der Zeit auch die durch die Verträge definierten Mehrheitshürden wann immer möglich gesenkt werden.
- **Besseres Gleichgewicht zwischen Entscheidungsmacht und Beschlussfassung:** Der Vertrag von Lissabon folgt seinen Vorgängerverträgen insofern, als er die Legislativmacht des Europäischen Parlaments stärkt, das seit dato dem Rat fast gleichgestellt ist und bei einem neuen Vertrag wahrscheinlich die völlige Gleichstellung erreichen würde. Kurzfristig wäre es der demokratischen Transparenz ihres Handelns allerdings zuträglich, wenn die Mitglieder des Europäischen Parlaments sich auf die Ausübung dieser „legislativen Macht“ konzentrieren und **weniger „nicht legislative Beschlüsse“ fassen würden, die ihr Bild und das der EU verzerren**, wenn sie sich auf inländische Angelegenheiten beziehen, für die sie nicht zuständig sind und auf die sie keinen realen Einfluss haben (z.B. gesellschaftliche Angelegenheiten wie die gleichgeschlechtliche Ehe oder Abtreibung).

1.3. Ein stärker im Vordergrund stehender, effizienterer Ministerrat

Der Ministerrat ist die unbekannteste der europäischen Institutionen - dabei steht er im Mittelpunkt der Entscheidungsmacht der EU. Dieses politische Paradoxon sollte drei Sets von Anpassungen nach sich ziehen mit dem Ziel, die Legitimität des Ministerrats zu erhöhen und dessen Effizienz zu steigern. So könnte er Entscheidungen treffen, die nicht dem Europäischen Rat obliegen. Letzterer könnte sich dann wiederum auf die Verabschiedung der umfassenderen Richtlinien und Entscheidungen konzentrieren, die die EU braucht.

- **In legislativen Angelegenheiten, Transparenz wie beim Europäischen Parlament:** Besonders wichtig ist, dass die Tagungen des Rates öffentlich sind, wenn er als Gesetzgeber tätig ist, damit alle Beteiligten, die Medien und im weiteren Rahmen auch die Bürger über die verschiedenen Positionen und die Grundlagen des vereinbarten Kompromisses informiert sind. Wichtig ist auch, dass die Entscheidungen **in umfassend verbreiteten Abstimmungsprotokollen festgehalten werden, aus denen die Position der Mitgliedstaaten hervorgeht, auch wenn keine Einigung erfolgt** oder die von der Kommission vorgelegten Projekte abgelehnt werden.
- **Ständige anstatt rotierender Präsidentschaft:** Das Prinzip der rotierenden Präsidentschaft des Rates scheint inzwischen aufgrund der Zahl der Mitgliedstaaten mehr Nach- als Vorteile zu haben (eine Präsidentschaft alle 14 Jahre und antizipierte Nominierungen, unabhängig von den politischen Zyklen in den einzelnen Ländern und in Europa). Das Rotationsprinzip sollte also abgeschafft werden, so wie es bereits im Europäischen Rat (ständige Präsidentschaft) und bei der Außen- und Sicherheitspolitik (mit einem Hoher Vertreter, der zugleich Vizepräsident der Kommission ist) der Fall ist. Das bedeutet, dass **die Präsidenten der Formationen des Rates, allen voran des Rates für Allgemeine Angelegenheiten, unter Berücksichtigung ihrer Zuständigkeit und vermutlichen Verfügbarkeit** auf der Grundlage umfassender Entscheidungen **ausgewählt werden müssen**, die es ermöglichen, die wichtigsten politischen Gleichgewichte zu wahren (kleine und große Länder, Rechte und Linke, Nord-Süd-Ost-West).
- **Mehr Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit:** Durch den Vertrag von Lissabon ist die Zahl der Gegenstände, über die der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit abstimmt, um fast 40 gestiegen. Nahezu 80

Gegenstände erfordern jedoch noch heute Einstimmigkeit (*siehe Tabelle 4*). Beobachtet man die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit im Rat über einen längeren Zeitraum, ist festzustellen, dass es sich um einen starken Anreiz zur Förderung der Konvergenz der Positionen der einzelnen Mitgliedstaaten handelt. Sie ist allerdings kein Instrument, das die widerwilligen Länder in eine Minderheitsposition drängt, da im Ministerrat weitgehend eine Kultur des Konsenses herrscht. Eine zukünftige Revision der EU-Verträge sollte daher schrittweise den Anwendungsbereich der Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit erweitern, vor allem bei Anwendung auf die im Hinblick auf Staatssouveränität am wenigsten sensiblen Gebiete (z.B. Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung oder im Zusammenhang mit der Funktionsweise der Institutionen).

1.4. Eine hierarchischere und kollegialere Kommission

Die Kommission muss auch weiterhin auf dem doppelten Vertrauen von Europäischem Rat und Europäischem Parlament basieren. Ihre Funktionsweise und ihre Effizienz könnten jedoch durch drei Arten von Änderungen verbessert werden, deren gemeinsame Grundlage es wäre, dass sie sich auf die Logik des üblichen politischen Kräftespiels in Europa und nicht auf eine grundlegende Revision der Verträge stützen:

- **Bessere Zusammensetzung der Kommission:** Für die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament geht es zunächst darum, die „**richtigen Kommissare an der richtigen Stelle**“ einzusetzen, und zwar basierend auf Kriterien, die das Gleichgewicht zwischen Parteimitgliedschaft und Herkunftsland der Kandidaten sowie die in den Verträgen genannten Profilm Merkmale („allgemeine Kompetenz“, „Engagement für Europa“, „Unabhängigkeit“) berücksichtigen.
- **Ein funktionaleres Kollegium auf der Basis von Clustern:** Da die Kommission nicht verkleinert wurde, muss man sich auf eine stärker hierarchische, interne Organisation stützen, wobei den derzeit amtierenden **sechs Vizepräsidenten**, die aufgrund ihres politischen Einflusses und nicht als Ausgleich für ihr begrenztes Portfolio ausgewählt wurden, **eine Schlüsselrolle zufällt**. So können der Präsident und die Vizepräsidenten der Kommission in Zusammenarbeit mit den anderen Kommissaren handeln, deren Portfolios sieben Zuständigkeitsbereichen zugeordnet sind und die sich mittels eines „Cluster-Systems“ und regelmäßiger

Besprechungen ein und demselben politischen Ziel unterordnen. Das übergreifende Kollegialitätsprinzip der Kommission wird wiederum durch wöchentliche Besprechungen gestärkt, die auf der Grundlage des Inputs von den Cluster-Besprechungen oder von offeneren Debatten des Kollegiums organisiert werden, und mit systematischeren Abstimmungen abgeschlossen werden.

- **Mehr Einfluss für Präsident und Vizepräsidenten:** Die doppelte Legitimität der Kommission wird sich nach wie vor durch einen wesentlichen diplomatischen und staatsbürgerlichen Aspekt auszeichnen. Ihre Effizienz würde jedoch sicherlich gestärkt, wenn die weiter oben vorgeschlagenen, politischen Änderungen auf mittlere Sicht durch zwei **Änderungen der Gesetzestexte** ergänzt würden: einerseits die Änderungen gewisser **Bestimmungen der Geschäftsordnung der Kommission zur Vereinfachung der Umsetzung des Cluster-Systems**, die den Vize-Präsidenten beispielsweise bestimmte Rechte zuerkennen (Verfahren zur Ermächtigung und Beauftragung) und andererseits eine leichte, jedoch entscheidende Änderung des Vertrags über die Ernennung der Kommissare, **so dass der Präsident der Kommission hierzu ermächtigt wäre**. Hiermit würde die Wahrscheinlichkeit steigen, dass die richtigen Kommissare an den richtigen Stellen sitzen, und gleichzeitig würden dem Präsidenten der Kommission echte hierarchische Befugnisse verliehen.

2. ÜBER DIE KRISE HINAUS: VOLLENDUNG DER WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION

Aus politischer und institutioneller Sicht sind für die Vollendung der WWU mindestens vier sich gegenseitig ergänzende Arten von Maßnahmen erforderlich, die die Abgrenzung der Zuständigkeiten und Befugnisse innerhalb der WWU, ein besseres Regieren der Eurozone, die Stärkung des parlamentarischen Aspekts der Eurozone und die Organisation der Differenzierung im Zusammenhang mit der Eurozone zum Ziel haben.

2.1. Klarstellung der Verteilung der Zuständigkeiten und der Befugnisse innerhalb der WWU

Es muss dringend Bilanz gezogen werden, in welchem Umfang die Reformen des Steuerungssystems der WWU die Tragweite der Souveränität und der Demokratien der einzelnen Länder eingeschränkt haben. Diese Klarstellung im Vorfeld ist unentbehrlich, sowohl, um die jüngsten Entwicklungen in Perspektive zu setzen, als auch, um die Anpassungen, die das Steuersystem der Eurozone noch benötigt, auf einer soliden Grundlage einzuleiten.

Die Analyse der Art der unterschiedlichen, von der EU im Rahmen des neuen Steuerungssystems der WWU wahrgenommenen Befugnisse im Vergleich zu den von den internationalen Organisationen wahrgenommenen führte zu der Feststellung, dass die Beziehungen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten vier verschiedenen politischen Regimen entsprechen, die einen extrem variablen Einfluss auf die Souveränität eines Landes oder eines Volkes haben (*siehe Tabelle 6*):

- Das „**IWF-Regime**“: Die Souveränität der vier „Programmländer“, die von der Unterstützung Europas profitieren, wird kontrolliert, da die Vertreter der Troika und des Europäischen Rates **Verpflichtung zum Erfolg und Mittelverpflichtung** miteinander kombinieren können, **indem sie** im Gegenzug für die von ihnen vergebenen Kredite **präzise, wesentliche Verpflichtungen** fordern. Sollte kein neuer Rettungsbedarf bestehen, könnte eine derartige Kontrolle der EU über die auf staatlicher Ebene getroffenen Entscheidungen in Bezug auf den Haushalt und auf wirtschaftliche und soziale Aspekte offensichtlich nur dann ausgeweitet werden, wenn sich alle Mitgliedstaaten oder ein Teil von ihnen für

die gemeinsame Übernahme ihrer Staatsschulden entscheiden würden (Eurobills oder Eurobonds).

- Das **„UNO-Regime“**: Dieses Regime gilt für die Kontrolle der Haushaltsüberschüsse der Staaten (und nicht der Staatshaushalte) und beruht auf der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bestimmte Grenzwerte nicht zu überschreiten (insbesondere beim Defizit 3 % des BIP). Länder, die diese Grenzwerte einhalten, können völlig frei handeln. Sollten sie sie jedoch ständig überschreiten, können sie theoretisch Gegenstand möglicher finanzieller Sanktionen werden. In jedem Fall haben die Mitgliedstaaten eine **Verpflichtung zum Erfolg (erneutes Unterschreiten des Grenzwerts), jedoch keine Mittelverpflichtung**: Wie sie ihr Ziel erreichen, müssen sie selbst bestimmen. Sie können sich an die detaillierten Empfehlungen der EU halten, sind jedoch nicht dazu verpflichtet.
- Das **„Hyper-OECD-Regime“**: Es betrifft die Beziehungen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten für die Kontrolle der Wirtschafts- und Sozialpolitik der einzelnen Länder, und somit der „strukturellen Reformen“. Diese Beziehungen beruhen auf einer Kombination aus politischen Anreizen (Empfehlungen, Kontrolle und gegenseitiger Druck) zwischen Mitgliedstaaten. Dieser politische Druck ist wesentlich stärker als der von der OECD ausgeübte, hat jedoch keinerlei Vorschriftencharakter für die innenpolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten. Was strukturelle Reformen betrifft, **kann die EU empfehlen, aber nicht befehlen**.
- Das **„Weltbank-Regime“**: Es basiert auf dem Prinzip, nach dem, wenn die EU ihren Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung leistet, diese **Unterstützung der Förderung struktureller Reformen auf nationaler Ebene dienen muss**. Der Vorschlag, ein neues Finanzinstrument für Konvergenz und strukturelle Reformen einzuführen, veranschaulicht diesen Ansatz, ebenso wie die wiederholten Versuche, im Gegenzug für den Zugang zu den europäischen Strukturfonds mehr makroökonomische Bedingungen einzuführen.

Solange die tatsächliche Tragweite ihrer Zuständigkeiten und Befugnisse nicht klargestellt ist, werden die europäischen Institutionen weiterhin **doppelt kontraproduktive Positionen und Empfehlungen** verabschieden: Einerseits, weil sie aufgrund ihrer Detailliertheit als zu intrusiv und somit illegitim betrachtet werden würden und andererseits, weil sie letztendlich keinerlei

direkte, konkrete Auswirkungen auf die von den betroffenen Mitgliedstaaten getroffenen Entscheidungen hätten.

2.2. Überprüfung der politischen und institutionellen Architektur der Eurozone

Für die Verbesserung der **Regierung der Eurozone** sind vor allem drei Arten politischer und institutioneller Anpassungen erforderlich (*siehe Tabelle 5*):

- Regelmäßige Organisation von **Eurozonen-Gipfeln** durch deren ständigen Präsidenten, mit Unterstützung des Präsidenten der Kommission;
- Schaffung einer **Vollzeit-Präsidentschaft der Euro-Gruppe**;
- Einführung besserer Leistungen für die Eurozone: **Trio** Kommission - EZB - Eurogruppe für Rettungspläne, Annäherung zwischen den Abteilungen der Kommission und dem Sekretariat der Euro-Gruppe im Rahmen eines „**europäischen Finanzamtes**“ und zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik.

Die **Stärkung des parlamentarischen Aspekts der Eurozone** wiederum setzt folgende Entwicklungen voraus:

- Stärkere Kontrolle der Regierungen der Mitgliedstaaten durch deren Parlamente bei allen die WWU betreffenden Entscheidungen;
- Einrichtung eines **Unterausschusses für die Eurozone**, der grundsätzlich allen europäischen Parlamentsmitgliedern offen steht, jedoch auf 60 Mitglieder beschränkt ist;
- Einrichtung einer echten „**Parlamentsübergreifenden Konferenz der WWU**“ mit Geschäftsordnung und Befugnissen, die diejenigen des Europäischen Parlaments ergänzen.

2.3. Organisation der Differenzierung der Eurozone

Es wäre wünschenswert, wenn sich die weiteren Fortschritte der wirtschaftlichen und geldpolitischen Integration wie von Jacques Delors vorgeschlagen auf den Rückgriff auf den Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit stützen würden, wobei zwei Optionen in Frage kämen: Vorzugsweise der Rückgriff auf die **umfassende verstärkte Zusammenarbeit für die WWU** im Hinblick auf verschiedene Initiativen, oder der Rückgriff auf die **verstärkte Zusammenarbeit innerhalb verschiedener Gruppen von Akteuren**, um

der „variablen Geometrie“ zwischen den Staaten Rechnung zu tragen, wobei das Risiko besteht, das Steuerungssystem der WWU komplexer zu machen. Die verstärkte Zusammenarbeit zwischen allen Mitgliedstaaten oder innerhalb verschiedener Gruppen von Mitgliedstaaten muss sich vor allem auf folgendes beziehen:

- **Die Einführung der Bestandteile eines „Haushalts der Eurozone“:** „Super-Kohäsionsfonds“ oder „Fonds für Wettbewerbsfähigkeit“ zur Finanzierung der Hilfe für strukturelle Reformen einerseits, von den Mitgliedstaaten der Eurozone eventuell nach dem Versicherungsprinzip finanzierter „zyklischer Stabilisierungsfonds“ zum Ausgleich der Konjunkturreffekte.
- **Annäherung der Normung innerhalb der Eurozone:** Die Harmonisierung der Steuern muss sich in erster Linie auf die Körperschaftsteuer beziehen, in Form einer Kontrolle der Steuersätze, die insbesondere den geografischen Besonderheiten in den einzelnen Ländern Rechnung tragen. Die **Harmonisierung im sozialen Bereich** könnte die Regeln über einen Mindestlohn und die Maßnahmen für grenzüberschreitende Mobilität der Arbeiter betreffen (insbesondere Übertragbarkeit von Qualifikationen und Zusatzrenten).

Einige der vorgeschlagenen Änderungen können sehr kurzfristig umgesetzt werden, andere mittelfristig, insbesondere, wenn eine Änderung der Verträge erforderlich ist. Wichtig ist, dass sämtliche Änderungen eindeutig Bestandteil einer politischen Dynamik mit dem Ziel sind, die Verankerung der Funktionsweise der EU in ihren Bürgern und Mitgliedstaaten zu stärken, um die Effizienz der Union zu steigern und ihre Legitimität zu stärken.