

**ÖFFENTLICHE UNTERSTÜTZUNG
FÜR DIE EUROPÄISCHE ZUSAMMENARBEIT
VERTRAUEN SCHAFFEN**

Nr. 88, April 2014

Mitglieder des Beirats für internationale Fragen

Vorsitzender Prof. J.G. de hoop Scheffer

Stellv. Vorsitzender Frau H.M. Verrijn Stuart

Mitglieder

Frau Prof. Dr. J. Gupta
Prof. Dr. E.M.H. Hirsch Ballin
Frau Dr. P.C. Plooij-van Gorsel
Frau Prof. Dr. M.E.H. van Reisen
Prof. Dr. A. van Staden
GenLt a. D. M.L.M. Urlings
Prof. Dr. J.J.C. Voorhoeve

Sekretär T.D.J. Oostenbrink

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV)
Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Tel. 0031 70 348 51 08/60 60
Fax. 0031 70 348 62 56
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Mitglieder der gemischten Kommission Souveränität und demokratische Legitimität

Vorsitzende Frau Prof. L.A.J. Senden

Mitglieder
D.J. Barth
Frau Prof. Dr. M.G.W. den Boer
Frau Dr. M. Drent
Frau Dr. F.A.W.J. van Esch
T.P. Hofstee
Frau Dr. P.C. Plooij-van Gorsel
Dr. A. Schout
Prof. Dr. A. van Staden
C.G. Trojan
Frau M.C.B. Visser
N.P. van Zutphen

Sekretär Frau P.H. Sastrowijoto

Inhalt

Vorwort

| | | |
|------------|--|-----------|
| I | Die europäische Politik und ihre Unterstützung durch die Bürger | 8 |
| I.1 | Das rückläufige Vertrauen der Bürger in die EU | 8 |
| I.2 | Bündelung der Zuständigkeiten, Souveränität und optimale Handlungsfähigkeit | 14 |
| II | Europäische Beschlussfassungsverfahren und die parlamentarische Einbeziehung und Kontrolle in der Post Lissabon-Ära | 19 |
| II.1 | Europäische Beschlussfassungsverfahren | 19 |
| II.2 | Die Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente in der Post-Lissabon-Ara | 21 |
| III | Spezifische Probleme auf dem Gebiet der finanz- und wirtschaftspolitischen Steuerung | 27 |
| III.1 | Wirtschaftsgovernance und die Frage nach der Legitimität | 27 |
| III.2 | Politische Führung und Kontrolle durch die nationalen Parlamente | 29 |
| III.3 | Legitimität der Verwaltung bei öffentlichen Organen | 33 |
| III.4 | Die finanz- und wirtschaftspolitische Perspektive der EU aus gemeinschaftlicher bzw. zwischenstaatlicher Sicht | 34 |
| IV | Die Legitimierung der europäischen Politik: mehrgleisiger Ansatz | 36 |
| IV.1 | Weitergehende Demokratisierung | 36 |
| IV.2 | Stärkung der rechtlichen Legitimität | 43 |
| V | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 46 |

| | |
|-------------------|--------------------------------|
| Anhang I | Zusammenfassung des Gutachtens |
| Anhang II | Gutachtenanfrage |
| Anhang III | Europäisches Semester |
| Anhang IV | Liste der Abkürzungen |

Vorwort

Das politische und gesellschaftliche Interesse an der Europäischen Union ist 2014 groß. In den Medien wird im Zusammenhang mit den Europawahlen im Mai dieses Jahres eine lebhafte Debatte geführt, die auch von Meinungsverschiedenheiten beim Thema Souveränität wie auch von dem von vielen als schleichend empfundenen Integrationsprozess geprägt ist.¹ Nahezu wöchentlich ermitteln Meinungsumfragen, wie die Bürger über die Europäische Union denken. Daraus ergibt sich das allgemeine Bild einer immer kritischeren Haltung gegenüber der EU und eines bröckelnden Vertrauens in ihr Funktionieren. Dabei geht es insbesondere um den von ihr eingeschlagenen Kurs sowie um die Frage, inwieweit europäische Beschlüsse zu einer echten Lösung von Problemen wie der Wirtschafts- und Finanzkrise führen. Die EU wird nicht mehr als Selbstverständlichkeit angesehen, vielmehr wird die Art und Weise, wie sie sich entwickelt, zunehmend kritisch beurteilt.

Der Auftrag vom 13. Dezember 2013 zur Erstellung eines Gutachtens durch den Beirat für internationale Fragen (Adviesraad Internationale Vraagstukken/AIV) bezieht sich im Kern auf die Frage, wie der Prozess der europäischen Entscheidungsfindung und die EU-Politik enger mit den Mitgliedstaaten verbunden und generell so gestaltet werden können, dass die Bürger das Gefühl haben, dass ihre Stimme gehört wird und dass ihre Interessen geschützt werden.² Die wichtigsten in dem Auftrag formulierten Teilfragen lauten:

1. Was ist nach Auffassung des AIV der Schlüssel zur Stärkung der demokratischen Legitimität der EU (die nationalen Parlamente, das Europäische Parlament, eine Kombination aus beidem oder etwas anderes)?
2. Wie kann ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Handlungsfähigkeit und der Legitimität der Kontrolle der europäischen Verwaltung auf verschiedenen Ebenen geschaffen werden?
3. Was sind die Grenzen der intergouvernementalen Methode und der Gemeinschaftsmethode (und von hybriden Formen dieser Methoden)?

Das Schreiben mit dem Auftrag zur Erstellung des Gutachtens ist als Anlage II beigefügt.

Bei der Beantwortung dieser Fragen geht der AIV von dem Grundsatz aus, dass der Wert der Europäischen Union und der Mitgliedschaft der Niederlande unbestritten ist. Die EU bietet den europäischen Ländern nicht nur einen unverzichtbaren Rahmen für regionale Zusammenarbeit, die entscheidend wichtig ist in einer Welt, in der sich die Globalisierung und die zunehmende Wettbewerbsfähigkeit Asiens und auch Afrikas immer deutlicher bemerkbar machen, sie spielt auch eine wichtige

1 G. Majone (2005), *Dilemmas of European Integration: The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*. Oxford, Oxford University Press.

2 »Den Bürger« gibt es natürlich nicht. Es ist jedoch möglich, verschiedene Differenzierungen mit Blick auf Politikfelder und Abstufungen des politischen Interesses vorzunehmen. Auf bestimmte Gruppen hat die europäische Politik größere Auswirkungen als auf andere. An diese verschiedenen Gruppen zusammen bildeten die Grundlage für dieses Gutachten. Und damit der Durchschnittsbürger.

Rolle als Wertegemeinschaft und als Hüter der Rechtsstaatlichkeit in Europa.³ Der zweite Grundsatz ist die Überzeugung, dass die Stärkung der demokratischen Verfahren, so wichtig sie an sich auch sein mag, nicht ausreicht, um das Vertrauen der Bürger in die EU wiederherzustellen. Die Stärkung der demokratischen Legitimität im Zuge institutioneller Reformen führt nicht automatisch zu mehr Rückhalt in der Gesellschaft oder zu mehr Akzeptanz für EU-Maßnahmen bei den Bürgern. So stoßen in demokratischen Verfahren verabschiedete europäische Vorschriften oder Verträge, etwa der Stabilitäts- und Wachstumspakt, in der Gesellschaft letztlich nur auf unzureichende Zustimmung.⁴ Den Ausgangspunkt des Gutachtens bildet somit das mangelnde Vertrauen der Bürger in die Politik und die Verwaltung im Allgemeinen und damit auch in die bestehenden Institutionen. Der AIV ist davon überzeugt, dass es eines mehrgleisigen Ansatzes bedarf, um die demokratische Legitimation der EU umfassend zu stärken und damit zugleich das Vertrauen der Bürger in die Union zu mehren. Dabei geht es nicht nur um eine Stärkung der Mitgliedstaaten und von nationalen Institutionen, sondern auch um eine Politisierung der Debatte in dem Sinne, dass Politiker mehr Initiative zeigen und deutlich zu den Kernaufgaben der EU Stellung beziehen und dass sich Bürger, Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, Unternehmen und andere Interessierte aktiv an der Debatte beteiligen. Repräsentative und partizipative Demokratie müssen so stärker miteinander verbunden werden. Veränderungen braucht es also nicht nur auf europäischer, sondern gerade auch auf nationaler Ebene, da die Union und die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Verantwortung tragen.

Der AIV hat nicht den Anspruch, eine allumfassende Analyse der Ursachen des Misstrauens der Bürger gegenüber der EU zu präsentieren; er konzentriert sich vor allem darauf, was die Mitgliedstaaten und die nationalen Institutionen tun können, um dem Prozess der europäischen Zusammenarbeit zu mehr Legitimität zu verhelfen. Entsprechend gliedert sich das Gutachten wie folgt. Zunächst wird das Problem des rückläufigen Vertrauens in die EU näher erläutert und in den Kontext der Diskussion über die schleichende Integration und Übertragung von Zuständigkeiten, die Souveränität und die demokratische Legitimität der Union gestellt. Es wird untersucht, wie diese Kernbegriffe des Gutachtauftrags zu verstehen sind, wie sie in der Literatur definiert werden und wie sie sich zu der – politischen, verwaltungsmäßigen und rechtlichen – Verflechtung der europäischen und nationalen Verwaltungsebenen verhalten (Kapitel I).

In Kapitel II werden der aktuelle Einfluss und die verschiedenen Formen der Kontrolle erörtert, die die nationalen Parlamente und das Europäische Parlament mit Blick auf den europäischen Beschlussfassungsprozess ausüben. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Rolle, die den nationalen Parlamenten in der Post Lissabon-Ära mit dem Verfahren der gelben und der orangen Karte übertragen wurde, sowie der Beitrag, den es damit möglicherweise zu einer größeren demokratischen Legitimität der europäischen Beschlüsse leistet. Da die aktuelle Kritik an der EU zu einem Großteil ihren Ursprung in der Art und Weise hat, wie die Union

3 Siehe das kürzlich veröffentlichte Gutachten des AIV, »De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking« (Der Rechtsstaat: Garantie für die europäischen Bürger und Fundament der europäischen Zusammenarbeit), Gutachten Nr. 87, Den Haag, Januar 2014.

4 F.A.W.J. van Esch, »Zijn Europese anticrisismaatregelen wel zo ondemocratisch?« (Sind europäische Antikrisenmaßnahmen wirklich so undemokratisch?), Trouw, 28. März 2013.

– als Reaktion auf die Krise – die finanzielle und wirtschaftliche Governance gestaltet hat, wird in Kapitel III auf die Grundlagen dieser Governance innerhalb der EU sowie auf die spezifischen Probleme mit Blick auf die demokratische Legitimation eingegangen. Die haushaltspolitische Überwachung durch die EU ist ein eindeutiger Eingriff in den Handlungsspielraum der nationalen Regierungen. Das Defizitverfahren und die Aktivitäten der aus dem IWF, der EZB und der Europäischen Kommission bestehenden Troika in den sog. Programmländern wirft in den Parlamenten der Mitgliedstaaten, aber auch im Europäischen Parlament, Fragen zur demokratischen Legitimität und zur Souveränität auf. Die zwischenstaatliche Basis etwa des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) bietet eine pragmatische Lösung, aber wie sieht es mit der demokratischen Legitimierung dieser neuen Art der Zusammenarbeit und mit der Verantwortung dafür aus? Das gleiche gilt bis zu einem gewissen Grad für die Bankenunion. Der Schwerpunkt dieses Gutachtens liegt auf dem Europäischen Semester, weil sich an seinem Beispiel die Verflechtungen zwischen der europäischen und der nationalen Politik und Verwaltung beleuchten und Mängel bei der demokratischen Rechenschaftspflicht und Kontrolle aufzeigen lassen. Kapitel IV befasst sich mit den verschiedenen Möglichkeiten zur Erhöhung der Legitimität der europäischen Politik. Neben einer weitergehenden Demokratisierung geht es dabei auch um die Verstärkung der verwaltungsmäßigen und rechtlichen Legitimität der EU.

Die Empfehlungen beziehen sich auf mögliche Verbesserungen in puncto Aufbau und Funktionieren des politischen Verwaltungssystems der EU, und zwar sowohl inner- als auch außerhalb der heutigen vertraglichen Rahmen. Selbstverständlich wird in diesem Zusammenhang auch auf frühere Feststellungen unter anderem des Staatsrats⁵, die Tätigkeiten des Abgeordnetenhauses unter der Leitung von Berichterstatteer Leegte sowie auf die früheren Gutachten des AIV eingegangen. Eine Zusammenfassung des Gutachtens ist Anlage I zu entnehmen.

Zur Vorbereitung des Gutachtens wurde eine gemischte Kommission eingerichtet, die sich zusammensetzt aus Frau Prof. L.A.J. Senden (Vorsitzende), Herrn Prof. Dr. A. van Staden (stellvertretender Vorsitzender), Frau Prof. Dr. M.G.W. den Boer, Frau Dr. F.A.W.J. van Esch, Frau Dr. P.C. Plooij-van Gorsel, Herrn Dr. A. Schout, Herrn C.G. Trojan, Frau M.C.B. Visser und Herrn N.P. van Zutphen (alles Mitglieder der Kommission Europäische Integration), Herrn D.J. Barth und Frau Dr. M. Drent (Mitglieder der Kommission Frieden und Sicherheit) und Herrn T.P. Hofstee (Mitglied der Kommission Menschenrechte). Das Sekretariat wurde geführt von Frau P.H. Sastrowijoto, unterstützt von den Praktikanten Herrn L. van Haafden und Frau E.A.M. Meijers. Als Ansprechperson im Ministerium für auswärtige Angelegenheiten war Frau M. de Jong an der Erstellung des Gutachtens beteiligt.

Im Zuge der Erstellung dieses Gutachtens hat die Kommission mit mehreren Sachverständigen gesprochen, darunter Herr Th.J.A.M. de Bruijn, Herr R.H. Cuperus, Herr Prof. Dr. C.N. Teulings und Herr Prof. Dr. W.J.M. Voermans. Der AIV ist ihnen für ihren Beitrag sehr verbunden.

Der AIV hat dieses Gutachten auf seiner Sitzung vom 4. April 2014 verabschiedet.

5 »Voorlichting over verankering van democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa« (Information zur Verankerung der demokratischen Kontrolle bei den Reformen in der wirtschaftspolitischen Governance in Europa), 18. Januar 2013.

I Die europäische Politik und ihre Unterstützung durch die Bürger

I.1 Das rückläufige Vertrauen der Bürger in die EU

Die Stimmung in den Niederlanden

Seit Ende der 1990er Jahre wird die EU nicht mehr uneingeschränkt als Motor des Wohlstands angesehen. Infolge der Finanzkrise, bei der die Rettung von Staaten und Banken in Südeuropa und Irland im Mittelpunkt stand, wuchs der Widerstand gegen die EU. Die Freizügigkeit führt zu Spannungen, insbesondere wenn sie zu Problemen auf dem Arbeitsmarkt führt. Der Zustrom von Arbeitnehmern aus Polen und jetzt möglicherweise auch aus Bulgarien und Rumänien in die Niederlande löst Diskussionen aus und führt zu Unmut.⁶ Vor allem in Zeiten einer Wirtschaftskrise und zunehmender Arbeitslosigkeit stellt dies ein Problem dar. Auch der Vertrag über eine Verfassung für Europa (in der politischen Diskussion oft als »Verfassungsvertrag« bezeichnet), einschließlich der symbolischen, aus rechtlicher Sicht überflüssigen Bestimmungen in Bezug auf Flagge und Hymne, ging vielen Niederländern einen Schritt zu weit. Das zeigte sich bei dem 2005 abgehaltenen Referendum, an dem 63,3 % der niederländischen Wahlberechtigten teilnahmen, von denen wiederum 61,5 % gegen den Vertrag stimmten. Damit war der Vertrag nach dem vorausgegangenen »Nein« aus Frankreich vom Tisch. Brüssel, die »Hauptstadt« der EU, wird als Festung gesehen, in der über die Köpfe der Bürger hinweg – jedenfalls ohne Beteiligung der Bürger – entschieden wird. Auch die Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, als Vertretung der europäischen Bürger, die im Vertrag von Lissabon niedergelegt wurde, hat die EU der Bevölkerung nicht näher gebracht.

Die Kritik an der EU nimmt in allen Schichten der Bevölkerung zu. Es sind nicht nur Menschen mit niedrigem Bildungsstand und Anhänger EU-kritischer Parteien, die das Projekt Europa in Frage stellen. Auch Vertreter von Parteien der Mitte und führende Meinungsmacher äußern Zweifel an der Richtung, die die europäische Zusammenarbeit eingeschlagen hat. Eines ist klar – es herrscht keine Einigkeit darüber, welche Art von EU man sich wünscht. In der Analyse ist man sich allerdings doch oft einig: die Integration ging zu schnell, und es wurden zu viele Entscheidungen mit nicht vorhergesehenen Nebenwirkungen getroffen, wie etwa die Einführung des Euro und die Erweiterung um 12 Mitgliedstaaten in relativ kurzer Zeit. Das Schweizer Referendum, in dem sich eine (knappe) Mehrheit der Bürger für eine Begrenzung der Zuwanderung aus der EU aussprach, findet auch in den EU-Mitgliedstaaten Anklang. Über mögliche Lösungen herrscht allerdings weniger Konsens. Einige plädieren dafür, eine Pause zu machen, Zuständigkeiten rückzuübertragen, den Euro und die Freizügigkeit zur Diskussion zu stellen und ein Moratorium in Bezug auf künftige Erweiterungen zu verhängen. Für andere ließe sich der Mangel an demokratischer Legitimierung durch ein Referendum über die Mitgliedschaft der Niederlande in der Eurozone beheben, wie kürzlich von Wouter Bos vorgeschlagen.

An dieser Stelle einige Eckdaten: Ende 2013 waren 33 % der Niederländer mit der europäischen Politik zufrieden, 2010 waren es einer Analyse des niederländischen

6 Der Zustrom von Arbeitsmigranten hält sich bislang noch in Grenzen, siehe: <www.nieuws.nl/economie/20140116/Roemeense-invasie-arbeidsmigranten-blijft-uit>.

Sozial- und Kulturplanungsamt (SCP) zufolge noch 50 %.⁷ Insgesamt 62 % der Niederländer sind der Ansicht, dass sich die Niederlande in die falsche Richtung entwickeln; schuld daran ist für viele die EU. Das Eurobarometer zeigt, dass das Vertrauen der Niederländer – wie auch anderer europäischer Bürger – in die EU gering ist. 57 % der Niederländer glauben, dass ihre Stimme in der Union nicht zählt (EU-Durchschnitt: 66 %), und 37 % sehen die Zukunft der EU pessimistisch (Durchschnitt: 43 %). Zugleich gibt es aber durchaus noch Rückhalt für die Währungsunion und den Euro (71 %), auch wenn die gesellschaftliche Debatte zu diesem Thema ein anderes, viel negativeres Bild zeichnet.⁸ In Umfragen des Meinungsforschungsinstituts TNS NIPO von Ende Januar 2014 werden ähnliche Tendenzen sichtbar. Die erste große Meinungsumfrage unter niederländischen Wählern in diesem Wahljahr hat ergeben, dass die Wahlbeteiligung genau wie bei den vorhergehenden Europawahlen gering sein wird: lediglich jeder dritte Befragte gab an, wählen zu gehen, die meisten hatten kein Interesse an Europa (gut 52 %) oder hatten keine Meinung (24 %).⁹ Die ablehnende Haltung der Bürger gegenüber Politik und Verwaltung betrifft jedoch nicht nur die Europäische Union und ihre Institutionen. So ist auch das Vertrauen in die niederländische Politik nach Angaben des SCP nicht groß (39 %). Das Gutachten »Het onbehagen voorbij« (Das Unbehagen überwinden) des Rats für gesellschaftliche Entwicklung von Anfang 2013 beschreibt ein allgemeines gesellschaftliches Unbehagen mit allen Verwaltungsebenen. Auffallend – jedoch nicht unlogisch: je höher die Ebene, desto größer das Unbehagen. Zugleich zeichnet auch die rückläufige Beteiligung an Wahlen auf nationaler, provinzieller und lokaler Ebene ein düsteres Bild vom Glauben an die repräsentative Demokratie.

Der AIV stellt gemeinsam mit der Regierung fest, dass es einerseits einen Ruf nach weniger Europa gibt, andererseits aber auch den Wunsch nach mehr Europa, etwa wenn es um die verstärkte Zusammenarbeit in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen geht (dem Eurobarometer vom November 2013 zufolge befürworten 73 % der Niederländer diese Zusammenarbeit, auch wenn die gesellschaftliche Debatte ein anderes Bild widerspiegelt, siehe oben), um die weitere Harmonisierung der Rechtsvorschriften auf dem Gebiet von Feuerwerkskörpern oder um die Erstellung von EU-weiten Listen von Ärzten, die ihren Beruf nicht mehr ausüben dürfen (die sog. »Liste inkompetenter Ärzte« infolge der Affäre um den Neurologen Ernst Jansen Steur).

Rückhalt für die EU ist also nicht länger eine Selbstverständlichkeit, wie es in den ersten Jahrzehnten des europäischen Einigungsprozesses der Fall war – mit der Einschränkung, dass es sich bei diesem Rückhalt in der Vergangenheit vermutlich mehr um eine Form der stillschweigenden Zustimmung (den sog. *permissive consensus*)¹⁰ oder gar

7 Niederländisches Sozial- und Kulturplanungsamt (Sociaal en Cultureel Planbureau/SCP), 2013, »Burgerperspectieven 2013/4« (Bürgerperspektiven 2013/4), Fortlaufende Untersuchung zu Bürgerperspektiven, Den Haag, 2013.

8 Eurobarometer 80.

9 NRC Handelsblad, »Europees debat begint weer bij nul« (Europäische Debatte beginnt wieder bei Null), zur TNS-NIPO-Umfrage im Auftrag der Universität Amsterdam, 11. Januar 2014.

10 L. N. Lindberg und S. A. Scheingold, 1970, »Europe's would-be polity: Patterns of change in the European Community« (Europas Pseudopolitik: Veränderungsmuster in der Europäischen Gemeinschaft). Englewood Cliffs: Prentice-Hall, S. 41.

Gleichgültigkeit handelte, denn um klar geäußerte Zustimmung, was wohl in gleichem Maße für das Abgeordnetenhaus wie für die Bürger gilt. Solange es keine Gegenstimmen und keine Kritik gab, ging man von einer vollen Zustimmung aus. Der Bürger ist wenig bis gar nicht unmittelbar an großen verfassungsrechtlichen Veränderungen beteiligt, wie etwa beim Vertrag von Maastricht¹¹, der auf dem Wege eines parlamentarischen Ratifizierungsverfahrens mit einfacher Mehrheit verabschiedet wurde.¹² Darüber hinaus ging es im Gesetzgebungsprozess im Rahmen der europäischen Zusammenarbeit lange Zeit um technische Aspekte, die politisch nur wenig sensibel waren und zumeist nicht gerade kontrovers diskutiert wurden. Europa wurde nicht in die Parteiendemokratie eingebettet, und in den Fraktionen war das Thema den »Europaspezialisten« vorbehalten. Hinzu kommt, dass von der Politik ein künstlicher Gegensatz zwischen der europäischen und der nationalen Verwaltung geschaffen wurde – was bis heute so geschieht. Die Politiker haben es versäumt, den Bürgern die zunehmende Verflechtung zwischen diesen beiden Verwaltungsebenen aufzuzeigen. Vielmehr wird des Öfteren sogar geleugnet, dass auch die nationale Politik an der Beschlussfassung in Brüssel beteiligt ist, etwa wenn sowohl die Regierungskoalition als auch die Opposition in diesem Zusammenhang von »Salamitaktik« spricht. Außerdem versäumen es die Politiker, Perspektiven für die Zukunft der Union zu formulieren. Mit anderen Worten: man hat sich lange Zeit der inhaltlichen Debatte über die europäische Politik verweigert. Mehr Diskussionen – wobei es darin nicht nur um Argumente für oder gegen Europa gehen sollte – sind nach Meinung des AIV aus demokratischer Sicht positiv (siehe auch Kapitel IV); sie sind ein Zeichen dafür, dass die Union als politisches Projekt Fuß fasst.

Ursprung

Wo liegt der Ursprung des nachlassenden Vertrauens in die EU? Die Liste der Erklärungen lässt sich, in Ergänzung zum Vorstehenden, weiter fortsetzen. Einige verweisen auf die Einmischung der EU in Fragen des täglichen Lebens wie beispielsweise Arbeit, Einkommen und Wohlstand. Natürlich werden auch die hohen Pendelkosten im Zusammenhang mit den monatlichen Plenartagungen des Europäischen Parlaments in Straßburg äußerst kritisch gesehen. Andere sind der Ansicht, dass das Problem im unzureichenden Einfluss auf die europäische Beschlussfassung und ihre mangelhafte Kontrollierbarkeit und somit letztlich in der demokratischen Legitimität der Union verwurzelt ist. Wieder andere suchen die Erklärung in den undurchschaubaren Verfahren und Institutionen der EU, die auf die Bürger wie ein europäisches Labyrinth wirken, in der schleichenden Übertragung nationaler Zuständigkeiten, die die nationalen Regierungen in ihren politischen Gestaltungsmöglichkeiten einschränkt sowie in der mangelnden Handlungsfähigkeit der Union, insbesondere in Zeiten der Wirtschaftskrise. Eine weitere Erklärung liegt im EU-Beitritt von Ländern, die für diesen Schritt noch nicht bereit waren. Die laufenden Gespräche mit Beitrittskandidaten wie der Türkei, der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien oder mit potentiellen Beitrittskandidaten wie Albanien, Bosnien und Herzegowina oder dem Kosovo lösen Unbehagen aus. Viele halten die Erweiterung der EU nicht mehr für den Export von Stabilität, sondern vielmehr für den Import von Instabilität. Die Politik der EU führt also auf vielen Feldern nicht zu Ergebnissen, die den Erwartungen der Bürger entsprechen würden.

11 W. Voermans, »Inbreng Wim Voermans Rondetafelgesprek commissie EU-zaken Tweede Kamer Burgerinitiatief: 'Maak Europa Politiek' « (Beitrag von Wim Voermans beim Rundtischgespräch des Parlamentsausschusses für EU-Angelegenheiten zu einer Bürgerinitiative), 11. September 2013, S. 8.

12 Bei einer Abweichung eines Vertrages von der niederländischen Verfassung bedarf es nach Artikel 91 Absatz 3 der Verfassung einer Zweidrittelmehrheit im Parlament. Übrigens bestimmt der Gesetzgeber selbst, ob eine solche Abweichung vorliegt.

Dies gilt gerade auch im Hinblick auf die Bewältigung der Finanzkrise. Die EU wird in diesem Zusammenhang eher als Teil des Problems denn als Lösung gesehen. Es wurde Ländern der Beitritt zur EU/WWU gewährt, die bei konsequenter Anwendung der Kriterien niemals hätten beitreten dürfen. Die Bürger haben den Eindruck, dass die EU nicht aus den Fehlern der Vergangenheit lernt, da die Erweiterung trotz des wachsenden Widerstands fortgesetzt wird. Die Rettungsmaßnahmen, die für die südlichen Mitgliedstaaten (und Irland) ergriffen werden mussten, haben der Popularität der EU geschadet – sowohl in den Hilfe leistenden Mitgliedstaaten als auch in den Empfängerländern. Niemandem blieb verborgen, dass der anfängliche Umgang mit der Krise und das Krisenmanagement viel zu wünschen übrig ließen («too little, too late»)¹³ Für die negative Stimmung in der EU und das rückläufige Vertrauen in ihre Institutionen spielte es kaum eine Rolle, dass die Krise ihren Ursprung in den USA hatte. Es herrscht die Auffassung vor, dass die EU an der Krise mitschuldig ist und sich als unfähig erwiesen hat, den Mitgliedstaaten einen gangbaren Ausweg aus der Situation aufzuzeigen. An diesem Bild ließ sich auch durch die Vereinbarungen nicht rütteln, die nach und nach über die Verstärkung des Krisenmanagements, die Verschärfung der Haushalts- und Schuldendisziplin, die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die Regulierung des Finanzsektors und die Schaffung einer Bankenunion getroffen wurden. Zugleich schürt diese Entwicklung hin zu mehr Zentralisierung als Folge dieser Maßnahmen¹⁴ bei einigen die Angst vor der vermeintlichen Entstehung einer europäischen Regierung und einem zu großen politischen Gewicht der Europäischen Kommission und der Europäischen Zentralbank, ohne dass nationale Alternativen hinreichend untersucht und erprobt worden wären. Auf dieser Grundlage wächst wiederum die Angst vor dem Verlust der nationalen Identität, die in einer Zeit der Globalisierung, in der viele Bürger den Eindruck haben, die Kontrolle über ihr Leben aufgrund unbeherrschbarer Kräfte von außen zu verlieren, besonders spürbar wird. Daran ist auch die politische Kultur der letzten zwanzig Jahre in Europa schuld, was ein Zitat von Jean-Claude Juncker, ehemaliger Vorsitzender der Eurogruppe und ehemaliger Premierminister Luxemburgs, gegenwärtig Kandidat für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission, anschaulich belegt: »Wir beschließen etwas, stellen das dann in den Raum und warten einige Zeit ab, was passiert. Wenn es dann kein großes Geschrei gibt und keine Aufstände, weil die meisten gar nicht begreifen, was da beschlossen wurde, dann machen wir weiter – Schritt für Schritt, bis es kein Zurück mehr gibt.«¹⁵ Derartige Aussagen, aber auch Äußerungen von Entscheidungsträgern in Brüssel, in denen eine weitere Stärkung der europäischen Verwaltung anklingt (insbesondere im Rahmen der WWU) fördern den Eindruck, dass die EU den Mitgliedstaaten immer mehr den Rang ablauft. Jede Zentralisierung von Entscheidungsbefugnissen nährt das anti-europäische Empfinden der Bürger, da sie suggeriert, die EU entwickle sich zu einem Superstaat. All diese Erklärungen sind in der Gesellschaft weitverbreitet und tragen zu einer Entwicklung bei, die der Staatsrat als »demokratische Entfremdung des Bürgers« bezeichnet hat.

13 Beirat für internationale Fragen, »De EU en de crisis: lessen en leringen« (Die EU und die Krise: Lehren und Erkenntnisse), Gutachten Nummer 68, Den Haag, Januar 2010.

14 A. Schout und T. Buirma (2014), »Tien jaar Barroso: laf of 'smooth operator'« (Zehn Jahre Barroso: Feige oder »smooth operator«?), Internationale Spectator, Jahrgang 68, Nr. 2, Februar 2014.

15 Der Spiegel, 27. Dezember 1999.

Demokratische Legitimität in der Europäischen Union

Die vorstehenden Ausführungen deuten darauf hin, dass es ein umfassendes Problem mit der demokratischen Legitimität der EU gibt. Mit Blick auf die Beantwortung der ersten Frage aus dem Auftrag zur Erstellung des Gutachtens gilt es zunächst einmal, den Begriff der demokratischen Legitimität genauer zu definieren. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, auf welcher Grundlage das Recht politischer Entscheidungsträger und Organe zur Fassung von Beschlüssen beruht, die für die Mitglieder einer Gesellschaft verbindlich sind. Bei demokratischer Legitimität¹⁶ geht es in erster Linie um die Bereitschaft einer klaren Mehrheit der Bürger, diese Beschlüsse zu akzeptieren. Warum sollten Bürger bestimmte Maßnahmen hinnehmen, wenn sie mit ihrem Inhalt nicht immer einverstanden sind? Das Vertrauen in politische Organe, die befugt sind, Entscheidungen über widerstreitende Interessen und Werte zu treffen, ist in diesem Zusammenhang ein entscheidender Faktor. Bezüglich der demokratischen Legitimität sind zwei Dimensionen zu unterscheiden.¹⁷

Bei der ersten handelt es sich um die sog. *Input-Legitimität*, die sich auf die »Vorderseite« des politischen Prozesses bezieht, also auf die Anfangsphase der Entscheidungsfindung, in der Bürger, Parteien und Interessengruppen politische Wünsche formulieren und den politischen Amtsträgern ihre Forderungen präsentieren. Für die Bestimmung des Maßes der demokratischen Legitimität ist es wichtig zu prüfen, in welchem Umfang die Bürger – direkt oder indirekt – Einfluss auf die Auswahl der Amtsträger und der von ihnen verfolgten Politik ausüben können. In diesem Zusammenhang sind auch die Aspekte der Kontrolle und der nachträglichen Rechenschaftspflicht relevant. Im Kontext einer repräsentativen Demokratie, in der Volksabstimmungen über politische Fragen keine oder kaum eine Rolle spielen, ist die Qualität dieser Rechenschaftspflicht von zentraler Bedeutung. Fühlen sich die Bürger von ihren Vertretern wirklich vertreten? Haben sie das Gefühl, dass man ihnen zuhört und dass ihre Interessen berücksichtigt werden? Haben sie hinreichende Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung, die Kontrolle und die Rechenschaftslegung? Wie in Kapitel II näher erläutert, weist die EU auf diesem Gebiet Mängel auf.

Auf der »Rückseite«, in der Endphase des politischen Prozesses geht es um die *Output-Legitimität* bzw. um das Ausmaß, in dem getroffene Entscheidungen und darauf basierende Maßnahmen zur Lösung von wichtigen gesellschaftlichen Problemen führen und auf die Bedürfnisse der Bürger abgestimmt sind. Allein auf der Grundlage von Output-Legitimität können politische Systeme auf Dauer nicht oder nur schwer bestehen. Gleiches gilt für Systeme, die den Bürgern ein Maximum an Möglichkeiten der Teilhabe bieten, die aber an der Lösung wichtiger Probleme scheitern. Input-Legitimität braucht also Output-Legitimität und umgekehrt. Das in weiten Teilen der Bevölkerung vorherrschende Gefühl, dass auf Drängen der EU Beschlüsse gefasst werden, um die die Wähler nicht gebeten haben oder die ihren mutmaßlichen Interessen zuwiderlaufen, ist nach Auffassung des AIV fatal, wenn es darum geht, das gewünschte Niveau beider

16 Neben der demokratischen Legitimität ist auch die rechtliche und verwaltungsmäßige Legitimität zu nennen. Erstere bezieht sich u. a. auf die Rechtmäßigkeit und Sorgfalt bei der Herbeiführung von Beschlüssen, letztere auf den Sachverstand und die Unabhängigkeit öffentlicher Organe sowie die Durchführbarkeit und Effektivität ihrer Beschlüsse. Auf diese Formen der Legitimität wird in den Kapiteln III und IV näher eingegangen.

17 Die folgende Erläuterung basiert auf dem Bericht des Wissenschaftlichen Beirats der Regierung (WRR) »Europa in Nederland« (Europa in den Niederlanden), 2007, S. 31–58.

Arten von Legitimität zu erreichen. Wie aus den vorstehenden Erläuterungen hervorgeht, erfüllt die EU in vielen Bereichen die Erwartungen der Bürger nicht und weist also auch in dieser Hinsicht Mängel auf. In diesem Zusammenhang sollte auch die Bedeutung der Gewährleistung des rechtsstaatlichen Charakters der Union nicht unerwähnt bleiben.¹⁸

Als grundlegender Aspekt der demokratischen Legitimität ist abschließend noch die Frage zu nennen, ob sich die Bürger innerhalb der Grenzen eines politischen Systems derart miteinander verbunden fühlen, dass eine politische Gemeinschaft gegeben ist.¹⁹ Fühlen sich die Bürger solidarisch miteinander verbunden und sind ein gemeinsames Gefühl der Schicksalsverbundenheit und eine Basis gemeinsamer Werte vorhanden, dann ist eine Grundlage für demokratische Legitimität gegeben, vor allem, wenn es um die Akzeptanz redistributiver Politik geht. Die Umverteilung von Mitteln von einer Gesellschaftsgruppe auf eine andere wird von der gebenden letztlich nur dann akzeptiert, wenn man sich einander verpflichtet fühlt. Dazu bedarf es einer übergreifenden politischen Identität. Die meisten Bürger empfinden den Nationalstaat nach wie vor ganz selbstverständlich als ihre politische Heimat. Ihre Loyalität und Unterstützung gilt in erster Linie den nationalen und erst danach den europäischen Institutionen. Beschlüsse, die im Namen der EU gefasst werden, appellieren nur in geringem Maße an eine positive Grundhaltung gegenüber gemeinsamen europäischen Idealen. Als wichtige Ursache der schwachen Entwicklung der EU als politische Gemeinschaft wird häufig das Fehlen eines europäischen öffentlichen Raums angeführt.²⁰ Die Tatsache, dass das Führungspersonal in den Mitgliedstaaten dank seiner Fremdsprachenkenntnisse in der Lage ist, miteinander zu kommunizieren, verstärkt den Eindruck, dass die europäische Zusammenarbeit in erster Linie ein Projekt der Eliten ist.

Lösungsansätze: Die Debatte

Die Mitgliedstaaten und die Institutionen der EU haben seit dem französischen und dem niederländischen »Nein« zum Vertrag über eine Verfassung für Europa Lösungsansätze zur Erhöhung der demokratischen Legitimität erarbeitet. Im Vertrag von Lissabon wurde einerseits die Rolle des Europäischen Parlaments gestärkt²¹, andererseits wurden mit der Europäischen Bürgerinitiative und der stärkeren Einbindung der nationalen Parlamente über das Verfahren der gelben und der orangen Karte einige neue Elemente aufgenommen. Die Regierung ist sich des mangelnden Vertrauens der Bürger bewusst; sie glaubt, dass sich u. a. Fokus, Balance und Legitimität der Union

18 Beirat für internationale Fragen, »De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking« (Der Rechtsstaat: Garantie für die Bürger Europas und Fundament der europäischen Zusammenarbeit), Gutachten Nummer 87, Den Haag, Januar 2014.

19 In diesem Zusammenhang werden die Begriffe *Demos* (Volk) und *Nation* absichtlich vermieden, da sie zu Unrecht suggerieren, dass ethnische Homogenität eine Voraussetzung für die Bildung einer politischen Gemeinschaft ist. Das Beispiel der USA zeigt, dass sich auch in einem in ethnischer Hinsicht pluriformen Land eine starke politische Gemeinschaft entwickeln kann.

20 Über das Internet entwickelt sich jedoch in zunehmendem Maße ein globaler öffentlicher Raum. Darin wird Englisch gesprochen, dadurch gibt es keine Sprachbarriere. In einer neuen Zivilgesellschaft treten die Bürger für ihre Interessen ein.

21 Das Europäische Parlament ist gegenwärtig nahezu auf ganzer Linie demokratisch legitimierter Mitgesetzgeber.

durch eine klare Trennung zwischen EU-Politik und nationaler Politik erreichen lassen, frei nach dem Motto europäisch wenn nötig, national wenn möglich. Ähnliche Positionen werden auch in anderen Mitgliedstaaten vertreten, insbesondere in Großbritannien, aber auch in Deutschland. Darüber hinaus plädiert die Regierung für eine Änderung der Zusammensetzung und der Arbeitsweise der Europäischen Kommission. Andere streben in Fragen, bei denen es um eine Zuständigkeitsübertragung geht, Referenden an. Viele Denkfabriken sehen die Lösung in der Ausweitung der Macht der nationalen Parlamente oder in der Optimierung der Verfahren der gelben und orangen Karte. Dieser Argumentation folgt auch der Bericht des Abgeordnetenhauses über die demokratische Legitimität.²² Im britischen Unterhaus wurde sogar der Vorschlag gemacht, ein nationales parlamentarisches Vetorecht einzuführen. Diesem Vorschlag liegt der Gedanke zugrunde, dass sich auf diese Weise nicht nur die Kluft zwischen Europa und den Bürgern verringern, sondern auch die demokratische Legitimität der gesamten EU-Architektur stärken lässt. Das Europäische Parlament setzt für die Wahlen auf das Motto »Diesmal ist es anders«, und sein Präsident Martin Schulz hat bereits 2012 einen Zehnpunkteplan zur Stärkung der demokratischen Grundlagen der EU formuliert.²³ Darin plädiert er u. a. für ein volles Initiativrecht des Europäischen Parlaments und die Entwicklung der Europäischen Kommission zu einer europäischen Regierung. Im Mai haben die EU-Bürger mehr zu entscheiden, wenn die größte Partei einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission vorschlagen darf. Viel hängt in diesem Zusammenhang jedoch vom Kaliber der Kandidaten ab sowie von ihrer Glaubwürdigkeit als Reformer der EU. Haben sie Antworten für die Wähler, die den zunehmenden Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt durch Migranten aus Osteuropa als tagtägliche Bedrohung ansehen? Übrigens haben Bundeskanzlerin Merkel und Außenminister Timmermans verlauten lassen, dass sie den Kandidaten der größten Partei für das Amt des Kommissionspräsidenten nicht ohne weiteres akzeptieren werden. Der Europäische Rat wird am Tag nach der Wahl im Mai zusammenkommen, um die Wahlergebnisse und alle Ernennungen zu besprechen.

I.2 Bündelung der Zuständigkeiten, Souveränität und optimale Handlungsfähigkeit

In Bezug auf die Ausübung von Zuständigkeiten und die Beschlussfassung (svereinbarungen) im Unionsrahmen muss eine Balance zwischen Input- und Output-Legitimität bestehen. Hierauf bezieht sich die zweite Frage aus dem Auftrag zur Erstellung des Gutachtens: Wie kann ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Handlungsfähigkeit und der Legitimität der Kontrolle der europäischen Verwaltung auf den verschiedenen Ebenen erreicht werden?

Unter Handlungsfähigkeit versteht der AIV eine in Bezug auf Schnelligkeit und insbesondere Inhalt und Ergebnis effektive europäische Verwaltung. Dass zwischen dem Erfordernis der politischen Kontrolle auf der einen Seite und dem Erfordernis der verwaltungsmäßigen Handlungsfähigkeit auf der anderen ein Spannungsfeld entstehen kann, ist klar. Wird der Fokus zu stark auf den Aspekt der Kontrolle gelegt, kann das die Fähigkeit beeinträchtigen, Probleme zu lösen, andererseits darf die Forderung

22 Niederländisches Abgeordnetenhaus, 2014, »Eerste gezamenlijke standpunt over democratische legitimiteit en de rol van nationale parlementen« (Erster gemeinsamer Standpunkt zur demokratischen Legitimität und zur Rolle der nationalen Parlamente), TK doc. 2014D01697, 20. Januar 2014.

23 M. Schulz, 2012, »Das demokratische Europa – 10 Punkte für einen demokratischen Neustart der EU«, Rede des Präsidenten des Europäischen Parlaments an der Humboldt-Universität zu Berlin, 24. Mai 2012.

nach mehr Handlungsfähigkeit nie so weit gehen, dass Zuständigkeiten unkontrolliert ausgeübt werden. Es muss ein Gleichgewicht zwischen diesen beiden Erfordernissen erreicht werden. Mit Blick auf die EU hält der AIV das mangelnde Vertrauen der Bürger in die europäische Beschlussfassung und in die Richtung, in die sich die europäische Zusammenarbeit entwickelt, für derart verbreitet, dass die Schaffung von zusätzlichen Kontrollmechanismen in Form der verstärkten Einbindung der nationalen Parlamente gerechtfertigt ist. Wenn es der EU in der Vergangenheit nicht gelungen ist, frühzeitig Lösungen für schwerwiegende Probleme zu finden, lag dies vor allem an widerstreitenden nationalen Interessen und dem fehlenden Bewusstsein für die Dringlichkeit des Problems. Das wird künftig, bei erweiterten demokratischen Verfahren, auch nicht anders sein. Hinzu kommt, dass es bei politischen Maßnahmen der EU, die nicht von der Mehrheit der Bevölkerung mitgetragen werden, früher oder später zu großen Komplikationen bei der Durchführung kommen wird.

In diesem Zusammenhang merkt der AIV an, dass die Übertragung von Zuständigkeiten an die EU in der politischen und der gesellschaftlichen Debatte häufig in einem Atemzug mit dem Verlust nationaler Souveränität genannt wird. Dies gilt vor allem für Maßnahmen, die zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise ergriffen werden, wie etwa die Rettung Griechenlands und die Schaffung der Bankenunion.²⁴ Die Debatte polarisiert, da von einer »Wahl« zwischen dem Brüsseler Diktat und nationaler Souveränität²⁵ gesprochen wird, sowie von einem Angriff der Union auf den Nationalstaat.²⁶ Dadurch entsteht ein Bild der Antithese, von gegensätzlichen Interessen der Union und der Mitgliedstaaten, von der Union als fremder Macht. Diese Zuständigkeitsübertragung wird häufig auch als schleichender Prozess charakterisiert.

Der AIV ist der Überzeugung, dass diese Entwicklung der Debatte problematisch ist, da der Erhalt nationaler Souveränität auf diese Weise zu sehr als absolute Größe dargestellt wird und die Übertragung von Zuständigkeiten an die EU grundsätzlich als etwas Negatives. Der Fokus liegt dabei ziemlich einseitig auf der Zuständigkeitsübertragung als Einschränkung oder Verlust des Selbstbestimmungsrechts der Mitgliedstaaten. Es geht hier um die externe Dimension der Souveränität. Diese Position widerspricht dem in der niederländischen Verfassung niedergelegten Ansatz, wonach (der Erhalt von) Souveränität nicht ausdrücklich als verfassungsrechtlicher Wert gilt, aber die Möglichkeit besteht, durch Vertrag oder kraft eines Vertrags völkerrechtlichen Organisationen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsbefugnisse zu übertragen (Artikel 92). Des Weiteren ist die Verfassung sogar sehr offen, was die Verbindlichkeit und Anwendung internationalen oder europäischen Rechts angeht (Artikel 93 und 94).

Der AIV plädiert für eine Herangehensweise, die sich in erster Linie auf die Frage konzentriert, welchem Interesse europäische Maßnahmen dienen würden und welchen Nutzen bzw. welche Notwendigkeit mehr Zuständigkeiten oder eine verstärkte Ausübung

24 Mitteilung der Kommission – Konzept für eine vertiefte, echte Wirtschafts- und Währungsunion soll europäische Debatte anstoßen, COM(2012) 777 final/2, und Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 13./14. Dezember 2012, EUCO 205/12.

25 De Volkskrant (2012), »Wilders: wij gaan niet mee in dictaat Brussel« (Wilders: Wir beugen uns dem Brüsseler Diktat nicht), 21. April 2012.

26 T. Baudet (2013), »De aanval op de natiestaat« (Der Angriff auf den Nationalstaat). Amsterdam: Verlag Bert Bakker.

von Zuständigkeiten auf europäischer Ebene haben. Inwieweit erfordert eine möglichst gute Handlungs- und Problemlösungsfähigkeit des Staates, dass Zuständigkeiten mit der EU geteilt werden? Hier muss sehr gründlich abgewogen werden, wieviel politischen Handlungsspielraum man auf nationaler Ebene verliert und was man im Gegenzug dafür bekommt. Vor dem Hintergrund der Globalisierung und von grenzüberschreitenden Auswirkungen verschiedenster Probleme müssen Staaten in der Lage sein, auch in diesem Kontext effektive Maßnahmen zu entwickeln, weshalb ein gewisses Maß an Zusammenarbeit mit einer anderen Entscheidungsebene – wie der EU – erforderlich ist, um bestimmte Probleme effektiv bewältigen zu können. Die zentrale Frage dabei ist, in welchen Bereichen die europäische Zusammenarbeit einen Mehrwert bieten kann. Dies ist nach Auffassung des AIV auf dem Gebiet des Binnenmarkts (einschließlich der Freizügigkeit), der gemeinsamen Handelspolitik, der Umwelt- sowie einer gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik der Fall, aber auch bei anderen Themen, bei denen nationale Maßnahmen ineffektiv sind, etwa beim Bankverkehr oder der Bekämpfung von Menschenhandel und anderen Formen der grenzüberschreitenden Schwerekriminalität.

Die der Union vertraglich zugewiesenen Zuständigkeiten²⁷ und insbesondere auch der mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Kompetenzkatalog²⁸ sind bereits das Ergebnis grundsätzlicher Entscheidungen der Mitgliedstaaten darüber, wo dieser Mehrwert liegen kann und was von wem, auf welchem Gebiet, mit welcher Intensität und im Wege welchen Verfahrens geregelt werden darf.²⁹ In diesem Katalog wird zwischen ausschließlichen, geteilten und koordinierenden, ergänzenden und unterstützenden Zuständigkeiten der Union unterschieden. Es gibt nur wenige Bereiche, in denen ausschließlich die EU zuständig ist, einer davon ist die Währungspolitik der Euro-Mitgliedstaaten. Hier ist die Union befugt, ohne Einbeziehung der Mitgliedstaaten Vorschriften zu erlassen und Beschlüsse zu fassen. Es ist kein Zufall, dass es sich hier um ein Politikfeld handelt, in dem die Niederlande durch ihre starke finanzielle und wirtschaftliche Abhängigkeit von Deutschland ihre Souveränität de facto bereits verloren hatten. Auf den meisten Gebieten, darunter der Binnenmarkt, sind die Zuständigkeiten geteilt; die Mitgliedstaaten können hier also nach wie vor gesetzgeberisch tätig werden, soweit die Union dies nicht getan hat und die europäischen Rechtsvorschriften es zulassen. Den Mitgliedstaaten bleibt hier also ein gewisser politischer Handlungsspielraum erhalten. In vielen anderen Bereichen – z. B. Wirtschaftspolitik, Beschäftigung, Gesundheit, Bildungswesen und Tourismus – verfügt die Union lediglich über koordinierende oder ergänzende Zuständigkeiten, was die Harmonisierung von Rechtsvorschriften ausschließt und die Verdrängung nationaler Regeln unmöglich macht. Der AIV ist daher der Meinung, dass in den meisten Fällen eher von einer Bündelung oder Teilung von Zuständigkeiten gesprochen werden sollte denn von einer Übertragung von Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die Union.

27 Siehe Artikel 4 Absatz 1, Artikel 5 Absätze 1 und 2 EUV und Artikel 1 Absatz 1 AEUV.

28 Siehe Artikel 2 bis 6 AEUV.

29 Nach Artikel 48 EUV können diese Entscheidungen von den Mitgliedstaaten auch wieder revidiert werden. Die Mitgliedstaaten haben den Vertrag von Lissabon offenbar nicht dazu genutzt, sich gewisse Zuständigkeiten wieder zurückzuholen, sondern vielmehr dazu, die Zuständigkeiten der EU zu erweitern, wie beispielsweise auf dem Gebiet der strafrechtlichen Zusammenarbeit.

Wichtiger ist, dass diese Zuständigkeitsbündelung keinen Verlust an Einfluss für die Mitgliedstaaten darstellt,³⁰ da sie sowohl die Möglichkeit haben, eine Zuständigkeitsübertragung wieder rückgängig zu machen (Artikel 48 EUV), als auch ihr Mitspracherecht in der Frage nicht verlieren, wie die Union die ihr übertragenen Zuständigkeiten ausübt. Die Mitgliedstaaten bestimmen das Tempo und die Richtung der europäischen Zusammenarbeit zu großen Teilen selbst – im Rahmen ihrer Position im Europäischen Rat, in dem die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der Unionspolitik abgesteckt werden (Artikel 15 Absatz 1 EUV), aber auch im Zuge der Anwendung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips im europäischen Gesetzgebungsprozess. Nicht nur die Europäische Kommission und das Europäische Parlament, sondern auch die nationalen Regierungen (im Rahmen des Ministerrats) und die nationalen Parlamente haben bei der Prüfung geplanter EU-Rechtsvorschriften anhand der Grundsätze der begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eine wichtige Funktion zu erfüllen. Aktuelle Beispiele für geplante EU-Vorschriften, die aufgrund dieser Grundsätze als problematisch eingestuft wurden, sind der Vorschlag für eine Richtlinie zum Streikrecht, für eine Bodenrichtlinie, für eine europäische Staatsanwaltschaft und für Quotenregelungen für eine ausgewogenere Vertretung von Frauen und Männern in den Aufsichts- bzw. Verwaltungsräten börsennotierter Unternehmen.

Diese Prüfung kann und darf nicht allein auf politischen Überzeugungen und Zweckmäßigkeit basieren; sie erfordert eine sorgfältige Abwägung auf der Grundlage rechtlicher, sozioökonomischer und verwaltungsmäßiger Lasten sowie rechtsstaatlicher (einschließlich menschenrechtlicher) Überlegungen. Darüber hinaus kommt auch der Frage besondere Bedeutung zu, ob die Durchsetzung der europäischen Vorschriften bzw. die Kontrolle ihrer Einhaltung durch die Mitgliedstaaten hinreichend gewährleistet werden kann. So hat uns die Praxis gelehrt, dass es für eine gut funktionierende Währungsunion (gleiches gilt für den Binnenmarkt) notwendig ist, dass alle Mitgliedstaaten ihre Hausaufgaben gemacht haben, und dass es dazu eines gewissen Maßes an gemeinsamer europäischer Wirtschaftspolitik bedarf, die die erforderlichen Strukturreformen in den Mitgliedstaaten gewährleistet.³¹ Dieses Beispiel zeigt außerdem, dass bestimmte nicht vorhergesehene Konsequenzen von Beschlüssen und Integrationsmaßnahmen Folgeschritte erforderlich machen können, etwa im Zusammenhang mit der Durchsetzung europäischer Rechtsvorschriften bzw. der Kontrolle ihrer Einhaltung, wenn nationale Maßnahmen sich als nicht hinreichend erwiesen haben. Es ist dieser Spillover-Effekt von Entscheidungen, die mehr oder weniger unausweichlich zu Folgeschritten führen (und daraus zu einem Großteil ihre politische Rechtfertigung ziehen), der als schleichende Übertragung von Zuständigkeiten angesehen wird. Diese Sicht ist nachvollziehbar, wenn man es so sieht, dass die europäische Zusammenarbeit damit eine Richtung einschlägt, die man nur schwer vorhersehen konnte (oder wollte), zugleich lässt es sich aber auch nicht leugnen, dass nicht nur die EU-Institutionen, sondern auch die nationalen Regierungen (im Rahmen des Europäischen Rats) und die nationalen Parlamente (Erteilung von Mandaten, Parlamentsvorbehalte, Verfahren der gelben und orangen

30 A. von Bogdandy und Jürgen Bast, 2006, »The Vertical Order of Competences« (Die Vertikale Anordnung von Kompetenzen), in: A. von Bogdandy und Jürgen Bast (Red.), 2006, Principles of European Constitutional Law. Oxford: Hart, S. 237.

31 J. Dijsselbloem, 2014, Rede im Rahmen des OECD-Seminars »The Euro Area at a crossroads« (Die Eurozone am Scheideweg).

Karte und Ratifikationsverfahren) an diesem Prozess aktiv beteiligt waren. Um derartige Spillover-Effekte zu vermeiden, sollten die Mitgliedstaaten stärker antizipieren, welche Probleme auftreten könnten, wenn die Durchsetzung neuer europäischer Vorschriften und die Kontrolle ihrer Einhaltung in zu hohem Maße ihnen selbst überlassen wird. Eine bestimmte Auslegung der Unionszuständigkeiten kann ebenso als (zu) weitgefasst oder extensiv empfunden werden, aber auch das liegt in wesentlichem Maße an den Mitgliedstaaten selbst. So haben sie in der Vergangenheit den (heutigen) Artikel 352 AEUV, der die Möglichkeit für ein Tätigwerden der Union innerhalb des Geltungsbereichs des Binnenmarkts bot, zuweilen recht großzügig ausgelegt.

Die Mitgliedstaaten üben ihre Zuständigkeiten somit im Rahmen einer anderen Struktur aus, und in diesem Sinne bedeutet Ownership auch Verantwortung. Die nationalen Institutionen sind mitverantwortlich für das Ausmaß, in dem ihre Handlungsfähigkeit und ihr politischer Spielraum von EU-Rechtsvorschriften beeinträchtigt wird und insbesondere auch für den von der EU eingeschlagenen Kurs und die Gestaltung und das Funktionieren der europäischen Beschlussfassungsverfahren. Zur Beantwortung der Fragen, wie das Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Zuständigkeiten aussehen sollte, was der mögliche Mehrwert europäischer Maßnahmen ist und wie die Beschlussfassung so gestaltet werden kann, dass sie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Inputlegitimität (Kontrolle) und Outputlegitimität (Handlungsfähigkeit) widerspiegelt, bedarf es einer offenen, transparenten, wissenschaftlich fundierten und auf soliden Informationen basierenden Debatte. In diesem Zusammenhang muss auch bedacht werden, welchen Rückhalt eine bestimmte Bündelung oder Ausübung von Zuständigkeiten bei den Bürgern voraussichtlich hat. Das betrifft auch die verschiedenen europäischen Beschlussfassungsverfahren, die sich – je nach anwendbarer Rechtsgrundlage – von Politikbereich zu Politikbereich voneinander unterscheiden können. Das bringt auch Unterschiede im Hinblick auf die Einbindung der Parlamente und damit auf die demokratische Legitimation mit sich. Hierauf wird im nächsten Kapitel näher eingegangen.

II Europäische Beschlussfassungsverfahren und die parlamentarische Einbeziehung und Kontrolle in der Post Lissabon-Ära

Vor dem Hintergrund der dritten Frage aus dem Auftrag zur Erstellung des Gutachtens – Was sind die Grenzen der intergouvernementalen Methode und der Gemeinschaftsmethode (und von hybriden Formen dieser Methoden)? – werden in diesem Kapitel zunächst alle Beschlussfassungsverfahren beschrieben (II.1). Dabei zeigen sich bereits deutliche Unterschiede, was die parlamentarische Einbeziehung angeht. Anschließend werden die Rollen des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente im europäischen Beschlussfassungsprozess erläutert, um auf dieser Grundlage auch die Beschränkungen im Hinblick auf die demokratische Legitimität skizzieren zu können (II.2).

II.1 Europäische Beschlussfassungsverfahren

Je nach gewählter Rechtsgrundlage werden Beschlüsse über die Ausübung ausschließlicher und geteilter – und manchmal auch ergänzender – Zuständigkeiten der Union im Rahmen des ordentlichen oder des besonderen Gesetzgebungsverfahrens gefasst (Artikel 289 AEUV). In diesem Sinne ist die »Gemeinschaftsmethode« nicht einheitlich, sondern Ausdruck der unterschiedlichen Beteiligung der Kommission, des Rates und des Parlaments. Beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, ist die Gemeinschaftsmethode eher supranationaler Natur, beschließt er mit Einstimmigkeit, hat sie eher intergouvernementalen Charakter.

Das **ordentliche Gesetzgebungsverfahren** kommt beispielsweise dann zum Einsatz, wenn es um die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften auf dem weiten Feld des Binnenmarktes geht (Artikel 114 AEUV) – eine geteilte Zuständigkeit der Union und der Mitgliedstaaten. Dieses Verfahren sieht die Vorlage eines Vorschlags durch die Kommission und die gemeinsame Beschlussfassung durch den Rat – bei qualifizierter Mehrheit – und das Europäische Parlament vor. Das Parlament tritt hier also als Mitgesetzgeber auf und kann als solcher Änderungen vorschlagen und im äußersten Fall auch Rechtsvorschriften blockieren. In Bezug auf Rechtsvorschriften, die auf dem Wege der Gemeinschaftsmethode entstehen, können die Bürger somit über das Europäische Parlament Einfluss nehmen, aber auch über die nationalen Parlamente (siehe Abschnitt III.2) und über die Kommission (in der Konsultationsphase, siehe Kapitel IV).

Die Beschlussfassung im Rahmen des bereits erwähnten Artikels 352 erfolgt auf dem Wege eines **besonderen Gesetzgebungsverfahrens**, das in diesem Fall einen Vorschlag der Kommission, Beschlussfassung durch den Rat (einstimmig) und Verabschiedung durch das Europäische Parlament umfasst. Es kann aber auch sein, dass das Europäische Parlament im Zuge eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens lediglich konsultiert wird, wie etwa auf dem Gebiet der Harmonisierung steuerrechtlicher Vorschriften gemäß Artikel 113 AEUV.

Mit der Lissabon-Strategie (2000) wurde im Interesse der weiteren Konvergenz der Beschäftigungspolitik die **offene Koordinierungsmethode** eingeführt. Diese Methode kommt vor allem in Bereichen zum Einsatz, in denen die EU zwar keine Harmonisierung von Rechtsvorschriften vornehmen darf, aber dennoch über koordinierende,

unterstützende und ergänzende Zuständigkeiten verfügt. Damit zielt sie auf die Koordinierung und Konvergenz der Politik in den Mitgliedstaaten (etwa auf den Gebieten Beschäftigung, Sozialpolitik und Bildung). Dies geschieht über den Austausch von Informationen, die Erstellung nationaler Aktionspläne, gegenseitige Kontrolle (Peer Pressure) und den Austausch bewährter Praktiken und somit nicht über die Feststellung verbindlicher Rechtsvorschriften. Die Rolle des Europäischen Parlaments ist dabei relativ beschränkt, wohingegen die nationalen Regierungen an der Feststellung der politischen Prioritäten auf europäischer Ebene, die nationalen Parlamente an der Erstellung nationaler Aktionspläne beteiligt sind.

Von besonderer Bedeutung sind **rein zwischenstaatliche Vereinbarungen**, d. h. Formen der Zusammenarbeit zwischen nationalen Regierungen, bei denen die Kommission, das Europäische Parlament oder der Europäische Gerichtshof keine oder nur eine sehr kleine Rolle spielen. Dabei geht es insbesondere um Regelungen, die die Mitgliedstaaten (der Eurozone) zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise getroffen haben, die aber nicht auf einer Rechtsgrundlage in den europäischen Verträgen basieren. Hierbei kann etwa an den Europäischen Stabilitätsmechanismus und den künftigen Einheitlichen Abwicklungsfonds für Banken im Rahmen der Bankunion sowie an das Genehmigungsverfahren für Rettungsmaßnahmen in Programmländern wie Griechenland gedacht werden. In diesen Fällen spielen die nationalen Regierungen eine dominante Rolle, wohingegen das Europäische Parlament nicht an der Beschlussfassung beteiligt ist. Die Einbeziehung der nationalen Parlamente kommt darin zum Ausdruck, dass ihnen die auf diese Art geschlossenen internationalen Verträge zur Zustimmung vorgelegt werden.

Kommt es auf einem bestimmten Gebiet zu einer **Vermischung von gemeinschaftlichen und zwischenstaatlichen Verfahren**, wird es für die nationalen Parlamente und damit die Bürger schwieriger, Einfluss auf die entsprechende Materie zu erhalten. Dies ist beispielsweise beim Europäischen Semester der Fall, auf das im nächsten Kapitel näher eingegangen wird. Hier sind die europäischen und die nationalen Zuständigkeiten derart miteinander verwoben, dass schwer zu erkennen ist, wann und bis zu welchem Ausmaß nationale Institutionen bzw. Parlamente noch Einfluss nehmen können.

Mit Blick auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (einschließlich der Verteidigungspolitik) hat sich die Situation, wie sie sich vor dem Vertrag von Lissabon darstellte, nicht wesentlich verändert. Zwar wird dieses Politikfeld von der europäischen Zusammenarbeit erfasst, sie vollzieht sich aber auf zwischenstaatlicher Ebene. Auch wenn die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten im Hinblick auf den Einsatz nationaler Einheiten behalten haben und das Abgeordnetenhaus von der Regierung beispielsweise bezüglich der Teilnahme an internationalen Operationen unmittelbar Rechenschaft verlangen kann, sind die Regierungen in der Praxis umso mehr Vorgaben unterworfen, je weiter die Verteidigungszusammenarbeit fortschreitet, und sie müssen auf die Erwartungen der Kooperationspartner Rücksicht nehmen.³²

Die europäischen Verträge sind also bereits zu großen Teilen ausschlaggebend dafür, welches Beschlussfassungsverfahren – je nach gewählter Rechtsgrundlage – zu durchlaufen ist. Zum Teil geben die Mitgliedstaaten aber, wenn sie die Möglichkeit dazu haben, einer rein zwischenstaatlichen Vereinbarung den Vorzug vor einem europäischen

32 Beirat für internationale Fragen, »Europese defensiesamenwerking: soevereiniteit en handelingsvermogen« (Europäische Verteidigungszusammenarbeit: Souveränität und Handlungsfähigkeit), Gutachten Nummer 78, Den Haag, Januar 2012.

Beschluss im Wege der gemeinschaftlichen Methode, z. B. nach Artikel 352 AEUV. So geschehen beim ESM-Vertrag, der Fall, der später im Fall Pringle zur Diskussion stand. Der Europäische Gerichtshof kam dabei zu dem Schluss, dass sich die Mitgliedstaaten frei entscheiden könnten. Mit ihrer Entscheidung für die zwischenstaatliche Methode scheinen die Mitgliedstaaten die Einbeziehung sowohl der Kommission als auch des Europäischen Parlaments in die Beschlussfassung weitestmöglich umgehen und die parlamentarische Kontrolle im Wege der Ratifizierung internationaler Verträge in erster Linie auf nationaler Ebene behalten zu wollen.³³

Der AIV merkt an, dass die zwischenstaatliche Methode die Beschlussfassung mit Blick auf die Output-Legitimität nicht unbedingt beschleunigt oder verbessert und dass die Einbeziehung des Parlaments vor allem Ex-post-Charakter hat und inhaltlich kaum etwas beitragen kann. Erfolgt die Beschlussfassung nach Artikel 352 AEUV, hat jede einzelne nationale Regierung wegen der auch hier vorgeschriebenen Einstimmigkeit das gleiche Gewicht, zugleich gibt es aber mehr Spielraum für einen inhaltlichen Beitrag der Parlamente. Dies würde umso mehr gelten, wenn das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente ihre Kräfte verstärkt bündeln würden (siehe Abschnitt II.2). Außerdem kommt bei rein zwischenstaatlichen Vereinbarungen der politische Druck großer Mitgliedstaaten mehr zum Tragen.

II.2 Die Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente in der Post Lissabon-Ära

Wie kein anderer europäischer Vertrag bisher betont der Vertrag von Lissabon die Bedeutung des hinreichenden Rückhalts für die Union unter der europäischen Bevölkerung.³⁴ Er enthält Bestimmungen, die darauf abzielen, die Kluft zwischen den Bürgern und der europäischen Verwaltung zu verringern und damit die demokratische Legitimität auf allen Verwaltungsebenen zu vergrößern. Indem den Bürgern eine größere Rolle im Beschlussfassungsprozess eingeräumt wird, sollen die politischen Aspekte der europäischen Bürgerschaft gestärkt werden. Im neuen Titel II des EUV mit Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze wird zunächst einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Arbeitsweise der Union auf der repräsentativen Demokratie beruht – durch die unmittelbare Vertretung der Bürger im Europäischen Parlament, die Vertretung der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Rat und durch die Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente. Ergänzt wird sie durch Formen der partizipativen und direkten Demokratie (Artikel 10–12 EUV, näher erläutert in Kapitel IV).

Europäisches Parlament

Das Europäische Parlament wurde durch den Vertrag von Lissabon zu einem vollwertigen Mitgesetzgeber, zum Verteiler der Finanzmittel und zum Kontrolleur der Macht. Auch der Einfluss des Parlaments außerhalb der formalen Vertragsbestimmungen hat zugenommen. Beispiele hierfür sind die Zugeständnisse, die der Kommission abgerungen und in der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2010 niedergelegt

33 Siehe beispielsweise A. van den Brink und J.W. van Rossem, 2013, »De zaak Pringle en de eurocrisis: juridische paradoxen en constitutionele perspectieven« (Der Fall Pringle und die Eurokrise: juristische Paradoxe und verfassungsrechtliche Perspektiven), Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht, 2013 (7).

34 Dies war auch der Auftrag in der Erklärung von Laeken, Europäischer Rat, 15. Dezember 2001.

wurden.³⁵ Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der Beschlussfassung variiert je nach anwendbarer Rechtsgrundlage in den europäischen Verträgen. Das Europäische Parlament hat sich zu einem einflussreichen Organ in allen Bereichen entwickelt, in denen das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zu durchlaufen ist. Wo sich die Mitgliedstaaten jedoch für rein zwischenstaatliche Vereinbarungen außerhalb der Verträge entscheiden, steht das Parlament im Abseits.³⁶ Im AIV-Gutachten Nummer 81 wurde ausführlich auf die Veränderungen eingegangen, die sich durch den Vertrag von Lissabon für die Zuständigkeiten des Europäischen Parlaments ergeben haben. Der Kürze halber wird bezüglich einer Erläuterung dieser Veränderungen auf jenes Gutachten verwiesen.³⁷ Hier soll es vor allem um die folgenden Probleme gehen.

Auch wenn das direkt gewählte Europäische Parlament inzwischen bei vielen Legislativvorschlägen über ein Mitentscheidungsrecht verfügt, auch hinsichtlich des EU-Haushalts, wissen die Bürger nach wie vor wenig über die Arbeit der europäischen Volksvertretung. Das trägt dazu bei, dass sich viele Bürger kaum oder gar nicht vom Europäischen Parlament vertreten fühlen. Der Europawahlkampf wird von nationalen Themen und nationalen Parteienlisten beherrscht. Das Fehlen einer echten europäischen Regierung scheint eine grundlegende Ursache für das Desinteresse vieler Bürger an Europawahlen zu sein. Ein wichtiges Motiv, bei einer nationalen Wahl seine Stimme abzugeben, ist schließlich die Frage, wer letztlich regieren wird. Diese Frage stellt sich bei Europawahlen nicht.

Zudem spielt die Frage eine Rolle, wie die Rechenschaftspflicht und die Kontrolle innerhalb der Europäischen Union konkret gestaltet werden können. Die Kommission ist dem Europäischen Parlament gegenüber zur Rechenschaft verpflichtet, kann aber als kollegiale Körperschaft nur kollektiv entlassen werden. Einzelne Kommissionsmitglieder können, auch wenn ihnen das Vertrauen entzogen wurde, so lange in ihrer Position bleiben, wie der gesamten Kommission das Vertrauen ausgesprochen wurde. Mit der Ausweitung der Aufgaben und Zuständigkeiten des Wirtschafts- und Währungskommissars, der für die Überwachung der Haushalte der Mitgliedstaaten verantwortlich ist, ist dieses Problem nur noch größer geworden. Auf dem Gebiet der Input-Legitimität weist die EU demnach Mängel auf.

35 Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission, Oktober 2010, in der u. a. geregelt ist, dass der Kommissionpräsident auf Aufforderung des Parlaments sorgfältig prüft, ein Kommissionsmitglied zur Amtsniederlegung aufzufordern. Außerdem hat sich die Kommission dazu verpflichtet, auf Aufforderung des Parlaments zur Vorlage eines Vorschlags innerhalb von drei Monaten nach Annahme der entsprechenden Entschließung im Plenum zu berichten, und es wurden die Teilnahme an Koordinationssitzungen zwecks Abschluss internationaler Übereinkünfte und der Zugang des Parlaments zu Informationen über Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten niedergelegt.

36 Das Europäische Parlament hat eine Untersuchung zur Beschlussfassung im Zusammenhang mit der Finanz- und Wirtschaftskrise und dem ESM eingeleitet. Die Ergebnisse dieser Untersuchung können zu einem effektiveren Handeln in der Zukunft beitragen.

37 Beirat für internationale Fragen, »Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen« (Die Niederlande und das Europäische Parlament: In neue Verhältnisse investieren), Gutachten Nummer 81, Den Haag, November 2012.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde allerdings eine Änderung bei der Ernennung des Präsidenten der Europäischen Kommission eingeführt. Der Rat muss nun die Ergebnisse der Europawahlen und die sich daraus ergebende Mehrheit im Europäischen Parlament berücksichtigen (die größte Fraktion nominiert den Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten). Alle Fraktionen haben inzwischen ihre Kandidaten benannt. Das gibt den Wahlen mehr politisches Gewicht und den Wählern einen gewissen – wenn auch indirekten – Einfluss auf die Wahl des Kommissionspräsidenten.

Nationale Parlamente

Die vorstehenden Ausführungen sind bereits ein starkes Argument für die Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente im Verfahren der europäischen Beschlussfassung. Da sich die Bürger eher durch die nationalen Volksvertretungen denn durch das Europäische Parlament repräsentiert fühlen, sind die nationalen Parlamente für die demokratische Legitimierung auch von europäischen Beschlüssen von wesentlicher Bedeutung. Als Mittler zwischen den Bürgern und den europäischen Institutionen sind sie unverzichtbar. Selbstverständlich hängt es vom politischen Interesse, dem Engagement und dem Sachverstand bezüglich europäischer Themen ab, ob die nationalen Parlamente dieser Aufgabe gerecht werden (können). Im Folgenden werden die bestehenden Verfahren beschrieben, und es wird erörtert, wie diese weiter optimiert werden könnten. In Kapitel IV werden konkrete Möglichkeiten genannt, die der AIV für eine Optimierung dieser Brückenfunktion sieht.

Verfahren der gelben und orangen Karte

Das mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte neue Instrument der gelben und der orangen Karte gibt den nationalen Parlamenten die Möglichkeit, auf EU-Ebene gemeinsam gegen bevorstehende Rechtsvorschriften vorzugehen, die ihrer Meinung nach mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar sind. Mit diesem indirekten Instrument können die Bürger im Rahmen der repräsentativen Demokratie Einfluss nehmen. Die Parlamente werden von der Kommission über neue Vorschläge informiert und haben acht Wochen Zeit, auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips ihre ablehnende Haltung darzulegen. Vor diesem Hintergrund gewinnt die interparlamentarische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zunehmend an Bedeutung; nationale Parlamente, die proaktiv und strukturell mit den Volksvertretungen anderer Mitgliedstaaten kommunizieren, werden dieses Instrument rascher und einfacher nutzen können als Parlamente, die sich in ihrem Handeln auf die eigenen Landesgrenzen beschränken. Die Bürger haben hiermit indirekt – über ihre Volksvertretungen – eine zusätzliche Möglichkeit zur Einflussnahme auf die Beschlussfassung erhalten, auch wenn festgehalten werden muss, dass dieses Instrument nicht überall bekannt ist bzw. für die Bürger kaum eine Rolle spielt. Das niederländische Abgeordnetenhaus zählt in Europa zu den Vorreitern, was die interparlamentarische Koordination und die Debatte über europäische Legislativvorschläge angeht.³⁸ Es hat bereits zwei Mal mit anderen Parlamenten die gelbe Karte gezogen – gegen den Vorschlag für eine europäische Staatsanwaltschaft und gegen den Vorschlag zur Beschränkung des Streikrechts. Letzterer wurde von der Kommission zurückgezogen. Das Gelbe-Karte-Verfahren kann auf dem weiten Feld des Unionsrechts eingeleitet werden, es hat jedoch in Fällen, in denen die Mitgliedstaaten außerhalb der Verträge im Wege der zwischenstaatlichen Methode aktiv werden oder in denen sich der

38 Swedish Institute for European Policy Studies, 2014, »Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis« (Kontrolle in schwierigen Zeiten – Nationale Parlamente in der Eurokrise), European Policy Analysis, 2014:1.

entsprechende Vorschlag in erster Linie auf Durchführungsmaßnahmen bezieht, wenig Nutzen (siehe Kapitel III).

Die nationalen Parlamente sind dazu angehalten, das Instrument der gelben und der orangen Karte korrekt zu entwickeln und einzusetzen und die Bürger bei der Positionierung zu diesem Thema einzubeziehen (siehe auch Kapitel IV). Der AIV betont erneut (siehe auch AIV-Gutachten Nummer 81), dass in Zukunft auch die Möglichkeit eines »Grüne-Karte-Verfahrens« für die nationalen Parlamente erwogen werden sollte. Der AIV befürwortet eine Ausweitung der Prüfungsverfahren, basierend zusätzlich zur Subsidiarität auch auf der Verhältnismäßigkeit und der Rechtsgrundlage, was im informellen Rahmen sowieso bereits geschieht. Eine derart breitere Prüfung bietet nämlich nicht nur die Möglichkeit, einem EU-Vorschlag grünes oder rotes Licht zu geben, sondern gerade auch dessen Rechtmäßigkeit im Vorfeld zu beurteilen und sich mit inhaltlichen Fragen zu befassen. Der AIV ist angesichts der Möglichkeiten zur Einflussnahme vorab (siehe auch Kapitel IV, Konsultation) der Auffassung, dass eine Fristverlängerung nicht notwendig ist.

Hat diese Ausdehnung der formalen Einbeziehung der nationalen Parlamente bei der europäischen Beschlussfassung dazu geführt, dass die Bürger sich nun besser vertreten fühlen? Der AIV ist davon noch nicht überzeugt. Es ist allerdings noch zu früh, für ein abschließendes Urteil; schließlich haben die nationalen Parlamente noch relativ wenig Erfahrung mit dem Verfahren der gelben und der orangen Karte gesammelt, und die Verbindung mit den Bürgern lässt sich sicherlich noch verbessern. Es ist die Frage, ob eine Ausweitung der formalen Einbeziehung der nationalen Parlamente einen Umschwung herbeiführen könnte. Der niederländische Staatsrat vertritt den Standpunkt, dass die angemessene Antwort auf die demokratische Entfremdung der Bürger nicht in neuen oder mehr institutionellen Vereinbarungen, sondern vielmehr in politischer Überzeugung(skraft) und Attraktivität liegt.³⁹ Der AIV teilt diese Auffassung und wird in Kapitel IV darauf eingehen, wie sich das Vertrauen der Bürger möglicherweise wiedergewinnen lässt.

Interne Verfahren

Vertreter des Rates und des Europäischen Rates unterliegen der Kontrolle durch die nationalen Parlamente. Die Abgeordneten können sich zu den Zielen und Ergebnissen ihrer Regierungen äußern und diese dafür zur Rechenschaft ziehen. Der direkte Einfluss der Bürger auf das Funktionieren und die langfristige Prioritätensetzung des Rates und des Europäischen Rates als Ganzes ist jedoch nur sehr gering. Die nationalen Parlamente besprechen zwar die erläuterte Tagesordnung jedes Europäischen Rates mit den Regierungen, nicht aber die politischen Ziele des Europäischen Rates für die Zukunft, wie es etwa beim Arbeitsprogramm der Kommission geschieht.

Das niederländische Abgeordnetenhaus hat sich seit 2002 fortwährend für eine weitergehende Einbeziehung in die europäische Beschlussfassung eingesetzt – mit ermutigenden Ergebnissen. Es bedarf jedoch der kontinuierlichen Anstrengungen und Wachsamkeit, wie die Abgeordneten Schouw und ten Broeke zu recht in ihrer

³⁹ Raad van State, 2013, »Voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis« (Informationen zur Verankerung der demokratischen Kontrolle bei der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise), W01.12.00457/1, 18. Januar 2013.

Evaluierung der verstärkten EU-Unterstützung im Zeitraum 2007–2011 feststellen.⁴⁰ Seit der Verstärkung der Verwaltungen auf europäischer Ebene befasst sich das Abgeordnetenhaus in den anderen Fachausschüssen intensiver mit europäischen Themen. Hier gibt es jedoch nach Auffassung des AIV noch Spielraum für Verbesserungen. Dabei könnte etwa an eine strategische Form der Thematisierung durch die Synchronisierung der Behandlung europäischer Themen auf nationaler und europäischer Ebene gedacht werden, sowie an gemeinsame Briefings von Ministern und (Europa-)Abgeordneten.

Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurde auf Initiative des niederländischen Abgeordnetenhauses⁴¹ der Parlamentsvorbehalt zur Behandlung von Legislativvorschlägen eingeführt. Er verschafft dem Parlament die Möglichkeit, die Regierung vor, während oder nach den Verhandlungen zur verfolgten Strategie bzw. zum Ergebnis der Verhandlungen zu befragen, die Regierung kann sich jedoch über den Standpunkt des Parlaments hinwegsetzen. Hierfür könnte eine klarere Mandatserteilung im Vorfeld der Verhandlungen – in Form eines formellen Mandats, das strengere Vorgaben für den Minister bzw. Ministerpräsidenten beinhaltet – eine Lösung sein. Das könnte der Debatte auf nationaler Ebene guttun. Eine umfassende Anwendung dieses Instruments kann allerdings auch zu Blockaden in der europäischen Beschlussfassung führen.⁴² Entscheidend ist, dass eine Balance zwischen Vorabkontrolle und Handlungsfähigkeit gefunden wird. Der AIV ist der Auffassung, dass dem Kabinett in Krisenzeiten nicht die Hände gebunden sein dürfen; gleichwohl muss sichergestellt sein, dass das Parlament im Vorfeld adäquat informiert wird und dass später eine Debatte stattfindet und die Regierung ihrer Rechenschaftspflicht nachkommt. Es steht dem Parlament frei, in derartigen Fällen einen entsprechenden Antrag anzunehmen.

Stärkung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten

Im bereits genannten Gutachten des AIV zum Europäischen Parlament wurden Vorschläge zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen und dem nationalen Parlament formuliert. Der AIV ist der Ansicht, dass mit Blick auf die häufiger erfolgende Einbeziehung von EU-Abgeordneten in die Tätigkeiten des Abgeordnetenhauses und die interparlamentarischen Sitzungen (u. a. die COSAC,⁴³ aber auch die Konferenzen gemäß Artikel 13 Fiskalvertrag) noch Luft nach oben ist. Die Leitung und die Mitglieder des Abgeordnetenhauses haben viel Energie in den Dialog mit der Kommission im

40 Swedish Institute for European Policy Studies, 2014, »Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis« (Kontrolle in schwierigen Zeiten – Nationale Parlamente in der Eurokrise), European Policy Analysis, 2014:1.

41 Zweite Kammer der Generalstaaten, 2008, »Gewijzigd Amendement van de leden Wiegman-van Meppelen, Scheppink en Ten Broeke« (Überarbeiteter Änderungsantrag der Abgeordneten Wiegman-van Meppelen, Scheppink und ten Broeke), Parlamentsdrucksache 31384-(R1850) Nr. 23, 8. Juni 2008.

42 Staatsrat, 2013, »Voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis« (Informationen zur Verankerung der demokratischen Kontrolle bei der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise), W01.12.00457/1, 18. Januar 2013.

43 Conférence des Organes Parlementaires Spécialisés dans les Affaires de l'Union des Parlements de l'Union Européenne, Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente in der EU.

Rahmen der verstärkten Koordinierung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik in Europa⁴⁴ investiert. Bei der interparlamentarischen Zusammenarbeit in der COSAC (in der immer eine recht kleine niederländische Delegation vertreten ist) und im Rahmen der Konferenz gemäß Artikel 13 Fiskalvertrag gibt es aber noch viel Spielraum für Verbesserungen. Die Synchronisierung von Debatten auf nationaler und europäischer Ebene wurde mit Ausnahme der Debatten über die EWU nicht weiter verfolgt. Das Europäische Parlament muss sich darüber klar werden, dass die nationalen Parlamente seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bereits in der Anfangsphase von Gesetzgebungsdebatten eine Rolle spielen und nicht nur bei der Kontrolle der nationalen Regierungen. Diese neue Rolle der nationalen Parlamente muss das Europäische Parlament akzeptieren und ernst nehmen, was leider nicht immer geschieht.

44 H. Beun, 2014, »Tweede Kamer voert al dialoog met Europese Commissie« (Abgeordnetenhaus befindet sich bereits im Dialog mit der Europäischen Kommission), Internationale Spectator, Nr. 45.

III Spezifische Probleme auf dem Gebiet der finanz- und wirtschaftspolitischen Steuerung

III.1 Wirtschaftsgovernance und die Frage nach der Legitimität

Die Vorgeschichte

Innerhalb eines Jahres nach Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon brach die Finanzkrise mit aller Wucht aus. Der AIV erinnert daran, dass sich die Bankenkrise damals zu einer bisher nie dagewesenen Staatsschuldenkrise entwickelte, der Euro ins Trudeln geriet und die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten nicht in der Lage waren, dieser Situation Herr zu werden. Die europäischen Verträge, die auf der No-Bail-Out-Klausel basieren, sehen keine Möglichkeit vor, zur Beherrschung einer solchen Krise finanzielle Unterstützung in großem Umfang zu leisten. Dementsprechend waren die Reaktionen anfänglich auch zögerlich und bruchstückhaft. Aus diesem Grund schlug die Eurokrise nach und nach in eine Vertrauenskrise um – das Vertrauen bröckelte auf den Finanzmärkten wie auch bei den europäischen Bürgern. Der AIV hat diese Entwicklung in einem brieflichen Gutachten vom Februar 2012 erläutert.⁴⁵

Die ersten Hilfsmaßnahmen für Griechenland bestanden aus bilateralen Krediten des IWF und der Euroländer. Zur Rettung der nächsten Kandidaten – Irland und Portugal – wurden auf völkerrechtlicher Grundlage die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) geschaffen. Der später eingeführte permanente Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) ist, abgesehen von einer indirekten Verbindung zum geänderten Artikel 136 AEUV, ebenfalls rein zwischenstaatlicher Natur. Die »Schlagkraft« dieses permanenten Notfonds reichte anfänglich nicht aus, um die Finanzmärkte zu überzeugen. Letztlich waren es die Erklärung Mario Draghis, »alles zu tun, was nötig ist« und der Beschluss der Europäischen Zentralbank (EZB), »ein voll wirksames Sicherheitsnetz für die Staatsanleihenmärkte zu schaffen«, die die Spannungen auf den Finanzmärkten ausgeräumt haben.

Unter dem Druck der Krise hat die EU weitreichende Zentralisierungsbeschlüsse zur Stärkung der Grundlagen der EWU und der Wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung der Union gefasst. Es wurden neue Maßnahmen getroffen u. a. in Bezug auf Finanzregulierung, Bankenaufsicht, Haushalts- und Schuldendisziplin und Koordinierung der Wirtschaftspolitik. Allerdings handelt es sich bei diesen Maßnahmen, insbesondere beim im Nachfolgenden erläuterten Europäischen Semester, letztlich um eine gemeinsame Ausübung nationaler Zuständigkeiten. Dass die Europäische Kommission und der EU-Kommissar für Wirtschaft und Währung (im Folgenden: Währungskommissar) mit mehreren Aufsichts- und Durchsetzungsaufgaben betraut werden, bedeutet nicht, dass Entscheidungsbefugnisse verlagert werden. Der AIV weist darauf hin, dass die Umsetzbarkeit und Effektivität jeder Form der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung auf EU-Ebene auf gut funktionierenden nationalen Institutionen beruht. Darauf muss ein großer Teil der Anstrengungen abzielen. Ohne starke Mitgliedstaaten

45 Beirat für internationale Fragen, »Naar een versterkt financieel-economisch bestuur in de EU« (Auf dem Weg zu einer verstärkten finanz- und wirtschaftspolitischen Steuerung in der EU), briefliches Gutachten Nummer 19, Den Haag, Februar 2012.

und starke nationale Institutionen ist eine effektive finanz- und wirtschaftspolitische Steuerung nicht möglich.

Das Europäische Semester

Die intensivierte Haushaltsaufsicht und die gemeinsame Bekämpfung makroökonomischer Ungleichgewichte werden im Rahmen des Europäischen Semesters zusammengeführt, das seit 2013 in Kraft ist. Bezüglich des Zeitplans des Europäischen Semesters und der Zuständigkeiten der Institutionen und Parlamente wird der Kürze halber auf Anlage III des Gutachtens verwiesen. Gerade auf diesem Gebiet sind die europäischen und nationalen Beschlussfassungsprozesse in zunehmendem Maße miteinander verwoben. Darüber hinaus greifen die Regelungen des Semesters tief in die nationalen Haushaltsverfahren ein und sind immer mehr zum Referenzrahmen der nationalen Wirtschaftspolitik auf Gebieten geworden, die traditionell als Kernkompetenz des Nationalstaats angesehen wurden. Mit der Einführung des Europäischen Semesters und der verschärften Haushaltsaufsicht durch die Europäische Kommission entstand eine neue Situation. Das *Verfahren bei einem übermäßigen Defizit* greift; es ist jetzt möglich, Sanktionen gegen Mitgliedstaaten zu verhängen, die die haushaltspolitischen Vereinbarungen nicht einhalten. Mit dem *Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht* gibt es ein weiteres ernstzunehmendes Instrument zur Förderung struktureller Reformen. Wie bereits erwähnt, kommt die Frage der Legitimität europäischer Maßnahmen gerade auf diesem Feld in vollem Umfang zum Tragen. Daher wird das Europäische Semester in diesem Gutachten als Fallbeispiel herangezogen, um die Thematik der demokratischen Legitimität der EU in all ihrer Komplexität offenzulegen.

Die vielschichtige rechtliche Struktur der Eurozone (gemeinschaftliche/zwischenstaatliche Angelegenheiten) und die in geographischer Hinsicht unterschiedliche Anwendung von Rechtsvorschriften (EU- bzw. eurozonenweit) erschweren die Transparenz in Bezug auf die wirtschaftspolitische Governance gegenüber den Bürgern. Die inhaltliche Gestaltung der notwendigen demokratischen Einbeziehung und Kontrolle wird darüber hinaus dadurch erschwert, dass sich diese beiden Prozesse auf verschiedenen Ebenen abspielen – auf der Ebene der nationalen Parlamente und auf der Ebene des Europäischen Parlaments. Die zentrale Frage lautet, wie sich die demokratische Kontrolle im gesamten Verwaltungsprozess, der mit dem Europäischen Semester eingeführt wurde, gestalten lässt. Wie können nationale Parlamente ihre Kontrolle über Verwaltungsprozesse ausüben, die sich auf mehreren Ebenen abspielen? In welchen Fällen und zu welchen Zeitpunkten ist das Europäische Parlament gefragt? Wie kann die Legitimität der gestärkten Europäischen Kommission und des Währungskommissars gewährleistet werden? Und wie können der Rückhalt und das Vertrauen der Bürger mit Blick auf die gemeinsame Wirtschaftspolitik gesteigert werden?

Die Rolle der Kommission und des Währungskommissars

Neben dem Ministerrat und dem Europäischen Rat spielt auch die Europäische Kommission bei der Durchführung des Europäischen Semesters eine zentrale Rolle. Sie erstellt die Wachstumsprognosen und nimmt die Evaluierung der makroökonomischen Politik der Mitgliedstaaten vor. Außerdem ist sie an der Formulierung von Empfehlungen sowie an der Überwachung von deren Einhaltung beteiligt. Im Falle von Programmländern ist die Situation insofern eine andere, als dass die Überwachung durch die Troika (Kommission, EZB und IWF) stattfindet und dass die Befolgung der Empfehlungen im Rahmen der Darlehensbedingungen erzwungen werden kann. Darüber hinaus sind die Ergebnisse der Troika ausschlaggebend, wenn es darum geht, ob einem Land für die Durchführung der erforderlichen Reformen Aufschub gewährt wird und ob zusätzliche Bedingungen gestellt werden. Während die Rettungsmaßnahmen als solche – sowie ihre

eventuelle Ausweitung – die Zustimmung der nationalen Parlamente erfordern, entziehen sich die Tätigkeiten der Troika trotz der ausdrücklichen Beteiligung der Kommission der demokratischen Kontrolle durch das Europäische Parlament. Auch die Mitverantwortung der EZB bei der Erarbeitung der Rettungsprogramme wirft Fragen mit Blick auf die demokratische Rechenschaftspflicht auf.

Neben der Kommission als solcher wurden im Rahmen des Europäischen Semesters auch dem Währungskommissar außerordentliche Zuständigkeiten übertragen.

Bei der *wirtschaftspolitischen Governance* muss zwischen Wirtschaftsanalyse einerseits und Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen andererseits unterschieden werden. Die Wirtschaftsanalyse ist nach den neuen Verfahrensregeln von den eigentlichen Kommissionsbeschlüssen getrennt. Sie fällt ausschließlich in die Zuständigkeit des Währungskommissars, wobei ein unabhängiger *Chief Economic Analyst*, der auf Ersuchen des Währungskommissars oder des Kommissionspräsidenten Gutachten formulieren kann, eine Verifikationsfunktion erfüllt. Somit ist die Wirtschaftsanalyse nicht Teil der kollegialen Beschlussfassung. Die Praxis wird zeigen, ob auf diese Weise die Unabhängigkeit der Analyse gewährleistet ist. Die Verwendung von wirtschaftlichen Analysen, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten auf sachverständige und unabhängige Weise entstehen, kann das Vertrauen der Bürger in die Politik stärken.

Zu diesem Zweck wurde inzwischen ein hohes Maß an Sachverstand zusammengebracht. Auch die Tatsache, dass keine Kabinettschefs an der Vorbereitung und Feststellung der wirtschaftlichen Analysen beteiligt sind, fördert die Unabhängigkeit. Die mit der Ausarbeitung analytischer Daten betraute Stelle ressortiert jedoch bei der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen (ECFIN), die auch die Länderempfehlungen formuliert und für die Aufsicht zuständig ist. Zur weiteren Förderung der Unabhängigkeit und Objektivität der wirtschaftlichen Analysen sollte nach Auffassung des AIV erwogen werden, für diese Aufgabe eine autonome Behörde nach dem Vorbild von Eurostat einzurichten. Dies kann der Output-Legitimität und dem Vertrauen der Bürger in das Europäische Semester zuträglich sein.

Die eigentlichen Beschlüsse auf dem Gebiet der Koordination sowie auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Haushaltspolitik und insbesondere die Länderempfehlungen sind Teil eines sog. *beschleunigten schriftlichen Verfahrens*, das auf Vorschlag des Währungskommissars eingeleitet und vom Generalsekretariat verwaltet wird. Die Bedingungen für die Aussetzung dieses Verfahrens und damit die Erzwingung einer Aufnahme auf die Tagesordnung der Kommission wurden so streng formuliert, dass dieser Fall in der Praxis nicht eintreten wird und entsprechend im Jahr 2013 auch nicht eingetreten ist. Hinzu kommt, dass die Kommissionsentscheidungen im Rahmen des präventiven Ansatzes des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit oder im Rahmen der *verstärkten Überwachung* im Auftrag getroffen werden und die Kommission als Gremium dabei überhaupt nicht zum Zuge kommt. Dieses Ermächtigungsverfahren gilt im Prinzip sogar für die quasi automatischen Empfehlungen auf dem Gebiet der Sanktionierung.

III.2 Politische Führung und Kontrolle durch die nationalen Parlamente

Der gesamte europäische Prozess zeigt, dass die nationalen Haushaltsverfahren de facto unter die Lupe genommen werden und dass Europa immer mehr zu einem Referenzrahmen geworden ist. Die politische Beschlussfassung über den Haushalt des kommenden Jahres ist im Grunde auf das Frühjahr vorgezogen worden. Es kommt also darauf an, dass die nationalen Parlamente zwecks Stärkung der Input-Legitimität von

Anfang an aktiv am europäischen Prozess beteiligt werden.

Auch wenn die Länderempfehlungen formell nicht bindend sind und es mit Blick auf nationale Instrumente Wahlmöglichkeiten gibt, steht außer Frage, dass sich der politische Spielraum für die Mitgliedstaaten – insbesondere jene mit übermäßigen Haushaltsdefiziten – durch diese Maßnahmen verringert. Das konnte man bei der Behandlung des Haushaltsentwurfs für 2014 beobachten. Diese Entwicklung ist im Interesse aller Beteiligten. Als wichtiges Exportland profitieren die Niederlande davon, wenn die makroökonomischen Maßnahmen und die Haushaltspolitik in den anderen EU-Mitgliedstaaten zuverlässig sind. Dafür bedarf es struktureller Reformen, die in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Das Ausbleiben solcher Reformen beeinträchtigt nach Auffassung des AIV die finanzielle Stabilität der Eurozone und behindert die Wiederbelebung des Wirtschaftswachstums. Nicht umsonst plädiert Finanzminister Dijsselbloem⁴⁶ für ein proaktives Konzept hinsichtlich der Koordinierung der Wirtschaftspolitik, das strukturellen Reformen zugutekommt. Die Niederlande haben ein großes Interesse daran, dass die wirtschaftliche Governance für alle Mitgliedstaaten im Rahmen des Europäischen Semesters ausgestaltet wird. Sie können sich in dieser Frage also nicht nur auf sich selbst konzentrieren. Deshalb müssen die Niederlande, nach Auffassung des AIV, bei der Formulierung der Prioritäten durch den Europäischen Rat und der Feststellung der Länderempfehlungen ihre Position entschlossen vertreten.

Hier sind zuallererst die politischen Vertreter der Niederlande im Ministerrat und im Europäischen Rat gefragt. Ihre Aufgabe ist es, die Position der Niederlande aktiv in die Diskussion einzubringen und ihre Anstrengungen auch den Bürgern gegenüber zu kommunizieren. Auf diese Weise kann dem Vorurteil entgegengewirkt werden, dass die Wirtschaftsgovernance im Rahmen des Europäischen Semesters ein Diktat der EU ist, und es kann verdeutlicht werden, dass die Niederlande bei den Beschlüssen mitentscheiden und dass sie sich auch zu Wort melden.⁴⁷ Dies kann dazu beitragen, das Vertrauen und das Gefühl von Eigenverantwortung mit Blick auf die Wirtschafts- und Haushaltspolitik bei den Bürgern zu stärken.

Aus demselben Grund und aus demokratischen Erwägungen hält es der AIV für angezeigt, die nationalen Parlamente in diesen Prozess eng einzubinden. Aus den vorstehenden Erläuterungen geht hervor, dass die parlamentarische Einbeziehung und die von den nationalen Parlamenten und vom Europäischen Parlament ausgeübte Kontrolle angesichts gemeinschaftlicher und zwischenstaatlicher Instrumente sowie spezifischer Rechtsvorschriften für die Euroländer zusätzlich erschwert werden. Die demokratische Legitimität der wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung würde gestärkt, wenn sowohl in den nationalen Parlamenten als auch im Europäischen Parlament eine optimale Transparenz, Kontrolle und Einhaltung der Rechenschaftspflicht gegeben wäre.⁴⁸

46 J. Dijsselbloem, 2014, Rede im Rahmen des OECD-Seminars: »The Euro Area at a crossroads« (Die Eurozone am Scheideweg).

47 E.P. Wellenstein, L.J. Brinkhorst, J.P.G. Kapteyn und C. Trojan, 2013, »Misleidende discussie over Europa in Nederland« (Irreführende Diskussion über Europa in den Niederlanden), NRC Handelsblad, 6. Dezember 2013.

48 M. Bos und B. van Riel, (2014) »Verder investeren in de EMU« (Weiter in die WWU investieren), Internationale Spectator, Jahrgang 68, Nr. 2, Februar 2014.

Auf nationaler Ebene wird der Schwerpunkt immer mehr auf der parlamentarischen Kontrolle der vorgenannten Regierungsanstrengungen im Unionsrahmen liegen. Die Frühjahrsdebatten im Rat und im Europäischen Rat sind in diesem Zusammenhang wichtige Referenzpunkte, die eine Plenardebatte im Abgeordnetenhaus voll und ganz rechtfertigen. Das Abgeordnetenhaus muss sich auch bei der Feststellung des niederländischen Stabilitäts- und Reformprogramms zu Wort melden, das der Kommission im April vorgelegt werden muss. Der AIV begrüßt es, dass das niederländische Parlament mit großem Engagement die notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um die parlamentarische Einbeziehung in den verschiedenen Phasen des Europäischen Semesters zu gewährleisten. Die Verflechtungen zwischen dem nationalen Haushaltszyklus und dem Europäischen Semester machen allerdings auch ein Umdenken bei den nationalen Abgeordneten erforderlich, da finanzielle und wirtschaftliche Probleme künftig im europäischen Kontext betrachtet werden müssen. Aufgrund der Komplexität und Verwobenheit dieser Probleme muss das Parlament über das relevante Wissen und entsprechende Unterstützung verfügen. Nach Auffassung des AIV muss das einschlägige Know-how erweitert werden.⁴⁹

Die Erläuterung der Länderempfehlungen durch den Währungskommissar in den nationalen Parlamenten ist ein Schritt in die richtige Richtung auf dem Weg zu mehr Transparenz und Klarheit bezüglich der neuen wirtschaftspolitischen Steuerung. Die Vorschriften des »Six-Pack« bieten darüber hinaus auch die Möglichkeit, Vertreter der Kommission (auch EU-Beamte) zu einer Debatte einzuladen. Der AIV stellt zufrieden fest, dass sich in den Niederlanden bereits eine einschlägige Praxis entfaltet.⁵⁰

Interparlamentarische Konferenz

Artikel 13 des Stabilitätsvertrags bietet ebenfalls eine Grundlage, auf der nationale Abgeordnete gemeinsam mit ihren EU-Kollegen von Beginn des Europäischen Semesters an am Verwaltungsprozess beteiligt werden können, wenn auch schwer festzustellen ist, wie eine Konferenz zur Legitimierung der Beschlussfassung beitragen kann.⁵¹ Gleichwohl kann eine interparlamentarische Konferenz, im hier beschriebenen Sinne, beim Informationsaustausch zwischen nationalen Parlamenten und bei der Koordinierung ihrer Positionen mit Blick auf Empfehlungen der Kommission und Vorhaben des Rates bzw. des Europäischen Rates hilfreich sein. Somit kann sie zur Förderung des im Vorstehenden genannten Umdenkens beitragen.

Kontrolle durch das Europäische Parlament

Wie zuvor bereits dargelegt, sind die Aspekte Rechenschaftspflicht und Kontrolle wichtige

49 Beirat für internationale Fragen, »Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen«, (Die Niederlande und das Europäische Parlament: In neue Verhältnisse investieren), Gutachten Nummer 81, Den Haag, November 2012.

50 H. Beun, 2014, »Tweede Kamer voert al dialoog met Europese Commissie«, (Abgeordnetenhaus befindet sich bereits im Dialog mit der Europäischen Kommission), Internationale Spectator, Nr. 45, S. 44-45.

51 W. Voermans, 2012, »Rol van het Nederlandse parlement bij EMU: rondetafelgesprek commissie Europese Zaken Tweede Kamer Staten Generaal, deel II over de Economische en Monetaire Unie« (Die Rolle des niederländischen Parlaments in der WWU: Rundtischgespräch des Ausschusses des Abgeordnetenhauses für europäische Angelegenheiten, Teil II betreffend die Wirtschafts- und Währungsunion), 7. Dezember 2012.

Elemente der demokratischen Legitimität. Angesichts der Tatsache, dass die Bürger sich eher den nationalen Abgeordneten und dem nationalen Parlament verbunden fühlen als den EU-Institutionen, kommt der AIV zu dem Schluss, dass nationale Minister und Abgeordnete eine wichtige Rolle bei der demokratischen Legitimierung der Wirtschaftspolitik spielen müssen, wie sie von der EU vorgeschlagen wird. Aber auch das Europäische Parlament kann sich im Rahmen der Gemeinschaftsmethode einbringen. Zunächst einmal besteht auch auf dem Gebiet der Wirtschaftsgovernance die Rechenschaftspflicht der Kommission (und des Währungskommissars) gegenüber dem Parlament. Außerdem war das Europäische Parlament an der Erarbeitung der dem Europäischen Semester zugrundeliegenden Rechtsvorschriften beteiligt («Six-Pack»/«Two-Pack»). Diese Vorschriften sehen einen Wirtschaftsdialo g in Form regelmäßiger Beratungen zwischen den europäischen Institutionen im ECOFIN-Ausschuss des Europäischen Parlaments vor. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die Vorsitzenden bzw. Präsidenten des Rates, des Europäischen Rates, der Eurogruppe und der Europäischen Kommission in den verschiedenen Stadien des Prozesses vom Europäischen Parlament angehört werden. Außerdem kann der ECOFIN-Ausschuss im Falle länderspezifischer Empfehlungen den betreffenden Mitgliedstaat und die Kommission zu einem Gedankenaustausch auffordern.

Dennoch spielt das Europäische Parlament im Europäischen Semester in formaler Hinsicht nur eine begrenzte Rolle. Der Rat und die Kommission legen überwiegend erst nachträglich im betreffenden Parlamentsausschuss Rechenschaft ab. Auch die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments, den Prozess faktisch zu beeinflussen, sind begrenzt. Dies gilt vor allem auch für die länderspezifischen Empfehlungen (siehe oben). Die vom Europäischen Parlament ausgeübte Kontrolle wird darüber hinaus auch durch unterschiedliche Regeln für Euro-Länder und Nicht-Euro-Länder erschwert.

Mit Blick auf diesen letzten Punkt plädiert der Staatsrat denn auch für ein spezielles parlamentarisches Organ für die Eurozone. Der Regierung schwebt ein Unterausschuss des ECON-Ausschusses des Europäischen Parlaments vor, auch wenn es hierfür keine Mehrheit im Parlament selbst zu geben scheint. In diesem Zusammenhang stellt sich natürlich die Frage nach der Unteilbarkeit der europäischen Institutionen. Der Einrichtung eines derartigen Unterausschusses steht nichts entgegen. Es scheint jedoch nicht möglich zu sein, Vertreter von Nicht-Euro-Ländern hierbei auszuklammern. Aber selbst wenn dies möglich wäre, hält es der AIV nicht für wünschenswert, die Kluft insbesondere zu Großbritannien durch die Schaffung einer formellen Trennung zwischen der parlamentarischen Vertretung von Euro-Ländern und Nicht-Euro-Ländern politisch noch zu vergrößern. Damit würden nur die dortigen politischen Kräfte gestärkt, die für einen Austritt aus der EU sind. Das kann nicht im Interesse der Niederlande sein.

Der AIV plädiert daher für eine Ausweitung der Rolle des Europäischen Parlaments als Ganzem, etwa durch eine verbindlichere Gestaltung des Gedankenaustauschs mit der Kommission in den verschiedenen Stadien des Europäischen Semesters. So könnte das Europäische Parlament etwa eine formelle Bewertung der Prioritäten für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung vornehmen, die die Kommission auf der Grundlage der jährlichen Analyse der europäischen Volkswirtschaften formuliert. In der parlamentarischen Debatte muss die Frage nach der richtigen Balance zwischen Sparmaßnahmen und Anreizen je nach Stand der Konjunktur im Mittelpunkt stehen. Sofern die Bewertung des Europäischen Parlaments von den Schlussfolgerungen der Kommission abweicht, sollte letztere dazu verpflichtet werden, ihre Standpunkte näher zu begründen. In seiner Frühjahrssitzung berücksichtigt der Europäische Rat die Bewertung des Parlaments bei der Feststellung der Prioritäten. Die Anwendung eines

vergleichbaren Verfahrens sollte ernsthaft erwogen werden, bevor der Rat (Ende Juni oder Anfang Juli 2014) die spezifischen Empfehlungen für die verschiedenen Mitgliedstaaten verabschiedet. In dieser Runde darf von Vertretern der Nicht-Euro-Länder Zurückhaltung erwartet werden.

Auch wenn dies formal gesehen nicht Teil des Europäischen Semesters ist, möchte der AIV der Vollständigkeit halber darauf hinweisen, dass im Rahmen des monetären Dialogs regelmäßig Gespräche zwischen dem Europäischen Parlament und der EZB stattfinden, wobei die Unabhängigkeit der EZB als Währungsbehörde zu gewährleisten ist. Diese Unabhängigkeit ist ein kostbares Gut, das hat die jüngste Vergangenheit ganz deutlich gezeigt. Auch hier gilt – mehr Offenheit kann mehr Vertrauen bewirken, in diesem Falle Vertrauen in die EZB. Die Rolle der EZB als Aufsichtsbehörde für Banken hat einen anderen Charakter. Hier kommt dem Europäischen Parlament durchaus eine Kontrollaufgabe zu.

III.3 Legitimität der Verwaltung bei öffentlichen Organen

Wie im Vorstehenden bereits ausgeführt, ist eine effektive wirtschafts- und finanzpolitische Steuerung in der EU ohne starke nationale Institutionen nicht möglich. Gefragt ist nicht nur eine strengere demokratische Kontrolle auf nationaler Ebene, sondern auch eine stärkere Legitimität der Verwaltung, womit die Kompetenz und Unabhängigkeit öffentlicher Organe sowie die Durchführbarkeit und Effektivität ihrer Beschlüsse gemeint sind. Diese Form der Legitimität hängt eng mit der Output-Legitimität zusammen, da sie das Vertrauen in die Fähigkeit der europäischen Institutionen zur Problemlösung betrifft. Nach Auffassung des AIV kommt es ganz wesentlich darauf an, dass die Europäische Kommission und der Währungskommissar ihre neuen Zuständigkeiten unabhängig und mit Sachverstand ausüben können und so weiterhin das Vertrauen der Mitgliedstaaten und der europäischen Bürger genießen. Aber auch auf nationaler Ebene ist mehr verwaltungsmäßige Legitimität vonnöten. Nicht umsonst sieht der »Six-Pack« vor, dass es in jedem Mitgliedstaat unabhängige nationale Instanzen gibt, die die Einhaltung der haushaltspolitischen Regeln überwachen. Die Europäische Kommission muss sich auf die Zuverlässigkeit der nationalen wirtschaftlichen Analysen und Statistiken verlassen können, womit dem niederländischen Büro für Wirtschaftsanalyse (CPB) und Einrichtungen wie dem Rechnungshof (Algemene Rekenkamer) und der Finanzverwaltung (Belastingdienst) eine wichtige Aufgabe zukommt. Die Mitgliedstaaten müssen also selbst verantwortlich bleiben, auch wenn der AIV durchaus einen klaren Mehrwert in der unabhängigen Prüfung der nationalen Institutionen der Mitgliedstaaten sieht, wie es etwa auf dem Gebiet der Flugsicherheit geregelt ist. Die Legitimität der Verwaltung dieser Institutionen kann zur Steigerung der Output-Legitimität der europäischen Verwaltung und des Vertrauens der Bürger in einen ordnungsgemäßen und gerechten Verfahrensverlauf beitragen.

In einigen Mitgliedstaaten, z. B. Griechenland, gibt es noch klare Defizite auf diesem Gebiet, die mit Hilfe der EU abgebaut werden. Im Hinblick auf die Niederlande plädiert der AIV dafür, dem CPB einen förmlichen, unabhängigen Status zuzuerkennen, um jeden Anschein einer möglichen politischen Einflussnahme auf seine Schlussfolgerungen zu vermeiden. Es scheint sich abzuzeichnen, dass dem Staatsrat gewisse Aufgaben bei der Umsetzung des Two-Pack übertragen werden sollen. Der Staatsrat müsste sich als Haushaltsbehörde ein Urteil darüber bilden, inwieweit die Regierung die europäischen Rechtsvorschriften einhält. Der AIV hält das für nicht zweckmäßig, da dies zu einer unnötigen Ausweitung der (politischen) Aufgaben des Staatsrats führen und der dortigen wirtschafts- und finanzpolitischen Kompetenz einiges abverlangen würde. Darüber hinaus

würde eine solche Regelung angesichts der beim CPB vorhandenen Kompetenz zu einer unnötigen Dopplung führen. Mit Blick auf die Einhaltung der Haushaltsregeln bietet sich daher als Aufsichtsinstanz am ehesten ein unabhängiges CPB an.

Wie im Vorstehenden dargelegt, kann auch die verwaltungsmäßige Legitimität der mit der Ausarbeitung analytischer Daten betrauten europäischen Instanz gesteigert werden, wenn diese aus der Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen herausgelöst und in eine autonome Behörde umgestaltet wird. Angesichts der besonderen Stellung des Währungskommissars spricht aus Sicht des AIV viel dafür, diesen formal zu ernennen, wie es auch beim Kommissionspräsidenten und dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik geschieht. Dies würde der Autorität und der Unabhängigkeit des Währungskommissars zugutekommen. Dabei könnte das gleiche Verfahren durchlaufen werden wie bei der Ernennung des Kommissionspräsidenten: Vorschlag des Europäischen Rats, Verabschiedung per Mehrheitsvotum durch das Europäische Parlament. (Hinweis: Im Falle des Hohen Vertreters kommt das Europäische Parlament nur im Rahmen der Abstimmung über die Kommission insgesamt zum Zuge.) Dieses Verfahren brächte es mit sich, dass der Währungskommissar nicht der Zuweisung der Zuständigkeiten durch den Kommissionspräsidenten unterliegt. Der Währungskommissar wäre zugleich Vizepräsident der Kommission und beim Europäischen Rat vertreten, wenn finanz- und wirtschaftspolitische Fragen auf der Tagesordnung stehen. Analog zur Doppelfunktion des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik spräche auch viel dafür, dem Währungskommissar auch den Vorsitz im ECOFIN-Ausschuss bzw. in der Eurogruppe zu übertragen; dem AIV ist jedoch klar, dass sich dies wahrscheinlich nicht verwirklichen lässt. Obgleich dieses Ernennungsverfahren nach dem Vertrag nicht vorgesehen ist, könnte es Gegenstand einer Interinstitutionellen Vereinbarung sein.

III.4 Die finanz- und wirtschaftspolitische Perspektive der EU aus gemeinschaftlicher bzw. zwischenstaatlicher Sicht

Der bestehende Vertragsrahmen bietet keine hinreichende Grundlage, wenn es darum geht, Hilfsmaßnahmen in einen gemeinschaftlichen Kontext zu setzen, und die EZB muss die Grenzen der Verträge ausloten, um die finanzielle Stabilität in der Eurozone gewährleisten zu können. Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe hat mehrfach über die Verfassungsmäßigkeit von Rettungsmaßnahmen entscheiden müssen und hat kürzlich dem Europäischen Gerichtshof die Frage vorgelegt, ob das »Outright Monetary Transactions«-Programm der EZB mit den Verträgen vereinbar ist. Der Europäische Gerichtshof hatte in der Vergangenheit bereits anlässlich einer Vorabentscheidungsersuchens des Obersten Irischen Gerichtshofs (Pringle Case) zum ESM Stellung genommen.⁵² Diese Unsicherheiten beeinflussen den Markt, und es verwundert nicht, dass vor allem Deutschland für eine Vertragsänderung plädiert.

Der AIV hat in der Vergangenheit erklärt, dass die Gemeinschaftsmethode die besten Garantien für eine effiziente und ausgewogene Politik bietet, und dass die Verlagerung von Zuständigkeiten auf parallele, rein zwischenstaatliche Strukturen nicht im Interesse der Niederlande liegt. Ein Beispiel für Letzteres findet sich im Stabilitätsvertrag – die sich aus ihm ergebenden rechtlichen Verpflichtungen überschneiden sich zu einem großen Teil mit den im EU-Rahmen bestehenden Verpflichtungen (»Six-Pack«/»Two-Pack«). Der Staatsrat weist zu recht auf das im Zusammenhang mit der parlamentarischen

52 Europäischer Gerichtshof, 2011, Rechtssache C-370/12.

Einbeziehung entstehende Spannungsfeld hin.⁵³

Im Hinblick auf den Stabilitätsvertrag scheint eine Integration innerhalb des Rechtsrahmens der EU noch am wahrscheinlichsten. Schließlich müssen nach Artikel 16 des Stabilitätsvertrags innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten die für die Realisierung dieser Integration erforderlichen Schritte unternommen werden.

Die Integration der Rettungsmaßnahmen in einen gemeinschaftlichen Rahmen ist kein leichtes Unterfangen. Die EU ist keine Haushaltsunion und wird es in absehbarer Zeit auch nicht werden. Rettungsmaßnahmen betreffen nationale Mittel und Garantien, für die letztlich die Steuerzahler des jeweiligen Landes aufkommen müssen. Will man dies in einen gemeinschaftlichen Rahmen bringen, müssen nach Auffassung des AIV die dafür erforderlichen Garantien geschaffen werden. Dies könnte etwa geschehen, indem man Beschlüsse über weitere Rettungsmaßnahmen erst in Kraft treten lässt, nachdem die Mitgliedstaaten ihnen gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorgaben zugestimmt haben. Es gälte also dasselbe Verfahren, mit dem neue Eigenmittel geschaffen werden (Artikel 311 AEUV). Auf diese Weise erreicht man zwei Ziele – Einstimmigkeit und die Zustimmung der nationalen Parlamente. Auch beim geplanten Europäischen Abwicklungsfonds kann eine solche Garantie eingebaut werden, wenn und soweit zusätzlich zu den Hilfgeldern (Bail-In) und den Beiträgen der Banken noch nationale Mittel benötigt werden.

Der AIV ist der Auffassung, dass die Vertiefung der Grundlagen der EWU im institutionellen Rahmen der EU erfolgen muss. Zwischenstaatliche Lösungen wie der ESM, der Stabilitätsvertrag und der Europäische Abwicklungsfonds können in einer Übergangsperiode effektiv sein, bieten aber keine hinreichenden Garantien für Handlungsfähigkeit, parlamentarischen Einfluss und Rechenschaft – kurz, die wichtigsten Dimensionen der demokratischen Legitimität.

53 Staatsrat, 2013, »Voorlichting inzake de verankering van de democratische controle bij de hervormingen in het economisch bestuur in Europa ter bestrijding van de economische en financiële crisis« (Informationen zur Verankerung der demokratischen Kontrolle bei der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa zur Bewältigung der Finanz- und Wirtschaftskrise), W01.12.00457/I, 18. Januar 2013.

IV Die Legitimierung der europäischen Politik: mehrgleisiger Ansatz

Wie bereits an anderer Stelle in diesem Gutachten dargelegt, ist der AIV der Meinung, dass angesichts des heutigen Stands der europäischen Zusammenarbeit die Stärkung ihrer Legitimität vor allem auf nationaler Ebene gestaltet werden kann. Dort können die Interessen und Sorgen der Bürger in Bezug auf die Richtung, in die sie sich entwickelt, grundsätzlich diskutiert werden, und auf dieser Basis kann anschließend die Position formuliert werden, mit der sich das jeweilige Land letztlich in den europäischen Entscheidungsprozess einbringt. Dazu müssen die repräsentative und die partizipierende Demokratie nicht nur gestärkt werden, vielmehr müssen insbesondere die Verbindungen zwischen beiden verbessert werden. Gleichwohl können auch auf EU-Ebene Schritte unternommen werden, die dazu beitragen können, die Akzeptanz des Prozesses der europäischen Zusammenarbeit bei den Bürgern zu erhöhen. In Ergänzung zu den Ausführungen in den Kapiteln II und III werden in diesem Kapitel die verschiedenen Wege aufgezeigt, die in diesem Zusammenhang besprochen werden können.

IV.I Weitergehende Demokratisierung

Nach dem Grundsatz der Unionstreue, wie er in Artikel 4 Absatz 3 des EU-Vertrags verankert ist, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, alle Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen zu treffen, die sich aus den Verträgen oder den Handlungen der Organe der Union ergeben, und alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten. Dieser Grundsatz betont die Bedeutung der Ownership der Mitgliedstaaten und aller wichtigen nationalen Akteure im europäischen Integrationsprozess. Daraus kann auch die Notwendigkeit erwachsen, die politische Kultur und Haltung anzupassen oder neu auszurichten.

Stärkung der Scharnierfunktion der nationalen Parlamente

In Abschnitt III.2 wurde bereits darauf eingegangen, wie sich die parlamentarischen Verfahren im Hinblick auf eine bessere Einbeziehung der nationalen Parlamente in die europäische Beschlussfassung (einschließlich des Verhältnisses Europäisches Parlament – nationale Parlamente) optimieren lassen. Eine Verbesserung in diesem Bereich ist jedoch nicht ausreichend, wenn es um die Legitimierung der europäischen Beschlussfassung geht. Es stellt sich darüber hinaus die Frage, wie die nationalen Parlamente den Kontakt zu den Bürgern verbessern können, wenn es um die Bestimmung des Standpunkts zu wichtigen europäischen Entwicklungen geht.

Nach Ansicht des AIV lässt sich die Art und Weise, wie das Parlament auf Rechtsvorschriften, die auf europäischer Ebene geplant sind, inhaltlich Einfluss nimmt und wie die Bürger und andere Akteure auf nationaler Ebene besser in die damit verbundene Formulierung der nationalen Position einbezogen werden, noch verbessern.⁵⁴ Das niederländische Parlament wird direkt von der Europäischen Kommission über Rechtsetzungsvorhaben informiert und kann sich entsprechend frühzeitig in das Verfahren vertiefen, u. a. in Form von Diskussionen und Kommentaren zu den Weiß- und

54 Swedish Institute for European Policy Studies (2014), »Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis«, European Policy Analysis, 2014:1.

Grünbüchern der Kommission. Darüber hinaus bieten die Jahres- und Mehrjahresarbeits- und legislativprogramme der Kommission die Möglichkeit, Themen frühzeitig auf die Agenda zu setzen und zu diskutieren. Das Abgeordnetenhaus befasst sich seit 2007 regelmäßig mit diesen Programmen, doch könnten andere Akteure, darunter Experten und Vertreter der Zivilgesellschaft, im Rahmen von offenen und gezielten Konsultationen und Runden Tischen aktiver einbezogen werden.

Solche Konsultationen können sowohl der Input- als auch der Output-Legitimation zugutekommen, weil dann bereits in einem frühen Stadium diejenigen einbezogen werden, die später für die Umsetzung und Einhaltung der europäischen Rechtsvorschriften Sorge tragen müssen; gleichzeitig werden die Vorschläge so auf ihre Eignung und ihre Akzeptanz hin abgeklopft. Auch können die Ständige Vertretung und die Vertretung des Abgeordnetenhauses in Brüssel frühzeitig Einblick in die Arbeit der Dienste der Kommission nehmen. Somit kann das Abgeordnetenhaus im Gesetzgebungsverfahren schon vor der Konsultationsrunde seinen Standpunkt bestimmen und diesen mit Argumenten aus der Praxis besser untermauern. Dies ist wichtig, wenn man größtmöglichen Einfluss ausüben möchte.

Politisierung der nationalen Debatte

Die Scharnierfunktion des nationalen Parlaments lässt sich darüber hinaus besonders durch eine weitere Politisierung der nationalen Europadebatte stärken. Unter Politisierung versteht der AIV das Sichtbarmachen politischer Unterschiede sowie deren Diskussion durch die Parteien. Das 2009 eingeführte, in Kapitel II.2 behandelte europäische Subsidiaritätsverfahren sowie der Parlamentsvorbehalt bieten hierfür wichtige Anknüpfungspunkte. Vorschläge, die in diesem Zusammenhang bereits unterbreitet wurden und die der AIV unterstützt, sind beispielsweise monatliche Europadebatten und Rechenschaftsdebatten im Abgeordnetenhaus.⁵⁵ Die Rechtsetzungsvorschläge, die ganz oben auf der Liste für eine Subsidiaritätsprüfung bzw. einen Parlamentsvorbehalt stehen – und damit als für die niederländische Rechtsordnung wichtig eingestuft werden –, sollten nicht nur Gegenstand gezielter Konsultationen sein, sondern, mit Hilfe des Instruments der Europadebatte, auch Gegenstand einer breiten politischen und gesellschaftlichen Diskussion. Die Bedeutung solcher Sachthemen muss nachdrücklich in den Fokus gerückt werden, und die Frage, ob man die entsprechenden Rechtsakte braucht und welchen Nutzen sie haben, muss in aller Offenheit diskutiert werden. Das gilt umso mehr für wichtige europäische Maßnahmen, die nicht im Rahmen der europäischen Verträge ergriffen werden, sondern im Rahmen internationaler Übereinkünfte, sowie für Maßnahmen, die ganz allgemein für die künftige Entwicklung der Union von entscheidender Bedeutung sind, z. B. Fragen im Zusammenhang mit dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten.⁵⁶

55 W. Voermans (2012), »Rol van het Nederlandse parlement bij EMU: ronde tafel gesprek commissie Europese Zaken Tweede Kamer Staten Generaal, deel II over de Economische en Monetaire Unie« (Rolle des niederländischen Parlaments bei der WWU: Runder Tisch, Europaausschuss, Abgeordnetenhaus, Teil 2 über die Wirtschafts- und Währungsunion), 7. Dezember 2012.

56 Vgl. den Antrag der Fraktion der Grünen Linken, wonach das Abgeordnetenhaus das letzte Wort beim Freihandelsabkommen der EU mit den USA haben soll. Das Abkommen soll nur in Kraft treten können, wenn sich das Parlament positiv geäußert hat. Eine doppelte parlamentarische Zustimmung (Europaparlament und nationale Parlamente) bei einem sogenannten gemischten Abkommen erhöht die demokratische Kontrolle.

Der niederländische Staatsrat könnte einen wertvollen Beitrag zu diesen Debatten leisten. Bislang wird er erst in der Phase hinzugezogen, in der das europäische Recht in niederländisches Recht umgesetzt wird. Vorstellbar wäre aber auch eine beratende Rolle in der Phase, in der die Verhandlungen stattfinden und die Vorschläge dem Rat, dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten vorgelegt werden. Seit der Novellierung des Gesetzes über den Staatsrat sind die Generalstaaten befugt, den Staatsrat um entsprechende Stellungnahmen zu bitten. Damit der Staatsrat nicht mit derartigen Ersuchen überflutet wird, könnte ein Kriterium formuliert werden, wonach nur Vorschläge in Frage kommen, die einen wesentlichen Einfluss auf die Rechtsordnung der Niederlande haben.⁵⁷

Eine Politisierung der Europadebatte setzt voraus, dass sich *alle* politischen Parteien entlang der aufgezeigten Linien aktiver und dezidierter aufstellen und dass die Bereitschaft besteht, über die Dauer der eigenen Amtszeit hinauszublicken und auch bei europarelevanten Themen Stellung zu beziehen, die vielleicht erst in einer späteren Legislaturperiode zur Entscheidung anstehen. Außerdem sollten sich die Politiker in der Frage, wie es mit der europäischen Zusammenarbeit weitergehen soll, klar und kohärent positionieren.

In diesem Zusammenhang weist der AIV auch auf die Bedeutung hin, die einem aktiven Beitrag der Wirtschaft zur Europadebatte und zur Schärfung des Bewusstseins für die Rolle zukommt, die die europäische Zusammenarbeit für die niederländische Volkswirtschaft spielt.

Referenden und verfassungsrechtliche Prüfung

Die niederländische Politik diskutiert schon seit langer Zeit ganz allgemein über den Nutzen und die Notwendigkeit von Referenden. Ohne zunächst Erfahrungen mit lokalen oder nationalen Themen zu sammeln, wurde 2005 die erste Volksbefragung in der Geschichte des Landes zu der Frage abgehalten: »Sind Sie für oder gegen die Zustimmung der Niederlande zum Vertrag über eine Verfassung für Europa?« Das Ergebnis ist bekannt, und weder Regierung noch Parlament haben seitdem die EU als Gegenstand eines Referendums ins Spiel gebracht. Das Abgeordnetenhaus hat allerdings einen Gesetzentwurf zu Volksbefragungen im allgemeinen vorgelegt, der im Frühjahr vom Senat beraten wird. Eine Bürgerinitiative, die 63 000 Unterschriften gesammelt hatte, hat erreicht, dass das Abgeordnetenhaus im Januar über die Notwendigkeit eines Referendums im Falle der Übertragung von Zuständigkeiten an die EU debattierte; dabei zeigte sich allerdings, dass es im Abgeordnetenhaus keine Mehrheit für die Einführung eines solchen Instruments gibt. Im Zuge der Debatte wurde jedoch der Antrag der Abgeordneten Omtzigt und Segers angenommen, mit dem der Staatsrat um Auskunft über mögliche stärkere Garantien bei der Übertragung von Zuständigkeiten gebeten wird.⁵⁸

Nach Auffassung des AIV trägt ein Referendum nicht zu einer strukturellen Lösung des Problems der unzureichenden demokratischen Kontrolle und des ungenügenden gesellschaftlichen Rückhalts der EU bei, und zwar nicht nur, weil es nicht ständig eingesetzt werden kann, sondern auch, weil die Vorteile nicht

57 Der Staatsrat ist bislang einmal in diesem Sinne tätig geworden, nämlich beim Entwurf des Datenschutzgesetzes.

58 Siehe Parlamentsdrucksache 33848-12, Abgeordnetenhaus, 21. Januar 2014.

die Nachteile überwiegen.⁵⁹ Wenngleich ein Referendum dem Bürger eine direkte Stimme im Beschlussfassungsverfahren gibt (vor allem im Falle eines verbindlichen Volksentscheids) und als Katalysator zur Steigerung des Interesses der Öffentlichkeit für EU-Angelegenheiten dienen kann, muss mit dem Staatsrat angemerkt werden, dass die gefühlte Kluft zwischen Bürgern und EU damit nicht automatisch kleiner wird. Zunächst einmal lässt ein Referendum wenig Spielraum für eine differenzierte und konstruktive Bestimmung des Standpunkts; man ist dafür oder dagegen und hat keinen Einfluss auf den Inhalt oder die Form der Entscheidung als solcher. Außerdem besteht die Gefahr, dass die Wirklichkeit zu stark vereinfacht wird.

So dürfte man beispielsweise die Frage nach der Übertragung von Zuständigkeiten an die Union nicht von den Fragen abkoppeln, welche Alternativen es gibt, wie sich die Probleme sonst effektiv lösen und wie sich die angestrebten Ziele anders erreichen lassen. Ein Referendum ist erst dann ein geeignetes Instrument, wenn die Bevölkerung frühzeitig, vollständig und inhaltlich korrekt informiert wurde, die Fragestellung eindeutig ist, die politischen Parteien klar Stellung bezogen haben und eine breitangelegte und ausgewogene öffentliche Debatte stattgefunden hat, in der die Argumente pro und kontra das gleiche Maß an Aufmerksamkeit erhalten haben. Die Erfahrungen mit dem Referendum zur Europäischen Verfassung aus dem Jahr 2005 zeigen, dass dies durchaus problematisch ist, gerade in den Niederlanden, in denen der Einsatz dieses Instruments kein Bestandteil der Verfassungstradition ist. Auch angesichts der Verflechtung von europäischer und nationaler Rechtsordnung ist ein Referendum nicht als Instrument geeignet, weil diese Verflechtung dann jedesmal wieder neu zur Diskussion gestellt und das Denken in Gegensätzen («Wir gegen Brüssel») neu belebt würde. Nach Auffassung des AIV ergibt sich aus dem System der repräsentativen Demokratie, dass die Bürger bei den regelmäßig stattfindenden Wahlen zum nationalen Parlament ihr Stimmverhalten von dem Stellenwert abhängig machen können, den sie den Positionen der einzelnen Parteien zu Europafragen beimessen. Derweil ist es die Aufgabe der Politiker, diese Positionen im Wahlkampf deutlich zu artikulieren und den jeweiligen Themen im Wettstreit mit der politischen Konkurrenz das Gewicht zu verleihen, das ihnen zukommt.

Abschließend weist der AIV auf den potentiellen Beitrag hin, den das Instrument einer verfassungsrechtlichen Prüfung zur Entwicklung eines europäischen politischen Bewusstseins und einer politischen Unionsbürgerschaft leisten kann. In Fällen wie der in Kapitel II.1 genannten Rechtssache Pringle geht es um wichtige europäische Entwicklungen, die von Bürgern vor ihr nationales Verfassungsgericht gebracht wurden, in diesem Fall in Irland. Aber auch in einigen anderen Mitgliedstaaten wie Deutschland oder Tschechien eröffnen Verfassungsgerichte den Bürgern die Möglichkeit, sich bezüglich der Richtung, in die sich die europäische Integration entwickelt, Gehör zu verschaffen und die Vereinbarkeit dieser Entwicklung mit der Verfassung des jeweiligen Landes von einer unabhängigen, nicht von politischen Interessen und Gegensätzen geleiteten Institution prüfen zu lassen. Ein Beispiel: Am 18. März 2014 hat das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe entschieden, dass der ESM-Rettungsschirm nicht gegen das Grundgesetz verstößt. Gegen das Urteil steht kein Rechtsmittel offen. Mehr als 37 000 Bürger hatten das Gericht angerufen, weil sie der Meinung waren, der ESM schränke die Entscheidungshoheit des Bundestages ein. Im September 2012

59 Diesbezügliche Erwägungen sind zum Teil zu finden in T. van den Brink und L.A.J. Senden (2013), »De Europese Unie en nationale soevereiniteit. Wel degelijk verenigbare grootheden« (Die Europäische Union und nationale Souveränität. Durchaus zu vereinbarende Größen), *Ars Aequi*, AA20130355, S. 370.

hatte das Gericht entsprechende Eilanträge bereits mit der Begründung abgelehnt, der ESM schränke die Haushaltsautonomie des Bundestages nicht ein. Mit seinem Urteil im Hauptsacheverfahren vom 18. März 2014 bekräftigte es diese Auffassung.⁶⁰ Dies zeigt, dass Verfassungsgerichte eine wichtige Rolle bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit europäischer Entwicklungen spielen können und der Europadebatte in Politik und Gesellschaft einen wichtigen Impuls geben können. Deshalb sollten Verfassungsgerichte auch nicht als Hindernis für die europäische Zusammenarbeit hingestellt werden, wie es hin und wieder geschieht. Vielmehr lohnt es sich nach Auffassung des AIV, sich näher mit dieser Frage zu befassen.

Politisierung auf europäischer Ebene und eine politische Unionsbürgerschaft

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1993 der Rechtsstatus des Unionsbürgers eingeführt. Mit diesem Status sind verschiedene Rechte verbunden, darunter das Recht, in anderen EU-Ländern zu wohnen, zu arbeiten oder zu studieren, dort an Kommunal- und Europawahlen teilzunehmen, und das Recht auf konsularischen Schutz in anderen EU-Mitgliedstaaten.

Der Europäische Gerichtshof hat die Unionsbürgerschaft zu einem grundlegenden Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten erklärt, der eine Ergänzung zu ihrem nationalen Status darstellt. Der Fokus liegt bisher auf der Stärkung und dem Schutz der individuellen Rechte der Unionsbürger und auf dem Bürger als Verbraucher. Der Bürgerschaftsbericht 2013 der EU-Kommission⁶¹ enthält ein Sammelsurium von Maßnahmen,⁶² aber auf die politische Ausgestaltung der Unionsbürgerschaft wird darin kaum eingegangen. Der neue Titel II des EU-Vertrags über die demokratischen Grundsätze der Union bietet dazu Anknüpfungspunkte, weil er einen Zusammenhang nicht nur mit verschiedenen Aspekten der partizipierenden und direkten Demokratie, sondern auch mit der Unionsbürgerschaft herstellt. Die politische Unionsbürgerschaft könnte auf verschiedenen Wegen gestärkt werden.⁶³

Zuallererst ist in diesem Zusammenhang an die Politisierung der Kandidatenauswahl für die Europäische Kommission zu denken. Um das Interesse bei den niederländischen Bürgern für die Wahlen zum Europäischen Parlament zu fördern und damit die Kluft zwischen ihnen und der EU-Verwaltung weiter zu schließen, könnten die niederländischen Parteien aufgefordert werden, ihre Kommissionskandidaten vorab zu benennen oder sie in ihre Wahlliste aufzunehmen. Wie im Gutachten »Die Niederlande und das Europäische Parlament« festgestellt, ist es für transnationale Wahllisten noch zu früh. Dafür ist

60 Siehe: <<http://www.nieuws.nl/economie/20140318/ESM-niet-in-strijd-met-Duitse-wet>>.

61 Europa Nu (2013), »Bürgerschaftsrapport 2013: concrete manieren voor versterking rechten burgers« (Bürgerschaftsbericht 2013: konkrete Möglichkeiten, die Rechte der EU-Bürger zu stärken), siehe: <http://www.europa-nu.nl/id/vj9gm6b6xjps/nieuws/burgersrapport_2013_concrete?ctx=vh6ukzb3nnt0>.

62 Diese Maßnahmen variieren von der Reduzierung des Verwaltungsaufwands in den Mitgliedstaaten und der Schaffung eines Qualitätsrahmens für Praktika über die grenzüberschreitende Anerkennung von Prüfzertifikaten für Kraftfahrzeuge und einen EU-Behindertenausweis bis hin zu EU-Musterdokumenten für die Benennung und Lösung von Fällen, in denen Unionsbürger beim Umzug in ein anderes EU-Land das Wahlrecht bei den nationalen Wahlen in ihrem Herkunftsland verlieren.

63 E. Hirsch Ballin (2014), *Citizens' Rights and the Right to be a Citizen*, Leiden: Brill.

die nationale Identifikation noch zu stark, und auch gibt es noch keinen hinreichend entwickelten europäischen öffentlichen Raum für Diskussion und Meinungsbildung. Es wäre allerdings sinnvoll, auf dem Stimmzettel zu vermerken, zu welcher Parteienfamilie oder Allianz die betreffende Partei gehört. Nach Ansicht des AIV würde sich eine Direktwahl des Kommissionspräsidenten positiv auf die Bindung der Bürger an die EU und ihre Identifizierung damit auswirken.

Oft werden die Europäische Kommission und die Brüsseler Bürokratie in einem Atemzug genannt. Die Identifizierung mit der Kommission ist gering zu nennen, und ihr Image ist das einer technokratischen Gesetzgebungsmaschine. Der Umstand, dass sie aus 28 Mitgliedern besteht, verstärkt diesen Eindruck noch: eine Kommission mit jeweils einem Vertreter aus allen Mitgliedstaaten öffnet noch mehr Gesetzgebung Tür und Tor. Die Geschichte lehrt, dass die Erhöhung der Zahl der Kommissare einen Anstieg der Zahl der Generaldirektionen nach sich zieht. Der AIV ist der Meinung, dass dies sowohl für die Input- als auch für die Outputlegitimität der EU schlecht ist; er hält es für ratsam, die Verkleinerung der Kommission 2018 schnell durchzuführen und bis dahin dem neuen Präsidenten Spielraum zu gewähren, die Kommission zu straffen und die Zuständigkeiten neu zu ordnen. Das könnte bedeuten, dass nur eine Kernkommission berechtigt wäre, Gesetzgebungsvorschläge vorzulegen.⁶⁴

Die Kommission versucht allerdings, über die Anhörungspraxis, die sie in den vergangenen Jahren aufgebaut und die jetzt in Titel II vertraglich verankert worden ist, einen europäischen öffentlichen Raum zu schaffen. Die entsprechenden Bestimmungen verpflichten nicht nur die Kommission, vor der Einbringung von Gesetzentwürfen »umfangreiche Anhörungen« durchzuführen, sondern auch das Europäische Parlament und den Rat, einen transparenten und regelmäßigen Dialog mit repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu pflegen.⁶⁵ Diese Einbeziehung soll zu einer qualitativen Verbesserung der Politik (bessere Outputlegitimität) und zu einer intensiveren Beteiligung der jeweiligen Akteure und Bürger in den europäischen Entscheidungsfindungsprozess (mehr Inputlegitimität) führen.⁶⁶ Ein glaubwürdiger Rechtsetzungsprozess bedarf des frequenten und intensiven Austauschs qualitativ relevanter Informationen zwischen Experten aus verschiedenen Bereichen, Beamten und Gesetzgebern. Dabei kommt es darauf an, das richtige Verhältnis zu finden zwischen transparenten und offenen Konsultationen und informellen Diskussionen und Debatten, die nicht in der Öffentlichkeit geführt werden. Die Europäische Kommission und das Europäische Parlament bieten ein für niederländische Verhältnisse hohes Maß an Offenheit und Öffentlichkeit und beziehen Tausende von Lobbyverbänden sowohl aus dem privaten als auch dem öffentlichen Bereich ein. Diese europäischen Institutionen stehen in ständigem Kontakt mit Bürgervereinen, Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen, Handels- und Berufsverbänden, Gewerkschaften, Thinktanks, regionalen

64 Beirat für internationale Fragen (AIV), »Een brug tussen burgers en Brussel: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie« (Eine Brücke zwischen den Bürgern und Brüssel: hin zu mehr Legitimität und Handlungsfähigkeit für die Europäische Union), Gutachten Nr. 27, Den Haag, Mai 2002, und Anschlussgutachten (mit demselben Titel), Nr. 32, Den Haag, April 2003.

65 Artikel 11 Absätze 1 bis 3 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 2 des Protokolls Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Proportionalität.

66 Europäische Kommission, »Ihre Stimme in Europa: Konsultationen«, siehe: <http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm>.

und kommunalen Verwaltungen und mit vielen anderen mehr. Lobbyverbände sind sich des gewachsenen Einflusses des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozess bewusst, und deshalb ist es nach der Europäischen Kommission ihr wichtigster Ansprechpartner.⁶⁷

Einerseits sind diese Kontakte sowohl für den demokratischen Gehalt der europäischen Beschlussfassung als auch für die Angemessenheit der Politik, die sich an der Realität und am Bedarf zu orientieren hat, unverzichtbar. Andererseits weisen Kritiker darauf hin, dass relativ kleine Gruppen durch diese intensive Lobbyarbeit einen unverhältnismäßig großen Einfluss auf die Beschlussfassung ausüben können. Und bekanntlich stammten Textentwürfe der Kommission oder Änderungsvorschläge von EU-Abgeordneten in einigen Fällen sogar direkt aus der Feder von Lobbyisten oder nationalen Beamten. Die Beschlussfassung muss so transparent wie möglich, innerhalb der gesetzlichen Vorschriften und unter Berücksichtigung ethischer Grundsätze erfolgen, wobei unangemessener und ungesetzlicher Druck sowie Kungelei vermieden werden müssen. Zu diesem Zweck haben Parlament und Kommission ein Transparenzregister geschaffen, in dem sich Lobbyisten registrieren müssen. Damit verpflichten sie sich, einen Verhaltenskodex einzuhalten. Schätzungen zufolge sind in Brüssel 15 000 Lobbyisten zeitlich befristet oder ständig aktiv, 3500 von ihnen sind in das Register eingetragen. Es darf die Frage gestellt werden, ob dieser rechtliche Rahmen hinreichende Garantien bietet.

Die Bürger können auf ein von der Europäischen Kommission herausgegebenes Konsultationspapier reagieren; 2014 haben sie die Möglichkeit, zu 20 Themen ihre Meinung einzubringen. Die Kommission veröffentlicht die Reaktionen im Internet und erhöht damit die Transparenz des Verfahrens. Sie ist gehalten, die Reaktionen bei der Erstellung des Gesetzentwurfs zu berücksichtigen, sie ist aber nicht verpflichtet, sie umzusetzen. Der tatsächliche Einfluss auf die Politik ist deshalb nicht direkt sichtbar. Evaluierungen der Konsultationspraxis der Kommission haben ergeben, dass nur wenig Zufriedenheit über das Feedback vonseiten der Kommission besteht; auch kann man bisher nicht von einem Partizipationsrecht der Bürger sprechen. Der Kommission ist es also weitgehend selbst überlassen, ob sie Konsultationen durchführt und, wenn ja, wen sie einbezieht und was sie mit den eingegangenen Reaktionen macht. Es empfiehlt sich zu prüfen, wie die europäische Konsultationspraxis in der Zukunft besser gestaltet werden könnte, etwa im Rahmen eines europäischen Verwaltungsverfahrensgesetzes, das derzeit diskutiert wird und das allgemeine Regeln für eine gute europäische Verwaltung enthalten müsste.

Ein zweiter, direkterer Beitrag zu einem europäischen öffentlichen Raum und eine Art, Einfluss auf die europäische Beschlussfassung zu nehmen, ist die Organisation einer Europäischen Bürgerinitiative (EBI).⁶⁸ Auch die EBI hat ihren Ursprung in vorgenanntem Titel II, und seit dem 1. April 2013 kann jeder Bürger eine Bürgerinitiative auf den Weg bringen, um die Europäische Kommission aufzufordern, in einem bestimmten Sachgebiet einen Rechtsakt vorzuschlagen. Damit die Kommission die Bürgerinitiative bearbeitet,

67 Beirat für internationale Fragen (AIV), »Nederland en het Europees Parlement: investeren in nieuwe verhoudingen« (Die Niederlande und das Europäische Parlament: in ein neues Verhältnis investieren), Gutachten Nr. 81, Den Haag, November 2012.

68 Europäische Kommission, »Die Europäische Bürgerinitiative: Amtliches Register«, siehe: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/basic-facts?lg=de>.

müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllt sein: Innerhalb von 12 Monaten nach Ankündigung der Initiative müssen mindestens 1 Million Unterschriften von Bürgern aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten gesammelt worden sein. Auch muss das Thema in den Anwendungsbereich der Verträge und das Initiativrecht der Kommission fallen.

Die EBI gibt den Bürgern die Möglichkeit, ein Thema auf die europäische Gesetzgebungsagenda zu setzen, doch ohne die Verpflichtung der Kommission, daraufhin gesetzgeberisch tätig zu werden, bleibt der Einfluss dieses Instruments beschränkt.⁶⁹ Immerhin muss die Kommission in einer Anhörung im Europäischen Parlament darlegen, was sie mit der betreffenden Initiative zu tun gedenkt und warum. Es ist abzuwarten, in welchem Umfang von der Bürgerinitiative Gebrauch gemacht wird und wie die Kommission darauf reagiert. Derzeit werden sieben Initiativen vorbereitet, die thematisch von der Legalisierung von Cannabis und der Zulassung der elektronischen Zigarette bis hin zum Medienpluralismus reichen. Am 20. Dezember 2013 wurde die erste Bürgerinitiative, die den Namen Right2Water trägt, mit mehr als 1,6 Mio. Unterschriften, darunter 22 000 aus den Niederlanden, der Kommission unterbreitet.⁷⁰ Sie fordert die Kommission zur Vorlage eines Gesetzesvorschlags auf, der das Menschenrecht auf Wasser und sanitäre Grundversorgung für alle EU-Bürger anerkennt. In ihrer Antwort vom 19. März 2014⁷¹ kündigt die Kommission sieben Maßnahmen an, aber nicht den von der Bürgerinitiative geforderten Rechtsakt, der festschreibt, dass die Wasserversorgung nicht den Binnenmarktregeln unterworfen werden darf; das Primat hierfür liegt bei den Mitgliedstaaten (Artikel 345 AEU-Vertrag). Sie wird unter anderem eine öffentliche Konsultation zur Trinkwasserrichtlinie einleiten, die Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften überwachen und den Austausch bewährter Praktiken zwischen den Mitgliedstaaten fördern. Angesichts des langen Verfahrens und der Kosten für die erforderlichen Prozesse zur Überprüfung aller Unterschriften in 25 Mitgliedstaaten kann die Reaktion der Kommission als enttäuschend angesehen werden.

Der AIV vertritt die Auffassung, dass die politischen Parteien dieses Instrument bei den Bürgern bekannter machen und gegebenenfalls eine koordinierende und informierende Rolle übernehmen sollten. Auch wäre es wichtig, dass in Zukunft sein Nutzen und seine Anwendungsvoraussetzungen beurteilt werden.

IV.2 Stärkung der rechtlichen Legitimität

Nicht nur die demokratische und verwaltungsmäßige Legitimität des Prozesses der europäischen Zusammenarbeit können verstärkt werden, sondern auch die rechtliche, was das Vertrauen in den Prozess vergrößern könnte. Bei der rechtlichen Legitimität geht es nicht nur um die Rechtmäßigkeit, sondern auch um die Sorgfalt im europäischen Beschlussfassungsprozess in den Bereichen Gesetzgebung und Verwaltung.

69 Mehr hierzu bei L.A.J. Senden (2011), »Het Europees burgerinitiatief. Symboolwetgeving of daadwerkelijke democratische versterking van de Unie?«, Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht, 2011, afl. 9. (Die Europäische Bürgerinitiative. Symbolgesetzgebung oder tatsächliche demokratische Stärkung der Union?, Niederländische Zeitschrift für Europäisches Recht, 2011, Ausgabe 9).

70 Teletekst (Videotext), 17. Februar 2014.

71 Siehe: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-277_de.htm>, <http://ec.europa.eu/transparency/index_de.htm>.

Bessere Gesetzgebung

Die Kommission hat in den letzten zwei Jahrzehnten Schritt für Schritt eine Gesetzgebungspolitik entwickelt, die auf die Bekämpfung der Überregulierung, die Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung sowie die Konsolidierung und Vereinfachung der bestehenden Rechtsvorschriften ausgerichtet ist.⁷² Im Rahmen ihrer Folgenabschätzung im Hinblick auf geplante Gesetzgebung befasst sie sich denn auch nicht nur mit einer besseren Begründung des Mehrwerts, den das Handeln der Union mit sich bringt, sondern auch mit dessen Intensität, Organisation und Gestaltung. Es geht dabei nicht nur um eine Kosten-Nutzen-Analyse, sondern insbesondere auch um die Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt.⁷³ Nach Auffassung des AIV empfiehlt es sich, das Konzept der Gesetzesfolgenabschätzung in der Zukunft weiterzuentwickeln. So führt mittlerweile auch das Europäische Parlament Folgenabschätzungen durch – ein koordiniertes, institutionenübergreifendes Vorgehen lässt aber noch immer auf sich warten. Auch der Rat sollte Folgenabschätzungen vornehmen, vor allem, wenn er Gesetzesvorlagen zu ändern beabsichtigt. Darüber hinaus müsste man sich auch intensiv mit der Frage der Umsetzung beschäftigen: Besteht hinreichende Gewissheit, dass die Mitgliedstaaten für die Einhaltung der geplanten Rechtsnormen werden sorgen können? Erfahrungen im Bereich Wirtschaft und Finanzen zeigen, dass dieser Punkt in der Vergangenheit zu wenig beachtet worden ist. Und schließlich kann noch einmal die Frage in den Raum gestellt werden, ob es wünschenswert oder nötig ist, ein eigenständiges europäisches Beratungsorgan (ähnlich dem niederländischen Staatsrat) zu schaffen, das die Qualität der geplanten Rechtsvorschriften im Auge behält und Empfehlungen dazu verfasst. In diesem Zusammenhang wäre es vorstellbar, dass der jetzige Ausschuss für Folgenabschätzung, der für die Kommission die Qualität der durchgeführten Folgenabschätzungen beurteilt, sich zu einer unabhängigen Institution weiterentwickelt.

Bessere Verwaltung

Das öffentliche Bild von der Entscheidungsfindung in der EU wird stark von den Beratungen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat bestimmt, die nicht selten im Zeichen von Krisen stehen und sich oft bis tief in die Nacht ziehen. Obwohl die EU sich vertraglich verpflichtet hat, Transparenz walten zu lassen, was ihr Handeln anbelangt, lässt die Offenheit im Hinblick auf den Zugang zu verfügbaren Informationen und Dokumenten zu wünschen übrig. Man kann sogar von einer Kultur der Geheimhaltung sprechen. Die Art und Weise, wie insbesondere der Rat die Vorschriften zur Öffentlichkeit von Dokumenten anwendet, schränkt die Möglichkeiten der parlamentarischen Kontrolle ein.⁷⁴

Das Problem mit der Geheimhaltung kommt bei der EU auf verschiedenen Ebenen zum Tragen. Bei der amtlichen Vorbereitung von Gesetzesvorlagen auf der unteren Ebene ist der Beitrag der Mitgliedstaaten in den Arbeitsgruppen, in denen die Vorschläge der

72 Europäische Kommission, »Intelligente Regulierung«, siehe: <http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_de.htm>.

73 Siehe die Leitlinien zur Folgenabschätzung der Europäischen Kommission; ausführlicher: A.C.M. Meuwese (2008), »Impact Assessment in EU Lawmaking«, Kluwer Law International, 2008.

74 D. Curtin (2013), »Challenging Executive Dominance in European Democracy«, Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series 2013-09, Dezember 2013, S. 23 f.

Kommission besprochen werden, infolge der weitgehenden Geheimhaltung nahezu unsichtbar. Zu Unrecht werden diese Beratungen eher als diplomatische Verhandlungen denn als Teil des Gesetzgebungsprozesses verstanden, der sich möglichst transparent vollziehen sollte. Auf höchster politischer Ebene äußert sich das Problem darin, dass der Europäische Rat, ECOFIN und die Eurogruppe wichtige Entscheidungen häufig auf informellen Sitzungen treffen, an denen nur wenige Berater teilnehmen, wobei es oft kaum schriftliche Dokumente gibt. Die anschließenden formellen Beratungen sind dann eine Scheinveranstaltung. Auch diese Praxis schwächt die Position der Parlamente gegenüber den Räten.⁷⁵ Häufig lässt sich nicht genau sagen, welche Mitgliedstaaten sich für einen bestimmten Vorschlag starkmachen und welche nicht. Bei der Kommission lässt sich ebenfalls oft schwer einschätzen, welche politischen Erwägungen sie bei der Formulierung länderspezifischer Maßnahmen anstellt, auf die weiter oben bereits Bezug genommen wurde. Der AIV ist davon überzeugt, dass größere Offenheit dazu beitragen könnte, das Vertrauen der Bürger in die EU-Organe zu stärken.

Nach Artikel 298 AEU-Vertrag können das Parlament und der Rat per Verordnung Regelungen im Hinblick auf eine »offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung« erlassen. Inzwischen liegt ein von der Wissenschaft ausgearbeiteter und vom Parlament unterstützter Vorschlag für ein europäisches Verwaltungsverfahrensgesetz vor, das Vorschriften für eine gute europäische Verwaltung enthält.⁷⁶ Der AIV unterstützt die Weiterentwicklung dieses Ansatzes.

75 D. Curtin (2013), a.a.O., S. 24 ff.

76 Siehe: <<http://epthinktank.eu/2013/01/12/a-law-of-administrative-procedure-for-the-eu/>>, zuletzt abgerufen am 7. April 2014.

V Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Einführung

Der Prozess der Entfremdung des Bürgers von Verwaltung und Politik vollzieht sich schon seit längerem und kommt in einem verringerten Vertrauen in die politischen Institutionen zum Ausdruck. Die Europäische Union handhabt auf allen Ebenen demokratische Checks and Balances, doch kann das nicht verhüllen, dass die Bürger das Gefühl haben, nicht in die EU-Beschlussfassung einbezogen zu werden. Sie haben den Eindruck, keinen Einfluss auf die Brüsseler Institutionen zu haben, von einer unaufhaltsam wachsenden Zahl von europäischen Vorschriften regiert zu werden, die von einer »fremden Behörde« erlassen werden, ohne dass das eigene Mitgliedsland dabei etwas zu sagen hätte. Da das Parlament die Debatte über EU-Themen bislang nicht in echte Politik umzusetzen verstanden hat, verschwindet die Entwicklung der europäischen Beschlussfassung aus dem Blickfeld der niederländischen Bürger. Angesichts der Tatsache, dass detaillierte und technische EU-Themen sowie eine Vielzahl kleinerer EU-Entscheidungen in Teilbereichen letztlich doch große Bedeutung für die Richtung haben, in die sich die Union entwickelt, entsteht bei den Wählern ein Gefühl der »Verwaisung«.

Frage 1 – Wo liegt nach Ansicht des AIV der Schlüssel zur Stärkung der demokratischen Legitimität: beim nationalen Parlament, beim Europäischen Parlament, in einer Kombination oder woanders?

Der AIV ist der Ansicht, dass das Unbehagen vieler Bürger an der EU vielfältige Ursachen hat und dass die Stärkung der demokratischen Legitimität der Union zwar nötig ist, dass sie allein aber nicht ausreicht, das Vertrauen in der Bevölkerung wiederherzustellen. Es wäre falsch, allein auf die Neuordnung der Institutionen und die Änderung von Verfahren zu setzen. Der Schlüssel zu mehr Rückhalt in der Bevölkerung liegt vielmehr in einem Zusammenspiel aus institutionellen und nichtinstitutionellen Maßnahmen und Aktionen, d. h. in einem mehrgleisigen Ansatz. Neben Maßnahmen und Aktionen auf europäischer Ebene müssen auch Lösungen gefunden werden, die zu einer Stärkung der institutionellen Legitimität von Demokratie, Verwaltung und Justiz in den Mitgliedstaaten selbst beitragen. Dabei muss auch nachdrücklich die Sicherung der Qualität des Rechtsstaats die ihr gebührende Aufmerksamkeit erhalten.

Der AIV ist zudem davon überzeugt, dass sich die europäische Politik nur dann demokratisch legitimieren lässt, wenn sich Regierende und Volksvertreter der Mitgliedstaaten für sie starkmachen. Darum ist es von ganz entscheidender Bedeutung, dass sie sich nicht – wie bislang häufig der Fall – von den europäischen Institutionen distanzieren, sondern dass sie in ihrem Verhalten und ihrer Kommunikation den Bürgern deutlich machen, dass sie selbst Teil des europäischen Beschlussfassungsprozesses sind und entsprechend auch Verantwortung für die getroffenen Beschlüsse tragen. Gleichermäßen wichtig ist, dass die politische Führung konsequent und mit Überzeugungskraft eine prägnante Vorstellung von den Aufgaben der EU vermittelt.

Aus Sicht des AIV steht der große Wert der Europäischen Union auch künftig nicht in Frage. Es ist unwahrscheinlich, dass die europäischen Länder ohne die bindende Kraft der EU in der Lage wären, in einer sich stark verändernden Welt ihre Interessen und

Werte effektiv zu schützen.⁷⁷

Optimierung der bestehenden Mechanismen und Instrumente

- Kern der Empfehlungen des AIV in Bezug auf die Institutionen ist eine Stärkung der Kontrollfunktion der nationalen Parlamente, wobei das Verhältnis zwischen ihnen und dem Europäischen Parlament nicht in eine Nullsummenperspektive gestellt werden darf. Eine enge Zusammenarbeit zwischen beiden ist geboten (was auch im AIV-Gutachten Nr. 81 gefordert wurde), und das Europäische Parlament sollte sich im Hinblick auf die neue Rolle der nationalen Parlamente weniger defensiv verhalten. In einigen Politikbereichen (z. B. Binnenmarkt, Strafrecht, flankierende Themenfelder) kann möglicherweise mit einem verschärften Gelbe-Karte- bzw. Rote-Karte-Verfahren etwas erreicht werden, aber auf Gebieten wie der Economic Governance ist von diesem Ansatz kaum etwas zu erwarten, da die nationalen Parlamente hier nur eine untergeordnete Rolle spielen. Nach Ansicht des AIV sollte die Stärkung der Legitimität hier vor allem im Bereich der Verwaltung erfolgen, und zwar über die Stärkung anderer nationaler Institutionen wie etwa der Rechnungshöfe.
- Seit der Stärkung der Verwaltung auf europäischer Ebene befassen sich die Fachausschüsse des Abgeordnetenhauses häufiger mit europäischen Themen. Nach Auffassung des AIV sind hier aber noch Verbesserungen möglich, z. B. in Form einer strategischen Synchronisierung der Tagesordnungen in dem Sinne, dass über europäische Themen gleichzeitig auf nationaler und europäischer Ebene debattiert wird, oder in Form gemeinsamer Briefings von Ministern mit Abgeordneten des Europäischen Parlaments. Die WWU-Debatten werden bereits auf nationaler und europäischer Ebene synchron geführt, sie könnten ein Beispiel für andere Themenfelder sein.
- Nach Artikel 298 AEU-Vertrag können das Parlament und der Rat per Verordnung Regelungen im Hinblick auf eine »offene, effiziente und unabhängige europäische Verwaltung« erlassen. Inzwischen liegt ein von der Wissenschaft ausgearbeiteter und vom Parlament unterstützter Vorschlag für ein europäisches Verwaltungsverfahrensgesetz vor, das Vorschriften für eine gute europäische Verwaltung enthält. Der AIV unterstützt die Weiterentwicklung dieses Ansatzes.
- Der AIV stellt fest, dass die Einbeziehung von Abgeordneten des Europäischen Parlaments in die Arbeit des Abgeordnetenhauses sowie die interparlamentarische Arbeit (darunter die Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC), aber auch die interparlamentarische Konferenz zur wirtschafts- und finanzpolitischen Steuerung (Artikel-13-Konferenz)) noch ausbaufähig sind. Mitglieder und Leitung des Abgeordnetenhauses haben im Zuge der verstärkten wirtschaftlichen und haushaltspolitischen Überwachung sowie deren Koordinierung viel Energie in den Dialog mit der Kommission gesteckt, aber bei der Zusammenarbeit im Rahmen der COSAC (bei der die Niederlande immer nur mit einer kleinen Delegation vertreten sind) und der Artikel-13-Konferenz ist noch viel Luft nach oben.

77 Näheres hierzu bei: J. Holslag (2014), *De Kracht van het Paradijs. Hoe Europa kan overleven in de Aziatische Eeuw* (Die Kraft des Paradieses. Wie Europa im asiatischen Jahrhundert überleben kann), Antwerpen, Verlag: De Bezige Bij.

- Oft weiß man nicht genau, welche Mitgliedstaaten sich für einen bestimmten Vorschlag starkmachen und welche nicht. Und bei der Kommission ist es ebenfalls schwer nachzuvollziehen, von welchen politischen Erwägungen sie sich bei der Verfassung der länderspezifischen Maßnahmen leiten lässt. Der AIV ist davon überzeugt, dass größere Offenheit das Vertrauen der EU-Bürger in die Institutionen der EU stärken könnte. Mehr Vertrauen erfordert mehr Transparenz bei den Verfahren. Der AIV empfiehlt, dass die Gespräche sowohl auf der Ebene des Rats als auch der Mitgliedstaaten fortgesetzt werden mit dem Ziel, Dokumente zu erschließen und von der Einstufung »Limité« zu befreien.

Neue Instrumente für die Zukunft

- Der AIV hält eine Beschäftigung mit der Frage für sinnvoll, ob eine verfassungsrechtliche Prüfung, wie sie in verschiedenen anderen Mitgliedstaaten üblich ist, in den Niederlanden nützlich und wünschenswert ist. Eine solche Prüfung gibt den Bürgern die Möglichkeit, sich bezüglich der Richtung, in die sich die europäische Integration entwickelt, Gehör zu verschaffen und die Vereinbarkeit dieser Entwicklung mit der Verfassung des jeweiligen Landes von einer unabhängigen, nicht von politischen Interessen und Gegensätzen geleiteten Institution prüfen zu lassen. Davon könnte auch ein wichtiger Impuls sowohl für die politische als auch die gesellschaftliche Debatte über Europa ausgehen.
- Eine große Kommission ist wie eine Einladung zu mehr Gesetzgebung. Die Reflexe sind nahezu immer dieselben gewesen: mehr Kommissare bedeuteten mehr Generaldirektionen, die, um ihre Existenzberechtigung unter Beweis zu stellen, Vorlagen produzierten. Der AIV spricht sich für eine Verkleinerung der Kommission aus, die 2018, nach einer neuerlichen Diskussion im Rat, möglichst rasch verwirklicht werden sollte. Es empfiehlt sich, dass der nächste Kommissionspräsident im Herbst 2014 mit der Verschlinkung und Zusammenlegung von Zuständigkeiten beginnt und dass das Recht zur Vorlage von Legislativvorschlägen auf den Präsidenten und die Vizepräsidenten beschränkt wird. Faktisch würde dadurch eine Kernkommission entstehen (sog. Two-Tier-Kommission).⁷⁸ Der AIV ist mit Blick auf die angestrebte Straffung der Arbeit ein großer Befürworter solcher Pläne.
- Nach Meinung des AIV sollte das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung in Zukunft weiterentwickelt werden. Nach wie vor fehlt ein koordiniertes, interinstitutionelles Konzept. Es sollten beispielsweise auch auf der Ebene des Rates Folgenabschätzungen vorgenommen werden, nicht zuletzt dann, wenn dieser Änderungen an Legislativvorschlägen vornimmt. Darüber hinaus sollte ausdrücklich nicht nur die Frage der Regulierung im Fokus stehen, sondern auch die Umsetzbarkeit geplanter europäischer Vorschriften.

Economic Governance

- Auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik müssen die bestehenden Systeme noch reifen, doch scheint das niederländische Parlament den bestehenden Spielraum voll zu nutzen. Der AIV weist darauf hin, dass die erforderliche Ausweitung der Unterstützung und die breitere Streuung des Wissens noch zusätzlicher

⁷⁸ Außenminister Timmermans äußerte sich entsprechend in seiner Rede am 20. Mai 2013 in London. Siehe: <http://unitedkingdom.nlembassy.org/news/2013/may/game-of-thrones-speech-timmermans.html>.

Aufmerksamkeit bedarf.⁷⁹ Das Wissen konzentriert sich zu stark bei einem Berichterstatter und einigen Abgeordneten. Deshalb empfiehlt der AIV, dass das Abgeordnetenhaus einen Ausschuss für das Europäische Semester einrichtet und dass zusätzliche fachliche Unterstützung aus der Verwaltung bereitgestellt wird.

- Zwar besteht nach Auffassung des AIV in Bezug auf das Europäische Semester nur wenig Spielraum für eine Stärkung der demokratischen Legitimität über die nationalen Parlamente, doch gibt es aus seiner Sicht noch hinreichend Möglichkeiten zur Stärkung der Legitimität der Verwaltung. So werden unabhängigere, nationale Institutionen wie der Rechnungshof oder dem niederländischen Büro für Wirtschaftsanalyse (CPB) vergleichbare Organe einen Beitrag zu den notwendigen Wirtschafts- und Finanzreformen in den Mitgliedstaaten leisten und dafür sorgen, dass diese robuster werden. Denn die EU hat ein Interesse an starken, zuverlässigen Institutionen im Bereich der makroökonomischen Politik auf nationaler Ebene. Wenn schwächere Mitgliedstaaten den Anschluss verlieren, wird die EU unweigerlich führend in puncto Datensammeln, Datenanalyse und Beratung auf diesem Gebiet. Dies hält der AIV nicht für erstrebenswert. Vielmehr ist er der Auffassung, dass dem CPB vergleichbare Organe innerhalb der Union eine gesetzlich verankerte unabhängige Funktion haben sollten. Der AIV fordert die Regierung auf, sich in der Union für eine entsprechende gesetzliche Regelung der Unabhängigkeit einzusetzen.
- Der AIV ist nicht dafür, bei der Umsetzung des Two-Pack dem Staatsrat eine Rolle als Haushaltsorgan zu übertragen, das darüber urteilt, inwieweit die Regierung die Rechtsvorschriften aus Brüssel einhält. Der Staatsrat ist ein Beratungsorgan und sollte keine eigenständigen Urteile über die Frage abgeben, ob die Niederlande die EU-Haushaltsvorgaben einhalten oder nicht. Abgesehen davon sollte das Beratungsorgan Staatsrat nicht als Spezialist für Haushaltsfragen ausgestattet werden, einschließlich aller Ressourcen, die dafür als erforderlich angesehen werden. Diese Rolle steht einem starken und unabhängigen CPB zu, das über einen Großteil der erforderlichen Kapazität bereits verfügt.
- Das Europäische Parlament sollte im Rahmen des Europäischen Semesters eine größere Rolle spielen. Der Gedankenaustausch sowohl mit der Kommission als auch mit dem Europäischen Rat während des Frühjahrsgipfels sollte weniger unverbindlich sein und mehr umfassen als nur den Prozess des Europäischen Semesters. Das bedeutet, dass das Europäische Parlament sich auch inhaltlich zu den Prioritäten für Wachstum und Beschäftigung äußern können muss und dass die Kommission die Standpunkte eingehender begründen muss, wenn sie von der Linie des Parlaments abweicht.
- Um die Unabhängigkeit und Objektivität der Analyse der wirtschaftlichen Situation weiter zu fördern, sollte nach Meinung des AIV erwogen werden, in Brüssel – nach Vorbild von Eurostat – eine autonome Behörde für die Daten einzurichten, die von den nationalen Institutionen angeliefert werden. Dadurch ließe sich das Vertrauen der Bürger in das Europäische Semester erhöhen.
- Der AIV ist, anders als der Staatsrat, kein Befürworter eines eigenen Parlaments für die Euroländer, weil dies zu einem Schisma zwischen den 18 Mitgliedern der

79 Swedish Institute for European Policy Studies (2014), »Scrutiny in Challenging Times – National Parliaments in the Eurozone Crisis«, European Policy Analysis, 2014:1.

Eurozone und den anderen Mitgliedstaaten der Union führen würde. Die Distanz zu Großbritannien würde zu groß, und möglicherweise würde dies zu negativen Anreizen jenseits des Ärmelkanals führen. Auch würde ein zusätzliches Parlament die Bürger verwirren. Stattdessen spricht sich der AIV für die maximale Nutzung von Artikel 13 des Fiskalpakts aus, und er ruft deshalb das Parlament auf, diesen interparlamentarischen Prozess so umfassend wie möglich umzusetzen. Eventuell könnte man darüber nachdenken, im Europäischen Parlament einen Unterausschuss für die Eurozone einzurichten; allerdings scheint es dafür im Parlament keine Mehrheit zu geben. Der AIV plädiert für regelmäßige intensive Gespräche zwischen dem zuständigen EU-Kommissar und dem nationalen Parlament über die länderspezifischen Empfehlungen, die einen Änderungsantrag bzw. ein Verhandlungsmandat Richtung Regierung nach sich ziehen. Darüber hinaus ist er der Auffassung, dass die demokratische Rechenschaftslegung der Troika, bestehend aus Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds, große Defizite aufweist und nachhaltiger gestaltet werden sollte. Die heutigen Ad-hoc-Briefings im Europäischen Parlament über Programmländer müssen in einer interinstitutionellen Vereinbarung niedergelegt werden.

- Die Stellung des EU-Kommissars muss verbessert werden. Der heutige Kommissar Olli Rehn nimmt an den ECOFIN-Beratungen und der Eurogruppe teil, angesichts der großen Bedeutung seines Aufgabenbereichs spräche aber viel dafür, dass er, wie der Hohe Vertreter, auch eine permanente Einladung zur Teilnahme am Europäischen Rat erhält. Das würde seine Autorität und seine politische Unabhängigkeit stärken. Eine Erhöhung seines Status, der mit dem des Hohen Vertreters vergleichbar ist, wäre aus denselben Gründen erwägenswert.

Politisierung und Bürgerbeteiligung

- Die politische Debatte im Abgeordnetenhaus ist überwiegend Sache der EU-Spezialisten. Zwecks Erhöhung der demokratischen Legitimität und damit des Rückhalts in der Bevölkerung empfiehlt der AIV, dass die Fraktionsvorsitzenden und der Ministerpräsident nachdrücklich selbst die Debatte zur Lage der Union führen. Darüber hinaus könnte das Abgeordnetenhaus eine wöchentliche EU-Fragestunde einführen und regelmäßig eine Rechenschaftsdebatte abhalten.
- Das Abgeordnetenhaus debattiert jedes Jahr über das Arbeitsprogramm der Kommission. Es empfiehlt sich, auch die strategischen Ziele des Europäischen Rates zum Gegenstand einer Debatte zwischen Regierung und Parlament zu machen. Außerdem sollte das Abgeordnetenhaus aus Sicht des AIV die Bürger noch häufiger und früher als bisher zu EU-Fragen konsultieren, z. B. zu den Weiß- und Grünbüchern der Kommission. Dann erführe das Abgeordnetenhaus in einem frühen Stadium, was Bürger, Wirtschaft und Zivilgesellschaft darüber denken.
- Der Vertrag von Lissabon bietet die Möglichkeit einer größeren politischen Einbeziehung der Bürger, weil der Europäische Rat bei der Nominierung des Kommissionspräsidenten das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament berücksichtigen muss. Dies führt derzeit im Zusammenhang mit der Nominierung eines Kandidaten für dieses Amt zu einer intensiveren politischen Debatte innerhalb der politischen Familien. Der AIV glaubt, dass dies der Stärkung der Bande und der Identifizierung der Bürger mit der EU förderlich ist.

- Wie im AIV-Gutachten »Die Niederlande und das Europäische Parlament: investieren in neue Beziehungen« festgestellt, ist es für transnationale Wahllisten noch zu früh. Dafür ist die nationale Identifikation noch zu stark, und auch gibt es noch keinen hinreichend entwickelten europäischen öffentlichen Raum für Diskussion und Meinungsbildung. Es wäre allerdings sinnvoll, auf dem Stimmzettel zu vermerken, zu welcher Parteienfamilie oder Allianz die betreffende Partei gehört.
- Die Kommission kann nur geschlossen zum Rücktritt veranlasst werden. Der AIV meint, dass de facto bereits eine Praxis entstanden ist, dass einzelne Kommissare nicht länger aus Kollegialität beschützt werden. Der AIV empfiehlt der Regierung, in die bevorstehenden Verhandlungen im Rat über die interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Rat, Kommission und Parlament auch die Möglichkeit der Entlassung eines einzelnen Kommissars mitaufzunehmen.
- Der AIV ist kein Anhänger von Referenden, da er der Auffassung ist, dass dieses Instrument nicht zu einer strukturellen Lösung des Problems des demokratischen Defizits in der EU beiträgt, dass es nicht wahllos eingesetzt werden kann und dass die Vorteile die Nachteile nicht überwiegen. So lässt ein Referendum keinen Spielraum für eine differenzierte Beurteilung des Inhalts und der Form der geplanten Entscheidung oder für die Beurteilung möglicher Alternativen.
- Der AIV vertritt die Auffassung, dass die politischen Parteien das Instrument der Europäischen Bürgerinitiative bei den Bürgern bekannter machen und gegebenenfalls eine koordinierende und informierende Rolle übernehmen sollten. Auch wäre es wichtig, dass in Zukunft sein Nutzen und seine Anwendungsvoraussetzungen beurteilt werden.

Frage 2 – Wie lässt sich eine angemessene Balance zwischen der Handlungsfähigkeit und der Legitimität der Kontrolle der europäischen Verwaltung auf verschiedenen Ebenen finden?

Vor der Beantwortung dieser Frage hält es der AIV im Interesse des richtigen Verständnisses für erforderlich, noch einmal auf die »schleichende« Übertragung von Zuständigkeiten an die EU einzugehen, die im Hinblick auf die Souveränität häufig für verwerflich erachtet wird. Der AIV ist der Meinung, dass die Benennung dieser Frage als Kernproblem des Verhältnisses zwischen EU und Bürger die Diskussion in eine falsche Richtung lenkt. Zunächst einmal deshalb, weil unabhängig davon, ob die reine intergouvernementale Methode oder die Gemeinschaftsmethode Anwendung findet, nur schwerlich von einer »schleichenden« Übertragung die Rede sein kann, da sowohl die nationalen Regierungen als auch die nationalen Parlamente auf verschiedene Art und Weise aktiv an diesem Prozess beteiligt sind. Bei der Gemeinschaftsmethode unterstützen sie dabei vielfach eine bestimmte Interpretation von bestehenden Unionskompetenzen. Diese Methode kann eventuell als (zu) extensiv empfunden werden, aber schleichend ist sie formal nicht. Dass Beschlüsse, die in der Vergangenheit gefasst worden sind, Überlauft effekte bewirken, die eine Integration nach sich ziehen, die weiter geht als ursprünglich gedacht, sollte Anlass für eine intensivere und durchdachtere Ex-ante-Beurteilung wichtiger europäischer Vorschläge sein, wie sie in diesem Gutachten befürwortet wird. Überdies sollte bei der Beurteilung der Frage, wie Unionskompetenzen auszulegen und auszuüben sind, nicht die Frage des Verlusts nationaler Souveränität in den Mittelpunkt der Debatte gerückt werden, sondern die Frage nach der optimalen Handlungsfähigkeit des Staates: Welche Vorgehensweise, auf nationaler, internationaler

oder europäischer Ebene, ist am besten geeignet, den nationalen Interessen zu dienen? Wenn der Staat Probleme besser lösen kann, wenn er Zuständigkeiten mit der Union bündelt, trägt dies zur Erhöhung der Output-Legitimität staatlichen Handelns bei. Die Kontrolle sollte sich dann auf die Frage konzentrieren, ob die Ausübung der Unionszuständigkeiten einen möglichst großen Beitrag zur Erreichung der angestrebten Ergebnisse (Output) leistet.

Jedenfalls ist festzustellen – um nun zur Beantwortung der vorgelegten Frage zu kommen –, dass zwischen der Forderung nach politischer Kontrolle einerseits und nach Handlungsfähigkeit der Verwaltung andererseits ein Spannungsfeld besteht. Eine zu starke Betonung der Kontrolle kann sich negativ auf die Tatkraft der EU auswirken, was umso schwerer wiegt, als die Beschlussfassungsverfahren der Union schon jetzt komplex (und zeitraubend) sind. Andererseits ist der AIV der Meinung, dass der Ruf nach mehr Handlungsfähigkeit nie so weit gehen darf, dass Zuständigkeiten ohne Kontrolle ausgeübt werden. Das könnte bei den Bürgern den fatalen Eindruck verstärken, dass der europäische Integrationsprozess ein ungebremster Prozess sei, der sich nicht aufhalten lässt. Bei der Suche nach einer vernünftigen Balance können Verhaltensregeln hilfreich sein, aber genauso wichtig ist der angemessene Umgang der Beteiligten (ausführende Organe und Parlamente) mit ihrer Rolle. Selbstbeschränkung sollte dabei der Leitgedanke sein. Im Lichte der bisherigen Erfahrungen mit einer stärkeren Einbeziehung nationaler Volksvertretungen in die europäische Beschlussfassung – egal in welcher Form – besteht kein Anlass zu der Befürchtung, dass diese Institutionen ihre Position dazu missbrauchen (werden), die Beschlussfassung immer wieder zu blockieren. Soweit sich die Suche nach breiter parlamentarischer Unterstützung in den Mitgliedstaaten hinzieht, ist dies nach Auffassung des AIV der Preis, den man angesichts der großen Bedeutung der demokratischen Legitimität zu zahlen bereit sein muss.

Im übrigen ist die weiter erwähnte Balance zwischen dem Handeln der Verwaltung und der parlamentarischen Kontrolle stark von den Umständen abhängig. Geht es um einen normalen Gesetzgebungsprozess, bei dem kein Zeitdruck besteht, ist grundsätzlich auch genügend Raum für eine effektive parlamentarische Einflussnahme, auch auf nationaler Ebene. In Krisensituationen jedoch, die ein schnelles Handeln der zuständigen Organe auf europäischer Ebene erfordern, müssen die Parlamente hinnehmen, dass die Exekutive über den nötigen Ermessensspielraum verfügt und dass die Kontrolle erst im nachhinein im Rahmen der Rechenschaftslegung erfolgen kann. In diesem Zusammenhang muss allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass es notwendig ist, mögliche Konsequenzen oder Überlaufeffekte wichtiger Schritte des Integrationsprozesses – besser, als dies in der Vergangenheit im Rahmen der WWU geschehen ist – rechtzeitig und angemessen in die Überlegungen einzubeziehen. Solche Implikationen müssen möglichst früh in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion auf europäischer wie auf nationaler Ebene erkannt und berücksichtigt werden. Sollte man dann auf diesen Ebenen in Betracht ziehen, mit Blick auf die Grenzen der Kontrolle durch die nationalen Parlamente Verhaltensregeln aufzustellen (z. B. Ablehnung eines Vetorechts für nationale Parlamente bei normaler Gesetzgebung), wäre es sinnvoll, unterschiedliche Entscheidungssituationen zugrunde zu legen.

Der AIV bewertet es positiv, dass das niederländische Parlament zusammen mit einigen anderen Parlamenten innerhalb der EU so aktiv agiert. Die Kompetenz, die es jetzt aufbaut, muss es konsolidieren und ausweiten. Zugleich warnt der AIV vor der zweckfremden Anwendung des Gelbe- bzw. Orange-Karte-Verfahrens, etwa wenn es nur aus Gründen der Obstruktion eingesetzt werden soll. Die Handlungsfähigkeit der Union muss – dort, wo es nötig ist – gerade verstärkt werden. Auch aus Sicht des AIV sind gute

interparlamentarische Kontakte notwendig, auch mit dem Europäischen Parlament. Der AIV schließt sich der Meinung des Abgeordnetenhauses an, dass auch eine Prüfung in Bezug auf Verhältnismäßigkeit, Opportunität, Rechtsgrundlage und Rechtsstaatlichkeit möglich sein muss.⁸⁰ Der AIV vertritt die Auffassung, dass die Parlamente zunächst auf der Basis von Inhalten gut zusammenarbeiten müssen, bevor über die Schaffung neuer Instrumente gesprochen wird.

Frage 3 – Wo liegen die Grenzen der intergouvernementalen Methode und der Gemeinschaftsmethode (und der Mischformen)?

Der AIV betont, dass aus wirtschaftlicher und finanzieller Sicht, aber auch im Hinblick auf einen gut funktionierenden Binnenmarkt, starke Mitgliedstaaten gebraucht werden. Europa muss auf der Kraft der Mitgliedstaaten aufbauen, und die EU muss einen Beitrag zur Stärkung der Mitgliedstaaten und ihrer Volkswirtschaften leisten. Nur so kann die EU langfristig ihre Mission erfüllen.

Unterschiedliche Politikbereiche erfordern unterschiedliche Ansätze und Methoden, zuallererst auf der Grundlage der bestehenden vertraglichen Rahmen. Auf dem weiten Feld des Binnenmarkts gilt grundsätzlich die Gemeinschaftsmethode, bei der der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, während im Bereich Steuern die Gemeinschaftsmethode einstimmige Entscheidungen beinhaltet. Auf dem Gebiet der Sozialpolitik wird teilweise die Gemeinschaftsmethode, teilweise auch die Offene Methode der Koordinierung (OMK) angewandt. Bei der Economic Governance dominiert die reine intergouvernementale Methode. In diesem Zusammenhang muss die Frage gestellt werden, inwieweit diese Methode zur optimalen Handlungsfähigkeit des Staates beiträgt. Wenngleich sie auf den ersten Blick wegen des formellen Vetorechts, das jedem Mitgliedstaat zusteht, attraktiv erscheint, kann ihre Anwendung in der Praxis problematisch sein. In der derzeitigen politischen und wirtschaftlichen Lage, die durch eine starke Position Deutschlands gekennzeichnet ist, fehlt es damit möglicherweise an einem ausreichenden Gegengewicht.

Der AIV hat Verständnis dafür, dass die intergouvernementale Basis der wirtschafts-politischen Steuerung in Krisenzeiten als Möglichkeit gesehen wird, schnell zu handeln, doch empfiehlt er im Zuge der nächsten Vertragsänderungen die Vergemeinschaftung. Dadurch erhielte die demokratische Legitimierung eine angemessene Grundlage, das Europäische Parlament würde umfassend einbezogen, und die nationalen Parlamente wären nicht darauf angewiesen, über das nationale System Ad-hoc-Regelungen zu treffen. Die Grenzen der Gemeinschaftsmethode liegen ganz klar dort, wo die Mitgliedstaaten an ihren nationalen Vorrechten, insbesondere im Bereich Finanzen, festhalten wollen. Dies spielt insbesondere in der Diskussion über die EU als Transferunion und die Vergemeinschaftung von Schulden eine große Rolle. Es ist abzusehen, dass Geberländer wie Deutschland, Finnland und nicht zuletzt die Niederlande sich weiter gegen ein System der Mehrheitsentscheidungen wehren werden, das sie zwingen könnte, gegen ihre Überzeugungen und Interessen am Transfer umfangreicher Beträge an notleidende Staaten mitzuwirken. Die Vergemeinschaftung könnte in solchen Fällen auch mit Einstimmigkeit im Rat und Zustimmung der nationalen Parlamente einhergehen, wie dies schon jetzt bei der Schaffung neuer Eigenmittel gehandhabt wird.

80 Beirat für internationale Fragen (AIV), »De rechtsstaat: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking« (Der Rechtsstaat: Garantie für die europäischen Bürger und Fundament der europäischen Zusammenarbeit), Gutachten Nr. 87, Den Haag, Januar 2014.

Andererseits büßt die intergouvernementale Methode ihre Legitimität ein, wenn die größeren Mitgliedstaaten die kleineren Mitgliedstaaten in Form von zuvor ausgehandelten Lösungen mit vollendeten Tatsachen konfrontieren, wodurch das Vetorecht der kleineren Staaten faktisch nicht viel mehr als ein Papiertiger ist. Der AIV befürwortet keine Mischformen, weil diese der angestrebten Klarheit der Entscheidungsverfahren abträglich wären. Das würde es gerade den nationalen Parlamenten erschweren, Einfluss auf den Prozess auszuüben. Darüber hinaus würde eine unübersichtliche Situation entstehen, an deren rechtlicher Haltbarkeit Zweifel angebracht sind. Gleichwohl ist dem AIV bewusst, dass solche Formen manchmal als zweitbeste Lösungen akzeptiert werden müssen, weil sie das unvermeidliche Ergebnis der unterschiedlichen Interessen und Auffassungen der Mitgliedstaaten sind.

Zusammenfassung des Gutachtens

Die EU sorgt in der Gesellschaft für viel Gesprächsstoff, nicht zuletzt in einem Jahr, in dem die Wahlen zum Europäischen Parlament anstehen und schmerzliche Einsparungen bei den öffentlichen Ausgaben nicht unabhängig von europäischen Haushaltsvorschriften gesehen werden können.

Die Unzufriedenheit mit der EU ist nicht auf die Gruppe der Geringqualifizierten beschränkt, die häufig zu den Globalisierungsverlierern gezählt werden. Vielmehr kommt sie in weiten Teilen der Gesellschaft in der Kritik an der schnellen Integration insbesondere im Finanz- und Wirtschaftsbereich, der Personenfreizügigkeit und der Erweiterung um mehr als zehn neue Mitgliedstaaten zum Ausdruck, die in vieler Augen zu schnell vollzogen worden ist. Die Bürger haben das Gefühl, keinen Einfluss auf die Entscheidungsfindung und die Institutionen in Brüssel zu haben und einer Flut von Vorschriften von dort ausgesetzt zu sein. Außerdem wird eine hitzige politische Debatte über die Frage der Souveränität und die – angeblich – schleichende Übertragung von Zuständigkeiten an die Europäische Union geführt. Die Widerstände richten sich im übrigen nicht allein gegen die EU, die Vertrauenskrise trifft alle Verwaltungsebenen. Dieses mangelnde Vertrauen in die repräsentative Demokratie spiegelt sich in einer rückläufigen Wahlbeteiligung auf nationaler, provinzieller und kommunaler Ebene.

Vor diesem Hintergrund hat die Regierung den AIV im Dezember 2013 um die Erstellung eines Gutachtens zu folgenden Fragen ersucht:

1. Was ist nach Auffassung des AIV der Schlüssel zur Stärkung der demokratischen Legitimität der EU: die nationalen Parlamente, das Europäische Parlament, eine Kombination aus beidem oder etwas anderes?
2. Wie kann ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Handlungsfähigkeit und der Legitimität der Kontrolle der europäischen Verwaltung auf verschiedenen Ebenen geschaffen werden?
3. Was sind die Grenzen der intergouvernementalen Methode und der Gemeinschaftsmethode (und von hybriden Formen dieser Methoden)?

Der AIV hat das mangelnde Vertrauen der Bürger in die Politik und die Verwaltung und damit auch in bestehende Institutionen zum Ausgangspunkt seines Gutachtens gemacht. Er ist der Auffassung, dass institutionelle Änderungen in bestimmten Teilbereichen zwar wichtig sind, um das Vertrauen der Bürger in die Union wiederherzustellen, dass sie allein aber nicht ausreichen. Es geht auch um die Frage, wie die Entscheidungsträger ihre Verantwortung ausfüllen und inwieweit sie bereit sind, mit interessierten Bürgern eine offene Diskussion über kontroverse europäische Themen zu führen. Dabei spielt die Frage eine wichtige Rolle, wie weit der Integrationsprozess gehen soll bzw. kann. Gerade von führenden nationalen Politikern darf erwartet werden, dass sie sich klar dazu bekennen, Teil des EU-Beschlussfassungssystems zu sein.

Der AIV befasst sich in dem Gutachten zunächst mit der Frage, wie es um das Vertrauen bestellt ist, und anschließend mit den verschiedenen Formen demokratischer Legitimierung sowie dem Beitrag, den der Vertrag von Lissabon zur demokratischen Legitimierung geleistet hat. Besondere Aufmerksamkeit widmet er der demokratischen Legitimierung des gesamten Pakets an wirtschafts- und finanzpolitischen Krisenmaßnahmen, das im

sog. Europäischen Semester aufgegangen ist. Dieses Politikfeld illustriert wie kaum ein anderes das Spannungsfeld, das den drei formulierten Fragen zugrunde liegt. Die Einführung des Euro hat weitreichende, überwiegend intergouvernementale, europäische Maßnahmen nach sich gezogen, die unmittelbare Auswirkungen auf das Funktionieren des Staates haben und deren demokratische Legitimität in Frage steht.

Übertragung von Zuständigkeiten

Aus Sicht des AIV werden die Bürger bei der Debatte über die »schleichende« Übertragung von Zuständigkeiten irreführt. Zuständigkeiten werden nicht schleichend übertragen. Unabhängig davon, ob bei der Beschlussfassung die intergouvernementale Methode oder die Gemeinschaftsmethode zum Zuge kommt, sind sowohl die nationale Regierung als auch das nationale Parlament aktiv in den Prozess eingebunden. Zudem betrachtet der AIV diese Frage nicht unter dem Aspekt »Gewinner oder Verlierer«.

Nationale Souveränität ist eng verknüpft mit der Frage der Handlungsfähigkeit. Im Kern geht es bei der Diskussion um die Frage, auf welcher Ebene die Handlungsfähigkeit der Niederlande am größten wäre. In den Fällen, in denen eine Bündelung der Zuständigkeiten auf EU-Ebene den Interessen der Niederlande am besten dient, spricht sich der AIV für diese Variante aus. Nach seiner Auffassung muss sich die Kontrolle in solchen Fällen darauf konzentrieren, wie die Zuständigkeiten ausgeübt werden.

Demokratische Legitimität

Aus der breiteren Perspektive der demokratischen Legitimität und der Wiederherstellung des Vertrauens der Bürger folgt für den AIV, dass man sich nicht ausschließlich an der Wirkung, Neuordnung und Demokratisierung bestimmter Institutionen und Verfahren als solchen orientieren sollte. Vielmehr liegt der Schlüssel zum Erreichen der Ziele im Zusammenspiel verschiedenster Maßnahmen und Aktionen, wobei auch eine wichtige Rolle spielt, wie die politische Führung ihre Aufgabe versteht; gefragt ist also ein differenzierter und kein eindimensionaler Ansatz. Nach Ansicht des AIV geht es nicht nur um die demokratische, sondern auch um die verwaltungsmäßige und die rechtliche Legitimität der nationalen Institutionen. In diesem Zusammenhang muss auch der Sicherung der Qualität der Rechtsstaatlichkeit die ihr gebührende Aufmerksamkeit gewidmet werden. Der AIV weist darauf hin, dass die demokratische Legitimität, obwohl sie auf dem Papier gut geregelt ist, in der Praxis mit Defiziten zu kämpfen hat, weshalb sowohl an der »Input«-Seite (Einfluss der Bürger) als auch an der »Output«-Seite (Umsetzung) Nachbesserungsbedarf besteht.

Der AIV ist davon überzeugt, dass die europäische Politik nur dann hinreichend demokratisch legitimiert werden kann, wenn die nationalen Politiker, Regierungsmitglieder ebenso wie Abgeordnete, anerkennen, dass die Beschlussfassung auf EU-Ebene und die Bestimmung der Richtung der europäischen Integration eine gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten und der EU ist. Daraus folgt, dass Politiker mehr Verantwortung ihre eigene Rolle übernehmen müssen; sie sollten regelmäßig mit den Bürgern offene und umfassende Diskussionen über die Richtung, in die sich die EU entwickelt, und über konkrete Vorhaben führen und dabei ihren Standpunkt verteidigen. Dabei gilt es, unbedingt den Eindruck zu vermeiden, dass die Bürger vor vollendete Tatsachen gestellt werden.

Nach Ansicht des AIV profitiert die EU von starken Mitgliedstaaten und nationalen Institutionen. Der Vertrag von Lissabon hat im Hinblick auf die Einbeziehung der nationalen Parlamente und der Bürger einige Neuerungen gebracht. Ein Anfang ist also gemacht, fest etabliert haben sich diese Neuerungen aber noch lange nicht. Was die

nationalen Parlamente angeht, so meint der AIV, dass eine starke Kontrolle der EU-Gesetzgebung vorab und im nachhinein erforderlich ist. Deshalb spricht er sich dafür aus, dass die Parlamente ihre Kontrollfunktion künftig nicht nur in Bezug auf die Subsidiarität ausüben können sollten, sondern auch, wenn es um Fragen der Verhältnismäßigkeit und der Rechtsgrundlage geht. Auf diese Weise kann sich ein Parlament stärker mit dem Inhalt befassen und somit eine umfassendere Debatte führen. Das niederländische Parlament unterhält aktive Kontakte zu anderen Parlamenten, würde aber an Gewicht gewinnen, wenn es seine Tagesordnung mehr an der europäischen Agenda ausrichten würde und wenn der Ministerpräsident und die Fraktionsvorsitzenden persönlich an der jährlichen Debatte zur Lage der Union teilnehmen würden. Der AIV plädiert außerdem für regelmäßige EU-Debatten und -Fragestunden sowie für regelmäßige Rechenschaftsdebatten. Das nationale Parlament kann die Brücke zwischen den Bürgern und der EU sein, indem es die Bürger aktiv zu EU-Vorhaben und zum Arbeitsprogramm der Kommission konsultiert; hier kann noch mehr geschehen. Zudem könnten Regierung und Parlament auch über die strategischen politischen Ziele des Europäischen Rates debattieren.

Auch nationale Institutionen wie das niederländische Büro für Wirtschaftsanalyse (CPB) können die Handlungsfähigkeit der EU und damit die demokratische Legitimität insgesamt sowie das Vertrauen bei den Bürgern stärken. Für den AIV steht fest, dass starke, zuverlässige Institutionen, die sich auf nationaler Ebene mit makroökonomischen Fragen befassen, im Interesse der EU sind. Ein Großteil der Probleme, die die Eurokrise verursacht haben, rührt her von unzulänglich agierenden nationalen Sozial- und Wirtschaftsinstitutionen, darunter nicht hinreichend kompetente und unabhängige Haushaltsorgane und Wirtschaftsinstitute, eine versagende Bankenaufsicht sowie schlecht arbeitende Finanzbehörden. In den Niederlanden sind der Rechnungshof, das Büro für Wirtschaftsanalyse und der Staatsrat in das Europäische Semester involviert. Nach Ansicht des AIV ist die Unabhängigkeit des Büros für Wirtschaftsanalyse ein wichtige Voraussetzung für die Übermittlung von zuverlässigen und überprüfbaren Statistiken an die EU, weshalb er sich für die Unabhängigkeit solcher Organe in allen Mitgliedstaaten stark macht. Daher sollte das Büro für Wirtschaftsanalyse per Gesetz eine unabhängigere Rolle erhalten. Der AIV ist kein Befürworter einer Zentralisierung der Datensammlung bei der Europäischen Kommission. Die Mitgliedstaaten müssen selbst verantwortlich bleiben, wenngleich der AIV einen klaren Mehrwert in der unabhängigen Überprüfung des Funktionierens der nationalen Institutionen sieht, wie es etwa im Bereich der Flugsicherheit üblich ist. Der AIV stellt fest, dass es einen Trend gibt, dem Staatsrat eine Rolle bei der Beurteilung der Frage zuzuweisen, ob die Niederlande die EU-Haushaltsnormen einhalten. Der AIV hält dies für keine gute Entwicklung, da sie zu einer unnötigen Ausweitung der politischen Funktion des Staatsrats führt, die zudem seine beschränkte Finanz- und Wirtschaftskompetenz überfordert.

Neben einer Politisierung des Themas EU auf nationaler Ebene spricht sich der AIV auch für eine Politisierung auf EU-Ebene aus. Die Politisierung, die man mit der Wahl des Kommissionspräsidenten erreichen will, hat gerade mit der Nominierung der Kandidaten durch ihre politischen Familien im Europäischen Parlament begonnen. Der AIV begrüßt diese Entwicklung.

Mit Blick auf die Wirtschafts- und Währungspolitik der Union stellt der AIV fest, dass in Gang gesetzte Verfahren noch nicht ganz ausgereift sind. Das niederländische Abgeordnetenhaus tut offensichtlich alles in seiner Macht Stehende, es muss sich aber klarmachen, dass der nötige Sachverstand nur bei einer kleinen Gruppe von Abgeordneten vorhanden ist. Deshalb empfiehlt der AIV nicht nur die Einsetzung

eines Sonderausschusses für das Europäische Semester, sondern auch eine Ausweitung der fachlichen Unterstützung aus der Verwaltung. Darüber hinaus spricht sich der AIV für einen intensiven Dialog zwischen dem Abgeordnetenhaus und dem zuständigen EU-Kommissar über die länderspezifischen Empfehlungen aus, der in einem Verhandlungsmandat für die Regierung resultiert. Die Zusammenarbeit zwischen dem Abgeordnetenhaus und dem Europäischen Parlament auf dem Gebiet der wirtschaftspolitischen Steuerung muss mit Hilfe des interparlamentarischen Prozesses nach Artikel 13 des Fiskalpakts intensiviert werden. Die Schaffung eines Eurozonenparlaments ist nach Ansicht des AIV keine geeignete Maßnahme, um die Bürger näher an Europa heranzuführen; ein zweites Parlament auf EU-Ebene würde sie eher verwirren. Die Stellung des EU-Währungskommissars muss gestärkt werden. Der AIV plädiert für einen Status, der mit dem des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik vergleichbar ist. Das würde nicht nur seine Autorität vergrößern, sondern auch seine Unabhängigkeit. Nach Meinung des AIV könnte die EU-Kommission an Legitimität gewinnen, wenn sie kleiner wäre. Deshalb spricht der Beirat sich für eine beschleunigte Verkleinerung nach 2018 aus. Gleichzeitig muss dem neuen Präsidenten Spielraum gewährt werden, ab dem Herbst 2014 die Kommission zu straffen und Zuständigkeiten neu zu ordnen. Außerdem muss das Parlament im Europäischen Semester eine stärkere Rolle erhalten. Der Gedankenaustausch sowohl mit der Kommission als auch mit dem Europäischen Rat auf dem Frühjahrsgipfel sollte weniger unverbindlich sein und über die Beurteilung von Verfahrensfragen in Bezug auf das Europäische Semester hinausgehen. Das Parlament sollte sich auch inhaltlich zu den Prioritäten für Wachstum und Beschäftigung äußern, und die Kommission muss ihre Standpunkte näher begründen, wenn sie von der Linie des Parlaments abweicht.

Einige sehen in Referenden das ultimative Instrument zur Überbrückung der Kluft zwischen der EU-Bürokratie und den Wählern. Nach Auffassung des AIV trägt ein Referendum jedoch nicht zu einer strukturellen Lösung des Problems der unzureichenden demokratischen Kontrolle bei, und zwar nicht nur, weil es nicht ständig eingesetzt werden kann, sondern auch, weil die Vorteile nicht die Nachteile überwiegen. So lässt ein Referendum kaum Spielraum für ein differenziertes Urteil über Inhalt und Form der zur Abstimmung stehenden Entscheidung und auch nicht für die Beurteilung von Alternativen. Nach Auffassung des AIV ergibt sich aus dem System der repräsentativen Demokratie, dass die Bürger bei den regelmäßig stattfindenden Wahlen zum nationalen Parlament ihr Wahlverhalten von dem Stellenwert abhängig machen können, den sie den Positionen der einzelnen Parteien zu Europafragen beimessen. Derweil ist es die Aufgabe der Politiker, diese Positionen im Wahlkampf deutlich zu artikulieren und den jeweiligen Themen im Wettstreit mit der politischen Konkurrenz das Gewicht zu verleihen, das ihnen zukommt. Der AIV weist auch auf den potentiellen Beitrag hin, den das Instrument einer verfassungsrechtlichen Prüfung zur Entwicklung eines europäischen politischen Bewusstseins und einer politischen Unionsbürgerschaft leisten kann. In einigen Mitgliedstaaten, zum Beispiel Deutschland, Irland und Tschechien, haben die Bürger die Möglichkeit, sich über das Verfassungsgericht – und damit über ein unabhängiges, nicht von politischen Interessen und Gegensätzen geleitetes Organ – Gehör zu verschaffen und den Kurs der europäischen Integration sowie dessen Vereinbarkeit mit der eigenen Verfassung prüfen zu lassen. Daraus können wichtige Impulse für die gesellschaftliche Debatte über Europa erwachsen. Es empfiehlt sich, die Vor- und Nachteile dieses Instruments näher zu untersuchen.

Auch wenn die politische Identifizierung der Bürger mit Europa noch gering ist und von einem europäischen öffentlichen Raum noch keine Rede sein kann, stellt der AIV zustimmend fest, dass die Kommission die Zivilgesellschaft und andere Interessenträger

am Beginn eines Gesetzgebungsverfahrens umfassend konsultiert. Auch wurden die ersten Schritte in Richtung einer europäischen Bürgerinitiative unternommen, die den Bürgern die Möglichkeit eröffnet, Themen ins Blickfeld der Kommission zu rücken und auf die europäische Agenda zu setzen.

Balance zwischen Handlungsfähigkeit und Kontrolle

Es ist festzustellen, dass zwischen der Forderung nach demokratischer Legitimität und politischer Kontrolle einerseits und nach Handlungsfähigkeit der Verwaltung andererseits ein Spannungsfeld besteht. Eine zu starke Betonung der Kontrolle kann sich negativ auf die Tatkraft der EU auswirken. Die Frage, wie eine solche Balance aussehen sollte, lässt sich nur schwer allgemein beantworten. Sie wird für die verschiedenen Politikbereiche möglicherweise auch unterschiedlich zu beurteilen sein, je nach spezifischem Charakter und der Dringlichkeit, die in bestimmten Fällen geboten ist. Andererseits ist der AIV der Meinung, dass der Ruf nach mehr Handlungsfähigkeit nie so weit gehen darf, dass Zuständigkeiten ohne Kontrolle ausgeübt werden. Das könnte bei den Bürgern den fatalen Eindruck verstärken, dass der europäische Integrationsprozess ein ungebremster Prozess sei, der sich nicht aufhalten lässt. Bei der Suche nach einer vernünftigen Balance können Verhaltensregeln hilfreich sein, aber genauso wichtig ist der angemessene Umgang der Beteiligten (ausführende Organe und Parlamente) mit ihrer Rolle. Selbstbeschränkung sollte dabei der Leitgedanke sein. Im übrigen ist die erwähnte Balance zwischen dem Handeln der Verwaltung und der parlamentarischen Kontrolle stark von den Umständen abhängig. Geht es um einen normalen Gesetzgebungsprozess, bei dem kein Zeitdruck besteht, ist grundsätzlich auch genügend Raum für eine effektive parlamentarische Einflussnahme, auch auf nationaler Ebene. In Krisensituationen jedoch, die ein schnelles Handeln der zuständigen Organe auf europäischer Ebene erfordern, müssen die Parlamente hinnehmen, dass die Exekutive über den nötigen Ermessensspielraum verfügt und dass die Kontrolle erst im nachhinein im Rahmen der Rechenschaftslegung erfolgen kann. In diesem Zusammenhang muss allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass es notwendig ist, mögliche Konsequenzen oder Überlaufeffekte wichtiger Schritte des Integrationsprozesses – besser, als dies in der Vergangenheit im Rahmen der WWU geschehen ist – rechtzeitig und angemessen in die Überlegungen einzubeziehen. Solche Implikationen müssen möglichst früh in der politischen und gesellschaftlichen Diskussion auf europäischer wie auf nationaler Ebene erkannt und berücksichtigt werden. Sollte man dann auf diesen Ebenen in Betracht ziehen, mit Blick auf die Grenzen der Kontrolle durch die nationalen Parlamente Verhaltensregeln aufzustellen (z. B. Ablehnung eines Vetorechts für nationale Parlamente bei normaler Gesetzgebung), wäre es sinnvoll, unterschiedliche Entscheidungssituationen zugrunde zu legen.

Der AIV bewertet es positiv, dass das niederländische Parlament zusammen mit einigen anderen Parlamenten innerhalb der EU so aktiv agiert. Die Kompetenz, die es jetzt aufbaut, muss es konsolidieren und ausweiten. Zugleich warnt der AIV vor der zweckfremden Anwendung des Gelbe- bzw. Orange-Karte-Verfahrens, etwa wenn es nur aus Gründen der Obstruktion eingesetzt werden soll. Die Handlungsfähigkeit der Union muss – dort, wo es nötig ist – gerade verstärkt werden.

Gemeinschaftsmethode und intergouvernementale Methode

Auf der Grundlage der geltenden europäischen Verträge erfordern unterschiedliche Politikbereiche unterschiedliche Ansätze und Methoden. Auf dem weiten Feld des Binnenmarkts gilt grundsätzlich die Gemeinschaftsmethode, bei der der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, auf dem Gebiet der Sozialpolitik wird teilweise die Gemeinschaftsmethode, teilweise auch die offene Methode der Koordinierung (OMK) angewandt, in der Steuerpolitik die intergouvernementale Methode, in wieder anderen flankierenden Bereichen wie der Umweltpolitik die Gemeinschaftsmethode. Bei der

Economic Governance dominiert die intergouvernementale Methode, nicht zuletzt, weil die Mitgliedstaaten Fragen auf diesem Feld auch immer wieder jenseits der Verträge regeln, etwa indem sie internationale Übereinkommen schließen. Es ist also vor allem eine politische Entscheidung, welche Methode im Einzelfall zur Anwendung kommen soll, wobei insbesondere das Maß der politischen Kontrolle über die Ausübung europäischer Zuständigkeiten von Belang ist. Die wichtigste Frage aus nationaler Sicht ist die, inwieweit diese Methode zur optimalen Handlungsfähigkeit des Staates beiträgt. Wenngleich die intergouvernementale Methode auf den ersten Blick wegen des formalen Vetorechts, das jedem Mitgliedstaat zusteht, und wegen der allenfalls marginalen Einbeziehung von EU-Kommission und Europäischem Parlament attraktiv erscheint, kann ihre Anwendung in der Praxis problematisch sein. In der derzeitigen politischen und wirtschaftlichen Lage, die durch eine starke Position Deutschlands gekennzeichnet ist, fehlt es damit möglicherweise an einem ausreichenden Gegengewicht, nicht zuletzt von kleinen Mitgliedstaaten. Der AIV hat Verständnis dafür, dass die intergouvernementale Basis der wirtschaftspolitischen Steuerung in Krisenzeiten als Möglichkeit gesehen wird, schnell zu handeln, doch empfiehlt er im Zuge der nächsten Vertragsänderungen die Vergemeinschaftung. Dadurch erhielte die demokratische Legitimierung eine angemessene Grundlage, das Europäische Parlament würde umfassend einbezogen, und die nationalen Parlamente wären nicht darauf angewiesen, über das nationale System Ad-hoc-Regelungen zu treffen. Die Grenzen der Gemeinschaftsmethode liegen ganz klar dort, wo die Mitgliedstaaten an ihren nationalen Vorrechten, insbesondere im Bereich Finanzen, festhalten wollen. Dies spielt insbesondere in der Diskussion über die EU als Transferunion und die Vergemeinschaftung von Schulden eine große Rolle. Es ist abzusehen, dass Geberländer wie Deutschland, Finnland und nicht zuletzt die Niederlande sich auch weiterhin gegen ein System von Mehrheitsentscheidungen wehren werden, das sie zwingen könnte, gegen ihre Überzeugungen und Interessen am Transfer umfangreicher Beträge an notleidende Staaten mitzuwirken.

Andererseits büßt die intergouvernementale Methode ihre Legitimität ein, wenn die größeren Mitgliedstaaten die kleineren Mitgliedstaaten in Form von zuvor ausgehandelten Lösungen mit vollendeten Tatsachen konfrontieren, wodurch das Vetorecht der kleineren Staaten faktisch nicht viel mehr als ein Papiertiger ist. Der AIV befürwortet keine Mischformen, weil diese der angestrebten Klarheit der Entscheidungsverfahren abträglich wären. Das würde es gerade den nationalen Parlamenten erschweren, Einfluss auf den Prozess auszuüben. Darüber hinaus würde eine unübersichtliche Situation entstehen, an deren rechtlicher Haltbarkeit Zweifel angebracht sind. Gleichwohl ist dem AIV bewusst, dass solche Formen manchmal als zweitbeste Lösungen akzeptiert werden müssen, weil sie das unvermeidliche Ergebnis der unterschiedlichen Interessen und Auffassungen der Mitgliedstaaten sind.

**Ministerium für auswärtige
Angelegenheiten**

An den
Vorsitzenden des Beirats
für internationale Angelegenheiten (AIV)
Herrn F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 13. Dezember 2013
Betreff AIV-Gutachtenauftrag zur gemeinsamen Ausübung von
Zuständigkeiten und zur demokratischen Legitimität in der EU

Sehr geehrter Herr Korthals Altes,

in ihrem Bericht zur Lage der Union 2013 stellt die Regierung fest, dass die Verflechtungen von nationalen und europäischen Verwaltungsebenen durch die Wirtschafts- und Finanzkrise stark zugenommen haben. Hieraus ist eine neue Dynamik entstanden; es wurden Maßnahmen ergriffen, die an der Schnittstelle beider Rechtsordnungen liegen, insbesondere was die Beschlussfassung in Politik und Verwaltung in puncto Haushalts- und Wirtschaftspolitik in der Eurozone angeht.

Der Handlungsspielraum nationaler Regierungen wird, vor allem in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen, aufgrund zunehmender wechselseitiger Abhängigkeiten zwischen den Ländern und der Mechanismen internationaler Märkte immer kleiner, und zwar auch unabhängig vom fortschreitenden europäischen Integrationsprozess. Mit Blick auf die Wirtschafts- und Haushaltspolitik in der Eurozone haben die Mitgliedstaaten deshalb Vereinbarungen über die gemeinsame Koordinierung dieser Politiken getroffen, um so Handlungsspielraum zurückzugewinnen.

In der Debatte über Europa wird häufig ein Gegensatz zwischen der europäischen Verwaltung und der nationalen Verwaltung hergestellt. Es stellt sich die Frage, ob dieser Gegensatz tatsächlich existiert, da »Europa« in hohem Maße integraler Bestandteil der nationalen Verwaltung geworden ist. Mit dem Schlagwort Souveränität wird in diesem Kontext oft suggeriert, ein Mitgliedstaat könne sich in einem Umfeld grenzüberschreitender Machtausübung und Einflussnahme autonom behaupten, wenn nur die »sonderbare« EU so weit es eben geht auf Abstand gehalten werde. Doch dies ist ein Zerrbild der Wirklichkeit.

Denn sobald ein Vulkan ausbricht, ein ausländischer Sexualstraftäter in Amsterdam verhaftet wird, ein EHEC-Erreger um sich greift, Pferdefleisch als Rindfleisch verkauft wird oder Banken zahlungsunfähig werden, ertönt von überallher lauthals der Ruf nach einem handlungsfähigen Europa. Doch während einerseits dieser Ruf nach einer europäischen Antwort auf die Krisen und Herausforderungen laut wird, die die nationale Ebene übersteigen, gibt es andererseits eine Entfremdung von »Europa«. Dieses

Spannungsverhältnis kann nicht dauerhaft fortbestehen: ohne Akzeptanz kann es kein handlungsfähiges Europa geben und umgekehrt.

Die Regierung wird auch künftig kritisch und konstruktiv an der Reflexion über ein handlungsfähiges Europa und am Bau daran mitwirken, um so die Webfehler der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) zu korrigieren: ein gemeinsames europäisches *und* ein nationales Interesse. Gleichzeitig ist es für die Regierung von essentieller Bedeutung, dass bei der gemeinschaftlichen Ausübung von Zuständigkeiten die demokratische Legitimität der europäischen Beschlussfassung sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene garantiert wird.

So hat die Regierung mit ihren Subsidiaritätsvorstößen auch das Ziel verfolgt, auf europäischer Ebene eine Debatte zu dem Motto »europäisch wenn nötig, national wenn möglich« in Gang zu setzen. Das bedeutet, dass große grenzüberschreitende Herausforderungen und Probleme (Vollendung des Binnenmarkts, Prävention und Bekämpfung von Finanzkrisen, Pandemien usw.) gemeinsam in Angriff genommen werden, dass hingegen mehr Zurückhaltung an den Tag gelegt wird, wenn es um allerlei nachrangige Angelegenheiten geht, die häufig unnötigen Regulierungsdruck erzeugen. Nach Auffassung der Regierung erfordert eine verstärkte Beschäftigung mit dem Thema Subsidiarität nicht so sehr eine Vertragsänderung, sondern vielmehr eine Verhaltensänderung vonseiten der europäischen Institutionen, namentlich der Europäischen Kommission.

Ein inhaltlicher Dialog über die europäische Zusammenarbeit in den nationalen politischen Arenen – in den Niederlanden die beiden Parlamentskammern – führt zu einer Debatte in den Medien, den Schulen und der Gesellschaft und kann so dabei helfen, die Debatte über Europa zu politisieren und das Wissen über die europäische Zusammenarbeit zu vergrößern. In verschiedenen Mitgliedstaaten, darunter die Niederlande, sind die nationalen Volksvertretungen bereits vermehrt in das Zustandekommen von EU-Entscheidungen eingebunden. Auf europäischer Ebene bieten die Wahlen zum Europäischen Parlament 2014 und die anschließende Bildung einer neuen Europäischen Kommission Anknüpfungspunkte für eine Vertiefung der Debatte über die Frage, wie sich europäische Rechenschaftsstrukturen verstärken lassen.

Vor diesem Hintergrund wird der AIV gebeten, folgenden Fragen nachzugehen:

1. Wie lässt sich die Rolle der nationalen Parlamente und anderer nationaler Einrichtungen mit Blick auf die erwünschte Akzeptanz von auf EU-Ebene getroffenen Beschlüssen weiter stärken? Und weiter gefasst: Was ist nach Auffassung des AIV der Schlüssel zur Stärkung der demokratischen Legitimität (die nationalen Parlamente, das Europäische Parlament, eine Kombination aus beidem oder etwas anderes)? In diesem Zusammenhang kann an die Ideen aus der ersten gemeinsamen Stellungnahme des Abgeordnetenhauses (17. Oktober 2013) zur demokratischen Legitimität in der EU, an das betreffende Gutachten des Staatsrats¹, in dem spezifisch von einer »demokratischen Entfremdung« die Rede ist, und an das Gutachten angeknüpft werden, das der Beirat für internationale Fragen zum Europäischen Parlament (Nr. 81, November 2012) vorgelegt hat.

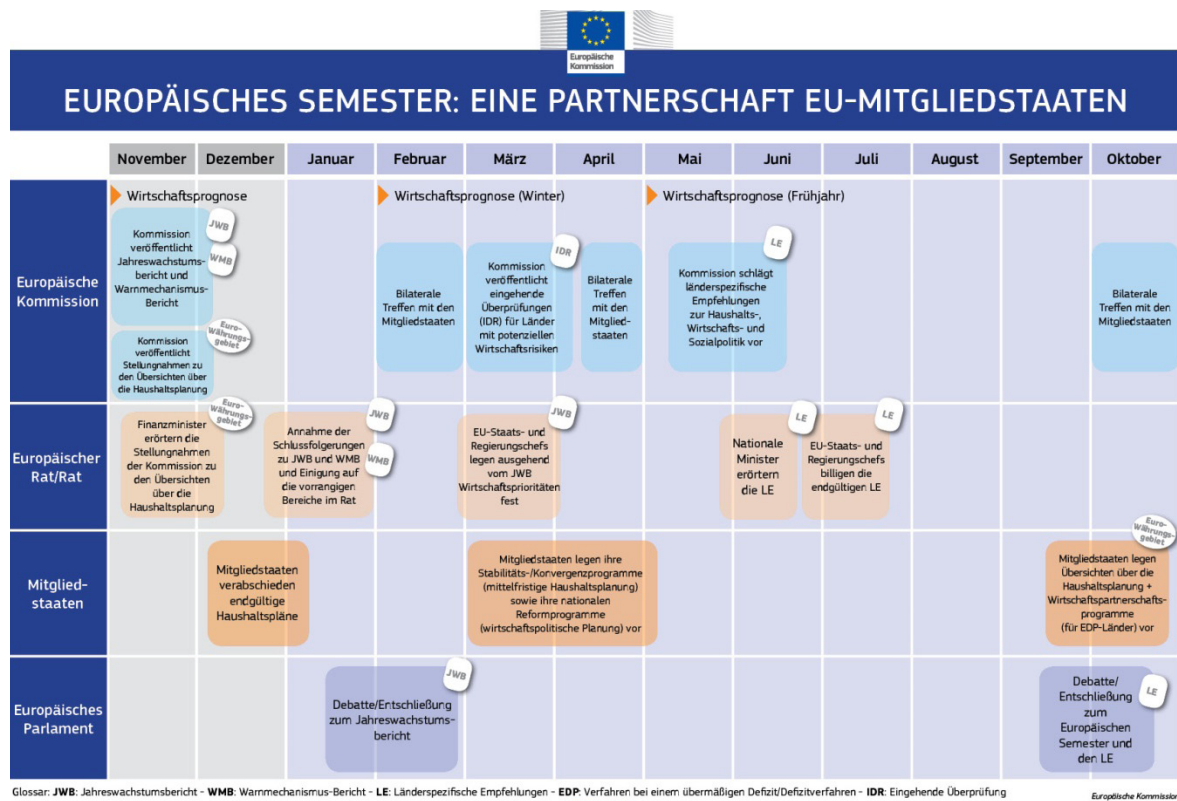
1 Gutachten des niederländischen Staatsrats zur Verankerung der demokratischen Kontrolle bei den Reformen der wirtschaftspolitischen Steuerung in Europa vom 18. Januar 2013.

2. Wie greifen die europäische und die nationale Verwaltung ineinander, und welche Vor- und Nachteile bringt eine Bündelung bzw. Trennung von Souveränität mit sich? Dabei geht es nicht nur um eine strengere Kontrolle und Obstruktionsmacht in Bezug auf die Legitimität, sondern auch um die Frage, wie sich die Legitimität einer effektiven Verwaltung konkret ausfüllen lässt. Mit anderen Worten: Wie kann ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Legitimität der Handlungsfähigkeit und der Legitimität der Kontrolle der europäischen Verwaltung auf verschiedenen Ebenen geschaffen werden? Dabei kann insbesondere, in Ergänzung zu dem genannten Gutachten des Staatsrats, die Diskussion über die intergouvernementale Methode und die Gemeinschaftsmethode (und Mischformen dieser Methoden) einbezogen werden. In diesem Zusammenhang wäre es interessant, auf die Grenzen beider Methoden einzugehen.

Ihrem Gutachten sehe ich mit Interesse entgegen.

gez. Frans Timmermans
Minister für auswärtige Angelegenheiten

Europäisches Semester



Alle EU-Länder haben sich zur Verwirklichung der Ziele von Europa 2020 verpflichtet und diese in nationale Ziele und wachstumsfördernde Strategien umgesetzt. Die gewünschten Wachstumseffekte können sich aber nur einstellen, wenn die individuellen Anstrengungen der EU-Länder koordiniert und gebündelt werden.

Aus diesem Grund hat die Europäische Kommission einen jährlichen Zyklus für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik eingerichtet, das »Europäische Semester«. Jedes Jahr nimmt die Kommission eine eingehende Analyse der Wirtschafts- und Strukturreformprogramme der EU-Länder vor und gibt ihnen Empfehlungen für die nächsten 12 bis 18 Monate.

Das Europäische Semester beginnt, wenn die Kommission – in der Regel gegen Jahresende – ihren Jahreswachstumsbericht annimmt, in dem sie die wachstums- und arbeitsmarktpolitischen Prioritäten der EU für das kommende Jahr darlegt.

März: Auf der Grundlage des Jahreswachstumsberichts entscheiden die EU-Staats- und Regierungschefs, welche Richtung die einzelnen EU-Länder in ihrer nationalen Politik einschlagen sollen. Auf seiner Frühjahrstagung zieht der Europäische Rat auf der Grundlage des jährlichen Wachstumsberichts Bilanz zu folgenden Punkten:

- makroökonomische Gesamtlage,
- erzielte Fortschritte auf dem Weg zu den fünf EU-Kernzielen,
- Fortschritte im Rahmen der Leitinitiativen.

Der Europäische Rat gibt politische Orientierungen zur Haushaltskonsolidierung, zu makroökonomischen Strukturreformen und zur Wachstumsförderung sowie Empfehlungen zu möglichen Schnittstellen zwischen diesen Elementen ab.

April: Die Mitgliedstaaten legen ihre Pläne für die Haushaltskonsolidierung (Stabilitäts- oder Konvergenzprogramme) sowie für Reformen und Maßnahmen zur Erzielung eines intelligenten, nachhaltigen und integrativen Wachstums in Bereichen wie Beschäftigung, Forschung, Innovation, Energie und soziale Eingliederung (nationale Reformprogramme) vor.

Mai/Juni: Die Kommission bewertet diese Programme und gibt gegebenenfalls länderspezifische Empfehlungen. Der Rat Wirtschaft und Finanzen erörtert diese Empfehlungen, der Europäische Rat gibt seine Zustimmung. So erhalten die Mitgliedstaaten politische Leitlinien, bevor sie ihre Haushaltsentwürfe für das folgende Jahr fertigstellen.

Ende Juni/Anfang Juli: Der Rat genehmigt offiziell die länderspezifischen Empfehlungen.

Ministertagungen zu konkreten politischen Fragen sind entscheidend für die gegenseitige Kontrolle, die Überwachung der Fortschritte bei der Realisierung der EU-Kernziele und die Förderung der Europa-2020-Leitinitiativen.

Um sicherzustellen, dass die nötigen Maßnahmen von einer breiten Mehrheit mitgetragen werden, wird bei ihrer Durchführung die enge Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament und anderen beratenden Einrichtungen der EU (Ausschuss der Regionen und Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) unter umfassender Einbeziehung der nationalen Parlamente, der Sozialpartner, der Regionen und anderer Akteure aufrechterhalten.

Quelle: <http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_de.htm>.

Liste der verwendeten Abkürzungen

| | |
|--------------|---|
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| COSAC | Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente |
| CPB | Niederländisches Büro für Wirtschaftsanalyse |
| EBI | Europäische Bürgerinitiative |
| EFSF | Europäische Finanzstabilisierungsfazilität |
| EFSM | Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus |
| EP | Europäisches Parlament |
| ESM | Europäischer Stabilitätsmechanismus |
| EU | Europäische Union |
| EZB | Europäische Zentralbank |
| IWF | Internationaler Währungsfonds |
| OMK | Offene Methode der Koordinierung |
| WWU | Wirtschafts- und Währungsunion |

Previous reports published by the Advisory Council on International Affairs

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12 THE IGC AND BEYOND: TOWARDS A EUROPEAN UNION OF THIRTY MEMBER STATES, *January 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000**
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: LEGAL DEVELOPMENTS, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *May 2001*
- 20 EUROPEAN MILITARY-INDUSTRIAL COOPERATION, *May 2001*
- 21 REGISTRATION OF COMMUNITIES BASED ON RELIGION OR BELIEF, *June 2001*
- 22 THE WORLD CONFERENCE AGAINST RACISM AND THE RIGHT TO REPARATION, *June 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS? The European Union and the ICG 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26 THE NETHERLANDS AND THE ORGANISATION FOR SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE IN 2003: role and direction, *May 2002*
- 27 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *May 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29 PRO-POOR GROWTH IN THE BILATERAL PARTNER COUNTRIES IN SUB-SAHARAN AFRICA: an analysis of poverty reduction strategies, *January 2003*
- 30 A HUMAN RIGHTS BASED APPROACH TO DEVELOPMENT COOPERATION, *April 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33 THE COUNCIL OF EUROPE: less can be more, *October 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004**

- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004**
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38 THE UNITED NATIONS AND HUMAN RIGHTS, *September 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberalisation produce deprivation?,
September 2004
- 40 THE PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE, *February 2005*
- 41 REFORMING THE UNITED NATIONS: A closer look at the Annan report, *May 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN, *July 2005*
- 46 ENERGISED FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005***
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach,
January 2006
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOS AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53 THE BENELUX: the benefits and necessity of enhanced cooperation, *February 2007*
- 54 THE OECD OF THE FUTURE, *March 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making,
May 2007
- 57 THE UN HUMAN RIGHTS TREATY SYSTEM: strengthening the system step by step in a politically
charged context, *July 2007*
- 58 THE FINANCES OF THE EUROPEAN UNION, *December 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach,
March 2009
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009**
- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on
Government Policy) Report '*Less Pretension, More Ambition*', *July 2010*
- 70 THE NETHERLANDS AND THE RESPONSIBILITY TO PROTECT: the responsibility to protect people
from mass atrocities, *June 2010*
- 71 THE EU'S CAPACITY FOR FURTHER ENLARGEMENT, *July 2010*
- 72 COMBATING PIRACY AT SEA: a reassessment of public and private responsibilities, *December 2010*
- 73 THE HUMAN RIGHTS OF THE DUTCH GOVERNMENT: identifying constants in a changing world,
February 2011
- 74 THE POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA: the millennium development goals in perspective, *April 2011*
- 75 REFORMS IN THE ARAB REGION: prospects for democracy and the rule of law?, *May 2011*

- 76 THE HUMAN RIGHTS POLICY OF THE EUROPEAN UNION: between ambition and ambivalence, *July 2011*
- 77 CYBER WARFARE, *December 2011**
- 78 EUROPEAN DEFENCE COOPERATION: sovereignty and the capacity to act, *January 2012*
- 79 THE ARAB REGION, AN UNCERTAIN FUTURE, *May 2012*
- 80 UNEQUAL WORLDS: poverty, growth, inequality and the role of international cooperation, *September 2012*
- 81 THE NETHERLANDS AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: investing in a new relationship, *November 2012*
- 82 INTERACTION BETWEEN ACTORS IN INTERNATIONAL COOPERATION: towards flexibility and trust, *February 2013*
- 83 BETWEEN WORDS AND DEEDS: prospects for a sustainable peace in the Middle East, *March 2013*
- 84 NEW PATHS TO INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL COOPERATION, *March 2013*
- 85 CRIME, CORRUPTION AND INSTABILITY: an exploratory report, *May 2013*
- 86 ASIA ON THE RISE: strategic significance and implications, *December 2013*
- 87 THE RULE OF LAW: safeguard for European citizens and foundation for European cooperation, *January 2014*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *May 2003****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12 Advisory letter RESPONSE TO THE 2007 HUMAN RIGHTS STRATEGY, *November 2007*
- 13 Advisory letter AN OMBUDSMAN FOR DEVELOPMENT COOPERATION, *December 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*
- 18 Advisory letter THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: Protector of civil rights and liberties, *November 2011*
- 19 Advisory letter TOWARDS ENHANCED ECONOMIC AND FINANCIAL GOVERNANCE IN THE EU, *February 2012*
- 20 Advisory letter IRAN'S NUCLEAR PROGRAMME: Towards de-escalation of a nuclear crisis, *April 2012*
- 21 Advisory letter THE RECEPTOR APPROACH: A question of weight and measure, *April 2012*
- 22 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT: The armed forces at risk, *September 2012*
- 23 Advisory letter TOWARDS A STRONGER SOCIAL DIMENSION OF THE EUROPEAN UNION, *June 2013*
- 24 Advisory letter FULL SPEED AHEAD: Response by the Advisory Council on International Affairs to the policy letter 'Respect and Justice for All', *September 2013*

* Issued jointly by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Issues of Public International Law (CAVV).

** Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the General Energy Council.

*** Joint report by the Advisory Council on International Affairs (AIV) and the Advisory Committee on Aliens Affairs (ACVZ).