

**Stellungnahme der niederländischen Regierung
zum Gutachten des Beirats für internationale Fragen
»Öffentliche Unterstützung für die europäische Zusammenarbeit –
Vertrauen schaffen«**

1. Einführung

Die Regierung strebt eine optimal funktionierende und handlungsfähige EU mit mehr Fokus, Balance und Legitimität an. Die Union kann nur effektiv handeln, wenn sie über einen soliden Rückhalt verfügt. Da dieser Rückhalt offensichtlich nicht mehr ohne weiteres gegeben ist, setzt die Regierung auf eine Stärkung der demokratischen Legitimität der EU durch die Verbesserung der Kontrolle und der Handlungsfähigkeit. Die Regierung hat ihre diesbezüglichen Überlegungen bereits in den Berichten zur Lage der Union 2013 bzw. 2014 dargelegt (Parlamentsdrucksache 33 351, Nr. 1, und Parlamentsdrucksache 33 877, Nr. 1). Außerdem hat sie in diesem Zusammenhang beim Beirat für internationale Fragen (AIV) ein Gutachten in Auftrag gegeben, das sich mit der Stärkung der demokratischen Legitimität, dem Verhältnis zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimität sowie mit dem Verhältnis von intergouvernementaler Methode und Gemeinschaftsmethode befassen sollte.

Mit diesem Schreiben nimmt die Regierung zum AIV-Gutachten »Öffentliche Unterstützung für die europäische Zusammenarbeit – Vertrauen schaffen« Stellung, das am 24. April 2014 erschienen ist. Darüber hinaus enthält es eine ergänzende Stellungnahme zu Fragen des Europa-Ausschusses über die Rolle der nationalen Parlamente im Entscheidungsprozess sowie eine Übersicht über die Kräfteverhältnisse im Hinblick auf die demokratische Legitimität und die Reformen der Institutionen gemäß dem Schreiben vom 9. Oktober 2013 (2013Z18442/2013D39980). Außerdem beinhaltet das Schreiben Reaktionen auf die Anträge des Abgeordneten Pechtold zur Modernisierung der Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu EU-Dokumenten (Parlamentsdrucksache 33 877, Nr. 10) und zu den Reformen der Institutionen im Rahmen der bestehenden Verträge (Parlamentsdrucksache 33 877, Nr. 9), auf den Antrag des Abgeordneten Omtzigt zur »roten Karte« (Parlamentsdrucksache 33 877 Nr. 6) sowie auf den Antrag der Abgeordneten Schouten und Dijkgraaf zum Sitz des Europäischen Parlaments (Parlamentsdrucksache 21 501-20 Nr. 860). Weiterer Gegenstand dieses Schreibens ist, wie im Rahmen der Debatte über den Bericht zur Lage der Union im Abgeordnetenhaus zugesagt, das Verhältnis zwischen intergouvernementaler Methode und Gemeinschaftsmethode im Bereich der Wirtschaftspolitik (zurückgezogener Antrag des Abgeordneten Pechtold, Parlamentsdrucksache 33 877, Nr. 11). Zu guter Letzt wird auch auf den kürzlich vorgelegten Bericht des Berichterstatters zum Thema »Demokratische Legitimität« über die Rolle des Abgeordnetenhauses und der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (im Weiteren: Leegte-Bericht) eingegangen.

2. Empfehlungen des Beirats für internationale Fragen

2.1 Allgemeine Anmerkungen

Der Beirat zeichnet in seinem Gutachten ein bekanntes Bild von abnehmendem Vertrauen und Rückhalt im Hinblick auf die EU, untersucht die möglichen Ursachen und macht Vorschläge zur Stärkung der demokratischen Legitimität der EU. Dabei betont er, dass institutionelle Maßnahmen allein keine Lösung sind. Er spricht sich für einen mehrgleisigen Ansatz sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene aus, der von der Optimierung der bestehenden Instrumente über die Unterbreitung von Vorschlägen für neue Instrumente bis hin zur Politisierung und Stärkung der Bürgerbeteiligung reicht. Insbesondere formuliert er auch Empfehlungen bezüglich der Wirtschafts- und Geldpolitik, da er hier spezifische Probleme identifiziert hat.

Die Ausführungen des AIV leisten einen interessanten Beitrag zur Meinungsbildung der Regierung im Hinblick auf die Frage, wie sich die Kluft zwischen der EU und den Bürgern verringern und die Unterstützung für die EU vergrößern lässt. Die Regierung teilt die Bewertung des Beirats, dass es für die festgestellten Probleme keine einfachen Lösungen gibt, sondern dass eine breite Palette von Maßnahmen erforderlich ist, damit sich die EU zu einer demokratischen Verwaltungsebene entwickeln kann, die auf umfassende Unterstützung zählen kann. Die Beteiligung an den jüngsten Wahlen zum Europäischen Parlament unterstreicht noch einmal die Bedeutung dieses Aspekts. Die Regierung freut sich auf die Fortsetzung des Gedankenaustauschs mit dem Abgeordnetenhaus, den Mitgliedstaaten und anderen Akteuren zu diesem Thema und begrüßt die proaktive Haltung des Abgeordnetenhauses, wie sie auch im Leegte-Bericht dokumentiert ist.

Nachstehend die Reaktionen auf die Empfehlungen, sofern diese an die Regierung gerichtet waren und noch nicht in den Berichten zur Lage der Union 2013 und 2014 sowie in der Stellungnahme der Regierung zum AIV-Gutachten über die Beziehungen mit dem Europäischen Parlament (Parlamentsdrucksache 33 400 V, Nr. 124) enthalten sind.

2.2 Demokratische Legitimität

A. Stärkung bestehender Instrumente

i. Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente

Der Beirat für internationale Fragen plädiert für eine Stärkung der Kontrollfunktion der nationalen Parlamente, etwa über eine intensivere Nutzung des Verfahrens der gelben und orangen Karte. Gleichzeitig macht er klar, dass für einen effektiven Einsatz der bestehenden Instrumente die Parlamente zunächst einmal gut zusammenarbeiten müssen. In diesem Zusammenhang weist er ausdrücklich auf die Möglichkeiten hin, die die COSAC und die Konferenzen gemäß Artikel 13¹ bieten;

¹ Artikel 13 Fiskalvertrag regelt die Organisation und Förderung einer Konferenz von Vertretern der einschlägigen Ausschüsse der nationalen Parlamente und Vertretern der einschlägigen Ausschüsse des Europäischen Parlaments, auf der haushaltspolitische Maßnahmen und andere unter diesen Vertrag fallende Themen erörtert werden.

diese sollten genutzt werden, bevor über neue Instrumente nachgedacht wird. Die Ideen des AIV, zum Beispiel im Hinblick auf die Stärkung des Instruments der Verhältnismäßigkeitsprüfung, stimmen mit der einschlägigen Politik der Regierung zusammen, die sie in den Berichten zur Lage der Union 2013 und 2014 formuliert hat. Die Regierung möchte in diesem Zusammenhang ausdrücklich darauf hinweisen, dass die gelbe Karte zwar bereits zweimal eingesetzt wurde, die orange Karte jedoch noch nie. Diese Karte bietet die Möglichkeit, den Entwurf eines Gesetzgebungsaktes unter Hinweis auf die Subsidiarität zu blockieren, sofern eine Mehrheit der nationalen Parlamente ihn ablehnt *und* der Rat mit 55 % seiner Mitglieder oder eine Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlamentes ihn ebenfalls nicht annimmt (sofern die Kommission an ihrem Entwurf festhält). Die betreffenden Regierungen werden der Meinung der nationalen Parlamente voraussichtlich großes Gewicht beimessen, was die Karte faktisch zu einem sehr starken Instrument macht, wenn eine Mehrheit der Parlamente zu einer negativen Bewertung der Subsidiaritätsfrage kommt.²

Die Regierung pflichtet dem AIV dahingehend bei, dass das nationale Parlament als Brücke zu den Bürgern und zum Europäischen Parlament fungieren und dass diese Funktion gestärkt werden kann, und fügt hinzu, dass das Abgeordnetenhaus selbst bereits interessante Ideen entwickelt hat, etwa im kürzlich erschienenen Leegte-Bericht. Die Regierung geht davon aus, dass eine engere Zusammenarbeit der nationalen Parlamente Impulse für eine zusätzliche Dynamik in der europäischen Zusammenarbeit insgesamt setzen kann. In diesem Zusammenhang kann auch auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. April 2014 (anlässlich des Casini-Berichts) verwiesen werden, in der die Ausarbeitung einer Vereinbarung zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament vorgeschlagen wird, die als Grundlage für eine effiziente Zusammenarbeit nach Artikel 9 des Protokolls Nr. 1 zum Vertrag über die Europäische Union dienen könnte.

In Ergänzung zu den Ausführungen in den Berichten zur Lage der Union 2013 und 2014 (sowie in Beantwortung der Hauptfragen des Abgeordnetenhauses zur demokratischen Legitimität im Schreiben des Europa-Ausschusses vom 9. Oktober 2013) zur Rolle der nationalen Parlamente und zur Effektivität bzw. Ausweitung des bestehenden Instrumentariums, insbesondere bezüglich der Verschärfung der Verfahren der gelben und orangen Karte, stellt die Regierung Folgendes fest. Nationale Parlamente können in allen Phasen des politischen Abstimmungsprozesses eine nützliche Rolle spielen: in der Konsultationsphase durch die Unterbreitung von Informationen und Anregungen an die Kommission, in der Verhandlungsphase direkt im Zuge der Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung und indirekt über die Regierung oder ihre Kontakte zum Europäischen Parlament, in der Implementierungsphase bei der Überführung der Vorschriften in nationales Recht sowie in der Evaluierungsphase durch Einbringung entsprechender Erfahrungen. Die Regierung ist zum einen der Auffassung, dass es in den Händen des Abgeordnetenhauses liegt, den Einsatz der in den Verträgen vorgesehenen Instrumente in puncto Form und Inhalt zu gestalten, und dass das Abgeordnetenhaus zum anderen, nicht zuletzt angesichts des Zugangs zum Extranet und der kürzlich im Rahmen der Ausschussberatungen zur Weitergabe von Informationen getroffenen

² In Abschnitt 3.2 Ziffer i wird ausführlicher auf das Rote-Karte-Verfahren eingegangen.

Vereinbarungen, über die erforderlichen Informationen verfügt, um diese Aufgaben erfüllen zu können. Außerdem wurden im Gutachten des Beirats und im Leegte-Bericht konkrete Vorschläge zur internen Arbeitsweise des Abgeordnetenhauses gemacht, die selbstverständlich vom Abgeordnetenhaus selbst zu beurteilen sind.

In Beantwortung des Antrags der Abgeordneten Schouten und Dijkgraaf, in dem dazu aufgerufen wird, den Sitzungsort des Europäischen Parlaments auf einen Ort zu beschränken, verweist die Regierung darauf, dass der Einsatz hierfür fester Bestandteil ihrer Politik ist, soweit er sinnvoll ist und sich entsprechende Gelegenheiten bieten. Hierzu bedarf es jedoch einer Vertragsänderung, der 28 Mitgliedstaaten zustimmen müssen. Solange in dieser Frage keine Übereinstimmung besteht, ist eine Beschränkung der Sitzungsorte nicht realistisch.

ii. Stärkung der nationalen Institutionen

Um das Vertrauen der Bürger in die Union wiederherzustellen, spricht sich der AIV neben der Stärkung insbesondere der nationalen Parlamente für eine umfassende Stärkung der Mitgliedstaaten und der nationalen Institutionen aus. Eine effektive europäische Verwaltung, so der Beirat weiter, könne es nicht ohne starke nationale Institutionen geben, vor allem im Bereich Wirtschaft und Finanzen (nähere Ausführungen hierzu weiter unten). Der AIV plädiert daher für eine Stärkung der Kompetenz und der Unabhängigkeit der öffentlichen Organe sowie der Durchführbarkeit und Effektivität ihrer Entscheidungen.

Die Regierung teilt die Analyse des Beirats. Die Wahrung und Stärkung des Know-hows und der unabhängigen Organe auf nationaler Ebene sind von ganz wesentlicher Bedeutung, wenn die Union effektiv verwaltet werden und gegenseitiges Vertrauen in die Handlungsfähigkeit der Verwaltungsapparate bestehen soll. Es reicht nicht aus, die Verwaltung, die Institutionen und die Kontrolle nur auf europäischer Ebene zu stärken. Gerade in den Mitgliedstaaten müssen – im Bereich der wirtschaftspolitischen Steuerung, aber auch darüber hinaus – auf den Verwaltungsebenen die Unabhängigkeit und die Qualität der nationalen Systeme, Stellen und Organe konsolidiert und ausgebaut werden, und zwar im Rahmen europäischer Netzwerke mit Regeln, Rechtsvorschriften und unabhängiger Aufsicht, wie dies etwa auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts organisiert ist.

iii. Erhöhung der Transparenz

Die Regierung teilt die Ansicht des Beirats, dass größere Offenheit das Vertrauen der Bürger in die EU-Institutionen fördern könnte; sie wird daher, wie im Bericht zur Lage der Union dargelegt, gemeinsam mit gleichgesinnten Staaten im Rat weiter nach Möglichkeiten suchen, die Transparenz in den europäischen Entscheidungsprozessen zu erhöhen. Sobald sich die Gelegenheit bietet – wenn das neugewählte Europäische Parlament und die neue Kommission ihre Arbeit aufgenommen haben –, wird sich die Regierung erneut für eine Anpassung der Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu EU-Dokumenten³ an den Vertrag von Lissabon⁴ einsetzen, damit in

³ Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

diesem Punkt zügig eine Übereinstimmung zwischen beiden Gesetzgebern hergestellt werden kann. Darüber hinaus setzt sich die Regierung für die Erhöhung der aktiven Transparenz vonseiten der EU-Institutionen ein, zum Beispiel was Zugang und Auffindbarkeit von Dokumenten auf EU-Websites angeht, darunter Roadmaps, Folgenabschätzungen, Konsultationen und Evaluierungen, auch wenn es um nachrangige Rechtsvorschriften (Durchführungsbestimmungen, delegierte Rechtsakte) geht. Auch wird die Regierung, wo dies möglich ist, die Klassifizierung von Ratsdokumenten zum Thema machen. Und schließlich wird im Rahmen der Open Government Partnership (OGP) eruiert, ob und, wenn ja, wie die internationale Bewegung der »transparenten Behörden« einen Beitrag zur Erhöhung der Transparenz der EU leisten kann.

iv. Europäisches Verwaltungsverfahrensgesetz

Der AIV hat mit Blick auf eine gute europäische Verwaltung angemerkt, dass er die Ausarbeitung eines Vorschlags für ein europäisches Verwaltungsverfahrensgesetz unterstützt, was auch das Europäische Parlament mit einer Entschließung getan hat. Sollte die Europäische Kommission einen Vorschlag unterbreiten, würde die Regierung ihn sorgfältig prüfen. In diesem Zusammenhang müsste auch beurteilt werden, ob eine gesetzgeberische Maßnahme das geeignetste Instrument für die Zusammenführung der bestehenden verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschriften für das Handeln der EU-Institutionen ist.

B. Neue Instrumente

v. Verfassungsrechtliche Prüfung

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. Die niederländische Verfassung bestimmt, dass die Prüfung formaler Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin dem formalen Gesetzgeber vorbehalten ist.

Die verfassungsrechtliche Prüfung war in den vergangenen Jahren mehrfach Gegenstand von Debatten, etwa der über den Gesetzentwurf der Abgeordneten van Tongeren (Grüne Linke), ursprünglich eingebracht von der Abgeordneten Halsema (Grüne Linke), zur Änderung der Verfassung, der derzeit in zweiter Lesung beraten wird. Sollte der Entwurf angenommen werden, bestünde die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung von Gesetzen anhand einer beschränkten Zahl verfassungsrechtlicher Bestimmungen. Dies entspräche einer teilweisen Umsetzung der Anregung des Beirats. Im Rahmen einer eventuellen weiteren Behandlung dieses Entwurfs wird die Regierung einen Standpunkt zu der Frage einnehmen, ob eine verfassungsrechtliche Prüfung wünschenswert ist, und dabei die Vor- und Nachteile abwägen.

⁴ Nach Artikel 15 AEUV muss der Anwendungsbereich der europäischen Vorschriften über den Zugang der Öffentlichkeit zu EU-Dokumenten auf alle Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen ausgeweitet werden.

vi. Straffung der Arbeit der Kommission

Wie im Bericht zur Lage der Union ausgeführt, ist die Regierung mit dem AIV dafür, die Europäische Kommission zu verkleinern, sobald dazu die Gelegenheit besteht, um so ihre Effektivität und Handlungsfähigkeit zu erhöhen. Voraussetzung für eine optimal funktionierende Kommission sind innere Reformen zur Vergrößerung der Schlagkraft und zur Schärfung des Fokus. Bis auf weiteres gibt es für eine Verkleinerung der Kommission jedoch keine Unterstützung, weil kleinere Mitgliedstaaten befürchten, marginalisiert zu werden und nicht repräsentiert zu sein. Am 22. Mai 2013 hat der Europäische Rat, auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom Dezember 2008, formell bekräftigt, dass sich die Europäische Kommission ab dem 1. November 2014 aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates zusammensetzt. Der Europäische Rat hat allerdings auch vereinbart, diese Entscheidung neu zu bewerten, und zwar deutlich vor der Bildung einer Kommission nach dem Beitritt des 30. Mitgliedstaates bzw. vor Bildung der nächsten Kommission (2019). Für eine Verkleinerung der Kommission bedarf es also keiner Vertragsänderung (siehe auch Abschnitt 3.2 Ziffer i).

Bis dahin kann sich die Kommission nach Meinung der Regierung bereits in Clustern thematisch neu organisieren, um so ihre Schlagkraft zu erhöhen und ihren Fokus zu schärfen. An der Spitze dieser Cluster könnten Vizepräsidenten stehen, die für die strategische Ausrichtung ihres jeweiligen Clusters verantwortlich sind, die Aufsicht über Rechtssetzungsinitiativen innerhalb ihres Clusters führen und diese an das Kollegium weiterleiten sowie für die horizontale Abstimmung und Kohärenz zwischen den Clustern Sorge tragen. Dabei müssen die Prinzipien der Kollegialität und Gleichheit gewahrt werden, damit keine Kommissariate zweiter Klasse entstehen: alle Kommissare haben gleiches Stimmrecht, und es kann ein Rotationssystem für Vizepräsidenten geben. Die Regierung weist allerdings darauf hin, dass die Kommission über ihre innere Organisation selbst zu entscheiden hat (mittels Änderung der Geschäftsordnung; siehe hierzu Abschnitt 3.2 Ziffer i).

vii. Verstärkung der Folgenabschätzung

Der AIV empfiehlt eine Konkretisierung der EU-Maßnahmen zur Folgenabschätzung, z. B. die Entwicklung eines koordinierten, institutionsübergreifenden Vorgehens oder die Durchführung von Folgenabschätzungen auf Ratsebene, soweit es Gesetzesänderungen betrifft, die der Rat gerne vornehmen würde. Gemeinsam mit gleichgesinnten Mitgliedstaaten setzt sich die Regierung bereits aktiv für bessere und transparente Folgenabschätzungen sowie für ihre bessere Nutzung ein, um so eine bessere Beurteilung der Entscheidungen für Rechtsvorschriften zu ermöglichen. Der Rat hat bereits letztes Jahr hierzu Vereinbarungen getroffen; auf dieser Grundlage finden derzeit erste Pilotprojekte im Hinblick auf Folgenabschätzungen der Kommission statt. Die Ergebnisse werden in Kürze erwartet. Außerdem werden in diesem Jahr die Richtlinien für Folgenabschätzungen der Kommission neu verfasst; die Kommission wird hierzu eine öffentliche Anhörung einleiten.

Die Regierung wird sich in diesem Zusammenhang dafür einsetzen, dass die Folgenabschätzungen die Befolgungskosten und stets auch die Auswirkungen der

Maßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Union und auf die Beschäftigung analysieren und die administrativen und finanziellen Folgen der Bestimmungen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene sowie die Einhaltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auswerten. Sollte die interinstitutionelle Vereinbarung zum Thema bessere Rechtsetzung aus dem Jahr 2003 angepasst werden, wofür sich die Niederlande aussprechen, würde die Regierung auch in diesem Rahmen für eine Stärkung der Folgenabschätzung werben. Dann müsste auch die Art und Weise untersucht werden, wie Folgenabschätzungen im Rechtsetzungsprozess des Europäischen Parlaments und des Rats eingesetzt werden.

C. Wirtschaftspolitische Steuerung

Der Beirat formuliert verschiedene wertvolle Empfehlungen, die zum großen Teil an die Maßnahmen anknüpfen, die auf EU-Ebene bereits getroffen worden sind. Wenn die Eurozone auf Dauer stabil sein soll, müssen die hierzu erforderlichen Maßnahmen aus Sicht der Regierung sowohl bei ihrer Entstehung als auch bei ihrer Durchführung demokratisch legitimiert sein und hinreichende Checks and Balances enthalten; so lässt sich eine adäquate Rechenschaftslegung sicherstellen (Parlamentsdrucksache 21 501-20, Nr. 704). Die Möglichkeiten, die die heutigen Verträge hierzu bieten, will die Regierung voll ausschöpfen. Verschiedene einschlägige Initiativen sind bereits in den Berichten zur Lage der Union 2013 und 2014 erläutert worden.

In Reaktion auf die Anmerkungen des Beirats zur Stärkung der demokratischen und parlamentarischen Dimension mit Blick auf die wirtschaftspolitische Steuerung, insbesondere ein eigenes Eurozonenparlament, verweist die Regierung auf die Berichte zur Lage der Union 2013 und 2014. Fest steht, dass eine weitere Vertiefung der Eurozonen-Zusammenarbeit Fragen über das Verhältnis zwischen der EU mit ihren 28 Mitgliedstaaten und der aus 18 Mitgliedern bestehenden Eurozone sowie über die Kohärenz innerhalb der EU aufwirft.

viii. Einbeziehung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments in das Europäische Semester

Der Beirat plädiert für eine engere Einbindung der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments in das Europäische Semester. Aus Sicht der Regierung sind beim Europäischen Semester, in dessen Rahmen die Vereinbarungen über die Haushalts- und Wirtschaftspolitik zusammengeführt und Einblick in die Fortschritte in Bezug auf EU-weite politische Ziele geboten werden, bereits wichtige Schritte getan worden. Dieser Prozess ist von großer Bedeutung für die Gewährleistung einer verantwortungsvollen Wirtschafts- und Finanzpolitik der Mitgliedstaaten, die Förderung von Strukturreformen und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.

Das niederländische Parlament wirkt intensiv am Europäischen Semester mit und nimmt innerhalb der EU sogar eine Vorreiterrolle ein, wie die Regierung bereits zu einem früheren Zeitpunkt festgestellt hat.⁵ Es wurde die Funktion eines Sprechers für das Europäische Semester ins Leben gerufen, und im zurückliegenden Jahr haben

⁵ Bericht zur Lage der Union 2014, Parlamentsdrucksache 33 877, Nr. 1.

verschiedene Abgeordnete an der interparlamentarischen Woche im Rahmen des Europäischen Semesters und an den Konferenzen nach Artikel 13 Fiskalvertrag teilgenommen, auf denen auch Vertreter der Haushaltsausschüsse der nationalen Parlamente und des Europaparlaments zugegen waren. Die Regierung hofft, dass aus dieser interparlamentarischen Zusammenarbeit ein robustes interparlamentarisches Forum entsteht, in dem man adäquat auf europäische Entwicklungen reagieren kann.⁶

Nach Einschätzung der Regierung hat es in der letzten Zeit auch Verbesserungen bezüglich der Kontrollfunktion des Europäischen Parlaments gegeben. Es kann jederzeit im Rahmen des Europäischen Semesters die Europäische Kommission, den Präsidenten des Europäischen Rates und den Vorsitzenden der Eurogruppe im Zuge des Wirtschaftsdialogs zu einer Befragung über Vorschläge und Beschlüsse zitieren. 2014 haben verschiedene Wirtschaftsdialoge stattgefunden, u. a. über die jährlichen Wachstumsprioritäten, die Umsetzung von Empfehlungen und den Zyklus des Europäischen Semesters. Darüber hinaus formuliert das Europäische Parlament zweimal im Jahr eine Stellungnahme zum Funktionieren des Europäischen Semesters.

ix. Stärkung der Legitimität der Verwaltung

Die Regierung teilt die Auffassung des Beirats, dass das Europäische Semester von unabhängigen, nationalen Einrichtungen unterstützt werden muss, die sich mit Statistik, Wirtschaftsforschung und der Evaluierung politischer Maßnahmen befassen; in den Niederlanden wären hier etwa das Statistische Zentralamt (CBS), das Büro für Wirtschaftsanalyse (CPB) und der Rechnungshof zu nennen. Seit dem Ausbruch der Krise sind bereits einige Schritte in diese Richtung unternommen worden, etwa die Einführung von Mindestanforderungen an die Unabhängigkeit der statistischen Stellen⁷ und an die nationalen Haushaltsrahmen, darunter eine vorsichtige Finanzplanung und die häufigere Übermittlung von Haushaltsdaten an Eurostat.⁸ Darüber hinaus hat die Kommission 2012 vorgeschlagen, die Governance des Europäischen Statistischen Systems zu stärken.⁹ Die Regierung unterstützt die Idee eines unabhängigeren europäischen Statistikdienstes und spricht sich daher für die Stärkung der Unabhängigkeit von Eurostat aus. Nach Meinung der Regierung müssen für Eurostat dieselben Bestimmungen gelten wie für die nationalen Statistikämter.

x. Stellung des Währungskommissars

Die Regierung schließt sich der Empfehlung des Beirats an, in der Europäischen Kommission die analytischen Funktionen einerseits und die Durchsetzung der Vereinbarungen andererseits strikter voneinander zu trennen. Eine solche Maßnahme könnte die Rolle des Kommissars für Wirtschaft und Währung bei der Durchsetzung von Maßnahmen zusätzlich stärken; die Regierung hat dies in ihrem Ausblick auf die

⁶ Bericht zur Lage der Union 2014, Parlamentsdrucksache 33 877, Nr. 1.

⁷ EU-Verordnung Nr. 1175/2011.

⁸ Richtlinie 2011/85/EU des Rates.

⁹ KOM (2012) 167.

Zukunft der WWU (Parlamentsdrucksache 21 501-20, Nr. 704) auch als Ziel beschrieben.

Die Niederlande sprechen sich bereits seit längerer Zeit für eine Stärkung der Rolle des Währungskommissars aus, um so seine unabhängige Position mit Durchgriffsrecht zu festigen. Erste Schritte in diese Richtung sind bereits unternommen worden; so ist der derzeitige Währungskommissar Vizepräsident der Kommission. Die Niederlande schließen sich dem Plädoyer des Beirats für eine weitere Stärkung dieser Rolle an.

Die Regierung teilt übrigens nicht die Meinung des Beirats, wonach das nationale Haushaltsverfahren durch den europäischen Prozess faktisch früher einsetzt und die politische Beschlussfassung über den Haushalt ins Frühjahr vorgezogen wurde. Die Regierung berichtet der Kommission im Frühjahr im jährlichen Stabilitätsprogramm über die Haushaltspolitik und die gesamtwirtschaftlichen Aussichten. Dieses Stabilitätsprogramm enthält allerdings keine neuen Maßnahmen. Im Frühjahr kann der Rat auf Vorschlag der Kommission Empfehlungen formulieren, z. B. zusätzliche Sparmaßnahmen, über die die Regierung im Zuge der Vorbereitungen des Haushalts entscheidet und die in den Entwurf des Staatshaushaltsplans im September aufgenommen werden, der vom Abgeordnetenhaus verabschiedet werden muss. Die Regierung legt hierüber im Rahmen der Generalaussprache und der Haushaltsberatungen Rechenschaft ab.

xi. Rolle des Staatsrats und des Büros für Wirtschaftsanalyse

Der AIV vertritt die Auffassung, dass eine beratende Rolle des Staatsrats in Haushaltsfragen im Rahmen der europäischen Haushaltsregeln zu einer unnötigen Ausweitung der (politischen) Aufgaben des Staatsrats führen und dessen wirtschafts- und finanzpolitischer Kompetenz überfordern würde. Nach dem Gesetz über nachhaltige Staatsfinanzen muss die Abteilung Beratung des Staatsrats ein Urteil zum Entwurf des Staatshaushaltsplan abgeben. Dies knüpft an die bestehende Praxis an, dass der Staatsrat jährlich ein Gutachten zu jenem Entwurf erstellt. Die Aufgabe, die hinzukommt, ist die, dass der Staatsrat in dem Gutachten zusätzlich prüft, ob die verfolgte bzw. geplante Haushaltspolitik im Einklang mit den europäischen Haushaltsregeln steht. Das Büro für Wirtschaftsanalyse (CPB) fungiert in diesem Zusammenhang als unabhängiges Prognoseinstitut: es legt unabhängige Schätzungen vor, auf deren Grundlage der Staatsrat dann seine Prüfung vornimmt. Mit dieser Trennung zwischen den Aufgaben des unabhängigen Prognoseinstituts (CPB) einerseits und des unabhängigen Beratungsorgans (Staatsrat) andererseits sichern die Niederlande den Status des CPB als unabhängiges Institut, und es wird verhindert, dass die Rolle des CPB mit der inhaltlichen Beurteilung und der Beratung der Regierung in Bezug auf ihre Politik vermischt wird. Mit Blick auf die unabhängige Urteilsbildung des CPB verweist die Regierung auch auf die Anordnungen des Ministerpräsidenten vom 21. Februar 2012 betreffend die Planungsinstitute, insbesondere auf die Anordnungen 4 und 5.¹⁰

¹⁰ Niederländischer Staatsanzeiger 2012, Nr. 3200.

xii. Demokratische Rechenschaftslegung der Troika

Die Regierung kann der Feststellung des Beirats nicht beipflichten, dass es schwere Defizite im Hinblick auf die demokratische Rechenschaftslegung der Troika (Europäische Kommission, EZB und IWF) in Bezug auf Programmländer gebe. Die demokratische Legitimität ist durch die Einbeziehung der nationalen Parlamente sowie dadurch gewährleistet, dass demokratisch legitimierte Regierungen eigenverantwortlich einem Maßnahmenpaket als Gegenleistung für finanzielle Unterstützung zugestimmt haben. Die mit dem Hilfsprogramm verbundenen Bedingungen sind das Ergebnis gemeinsam geführter Verhandlungen und der Zustimmung aller Beteiligten. Die Maßnahmen, zu deren Umsetzung ein Programmland sich verpflichtet, wurden anschließend von den nationalen Parlamenten aller Mitgliedstaaten geprüft und gebilligt. Die Regierung weist darauf hin, dass es einen regelmäßigen und intensiven Austausch zwischen Europäischer Kommission und Europäischem Parlament sowie zwischen EZB und Europäischem Parlament gibt. Das niederländische Parlament wird vom Finanzminister über die Hilfsmaßnahmen informiert, insbesondere über die Fortschrittsberichte der Troika und die Position der Regierung in Bezug auf die Auszahlung von Krediten.

D. Politisierung und Bürgerbeteiligung

xiii. Verantwortung der nationalen Politiker

Der AIV spricht wie bereits in den Gutachten zu den Beziehungen mit dem Europäischen Parlament und dem Staatsrat die Empfehlung aus, die nationalen Politiker mögen für ihr Handeln auf EU-Ebene mehr Verantwortung übernehmen. Laut Beirat grenzen sich die Minister oft von den Institutionen ab, obwohl sie klarmachen müssten, dass sie am europäischen Beschlussfassungsprozess selbst beteiligt sind und somit Verantwortung für die getroffenen Beschlüsse tragen. Die Regierung kann dieser Darstellung nicht beipflichten. Im Gegenteil, die Regierung sieht es als ihre Aufgabe an, die Bürger so weit wie möglich in diesen Prozess einzubeziehen und deutlich zu machen, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen greifbare Vorteile für die Niederlande mit sich bringen. Der Regierung ist bewusst, dass der Rückhalt für Europa Gefahr läuft, wenn im nationalen und im europäischen Kontext voneinander abweichende Botschaften verkündet werden. Deshalb achtet die Regierung stets sorgfältig auf den Ton, in dem über Europa gesprochen wird. In diesem Zusammenhang sind ihr die sehr häufigen Debatten über die europäische Zusammenarbeit im Abgeordnetenhaus und im Senat, in den Medien und in der Gesellschaft sehr wichtig. Die Regierung weist darauf hin, dass die Tonlage in der Diskussion über EU-Fragen von allen an diesem Prozess beteiligten Akteuren bestimmt wird.

Die Regierung teilt die Meinung des Beirats, dass auch die Entwicklung und die Spillover-Effekte der Maßnahmen mit den nationalen Parlamenten diskutiert werden müssen. Sie merkt dazu an, dass sie sich nicht in abstrakten Diskussionen darüber verlieren will, welche Form die politische Zusammenarbeit in Europa irgendwann einmal haben soll, sondern dass sie sich auf mittelfristige Ziele und für die nächsten Jahre konkret anzustrebende Ergebnisse konzentrieren will. Die alljährliche Aussprache über den Bericht zur Lage der Union, die Debatte über das

Arbeitsprogramm der Kommission und das nächste mehrjährige Arbeitsprogramm der Kommission bieten hierfür hervorragende Anknüpfungspunkte.

xiv. Referenden

Der Beirat ist kein Befürworter von Referenden. Die Regierung weist darauf hin, dass der Senat kürzlich sowohl den Gesetzentwurf über konsultative Referenden (nichtverbindlich, korrektiv, konsultativ; initiiert von einer festgelegten Mindestzahl von Bürgern) angenommen als auch in erster Lesung einer Verfassungsänderung zur Einführung eines verbindlichen, korrektiven, konsultativen Referendums zugestimmt hat. In diesem Zusammenhang wurden auch die Argumente des Beirats berücksichtigt.

Sobald das Gesetz über konsultative Referenden in Kraft ist, können nichtverbindliche Referenden über vom König ausgefertigte, aber noch nicht in Kraft getretene Gesetze abgehalten werden. Darunter fällt auch die ausdrückliche oder stillschweigende Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen bzw. von Änderungen solcher Verträge, die nur im europäischen Teil des Königreichs, also den Niederlanden, gelten. Es wird somit in der Praxis auch möglich sein, dass Bürger ein nichtbindendes konsultatives Referendum über europäische Verträge initiieren. Relevant sind in diesem Zusammenhang die Anmerkungen des Beirats, dass die Frage sorgfältig formuliert und die Bürger vorab gut informiert werden müssen. Übrigens fallen vom Gesetzgeber ausgehende konsultative Befragungen wie das Referendum über den Europäischen Verfassungsvertrag 2005 nicht unter die genannten neuen Gesetze.

xv. Europäische Bürgerinitiative

Mit der Europäischen Bürgerinitiative ist auf europäischer Ebene erstmals eine Form der direkten (oder: partizipierenden) Demokratie eingeführt worden.

Es wurden bereits erste Erfahrungen mit diesem Instrument gesammelt. In mehr als zwanzig Fällen haben Bürger Aktionen zur Sammlung von Unterstützungsbekundungen in verschiedenen Mitgliedstaaten gestartet; drei Initiativen haben bislang die erforderliche Zahl von einer Million Unterschriften erreicht. Die Europäische Kommission bereitet eine umfassende Evaluierung in Form einer Bestandsaufnahme der bisherigen Erfahrungen und Lehren sowohl für die Initiatoren als auch für die Mitgliedstaaten, die die Unterschriften überprüfen und die Gültigkeit bescheinigen müssen, vor. Damit wird dem vom Beirat formulierten Bedürfnis Genüge getan, den Nutzen und die Anwendungsvoraussetzungen zu beurteilen.

Der Beirat bezeichnet die Reaktion der Kommission auf die Bürgerinitiative »Right2Water« als enttäuschend angesichts der langen Verfahrensdauer und der Kosten für die vorgeschriebenen Verfahren zur Überprüfung der Unterschriften in den 25 Mitgliedstaaten. Die Regierung hat Verständnis für die Sicht des Beirats; sie geht davon aus, dass das Instrument Bürgerinitiative, das nicht nur den Bürgern, sondern auch den Mitgliedstaaten enorme Anstrengungen abverlangt, nur dann von den Bürgern eingesetzt wird, wenn sie merken, dass ihre Anstrengungen ausreichende

Ergebnisse zeitigen. Entsprechend dürfen die Bürger auch eine ernsthafte inhaltliche Prüfung des Vorschlags durch die europäischen Institutionen erwarten. Selbstverständlich sind auch bei dieser Prüfung einmal vereinbarte Grundsätze, z. B. im Bereich der Subsidiarität, zu beachten.

2.3 Handlungsfähigkeit und Kontrolle

Der AIV sieht die von der Regierung im Gutachtenauftrag beschriebene Spannung zwischen dem Ruf nach mehr Handlungsfähigkeit einerseits und der Notwendigkeit der politischen Kontrolle in der EU andererseits und weist, wie die Regierung im Bericht zur Lage der Union, auf die Bedeutung einer vernünftigen Balance zwischen beiden hin.

Die Regierung unterstreicht vorweg die essentielle Bedeutung der Rolle der nationalen Parlamente als Kontrollinstanz und fordert sie gerade deshalb auf, die sich aus dem nationalen Staatsrecht ergebenden Befugnisse und die Möglichkeiten, die die Verträge bieten, voll auszuschöpfen, um so diese Rolle und die Akzeptanz der EU zu stärken. Die Regierung ist wie der Beirat der Auffassung, dass das Verhältnis zwischen Handlungsfähigkeit und Kontrolle stark von der Situation und dem jeweiligen Politikfeld bestimmt wird: in Krisensituationen wird die Kontrolle notgedrungen manchmal erst nachträglich stattfinden können, während unter normalen Umständen selbstverständlich die dafür vorgesehenen Verfahren einzuhalten sind. Ziel der Regierung ist es, dass die auf europäischer Ebene gefassten Beschlüsse langfristig auf hinreichende Unterstützung zählen können. Die Regierung teilt die Meinung des Beirats, dass die Grenze der Legitimität der Kontrolle in der zweckfremden Anwendung des Gelbe- bzw. Orange-Karte-Verfahrens liegt, nämlich dann, wenn es nur aus Gründen der Obstruktion eingesetzt werden soll. So käme auf der europäischen Verwaltungsebene Sand ins Getriebe. Aus Sicht der Regierung ist dies der Fall, wenn das Kartenverfahren aus einem anderen als dem ursprünglich vorgesehenen Zweck zum Zuge käme, wofür es allerdings keinerlei Anzeichen gibt; bislang haben die nationalen Parlamente dieses Instrument nur sehr sparsam verwendet.

Die Regierung sucht auch weiterhin nachdrücklich nach konkreten Ideen über das Verhältnis zwischen Handlungsfähigkeit und Kontrolle sowie über die Legitimität einer effektiven Verwaltung. Ein Element ist dabei die Legitimität der Kommission, umso mehr, da ihre Befugnisse und Aufgaben im Zuge der Krise erweitert worden sind. Die Regierung unterstreicht – vergleiche hierzu auch die Ausführungen des Beirats zur Direktwahl des Kommissionspräsidenten – die Bedeutung dieser Frage und hält dies für einen Punkt, der auf die breitere Tagesordnung in Sachen Stärkung der demokratischen Legitimität gehört. Allerdings gilt es auch zu berücksichtigen, dass die Kommission verschiedene Rollen hat.

2.4 Intergouvernementale und supranationale Methode

Der Beirat ist der Auffassung, dass die Vertiefung der Grundlagen der WWU im institutionellen Rahmen der EU erfolgen muss, und empfiehlt eine Vergemeinschaftung im Zuge der nächsten Vertragsänderung. Dadurch, so der AIV, erhalte die demokratische Legitimierung eine angemessene Basis. Der Beirat geht auch auf die Frage ein, wo die Grenzen der Gemeinschaftsmethode liegen, wenn

Mitgliedstaaten an bestimmten nationalen Vorrechten, etwa auf finanziellem Gebiet, festzuhalten wünschen.

Auch in Erfüllung ihrer Zusage im Verlauf der Debatte über den Bericht zur Lage der Union zum Verhältnis zwischen intergouvernementalen Vereinbarungen und Gemeinschaftsvereinbarungen auf dem Gebiet der wirtschaftspolitischen Steuerung (zurückgezogener Antrag des Abgeordneten Pechtold) verweist die Regierung auf ihr grundsätzliches Bestreben, die europäische Politik im Rahmen der EU-Verträge zu regeln. In den vergangenen Jahren konnte dieser Grundsatz nicht in allen Fällen eingehalten werden, als es darum ging, in der Eurokrise ein effektives Vorgehen zu bewerkstelligen. Der Fiskalvertrag soll über kurz oder lang in den Rechtsrahmen der EU integriert werden. Dafür ist allerdings eine Vertragsänderung erforderlich, die derzeit nicht vorgesehen ist. Sollte eine Vertragsänderung in der Union doch als opportun erachtet werden, wird sich die Regierung unter anderem für eine solche Integration einsetzen. Die Regierung teilt die Ansicht des AIV, dass die Gemeinschaftsmethode an Grenzen stoßen kann, etwa bei nationalen Zuständigkeiten im Bereich der Finanzen. Das Abgeordnetenhaus hat auf diesem Gebiet eine entscheidende demokratische Kontrollfunktion. Dies gilt insbesondere für den Europäischen Stabilitätsmechanismus mit seiner sehr spezifischen Aufgabe, die nicht per definitionem in einem integrierten EU-Rahmen erfüllt zu werden braucht. Vorstellbar ist allerdings, dass auf der Grundlage der Erfahrungen mit dem ESM längerfristig geprüft wird, ob eine Integration in den EU-Rechtsrahmen wünschenswert ist.

Der AIV ist der Meinung, dass intergouvernementale Lösungen den Einfluss des Parlaments und die Rechenschaftslegung gegenüber dem Parlament als wichtigste Dimensionen der demokratischen Legitimität nur unzureichend gewährleisten. Die Regierung bekräftigt die Bedeutung, die der Beirat beiden Aspekten im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Steuerung beimisst; deshalb hat sie sich dafür stark gemacht, dass das Abgeordnetenhaus intensiv in das Zustandekommen der gemeinschaftlichen wie der intergouvernementalen Vereinbarungen zur Förderung der wirtschaftspolitischen Steuerung einbezogen wurde. Dies gilt sowohl für das Zustandekommen der Verhandlungsmandate als auch für die Rechenschaftslegung über die Verhandlungsergebnisse. Dabei werden einschlägige Übereinkünfte (ESM-Vertrag, zwischenstaatliche Vereinbarung zum Bankenabwicklungsmechanismus/SRM)) im Rahmen der üblichen Verfahren dem Staatsrat zur Stellungnahme und den beiden Parlamentskammern zur Genehmigung vorgelegt. Die Entscheidung für die intergouvernementale Methode bedeutet für die Regierung denn auch nicht, dass die Einflussmöglichkeiten des Parlaments und die Rechenschaftslegung nicht hinreichend sichergestellt wären.

Der AIV schreibt in seinem Gutachten, dass er kein Befürworter von Mischformen aus intergouvernementalen und Gemeinschaftsmethoden ist, weil sie die erwünschte Klarheit der Entscheidungsprozesse beeinträchtigen. Aus Sicht der Niederlande ist nach wie vor die Gemeinschaftsmethode diejenige Methode, die die Interessen kleiner und mittelgroßer Mitgliedstaaten am besten schützt und eine Dominanz großer Mitgliedstaaten verhindert. Die Regierung erkennt an, dass eine Differenzierung in der EU nötig ist und bleiben wird, um die Vielfalt innerhalb der Union abzubilden; sie wird allerdings darauf achten, dass dies – verknüpft mit dem Ruf nach Opt-outs – nicht zu einer Zersplitterung führt. In diesem Zusammenhang ist es für die Regierung

wichtig, dass in die zwischenstaatliche Vereinbarung zum Bankenabwicklungsmechanismus aufgenommen wurde, dass ihr Inhalt innerhalb von zehn Jahren in den EU-Rechtsrahmen integriert werden kann. Hierzu bedarf es einer Vertragsänderung, die derzeit nicht auf der Tagesordnung steht.

3. Institutionelle Reformen im Rahmen der Verträge

In dem Gesetzentwurf vom 31. März 2014 des Abgeordneten Pechtold¹¹ wird die Regierung aufgefordert, eine Übersicht der Reformen in der Europäischen Union zu erstellen, die ohne Vertragsänderung möglich sind. Nachstehend wird dargestellt, welche Methoden für solche Reformen eingesetzt werden können. Anschließend wird die Regierung darlegen, welche institutionellen Reformen ihr vorschweben.

3.1 Möglichkeiten für Reformen im Rahmen der bestehenden Verträge

Artikel 48 des Vertrags über die Europäische Union sieht die Möglichkeit der Vertragsänderung gemäß dem ordentlichen Änderungsverfahren vor mit dem Ziel, die der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten auszudehnen oder zu verringern. Allerdings bieten die Verträge darüber hinaus verschiedene Möglichkeiten für Reformen, ohne dass dafür ein ordentliches Änderungsverfahren erforderlich wäre. Diese Möglichkeiten sollen nacheinander erörtert werden.

i. Vereinfachtes Änderungsverfahren für interne Politikbereiche

Artikel 48 Absatz 6 EU-Vertrag sieht die Möglichkeit vor, Bestimmungen über interne Politikbereiche und über die Arbeitsweise gemäß dem Dritten Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Union (AEUV) zu ändern, ohne dass ordentliche Änderungsverfahren durchlaufen werden müssen. Es muss sich dabei um beschränkte Vertragsänderungen handeln, die keine Ausdehnung der Zuständigkeiten der Union nach sich ziehen. Mögliche Bereiche sind der Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungspolitik und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Im vereinfachten Änderungsverfahren ist es im Gegensatz zum ordentlichen Änderungsverfahren nicht erforderlich, eine Regierungskonferenz einzuberufen. Die Regierung eines Mitgliedstaates, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Europäischen Rat einen Änderungsvorschlag vorlegen. Der Europäische Rat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission sowie, bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich, der Europäischen Zentralbank. Dieser Beschluss tritt erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft.

ii. Vereinfachte Änderungsverfahren bezüglich der Beschlussfassung – allgemeine und besondere Brückenklauseln

¹¹ Parlamentsdrucksachen II 2013-2014, 33 877, Nr. 9.

Die Verträge sehen auch vereinfachte Änderungsverfahren vor mit dem Ziel, die Beschlussfassung in bestimmten Bereichen zu vereinfachen. Artikel 48 Absatz 7 EU-Vertrag enthält zwei allgemeine Brückenklauseln. Nach der ersten Klausel kann der Europäische Rat beschließen, dass Ratsbeschlüsse in diesen Bereichen nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden; diese Möglichkeit ist auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und auf Titel V des EU-Vertrags beschränkt. Bei der zweiten Brückenklausel geht es um den Übergang von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zu einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Mitentscheidungsverfahren). Jede derartige Initiative des Europäischen Rates wird den nationalen Parlamenten übermittelt. Wird der Vorschlag innerhalb von sechs Monaten nach der Übermittlung von einem nationalen Parlament abgelehnt, wird der Beschluss nicht erlassen. Wichtig ist, dass Artikel 353 AEUV einige spezifische Bestimmungen nennt, auf die die allgemeine Brückenklausel nicht angewendet werden kann.¹²

An anderen Stellen enthalten die Verträge besondere Brückenklauseln, die den Übergang von der Beschlussfassung mit Einstimmigkeit zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ermöglichen.¹³

iii. Interinstitutionelle Vereinbarungen, politische Einigungen und Geschäftsordnungen

Artikel 295 AEUV sieht für das Europäische Parlament, den Rat und die Kommission die Möglichkeit vor, zur Regelung ihrer Zusammenarbeit interinstitutionelle Vereinbarungen zu schließen. In diesen Vereinbarungen, die bindenden Charakter haben können, können Absprachen im Hinblick auf die Prioritätensetzung, Grundsätze der Rechtsetzung wie Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, Transparenz und Informationsaustausch zwischen den Institutionen getroffen werden. In dem Vertrag ist die Rede davon, dass die drei genannten Institutionen Vereinbarungen miteinander schließen können; daraus kann aber nicht geschlossen werden, dass der Vertrag es verbietet, dass zwei der drei Institutionen eine Vereinbarung miteinander schließen.

Darüber hinaus können die Institutionen natürlich auch politische Einigungen schließen. Allerdings ist anzumerken, dass solche Übereinkünfte nicht rechtsverbindlich sind.

Zusätzlich lassen sich verschiedene institutionelle Reformen durch die Änderung der – in Übereinstimmung mit den Verträgen festgestellten – Geschäftsordnungen der Institutionen verwirklichen. Selbstverständlich sind dabei die Zuständigkeiten der einzelnen Institutionen zu berücksichtigen.

3.2 Vorschläge für eine besser funktionierende Europäische Union

¹² Es sind dies Artikel 311 Absätze 3 und 4 (Beschluss zu den Eigenmitteln des Haushalts); Artikel 312 Absatz 2 erster Unterabsatz (Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens); Artikel 352 (Flexibilitätsklausel) und Artikel 354 (Aussetzung von mit der Zugehörigkeit zur Union verbundener Rechte, wenn ein Mitgliedstaat die Werte der Union stark missachtet).

¹³ Dabei handelt es sich um Artikel 31 Absatz 3 EU-Vertrag und die Artikel 81 Absatz 3 zweiter Unterabsatz, Artikel 192 Absatz 2 zweiter Unterabsatz, Artikel 312 Absatz 2 zweiter Unterabsatz und Artikel 333 Absätze 1 und 2 AEUV.

Die Regierung strebt eine optimal funktionierende und handlungsfähige EU mit mehr Fokus, Balance und Legitimität an. Dieser Abschnitt enthält eine Übersicht von institutionellen Reformen, die der Regierung in diesem Zusammenhang vorschweben. In den meisten Fällen können mehrere der vorstehend skizzierten Möglichkeiten zur Herbeiführung von Reformen herangezogen werden. In den Fällen, in denen sich eine bestimmte Option anbietet oder nur eine Option möglich ist, wird dies erwähnt.

i. Reformen innerhalb der Europäischen Kommission und des Rates

Interne Reorganisation der Kommission

Die Regierung spricht sich für eine Verkleinerung der Kommission aus, um ihre Effektivität und Handlungsfähigkeit zu vergrößern. Eine solche Verkleinerung ist ohne Änderung der heutigen Verträge möglich; Artikel 17 Absatz 5 EU-Vertrag bietet dem Europäischen Rat eine Grundlage, mit einem einstimmigen Beschluss die Zahl der Kommissare zu ändern.

Solange es keine hinreichende Unterstützung für eine Verkleinerung der Kommission gibt, könnte diese sich neu organisieren, etwa anhand einer begrenzten Zahl von wesentlichen Aufgabenfeldern. Die daraus resultierenden thematischen Cluster könnten von einem Vizepräsidenten geleitet werden. Eine solche Reform ließe sich durch die Änderung der Geschäftsordnung der Kommission verwirklichen.

Außerdem ließe sich eine funktionelle Trennung innerhalb der Kommission in die rechtsetzenden bzw. die Durchführungs- und Kontrollaufgaben vornehmen. Das Profil der Kommission als Organ, das über die Umsetzung getroffener Vereinbarungen wacht, könnte noch geschärft werden. Auch dies könnte über eine Änderung der Geschäftsordnung erreicht werden. So hat die Kommission in der Vergangenheit bereits zusätzliche Garantien für den heutigen Kommissar für Wirtschaft und Währung aufgenommen.

Die Prinzipien der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit könnten noch stärker im Bewusstsein der Kommission präsent sein. Wie bereits in den Verträgen verankert (Artikel 17 Absatz 6 Buchstabe a EU-Vertrag), legt der Präsident der Kommission die Leitlinien fest, nach denen die Kommission ihre Aufgaben ausübt. Für die Regierung ist es von großer Bedeutung, dass dabei die genannten Prinzipien berücksichtigt werden. Auch die Vizepräsidenten, die für die strategische Ausrichtung ihrer Cluster verantwortlich sind, müssen sie bei der Umsetzung der politischen Richtlinien und Prioritäten beachten. Auch in der Geschäftsordnung der Kommission und in den Beziehungen der Kommission mit den anderen Institutionen (etwa im Rahmen von interinstitutionellen Vereinbarungen) könnten das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip eine größere Rolle spielen. Außerdem muss die Kommission neue Vorschläge in jedem Fall im Hinblick auf die Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit sowie auf die Bürokratielasten und die finanziellen Folgen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene prüfen; dies kann in die Leitlinien für die Durchführung der interinstitutionellen Vereinbarungen aufgenommen werden.

Innere Organisation des Rates

Darüber hinaus müssen die Vor- und Nachbereitung der allgemeinen Leitlinien und Prioritäten des Europäischen Rates verbessert werden. In diesem Zusammenhang

kommt insbesondere dem Rat Allgemeine Angelegenheiten als Gremium im Vorfeld des Europäischen Rats große Bedeutung zu. Die Verbindungen zwischen den Fachministerräten, dem Rat Allgemeine Angelegenheiten und dem Europäischen Rat müssen verstärkt werden. Der Rat Allgemeine Angelegenheiten sollte für die Kohärenz der Beiträge zum Europäischen Rat sowie für das Follow-up in den Fachministerräten Sorge tragen. Die Vorbereitung der verschiedenen Fachministerräte muss sorgfältig und konsistent erfolgen, um so einen effektiven und legitimierten Beschlussfassungsprozess zu gewährleisten. Darüber hinaus braucht es zwischen dem Rat Allgemeine Angelegenheiten und dem Europäischen Rat mehr Kohärenz, Effektivität und Synergie, und das nicht nur im Vorfeld, sondern auch nach Abschluss des Europäischen Rats. Das Follow-up der Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Europäischen Rats ist beispielsweise noch nicht gut entwickelt. Wenn die Vorbereitung durch den Rat Allgemeine Angelegenheiten besser wird, kann sich der Europäische Rat stärker auf die Formulierung allgemeiner Leitlinien und Prioritäten konzentrieren. Die Fachministerräte müssen ihrerseits adäquat von ihren jeweiligen Arbeitsgruppen sowie vom Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV) vorbereitet werden und gut auf die Tätigkeiten des Europäischen Rats abgestimmt sein. So bleibt bei den Gipfeltreffen und den Fachministertreffen mehr Zeit für politische Diskussionen. Dies alles lässt sich am ehesten in der Geschäftsordnung des Rates regeln. Für die Niederlande ist es eine Herausforderung, im Rahmen ihrer Präsidentschaft 2016 im Hinblick auf das Funktionieren der Fachministerräte und die Teilnahme von Ministern an diesen Räten Verbesserungen herbeizuführen.

ii. Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente

Die Rolle der nationalen Parlamente muss gestärkt werden, um so die demokratische Legitimität des europäischen Beschlussfassungsprozesses zu vergrößern. Im Rahmen der Kontakte zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten könnten Europa-Abgeordnete häufiger an Debatten im Abgeordnetenhaus teilnehmen. Die Regierung ist außerdem der Meinung, dass die Kommission hier eine wichtige Rolle spielen kann, indem sie engere Beziehungen mit den nationalen Parlamenten pflegt. Die Kommission müsste anstreben, für nationale Parlamentsausschüsse so zugänglich wie irgend möglich zu sein, und bereit sein, ihre Politik bei Fragen zu erläutern. Auch sollte sie häufiger in nationalen Parlamenten präsent sein und auch dort große Rechtsetzungsvorhaben vorstellen. Sie sollte zudem den Dialog mit den nationalen Parlamenten verstärken und ihnen besser zuhören. Die Kommission muss das Gelbe-Karte-Verfahren ernster nehmen, indem sie einen Vorschlag ändert oder zurücknimmt, wenn ein Drittel der nationalen Parlamente Subsidiaritätsvorbehalte geltend macht. Damit würde sie die gelbe Karte faktisch wie eine rote Karte behandeln. Auch wenn die Verträge sie dazu nicht verpflichten, könnte die Kommission solche Vorbehalte auch dann berücksichtigen, wenn das für eine gelbe Karte erforderliche Quorum nicht erreicht worden ist, und sie könnte auch Einwänden mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit mehr Aufmerksamkeit schenken. Auf diese Weise könnte sie den politischen Dialog, den sie seit 2006 mit den nationalen Parlamenten führt, konkretisieren. (Auf der [Website der Kommission](#) ist die einschlägige Korrespondenz mit jedem einzelnen Mitgliedstaat zu finden).

Ein rote Karte – womit auch eine Antwort auf den Antrag des Abgeordneten Omtzigt vom 14. Mai 2014 gegeben werden soll¹⁴ – könnte, wie einige andere der obengenannten Ideen, im Rahmen der Verträge durch eine Vereinbarung zwischen Rat und Kommission (und eventuell dem Europäischen Parlament) verwirklicht werden, in der sich die Kommission bereit erklärt, Legislativvorschläge zurückzuziehen, wenn sich eine bestimmte Zahl nationaler Parlamente dagegen ausgesprochen hat. Die formelle Einführung einer roten Karte erfordert allerdings eine Vertragsänderung, genauer gesagt eine Änderung von Artikel 7 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Zu denken wäre an eine Bestimmung, die den gleichen Inhalt hat wie diejenige, die in die interinstitutionelle Vereinbarung aufgenommen werden soll. Schon bei den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon hat die Regierung Vorschläge in dieser Richtung unterbreitet.¹⁵ Die Modalitäten wie der Zeitpunkt der Einbringung (am Anfang oder am Ende des Verhandlungsprozesses), das Quorum (wie viele Stimmen von Parlamenten sind erforderlich), die Kontrollkriterien (Subsidiarität oder auch Verhältnismäßigkeit und Zweckmäßigkeit) und die Folgen einer Karte (Vorschlag nicht weiterverfolgen oder ändern) können angepasst werden.

Übrigens haben diplomatische und politische Sondierungen ergeben, dass bei den europäischen Partnern kaum oder gar keine Unterstützung für das Konzept der roten Karte besteht. In diesem Zusammenhang merkt die Regierung an, dass auch das Abgeordnetenhaus (Leegte-Bericht) kein Befürworter einer roten Karte am Ende des Beschlussfassungsprozesses ist, weil dagegen rechtliche Bedenken bestehen. Stattdessen spricht es sich für eine Kontrolle in der Phase der Ausarbeitung und der Beratung neuer Rechtsetzungsvorhaben aus. Auch der AIV selbst ist kein Verfechter einer roten Karte, weil sie keinen Beitrag zur demokratischen Legitimität leistet, was im Zuge einer fruchtbaren inhaltlichen Debatte, etwa bei einem, eventuell gestärkten, Gelbe- bzw. Orange-Karte-Verfahren durchaus möglich wäre.

iii. Stärkung der interinstitutionellen Balance (interinstitutionelle Vereinbarungen)

Wie im Bericht zur Lage der Union ausgeführt, ist die Regierung der Auffassung, dass die interinstitutionelle Balance neu justiert werden muss. Dazu könnten neue interinstitutionelle Vereinbarungen geschlossen oder bestehende geändert werden mit dem Ziel, das Verhältnis der Institutionen in Verfahrensfragen zu konkretisieren.

Eine Möglichkeit wäre eine interinstitutionelle Vereinbarung, in der unter anderem die Arbeitsweise im Zusammenhang mit dem Zustandekommen und der Durchführung einer Mehrjahresplanung und ihrer Kontrolle festgelegt wird. Eine solche Vereinbarung könnte auch das strategische Verhältnis zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament als Mitgesetzgeber stärken.

¹⁴ Parlamentsdrucksachen II 2013-2014, 21 501-20, Nr. 861.

¹⁵ Bei den Verhandlungen über den Vertrag von Lissabon strebte die Regierung mit Blick auf die Prüfung von EU-Legislativvorschlägen eine größere Rolle für die nationalen Parlamente an. Dabei ging es ihr neben dem Gelbe-Karte-Verfahren um bessere Möglichkeiten für nationale Parlamente, Legislativvorschläge nach noch zu bestimmenden Modalitäten zu stoppen, wenn sie nicht den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entsprechen, wobei es hier nicht um ein individuelles Vetorecht eines einzelnen nationalen Parlaments geht und die interinstitutionelle Balance der EU nicht aus dem Gleichgewicht geraten darf. Siehe hierzu das [Leitlinienschreiben vom 19. März 2007](#) (Parlamentsdrucksache 21 501 – 20, Nr. 344) und das [Schreiben vom 21. Mai 2007](#) (Parlamentsdrucksache 21 501 – 20, Nr. 356).

Eine weitere Möglichkeit ist die Änderung der institutionellen Vereinbarung »Bessere Rechtsetzung« aus dem Jahr 2003. Nach Auffassung der Regierung muss diese Vereinbarung geändert werden, um den Verhältnissen nach Lissabon gerecht zu werden. So ist zum Beispiel eine Angleichung an das heutige Mitgesetzgebungsverfahren notwendig. Aufmerksamkeit verdienen zudem Verfahrensfragen im Zusammenhang mit Konsultationen, Folgenabschätzungen, Transparenz, Durchführung und Delegation sowie der Einhaltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Auch müsste die Vereinbarung ausdrücklich auf den höheren Stellenwert von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, auf die Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente sowie auf die Instrumente zur Anwendung, Durchsetzung und Evaluierung europäischer Rechtsvorschriften (u. a. im Hinblick auf die Folgen für nachgeordnete Gebietskörperschaften) eingehen.

Und schließlich besteht die Möglichkeit, analog zu der bereits bestehenden institutionellen Vereinbarung zwischen Europäischem Parlament und Kommission, eine institutionelle Vereinbarung zwischen dem Rat und der Kommission zu schließen, um so die Rechenschaftspflicht der Kommission gegenüber dem Rat zu stärken. Eine weitere Möglichkeit wäre der Abschluss einer neuen institutionellen Vereinbarung zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament als Mitgesetzgeber.

4. Kräftefeld

Sondierungen unter anderen Mitgliedstaaten haben ergeben, dass über die demokratische Legitimität unterschiedliche Vorstellungen herrschen. Zwar handelt es sich dabei um eine Momentaufnahme, klar ist aber auch, dass es in vielen Mitgliedstaaten keine breite öffentliche Debatte über die demokratische Legitimität der Union oder den Verlust von Souveränität gibt, wie sie in den Niederlanden sehr intensiv geführt wird. Die Niederlande und Großbritannien sind diejenigen Länder, in denen diese Debatten am stärksten ausgeprägt sind. Die Diskussion über den Verlust an Souveränität wird in den Mitgliedstaaten geführt, die im Tausch für finanzielle Unterstützung tiefgreifende politische Reformen umgesetzt haben, z. B. Portugal, Zypern und Irland. Somit unterscheidet sich der Kontext, in dem die Debatten dort bzw. in den Niederlanden und Großbritannien stattfinden. Andere Mitgliedstaaten, die hart von der Eurokrise getroffen worden sind, wie etwa Spanien, sprechen sich gerade für eine weitere verstärkte Integration aus.

In vielen Mitgliedstaaten wird über die Rolle der nationalen Parlamente nachgedacht. Dabei wird zum Beispiel die Frage gestellt, wie nationale Parlamente effektiver in den europäischen Beschlussfassungsprozess eingebunden werden können, so etwa in zwei kürzlich erschienenen Berichten, nämlich zum einen im Bericht des britischen Oberhauses mit dem Titel »The Role of National Parliaments in the European Union« und zum anderen im Bericht des dänischen Parlaments Folketing mit dem Titel »Twenty-Three Recommendations to strengthen the role of national parliaments in a changing European governance«. Selbstverständlich spielt es eine Rolle, dass die verfassungsrechtlichen Stellungen der jeweiligen nationalen Parlamente unterschiedlich sind. Großbritannien setzt sich aktiv dafür ein, die Rolle der nationalen Parlamente auszuweiten. In Deutschland ist die Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht der Garant dafür, dass die Rolle des Bundestages in

wesentlichen EU-Fragen hinreichend gewährleistet ist. Zwar besteht bei vielen Mitgliedstaaten der allgemeine Wunsch, die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Beschlussfassungsprozess zu stärken, das bedeutet aber nicht, dass sie Initiativen wie das Rote-Karte-Verfahren befürworteten, das bei den Mitgliedstaaten auf wenig bis gar keine Unterstützung zählen kann und auch auf rechtliche und politische Bedenken stößt.

Neue oder überarbeitete Rahmenvereinbarungen zwischen europäischen Institutionen können einen Beitrag zur Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente leisten. Allerdings ist das Kräftefeld in diesem Punkt noch im Wandel begriffen. Und selbstverständlich ist die Unterstützung für eine Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Beschlussfassungsprozess mit Hilfe von Rahmenvereinbarungen auch von der Akzeptanz bei anderen europäischen Institutionen abhängig.

Nur wenige Mitgliedstaaten sind für eine größere Rolle des Europäischen Parlaments, z. B. was seine Befugnisse auf dem Gebiet der Sozialpolitik angeht. Ein Initiativrecht für das Europäische Parlament kann nicht auf breite Unterstützung der Mitgliedstaaten zählen, es soll nach Ansicht der Mitgliedstaaten auf die Kommission beschränkt bleiben. Eine große Mehrheit der Mitglieder will am Prinzip festhalten, dass jedes Land einen Kommissar stellt. In puncto Öffentlichkeit der Verwaltung zählen die Niederlande zu den Ländern, die innerhalb der EU eine progressive Linie vertreten, sie werden dabei häufig von gleichgesinnten Ländern wie Schweden, Dänemark, Finnland und Slowenien unterstützt. Andere Mitgliedstaaten sind bei diesem Thema viel zurückhaltender.