

MANIFEST

FÜR DIE ZUKUNFT EUROPAS

© Spinelli Group 2018

The Spinelli Group
25 Square de Meeûs
1000 Brussels

www.spinelligroup.eu



MANIFEST FÜR DIE ZUKUNFT EUROPAS

Wenn die Bürger Europas im Jahr 2019 aufgerufen werden, ein neues Europäisches Parlament zu wählen, werden sie im Vorfeld zahlreiche Forderungen zur Reform der Europäischen Union zu hören bekommen. Die Initiatoren derartiger Forderungen werden oftmals nicht in der Lage sein, genau darzulegen, was sie damit meinen. Einmal mehr wird sich die Öffentlichkeit mit verwirrenden Diskussionen über Regelungen und Verfahren sowie Zuständigkeiten und Befugnissen konfrontiert sehen. Manche Wähler werden da einfach abschalten. Anderen werden am Ende nur Streitigkeiten über Geld, über Souveränität oder über die erforderliche Härte oder Großzügigkeit im Umgang mit Menschen, die nach Europa einwandern möchten, in Erinnerung bleiben.

Die Reform der Europäischen Union ist ein komplexes Unterfangen. Im Sinne der Fairness gegenüber den Politikern muss hier festgehalten werden, dass die dafür zu treffenden Entscheidungen sich kaum eignen für die Vereinfachungen, die für Wahlkämpfe erforderlich sind. Die zentrale Trennlinie in der europäischen Politik liegt jedoch in seltener Deutlichkeit vor uns. Da gibt es einerseits jene, die auf dem Weg der europäischen Einigung voranschreiten und gemeinsame Lösungen zum Wohle

aller finden möchten. Andererseits gibt es jene, die die Europäische Union zerstören möchten: populistische Politiker, die auf Zwietracht und Ressentiments setzen und riskieren, dass die nationalistische Vergangenheit Europas wiederkehrt.

Wir sind der festen Überzeugung, dass ein Zerfall der Europäischen Union einem Weg in die Katastrophe gleichkommen würde – und dass ein starker, demokratisch regierter Bundesstaat der beste Garant für zukünftigen Frieden und Wohlstand auf unserem Kontinent ist. In diesem Manifest wird ein Weg zu einer umfassenden Reform der Europäischen Union dargelegt. Es wird erläutert, warum diese Reform notwendig ist, welche Änderungen erfolgen sollten und wie dies geschehen sollte.

Themen

Verfassungsgrundsätze

Das Europäische Parlament

Der Europäische Rat und der Rat

Die Kommission

Der Europäische Gerichtshof

Gesetzgebung

Organgesetze

Vertragsänderungen

Differenzierung

Zuständigkeiten und Befugnisse

Finanzen

Wirtschafts- und Währungsunion

Das Euro-Währungsgebiet

Justiz und Inneres

Europa in der Welt

Sicherheit und Verteidigung

Danksagungen



EIN GEMEINSAMES SCHICKSAL

Gegenüber der Zukunft Europas kann man eigentlich nicht gleichgültig sein. Die Europäer haben gestern wie heute die Wahl, ob sie auf dem Weg der europäischen Einigung voranschreiten oder sich hinter nationalen Grenzen verschanzen möchten. Damit mehr Einigung in Europa herrschen kann, muss es jedoch besser regiert werden als heute.

In der Spinelli-Gruppe haben sich Politiker aus einem breiten Spektrum von politischen Parteien zusammengeschlossen. Dieses Manifest ist unser Beitrag zur Debatte über die Zukunft Europas. Unser Ziel ist es, schrittweise auf eine föderale Union Europas hinzuarbeiten, die auf den Werten liberale Demokratie, Solidarität und Rechtsstaatlichkeit beruht. Diese Werte stehen jedoch – in Europa und weltweit – unter Beschuss. Deshalb

müssen wir jetzt und immer wieder und von tiefster Überzeugung getragen für die Einheit Europas eintreten.

Die Wahl zum Europäischen Parlament im Mai 2019 und die Ernennung der neuen Kommission bieten eine ausgezeichnete Gelegenheit, die Debatte zu schärfen und auszuweiten. Die Kandidaten für das neue Parlament, der Kandidat für die Kommissionspräsidentschaft und das von ihm vorgeschlagene Team sollten mit Nachdruck aufgefordert werden, sich mit der künftigen politischen Richtung der EU und mit der Stärkung ihrer demokratischen Legitimierung zu befassen. Mit diesem Manifest zeigen wir einen Weg auf, wie Europa zu mehr Einheit gelangen und besser regiert werden kann.

Übersicht des Kapitels

Zeit für eine Überarbeitung der Verträge
Vorbereitung von Reformen
Eine auf eine Verfassung gestützte
Regierung

Europäische Souveränität
Politische Reformen
Verfassungsprozess

Zeit für eine Überarbeitung der Verträge

A Zwanzig Jahre nach dem letzten Verfassungskonvent sollte die nächste allgemeine Überarbeitung der Verträge nicht mehr lange aufgeschoben werden. Der Vertrag von Lissabon hat nun einen ausgiebigen Praxistest hinter sich – und

dabei sind Verbesserungsmöglichkeiten bei einer Reihe wichtiger Aspekte erkannt worden.¹ Eine Änderung der EU-Verträge ist ein komplexes Unterfangen, das intellektuell, juristisch und politisch sorgfältig vorbereitet werden muss. Die Anstrengungen zur

¹ Der Vertrag von Lissabon wurde im Dezember 2007 unterzeichnet und trat im Dezember 2009 in Kraft. Er umfasst zwei Teile:

den Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Vertiefung der europäischen Integration können nur dann gelingen, wenn sie von den Bürgern Europas getragen und von den politischen Entscheidungsträgern aus den Mitgliedstaaten, den Mitgliedern des Europäischen Parlaments und den Mitgliedern der Parlamente der Mitgliedstaaten, die am nächsten Verfassungskonvent teilnehmen, zielgerichtet vorangetrieben werden.

Der erste Schritt ist eine Bestandsaufnahme über den Zustand der Union. Wir müssen sorgfältig analysieren, wo die Union steht und wo sie versagt, wobei jedoch vorschnelle grobe Vereinfachungen von Problemen, die ihrem Wesen nach komplex sind, unbedingt vermieden werden müssen. Auch wenn die EU auf ihre zahlreichen Errungenschaften stolz sein kann, liegt es auf der Hand, dass sie in vielen Bereichen nach wie vor mehr verspricht, als sie tatsächlich liefern kann. Die Verbundenheit der Menschen mit den komplizierten Organen und Einrichtungen der EU und das Verständnis für die Arbeitsweise dieser Institutionen sind nur schwach ausgeprägt. Die Verfassungsstruktur der Union ist nur zur Hälfte errichtet, instabil und unzureichend gerüstet, um – insbesondere in Krisenzeiten – lebenswichtige Aufgaben zu meistern.

Wir wissen, dass es der Wirtschafts- und Währungsunion, die vor fast dreißig Jahren in Maastricht konzipiert wurde, an Tiefe und Widerstandsfähigkeit mangelt und dass das Euro-

Währungsgebiet gegen die nächste Finanzkrise unzureichend gewappnet ist. Das Profil und die Wirkung der EU auf der Weltbühne sind unscharf und ungewiss. In Sachen Sicherheit und Verteidigung ist die Union schlecht aufgestellt. Sie ringt um einen gemeinsamen Ansatz im Bereich Asyl und Einwanderung. Der Streit um den EU-Haushalt findet kein Ende. Der Binnenmarkt ist nach wie vor unvollendet. Die Erweiterung ist beinahe zum Stillstand gekommen. Und der Brexit veranschaulicht die Gefahr einer schrittweisen Desintegration².

[Zurück zum Kapitelmenü](#)

Vorbereitung von Reformen

Im zweiten Schritt zur Reform müssen eine Reihe von Leitlinien und Zielen niedergelegt werden:

- Sowohl die Verfahren als auch die Ziele der Reform müssen demokratisch sein.
- Die vorgeschlagenen Maßnahmen müssen kohärent und machbar sein.
- Bei der Reform müssen die zentralen Errungenschaften der europäischen Integration („*acquis communautaire*“, „gemeinschaftlicher Besitzstand“) gewahrt werden.
- Die Union muss die Rechte der Mitgliedstaaten achten.³

² Die Bürger des Vereinigten Königreichs sprachen sich in einem Referendum am 23. Juni 2016 für den Austritt aus der EU aus. Die Trennung soll am 29. März 2019 vollzogen werden.

³ Die Rechte der Mitgliedstaaten sind insbesondere in den Artikeln 4 und 5 EUV definiert.

- Die Reform muss entschlossen erfolgen und dem Ausmaß der Herausforderungen, mit denen sich Europa konfrontiert sieht, Rechnung tragen.
- Durch die Reform müssen der Union Befugnisse verliehen werden, um in allen Bereichen, in denen die alten Nationalstaaten versagen, zweckmäßig zu handeln.
- Die Schaffung von neuen Organen und Einrichtungen sollte nach Möglichkeit vermieden werden, denn davon haben wir schon genug.

Der Aufbau des neuen europäischen Gemeinwesens kann nicht gelingen, indem man lediglich die Verfahren und die Präferenzen der einzelnen Mitgliedstaaten addiert. Für eine tiefere politische Integration ist es erforderlich, in der politischen Führungsstruktur eine neue obere Führungsebene zu errichten, die über den Nationalstaaten Europas liegt. Im Laufe der Jahre haben sich die Führungsstrukturen und die Regierungspraxis in der Union in dem schwierigen Spannungsfeld herausgebildet, das dadurch bedingt ist, dass die EU sowohl Züge eines Bundesstaats als auch Züge eines Staatenbunds aufweist: Es sind supranationale Organe und Einrichtungen aufgebaut worden, während die Entscheidungsfindung nach wie vor zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten erfolgt. Dieser Kompromiss hat durchaus Früchte getragen, denn der stärkere Europäische Rat ist durch ein gestärktes Europäisches Parlament

ausbalanciert worden. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat Schritte, die in eine föderale Richtung weisen, stets bestätigt, sofern sie durch die EU-Verträge begründet sind. Die Europäische Zentralbank ist nun für die föderale Aufsicht über die Banken im Euro-Währungsgebiet zuständig.

Heute sollten wir uns jedoch fragen, ob durch diesen mühsamen Ausgleich zwischen der Vertretung der Mitgliedstaaten und der Vertretung der Bürger eine europäische Regierung geschaffen worden ist, die so demokratisch, effizient und transparent ist, dass die Bürger sie als ihre eigene Regierung wahrnehmen. Die Staats- und Regierungschefs bemühen sich im Rahmen des Europäischen Rats um die strategische Führung der Union, aber sie beschäftigen sich nicht mit dem Tagesgeschäft der EU – und sollten es auch nicht. Deshalb schlägt die Spinelli-Gruppe vor, die Rolle der Europäischen Kommission als supranationale Exekutive der Union zu stärken und einer strengeren demokratischen Kontrolle und Rechenschaftspflicht zu unterwerfen.

Unser Konzept sieht eine föderale Union der Mitgliedstaaten, Regionen, Gemeinden und Bürger vor. Wir wollen keinen homogenen zentralisierten Superstaat. Die Union genießt zwar in Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeiten übertragen haben, Vorrang, ist von einer Allmacht jedoch weit entfernt. Der föderalistische Grundsatz der Subsidiarität bildet in der EU die zweckmäßige Richtschnur zur Regelung der Frage, welche Regierungsebene am besten geeignet ist, um bestimmte Entscheidungen zu

treffen und umzusetzen.⁴ Die niedrigeren Regierungsebenen sind den Organen und Einrichtungen der EU in Brüssel nicht untergeordnet, sondern wirken in einem gemeinsamen Rechtsrahmen mit ihnen zusammen. Das föderale Regierungssystem der Union ist vertikal auf verschiedene – europäische, mitgliedstaatliche, regionale und lokale – Regierungsebenen verteilt und weist zugleich horizontale, transnationale Mechanismen auf.

Während die Übereinstimmung mit dem Unionsrecht die Grundlage für das Funktionieren des Binnenmarkts und für den gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bildet, ist Einheitlichkeit kein Selbstzweck. In manchen Fällen sollte das Bestreben, mit den Entscheidungen nahe bei den Menschen zu bleiben, wichtiger sein als die Maximierung der Effizienz. Zuweilen haben die Gesetzgeber in der Union möglicherweise den Eindruck erweckt, dass sie den Kontakt zu den Menschen verloren haben. Die Nähe zu den Bürgern, der Sinn für Angemessenheit, das Eintreten für den Pluralismus und die demokratische Rechenschaftspflicht sollten in der Verfassung der EU fest verdrahtet werden.

[Zurück zum Kapitelmenü](#)

Eine auf eine Verfassung gestützte Regierung

Eine Regierung gibt es, um die Interessen der Regierten zu definieren, zu verteidigen und zu fördern. Ein

⁴ Der heutige Begriff der Subsidiarität innerhalb der EU wurde von der Kommission erstmalig 1975 in ihrem Beitrag zum Tindemans-Bericht verwendet. Altiero Spinelli, der Mitglied der

Gemeinwesen ohne Regierung ist verletzlich und kann praktisch nicht geführt werden. Es mag durchaus zutreffen, dass die EU in ihrer derzeitigen Form in guten Zeiten mit ihren Aufgaben fertig werden kann; doch ebenso offensichtlich ist es, dass sie das in schlechten Zeiten nicht schafft. Ein bloßes Krisenmanagement, das europäische Technokraten im Auftrag der Regierungen der Mitgliedstaaten erledigen, wird den Aufstieg von Demagogen befeuern, die unsere Werte und unsere Zukunft bedrohen. Als Gemeinwesen ist die Union unzureichend zweckmäßig. Wenn die Union die Erwartungen ihrer Bürger erfüllen und die Herausforderungen unserer Zeit meistern soll, muss sie sich besser organisieren.

Durch das Voranschreiten vom Vertrag von Lissabon zu einer verbesserten Verfassungsordnung soll keinesfalls Entscheidungen über die zukünftige Art oder Gestaltung der politischen Maßnahmen und Strategien der EU vorgegriffen werden. Im Gegenteil: Wir schlagen vor, einen robusten Verfassungsrahmen zu schaffen, innerhalb dessen die Politiker und die Gesetzgeber ihre unterschiedlichen und miteinander im Wettstreit stehenden Einschätzungen zur Politikgestaltung ins Feld führen können, um die besten Lösungen angesichts der sich wandelnden sozialen, natürlichen, wirtschaftlichen und politischen Umstände zu finden.

Damit das Bestehen der EU gegenüber den zukünftigen Generationen von

damaligen Kommission war, trieb die Subsidiarität in seinem Vertragsentwurf für eine Europäische Union 1984 weiter voran.

Europäern gerechtfertigt ist, müssen die Führungsstrukturen der EU mit den erforderlichen Instrumenten und Ressourcen ausgestattet werden, um ein kompetentes Handeln im allgemeinen Interesse aller Mitgliedstaaten, Regionen, Gemeinden und Bürger der Union zu ermöglichen. Das bedeutet, dass alle Organe und Einrichtungen der EU und insbesondere die Kommission einerseits mehr Gestaltungsmöglichkeiten erhalten und einer verstärkten Rechenschaftspflicht unterworfen werden müssen, und dass sie andererseits mehr Selbstvertrauen zeigen müssen und nicht zögern dürfen, all ihre Befugnisse in der Praxis zu nutzen und ihre legitime politische Autorität in Europa und weltweit umfassend auszuüben. Zusätzlich zu ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber dem Europäischen Parlament sollte die Kommission ihre Beziehungen zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten pflegen. Ferner muss sie bereit sein, direkter mit den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammenzuwirken, d. h. mit den Regierungsebenen, die den Bürgern am nächsten stehen, wichtige öffentliche Dienstleistungen erbringen und in einer breiten Palette von Politikbereichen zahlreiche Maßnahmen der EU verwalten.

Dass stärkere Führungsstrukturen erforderlich sind, liegt auf der Hand, da die Geometrie der europäischen Integration immer vielfältiger wird und verschiedene Staaten verschiedene Beziehungen zu den Organen und Einrichtungen der Union anstreben. Der Brexit ist nur ein Beispiel dafür, dass sich

die Praxis einer differenzierten Integration ausweitet und einer geschickten Handhabung bedarf, damit das Zentrum den Belastungen standhält. Während wir die Praxis einer Union der verschiedenen Geschwindigkeiten, in der die Mitgliedstaaten sich unterschiedlich rasch auf dasselbe Ziel zubewegen können, umfassend unterstützen, stellen wir uns vehement gegen eine Europäische Union des „Laissez-faire“ – wie sie in der Vergangenheit von der britischen Regierung befürwortet wurde –, in der die verschiedenen Mitgliedstaaten in beliebige Richtungen auseinanderstreben. Wir bekräftigen den historischen Auftrag zur „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“⁵.

Wenn bestimmte europäische Staaten dieses Ziel nicht teilen, so ist das ihr gutes Recht; solchen Staaten darf dann aber kein Gratisfahrchein für die Union gewährt werden. Sie können mit der EU in gutnachbarschaftlicher Weise assoziiert sein, aber sie werden – im Gegenzug für weniger Pflichten – auch weniger Rechte als die Mitgliedstaaten haben. Das ist eine der Lehren aus dem Brexit.

[Zurück zum Kapitelmenü](#)

Europäische Souveränität

Das neue föderale Gemeinwesen Europas wird keine Kopie anderer Bundesstaaten in anderen Teilen der Welt sein (auch wenn aus ihnen nützliche Lehren gezogen werden können). Die reformierte Europäische Union wird nur funktionieren, wenn sie in ihren Regierungsformen innovativ und

⁵ Artikel 1 EUV.

im Einsatz dieser Regierungsformen dynamisch ist.

Im Vertrag von Lissabon ist festgehalten, dass die EU über eine eigene Rechtspersönlichkeit im Sinne des Völkerrechts verfügt.⁶ Die nächste Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas wird darin bestehen, – in Ergänzung der nationalen Souveränität der einzelnen Mitgliedstaaten – die Union mit einer autonomen Ebene mit föderaler Souveränität auszustatten. Die oberste Pflicht einer souveränen Union wird der Schutz der Bürger Europas sein. Genau wie die Bürger eines jeden EU-Mitgliedstaats eine doppelte Staatsbürgerschaft haben und zugleich Unionsbürger sind, so müssen auch die Führungsstrukturen der EU nach dem Grundsatz der doppelten Souveränität gestaltet werden. Die Union muss Hoheitsgewalt ausüben, damit sie für die Interessen und Werte Europas eintreten und weltweit Gutes bewirken kann. Souveränität ist gleichbedeutend mit der Fähigkeit, in den Bereichen Wirtschaft, Diplomatie, militärische Belange und Kulturpolitik wirksam zu handeln.

Es geht jedoch nicht an, dass die Europäische Union Souveränität beansprucht und in Sachen Demokratie untätig bleibt. Ein souveränes Europa darf nicht nur auf Verträgen zwischen seinen Mitgliedstaaten begründet sein, sondern es muss auch auf der Zustimmung seiner Bürger beruhen. Das Konzept der Unionsbürgerschaft ist im Verhältnis schwach ausgeprägt, und

die repräsentativen Organe der EU sind noch jung. Die Unionsbürgerschaft muss vertieft werden, beispielsweise durch eine Reform des Wahlrechts für das Europäische Parlament und durch eine Ausweitung des Stimmrechts bei Wahlen zu den Parlamenten der Mitgliedstaaten auf alle Unionsbürger, die im betreffenden Mitgliedstaat ansässig sind. Die nächsten demokratischen Schritte hin zu einer engeren Integration dürfen nicht von einer technokratischen Elite konzipiert werden, die lediglich bestrebt ist, einen grundlegenden Mangel zu überdecken: nämlich das Fehlen einer umfassenden Einbeziehung der politischen Parteien, der Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und der Bürger selbst. Bei einer Verfassungsreform gemäß föderalen Grundsätzen muss an die öffentliche Meinung appelliert werden.

[Zurück zum Kapitelmenü](#)

Politische Reformen

In diesen Zeiten heißt es mutig sein: Lediglich an Kleinigkeiten herumzubasteln, kann sich als kontraproduktiv erweisen. Zögerliche Zielsetzungen können bei immer größeren Bevölkerungskreisen zu einer gefährlichen Unzufriedenheit führen und dem Ansehen der Union weiteren Schaden zufügen. Wenn es nicht gelingt, mit den Reformen die Handlungsfähigkeit der Union deutlich zu stärken, wird es zu noch mehr Frustration und zu einem noch größeren Misstrauen gegenüber einer politischen Klasse kommen, die offenbar zu schwach ist, die wesentlichen

⁶ Artikel 47 EUV.

Herausforderungen unserer Zeit zu meistern. Der Hauptzweck der Reformen ist, eine sichtbare, glaubwürdige und demokratische Führung auf EU-Ebene zu schaffen. In dieser nächsten Reformrunde muss durch eine Straffung der Regierungsfunktionen und durch eine Bereinigung der Führungsstrukturen ganz bewusst eine verbesserte Verfassungsordnung der Union angestrebt werden, was bei früheren Überarbeitungen der Verträge vermieden wurde.

Wir sind uns darüber im Klaren, dass die Regierungen und Parlamente mancher Mitgliedstaaten nicht bereit sein werden, innerhalb des nächsten Jahrzehnts die qualitativen Schritte hin zu einer föderalen Union zu vollziehen. Die Auswirkungen der großen Erweiterung der Union von fünfzehn Mitgliedstaaten im Jahr 1995 auf 28 im Jahr 2013 sind nach wie vor spürbar. Das Scheitern des Verfassungsvertrags im Jahr 2005 sowie die wirtschaftliche und soziale Krise, zu der es nach dem Finanzcrash des Jahres 2008 kam, haben dem Vertrauen in das europäische Projekt einen schweren Schlag versetzt. Nun wird die EU unter den Auswirkungen des von der britischen Regierung verschuldeten Ausscheidens des Vereinigten Königreichs zu leiden haben, nachdem in dem 2016 abgehaltenen Referendum die Nationalisten den Sieg davontrugen. Die Zukunft der Union als Gemeinwesen mit Verfassungsordnung und Hoheitsgebiet ist durchaus ungewiss. Zudem sehen sich die Werte der liberalen Demokratie und die Prinzipien, die der Union zugrunde liegen, Angriffen nicht nur seitens der

EU-Nachbarn Russland und Türkei, sondern auch seitens immer stärkerer populistischer Kräfte in einer Reihe von Mitgliedstaaten ausgesetzt.

Die Union darf nicht zulassen, dass sie durch nationalistische Kräfte gelähmt wird, die ihren Werten und Zielen ablehnend gegenüberstehen. Untätigkeit ist am wenigsten geeignet, um den Kräften der Desintegration entgegenzuwirken. Die Spinelli-Gruppe fordert alle Mitgliedstaaten, die für eine engere Integration eintreten, nachdrücklich dazu auf, einen föderalen Kern zu bilden, der als Avantgarde und Anziehungspunkt für alle wirkt. In diesem Zusammenhang empfehlen wir eine intensivere Nutzung der bestehenden Vertragsbestimmungen zu einer verstärkten Zusammenarbeit und schlagen Wege zur Erleichterung eines solchen Prozesses vor.

[Zurück zum Kapitelmenü](#)

Verfassungsprozess

Im Jahr 2019 müssen die politischen Parteien ihre Wählerschaft überzeugen, dass der Auftrag der Union einer Erneuerung bedarf, damit sie ihr Potenzial ausschöpfen kann. Die Europäische Union leistet sich endlose Diskussionen, Konsultationen, Reflexionen und Szenarien über ihre Zukunft, schreckt aber davor zurück, Entscheidungen zu treffen. Föderalisten spekulieren sehr gerne darüber, wie das Verfahren zur Reform der Union verbessert werden könnte. In diesem Manifest werden auf der Grundlage des Verfassungskonvents radikale Änderungen am zukünftigen Verfassungsprozess für die EU

vorgeschlagen. Die juristische Realität sieht jedoch so aus, dass die nächste Überarbeitung der Verträge gemäß den bestehenden Bestimmungen des Vertrags von Lissabon erfolgen muss.⁷

So wie die Dinge stehen, kann jeder Mitgliedstaat und jedes EU-Organ – einschließlich des Parlaments – die Initiative ergreifen und eine Verfassungsreform in Gang setzen. Wenn es soweit ist, muss das Europäische Parlament im Interesse der Demokratie sein Recht wahrnehmen und darauf bestehen, dass ein Verfassungskonvent einberufen wird, um den geänderten Vertrag auszuarbeiten. Dieser Verfassungskonvent wird aus Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten, der Kommission und

Vertretern der Regierungschefs bestehen. Sie sind die Adressaten dieses Manifests.

Nun sind die Politiker auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene am Zug, um im Wahlkampf für das Programm ihrer jeweiligen Partei einzutreten. Wir – die Spinelli-Gruppe – hoffen, dass unser Manifest Bürgern sowie Kandidaten mit ganz unterschiedlichen politischen Überzeugungen bei ihrem Einsatz für eine verstärkte föderale Dimension im Gemeinwesen der Union helfen wird. Das ist die beste Grundlage, auf der die Europäer zusammenwirken können, um ein nunmehr allen gemeinsames Schicksal zu gestalten.⁸

[Zurück zum Kapitelmenü](#)

[Zurück zur Startseite](#)

⁷ Artikel 48 EUV.

⁸ [...] die institutionellen Grundlagen zu schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen

Schicksal die Richtung weisen können". Aus der Präambel zum Vertrag von Paris, 1951.

Verfassungsgrundsätze

Im Interesse der Klarheit und der Transparenz sollten der derzeitige Vertrag über die Europäische Union (EUV), der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der Euratom-Vertrag und die Charta der Grundrechte in einem einzigen Verfassungsvertrag gebündelt werden.

Es sollte auf die Symbole der EU Bezug genommen werden: auf die Flagge, die Hymne, das Motto und den Europatag der Europäischen Union am 9. Mai. Derartige Würden sind für eine souveräne Union angemessen.

Die EU ist durch die Verträge bereits verpflichtet, die Verfassungen ihrer Mitgliedstaaten, Regionen und Gemeinden zu achten.⁹ Im neuen Vertrag sollten die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, im Falle einer Änderung ihrer Verfassung sicherzustellen, dass die beabsichtigten Änderungen mit den Pflichten vereinbar sind, die sich aus der EU-Mitgliedschaft ergeben. Dabei handelt es sich unter anderem und insbesondere um die Unabhängigkeit der Justiz, den Vorrang des Unionsrechts sowie den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit mit den EU-Partnern sowie den Organen und Einrichtungen der EU.

Es könnte eine neue Bestimmung hinzugefügt werden, um klarzustellen, dass das Europäische Parlament und der Rat die beiden Kammern der EU-Legislative und der Haushaltsbehörde

sind und dass die Kommission von der EU-Legislative ernannt wird und ihr gegenüber rechenschaftspflichtig ist.¹⁰

Der Anwendungsbereich der Europäischen Bürgerinitiative sollte ausgeweitet werden, sodass die Organe der EU aufgefordert werden können, eine Gesetzgebungsinitiative oder eine politische Initiative, beispielsweise im Bereich der Außenpolitik, zu ergreifen.¹¹

Bei der Gestaltung eines jeden föderalen Systems gibt es zwei sehr heikle Aspekte: das Kräftegleichgewicht zwischen der Vertretung des Volkes und der Vertretung der Mitgliedstaaten sowie das Kräftegleichgewicht zwischen kleineren und größeren Mitgliedstaaten. In der Europäischen Union haben sich die Zusammensetzung und die Wahlsysteme für die beiden Kammern der Legislative im Laufe der Jahre zufällig entwickelt. Es ist höchste Zeit, die Lage ganzheitlich zu betrachten, wobei Parlament und Rat gemeinsam zu berücksichtigen sind.

In Bezug auf das Parlament sollte in den neuen Vertrag eine mathematische Formel gemäß dem föderalistischen Grundsatz der degressiven Proportionalität aufgenommen werden, damit die Sitzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten auf objektive, faire, dauerhafte und transparente Weise erfolgt.¹² Durch die Einführung eines

⁹ Artikel 4 EUV.

¹⁰ Artikel 10 EUV.

¹¹ Artikel 11 EUV.

¹² Artikel 14 Absatz 2 EUV. Die degressive Proportionalität wurde im Beschluss des Europäischen Rates vom Juni 2018 zur Festlegung

objektiven Verfahrens für die Sitzverteilung würde die derzeitige übermäßige Gewichtung der mittelgroßen Mitgliedstaaten im Parlament verringert.

Im Rat wird eine qualifizierte Mehrheit derzeit normalerweise erzielt, wenn 55 % der Mitgliedstaaten, die 65 % der Bevölkerung ausmachen, für einen Vorschlag stimmen. Eine Sperrminorität muss mindestens vier Mitgliedstaaten umfassen.¹³ Die kleineren Mitgliedstaaten profitieren vom ersten Kriterium und die größeren vom zweiten. Vor dem Vertrag von Nizza (2001) stimmte der Rat nach dem System der „gewogenen Stimmen“ ab. Eine Rückkehr zu diesem Prinzip, mit einer Formel, bei der alle Bürger dasselbe Stimmgewicht erhalten, würde zu einer Wiederherstellung des Gleichgewichts im Rat zugunsten der mittelgroßen Mitgliedstaaten führen.

Eine solche umfassende Reform beider Kammern der EU-Legislative würde eine gerechtere Balance zwischen den Organen schaffen, wäre für die Bürger leichter verständlich und wäre widerstandsfähig, falls sich zukünftige Veränderungen bei der Demografie oder der Anzahl der Mitgliedstaaten ergeben. Zudem wäre ein solcher Ansatz (beispielsweise in Bezug auf das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland) in stärkerem Maße verfassungskonform, womit der vom deutschen Bundesverfassungsgericht gegenüber den derzeitigen Ad-hoc-

Regelungen geäußerten Kritik Rechnung getragen würde.¹⁴

[Zurück zur Startseite](#)

der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments für 2019-2024 endgültig festgelegt.

¹³ Artikel 16 Absatz 4 EUV. Ferner kann eine Sperrminorität, die sich gegen einen mit qualifizierter Mehrheit gefassten Beschluss stellt,

verlangen, dass „die Frage vom Rat erörtert“ wird (7. Erklärung zum Vertrag von Lissabon).

¹⁴ Insbesondere in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 zum Vertrag vom Lissabon.

Das Europäische Parlament

Trotz der stetigen Zunahme seiner Befugnisse ist bei den Wahlen zum Europäischen Parlament die Wahlbeteiligung von Mal zu Mal niedriger geworden: von 62 % im Jahr 1979 auf unter 43 % im Jahr 2014. Ungeachtet der in den Verträgen niedergelegten Vorschrift, dass ein einheitliches Wahlverfahren anzustreben ist, werden auch die Wahlen 2019 wieder nach unterschiedlichen Systemen der Mitgliedstaaten stattfinden. Das wirkt sich hemmend auf die Herausbildung eines gemeinsamen demokratischen Raums in Europa aus. Auch wenn Bündnisse politischer Parteien auf EU-Ebene geschlossen worden sind, liegt der Wahlkampf für die Europawahlen nach wie vor vollständig in den Händen der politischen Parteien der Mitgliedstaaten. Die europäische Dimension der Wahlen wird häufig durch engstirnige Diskussionen über innerstaatliche Belange überschattet. Die Bande zwischen den Fraktionen im Europäischen Parlament und der jeweiligen Partei auf EU-Ebene sind schwach ausgeprägt, was dazu führt, dass die Fähigkeit des Parlaments, als demokratisches Gegengewicht zum Rat zu wirken, gemindert wird.

Die überwiegende Mehrheit der Bürger der EU ist sich darüber im Klaren, dass alle großen politischen Entscheidungen heutzutage eine starke transnationale Dimension aufweisen. Um dieser Einsicht Rechnung zu tragen und bei den

Bürgern das Bewusstsein zu schärfen, dass die supranationalen Organe und Einrichtungen der Union in Brüssel ihre Organe und Einrichtungen sind und ihrer demokratischen Rechenschaftspflicht unterliegen, ist eine weitere Föderalisierung der Politik in der EU erforderlich. Die Demokratie in Europa benötigt echte politische Parteien auf europäischer Ebene, die miteinander im Wettstreit um Stimmen und Sitze stehen. Föderale Parteien werden das – derzeit fehlende – demokratische Bindeglied sein, das die Bürger mit den Organen und Einrichtungen der EU verknüpft und für eine bessere politische Koordinierung zwischen den verschiedenen Regierungsebenen sorgt.

Ein erster Schritt hin zu einer „Europäisierung“ der Wahlen zum Europäischen Parlament könnte darin bestehen, eine bestimmte Anzahl von Mitgliedern des Europäischen Parlaments in einem einzigen Wahlkreis zu wählen, der das gesamte Hoheitsgebiet der Union umfasst.¹⁵ Die Bürger hätten zwei Stimmen: eine wie bisher zur Wahl eines MdEP in ihrem nationalen oder regionalen Wahlkreis und die andere zur Wahl eines MdEP im gesamteuropäischen Wahlkreis, aus einer Gruppe von Kandidaten, die auf transnationalen Listen der verschiedenen europäischen politischen Parteien stehen. Es wäre eine EU-Wahlbehörde erforderlich, die den Wahlprozess kontrolliert und in Zusammenarbeit mit den

¹⁵ Zur Einführung der transnationalen Listen wird der Wahlakt von 1976 geändert; anschließend werden sekundäre Rechtsvorschriften erlassen,

um gemäß den Artikeln 223 und 224 AEUV ein einheitliches Wahlverfahren einzuführen.

Wahlbehörden der Mitgliedstaaten für die Durchführung der gesamteuropäischen Wahl zuständig ist.

Durch die Einführung von transnationalen Listen für die nächste Europawahl im Jahr 2024 würde das Spitzenkandidaten-Verfahren gestärkt, bei dem die europäischen politischen Parteien jeweils einen Kandidaten für die Wahl zum Präsidenten der Europäischen Kommission aufstellen.¹⁶ Dieses erstmals 2014 durchgeführte Experiment macht den Wahlkampf interessanter und sichtbarer, indem einem Wahlprozess, der zuvor oftmals als weit entfernt wahrgenommen wurde, Gesichter verliehen werden. Nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses und im Anschluss an Pendeldiplomatie zwischen den Regierungschefs der Mitgliedstaaten und den neu gewählten Mitgliedern des Europäischen Parlaments benennt der Europäische Rat den Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten.¹⁷ Anschließend werden der designierte Kommissionspräsident und sein Kollegium der Kommissionsmitglieder in ihrer Gesamtheit durch das Parlament gewählt.

Der Vertrag sollte dahingehend geändert werden, dass die Wahlen zum Parlament in „freier, gerechter und geheimer Wahl“ erfolgen.¹⁸

Es sind zwei weitere Reformen erforderlich, um die Stellung des

Europäischen Parlaments zu stärken. Erstens müssen die Untersuchungsausschüsse des Parlaments die Befugnis erhalten, unwillige Zeugen unter Strafandrohung vorzuladen.¹⁹ Zweitens muss das Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen geändert werden, um die Mitglieder des Europäischen Parlaments einerseits besser vor etwaiger politischer Verfolgung zu schützen und sie andererseits zu verpflichten, sich einer angemessenen strafrechtlichen Verfolgung zu stellen.²⁰

[Zurück zur Startseite](#)

¹⁶ Bei ihrem Treffen in Meseberg am 19. Juni 2018 kamen Präsident Macron und Bundeskanzlerin Merkel überein, sich für transnationale Listen bei den Wahlen 2024 einzusetzen.

¹⁷ Artikel 17 Absatz 7 EUV. „Der Europäische Rat schlägt [...] nach entsprechenden Konsultationen [...] einen Kandidaten [...] vor;

dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen [...]“

¹⁸ Artikel 14 Absatz 3 EUV.

¹⁹ Artikel 226 AEUV.

²⁰ Protokoll Nr.7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union.

Der Europäische Rat und der Rat

Der Europäische Rat hat seit seiner Schaffung im Jahr 1974 an Gewicht gewonnen, nicht zuletzt durch den Vertrag von Lissabon. Er verfügt über allgemeine Befugnisse zur Festlegung der strategischen Ausrichtung der Union, eine Aufgabe, der er insgesamt gut nachkommt. Donald Tusk, Präsident des Europäischen Rates, hat viel geleistet, um die Rolle des Rates zur Festlegung der Agenda der EU voranzutreiben. Weniger klar ist die Rolle des Europäischen Rates bei der Gesetzgebung; die Inkraftsetzung von Rechtsvorschriften durch den Europäischen Rat ist offiziell verboten.²¹ Der Europäische Rat verfügt jedoch über bestimmte spezifische Befugnisse, um in Fällen, in denen sich im (untergeordneten) Ministerrat eine Pattsituation ergibt, als eine Art Schlichtungsinstanz zu fungieren.²² Er hat die förmliche Zuständigkeit für die Festlegung der Agenda zur Rechtssetzung im Bereich Justiz und Inneres.²³ Er gibt immer wieder der Versuchung nach, sich in die legislative Arbeit des Rates einzumischen, und greift immer wieder ein, um beispielsweise die Eigenmittel der Union und den mehrjährigen Finanzrahmen festzulegen – was bei einer strengen Lesart einen Verstoß gegen die Verträge darstellt.²⁴ Im Jahr 2012 nahm

der Europäische Rat eine kategorische Änderung an einem Entwurf für eine Rechtsvorschrift über einheitliche Patente vor. In bestimmten Fällen hat der Europäische Rat exekutive Befugnisse an sich gezogen und beispielsweise die EU-Energie-/Emissionsziele festgelegt, eine obligatorische Fiskalpolitik für Mitgliedstaaten mit übermäßigem Defizit vorgeschrieben und in der Flüchtlingsfrage ein direktes Abkommen mit der Türkei geschlossen.

Das zunehmende Gewicht des Europäischen Rates hat immer wieder zu Fragen nach seiner demokratischen Legitimierung geführt. Sein Präsident muss dem Europäischen Parlament nach jeder förmlichen Sitzung des Europäischen Rates Bericht erstatten.²⁵ Wir empfehlen, dass er künftig häufiger im Parlament erscheinen sollte, und nicht nur im Plenum und bei geschlossenen Sitzungen der Konferenz der Präsidenten, sondern auch in offenen Sitzungen der parlamentarischen Ausschüsse.²⁶ Zudem sollte der Präsident des Europäischen Rates sich bereitfinden, mündliche und schriftliche Anfragen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments zur Arbeit dieses EU-Organs zu beantworten.²⁷

²¹ Artikel 15 Absatz 1 EUV. Die Regierungschefs müssen von Zeit zu Zeit als Rat zusammentreten, um rechtsverbindliche exekutive Beschlüsse zu fassen.

²² Artikel 31 Absatz 2 EUV sowie Artikel 48, Artikel 82 Absatz 3 und Artikel 83 Absatz 3 AEUV.

²³ Artikel 68 AEUV.

²⁴ Artikel 311 bzw. 312 AEUV.

²⁵ Artikel 15 Absatz 6 Buchstabe d EUV.

²⁶ Gemäß den Rechtsvorschriften des Sechserpakets („Sixpack“) ist der Präsident des Europäischen Rates schon jetzt verpflichtet, vor dem Wirtschafts- und Währungsausschuss des Parlaments zu erscheinen, auch wenn dies in der Praxis bisher nicht geschehen ist.

²⁷ Herman Van Rompuy, Präsident des Europäischen Rates 2009-2014, fand sich bereit, schriftliche Anfragen von Mitgliedern des

Wir akzeptieren die Logik, gemäß welcher der Europäische Rat sich weiterentwickelt, und schlagen deshalb vor, das im Wesentlichen fiktive Verbot der Mitwirkung an der Gesetzgebung abzuschaffen. Vielmehr sollte der Europäische Rat zukünftig ausdrücklich dafür zuständig sein, der Arbeit der Ministerräte Orientierung, Koordinierung und Kohärenz zu verleihen. Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ sollte in dieser Hinsicht eine entscheidende Rolle spielen.

Unter diesen Umständen sollte der nächste logische Schritt getan und die sechsmonatliche Rotation beim Vorsitz im Rat der Europäischen Union („EU-Ratspräsidentschaft“) abgeschafft werden. Dieses System hatte in den frühen Jahren der Europäischen Gemeinschaft seine Berechtigung, ist jedoch längst nicht mehr wirkungsvoll und hat zu Verwirrung bei der Festlegung der Agenda sowie zu Fehlern und Inkohärenzen bei der Gesetzgebung geführt.²⁸ Im Zuge der Reform sollte ein in stärkerem Maße kompetenzorientierter Prozess eingeführt werden, bei dem der Ministerrat eines jeden Politikbereichs - ebenso wie die entsprechenden informellen Gremien der Fachminister der Euro-Gruppe - seinen Vorsitzenden für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren aus den Reihen seiner Mitgliedern wählt. Der Präsident des Europäischen Rates (oder ein Stellvertreter) sollte (ohne Stimmrecht) den Vorsitz im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ führen.

Europäischen Parlaments zu beantworten, allerdings nur zu seiner persönlichen Agenda und

Jean-Claude Juncker, Präsident der Kommission, hat vorgeschlagen, sein Amt mit dem Amt des Präsidenten des Europäischen Rates zu verschmelzen. Seiner Ansicht nach ist das derzeitige Nebeneinander von zwei Präsidentschaften verwirrend, nicht zuletzt für Drittländer und internationale Organisationen. Durch die Verschmelzung der beiden Ämter würde das Amt eines „Superpräsidenten“ geschaffen, der möglicherweise eines Tages direkt gewählt werden könnte.

Präsident Tusk befürchtet allerdings, dass die von Juncker befürwortete Reform zu einer Schwächung der Autonomie der Regierungschefs führen würde. Die Spinelli-Gruppe ist dagegen der Auffassung, dass eine Verschmelzung der beiden Ämter gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung verstoßen und praktisch zu einer Übernahme der Kommission durch den Europäischen Rat führen würde. Auf jeden Fall würde dadurch die klassische Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge beeinträchtigt. Mit unseren Reformbestrebungen wird darauf abgezielt, die Exekutivgewalt der Kommission zu stärken, wohingegen die beim Europäischen Rat angesiedelte Legislativgewalt gegen eine solche Verschmelzung eintritt.

[Zurück zur Startseite](#)

nicht zu Sitzungen oder Beschlüssen des Europäischen Rates.

²⁸ Artikel 16 Absatz 9 EUV.

Die Kommission

Die Europäische Kommission ist der Kern der Regierung der föderalen Union. Wir schlagen vor, bestimmte exekutive Funktionen vom Rat zur Kommission zu verlagern, wobei ein neues Rückrufverfahren einzuführen ist, das auf den bestehenden Regelungen für delegierte Rechtsakte beruht.²⁹ Exekutive Beschlüsse, für die derzeit – auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission (oftmals mit Konsultation oder Information des Parlaments) – der Rat zuständig ist, sollten in ihrer Gesamtheit zur Kommission verlagert werden. Jede der beiden Kammern der EU-Legislative sollte Befugnisse erhalten, um innerhalb gewisser Fristen die Beschlüsse der Kommission einer Überprüfung zu unterziehen.

Eine derartige Verlagerung exekutiver Befugnisse würde hauptsächlich Beschlüsse über Binnenmarktmaßnahmen betreffen, wie Zölle, Steuern und Kapitalverkehr.³⁰ Zudem würde die Kommission die Aufgabe übernehmen, Agrarpreise und Fangquoten für die Fischerei festzulegen.³¹ Dank einer solchen Stärkung ihrer Exekutivgewalt wird die Kommission besser in der Lage sein, die gleichmäßige Anwendung des EU-Rechts durch alle und in allen Mitgliedstaaten durchzusetzen.

Die Fiskalunion braucht ein Finanzministerium, das bei der Kommission anzusiedeln ist. Ein

Vizepräsident der Kommission wird das Amt des Finanzministers bekleiden und für die Umsetzung der Fiskalpolitik der Union zuständig sein, um ein Gegenstück zur Umsetzung der einheitlichen Geldpolitik durch die Europäische Zentralbank zu schaffen. Der EU-Finanzminister würde die Union bei Verhandlungen über internationale Währungsfragen vertreten.³²

Mit einer stärkeren Exekutivgewalt muss eine stärkere demokratische Kontrolle und Rechenschaftspflicht einhergehen. Es sollte möglich sein, die Mitglieder der Kommission mit größerer Regelmäßigkeit und zu jedem beliebigen Zeitpunkt vor das Europäische Parlament einzubestellen, genau wie die Regierungsmitglieder der Mitgliedstaaten vor ihrem jeweiligen nationalen Parlament erscheinen müssen. Regelungen zur parlamentarischen Kontrolle sollten nicht Gegenstand von höflichen „Interinstitutionellen Vereinbarungen“ sein, sondern mit Selbstverständlichkeit im Verfassungsvertrag verankert werden.

Wie durch die Verträge bereits vorgeschrieben und von Präsident Juncker vorgeschlagen, sollte die Kommission auf 18 Mitglieder verkleinert werden.³³ Diese Änderung sollte idealerweise 2019 stattfinden. In der Praxis wird die Verkleinerung jedoch wohl erst dann zustande kommen,

²⁹ Artikel 290 AEUV. Der unbefriedigende Artikel 291 (Durchführungsrechtsakte) sollte in diesem Zuge gestrichen werden.

³⁰ Artikel 26, 31, 66 und 112 AEUV.

³¹ Artikel 43 Absatz 3 AEUV.

³² Artikel 138 AEUV.

³³ Artikel 17 Absatz 5 EUV.

wenn die derzeitige Ausweichklausel gestrichen wird. Ein kleineres Kollegium wird weniger schwerfällig, kostengünstiger, wirksamer bei der Führung der Amtsgeschäfte und weniger geneigt sein, sich wie ein weiterer in Brüssel ansässiger Ausschuss der Botschafter der Mitgliedstaaten zu verhalten. Um Kommissionsmitglieder von Format zu erhalten, sollte der designierte Präsident der Kommission das neue Kollegium aus einer Liste von Kandidaten, die von den Mitgliedstaaten benannt werden, auswählen dürfen. Die designierten Kommissionsmitglieder müssen sich schon jetzt Anhörungen im Europäischen Parlament stellen, und diese Praxis sollte im neuen Vertrag niedergelegt werden.³⁴

[Zurück zur Startseite](#)



³⁴ Artikel 17 Absatz 7 EUV.

Der Europäische Gerichtshof

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat sich im Laufe der Zeit zu dem obersten Bundesgericht entwickelt, den eine stärker geeinte föderale Union benötigt. Er verfügt über die Judikativgewalt, um sicherzustellen, dass das Unionsrecht eingehalten wird; diese Zuständigkeit muss nun im Hinblick auf die Führungsstrukturen in sämtlichen Politikbereichen der Union umfassend verankert werden.³⁵ Insbesondere muss der EuGH erweiterte Befugnisse erhalten, um die Rechtmäßigkeit jeder Handlung des Europäischen Rates zu überprüfen, wenn die Kommission, das Parlament oder ein Mitgliedstaat dies verlangt. Auf diese Weise würde für gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen dem Europäischen Rat und den anderen Organen gesorgt.³⁶

Der Gerichtshof muss die umfassende Judikativgewalt hinsichtlich der immer umfangreicheren Aspekte der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erhalten, die sich auf die Grundrechte auswirken.³⁷ Durch die Beseitigung der derzeit bestehenden Einschränkungen der Zuständigkeit des EuGH in diesen Bereichen könnte ein Stück weit dazu beigetragen werden, den Widerstand des Gerichtshofs gegen den Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) zu überwinden. (Der Beitritt zur EMRK ist eine wichtige Vorgabe im Vertrag von Lissabon, die bisher noch nicht umgesetzt worden ist.³⁸) Der EuGH ist zu Recht darauf bedacht, seine Rechte

hinsichtlich der Auslegung des Unionsrechts zu schützen. Sobald er überzeugt worden ist, in EMRK-Angelegenheiten die externe Aufsicht durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg zu akzeptieren, wird der EuGH jedoch in der Lage sein, selbstbewusst und aus eigenem Recht seine Rechtsprechung für die EU auf der Grundlage der moderneren und weiter gefassten Charta der Grundrechte zu entwickeln.

In dem Maße wie der Europäische Gerichtshof sich zu einem echten obersten Gerichtshof entwickelt, wird er eine verfassungsmäßige Rolle als Schiedsrichter in Streitsachen zur Rechtsstaatlichkeit spielen, bei denen ein Mitgliedstaat Partei ist, wie im Falle Ungarns und Polens in den letzten Jahren. Der Gerichtshof sollte sich in stärkerem Maße proaktiv verhalten, um die in Artikel 2 EUV niedergelegten Werte und Grundsätze der Union – insbesondere die Rechtsstaatlichkeit – zu verteidigen. Es ist für den Europäischen Gerichtshof von größtem Belang, dass die Gerichte der Mitgliedstaaten, die überall in der Union im Bereich des Unionsrechts tätig sind, diesen Aufgaben im Rahmen einer unabhängigen Judikative nachkommen können, die mit den Erfordernissen einer geordneten Rechtspflege vereinbar ist. Der EuGH hat eine Fürsorgepflicht gegenüber den Gerichten der Mitgliedstaaten, auf deren Arbeit er sich stützt.

³⁵ Artikel 19 Absatz 1 EUV.

³⁶ Artikel 263 AEUV.

³⁷ Artikel 24 Absatz 1 EUV und Artikel 275 AEUV.

³⁸ Gutachten 2/13 zu Artikel 6 Absatz 2 EUV.

Artikel 2

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.

[Zurück zur Startseite](#)



Gesetzgebung

Im Zuge einer Verfassungsreform für die Union muss unbedingt eine Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens zwischen Parlament und Rat auf die Gesetzgebung für alle Politikbereiche erfolgen. Was heutzutage als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ bezeichnet wird, wurde erstmalig mit dem Vertrag von Maastricht (1992) für einige wenige Punkte eingeführt. Der Anwendungsbereich dieses Verfahrens wurde mit jeder Überarbeitung der Verträge ausgeweitet. Nun ist der Zeitpunkt gekommen, um diesen Ausweitungsprozess zum Abschluss zu bringen, damit die Entscheidungsfindung in der EU vereinfacht und erleichtert wird und die Gesetzgebung auf demokratischere Weise erfolgt. Zukünftig sollte keine Vorlage Gesetzeskraft erlangen, ohne dass sie zuvor bei Abstimmungen in beiden Kammern der EU-Legislative angenommen worden ist. Der Restbereich der „besonderen Rechtsvorschriften des Rates“, bei denen das Parlament lediglich konsultiert oder zur abschließenden Zustimmung aufgefordert wird, muss beseitigt werden. Die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens wird weitreichende Folgen haben. Sie wird eine engere Integration bei allen Politikbereichen ermöglichen, die den Binnenmarkt einrahmen, insbesondere bei der Sozialpolitik und bei der Umweltpolitik.³⁹ Sie wird zu einer

Umgestaltung der Befugnisse der Union im Bereich der Umsatzsteuerharmonisierung, der Verbrauchsteuern und anderer Formen der indirekten Besteuerung führen.⁴⁰

Keine Vorlage sollte Gesetzeskraft erlangen, ohne dass sie zuvor öffentlich beraten und angenommen worden ist.⁴¹ Um die Rolle des Rates als zweite Kammer der EU-Legislative hervorzuheben, nehmen wir einen vom ersten Verfassungskonvent vorgelegten Vorschlag wieder auf: Der eigentliche Akt der Gesetzgebung sollte in einem einzigen Gremium des Ministerrats gebündelt werden.⁴² Den Vorsitz in diesem Gesetzgebungsrat führt der Präsident des Europäischen Rates (oder ein Stellvertreter).

In beiden Kammern der EU-Legislative muss für mehr Transparenz gesorgt werden. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments, die als Berichterstatter fungieren, sollten verpflichtet sein, ihren legislativen „Fußabdruck“ zu veröffentlichen, aus dem hervorgeht, mit wem sie im Zuge der Erstellung des Berichts im Rahmen von Beratungen oder Lobbying zusammengetroffen sind. Der Rat sollte sich derselben Disziplin unterwerfen, wie sie mit dem Transparenzregister für Lobbyisten bereits für die Kommission und das Parlament gilt. Sowohl das Parlament als auch der Rat sollten verpflichtet sein, Folgenabschätzungen zu ihren Änderungsanträgen zu

³⁹ Artikel 153 Absatz 2 bzw. Artikel 192 Absatz 2 AEUV.

⁴⁰ Artikel 113 AEUV.

⁴¹ Artikel 16 Absatz 8 EUV und Artikel 15 Absatz 2 AEUV.

⁴² Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, Artikel 23 Absatz 1, Juli 2003.

Gesetzentwürfen zu veröffentlichen. Der Rat sollte der Praxis der Kommission und des Parlaments folgen und seine Verhandlungsmandate zu allen Gesetzentwürfen veröffentlichen. Da ein erheblicher Teil der Rechtsvorschriften derzeit bereits in erster Lesung angenommen wird - nachdem etwaige Meinungsverschiedenheiten informell und hinter verschlossenen Türen im Trilog zwischen Ministern, Mitgliedern des Europäischen Parlaments und Kommission beigelegt worden sind - muss mehr Aufmerksamkeit auf die systematische Veröffentlichung der Arbeitsunterlagen, Tagesordnungen und Protokolle dieser interinstitutionellen Verhandlungen gelegt werden.⁴³

Mehr Transparenz bei der Gesetzgebung ist hilfreich für die demokratische Kontrolle durch die Parlamente der Mitgliedstaaten, durch die Medien und durch engagierte Bürger. Durch mehr Offenheit kann dazu beigetragen werden, die weitverbreitete aber zuweilen unfaire Kritik über „regelungswütige“ Rechtsvorschriften aus „Brüssel“ zu entkräften. Jedes EU-Organ sowie jedes mitgliedstaatliche Parlament hat die Pflicht, die Qualität von Gesetzentwürfen der EU im Hinblick auf Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit zu prüfen. Durch die Annahme von präzisen gemeinsamen Kriterien für alle Beteiligten könnte zur Verbesserung dieses Kontrollprozesses beigetragen werden; im Hinblick auf die Parlamente

⁴³ Artikel 294 AEUV. Besonders wertvoll sind die vierspaltigen Dokumente, in denen die sich weiterentwickelnde Position der einzelnen Organe erfasst wird. Derartige Verbesserungen sollten sowohl im Rat als auch im Parlament

der Mitgliedstaaten ist allerdings keine Überarbeitung der Verträge erforderlich, denn ihre Hauptaufgabe besteht in der Kontrolle des Verhaltens der Minister ihres Mitgliedstaats in EU-Angelegenheiten.⁴⁴

Die Gesetzgebungsinitiative zählt zu den wichtigsten Rechten der Kommission und verbleibt bei ihr. Das Europäische Parlament und der Rat haben weiterhin das Recht, die Kommission zur Vorlage eines Gesetzentwurfs aufzufordern.⁴⁵ Sofern die Kommission sich weigert, einen Legislativvorschlag vorzulegen, nachdem sie dazu aufgefordert worden ist, sollten jedoch künftig sowohl das Parlament als auch der Rat, nachdem sie die Begründung der Kommission für ihre Weigerung angehört haben, das Recht haben, aus eigener Initiative und gemäß ihrer ursprünglichen Aufforderung einen Vorschlag für eine Rechtsvorschrift vorzulegen.

[Zurück zur Startseite](#)

Gegenstand einer überarbeiteten Geschäftsordnung sein.

⁴⁴ Artikel 5 EUV sowie Protokolle Nr. 1 und 2.

⁴⁵ Artikel 225 bzw. 241 AEUV.

Organgesetze

Für die Annahme von bestimmten Rechtsvorschriften der Union, die eine grundlegende Bedeutung aufweisen, sollten hinsichtlich der qualifizierten Mehrheit sowohl im Rat als auch im Parlament höhere Schwellen gelten als für die Annahme von herkömmlichen Rechtsvorschriften. Deshalb schlagen wir vor, an der Spitze der Normenhierarchie eine neue Kategorie einzuführen: Organgesetze. Gegenstand von Organgesetzen sollten unter anderem die Maßnahmen zu folgenden Bereichen sein:

- Verstoß gegen die Rechtsstaatlichkeit (Artikel 7 EUV)
- Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (Artikel 14 Absatz 2 EUV)
- Verfahren zur vereinfachten Vertragsänderung (Artikel 48 Absatz 6 EUV)
- neue Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung (Artikel 19 AEUV)
- neue Rechte im Zusammenhang mit der Unionsbürgerschaft (Artikel 22 AEUV)
- neue Befugnisse bezüglich Asyl und Einwanderung (Artikel 77 Absatz 3 AEUV)
- grenzübergreifende Polizeieinsätze (Artikel 89 AEUV)
- Harmonisierung der Rechtsvorschriften im Bereich der indirekten Steuern (Artikel 113 AEUV)

- Stabilitäts- und Wachstumspakt (Artikel 126 Absatz 14 AEUV)
- Europäischer Stabilitätsmechanismus (Artikel 136 AEUV)
- Wahlrecht (Artikel 223 AEUV)
- Eigenmittelbeschluss (Artikel 311 AEUV)
- mehrjähriger Finanzrahmen (Artikel 312 AEUV)
- verstärkte Zusammenarbeit in der Außen- und Sicherheitspolitik (Artikel 329 AEUV)
- Sitz der Organe und Einrichtungen der Union (Artikel 341 AEUV)
- Regelungen zur Sprachenfrage (Artikel 342 AEUV)
- Flexibilitätsklausel (Artikel 352 AEUV).

Um ein Organgesetz anzunehmen, müsste im Parlament mindestens eine absolute Mehrheit der Mitglieder dafür stimmen. Der Rat könnte ein Organgesetz beispielsweise mit 75 % der gewogenen Stimmen annehmen. Für Rechtsvorschriften, die gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzunehmen sind, wäre eine einfache Mehrheit im Parlament und mehr als die Hälfte der gewogenen Stimmen im Rat erforderlich.⁴⁶ Durch die Einführung der neuen Normenhierarchie in Kombination

⁴⁶ Artikel 238 AEUV. In den derzeitigen Verträgen sind bestimmte höhere Schwellen für das jährliche Haushaltsverfahren (Artikel 314 Absatz 7 Buchstabe d) sowie für die Auslösung der in Artikel 7 niedergelegten Bestimmungen für den

Fall eines Verstoßes gegen die Verträge (Artikel 354 AEUV) vorgesehen. Diese höheren Schwellen könnten in das reformierte Abstimmungsverfahren übernommen werden.

mit der Reform der Abstimmungsregeln für den Rat wird die Beschlussfassung erleichtert und das gesamte Gesetzgebungsverfahren wesentlich einfacher und klarer gestaltet, als es derzeit ist.

Im Vertrag von Lissabon ist eine Reihe von Brückenklauseln („*Passerelle*-Regelungen“) niedergelegt, die es dem Europäischen Rat ermöglichen, das Beschlussverfahren im Rat von Einstimmigkeit auf qualifizierte Mehrheit zu ändern oder in bestimmten Fällen eine Änderung von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorzunehmen.⁴⁷ Es gibt zudem eine allgemeine *Passerelle*-Regelung mit einem umfangreicheren Potenzial.⁴⁸ Keine dieser *Passerelle*-Regelungen wurde je genutzt. Angesichts unserer Vorschläge zur Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und zur Einführung von Organgesetzen könnten all diese im Vertrag von Lissabon enthaltenen *Passerelle*-Regelungen ohne Bedenken gestrichen werden.

Es wird nach wie vor Einstimmigkeit im Rat erforderlich sein, um einen Vorschlag der Kommission zu ändern, wie dies derzeit im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens oder des Haushaltsverfahrens der Fall ist.⁴⁹ In

allen anderen Fällen muss die Pflicht zur Einstimmigkeit im Rat jedoch gestrichen werden. Die Früchte einer solchen Reform werden in bestimmten Bereichen, etwa bei der Steuerhinterziehung, unverzüglich zu sehen sein, in denen sich die Mitgliedstaaten derzeit hinter mehr oder minder fadenscheinigen verfahrensrechtlichen Argumenten verstecken, um Partikularinteressen zu verteidigen.

[Zurück zur Startseite](#)

⁴⁷ Artikel 81, 153, 192, 312 und 333 AEUV.

⁴⁸ Artikel 48 Absatz 7 EUV.

⁴⁹ Artikel 293 AEUV.

Vertragsänderungen

In den derzeitigen Verträgen heißt es zu Vertragsänderungen: „Eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten wird vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an den Verträgen vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren.“⁵⁰ Die Spinelli-Gruppe schlägt vor, die Last der Erstellung des überarbeiteten Vertrags auf die Schultern des Verfassungskonvents zu legen, in dem nach dem Konsensprinzip gearbeitet wird.⁵¹ Wir würden die Pflicht zur Einstimmigkeit im Europäischen Rat lediglich für einen Beschluss beibehalten, mit dem eine vom Verfassungskonvent vorgeschlagene Änderung abgelehnt werden soll.

Die EU hat bisher zweimal einen Konvent einberufen. Der erste Konvent erstellte 1999-2000 unter dem Vorsitz des früheren deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog die Charta der Grundrechte. Der zweite Konvent war der Verfassungskonvent, der 2002-2003 unter dem Vorsitz des früheren französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing den Verfassungsvertrag erstellte, dessen Ratifizierung zwar 2005 scheiterte, aus dem jedoch der Vertrag von Lissabon hervorging. Beide Konvente setzten sich aus Vertretern aller EU-Organe und der Parlamente der Mitgliedstaaten zusammen und entfalteten eine eigene Dynamik: Über einen Zeitraum von mehreren Monaten wurde in der Öffentlichkeit frei über komplexe verfassungsrechtliche Fragen diskutiert. Im Gegensatz zum geschlossenen

diplomatischen Forum der Regierungskonferenz stiegen gute Ideen nach oben, schlechte Ideen sanken nach unten, und keine Regierung konnte ein Veto einlegen. Der Konvent ist ein bewährtes und erfolgreiches Verfahren, das nun als normaler Weg für Verfassungsverhandlungen und -beschlüsse in der EU genutzt werden sollte.

Zusätzlich zu den gemäß den Verträgen bereits vorgesehenen Mitgliedern schlagen wir eine förmliche Vertretung aus dem Ausschuss der Regionen vor. Die kosmopolitischen Städte Europas gewinnen immer mehr an Bedeutung und bilden mittlerweile ein Gegengewicht zu den Nationalstaaten. Es ist wichtig, dass sich dieses stadtbürgerliche Phänomen im Verfassungsprozess für die Union widerspiegelt. Die mit gesetzgeberischen Befugnissen versehenen Regionalparlamente sind im Ausschuss der Regionen ebenfalls vertreten und können in den Konvent ihre einzigartigen Erfahrungen mit Subsidiarität in der Praxis einbringen.

Was die Ratifizierung von zukünftigen Vertragsänderungen anbelangt, schlägt die Spinelli-Gruppe vor, dass das Europäische Parlament das Recht erhält, in einer Abstimmung seine Zustimmung zum Ausdruck zu bringen, bevor der geänderte Vertrag zur Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen

⁵⁰ Artikel 48 Absatz 4 EUV.

⁵¹ Artikel 48 Absatz 3 EUV.

verfassungsrechtlichen Anforderungen weitergeleitet wird.

Insbesondere müssen zukünftige Vertragsänderungen in Kraft treten können, sobald sie von vier Fünfteln der Mitgliedstaaten der Union, in denen drei Viertel der Bevölkerung der Union leben, ratifiziert worden sind.⁵² Diese Änderung wird verhindern, dass zukünftige Vertragsänderungen durch ein oder zwei Mitgliedstaaten aufgehalten werden, wie dies in der Vergangenheit häufig geschehen ist. Damit wird die EU auch auf eine Linie mit allen anderen Bundesstaaten und vergleichbaren internationalen Organisationen gebracht: Es liegt auf der Hand, dass jede große Organisation sich der Gefahr einer chronischen Lähmung aussetzt, wenn für jede Reform strikte Einstimmigkeit vorgeschrieben ist. Ein wichtiger Präzedenzfall wurde gesetzt, als der Europäische Rat Flexibilität hinsichtlich des (allerdings außerhalb des Rahmens des Unionsrechts liegenden) Inkrafttretens der Verträge zur Schaffung des Europäischen Stabilisierungsmechanismus und des Europäischen Fiskalpakts zeigte.⁵³ Mitgliedstaaten, die letztlich davor zurückschrecken, den geänderten Vertrag anzunehmen, sollte neben dem Ausscheiden aus der Union die Option einer assoziierten Mitgliedschaft offenstehen.⁵⁴

Beim derzeit in den Verträgen vorgesehenen „vereinfachten Änderungsverfahren“, das auf interne

Politikbereiche und auf das interne Handeln der Union angewandt werden kann, ist trotzdem Einstimmigkeit im Europäischen Rat vorgeschrieben.⁵⁵ Wie oben dargelegt, schlagen wir vor, derartige Änderungen aus dem verfassungsrechtlichen Bereich herauszulösen und durch Organgesetze zu regeln.

Die Pflicht zur Einstimmigkeit im Rat sollte ausschließlich für den Beschluss zur Aufnahme eines neuen Mitgliedstaats in die Union gelten. Dazu sollte zugleich eine absolute Mehrheit im Europäischen Parlament erforderlich sein.⁵⁶ Der Europäische Rat hat drei Kriterien mit den Bedingungen für eine Erweiterung festgelegt, die nun sinnvollerweise in den Vertrag aufgenommen werden sollten.⁵⁷ Neue Mitgliedstaaten müssen Folgendes nachweisen können:

- Stabilität der Institutionen, um Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie die Achtung und den Schutz von Minderheiten zu garantieren;
- eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck und den Marktkräften innerhalb der EU standzuhalten;
- Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen, einschließlich der Fähigkeit, die Regeln, Normen

⁵² Artikel 48 Absatz 5 EUV.

⁵³ Siehe Seite 25.

⁵⁴ Siehe Seite 19.

⁵⁵ Artikel 48 Absatz 6 EUV, im Hinblick auf den Dritten Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁵⁶ Artikel 49 EUV.

⁵⁷ Die Kriterien wurden erstmals beim Europäischen Rat 1993 in Kopenhagen beschlossen und dann beim Europäischen Rat 1995 in Madrid vertieft.

und Strategien, die den Bestand des Unionsrechts ausmachen („Besitzstand der EU“, „acquis communautaire“), umzusetzen, sowie die Fähigkeit, sich auch die Ziele der politischen Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion zu eigen zu machen.

Damit EU-Beitrittsverhandlungen aufgenommen werden können, muss ein Land das erste Kriterium erfüllen; damit sie abgeschlossen werden können, alle drei. Wie bei Vertragsänderungen sollte ein neuer Mitgliedstaat aufgenommen werden, sobald sein Beitrittsvertrag von vier Fünfteln der Mitgliedstaaten der Union, in denen drei Viertel der Bevölkerung der Union leben, ratifiziert worden ist.

[Zurück zur Startseite](#)



Differenzierung

Derzeit kann eine verstärkte Zusammenarbeit einer Gruppe von besonders integrationswilligen Mitgliedstaaten nur als „letztes Mittel“ erfolgen.⁵⁸ Auch wenn eigentlich alle Mitgliedstaaten angehalten werden sollten, bei allen EU-Rechtsvorschriften mitzuwirken, gibt es zuweilen einen „permissiven Konsens“ zugunsten eines Vorschlags einer kleineren Gruppe (von mindestens neun Mitgliedstaaten), mit dem darauf abgezielt wird, innerhalb des Rahmens der Union den Weg für eine tiefere sektorale oder regionale Integration zu ebnen. Eine derartige verstärkte Zusammenarbeit bietet eine gute Möglichkeit, um in besonders umstrittenen Bereichen, etwa bei der Besteuerung oder bei der Einwanderung, Fortschritte zu erzielen: Eine Gruppe von Vorreitern kann spezifische gemeinsame politische Maßnahmen und Strategien entwickeln und erproben und fungiert somit als Wegbereiter für alle Mitgliedstaaten.⁵⁹ Die Bestimmungen hinsichtlich des „letzten Mittels“ in den derzeitigen Verträgen haben faktisch verhindert, dass sich eine Avantgarde-Gruppe föderal orientierter Mitgliedstaaten herausgebildet hätte. Wir würden daher die Bestimmungen, denen zufolge eine verstärkte Zusammenarbeit eines Teils der Mitgliedstaaten lediglich als „letztes Mittel“ erfolgen sollte, streichen, um eine gut gesteuerte Integration mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten

zu ermöglichen. Das Konzept der verstärkten Zusammenarbeit wird, wenn sein Potenzial umfassend ausgeschöpft wird, der europäischen Integration neue Dynamik und neuen Schwung verleihen.

Die sonstigen Vorschriften, die derzeit für eine verstärkte Zusammenarbeit gelten, würden unverändert in Kraft bleiben, insbesondere die Regel, dass die Tür für Nachzügler stets offen bleiben muss, wobei allerdings die Genehmigung der Kommission sowie die Zustimmung des Rates und des Parlaments erforderlich sind. Unser Eintreten für eine stärkere Kommission ist auch angesichts der Notwendigkeit, eine stärker differenzierte Union gut zu steuern, sinnvoll.

In dem Maße, wie die Integration auf neue Politikbereiche ausgedehnt wird und der föderale Charakter im neuen Verfassungsvertrag deutlicher zutage tritt, wird es notwendig sein, eine neue Kategorie der Mitgliedschaft einzuführen: eine assoziierte Mitgliedschaft, die auf alle derzeitigen Mitgliedstaaten ausgerichtet ist und allen derzeitigen Mitgliedstaaten offensteht, die sich letztlich entscheiden, die Bedingungen der neuen EU-Verfassung nicht anzunehmen.⁶⁰ Eine assoziierte Mitgliedschaft könnte sich auch als die bessere langfristige Option für jene Nachbarstaaten - Norwegen, Island

⁵⁸ Artikel 20 Absatz 2 EUV.

⁵⁹ Diese Reform der Verfahren für eine verstärkte Zusammenarbeit würde ermöglichen, die durch den Vertrag von Lissabon eingeführten Bestimmungen, denen zufolge eine verstärkte

Zusammenarbeit eines Teils der Mitgliedstaaten als der von der Regel abweichende Fall einzustufen ist, zu streichen (Artikel 82 Absatz 3, 83 Absatz 3, 86 Absatz 1 und 87 Absatz 3 AEUV).
⁶⁰ Beispielsweise Artikel 49a EUV.

und die Schweiz - erweisen, die derzeit zwar bereit sind, die Werte der Union mitzutragen, aber die Regeln und Pflichten einer Vollmitgliedschaft nicht auf sich nehmen möchten.⁶¹

[Zurück zur Startseite](#)

Das Vereinigte Königreich hat sich zum Austritt aus der EU entschlossen.⁶² Nach seinem Ausscheiden möchte es ein Assoziierungsabkommen mit der EU aushandeln.⁶³ Es ist natürlich nicht auszuschließen, dass die Briten, nachdem sie eine Zeit lang erlebt haben, wie die Realitäten in einem Drittland außerhalb der EU aussehen, sich eines Tages um die Wiederaufnahme als Vollmitglied bemühen werden.⁶⁴ Es kann auch sein, dass das Vereinigte Königreich versuchen wird, sein zukünftiges Assoziierungsabkommen zu vertiefen, um den Status eines förmlichen assoziierten Mitgliedstaats zu erlangen.

Angesichts der angespannten Sicherheitslage in Europa sollte die Union kreativ darüber nachdenken, wie mit jedem Nachbarn, der dazu bereit ist, eine enge und dynamische Partnerschaft, welche die EU-Normen achtet und die Teilnahme an EU-Programmen ermöglicht, gemeinsame Einrichtungen geschaffen werden können.⁶⁵ In diesem Zusammenhang ist der Brexit ein Testfall für die Nachbarschaftspolitik der Union insgesamt. Der nächste Konvent muss bestrebt sein, einen Rahmen für eine tiefe und reibungslose Zusammenarbeit zu gestalten, die aus nervösen Nachbarn zuverlässige Partner macht.

⁶¹ Anders ausgedrückt: Artikel 2 EUV, aber nicht Artikel 3 EUV.

⁶² Artikel 50 Absatz 1-4 EUV.

⁶³ Artikel 217 AEUV.

⁶⁴ Artikel 50 Absatz 5 EUV.

⁶⁵ Artikel 8 EUV.



Zuständigkeiten und Befugnisse

Die Union ist schon jetzt mit einer breiten Palette von Zuständigkeiten ausgestattet, die ihr die Mitgliedstaaten entweder im Sinne einer ausschließlichen Zuständigkeit der Union oder aber im Sinne einer geteilten Zuständigkeit übertragen haben.⁶⁶ Angesichts einer Reihe von Ereignissen der jüngsten Zeit sollte das Gleichgewicht der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten in drei Bereichen überdacht werden.

Aufgrund der Aufnahme von Euratom in den Verfassungsvertrag ist es erforderlich, die nukleare Sicherheit in die Liste der ausschließlichen Zuständigkeiten der EU aufzunehmen.⁶⁷ In diesem Zusammenhang erhalten auch die Forderungen zusätzliches Gewicht, dass die derzeit eingeschränkten Zuständigkeiten der Union hinsichtlich der Struktur der Energieversorgung und der Nutzung von Energiequellen überarbeitet werden sollten. Wir empfehlen die Schaffung einer neuen geteilten Zuständigkeit in diesem Bereich, um das Ziel einer gemeinsamen Energiepolitik zu verfolgen, die sicher, effizient, wettbewerbsfähig und nachhaltig ist.⁶⁸ Vervollständigt werden sollte diese Reform, indem in den Vertrag eine Verpflichtung zur Erfüllung der Ziele der

Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung aufgenommen wird.⁶⁹

Im Hinblick auf den Schutz von Bürgern der EU, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind, sollte die Zuständigkeit der EU gestärkt werden, damit kein Bürger des Rechts beraubt wird, eine mitgliedstaatliche Regierung zu wählen, die ihn im Rat vertritt.⁷⁰ Alle Unionsbürger sollten das Recht haben, ein mitgliedstaatliches Parlament zu wählen, und zwar entweder das Parlament des Mitgliedstaates, dessen Staatsangehörigkeit sie aufweisen, oder aber das Parlament des Mitgliedstaates, in dem sie ihren Wohnsitz haben.⁷¹ Es sollte auch in Erwägung gezogen werden, das Wahlrecht von Unionsbürgern auf mitgliedstaatliche Referenden zu EU-Angelegenheiten auszuweiten.

Der Anwendungsbereich der Charta der Grundrechte sollte im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs ausgeweitet werden von „ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union“ auf „bei allen Handlungen, die unter den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen“⁷².

Neben dieser bescheidenen Verschiebung von Zuständigkeiten auf die EU-Ebene steht die Notwendigkeit einer umfangreicheren Anpassung der

⁶⁶ Artikel 2-6 AEUV.

⁶⁷ Artikel 3 AEUV.

⁶⁸ Artikel 194 Absatz 2 AEUV.

⁶⁹ Artikel 3 Absatz 2 EUV.

⁷⁰ Damit würde den Bestimmungen des 1. Protokolls zur EMRK entsprochen.

⁷¹ Artikel 21 AEUV.

⁷² Artikel 51 der Charta. Auch die Präambel der Charta könnte ohne Bedenken gestrichen werden.

Zuständigkeit der Organe und Einrichtungen der EU. Es liegt auf der Hand, dass die Kommission im Bereich Asyl- und Einwanderungspolitik stärkere föderale Vertretungsbefugnisse benötigt, und zwar sowohl direkt als auch durch die Tätigkeit von anderen EU-Einrichtungen, wie Frontex. Oben wurde angesprochen, dass eine neue Wahlbehörde erforderlich ist. Es sprechen gute Gründe für die Einrichtung einer speziellen EU-Agentur zur Überwachung der Funktion des digitalen Markts, nach dem Vorbild der Einrichtungen, die in den letzten Jahren geschaffen wurden, um die Bankenunion zu beaufsichtigen. Das Mandat einer Reihe von bestehenden Behörden, wie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte in Wien, könnte durchaus ausgeweitet werden. Von zentraler Bedeutung für die gestärkte Rolle der Kommission ist natürlich die Schaffung des EU-Finanzministeriums, mit der Befugnis, föderale Steuern vorzuschlagen.

[Zurück zur Startseite](#)



Finanzen

Für eine Ausweitung des EU-Haushalts gibt es sehr gute Gründe, die von der Kommission und dem Parlament bei den derzeitigen Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für 2021-2027 überzeugend vorgetragen werden. Höhere EU-Ausgaben müssen mit einer Reform des seit 1988 im Wesentlichen unveränderten EU-Finanzierungssystems einhergehen, das undurchsichtig, ungerecht und ineffizient ist. Selbst wenn das von der Kommission angestrebte Ziel einer Erhöhung der Mittelbindungen auf 1,11 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) erreicht wird, liegt der EU-Haushalt deutlich unterhalb des Umfangs, der für ein ausgereiftes föderales System angemessen ist.⁷³

Auf jeden Fall sollte der Europäische Entwicklungsfonds ab dem Beginn des übernächsten MFR im Jahr 2028 in den EU-Haushalt einbezogen werden. Diese Verlagerung würde eine bessere Koordinierung der Entwicklungshilfe mit den anderen gemeinschaftlichen Politikbereichen der Union, einschließlich Einwanderung, sowie eine stärkere parlamentarische Kontrolle ermöglichen.

Die Vorschläge der Kommission zur Einführung neuer Einnahmequellen sind besonders willkommen und

entsprechen dem Grundsatz, dass fiskalische Einnahmen, die unmittelbar durch EU-Politik generiert werden, dem EU-Haushalt zufallen sollten.⁷⁴ Es handelt sich dabei jedoch nicht um EU-Steuern: Die EU hat keine Befugnis zur Erhebung von Steuern, sondern lediglich zur Harmonisierung der Anwendung der Steuern der Mitgliedstaaten.⁷⁵ Die Spinelli-Gruppe würde hier jedoch weiter gehen und dem EU-Finanzministerium die Befugnis übertragen, sowohl direkte als auch indirekte Steuern zu erheben. Wie bereits angesprochen, sollten die derzeitigen Regelungen zur Festlegung des Haushalts, die auf Einstimmigkeit beruhen, durch ein Organgesetz ersetzt werden. Das Europäische Parlament muss umfassende Befugnisse zur Mitentscheidung mit dem Rat bei allen Finanzbeschlüssen, einschließlich der Erhebung von Einnahmen, erhalten.

Das Euro-Währungsgebiet benötigt seine eigene Fiskalkapazität, die als gesonderter Abschnitt in den allgemeinen EU-Haushalt aufzunehmen ist. Ein derartiger ergänzender Haushalt wird sich im Laufe der Zeit zu einem Instrument entwickeln, das zur makroökonomischen Stabilisierung beitragen kann. Angesichts von EU-Regeln zur Haushaltsdisziplin, welche die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, in öffentliche Güter zu investieren,

⁷³ Im MacDougall-Bericht von 1977 ist die Empfehlung enthalten, dass für eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) eine Unterstützung durch einen EU-Haushalt erforderlich ist, der sich auf mindestens 5 % des Bruttosozialprodukts (BSP) beläuft.

⁷⁴ Die Kommission schlägt drei neue Eigenmittel vor, nämlich aus einer Gemeinsamen konsolidierten Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage, dem Kohlendioxid-Emissionshandelssystem und einem System zur Verringerung von Verpackungen aus Kunststoff.

⁷⁵ Artikel 113 AEUV.

einschränken, ist es mehr als sinnvoll, soziale Investitionen und Kapitalinvestitionen auf EU-Ebene zu tätigen, die als Gegengewicht wirken.⁷⁶ Gesamteuropäische Infrastruktur trägt zur Steigerung der Produktivität bei, und in Bereichen wie Forschung und Entwicklung, Energie, Verteidigung, Raumfahrt und Cybersicherheit kann ein echter Mehrwert auf EU-Ebene erzielt werden. Investitionen auf EU-Ebene werden durch das bei der Kommission angesiedelte EU-Finanzministerium verwaltet, das mit der Befugnis ausgestattet ist, im Interesse der Finanzstabilität, des sozialen Zusammenhalts, des nachhaltigen Wirtschaftswachstums und der Verringerung regionaler Ungleichgewichte Darlehen aufzunehmen und zu gewähren. Für das EU-Finanzministerium werden neue Haushaltsregeln erforderlich sein.

Um die Gefahr eines Stillstands im jährlichen Haushaltsverfahren zu verringern, sollte das abschließende Stadium des Verfahrens geändert werden.⁷⁷ Sofern im Vermittlungsausschuss keine Einigung erzielt wird, könnte das Parlament seine Änderungsanträge mit einer hohen qualifizierten Mehrheit bestätigen. Der Haushalt wird dann angenommen, außer wenn der Rat innerhalb einer bestimmten Frist dagegen stimmt, wodurch die Kommission verpflichtet wird, einen neuen Haushaltsentwurf vorzulegen. Mit dieser Änderung wird die vor dem Vertrag von Lissabon

geltende Formel wiederhergestellt, bei der das Parlament und der Rat im Falle einer Ablehnung des Haushalts gleichermaßen verantwortlich waren.⁷⁸

[Zurück zur Startseite](#)

⁷⁶ Die Kommission schlägt eine Europäische Investitionsstabilisierungsfunktion mit einem Umfang von 0,2 % des Bruttonationaleinkommens (BNE) vor.

⁷⁷ Artikel 314 Absatz 8 AEUV.

⁷⁸ Für den Fall eines Stillstands im jährlichen Haushaltsverfahren sollte das System, dem zufolge pro Monat ein Zwölftel der Vorjahresmittel bereitgestellt werden können, um eine Möglichkeit zur Inflationsbereinigung ergänzt werden (Artikel 315 AEUV).

Wirtschafts- und Währungsunion

Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wurde in unvollständiger Form gestartet. Während die Währungspolitik zentral bei der Europäischen Zentralbank angesiedelt wurde, verblieb die fiskalische Souveränität auf mitgliedstaatlicher Ebene; es handelte sich um eine schief aufgestellte WWU, die man eigentlich nach kurzer Zeit überarbeiten wollte. Es ist deshalb höchste Zeit, die fiskalische Integration zu vertiefen und den Weg für eine politische Union zu bereiten, ohne die letztlich keine Währungsunion gedeihen kann. Beim Finanzcrash des Jahres 2008 trug die Tatsache, dass es keine glaubwürdige Regierung für die Volkswirtschaft des Euro-Währungsgebiets gibt, zu einer Verschärfung der Unsicherheiten und Risiken bei, was die finanziellen und sozialen Kosten der Stabilisierung des Euro-Währungsgebiets nach oben trieb. Wenn man weiterhin den Kopf in den Sand steckt und die Reformen der Führungsstrukturen für das Euro-Währungsgebiet nicht in Angriff nimmt, wird der wirtschaftliche Abschwung beim nächsten Finanzschock (der mit Sicherheit kommen wird) besonders scharf ausfallen.

Die Notmaßnahmen, die zur Bewältigung der Krise des Euro-Währungsgebiets eingeführt wurden, einschließlich des Fiskalpakts, bedürfen nun ebenfalls einer Überarbeitung. Manche Vorschläge, die auf dem Höhepunkt der Krise – oftmals kategorisch – vom Tisch gewischt

wurden, sollten nun wieder aktiviert werden, nicht zuletzt der Gedanke, eine gemeinschaftliche sichere Anlageklasse für die WWU zu schaffen. Dank des gemeinsam getragenen finanziellen Risikos und dank der Anreize für eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik würde ein umfangreicher Eurobond-Markt für niedrigere Fremdkapitalkosten überall im Euro-Währungsgebiet sorgen. Durch EU-Staatsanleihen würde den Anlegern eine attraktive Alternative zu Staatsanleihen einzelner Mitgliedstaaten (oder anderer Staaten) geboten, wodurch sich ein Ausweg aus dem Teufelskreis von wackeligen Zentralbanken und schlecht regierten Staaten eröffnet.

Gemäß den derzeitigen Verträgen sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre nationale Wirtschaftspolitik „als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“ zu betrachten.⁷⁹ Aber die bloße - zwangsläufig lockere und zufällige - Koordinierung der jeweiligen nationalen Politik weist eine unzureichende Verbindlichkeit für Staaten auf, die einem gemeinsamen Währungsgebiet beigetreten sind oder in Kürze beitreten werden. Die derzeitigen schwachen Führungsstrukturen für das Euro-Währungsgebiet haben dazu geführt, dass sich gefährliche strukturelle Ungleichgewichte zwischen den reicheren und den ärmeren Regionen weiter verschärfen konnten. Nicht alle Bürger der EU profitieren von den

⁷⁹ Artikel 121 AEUV.

Errungenschaften des Binnenmarkts und der Währungsunion: Es sind neue fiskalische Instrumente und ein Politikwandel erforderlich, um sicherzustellen, dass dies endlich Wirklichkeit wird. Wir schlagen daher vor, dass im neuen Vertrag – neben der einheitlichen Geldpolitik – das Ziel einer gemeinsamen Wirtschafts- und Finanzpolitik festgeschrieben wird, die darauf ausgerichtet ist, Beschäftigung, Investitionen, sozialen Zusammenhalt und nachhaltige Entwicklung überall in der Union zu fördern. Es geht dabei nicht um eine Sofortlösung zur Harmonisierung des Lebensstandards im Euro-Währungsgebiet durch ein massives Programm zur Umverteilung der Einkommen. Vielmehr geht es darum, die zukünftige Stabilität des Euros sicherzustellen und ihn für den Krisenfall widerstandsfähiger zu machen; auf diese Weise wird die Grundlage für eine nachhaltige Steigerung des Wohlstands und des Wohlergehens überall im Euro-Währungsgebiet geschaffen.

Im derzeitigen Verfahren zur Festlegung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik auf EU-Ebene liegt die Hauptlast beim Europäischen Rat und beim Rat, die gemäß Empfehlungen und Berichten der Kommission zu handeln haben, während das Parlament lediglich informiert wird. Es wäre wirksamer und demokratischer, die Führungsverantwortung in diesem Bereich der Kommission zu übertragen, damit sie dem Rat und dem Parlament Vorschläge unterbreitet, die dann im Mitentscheidungsverfahren angenommen werden.

⁸⁰ Artikel 123 AEUV.

Gemäß den derzeitigen Regelungen ist der Europäischen Zentralbank (EZB) die monetäre Finanzierung von nationalen Regierungen auf den Primärmärkten untersagt.⁸⁰ Ferner darf die Union keine Haftung für die Staatsschulden von Mitgliedstaaten übernehmen.⁸¹ Angesichts der Nachwirkungen des Finanzcrashs bleibt der EU jedoch nichts anderes übrig als einen soliden Mechanismus zur Umschuldung zu schaffen. Es besteht nach wie vor starker Widerstand – insbesondere in Deutschland – gegen eine Reform der WWU, die eine systematische und schrittweise gemeinschaftliche Bündelung eines Teils der Staatsschulden der Mitgliedstaaten ermöglichen würde. Die Spinelli-Gruppe ist jedoch überzeugt, dass die Vertragsbestimmungen zur WWU langfristig zu scharfe Verbote enthalten. Wie oben dargelegt, schlagen wir vor, die Kommission mit konsolidierten fiskalischen Instrumenten und allen Funktionen eines Finanzministeriums auszustatten, einschließlich einer zyklischen Arbeitslosenversicherung, der Ausgabe von Eurobonds und der Erhebung von Steuern. Die Teilnahme am gemeinschaftlichen System für das Schuldenmanagement wird an aufsichtsrechtliche Anforderungen und strenge Auflagen gebunden sein.

Die Spinelli-Gruppe verlangt nachdrücklich, die Bankenunion in allen Aspekten rasch zu vollenden, einschließlich einer Einlagensicherung. Der neue Finanzregulierungsrahmen, der Aufsicht, Überwachung und Abwicklung umfasst, muss im Primärrecht verankert werden. Die

⁸¹ Artikel 125 AEUV.

Aufsichtsbefugnisse der EZB sollten auf sämtliche Kreditinstitute einschließlich der Versicherungsbranche ausgeweitet werden.⁸² Die entsprechenden Rechtsvorschriften sollten im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erstellt und angenommen werden. Gemäß einer weiteren Anpassung sollten die Gewinne der EZB an das EU-Finanzministerium fließen.⁸³

Im Hinblick auf das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sollte eine Verlagerung der Zuständigkeiten vom Rat zur Kommission erfolgen. Durch die Rechtsvorschriften des Sechserpakets („Sixpack“) aus dem Jahr 2010 ist sowohl der präventive als auch der korrektive Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts gestärkt worden. Zuvor hatte der Rat jahrelang durch Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit die von der Kommission im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts für bestimmte Länder abgegebenen Empfehlungen verwässert. Im Rahmen des Sechserpakets bestand das Parlament darauf, einen neuen Abstimmungsmechanismus einzuführen, sodass eine Empfehlung der Kommission als vom Rat angenommen gilt, außer wenn sie durch eine qualifizierte Mehrheit von Mitgliedstaaten blockiert wird. Dieses als „umgekehrte qualifizierte Mehrheit“ bezeichnete Abstimmungsverfahren hat zu einer erheblichen Stärkung der Befugnisse und der Zuständigkeiten der Kommission geführt und sollte nun unbedingt im Primärrecht festgeschrieben werden.⁸⁴

Das nationale Parlament eines Mitgliedstaats, gegen den ein Verfahren bei einem übermäßigen Defizit eingeleitet worden ist, sollte ein gesetzlich verankertes Recht auf eine Anhörung im Europäischen Parlament erhalten, an dem die Kommission und der Rat teilnehmen müssen. Wie oben angemerkt, sollte die Änderung des Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit Gegenstand eines Organgesetzes sein.⁸⁵

[Zurück zur Startseite](#)

⁸² Artikel 127 Absatz 6 AEUV.

⁸³ Artikel 33 Absatz 1 der Satzung der EZB.

⁸⁴ Artikel 126 Absatz 13 AEUV.

⁸⁵ Artikel 126 Absatz 14 AEUV.

Das Euro-Währungsgebiet

Eines der wichtigsten fiskalischen Instrumente der gemeinsamen Wirtschaftspolitik, das in den Händen der des EU-Finanzministers liegen wird, ist der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM). Er wurde im Jahr 2012 durch eine Überarbeitung des Vertrags von Lissabon eingerichtet und zielt darauf ab, die Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets in Krisenzeiten sicherzustellen.⁸⁶ Der ESM kann vorsorglich Darlehen gewähren, um Strukturanpassungen zu unterstützen und Banken zu rekapitalisieren. Er wird zwischenstaatlich geführt.

Grundsätzlich besteht bereits Einigkeit darüber, dass der ESM in einen Europäischen Währungsfonds (EWF) umgewandelt werden soll, allerdings sind die Modalitäten dieser Umwandlung noch umstritten.⁸⁷ Alle derzeitigen gemeinsamen Mittel sollen in den EWF übernommen werden. Ein Teil dieses Beitrags, insbesondere der 2010 eingerichtete Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus, wird aus dem EU-Haushalt finanziert und unterliegt somit der Kontrolle durch das Europäische Parlament.⁸⁸ Der ESM wird dagegen durch direkte Beiträge aus den Staatskassen der Mitgliedstaaten finanziert und unterliegt somit der Kontrolle durch die nationalen Parlamente. Der EWF wird deshalb

solange eine hybride Einrichtung bleiben, bis alle Mittel aus dem EU-Haushalt kommen und föderal verwaltet werden. Der Zielpunkt muss aber von Anfang an klar festgelegt werden: ein föderaler Fonds, der zur Gänze im Rahmen des Unionsrechts funktioniert, wobei die Rechte der Kommission zur Überwachung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu wahren sind. Ein sinnvoller EWF hätte weitreichende Zuständigkeiten: Er würde als Letztsicherung für den einheitlichen Abwicklungsfonds fungieren und hätte auch die Befugnisse, um bei einer Krise der Bankenunion frühzeitig einzugreifen.

Gemäß den Rechtsvorschriften des Zweierpakets („Twopack“) sind die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets im Rahmen des sogenannten „Europäischen Semesters“ verpflichtet, ihre nationale Haushaltsplanung vorab der Kommission vorzulegen, die dazu Anmerkungen und gegebenenfalls Korrekturempfehlungen abgibt.⁸⁹ Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion - kurz „Fiskalpakt“ - wurde von sämtlichen Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs unterzeichnet und zielt auf eine Vertiefung der Pflicht

⁸⁶ Die Änderung des Artikels 136 AEUV erfolgte gemäß dem mit dem Vertrag von Lissabon neu eingeführten „vereinfachten Änderungsverfahren“ (Artikel 48 Absatz 6).

⁸⁷ Umstritten ist nicht zuletzt die Auffassung der Kommission, dass die Umwandlung des ESM in den EWF auf der Grundlage des Artikels 352 AEUV erfolgen kann und keine Änderung der Verträge erforderlich ist.

⁸⁸ Der Europäische Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) wurde gemäß Artikel 122 Absatz 2 AEUV gegründet, um einem in Schwierigkeiten geratenen Mitgliedstaat finanzielle Unterstützung zu gewähren.

⁸⁹ Artikel 136 AEUV.

zur Haushaltsdisziplin im Euro-Währungsgebiet ab. Die Kommission erstellt derzeit einen Vorschlag für eine Verordnung, um alle noch relevanten Bestimmungen des Fiskalpakts im Unionsrecht zu verankern.

Wir können keine guten Gründe erkennen, die dafür sprechen würden, eine gesonderte parlamentarische Versammlung für das Euro-Währungsgebiet zu schaffen oder die Grenzen zwischen den Mandaten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente durch die Einrichtung irgendeines neuen gemeinsamen Gremiums zu verwischen. Das Europäische Parlament ist das Parlament des Euro-Währungsgebiets, genauso wie der Euro die Währung der Union ist. Es besteht eine tiefe wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Mitgliedstaaten, die den Euro haben, und den Mitgliedstaaten, die ihn nicht haben. An den Debatten über die WWU sollten alle Mitglieder des Europäischen Parlaments mitwirken. Für spezifische fiskalpolitische Gesetze, die sich ausschließlich auf die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets beziehen, sollte das Parlament seine Geschäftsordnung ändern, um besondere Mehrheiten unter den im Euro-Währungsgebiet gewählten Mitgliedern des Europäischen Parlaments vorzuschreiben. Im Rat gibt es bereits spezielle Abstimmungsverfahren für das Euro-Währungsgebiet.⁹⁰

Neunzehn Mitgliedstaaten, die circa 85 % der EU-Volkswirtschaft ausmachen, haben den Euro eingeführt. Der Brexit

hat zur Folge, dass nur ein Land – nämlich Dänemark – übrigbleiben wird, das keine rechtsverbindliche Verpflichtung zum Beitritt zur Gemeinschaftswährung eingegangen ist. In der Praxis erfüllt Dänemark jedoch alle Voraussetzungen, um Mitglied des Euro-Währungsgebiets zu sein, und es sollte nun der Bankenunion umfassend beitreten. Der Beitritt zur Bankenunion sollte zur Voraussetzung für alle anderen Mitgliedstaaten, wie Bulgarien, gemacht werden, die ihre Vorbereitungen für den Beitritt zum Euro abschließen.

Eine hilfreiche Ergänzung zum Vertrag wären deutlichere Linien für das Zusammenwirken zwischen der Euro-Gruppe und jenen Mitgliedstaaten, die bestrebt sind, in naher Zukunft die Konvergenzkriterien zu erfüllen und der Gemeinschaftswährung beizutreten (offiziell: „Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt“). Die Teilnahme der betreffenden Minister aus solchen tatsächlich unmittelbar vor dem Beitritt zum Euro stehenden Mitgliedstaaten sollte gewährleistet sein, wenn Diskussionen in der Euro-Gruppe oder bei einem Euro-Gipfel die Architektur des Euro-Währungsgebiets und die grundlegenden Regeln für die Haushaltsdisziplin betreffen. Ein solches Kriterium könnte die Mitgliedschaft im Wechselkursmechanismus (WKM II) sein, die derzeit nur Dänemark innehat.⁹¹

[Zurück zur Startseite](#)

⁹⁰ Artikel 136 Absatz 2 AEUV.

⁹¹ Artikel 140 Absatz 1 AEUV.

Justiz und Inneres

Mit dem Vertrag von Amsterdam (1997) wurde – als Ergänzung zur Schaffung des Binnenmarkts – neu eingeführt, dass sich die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts versteht, in dem die Freizügigkeit gewährleistet ist. Daraus hat sich eine umfangreiche praktische Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Verwaltung und Justiz ergeben, und es wurde ein eindrucksvoller Bestand an zivil- und strafrechtlichen Rechtsvorschriften erarbeitet.

In den letzten Jahren hat die innenpolitische Integration der Union dramatisch an Bedeutung gewonnen. Terrorismus und Cyberkriminalität sind praktisch immer grenzübergreifend und können durch einen Mitgliedstaat allein niemals gemeistert werden. Im Zuge einer irregulären Zuwanderung haben seit 2015 zweieinhalb Millionen Menschen aus dem Nahen Osten und Afrika in der Union Zuflucht gesucht. Die bisherige Einwanderungs- und Asylpolitik der EU funktioniert nicht mehr vollständig, das Übereinkommen von Schengen ist ausgesetzt und sogar der Grundsatz der Freizügigkeit ist gefährdet. Die Achtung der Genfer Flüchtlingskonvention durch Europa ist akut gefährdet. Nie war die Schaffung einer föderalen Asylagentur, die EU-weit einheitliche Verfahren unter Achtung des Völkerrechts anwendet, dringender geboten als heute.⁹² Zugleich sollte Frontex zu einer echten föderalen Grenz- und Küstenwache ausgebaut

werden, um die betreffenden Einrichtungen der Mitgliedstaaten bei der Kontrolle der Außengrenzen der Union zu unterstützen.⁹³

Wir haben bereits die Notwendigkeit erörtert, in diesem Zusammenhang ebenso wie in anderen Bereichen die exekutive Rolle der Kommission zu stärken und die beiden Kammern der EU-Legislative zu gleichberechtigten Partnern zu machen, indem künftig durchgängig entweder das Gesetzgebungsverfahren für Organgesetze oder das ordentliche Gesetzgebungsverfahren angewandt wird. Unbeschadet unseres Vorschlags, den beiden Kammern der EU-Legislative ein gewisses Initiativrecht zu verleihen, regen wir an, die im Vertrag von Lissabon niedergelegte Bestimmung zu streichen, der zufolge „auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten“ Rechtsvorschriften im Bereich „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ erlassen werden können.⁹⁴ Dieses Experiment zur Umgehung der bei der Kommission liegenden Gesetzgebungsinitiative hat zu nichts geführt und wird niemandem fehlen.

Eine Lehre aus der Flüchtlingskrise lautet, dass angesichts einer durch eine massive irreguläre Zuwanderung verursachten Notsituation nicht der Rat, sondern die Kommission befugt sein sollte, provisorische Maßnahmen zu ergreifen.⁹⁵ Was die Integration der zugewanderten Menschen anbelangt,

⁹² Artikel 78 AEUV.

⁹³ Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe c und Absatz 2 Buchstabe d AEUV.

⁹⁴ Artikel 76 AEUV.

⁹⁵ Artikel 78 Absatz 3 AEUV.

plädieren wir dafür, das Verbot einer Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu streichen. Gleiches gilt für die Verbrechensbekämpfung.⁹⁶ Durch ein Rahmengesetz der Union sollten hohe Standards für die Behandlung der zugewanderten Menschen festgelegt werden, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten ihre nationale Integrationspolitik gestalten.

Im sensiblen Bereich des Familienrechts wird es möglicherweise angeraten sein, das Gesetzgebungsverfahren für Organgesetze anzuwenden; wir empfehlen jedoch dringend, das im Vertrag von Lissabon vorgesehene Veto durch ein beliebiges nationales Parlament zu streichen.⁹⁷ Ferner sprechen wir uns dafür aus, alle außergewöhnlichen Verfahren für die Zusammenarbeit in strafrechtlichen und polizeilichen Angelegenheiten zu streichen.⁹⁸ Die von uns vorgeschlagenen Bestimmungen für eine verstärkte Zusammenarbeit werden in der Praxis leichter zu handhaben sein und sich in dem Maße, wie die Union in diesem Bereich eine gemeinsame Politik entwickelt, als besonders hilfreich erweisen. EU-Rechtsvorschriften mit Bestimmungen, denen zufolge Richter, Staatsanwälte sowie Polizei-, Zoll- und Sicherheitskräfte in anderen Mitgliedstaaten operieren können, sollten Gegenstand eines Organgesetzes sein.⁹⁹

Das Verbot der Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bereich des Zivilschutzes sollte aufgehoben werden, ebenso wie das entsprechende Verbot für den Bereich der Zusammenarbeit zwischen den öffentlichen Verwaltungen.¹⁰⁰

[Zurück zur Startseite](#)

⁹⁶ Artikel 79 Absatz 4 bzw. Artikel 84 AEUV.

⁹⁷ Artikel 81 Absatz 3 AEUV.

⁹⁸ Artikel 82 Absatz 3, 83 Absatz 3, 86 Absatz 1 und 87 Absatz 3 AEUV.

⁹⁹ Artikel 89 AEUV.

¹⁰⁰ Artikel 196 Absatz 2 bzw. 197 Absatz 2 AEUV.

Europa in der Welt

Trotz gewisser vorsichtiger Schritte hin zur Schaffung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie zu einer verstärkten diplomatischen Abstimmung durch den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) mangelt es dem auswärtigen Handeln der Union nach wie vor an Initiative, Kohärenz und Schlagkraft. Obwohl er es in der Theorie könnte, hat der Rat in der Praxis für diesen Bereich nie einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit gefasst.¹⁰¹ Die Kommission legt keine Vorschläge zur Außenpolitik vor. Die Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit, welche die Herausbildung kleinerer Gruppen von Mitgliedstaaten ermöglichen, die im außenpolitischen Bereich im Namen der Union handeln, sind bisher nicht genutzt worden.¹⁰²

Wenn sich die Mitgliedstaaten in stärkerem Maße dazu verpflichten, die Union als das hauptsächliche Instrument ihrer Außenpolitik zu nutzen, wird das zu einer wirksameren gemeinsamen Außenpolitik führen. Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin, die im Rat der Außenminister den Vorsitz führt und den EAD leitet, sollte ihre Befugnisse verwenden, um politische Initiativen zu ergreifen und um darauf zu bestehen, dass die Außenbeziehungen der Union unter der strategischen Gesamtleitung des Europäischen Rates koordiniert werden. Die Hohe Vertreterin/Vizepräsidentin sollte in „Außenministerin der Union“ umbenannt werden, und es sollte ihr

eine politische Stellvertretung zur Seite gestellt werden, die den Vorsitz im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee führt.¹⁰³ Die Mitgliedstaaten sollten die Außenministerin überzeugender unterstützen, wenn sie in internationalen Foren im Namen der gesamten Union spricht.¹⁰⁴ Die im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vertretenen EU-Mitgliedstaaten sollten gemeinsam sprechen und handeln. Wie bereits angemerkt, müssen die Beschränkungen der Zuständigkeit des Gerichtshofs hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aufgehoben werden, um Kohärenz bei der Achtung der Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen.¹⁰⁵

Die EU ist in der Weltpolitik besser aufgestellt als jede andere Macht, um ihre „Soft Power“ zum Guten einzusetzen. Wenn sie gemeinsam handelt, kann sie die Gesamtheit ihrer internationalen Erfahrung, ihre breite Palette von Instrumenten und ihre umfangreichen Ressourcen nutzen, um ihre Rolle bei der zivilen Konfliktprävention, beim Krisenmanagement und bei der Stabilisierung nach Konflikten auszuweiten. Aufbauend auf dem bestehenden Europäischen Ärztekörper und dem bestehenden Europäischen Freiwilligendienst sollte die Kommission die umfassende Zuständigkeit für die Einrichtung und den Betrieb eines zivilen Korps erhalten, das Zivilschutz, Rettung und Hilfe bei von Menschen

¹⁰¹ Artikel 31 Absatz 2 EUV.

¹⁰² Artikel 329 Absatz 2 AEUV.

¹⁰³ Artikel 27 EUV.

¹⁰⁴ Artikel 34 EUV.

¹⁰⁵ Siehe Seite 12.

verursachten Katastrophen und Naturkatastrophen in aller Welt leistet. Was die Außenwirtschaftsbeziehungen der Union anbelangt, sind bestimmte Anpassungen erforderlich, um die systematische Gleichwertigkeit zwischen den Regeln für die Annahme von internationalen Übereinkommen und von internen Vorschriften sicherzustellen. Anders ausgedrückt: In Bereichen, in denen für EU-interne Rechtsvorschriften das ordentliche Gesetzgebungsverfahren die Regel ist, muss auch für den Abschluss von internationalen Übereinkommen der EU das Abstimmungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit gelten. In einer Hinsicht sollten diese Regeln allerdings angepasst werden: Die derzeit vorgeschriebene Einstimmigkeit bei EU-internen Rechtsvorschriften und internationalen Übereinkommen, die kommerzielle Aspekte des geistigen Eigentums und ausländische Direktinvestitionen betreffen, sollte gestrichen und durch das Abstimmungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit ersetzt werden.¹⁰⁶ Im Einklang mit der vorgeschlagenen Verlagerung von Exekutivgewalt sollten restriktive Maßnahmen gegen Drittländer, Unternehmen oder nichtstaatliche Akteure in erster Instanz durch die Kommission verhängt werden, wobei jedoch ein Rückruf durch den Rat oder das Parlament möglich ist.¹⁰⁷ Die Verschiebung im interinstitutionellen Kräftegleichgewicht muss sich in den Verfahren zum Aushandeln der internationalen Übereinkommen der

Union umfassend widerspiegeln. Die betreffende Bestimmung (Artikel 218 AEUV) muss entsprechend der umfassenderen Rolle, die das Europäische Parlament sich in der Praxis erarbeitet hat, geändert werden. Insbesondere sollten das Parlament und der Rat gemeinsam – auf Vorschlag der Kommission – die Aufnahme der Verhandlungen über ein internationales Abkommen beschließen sowie das Verhandlungsmandat festlegen und gegebenenfalls ändern.¹⁰⁸ Die Kommission muss förmlich als Verhandlungsführer der Union benannt werden.¹⁰⁹ Das Parlament muss in den Beschluss zum Abschluss einer Vereinbarung stets einbezogen werden, auch im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.¹¹⁰ Die Kommission sollte die Befugnis haben, einen Beschluss zur Aussetzung der Anwendung einer Vereinbarung zu fassen.¹¹¹

Entsprechende Anpassungen sollten auch bei der Stellung der Kommission hinsichtlich der Wechselkurspolitik für den Euro vorgenommen werden.¹¹² Auch bei der Anwendung der Solidaritätsklausel sollte die Kommission die Führungsrolle erhalten, wozu eine gewöhnliche Verordnung nach dem Mitentscheidungsverfahren zu erlassen ist.¹¹³

[Zurück zur Startseite](#)

¹⁰⁶ Artikel 207 Absatz 4 AEUV.

¹⁰⁷ Artikel 215 AEUV.

¹⁰⁸ Artikel 218 Absatz 2 AEUV. Artikel 218 Absatz 10 könnte dann gestrichen werden.

¹⁰⁹ Artikel 218 Absatz 3 AEUV.

¹¹⁰ Artikel 218 Artikel 5-6 AEUV.

¹¹¹ Artikel 218 Absatz 9 AEUV.

¹¹² Artikel 219 AEUV.

¹¹³ Artikel 222 AEUV.

Sicherheit und Verteidigung

Bei der Entwicklung einer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kommt die EU bisher nur langsam voran. Es wurden zwar einige EU-Gefechtsverbände gebildet, die jedoch bisher noch nie zum Einsatz kamen. Die Beauftragung einer kleineren Gruppe von Mitgliedstaaten durch den Rat mit der Umsetzung militärischer Aufgaben steht noch aus.¹¹⁴ In jüngster Zeit haben die militärischen Aggressionen Russlands in Osteuropa und die relative Hilflosigkeit der EU in den Konfliktgebieten des Nahen Ostens jedoch dazu geführt, dass der Gedanke einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungsunion mit neuem Leben erfüllt worden ist. Unklare US-amerikanische Äußerungen – insbesondere von Präsident Trump – zur Zukunft der NATO haben dieser innereuropäischen Debatte zusätzliche Dringlichkeit verliehen. Es stehen noch umfangreiche strategische und operative Arbeiten an, bevor die EU beherzte Schritte in Richtung einer glaubwürdigen gemeinsamen Verteidigung unternehmen kann. Erste Schritte wurden jedoch bereits gemacht, und weitere sind willkommen. Im Vertrag von Lissabon ist eine Vertiefung der militärischen Integration in Form der Ständigen Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) im Bereich Verteidigung zwischen den Mitgliedstaaten vorgesehen, die den entsprechenden politischen Willen, die entsprechenden finanziellen Ressourcen und die entsprechenden

militärischen Fähigkeiten aufweisen.¹¹⁵ Der Beschluss des Europäischen Rates vom Dezember 2017, die SSZ in Gang zu setzen, wird begrüßt und sollte zu einer schrittweisen Bündelung und gemeinsamen Nutzung von militärischen Fähigkeiten führen. Ein großer Schritt wäre, die Rüstungsindustrie – bei entsprechenden Sicherheitsgarantien – dem normalen Wettbewerb und den normalen Beschaffungsverfahren im Binnenmarkt zu unterwerfen.¹¹⁶ Die Kommission schlägt vor, das Verbot, militärische Operationen und Sicherheitsoperationen über den EU-Haushalt zu finanzieren, aufzuheben.¹¹⁷ Die Normalisierung der Finanzierungsmodalitäten für die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik wird zu einer entsprechenden Stärkung der Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments führen.

Eine starke und rechenschaftspflichtige Exekutivbehörde ist eine Voraussetzung für die Entwicklung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Rahmen der Europäischen Union. Daraus ergeben sich Fragen hinsichtlich der Einrichtung einer operativen Hauptquartiers für die Sicherheit und Verteidigung der EU sowie hinsichtlich der Rolle der Kommission und des Parlaments. Die Europäische Verteidigungsagentur ist prädestiniert, um eine zentrale Rolle bei der Entfaltung der SSZ hinsichtlich des Ausbaus der militärischen Fähigkeiten

¹¹⁴ Artikel 44 EUV.

¹¹⁵ Artikel 46 EUV.

¹¹⁶ Artikel 346 AEUV.

¹¹⁷ Artikel 41 Absatz 2 EUV.

und hinsichtlich der Integration der Rüstungsbranche zu spielen. Längerfristig wird der verfassungsrechtliche Status der EVA als „dem Rat unterstellte Agentur“ unzureichend für die Zwecke der demokratischen und finanziellen Kontrolle sein.¹¹⁸ Ferner muss ein etwaiger Kampfeinsatz von EU-Truppen an die Zustimmung des Europäischen Parlaments gebunden werden, die zusätzlich zu den entsprechenden Rechten der Parlamente der Mitgliedstaaten erfolgen muss.¹¹⁹ Abschließend begrüßt die Spinelli-Gruppe den unlängst vorgelegten Vorschlag Frankreichs, mit Vorreitern europäischer Staaten eine Europäische Interventionsinitiative zu bilden, die auch Streitkräfte aus dem Vereinigten Königreich und Dänemark umfassen könnte.¹²⁰

[Zurück zur Startseite](#)

¹¹⁸ Artikel 45 EUV.

¹¹⁹ Artikel 46 Absatz 6 EUV.

¹²⁰ Artikel 5 des Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks.

DANKSAGUNGEN

Dieses Manifest wurde in den Monaten seiner Ausarbeitung durch die Kommentare durch die sachkundigen Kommentare von Einzelpersonen verbessert, die der föderalistische Idee wohlwollend aber nicht unkritisch gegenüberstehen. Dazu gehören Politiker, Wissenschaftler, Think-Tanker, Journalisten sowie derzeitige und ehemalige Beamte der EU-Institutionen. Ich danke ihnen allen sowie dem European Policy Centre für die Möglichkeit Treffen in Brüssel abzuhalten.

Dieses Papier baut auf einer Veröffentlichung der Spinelli-Gruppe gemeinsam mit der Bertelsmann Stiftung aus dem Jahr 2013, *A Fundamental Law of the European Union*, auf.

Das englischsprachige Original des Textes sowie Übersetzungen in Französisch und Italienisch werden auf www.spinelligroup.eu veröffentlicht.

Die Spinelli-Gruppe ist dem Fund for Policy Reform von George Soros und der Union der Europäischen Föderalisten für ihre Unterstützung dankbar.

Während der Vorstand der Spinelli-Gruppe die Veröffentlichung dieses Manifests als wichtigen Beitrag zur Debatte über die Zukunft der Europäischen Union unterstützt, sind die einzelnen Mitglieder nicht in jeder Hinsicht an jeden Vorschlag gebunden.

Andrew Duff

August 2018

Vorstandsmitglieder der Spinelli Gruppe von 2018 bis 2019

Brando Benifei, MdEP

Danuta Hübner, MdEP

Mercedes Bresso, MdEP

Jo Leinen, MdEP

Elmar Brok, MdEP

Marietje Schaake, MdEP

Andrew Duff, Präsident

Tom Vandenkendelaere, MdEP

Monica Frassoni

Guy Verhofstadt, MdEP

Sven Giegold, MdEP





Die Spinelli-Gruppe ist ein Netzwerk europäischer Politiker, die sich dem Ziel einer föderalen Union verpflichtet fühlen.

Die 2010 im Europäischen Parlament gegründete Gruppe versammelt Abgeordnete verschiedener Fraktionen, um in Verfassungsfragen zusammenzuarbeiten. Im Jahr 2017 wurde auch im Ausschuss der Regionen eine Spinelli-Gruppe gebildet.

Ziel der Spinelli-Gruppe ist es, schrittweise auf eine föderale Verfassung der Europäischen Union hinzuwirken, die auf den Werten der liberalen Demokratie basiert.

The Spinelli Group

Square de Meeûs 25
BE-1000 Brussels

www.spinelligroup.eu

secretariat@spinelligroup.eu