

**Österreichische Gesellschaft für  
Außenpolitik und internationale Beziehungen**

● **Die institutionelle Reform der Europäischen Union  
in der Regierungskonferenz 1996 -  
Notwendigkeiten und Erwartungen**

**am 6. Oktober 1995  
Schloß Hernstein (Niederösterreich)**

Die Tinte unter dem Vertrag von Maastricht ist kaum trocken. Jedenfalls in politischen und historischen Zeiträumen gemessen sind die zwei Jahre, die seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht vergangen sind, nicht einmal ausreichend, um richtig zu erkennen, was funktioniert und was nicht funktioniert. Geschweige denn, daß sich Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wirklich daran gewöhnt haben, was der Vertrag von Maastricht an Veränderungen in der Europäischen Union geschaffen hat.

Im übrigen seien wir uns darüber im klaren: institutionelle Reformen interessieren außerhalb der Zirkel der Eurobeamten und der damit beauftragten Beamten in den Ministerien der Mitgliedstaaten, außer dem Europäischen Parlament und einigen anderen - vielleicht einigen Journalisten - doch überhaupt keinen Menschen.

Wenn ich eine Veranstaltung mache in meinem Wahlkreis Duisburg, Oberhausen und in dieser westlichen Ecke des Ruhrgebiets, dann vermeide ich es unter allen Umständen, auch nur das Wort Institutionen oder etwas Ähnliches in den Mund zu nehmen, weil ich ohnehin weiß, daß es erstens niemand versteht und zweitens auch niemand daran interessiert ist. Sogar in der Bundesrepublik, die von Beginn an Mitglied der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union ist, werden Europäischer Rat, Europarat, Ministerrat und Europäisches Parlament - ganz zu schweigen von der Kommission - ständig durcheinander geworfen. Mit "institutionellen Reformen" ist politisch bei der Bevölkerung kein Blumentopf zu gewinnen. Dennoch wissen wir - zumindest in diesem Raum hier, - daß ohne institutionelle Reform keine Politik in der EU geschehen kann. Und daran wiederum sind die Menschen interessiert. Sie wollen schon politische Ergebnisse der EU haben und sie wollen politische Ergebnisse der Europapolitik haben. Im Bereich der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Modernisierung der europäischen Wirtschaft, im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, im Umweltschutz, bei der gemeinsamen Bekämpfung international organisierter Kriminalität. Wenn ich sage, die Leute sind an Institutionen nicht interessiert, heißt das nicht, daß sie nicht an europäischer Politik und deren Ergebnissen interessiert seien. Die Verbindung zwischen beidem muß für Leute wie Sie, wie mich und einige andere hergestellt werden. Und das wird ganz schwierig sein.

Die Regierungskonferenz, die 1996 beginnen soll, wird sich natürlich mit institutionellen Fragen befassen. Es wird keine Konferenz zur Schaffung neuer Politiken in der EU, sondern es wird eine Konferenz sein, die Vertragsbestimmungen verändert, und deswegen in einem hohen Maße technisch und abstrakt und unverständlich für die Menschen außerhalb der Institutionen der EU sein wird.

Das ist das erste Dilemma vor dem wir stehen werden: Daß die Menschen etwas anderes erwarten, als die Regierungskonferenz bieten kann. Die erwarten politische Ergebnisse und wir werden Ihnen nur institutionelle Reformen bieten können, von denen wir glauben, daß sie zu einer besseren Politik beitragen können.

Das zweite sind das Umfeld, in dem die Regierungskonferenz stattfinden wird, und die Gründe, warum sie stattfinden muß: Die Staats- und Regierungschefs der EU haben den Staaten Ost- und Mitteleuropas beim Gipfel in Kopenhagen vor zweieinhalb Jahren den Beitritt versprochen. Sie haben das etwas diplomatischer formuliert und Perspektiven des Beitritts eröffnet, aber politisch gesehen ist das das Versprechen des Beitritts.

Ich füge hinzu, daß es ja nicht nur um die Staaten Ost- und Mitteleuropas geht, sondern auch um Malta und Zypern, die ebenfalls den Beitritt beantragt haben, was nördlich der Alpen häufig vergessen oder als nicht wichtig angesehen wird.

Dieses Versprechen muß gehalten werden. Nicht bloß im Interesse der Staaten Ost- und Mitteleuropas, sondern auch im Interesse der EU selbst. Nach meinem Eindruck wird die Union ein Nichteinlösen ihres Versprechens nicht überleben, es wird sie zerreißen.

Wenn dieses Versprechen gelten soll und gelten muß, dann müssen wir uns auch darüber klar werden, unter welchen Bedingungen es überhaupt eingelöst werden kann. Es ist ja nicht nur so, daß die Staaten Ost- und Mitteleuropas beitriffsfähig werden müssen, sondern die Union muß selber auch erweiterungsfähig werden. Das heißt, sie muß in ihrem Entscheidungsapparat, in ihren Institutionen dafür sorgen, daß sie auch mit einer Mitgliederzahl, die über fünfzehn hinausgeht, handlungsfähig bleibt und daß ihre Handlungen demokratisch legitimiert bleiben.

Die Erweiterung wird ihren Preis haben. Und ich kann diejenigen nicht verstehen, die durch die Lande reisen und nicht bloß verkünden, das alles sei im Jahre 2000 geregelt - darüber können wir ja nachher noch diskutieren, -sondern die auch so tun, als sei das zum Nulltarif zu haben. Ich weise nur stichwortartig auf das Problem der gemeinsamen Agrarpolitik, auf das Problem des Strukturfonds und ein paar andere Fragen hin.

Aber wenn ich vom Preis für Erweiterung rede, dann meine ich im Grunde nicht den finanziellen Preis oder die Einschränkungen, die das bei Agrarsubventionen oder bei Hilfen aus den Strukturfonds bedeuten könnte. Dieser Preis muß bezahlt werden und er wird bezahlt werden.

Wenn ich von Preis rede, dann meine ich, daß ohne eine institutionelle Reform die Erweiterung nach Süden und Osten zur Aufweichung, wenn nicht Auflösung, der bestehenden Union führen wird. Und da sage ich Ihnen mit aller Klarheit: wenn die Erweiterung der Union zu ihrer Aufweichung oder gar Auflösung führen sollte - wenn das der Preis ist -, dann wäre der Preis zu hoch. Dann dürfte er nicht gezahlt werden. Er dürfte nicht nur aus dem Interesse der jetzigen Mitgliedstaaten heraus nicht gezahlt werden. Er dürfte auch im Interesse der osteuropäischen Staaten nicht bezahlt werden, denn die wollen doch einer Union beitreten, die handlungsfähig ist. Sie wollen einer Union beitreten, die politische und ökologische Solidarität leisten kann; es wäre ihnen überhaupt nicht gedient mit dem Beitritt zu einer Union, die sich auflöst zu einer bloßen Freihandelszone.

Das heißt also, der Preis, der darin besteht, daß wir sagen: "dann machen wir das alles etwas lockerer und dann haben wir ganz Europa miteinander vereinigt" - der dürfte nicht gezahlt werden, denn damit helfen wir denen nicht, die Hilfe brauchen. Das hat nichts mit Unionsideologie oder Einigungsideologie zu tun, sondern etwas mit den effektiven Wünschen und Notwendigkeiten aus dem Osten unseres Kontinents. Das führt und drängt auf institutionelle Reformen.

Dritter Punkt des Umfelds: Die Regierungskonferenz ist im Vertrag von Maastricht für 1996 programmiert. Es ist einer der seltenen Fälle, in denen ein internationaler Vertrag gleich seine eigene Reform mitprogrammiert. 1996: die Regierungskonferenz soll im Laufe des Frühjahrs anfangen.

Die Staats- und Regierungschefs sind sich in Mallorca einig gewesen- die haben da zwar nichts entschieden, denn sie haben entschieden, nichts zu entscheiden - aber jedenfalls waren sie sich stillschweigend einig, letztes in Mallorca bei dem Familientreffen, daß sie einen aus der Familie nicht besonders ärgern wollen. Und das bedeutet: die Regierungskonferenz wird vor den britischen Wahlen, wahrscheinlich im April 1997, nicht zu Ende gehen. Und daß sie dann in den nächsten vier Wochen zu Ende geht, ist auch nicht zu erwarten.

Das heißt also, vor dem Sommer 1997 gibt es kein Ergebnis. Und dann beginnt der Ratifizierungsprozeß. Nicht nur in den Parlamenten der Mitgliedstaaten - in manchen Staaten muß es ja durch zwei Parlamente -, sondern in einigen Mitgliedstaaten wird es wahrscheinlich auch Volksabstimmungen geben. Und das bedeutet: die Ratifizierung des Ergebnisses der Regierungskonferenz fällt in das Vorfeld der Wahlen zu den nationalen Parlamenten in Frankreich, in Schweden, in Deutschland. Jedenfalls bedeutet das, daß 1997/98 nicht allein die Ratifizierung des Ergebnisses der Regierungskonferenz eine Rolle spielen und in den nationalen Parlamenten gewogen wird, sondern daß die Ratifizierung:

- erstens in die allgemeine, politische Diskussion im Vorfeld von Wahlen kommt und
- zweitens dieser Ratifikationsprozeß im Zusammenhang zu sehen ist mit der Entscheidung zur Währungsunion, die 1998 fallen muß und im Zusammenhang zu sehen ist mit den Verhandlungen über die mittelfristige Finanzplanung, die 1999 zu Ende kommen müssen.

Es ist völlig klar, daß man von Brüssel her die Dinge auseinander halten will und auseinanderhalten muß. Aber ich kann überhaupt nicht sehen, wie in den nationalen Parlamenten, wenn es um die Ratifikation des Ergebnisses von Maastricht II geht, die Dinge auseinander gehalten werden können: Finanzbeitrag nach 1999, Entscheidung über die Währungsunion, usw.

Das heißt, es wird 1998 eine Gemengelage geben, die für uns jetzt gegenwärtig völlig unüberschaubar ist und jedenfalls deutlich macht, daß die Ratifikation, -wie immer das Ergebnis der Regierungskonferenz aussehen wird,- ein ganz schwieriger Prozeß wird.

Nun will ich, das werden Sie verstehen (ich habe ja meinen parteipolitischen Hintergrund), den deutschen Bundeskanzler nicht besonders loben. Aber eine Äußerung von ihm auf Mallorca zeigt, daß er sich jedenfalls der Situation bewußt ist. Nämlich der Hinweis darauf, daß er sein politisches Schicksal 1998 - Bundestagswahl - mit dem Ergebnis der Regierungskonferenz verbinden wird. Ich muß ehrlich sagen, ich wünschte mir, andere täten das auch. Denn die Europapolitik ist viel zu wichtig, um sie nur den Leuten in Brüssel und Straßburg zu überlassen. Dies traue ich mich sogar zu sagen! Sie sehen, das Umfeld, mit dem wir es in den nächsten zwei, drei Jahren im Zusammenhang mit der Regierungskonferenz zu tun haben werden, ist außerordentlich kompliziert und schwer zu entwirren.

Das bedeutet: es wird nach meinem Eindruck kein Ergebnis geben, das eine völlig neue Union oder auch nur eine zum Teil neue Union schafft. Ich glaube nicht, daß es zu einer großen Reform kommt, weil die in dieser Lage mit einiger Sicherheit nicht durchsetzbar ist.

Das bedeutet:

Erstens - die Pfeilerstruktur wird im Grundsatz jedenfalls bestehen bleiben. Auch wenn sich das Europäische Parlament, jedenfalls teilweise, etwas anderes wünscht.

Zweitens: - es wird nach meiner Einschätzung nicht so sehr darum gehen, neue Befugnisse aus den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union zu übertragen, sondern es wird darum gehen, die Union selbst in ihrer Handlungsfähigkeit effektiver, transparenter und demokratischer zu machen.

Drittens - das faßt es dann zusammen: es wird nach meiner Überzeugung eine sehr begrenzte Reform geben, aber das, was wir politisch leisten müssen ist, daß diese begrenzte Reform wenigstens substantiell ist.

Was bedeutet das nun im einzelnen- jedenfalls aus meiner Sicht oder aus der Sicht des großen Teils des Europäischen Parlaments? Wenn ich sage, die Union muß *effektiver* werden - ihre Handlungsfähigkeit verbessern - dann bedeutet das, sie muß übergehen zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat, auch in den Fällen, die gegenwärtig noch der Einstimmigkeit unterliegen. Ich werde das gleich erläutern - ich will nur noch die drei Punkte im Zusammenhang bringen.

Wenn ich sage, sie muß *transparenter* werden, so meine ich dabei nicht so sehr die Forderung, die gerade auch aus dem Parlament kommt, daß der Rat künftig bei seinen gesetzgeberischen Aktionen öffentlich tagen muß. Es wäre gut, wenn er das täte, aber das ist für mich nicht die Transparenz. Die Forderung nach Transparenz zielt vielmehr darauf, daß doch gegenwärtig kein normaler Bürger, nicht einmal der informierte Bürger, weiß, oder wissen kann, wer entscheidet eigentlich wann über was mit welcher Legitimation in Brüssel, und wer ist eigentlich für was verantwortlich. Ich glaube, das gehört zu den wichtigsten Kritikpunkten, wenn man von den Einzelheiten mal absieht, wenn wir es mit der Bevölkerung zu tun haben: Die völlige Unklarheit darüber, wer entscheidet was, mit welcher Legitimation und wer ist eigentlich für was verantwortlich. Man kann die Verantwortung nicht festmachen. Auch mitunter nicht die der Europaabgeordneten, weil der Bürger ja nicht weiß, was sie nun eigentlich zu sagen haben und was sie nicht zu sagen haben; in welchen Punkten können sie mitwirken und in welchen können sie nicht mitwirken. Und wenn ich von Transparenz rede, dann meine ich damit, daß dieses verändert werden muß. Und breiter *demokratisch legitimiert* heißt natürlich, daß die Rolle des EP im Entscheidungsprozeß der Union verstärkt werden muß. Ich möchte das jetzt ein bißchen im einzelnen ausführen, weil das nach meiner Überzeugung der Kern der institutionellen Reformen sein wird und sein muß.

Wenn ich sage "effektiv" und "Übergang zu Mehrheitsentscheidung", muß man das etwas genauer betrachten. Es ist für mich völlig klar, daß die Union eine Union von Mitgliedstaaten ist. Das bedeutet, wenn ich das mal fachmännisch - in diesem Kreise darf ich das ja - bezeichne, dann wird künftig und muß auch künftig die Kompetenzkompetenz bei den Mitgliedstaaten liegen. Das bedeutet, sie entscheiden, welche Befugnisse auf die Union übergehen und welche nicht. Und das bedeutet wiederum, daß Vertragsänderungen oder Vertragsergänzungen lediglich einstimmig zustandekommen können, auch zum Beispiel weitere Beitritte. Das bedeutet also, lassen Sie mich zusammenfassen: alle Grundsatzentscheidungen, die der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten bedürfen - und zwar je nach Verfassung, entweder durch Referenden oder durch die Parlamente - werden auch künftig einstimmig entschieden werden müssen. Die Mitgliedstaaten bleiben die Träger der Legitimation. Wenn ich das gesagt habe, sage ich aber auch: alles, was normale, sozusagen tägliche Gesetzgebung ist, - Richtlinien, Verordnungen, also die normale Sekundärgesetzgebung, - muß künftig im Ministerrat mit Mehrheit entschieden werden können.

Ich will mich jetzt nicht im einzelnen auslassen über die Frage von Stimmengewichtung und Definition von Mehrheiten. Ich möchte nur deutlich machen: dies ist der erste, es ist einer der Kerne der Forderungen, wenn wir von größerer Effektivität sprechen. Es war schon schwierig genug, Einstimmigkeit für normale Entscheidungen unter zwölf Mitgliedstaaten herbeizuführen. Es ist noch schwerer geworden, solche Einstimmigkeiten unter fünfzehn herbeizuführen. Nicht, weil die drei Neuen unwillig wären oder bössartig sind, sondern weil das ein ganz normaler Vorgang ist. Fünfzehn zur Einstimmigkeit zu bringen ist schwieriger als zwölf und es wird noch schwieriger werden - völlig klar -, wenn sich die Gemeinschaft auf achtzehn oder mehr Staaten erweitert.

Wenn wir wollen, daß die Union handlungsfähig bleibt, dann führt an dem Übergang zur Mehrheitsentscheidung - jedenfalls bei der normalen Gesetzgebung - kein Weg vorbei. Daß Mehrheiten im Rat immer gewichtet werden müssen, daß es unterschiedliche Definitionen geben kann, was Mehrheit ist, daß es undenkbar ist, daß im Ministerrat mit einer 51:49 Mehrheit entschieden wird, das muß ich hier nicht sagen, das versteht sich von selbst. Und daß man auch an den gegenwärtigen Definitionen von Mehrheiten etwas tun kann und tun muß, sei nur als Referenzposten hier erwähnt. Wichtig dabei scheint mir zu sein, daß hier die Balance gehalten wird. Die Balance, daß es keine vorgefertigten Mehrheiten geben kann: Weder kleine gegen große Staaten noch Südgegen Nordstaaten, noch reich gegen arm oder was immer es so an Blöcken geben kann. Die Definition von Mehrheiten und die Gewichtung der Stimmen muß verhindern, daß sich Entscheidungsböcke ein für allemal etablieren können.

Was heißt "breiter demokratisch legitimiert" ? Das ist ganz einfach: überall dort, wo der Ministerrat mit Mehrheit entscheiden kann, muß das EP gleichberechtigt und gleichgewichtig mitentscheiden. Das bedeutet, daß jede normale europäische Richtlinie oder Verordnung künftig eine doppelte Legitimation braucht: Erstens die einer Mehrheit von Mitgliedstaaten, vertreten durch ihre Regierungen im Ministerrat, und zweitens die einer Mehrheit im Europäischen Parlament. Nicht mehr, aber auch nicht weniger.

Man hat manchmal den Eindruck - oder in manchen Diskussionen bekomme ich den Eindruck -, daß das den einen viel zu viel ist, natürlich. Anderen aber viel zu wenig, weil das doch kein richtiges Parlament sein kann, das nicht alleine ein Gesetz machen kann.

Ich halte ein allesentscheidendes und alleinentscheidendes Parlament auf der europäischen Ebene nicht nur für unrealistisch, sondern auch für nicht wünschenswert. Die Union ist eine Union aus Mitgliedstaaten und es muß darum immer beides geben: eine Mehrheit bei den Mitgliedstaaten und eine Mehrheit im Europäischen Parlament. Es kann übrigens auch schon deshalb kein allesentscheidendes und kein alleinentscheidendes Europäisches Parlament geben, so wie wir das etwa von den nationalen Parlamenten kennen, weil es das Prinzip "one man-one vote" auf europäischer Ebene nicht geben kann. Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments wird immer verzerrt sein müssen. Es kann keine reine Proportionalität geben. Und das bedeutet, daß die kleineren Mitgliedstaaten natürlich überrepräsentiert sein werden im Europäischen Parlament, wie sie das ja heute auch schon sind.

Und weil das so ist, und nach meiner Überzeugung unveränderbar so ist in einer Konstruktion wie der Europäischen Union, bedeutet das, daß das Europäische Parlament kein alleinentscheidendes und kein allesentscheidendes Parlament sein kann, sondern immer nur in Kooperation mit dem Rat arbeiten kann. Das allerdings muß gewährleistet werden.

Ich habe vorhin davon gesprochen, wie der Eindruck draußen ist. Es gibt gegenwärtig in der Union, wenn der Rat richtig gezählt hat, 22 unterschiedliche Entscheidungen. Ich habe mir nicht die Mühe gemacht und ich habe auch meine Mitarbeiter nicht beauftragt, es nachzuzählen, ob das stimmt. Aber es ist auch völlig egal, ob das 20 sind oder 24. Es ist jedenfalls zuviel, weil kein Bürger das nachvollziehen kann. Und das bedeutet, wir müssen die Zahl der Entscheidungsverfahren in der EU, wenn wir sie effektiver und demokratischer machen wollen, drastisch reduzieren.

Im Grunde brauchen wir nur drei, wenn ich das Haushaltsverfahren beiseite lasse. Wir brauchen die Mitentscheidung überall dort, wo der Ministerrat mit Mehrheit entscheidet, wir brauchen die Zustimmung, - also am Ende ein Ja oder Nein des Europäischen Parlaments - dort, wo der Rat mit Einstimmigkeit entscheiden kann oder entscheiden muß, und wir brauchen die Konsultation des Europäischen Parlaments dort, wo es um intergouvernementale Zusammenarbeit geht - also dort, wo es nicht um vergemeinschaftete Gesetzgebung geht. Das wär's. Und das könnte dann auch endlich nach draußen hin die Verantwortlichkeiten klarer machen, als sie es bisher sind.

Ich möchte in diesem Zusammenhang auf zwei Probleme eingehen, die häufig in Diskussionen genannt werden. Das erste ist, welche Rollen bleiben eigentlich den nationalen Parlamenten in der Europapolitik. Denn das ist ja auch ein Teil demokratischer Legitimation. Es kann nicht darum gehen, das Europäische Parlament auf Kosten der nationalen Parlamente zu stärken. Es geht um eine neue Balance zwischen den Organen in Brüssel.

Die Rolle der nationalen Parlamente ist für mich völlig klar und ich merke, daß sie es allmählich auch lernen: Das ist erstens weiterhin - und durchaus auch verstärkt - die Kontrolle der Europapolitik ihrer eigenen Regierung. Da ist in einigen Mitgliedstaaten einiges zu verbessern. Nicht in den neuen, die haben das alle inzwischen relativ gut organisiert. Aber in Italien oder auch in Frankreich oder in Spanien findet so gut wie keine Kontrolle der Regierungspolitik in Europa statt.

Und das zweite ist, daß nach der Konstruktion, die ich Ihnen geschildert habe, die nationalen Parlamente in allen Grundsatzentscheidungen ohnehin zuständig bleiben. Wenn es richtig ist, daß Grundsatzentscheidungen wie etwa Finanzordnung, Beitritte, Eigenmittel und ähnliches bei den Mitgliedstaaten bleiben, also von den Regierungen einstimmig entschieden und durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden müssen, dann bedeutet das, daß in all diesen Fragen die Grundsatzentscheidungen durch die nationalen Parlamente getroffen werden.

Die Arbeitsteilung ist also eindeutig. Grundsatzentscheidungen bei den nationalen Parlamenten, tägliche Gesetzgebung im Europäischen Parlament.

Natürlich kann es sich bei den Reformen nicht nur um die Reform im Bereich des ersten Pfeilers handeln. Die Regierungskonferenz muß nach meiner Auffassung auch von vornherein anstreben, den zweiten und dritten Pfeiler zu reformieren, nämlich die GASP und die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik. Was die GASP anlangt, so könnte sich etwas bewegen, wenn es bei den Mitgliedstaaten die Bereitschaft gäbe, eine echte GASP haben zu wollen, die diesen Namen verdient. Vielleicht hilft es schon, wenn wir den Entscheidungsprozeß ein bißchen verändern, obwohl ich da, Sie haben das vielleicht herausgehört, zwar nicht skeptisch, aber unsicher bin, ob das wirklich eine ausreichende Hilfe sein wird: nämlich zu Mehrheitsentscheidungen zwischen den Regierungen auch im Bereich der GASP zu kommen, allerdings ohne die Verpflichtung, die es im ersten Pfeiler gibt, die Entscheidung der Mehrheit auch zu übernehmen. Das hieße also, daß man zwar nicht ein generelles, aber ein von Fall zu Fall greifendes "opt out" einführt, wenn eine Mehrheit im Rat entscheidet. Das würde es erlauben, eine größere Flexibilität zu erreichen, ohne daß ein Staat gemeinsame Entscheidungen verhindern kann.

Die Diskussionen, die sonst noch geführt werden, erfüllen mich eher mit Sorge. Es scheint so zu sein, daß einer oder zwei der großen Staaten glauben, die Außenpolitik sei ihre Domäne. Und das geht in Richtung auf ein Direktorium, das sie dann durch einen sogenannten Mr. X kamouflieren werden. Jedenfalls trauen sie offensichtlich der Kommission nicht. Wir haben da allerdings einige etablierte Bürokrationen in Brüssel, denen die notwendigen Zuständigkeiten gegeben werden könnten. Das hieße ja nicht, daß die Kommission künftig für die gesamte GASP zuständig wäre, sondern das hieße nur, daß sie ein Initiativrecht bekommt, daß sie ein Analysezentrum, von dem auch geredet wird, bei sich ansiedeln kann und daß man nicht eine Nebenbürokratie in Brüssel aufbaut.

Verteidigung: das sag ich mal in diesem Lande - in neudeutsch heißt es - "ungeschützt": auf die Dauer ist eine GASP, die diesen Namen verdient, ohne gemeinsame Verteidigung nicht denkbar. Ich mache mir überhaupt keine Illusionen darüber, daß das 1996 nicht auf der Tagesordnung steht. Und die Staaten, die - jedenfalls in der Öffentlichkeit - dahin drängen, die haben weder ein in sich geschlossenes Konzept-ein begründetes Konzept-, noch sind sie in ihrer eigenen Position konsistent. Ich kann das für 1996 nicht sehen, möchte es nur anmerken, damit nicht der Eindruck entsteht, man könnte so das eine von dem andern auf die Dauer trennen und auseinanderhalten.

Dritter Pfeiler: Fast zwei Jahre nach Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht sind im dritten Pfeiler - Zusammenarbeit in Innen- und Justizpolitik- nur fünf Konventionen unterzeichnet worden und keine von denen ist bislang ratifiziert worden. Es gibt sie also praktisch nicht, oder nur in einer Form, zu der ich gleich noch etwas sagen werde. Es geht im dritten Pfeiler nicht bloß, aber in erster Linie, um mangelnde Effizienz, die für den Bürger wichtiger ist als die Frage, ob die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik intergouvernemental oder vergemeinschaftet ist. Den Bürgerinnen und Bürgern kann das auch zu Recht egal sein. Nur wir, Europapolitiker und Europapolitologen, müssen zur Kenntnis nehmen, daß die für den dritten Pfeiler vorgesehene intergouvernementale Zusammenarbeit sich als ein schlichtweg untaugliches Instrument erwiesen hat.

Und das nicht nur, was Effizienz anlangt. Auch, was die Erfüllung der Ansprüche anlangt, die wir an Gesetzgebung stellen müssen: Transparenz, Demokratie und Bürgernähe.



Erstens: Durch das, was heute im dritten Pfeiler passiert, erleben wir eine schleichende Aushöhlung der Gemeinschaftsverfahren im ersten Pfeiler. Visa- und Asylpolitik sind praktisch auf den ersten und den dritten Pfeiler aufgeteilt. Dabei öffnet die ungenaue Abgrenzung jedem Streit Tür und Tor. Zum Beispiel ist die Zusammenarbeit im Straf- und Zollwesen eng mit Gemeinschaftskompetenzen verbunden. Das lädt den Rat geradezu ein, der Disziplin der Gemeinschaftsverfahren in die intergouvernementale Zusammenarbeit auszuweichen, wo immer er kann.

Zweitens: Was zur Zeit in dem sensiblen Bereich der Innen- und Justizpolitik geschieht, ist ein einziges Verwirrspiel. In den letzten zwei Jahren hat der Rat außer den vier (fünf) Konventionen gemäß Artikel K.6. in der gleichen Zeit 55 sogenannte "Instrumente" angenommen in Gestalt von Entschlüssen, Empfehlungen, Programmen und Schlußfolgerungen. Die sind im Vertrag gar nicht vorgesehen, ihre rechtliche Bedeutung ist unklar und das Europäische Parlament war daran überhaupt nicht beteiligt - von den nationalen Parlamenten ganz zu schweigen.

Drittens: Im dritten Pfeiler geht es immer wieder um Regelungen, die die Grund- und Freiheitsrechte berühren und die demokratischer Kontrolle und richterlicher Nachprüfung bedürfen. Ich verweise auf EUROPOL und die Übereinkommen über den Schutz finanzieller Interessen und über Informationstechnologien im Zollbereich. Und gerade im dritten Pfeiler ist gerichtliche Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof ausgeschlossen. Die unterschiedlichen Formeln, die der Europäische Rat in Cannes als Hilfskonstruktionen für ein bißchen gerichtliche Kontrolle in diesen drei genannten Übereinkommen erfunden hat, zeigen diese Schwäche in aller Deutlichkeit und auch die Hilflosigkeit, sie in einem Konzept intergouvernementaler Zusammenarbeit zu überwinden.

Lassen Sie mich noch zum Schluß einige Anmerkungen machen zu Einzelfragen der Reform und zu Stichworten, die besondere Sensibilitäten in der öffentlichen Diskussion berühren.

Zum Beispiel die Forderung nach einem Initiativrecht für das Europäische Parlament. Wir fordern ein subsidiäres Initiativrecht, wie es der Rat bereits hat. Das heißt, das Parlament muß wie der Rat das Recht haben, die Kommission zur Vorlage eines Gesetzentwurfs aufzufordern.

Manche - verständlicherweise auch die Kommission - sind da sehr zurückhaltend bis ablehnend. Ja, sie argumentieren, daß ein solches Initiativrecht des Parlaments die Kommission schwächen werde. Das ist nicht der Fall und schon gar nicht unsere Absicht.

Wie sollte ich denn als Parlamentarier das einzige Organ, auf das ich wenigstens ein bißchen Einfluß habe, - Wahl des Kommissionspräsidenten, Mißtrauensvotum, Vertrauensabstimmung, wie kann ich das denn schwächen wollen, zugunsten der anderen, über die ich keine Kontrolle habe?

Also: das lediglich subsidäre Initiativrecht brauchen wir, ein vollständiges, eigenes für das Europäische Parlament hingegen nicht.

Ich habe nichts gesagt zur Verkleinerung der Kommission. Aber wenn die Gemeinschaft immer größer wird, wird auch die Kommission - jedenfalls nach den bisherigen Erfahrungen - immer größer. Für mich ist das eine nachrangige Sorge. Wenn ich mir manche nationalen Regierungen

angucke, dann stelle ich fest, daß es so viele Möglichkeiten gibt, nationale Ministerien zu schaffen und sie dann auch noch unterschiedlich zu benennen, daß mir die Frage, ob wir nun 17 oder 20 Kommissare oder 21 Kommissare haben, keine größeren Kopfschmerzen macht. Jedenfalls daran soll es nicht scheitern.

Und schließlich die Kriterien für die WWU. Da gibt ja auch eine offene Diskussion: Muß man in der Regierungskonferenz die Stabilitätskriterien des Maastricht Vertrages verschärfen, muß man sie wieder aufweichen? Ich kann uns allen nur raten, davon die Finger zu lassen.

Es wundert mich, wenn Finanzminister das alles - die einen so, die anderen so -, in der Öffentlichkeit sagen. Die haben ja alle einen Vertrag unterschrieben. Der Maastricht-Vertrag ist von den Finanzministern mit unterschrieben worden. Die Unterschrift von Herrn Waigl zum Beispiel steht da auch darunter. Und bisher kenne ich das so, - aber vielleicht bin ich da altmodisch - daß ein Vertrag zu erfüllen ist. Und der Vertrag ist, wie er ist. Mit den Kriterien, die da drin stehen. Und wenn die den einen zu hart oder den anderen zu weich sind, - ja, das hätten sie dann vorher sagen müssen.

Jedenfalls ist es meine feste Überzeugung, daß, wenn wir den Sack aufmachen, wir nicht härtere Stabilitätskriterien kriegen, sondern weichere. Und deswegen rate ich allen, die eine gemeinsame Währung wollen, die Finger davon zu lassen und bei der Regierungskonferenz die Kriterien und Bedingungen des Vertrages von Maastricht nicht anzutasten.

Sie werden gemerkt haben, daß schon dieses von mir skizzierte Programm für die Regierungskonferenz 1996 riesig ist, obwohl es doch begrenzt ist und nur begrenzt sein kann. Und dann kommen noch ein paar Sonderwünsche hinzu. Jeder Mitgliedstaat wird, das ist die Erfahrung aus der Vergangenheit, seinen eigenen Wunsch an die Regierungskonferenz haben, damit er dann seinen eigenen Wählern sagen kann, ich habe da etwas durchgesetzt. Da ist zum Beispiel der Wunsch von Schweden, die Schaffung von Arbeit als Ziel im Vertrag zu verankern, da ist der Wunsch der Deutschen, einen Katalog der Grundrechte durchzusetzen. Es wird noch eine ganze Reihe von anderen Punkten geben - aber ich glaube nicht, daß sie eine große Chance haben, wenn auch eine Verstärkung des Ziels der Beschäftigung sinnvoll wäre.

Einen letzten Punkt möchte ich noch ansprechen. Die Staats- und Regierungschefs haben sich mit dem Zeitplan, den ich Ihnen am Anfang vorgestellt habe, selber zum Erfolg verurteilt. Es wird keine mittelfristige Finanzplanung geben, es wird keine Reform der Agrar- und Strukturfonds geben und damit auch keine Erweiterung und es wird keine Währungsunion geben, wenn die Regierungskonferenz nicht wenigstens einen vorzeigbaren Erfolg hat. Denn, wenn sich zeigen sollte, daß die fünfzehn nicht gemeinsam zu einem Ergebnis kommen, wird die Legitimation für alles andere entfallen. Und wenn ich "Erfolg" sage, dann meine ich: "Erfolg zu fünfzehn". Der Vertrag ist ein Vertrag, der zu fünfzehn geschlossen wurde, und er kann auch nur zu fünfzehn geändert werden. Es mag ja sein, daß sich der eine oder andere wünscht, daß alles leichter wäre. Man könnte mit zehn, neun, sechs oder sieben eine schönere Union machen. Aber ich kann Ihnen und uns allen nur abraten, denn es ist ein Irrtum, zu glauben, man könne eine Vase in fünfzehn Stücke zerschlagen und sie dann mit sechs oder sieben Stücken wieder schöner zusammensetzen. Das funktioniert nicht. Es ist eine Illusion zu glauben, wenn die sich zu fünfzehn nicht einigen können, daß sich dann sechs oder sieben Außenminister in einen Nebenraum begeben und ein

andere Union beschließen. Das halte ich für reine Phantasie. Der Vertrag kann nach meiner Überzeugung nur zu fünfzehn geändert werden oder es wird eine Krise in der Union entstehen, die auf ganz Europa austrahlt.

Einige halten es nun mit einem Europa zu mehreren Geschwindigkeiten oder in konzentrischen Kreisen als ein Ergebnis der Regierungskonferenz. Da ist viel Mythologie drin. Europa zu mehreren Geschwindigkeiten gibt es ja jetzt schon, und es wird noch mehr davon geben. Es gibt ja in der Praxis ein hohes Maß an Flexibilität, wann und auf welche Weise bestimmte Ziele der Union erreicht werden. Es gibt das opt-out Dänemarks in der Währungsunion und bei der WEU, es gibt das opt-out der Briten beim Protokoll über die Sozialpolitik und bei der Währungsunion.

Nach meiner Überzeugung ist ein höheres Maß an Flexibilität unter dem Dach gemeinsam angestrebter Ziele möglich und wahrscheinlich sogar notwendig. Aber mehr generelle opt-outs, als wir sie seit Maastricht bei Großbritannien haben oder bei Dänemark: das kann die EU nicht verkraften. Sie kann flexibler sein, aber sie kann sich nicht zusagen selber zu einem Europa à la carte entwickeln. Wenn nämlich das britische oder dänische opt-out die Regel wird, kann ich mir sehr gut vorstellen, daß eine Reihe von Mitgliedstaaten sehr bald jeder sein eigenes opt-out haben werden. Zum Beispiel die Bundesrepublik bei der Finanzierung der Europäischen Union. Man muß das ja schon ein bißchen zugespitzt sagen, um deutlich zu machen, daß das so nicht funktionieren kann. Das wäre übrigens auch institutionell nicht zu verkraften: Wie sollen denn gemeinsame Organe funktionieren können, wenn wichtige Teile der Politik von denen mitentschieden werden, die diese Politik gar nicht wollen oder für die sie keine Anwendung finden? Das kann nicht funktionieren.

Und dann gibt es das Stichwort "Kerneuropa". Zunächst mal würde Europa verschiedene Kerne haben, wenn es wirklich dazu käme, Kerne zu bilden. Das heißt, die Staaten, die eine vertiefte Zusammenarbeit im Bereich der Umweltpolitik machen können und machen wollen, sind andere als die Staaten, die eine gemeinsame Verteidigung wollen. Dieses Kerneuropa ist ein anderes als jenes, was in der Währungsunion zusammenkommt; und das wiederum umfaßt andere Staaten als die, die eine vertiefte Gemeinsamkeit in der Sozialpolitik herstellen können und wollen. Das heißt, sie kriegen noch nicht einmal sechs oder sieben Staaten für ein einheitliches Kerneuropa zusammen. Immer dann, wenn man genau fragt: "Was machen wir denn nun gemeinsam im Bereich Umwelt, oder was machen wir gemeinsam im Bereich Sicherheitspolitik oder im Bereich der Institutionen?" - jedesmal wird sich ein anderer Kern herausstellen. Das ist der erste Punkt.

Und der zweite Punkt ist: Kerneuropa löst das Problem der Beitritte nicht. Es ist doch völlig klar, daß jeder beitretende Staat nicht an der Peripherie sein will bei einer Konstruktion von konzentrischen Kreisen, sondern dem Kern angehören will. Und man wird den Polen oder den Ungarn nicht klar machen können, daß zum Beispiel Österreich zum Kerneuropa gehört und Ungarn von vornherein nicht. Ich halte von dem Konzept nichts.

Und dann, lassen Sie mich das als Deutscher sagen, da ich aus dem Lande komme, in dem die Idee des Kerneuropa propagiert wurde: Ich fürchte mich vor der deutschen öffentlichen Meinung, vor dem Moment, in dem das Land wählen muß zwischen einem vielleicht fester gefügten Südwesteuropa - mit Frankreich natürlich, weil es anders ja sowieso nicht geht - und einer lockereren Union, die übrig bleibt mit Großbritannien und den skandinavischen Staaten. Dabei lasse ich Ost-

europa mal ganz beiseite. Eine solche Diskussion hielt die deutsche öffentliche Meinung in den 50er und 60er Jahren aus, aber sie hält sie nicht mehr in den 90er Jahren aus. Wer Erfolg will in Europa, wer dafür sorgen will, daß die Union lebensfähig bleibt und daß sie sich auch den Aufgaben der Erweiterung und anderer wichtiger Fragen nicht nur widmet, sondern zu ihrer Lösung beitragen kann, der leistet ihr mit solchen Plänen und Vorstellungen keinen guten Dienst.