

Die institutionelle Reformdiskussion im Vorfeld der EU-Regierungskonferenz 1996

Gerda Falkner und Michael Nentwich

(Integration 4/1995, pp 223-234)

Die Vorbereitung der Intergouvernementalen Konferenz 1996 ist auf der Tagung des Außenministerrates in Messina (2. Juni 1995) mit der formellen Einsetzung der sogenannten Reflexionsgruppe in ihre dritte und im engeren Sinne politische Phase eingetreten. Diese wird bis zum Madrider Gipfel im Dezember 1995 andauern: Zu diesem Zeitpunkt soll die aus VertreterInnen der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments zusammengesetzte Reflexionsgruppe ihren Bericht vorlegen, in dem der sich bis dahin abzeichnende Konsens in bezug auf die Tagesordnung der Konferenz festgehalten sein wird. In der vorhergehenden Phase des Vorbereitungsprozesses legten die Institutionen und Organe der Europäischen Union auf Aufforderung des Europäischen Rates von Korfu (Juni 1994) ihre Berichte über das Funktionieren des Maastrichter Vertragsgebäudes und den daraus erwachsenden Reformbedarf vor (Frühjahr 1995). Diesem Abschnitt war schon eine längere und weitaus informellere Debatte auf akademischer und ExpertInnen-Ebene vorausgegangen, die praktisch unmittelbar mit dem Bekanntwerden des Ergebnisses der letzten Regierungskonferenz in Maastricht im Dezember 1991 begann.

Unser Beitrag widmet sich der Analyse wesentlicher Beiträge aus den beiden ersten, nicht jedoch der erst laufenden Phase. Aufgrund der Tatsache, daß sich die Reformdiskussion mittlerweile bereits zu einer grundsätzlichen Debatte über die Zukunft der Europäischen Integration ausgeweitet hat, war eine weitere Beschränkung notwendig: Wir widmen uns hier nicht den "strukturellen" Themen¹, wie insbesondere den Fragen, ob die Europäische Union eine formelle Verfassung braucht, ob und wie der Integrationsprozeß zu flexibilisieren wäre oder wie die zukünftige Kompetenzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union geregelt werden soll. Vielmehr legen wir unser Hauptaugenmerk auf die zentralen institutionellen und Verfahrensfragen, wobei wir uns aus Platzgründen auf die Kernpunkte der Debatte beschränken müssen.² In Anschluß an die Analyse der interessantesten Reformvorschläge zu den Themen Ratspräsidentschaft, nationale Parlamente im politischen System der Union, Reform des Mitentscheidungsverfahrens und Quoren im Ministerrat werden jeweils demokratiepolitische Überlegungen und konkrete Empfehlungen vorgetragen.

Prominente Diskussionbeiträge

Die maßgeblichen Stellungnahmen in Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996 lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Jene der (mehr oder weniger unabhängigen) ExpertInnen und jene der europäischen Organe und Institutionen. So hat etwa die *Europäische Kommission* am 10. 5. 1995 ihren "Bericht über die Funktionsweise des Vertrages über die Europäische Union" vorgelegt,³ der über die eingehende Evaluierung der Neuerungen des Maastrichter Vertrages hinaus auch eine Reihe spezifischer Verbesserungsvorschläge enthält. Das *Europäische Parlament* verabschiedete seine "Entschließung zur Funktionsweise des Vertrages über die Europäische Union im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 Verwirklichung und Entwicklung der Union" am 17. 5. 1995.⁴ Sie basiert auf den getrennten

Berichten der beiden Berichterstatter Jean-Louis Bourlanges (EVP/Frankreich) und David Martin (SPE/GB). Die schließlich nach Abstimmungen über 225 Abänderungsanträge im Plenum verabschiedete Entschließung geht in ihren Forderungen wesentlich weniger weit als etwa der sogenannte *Herman-Bericht* "über eine Verfassung der Europäischen Union", der noch vom vorigen Parlament im Frühjahr 1994 präsentiert (wenngleich nicht formell im Plenum verabschiedet) wurde.⁵ Der Bericht des *Ministerrats* "über das Funktionieren des Vertrages über die Europäische Union"⁶ beschränkt sich im Gegensatz zu den Berichten der beiden anderen Hauptorgane auf bloße Beschreibung des Status Quo und teilweise Kritik am Verhalten des Europäischen Parlaments, macht jedoch keine Vorschläge in Hinblick auf die bevorstehenden Reformverhandlungen. Auch die beiden *Gerichtshöfe*⁷, der *Regionalausschuß*⁸ und der *Wirtschafts- und Sozialausschuß*⁹ trugen zur Diskussion bei, limitierten ihre Ausführungen jedoch im wesentlichen auf die sie selbst betreffenden Bestimmungen der Verträge.

Die zweite Gruppe von uns analysierter Diskussionsbeiträge hatte keinen formellen Auftrag zum Anlaß. Sie stammt einerseits von verschiedenen Gruppen aus dem universitären Umfeld, andererseits von ExpertInnen aus dem Bereich der europäischen Institutionen. Aufgrund der kaum mehr überschaubaren neueren Sekundärliteratur zum Demokratiedefizit und zur Verfassungsentwicklung der Union haben wir hier jene prominenten Arbeiten herausgegriffen, die direkt auf die Regierungskonferenz 1996 Bezug nehmen und zumindest von ihrem Anspruch her die Gesamtheit der aufgeworfenen Themen behandeln. Bereits Ende 1993 legte die internationale, hauptsächlich aus Ökonomen bestehende *European Constitutional Group* ihren "Vorschlag für eine Europäische Verfassung" vor.¹⁰ Der darin in allen Details ausgearbeitete Verfassungsentwurf würde eine radikale Abkehr vom bisherigen institutionellen System der Union bedeuten. 1994 stellte die vorwiegend deutsche *Europäische Strukturkommission* unter dem Vorsitz von Werner Weidenfeld ihr "Reformprogramm für die Europäische Union Strategien und Optionen für Europa" vor.¹¹ Am häufigsten diskutiert und rezipiert wurde der von dieser Gruppe ausgearbeitete "Kompetenzkatalog" für die Union respektive ihre Mitgliedstaaten. Das erste Ergebnis eines am Brüsseler Centre for European Policy Studies (CEPS) durchgeführten Projekts zur Regierungskonferenz ist das von *Peter Ludlow und Niels Ersbøll* verfaßte Papier "Towards 1996: The Agenda of the Intergovernmental Conference".¹² Darin wird die sich abzeichnende Tagesordnung der Regierungskonferenz nebst einigen konkreten Reformvorschlägen diskutiert. Zwei weitere prominente, allerdings anonyme Beiträge stammen aus dem Umfeld des Rates: Eine Gruppe von Kabinettsmitgliedern des ehemaligen Generalsekretärs des Ministerrates, Niels Ersbøll, veröffentlichte Überlegungen in Hinblick auf "Das Gleichgewicht zwischen den Mitgliedstaaten" unter dem Pseudonym "*Charlemagne*".¹³ Darin wurde erstmals auf die Probleme der mechanischen Anpassung des Systems der qualifizierten Mehrheit auf eine nach Osten und Süden erweiterte Union mit über 20 Mitgliedern hingewiesen. Ein hochrangiger Beamter des Rates (Pseudonym "*Justus Lipsius*") diskutierte unter dem Titel "The 1996 Intergovernmental Conference" die Ziele und Optionen der Regierungskonferenz.¹⁴ Weiters sei noch der Beitrag des vom Londoner Federal Trust for Education and Research ins Leben gerufenen *Round Table*, "Building the Union: Reform of the Union. The Intergovernmental Conference of the European Union 1996"¹⁵ genannt.

Als besonders umfassender und vieldiskutierter politischer Beitrag unter den darüber hinausgehenden Inputs für die Reflexionsgruppe sei abschließend der sogenannte *Guéna-Bericht* "sur la réforme de 1996 des institutions de l'Union européenne"¹⁶ des französischen Senats hervorgehoben, der etwa einen "Europäischen Senat" aus VertreterInnen der nationalen Parlamente fordert.¹⁷

Die Ratspräsidentschaft

Aufgrund der besonderen politischen Bedeutung der Präsidentschaft des EG-Ministerrates war das seit den 50er Jahren bestehende Rotationsprinzip mit der relativ kurzen Amtszeit von nur einem halben Jahr bereits in der Vergangenheit Gegenstand von kleineren Reformen. Dies insbesondere durch die Einführung der sogenannten Troika, das heißt durch die engere Zusammenarbeit der jeweils vorhergehenden, der aktuellen und der nachfolgenden Präsidentschaft im Bereich der Außenpolitik. In Hinblick auf die stetige Erweiterung mit der Perspektive einer bis zu 30 Staaten umfassenden Union, und die dadurch noch verstärkte Unterschiedlichkeit in der Größe und damit meist auch der administrativen und politischen Leistungskraft der Mitgliedsländer (insbesondere in der Außenpolitik) wird heute jedoch vielfach eine weitergehende Reform der Präsidentschaft angeregt. Die diesbezüglichen Vorschläge können in fünf Kategorien eingeteilt werden:

(1) Eine erste Gruppe bezieht sich auf die *Verlängerung der Amtszeit* der Präsidentschaft, v.a. um die Kontinuität der Ratsarbeit zu verbessern. Während der französische Europaminister Lamassoure eine Verlängerung sogar auf "drei, vier oder fünf Jahre" vorschlägt,¹⁸ spricht u.a. die Europäische Strukturkommission von einem Jahr. Justus Lipsius gibt demgegenüber zu bedenken, daß eine verdoppelte Amtszeit kaum Verbesserungen bringen würde, während sich die Wartefrist der einzelnen Mitgliedstaaten auf inakzeptable 15 Jahre verlängern könnte.

(2) Da eine Amtszeitverlängerung die von vielen Kommentatoren als vorrangig betrachteten *Koherenzprobleme* (v.a. Koordination zwischen den Fachministerräten, Gewährleistung einer kontinuierlichen Identität der Union in der Außenvertretung) höchstens teilweise lösen könnte, schlägt die Strukturkommission vor, die *Rolle der Troika* zu stärken und die Reihenfolge der Mitgliedstaaten derart abzuändern, daß jeweils ein großes und zwei kleinere Länder zum Zug kämen. Der Federal Trust Round Table propagiert eine interne Arbeitsteilung der Troika in der Weise, daß das größte Land die Außenvertretung als *primus inter pares* übernehme und der Vorsitz in den diversen Fachministerräten unter den Troika-Mitgliedern verteilt würde. Während diese Vorschläge noch nicht explizit von der Einzelpräsidentschaft abgehen (wenngleich sie die Hilfsfunktionen der anderen Mitglieder der Troika maßgeblich aufwerten), schlagen andere AutorInnen explizite *Teampräsidentschaften* vor. So regen etwa Ludlow/Ersbøll an, daß ein Team aus vier bis fünf Staaten bestehen solle, welche zusammen eine Bevölkerung von etwa 100 Millionen repräsentierten, und 18 Monate im Amt wären. Der Guéna-Bericht ergänzt diesen Vorschlag dahingehend, daß jeweils ein großer Staat gleichsam der Teamkapitän und zuständig für die Außenpolitik wäre.

(3) Teils in Verbindung mit Teampräsidentschaften wurde die Möglichkeit von *unterschiedlicher Vorsitzführung* in den einzelnen Politikbereichen propagiert (z.B. Lamassoure). Justus Lipsius kritisiert diese Idee mit dem Argument, daß damit das Ziel der Koherenz zwischen den Ressorts gefährdet wäre, und propagiert demgegenüber bloß eine gesonderte Präsidentschaft für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.

(4) Eine weitere Gruppe von Konzepten empfiehlt die Ablösung des Rotationsprinzips durch die *Wahl der Ratspräsidentschaft* (z.B. Europäische Strukturkommission, Justus Lipsius). Der Herman-Bericht propagierte eine Wahl unter den Mitgliedstaaten, wobei die Stimmen nicht gewichtet würden und eine Fünf-Sechstel-Mehrheit erforderlich wäre. Nach diesem Vorschlag wäre die Amtszeit von einem Jahr auf insgesamt maximal drei Jahre verlängerbar. Ludlow/Ersbøll stellen darüber hinaus die Idee eines Mißtrauensvotums des Parlaments gegenüber der Präsidentschaft zur Diskussion.

(5) Unabhängig von der internen Arbeitsweise des Rates wurden schließlich Überlegungen in Richtung einer eigenständigen, personifizierten *Unionspräsidentschaft* angestellt, um die Legitimität der Union vor ihren BürgerInnen zu stärken. Eine die Europäische Union nach außen vertretende Person (vergleichbar nationalen Staatsoberhäuptern) könnte demzufolge von einer Kammer aus Abgeordneten der mitgliedstaatlichen Parlamente (European Constitutional Group), vom Europäischen Parlament, oder aber direkt von den europäischen BürgerInnen gewählt werden. Diese Vorschläge sind jedoch vereinzelt geblieben und werden wegen des ungeklärten Verhältnisses zur Ratspräsidentschaft scharf kritisiert.

Den weniger umstrittenen Reformvorschlägen können *drei Grundgedanken* entnommen werden: die gleichberechtigte Ausübung der Präsidentschaft im Team, das Wahlprinzip bzw. die Flexibilisierung des Rotationsprinzips, und die Verlängerung der Amtszeit. Aus unserer Sicht könnte die folgende Kombination dieser Ideen alle maßgeblichen Reformansprüche erfüllen: Drei Gruppen aus (derzeit) jeweils fünf Staaten könnten gebildet werden, welche die größten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien), die mittelgroßen (Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal, Schweden) beziehungsweise die kleinen Staaten (Österreich, Dänemark, Finnland, Irland, Luxemburg) umfassen. Im Falle neuerlicher Erweiterung könnte es notwendig werden, noch eine vierte oder gar fünfte Gruppe zu bilden, um ausgewogene Gruppengrößen sicherzustellen; hierbei könnten unter Umständen auch regionale Kriterien Berücksichtigung finden. Alle achtzehn Monate wählen die Gruppen unter sich einen Staat, der für die nächste Periode Mitglied der Teampräsidentschaft wird. Die drei (bzw. später vier oder fünf) Mitglieder des Teams teilen untereinander einvernehmlich die Portfolios, d.h. die federführende (aber nicht die alleinige) Verantwortlichkeit und damit den Vorsitz in den einzelnen Fachministerräten auf. Im allgemeinen sollte die Außenvertretung durch das von der ersten Gruppe entsandte Mitglied primär wahrgenommen werden.

Dieses Modell würde eine Reihe der oben angesprochenen Probleme lösen: Zunächst wäre sichergestellt, daß jeweils ein großes (und daher oftmals für die internationale Interessenvertretung bestmöglich geeignetes) Land Teil des Teams wäre, ohne daß die kleineren Staaten von der Präsidentschaft und damit von der Mitwirkung an der Außenvertretung ausgeschlossen würden. Zweitens wäre das Erfordernis der Kohärenz erfüllt, da einerseits die Präsidentschaft durch ein Team mit gemeinsamer Gesamtkompetenz ausgeübt würde (die Verteilung der Portfolios dient praktischen Zwecken grundsätzliche Entscheidungen sollten im Einvernehmen getroffen werden) und andererseits das Team für eine längere Zeit im Amt bliebe. Drittens eröffnete die Ersetzung des strikten Rotationsprinzips durch den Wahlvorgang (innerhalb der Gruppen) ein sinnvolles Maß an Flexibilität: Zwar ist anzunehmen, daß aufgrund der bisherigen Praxis und der konsensualen politischen Kultur im Rat de facto kein Mitglied über allzu lange Zeit von der Präsidentschaft ausgeschlossen würde. Die Wahl ermöglicht es jedoch, ein Land, das ansonsten "an der Reihe wäre", nicht zu wählen, wenn es in einer innenpolitischen Krise steckt, wenn umstrittene Neuwahlen anstehen oder wenn gerade eine instabile Minderheitsregierung im Amt ist. In all diesen Fällen ist die EU schlecht beraten, diesem Land die anspruchsvolle Aufgabe der Präsidentschaft zu übertragen. Ergänzend könnte sogar vorgesehen werden, daß auch während der achtzehn Monate Nachwahlen, etwa aus den genannten innenpolitischen Gründen, stattfinden könnten.

Die nationalen Parlamente im EU-System

Die Beziehungen der mitgliedstaatlichen Volksvertretungen zum EU-System haben in der Geschichte beachtliche Veränderungen erlebt. Bis 1979 war ja eine Personalunion von Abgeordneten aus den Mitgliedstaaten und den Mitgliedern des Europäischen Parlaments vorgesehen. Im Gegensatz zu dieser engstmöglichen Verbindung erfüllen die nationalen Parlamente heute für die europäische Politik vor allem im Rahmen der Ratifikation von Vertragsänderungen und der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht wichtige europarechtlich verankerte Funktionen. Entsprechend nationalen Regeln und Traditionen kommt dazu die politische Kontrolle über die jeweiligen RegierungsvertreterInnen im EG-Ministerrat.

Seit 1983 erfolgte eine gewisse Stärkung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und seinen nationalen Äquivalenten durch regelmäßige Treffen der ParlamentspräsidentInnen, durch die Einrichtung einer Konferenz der Europaausschüsse der Parlamente der Europäischen Union (COSAC) 1989, sowie durch die bislang einmalige Abhaltung einer gemeinsamen Konferenz aller europäischen Parlamente ("Assises") im Zuge der Vorbereitung der Maastrichter Vertragskonferenz 1991. Die dem Unionsvertrag angeschlossenen Gemeinsamen Erklärungen N° 13 und 14 betonen die Bedeutung dieser Kontakte, regen deren Intensivierung an und fassen weitere Konferenzen der Parlamente ins Auge. Tendenziell kann heute von einem wieder dichter werdenden Kommunikationsnetz zwischen dem Europäischen und den nationalen Parlamenten gesprochen werden.

Der konkrete Einfluß der einzelnen nationalen Kammern auf die Europapolitik ist allerdings von Land zu Land sehr unterschiedlich. In Anlehnung an das ursprünglich "dänische Modell", wonach das auf EG-Ebene wahrgenommene Demokratiedefizit durch die Verstärkung des Einflusses der nationalen Parlamente auf das Verhalten der Regierungen im Ministerrat ausgeglichen werden soll, wurden jüngst etwa auch in der Bundesrepublik Deutschland und in den neuen Mitgliedstaaten spezifische verfassungsrechtliche Vorkehrungen mit dem gleichen Ziel getroffen.

Demgegenüber zielen einige Vorschläge der laufenden Reformdebatte darauf ab, die *nationalen Parlamente auch unmittelbar* in die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene *einzu beziehen*. Der Guéna-Bericht schlägt etwa vor, VertreterInnen der nationalen Legislativen in einem Europäischen Senat Entscheidungsmacht in Fragen der Auslegung des Subsidiaritätsprinzips und hinsichtlich der zweiten und dritten Säule der Union zu übertragen. Die European Constitutional Group fordert gar eine allgemein zuständige dritte Kammer für die Union, zusammengesetzt aus Abgesandten der mitgliedstaatlichen Parlamente.¹⁹ Die meisten Diskussionsbeiträge argumentieren jedoch gegen eine vertraglich verankerte direkte Einbindung der nationalen Parlamente. So tritt etwa der Federal Trust Round Table für die Intensivierung der Zusammenarbeit der beiden parlamentarischen Ebenen in gemeinsamen Ausschüssen ein. Zu den Gegnern einer "dritten Kammer" gehören auch Ludlow/Ersbøll, Justus Lipsius, die Kommission, das Europäische Parlament, und last but not least die Konferenz der nationalen Europaausschüsse (COSAC).²⁰

Das Konzept einer dritten²¹ parlamentarischen Kammer für die EU erweist sich bei näherer Betrachtung aus mehreren Gründen als fragwürdig. Es würde kein Mehr an demokratischer Legitimität für die supranationale Ebene bringen, sondern höchstens eine vom Verfahren her unterschiedliche (Wahl auf nationaler statt auf EG-Ebene), im Prinzip jedoch gleichartige (nämlich in allgemeinen Wahlen bestimmte repräsentative) Vertretung der europäischen BürgerInnen bedeuten. Das schon aus dem Frühstadium der Integration bekannte Problem der Überlastung von Abgeordneten durch die gleichzeitige Ausübung zweier extrem

anspruchsvoller Mandate würde sich heute in sogar verschärfter Form stellen. Daneben wäre der Konfliktfall zwischen zwei gleichermaßen direkt legitimierten Organen problematisch. Weiters müßte auch eine dritte, von ihren ProponentInnen zur Stärkung der nationalen Kontrolle über die europäische Ebene gedachte Kammer wohl nach dem Mehrheitsprinzip entscheiden ein direktes Überstimmtwerden scheint allerdings im Falle nationaler Parlamente politisch noch problematischer als bei Regierungen. Was schließlich den notwendigen Verhandlungsspielraum der einzelnen nationalen Abgeordneten in diesem neuen Gremium betrifft, so würden gleichartige Kontrollprobleme auftreten wie schon bisher gegenüber den MinisterInnen im Rat. Angesichts der Tatsache, daß eine dritte Kammer das EU-System unvermeidlich auch noch komplexer, für die BürgerInnen intransparenter und kostspieliger gestalten würde, bleibt demgegenüber die Beibehaltung der vergleichsweise konsistenten bisherigen Aufgabenteilung zwischen einzelstaatlicher und europäischer Volksvertretung vorzuziehen: Die nationalen Parlamente kontrollieren die Rechtsetzung in ihrem Bereich, während das spezifisch dafür direkt gewählte Europäische Parlament die demokratische Kontrolle in der EG-Rechtsetzung ausübt (zu den hierin allerdings noch zu behehenden Mängeln siehe unten).

Angesichts der zunehmenden Popularität des sogenannten "dänischen Modells", also der Erteilung von parlamentarischen Verhandlungsmandaten an die MinisterInnen, und der ins Auge gefaßten neuerlichen Erweiterung der Union scheint jedoch eine bloße Fortschreibung des Status Quo noch nicht ausreichend. Das demokratiepolitische Argument, die nur mittelbare Legitimation der LändervertreterInnen im Rat könne durch eine strenge politische Kontrolle und Rückbindung an ihre nationalen Parlamente wettgemacht werden, greift zwar formal nur im Falle von einstimmigen Entscheidungen. Trotzdem kann die politische Funktion eines solchen Systems auch im Fall der Möglichkeit des Überstimmtwerdens auf europäischer Ebene nicht vernachlässigt werden. Allerdings werden in der Praxis die engen Grenzen dieses Ansatzes anläßlich gängiger Phänomene der Europäischen Politik offengelegt (zunehmende Komplexität der Materien, Zeitdruck, Marathonsitzungen, Paketverhandlungen). Sollte das "dänische Modell" jedoch nichtsdestotrotz künftig in vielen oder gar in allen Mitgliedstaaten verwirklicht werden, so stünde dies auch in eklatantem Widerspruch mit dem Erfordernis, die Entscheidungsfähigkeit des europäischen Systems eher zu erhöhen als weiter zu vermindern.

Als Ausweg aus diesem Dilemma scheint ein Modell erforderlich, das bei weitestgehender Schonung der Funktionsweise und Autonomie der nationalen politischen Systeme (v.a. der Parlamente) zugleich nicht die Union in ihrer Effizienz beeinträchtigt. Eine dahingehende Möglichkeit wäre, statt der ex-ante-Rückbindung der Ratsmitglieder in politischen Detailfragen (durch strikte Verhandlungsmandate) eine effiziente ex-post-Kontrolle über Grundzüge der nationalen Position zu ermöglichen, während die parlamentarische Kontrolle über Einzelheiten der EG-Rechtsetzung grundsätzlich dem EP zukommen sollte. In diesem Sinne könnte den nationalen Parlamenten eine Art "Notbremse" gegenüber auf EG-Ebene gefällten Entscheidungen ermöglicht werden: Falls MinisterInnen außerhalb des in ihrem Parlament Konsensfähigen handeln, besteht bislang nur die Möglichkeit eines Mißtrauensantrags auf nationaler Ebene was an der Verbindlichkeit der auf europäischen Ebene gefällten Entscheidung aber nichts mehr ändert. Demgegenüber könnte verankert werden, daß etwa innerhalb von zwei Wochen nach einer Abstimmung im Rat ein erfolgreicher Mißtrauensantrag mit der europarechtlichen Konsequenz ausgestattet würde, daß das von dem/der entlassenen MinisterIn abgegebene Votum für den/die NachfolgerIn neuerlich zur Disposition stünde²². Diese Möglichkeit wäre ein Schritt zur Realisierung einer effektiven, jedoch im Vergleich zur "dritten Kammer" eher gemeinschaftsverträglichen²³ politischen

Grundsatzkontrolle der nationalen Parlamente (bzw. der nationalen Politik im allgemeinen) über die nur mittelbar legitimierte Ratsmitglieder. Selbstverständlich sollte diese Umstellung von einem ex-ante- auf ein ex-post-Kontrollsystem nur Zug um Zug mit der Verwirklichung einer effektiven politischen Kontrolle auf Unionsebene durch das Europäische Parlament vollzogen werden.

Die Reform des Mitentscheidungsverfahrens

Ein im voraus durch den Unionsvertrag selbst festgelegter Tagesordnungspunkt der Konferenz 1996 ist die Revision von Artikel 189b EG-Vertrag. Obwohl die Berichte der beteiligten Organe hinsichtlich des Funktionierens des Mitentscheidungsverfahrens überwiegend positiv ausgefallen sind, wurden doch etliche Verbesserungsvorschläge eingebracht. Die diesbezüglich genauesten Vorstellungen legte das Parlament vor. Es fordert insbesondere die Abschaffung jener Klausel, die es dem Rat ermöglicht nach einem Scheitern des Vermittlungsausschußverfahrens in dritter Lesung seinen ursprünglichen Gemeinsamen Standpunkt neuerlich zu beschließen. Andere Vorschläge des Parlaments beziehen sich auf die Verkürzung und Vereinfachung des Verfahrens im Falle von offensichtlicher Übereinstimmung der beteiligten Organe; die Abschaffung des separaten Votums, mit welchem das Parlament gegebenenfalls seine Absicht bekanntgeben muß, den Gemeinsamen Standpunkt des Rates abzulehnen; Stärkung der Rolle der Kommission im Vermittlungsausschuß; sowie die Harmonisierung der erforderlichen Mehrheiten und der diversen Fristen. Der Federal Trust Round Table und die Europäische Strukturkommission präsentierten ebenfalls vereinfachte Mitentscheidungsmodelle.

Darüber hinaus steht auch die Einführung eines *einheitlichen Entscheidungsverfahrens*, mit anderen Worten die Abschaffung bzw. starke Einschränkung aller alternativen Verfahren (v.a. Konsultations- und Zusammenarbeitsverfahren) zugunsten des Kodizitionsverfahrens in Diskussion. Die Kommission begründet ihren Wunsch nach "radikaler Vereinfachung" damit, daß das aktuelle System unlogisch und inkonsistent sei und daß oftmals die Wahl der Kompetenzgrundlage für einen Rechtsakt weniger nach inhaltlichen als nach prozeduralen Gesichtspunkten getroffen werde. Sie fordert jedoch keine Anpassung der Verfahren in allen drei Säulen. Der Federal Trust Round Table, das Europäische Parlament und ähnlich schon der Herman-Bericht regen an, nur mehr drei unterschiedliche Prozeduren vorzusehen und kommen damit fast zur Forderung nach einem einheitlichen Legislativverfahren: Zustimmung in "konstitutionellen" Angelegenheiten, Konsultation im Bereich Außenpolitik und schließlich Mitentscheidung für alle anderen Materien. Justus Lipsius verlangt hingegen im wesentlichen bloß den Ersatz des Verfahrens der Zusammenarbeit durch das Mitentscheidungsmodell, und erwähnt, daß das Zustimmungsverfahren nicht länger im gewöhnlichen Legislativprozeß vorkommen solle²⁴. Die European Constitutional Group forciert ebenfalls ein einheitliches Entscheidungsverfahren, allerdings mit signifikanten Abweichungen von den aktuellen wie auch den sonst vertretenen Prozeduren, insbesondere hinsichtlich der Mehrheitserfordernisse im Rat nach Themenbereichen und der Beteiligung einer dritten (national-parlamentarischen) Kammer.

Wenngleich dieser Begriff kaum Verwendung findet, ist der Hintergrund der meisten Vereinheitlichungsvorschläge (z.B. des Europäischen Parlaments) die Etablierung eines *Zweikammern-Systems* auf europäischer Ebene. Das vom Herman-Bericht vorgeschlagene Entscheidungssystem würde diesen Namen jedenfalls verdienen, da es das Parlament und den Rat als die beiden Kammern eines föderalen Systems auf gleichen Fuß stellt. Die jüngsten

Vorschläge des Europäischen Parlaments laufen ebenfalls darauf hinaus, während der Ministerrat und die Kommission in ihren Papieren mehr Zurückhaltung üben. Justus Lipsius und die Europäische Strukturkommission beantworten demgegenüber die Frage nach einem Zwei-Kammern-System eindeutig positiv. Beide berufen sich auf die demokratische Notwendigkeit der Erhöhung der Legitimität des supranationalen Entscheidungssystems angesichts der seit der Gründung der EWG erheblich angewachsenen Kompetenzen.

Unter demokratiepolitischen Überlegungen wurde schon oben festgestellt, daß die nationalen Parlamente nur eine ergänzende Rolle bei der Erhöhung der demokratischen Legitimität der Union spielen können und daß daher das Europäische Parlament berechtigtermaßen im Zentrum demokratiepolitischer Reformbestrebungen steht. Eine weitere Aufwertung desselben in Richtung lückenloser parlamentarischer Kontrolle über die europäische Rechtsetzung scheint aus dieser Sicht sinnvoll und konsequent. Darüber hinausgehende Fragen des adäquaten Gewichts der Staaten- gegenüber der Volkskammer in einem föderalen System sind demgegenüber abstrakt nicht endgültig zu entscheiden. Auch international stehen unter den Staatenkammern extrem schwache (z.B. Österreichischer Bundesrat) vergleichsweise sehr einflußreichen (z.B. US-Senat) gegenüber. Mangels überzeugender Theorien über das "richtige" Verhältnis zwischen dem (im engsten Sinne) demokratischen und dem föderalen Element scheint unter den gegebenen Bedingungen für die Union der Mittelweg am überzeugendsten, nämlich gleiches Gewicht für beide Kammern.

Daraus folgt, daß erstens im Mitentscheidungsverfahren die Ungleichgewichte zugunsten des Rates abgeschafft werden sollten; daß zweitens ein einheitliches, in allen legislativen Angelegenheiten der Union anzuwendendes Verfahren wünschenswert scheint (insbesondere auch in den Bereichen der Wirtschafts- und Währungsunion sowie Justiz und Inneres; auch im Bereich der Außenpolitik gibt es unseres Erachtens keine überzeugenden Gründe für eine Marginalisierung der demokratisch direkt legitimierten Kammer); drittens, daß das einheitliche Verfahren einem reformierten Kodezisionsverfahren entsprechen und nicht etwa dem Verfahren der Zustimmung gleichen sollte, wo das Parlament eher verhindernde als Gestaltungsmacht besitzt; viertens wäre das Mitentscheidungsverfahren im Ablauf zu vereinfachen.

Quoren im Ministerrat

Angesichts der mit 1. 1. 1995 schon erfolgten sowie vor allem der geplanten Erweiterungen auf in Zukunft möglicherweise bis zu 30 Mitglieder stellt sich der kommenden Regierungskonferenz die schwierige Frage der Anpassung der Abstimmungsquoren an die veränderten Rahmenbedingungen. Von den meisten AutorInnen werden daher im Zuge der institutionellen Reformdebatte auch die Fragen der Abschaffung der Einstimmigkeit im Rat und einer Reform der qualifizierten Mehrheit diskutiert.

(1) Obwohl die *einstimmige Entscheidungsfindung* nach einem Höhepunkt in den sechziger Jahren ("Luxemburger Kompromiß" in der Folge der "Krise des Leeren Stuhls") de facto und de iure zunehmend zurückgedrängt wurde, sehen noch immer eine ganze Anzahl von Agenden der Union die Vetomöglichkeit für einzelne Mitgliedstaaten vor²⁵. Viele sehen mittlerweile das Einstimmigkeitserfordernis als Haupthindernis auf dem Weg zu einer effizienteren Entscheidungsfindung der Union. Ein einstimmig entscheidender Ministerrat mit über zwanzig Mitgliedern wird als kaum mehr arbeitsfähig angesehen. Daher fordert etwa das Europäische Parlament die Beschränkung des Einstimmigkeitserfordernisses auf Vertragsänderungen, die subsidiäre Kompetenzbestimmung des Artikel 235 EG-Vertrag und

andere "konstitutionelle Entscheidungen". Die Kommission fordert zwar keine radikale Ersetzung des Einstimmigkeitsprinzips, verweist jedoch auf den Mangel an Logik hinsichtlich der derzeit niedergelegten unterschiedlichen Erfordernisse. Charlemagne erwartet, daß in Verfassungsfragen (allerdings nicht betreffend bestimmter Ernennungen wie etwa jener des/r KommissionspräsidentIn), im Bereich der Außenpolitik sowie bei bestimmten Aspekten der justiziellen und innenpolitischen Zusammenarbeit jedenfalls weiterhin einstimmig entschieden werden wird. Im Gegensatz zur Forschungspolitik sieht er bei der Sozial- und Steuerpolitik große Schwierigkeiten für einen Wechsel zur qualifizierten Mehrheit. Einige, wie z.B. der Federal Trust Round Table, regen an, diese Reform weniger radikal anzugehen, indem für manche Bereiche an Stelle der Einstimmigkeit eine sogenannte "very strong (oder: high) qualified majority", also eine besonders hoch qualifizierte Mehrheit eingeführt werden könnte. Diese könnte das Erfordernis der Zustimmung von vier Fünfteln oder gar von 90 % der Mitgliedstaaten, eventuell in Kombination mit einem Bevölkerungskriterium (siehe unten 2), sein (Justus Lipsius, Federal Trust Round Table). Die European Constitutional Group spricht in diesem Zusammenhang von "Quasi-Einstimmigkeit": die Zustimmung der Staaten mit einer Bevölkerung von weniger als drei Millionen wäre für das Zustandekommen einer Entscheidung nicht nötig.

Zur realpolitischen Durchsetzungsfähigkeit von einschlägigen Neuerungen könnte trotz vielfach angedeuteten politischen Widerständen letztendlich die unleugbare Entscheidungsschwerfälligkeit einer weiter vergrößerten Union beitragen. Für jene Bereiche, in denen kein Kompromiß in Hinblick auf die qualifizierte Mehrheit nach bestehendem Muster erzielt werden kann, bietet sich (unter Umständen als Zwischenlösung) die Option der Ersetzung der Einstimmigkeit durch eine Form der "very strong qualified majority" an. Zwei Bereiche sind jedoch gesondert zu betrachten: Solange in Europa kein funktionierendes System der regionalen kollektiven Sicherheit im Sinne der Charta der Vereinten Nationen besteht, ist es aus der Sicht insbesondere der neutralen Staaten wohl nicht wünschenswert, die Vermöglichkeit in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik abzuschaffen. Als Alternative könnte allerdings die vertragliche Verankerung von Opt-out-Möglichkeiten hinsichtlich der Implementierungsmaßnahmen von relevanten, mehrheitlich getroffenen Entscheidungen ins Auge gefaßt werden. Offensichtlich noch sensibler ist der Bereich der "konstitutionellen" Fragen: Soll in Hinkunft für bislang vertragsverändernde Entscheidungen, also etwa die Aufnahme neuer Mitglieder bzw. kompetenz- und verfahrensrechtliche Fragen, auch in einer weiter vergrößerten Union noch die Zustimmung jedes einzelnen Landes erforderlich sein? Oder soll etwa ein Bevölkerungskriterium (z.B. 90 % der Bevölkerungszahl) eingeführt werden, bzw. eine "sehr hohe qualifizierte Mehrheit" ausreichen? Im Falle maßgeblicher Kompetenzverlagerungen wird hier die heikle Frage der Staatlichkeit der Union berührt. Wenngleich an diesem Punkt mit großer Wahrscheinlichkeit kaum realpolitische Durchsetzungschancen für innovative Vorschläge bestehen²⁶, sei doch angemerkt, daß eine zweigeteilte Lösung denkbar ist: Wo Opt-outs überstimmter Mitglieder möglich sind, empfehlen sich jene Modelle, die unter dem Titel "variable Geometrie" ohnehin schon in breiter Diskussion stehen.²⁷ Wo es um die Aufnahme neuer Mitglieder, um kleinere Veränderungen bei den Entscheidungsverfahren (z.B. Fristen), um die Anwendung von Artikel 235 EG-Vertrag oder etwa um die Wahl des/r Kommissionspräsidenten/in geht, könnte wiederum eine "sehr hohe qualifizierte Mehrheit" eingeführt werden. Damit könnten von einer überwältigenden Mehrheit gewollte Reformen und Entscheidungen nicht mehr blockiert werden, während zugleich die doch sehr hohen Anforderungen jegliche Leichtfertigkeit von vornherein unterbinden.

(2) Wie Charlemagne und Justus Lipsius anschaulich erklären, würde die Fortschreibung der bisherigen *Stimmgewichtung im Rat* nach den bislang und auch noch bei der jüngsten Erweiterungsrunde angewendeten Kriterien zu zwei unerwünschten Konsequenzen führen: eine Bevölkerungsminderheit von 47 % könnte unter Umständen eine qualifizierte Mehrheit stellen, und die Gesamtheit der kleinen Staaten aus Ost- und Südeuropa könnte eine Sperrminorität bilden. Als Lösung wurden zwei Wege präsentiert.

Die erste Methode besteht in der Ergänzung des Prinzips der qualifizierten Mehrheit um das Prinzip der "doppelten Mehrheit": das bedeutet, daß nicht nur die "normale" qualifizierte Mehrheit erreicht werden müßte, sondern auch eine (einfache) Mehrheit der Bevölkerung; oder anders ausgedrückt, die Stimmen der Ratsmitglieder würden nicht nur wie gewohnt gewichtet, sondern parallel dazu auch mit dem prozentualen Anteil der jeweiligen Bevölkerung an der Gesamtpopulation der Union. Diese als Bourlanges/Lamers-Vorschlag bekannt gewordene Methode wird vom Federal Trust Round Table, Ludlow/Ersbøll und mit gewissen Einschränkungen auch vom Herman-Bericht vertreten. Im Gegensatz dazu argumentiert das Europäische Parlament, daß es selbst die Bevölkerung, der Ministerrat demgegenüber die Staaten repräsentiere, so daß ein Bevölkerungskriterium bei letzterem entbehrlich sei.

Wie Charlemagne richtig anmerkt, löst das vorgeschlagene Modell der doppelten Mehrheit lediglich das erste Paradox (qualifizierte "Mehrheit" durch nur 47% der Bevölkerung), während nur eine Neubewertung der aktuellen Stimmgewichte auch das zweite lösen könne, nämlich die Verhinderung einer Sperrminorität für die kleinen neubeitretenden Staaten. Dies wird auch von der Europäischen Strukturkommission so gesehen. Demgegenüber lehnt der Herman-Bericht die Gewichtung der Stimmen im herkömmlichen Sinne überhaupt ab und versteht beispielsweise den Begriff der "qualifizierten" Mehrheit im Sinne einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Staaten *und* der repräsentierten Bevölkerung. Im Ansatz ähnlich ist der Vorschlag der European Constitutional Group, allerdings liegen dort der Anwendung der unterschiedlichen Mehrheitserfordernisse als ideologisch zu bewertende Kriterien zugrunde (Begünstigung von Deregulierung, praktische Verunmöglichung von politischer Steuerung des Marktes).

Unter der Prämisse, daß ein sowohl demokratisches als auch föderales System angestrebt wird, gibt es (wie bereits erwähnt) unseres Erachtens keine abstrakt gültige Antwort auf alle Detailfragen der konkreten Ausgestaltung der Organe eines spezifischen politischen Systems, ihrer inneren Funktionsweise und ihres Verhältnisses zueinander. Aus diesem Grund ist das in erster Linie vom Europäischen Parlament vorgebrachte Argument, daß im Ministerrat die Staaten und im Parlament die Bevölkerung repräsentiert werden sollten (Modell USA), nicht ausreichend. Lediglich hinsichtlich der Zusammensetzung des Parlaments selbst läßt sich aus unserer Sicht aus der Tatsache, daß dieses Organ direkt gewählt ist und es daneben noch eine Staatenkammer gibt, aus Verhältnismäßigkeitsgründen argumentieren, daß das Europäische Parlament dem demokratischen Ideal bestmöglich entsprechen sollte; d.h. das Gewicht der Stimmen der WählerInnen sollte annähernd gleich sein ("one person one vote"). Nicht aus föderalismustheoretischen, sondern aus genuin demokratiepolitischen Erwägungen sollte dieses Prinzip jedoch insoweit eingeschränkt werden, als eine Mindestanzahl von Abgeordneten (z.B. drei) auch für die kleinsten Staaten zu gewährleisten ist, um eine annähernd adäquate Vertretung des politischen Spektrums zu garantieren.

Betreffend die hier diskutierte Frage der Reform der qualifizierten Mehrheit kann aus den obigen Überlegungen die Idee der "doppelten Mehrheit" in Kombination mit einer Neubewertung der Stimmgewichte unterstützt werden. Allerdings sollte dies lediglich insoweit erfolgen als damit aus realpolitischen Gründen die erwähnten Anomalien vermieden werden,

während die Funktion des Rates als Staatenkammer und daher mit einer starken Übergewichtung der kleineren Staaten erhalten bleiben sollte.

Schlußbemerkung

Die hier präsentierten zentralen Themen der EU-Institutionenreform machen deutlich, daß zumindest die aktuelle Diskussion im Vorfeld der Regierungskonferenz 1996 wesentliche Verbesserungen zum Gegenstand hat: mit Präsidentschaft, demokratischer Repräsentation, Verfahrensablauf und Quoren sind die grundlegenden Dimensionen des politischen Systems der Union angesprochen. Darüber hinaus kann die Forderung nach einer Abkehr vom demokratiepolitischen "muddling through" als ein wesentliches Anliegen der zahlreichen Expertenbeiträge bezeichnet werden.²⁸

Im Lichte des altbekannten Streits um große Sprünge ("saut qualitatif") versus kleine Schritte ("incrementalism") belegen die oben diskutierten Vorschläge zur Institutionenreform nichtsdestotrotz, daß in zentralen Bereichen bedeutende Verbesserungen schon durch relativ pragmatische oder zumindest nicht wirklich revolutionäre Veränderungen erreicht werden könnten. Womit sich die vielfach kritisierte "Politik der kleinen Schritte" entschieden verfolgt letzten Endes doch noch als erfolgreiche Strategie zur Durchsetzung einer demokratischen und funktionsfähigen Union erweisen könnte.

Anmerkungen

¹. Für einen Überblick in dieser Zeitschrift vgl. die Beiträge von R. Toulemon und O. Schmuck in *integration* 2 (1995) und F. Franzmeyer und M. Jopp in *integration* 3 (1995).

². Auf verschiedene andere interessante Fragen wie etwa die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, der Einfluß desselben auf wichtige Ernennungen auf EG-Ebene, die Anzahl der Kommissionsmitglieder, die Zukunft des Regionalausschusses, die Bestimmungen über die Gerichtshöfe, das Initiativmonopol der Kommission, die Komitologie, die Transparenz der Ratsverhandlungen und die Umsetzung des EG-Rechts können wir daher nicht eingehen. Zu den "strukturellen" wie auch allen hier ausgesparten institutionellen und Verfahrensfragen siehe jedoch unseren umfassenden Forschungsbericht an das österreichische Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (Juli 1995), der im Oktober 1995 unter dem Titel "European Union: Democratic Perspectives After 1996" als Band 13 der Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen der Wirtschaftsuniversität Wien im Service-Fachverlag erscheinen wird.

³. SEK(95) 731 endg.

⁴. PE Dok. 190.441, basierend auf Bericht A4-0102/95 vom 4. 5. 1995 des Institutionellen Ausschusses.

⁵. PE 203.601/endg.2 A3-0064/94.

⁶. Dok. 5082/1/95. Wir zitieren von einer früheren Version, die als Dok. SN 1821/95 OR.F am 14. 3. 1995 in Umlauf gesetzt wurde.

⁷. "Bericht des Gerichtshofs über bestimmte Aspekte der Anwendung des Vertrages über die Europäische Union" von Mai 1995, "Beitrag des Gerichts Erster Instanz im Hinblick auf die Regierungskonferenz" vom 17. 5. 1995.

⁸. "Stellungnahme zu der Revision des Vertrages über die Europäische Union", CdR 136 /95 (SP) HB/M/CW/R/ms vom 20. 4. 1995.

⁹. "Die Regierungskonferenz 1996 Die Rolle des Wirtschafts- und Sozialausschusses", CES 273/95 fin F/NF/hm vom 4. 5. 1995.

¹⁰. "A Proposal for a European Constitution", Report by the ECG, Dezember 1993.

¹¹. Werner Weidenfeld (Hrsg.), Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 1994.

¹². In: CEPS Special Report N° 6 "Preparing for 1996 and a Larger European Union: Principles and Priorities", Brüssel 1995.

¹³. "L'Équilibre entre les États membres", in: Volume in honour of Niels Ersbøll, Brüssel, Oktober 1994, S. 56-80.

¹⁴. Erschienen in: European Law Journal 3/1995 und Revue Trimestrielle de Droit européen 2/1995.

¹⁵. Federal Trust Papers N° 3, Juni 1995. Der Hauptautor war John Pinder, unterstützt von David Martin, MdEP, Karel De Gucht und Andrew Duff.

¹⁶. Rapport d'information n° 224, deuxième session extraordinaire 1994-1995, Berichterstatter: Yves Guéna.

¹⁷. Um den Anmerkungsapparat nicht zu überlasten, werden im anschließenden Text die Belegstellen in den genannten Beiträgen nicht genau zitiert, sondern lediglich auf die oben in *Kursiv*-Schrift gesetzten Beitragsautoren hingewiesen; siehe jedoch die in FN 2 zitierte Studie.

¹⁸. Agence Europe, 1. 2. 1995, S. 2.

¹⁹. Siehe auch Philipp Séguin, Präsident der französischen Nationalversammlung, zitiert in Agence Europe, 8. 12. 1994, S. 5.

²⁰. Siehe Kommissionsbericht, SEK(95) 731, S. 16. Auch in der Reflexionsgruppe zeichnet sich mittlerweile Übereinstimmung gegen eine dritte Kammer ab, Progress Report from the Chairman of the Reflection Group on the 1996 IGC, SN 509/1/95 rev. 1 (REFLEX 10), Madrid, 1. September 1995, S. 10.

²¹. Die völlige Abschaffung des Einflusses der Regierungen über den Rat (also das Zweikammern-System mit EP und einer Kammer aus nationalen ParlamentarierInnen) scheidet unseres Erachtens aus realpolitischen Gründen unter den ernsthaft zu erörternden Überlegungen aus.

²². Demgegenüber liegt bislang die Entscheidung darüber, ob das in der Geschäftsordnung des Rates verankerte "vote ad referendum" zur Anwendung kommt, gerade wiederum bei den Ratsmitgliedern. Nehmen diese die Möglichkeit, zugunsten der Rücksprache mit ihrem politischen System ein vorerst noch reversibles Votum abzugeben, nicht in Anspruch

(was den Normalfall darstellt), so ist dies nicht mehr rückgängig zu machen.

²³. Weil Ministerabberufungen eine beträchtliche Hürde darstellen und das Votum eines einzelnen Mitglieds auch keineswegs immer das Gesamtergebnis ändert, wäre wohl keine konstante Störung des politischen Ablaufs auf Unionsebene zu befürchten.

²⁴. Diese Veränderung betreffe v.a. Entscheidungen in Hinblick auf Unionsbürgerschaft, Strukturfonds und internationale Abkommen.

²⁵. Vgl. die aufschlußreiche und lange Liste, die die Kommission in ihrem Bericht zusammengestellt hat: Anhang 7 zu SEK(95) 731.

²⁶. Der jüngst veröffentlichte Zwischenbericht der Reflexionsgruppe spricht von Konsens hinsichtlich der Aufrechterhaltung des Einstimmigkeitserfordernisses für Änderungen des Primärrechtes, Progress Report, a.a.O. (FN 20), S. 11.

²⁷. Siehe dazu ausführlich den Abschnitt "Flexibility Within Unity" in Falkner und Nentwich, a.a.O. (FN 2); vgl auch Toulemon, a.a.O. (FN 1).

²⁸. Die aufmerksame Lektüre des Zwischenberichts der Reflexionsgruppe ergibt allerdings, daß sich für die meisten der hier diskutierten Themenbereiche zumindest bislang kein politischer Konsens für weitgehende Veränderungen des Status Quo abzeichnet (a.a.O., FN 20).