



Carsten Berg  
Georg Kristian Kampfer  
(Hrsg.)

# VERFASSUNG FÜR EUROPA

Der Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger



Carsten Berg  
Georg Kristian Kampfer  
(Hrsg.)

# VERFASSUNG FÜR EUROPA

Der Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger





Bibliographische Informationen Der Deutschen Bibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen  
Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über  
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Herausgeber	JEF-Deutschland e.V.
Redaktionsleitung	Carsten Berg/Georg Kristian Kampfer
Verlag	W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG Postfach 10 06 33, 33506 Bielefeld
Gesamtherstellung	W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld
Umschlaggestaltung:	Christiane Zay
Layoutentwurf	Ann-Kathrin Fischer

ISBN 3-7639-3210-0  
Bestell-Nr. 60.01.515

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.  
Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist  
ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar.  
Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmun-  
gen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Herausgeber, die Autoren und der Verlag haben sich bemüht, die in dieser  
Veröffentlichung enthaltenen Angaben mit größter Sorgfalt zusammenzustellen.  
Sie können jedoch nicht ausschließen, dass die eine oder andere Information auf  
irrtümlichen Angaben beruht oder bei Drucklegung bereits Änderungen einge-  
treten sind. Aus diesem Grund kann keine Gewähr und Haftung für die Rich-  
tigkeit und Vollständigkeit der Angaben übernommen werden.

© 2004 W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG  
Bielefeld 2004  
Printed in Germany

Abdruck der Auszüge aus dem „Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa“ des Europäischen Konvents mit freundlicher Genehmigung des Amtes für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

© Europäische Gemeinschaften, 2003, Amtsblatt der Europäischen Union, „Mitteilungen und Bekanntmachungen“, Reihe C 169 vom 18. Juli 2003.

Verbindlich ist ausschließlich das in den gedruckten Ausgaben des Amtsblattes der Europäischen Union veröffentlichte Gemeinschaftsrecht.

Die in diesem Kommentar dargelegten Informationen und Ansichten sind die der Autoren und beinhalten nicht den offiziellen Standpunkt der Europäischen Gemeinschaften. Die Verantwortung für den Inhalt des „Entwurfs für einen Vertrag für eine Verfassung für Europa“ obliegt vollständig dem Europäischen Konvent, einem unabhängigen Organ, das zur Vorbereitung der Reform der Europäischen Union einberufen wurde.



INHALTSVERZEICHNIS

Geleitwort <i>Elmar Brok</i>	IX
Über dieses Buch <i>Carsten Berg/Georg Kristian Kampfer</i>	XI
Abkürzungen	XVI
I. Einführung	1
1. Von 1953 bis zur Europäischen Verfassung <i>Annett Jagiela/Beatrice Kolp</i>	1
2. Europa zwischen Gipfeltreffen und Europawahl <i>Nicole Meßmer</i>	7
3. Der Verfassungsentwurf ist die beste Lösung <i>Lutz Hager</i>	11
II. Originaltext	15
VERFASSUNG FÜR EUROPA Abdruck des ersten Teils der Verfassung	16
III. Kommentar	47
1. PRÄAMBEL Einstimmung und Skizze der Befindlichkeit? <i>Georg Kristian Kampfer</i>	48
2. DEFINITION UND ZIELE DER UNION (Artikel 1–6) Auf Zuwachs geschneidert <i>Lutz Hager</i>	54
3. GRUNDRECHTE UND UNIONSBÜRGERSCHAFT (Artikel 7, 8) Die fundamentalen Rechte der Europäer <i>Stephan Korte</i>	65

4. DIE GRUNDPRINZIPIEN DER KOMPETENZORDNUNG (Artikel 9, 10, 17) Alles in bester Ordnung? <i>Christian Wenning/Florian Ziegenbalg</i>	74
5. DIE ZUSTÄNDIGKEITEN DER EU (Artikel 11–16) Was darf die Europäische Union? <i>Christian Wenning/Florian Ziegenbalg</i>	84
6. INSTITUTIONELLER RAHMEN (Artikel 18) Die Europäische Union – ein einzigartiges Projekt <i>Jessika Hazrat/Nicole Meßmer</i>	92
7. DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT (Artikel 19) Demokratischer Goliath ohne Keule? <i>Marc Schreiner</i>	101
8. DER EUROPÄISCHE RAT (Artikel 20, 21) Macht oder Ohnmacht der EU? <i>Jan Kreuz</i>	109
9. DER MINISTERRAT (Artikel 22–24) Ministerrat – die Macht der Europäischen Union <i>Beatrice Kolp</i>	118
10. DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION (Artikel 25–27) Regierung oder nicht Regierung, das ist die föderale Frage! Friedrich Bokern	127
11. DER GERICHTSHOF (Artikel 28) Der Gerichtshof als Motor und Spiegelbild der Integration <i>Reinhard Ruge</i>	136
12. SONSTIGE ORGANE UND EINRICHTUNGEN (Artikel 29–31) Europäisches Parlament, Kommission und Ministerrat – ist das alles? <i>Tobias Schwab</i>	142
13. AUSÜBUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN DER UNION (Artikel 32–38) Es gibt nichts Komplizierteres als eine Vereinfachung <i>Stefan Evers</i>	150
14. DIE GEMEINSAME AUßEN- UND SICHERHEITSPOLITIK (Artikel 39) Eine Stimme für Europa – Europas Stimme in der Welt <i>Anna Lührmann</i>	160

15. DIE GEMEINSAME SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK (Artikel 40) Haushälterin wird Wachhund <i>Sebastian Peter Sass</i>	170
16. BESONDERE BESTIMMUNGEN ZUR VERWIRKLICHUNG DES RAUMS DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS (Artikel 41) Europäische Innen- und Justizpolitik: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein magisches Dreieck? <i>Tamara Ritter</i>	179
17. SOLIDARITÄTSKLAUSEL (Artikel 42) Neues Regelwerk gegen Terror und Katastrophen <i>Sebastian Peter Sass</i>	190
18. DIE VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT (Artikel 43) Wie kommt die Europäische Union rascher voran? <i>Luise Papcke</i>	192
19. DAS DEMOKRATISCHE LEBEN DER UNION (Artikel 44–51) Wie bürgernah wird Europa? <i>Jan Seifert</i>	199
20. DIE FINANZEN DER UNION (Artikel 52–55) Der Weg von den Budgetrechten über die Europasteuer hin zu einer engeren Union? <i>Annegret Katharina Schäfer</i>	209
21. DIE UNION UND IHRE NACHBARN (Artikel 56) Die EU – ein stabilisierender Faktor in der Welt <i>Anna Lührmann</i>	218
22. ZUGEHÖRIGKEIT ZUR UNION (Artikel 57–59) Jedem Anfang wohnt ein Zauber inne, jedem Ende ... <i>Florentina Bodnari</i>	221
IV. Autoren	230
V. Danksagung	233



GELEITWORT  
des Europaparlamentariers und  
ehemaligen Konventsmitglieds Elmar Brok

Die Tatsache, dass der Konvent zur Zukunft Europas eine europäische Verfassung geschaffen hat, ist angesichts der unterschiedlichen Verfassungstraditionen der europäischen Mitgliedstaaten ein beachtlicher Schritt. Dass die Verfassung auf den Willen der Staaten und der Bürger gestützt ist, verleiht ihr eine doppelte Legitimität. Der mehrheitlich von Parlamentariern besetzte Verfassungskonvent hat in den 16 Monaten des Streitens und der gelegentlichen Frustration weitgehende Kompromisse errungen. Sein beeindruckendes Ergebnis, ein Entwurf über eine „Verfassung für Europa“, zeigt, dass ein Konvent die Probleme Europas mit großer Überlegenheit gegenüber den herkömmlichen Regierungskonferenzen lösen kann.

Ein Leitmotiv der europäischen Verfassung ist die Balance. Dass der Verfassungskonvent ein gut ausbalanciertes Ergebnis vorgelegt hat, zeigt sich vor allem bei dem Verhältnis zwischen der Ebene der Europäischen Union und der nationalen Ebene. In der „Verfassung für Europa“ wurde der Grundsatz verankert, dass das, was gemeinschaftlich besser gelöst werden kann, auf die Unionsebene gehört und alle übrigen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Dieses so genannte Subsidiaritätsprinzip soll durch einen „Frühwarnmechanismus“ und ein „Klagerecht“ für nationale Parlamente und deren Kammern gesichert werden. Damit wurde einer zentralen Forderung der deutschen Bundesländer entsprochen, denn mit dieser Regelung ist auch der Bundesrat in Deutschland bei einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zur Klage befugt.

Der Verfassungskonvent war auch ein historischer Konvent. Er war von parlamentarischen und demokratischen Elementen geprägt. Sein Ergebnis ist ein qualitativer Sprung. Dem Konvent ist es gelungen, in relativ kurzer Zeit einen Plan zu entwerfen für eine Europäische Union, die auch mit 25 Mitgliedern innerhalb Europas und gegenüber der Welt handlungsfähig ist. Die „Verfassung von Europa“ macht die Union durchschaubar, sie stärkt den Bürger in seinen Rechten und misst den nationalen Parlamenten große Bedeutung bei. Das Erreichte ist damit mehr als der kleinste gemeinsame Nenner aller damals im Konvent versam-

melten Interessen. Mit der Charta der Grundrechte wird die Europäische Union zu einer Wertegemeinschaft mit dem Bürger im Zentrum.

Die Regierungskonferenz, die nun über das Schicksal der europäischen Verfassung entscheiden soll, begann am 4. Oktober 2003 in Rom. Am 13. Dezember 2003 drohte sie zu scheitern. Doch nach dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 25. und 26. März 2004 in Brüssel sehen die nächsten Monate erfolversprechend aus. Schließlich wird keiner der EU-Staats- und Regierungschefs die Verantwortung übernehmen, die Verfassung „sterben“ zu lassen.

Die irische Ratspräsidentschaft wird die Verfassungsdiskussion auf Regierungsebene bis spätestens am 17./18. Juni 2004 zu einem erfolgreichen Ende bringen. Im Endeffekt steht dann aber die schwierigste Stufe des Verfassungsprozesses noch bevor, denn die Verfassung muss von allen europäischen Parlamenten und durch etwaige Volksabstimmungen angenommen werden. Dieser Prozess wird die „Verfassung für Europa“ noch stärker in das Licht der Öffentlichkeit rücken, denn nur so kann es zu einer erfolgreichen Annahme der Verfassung kommen, mit dem Ergebnis, dass die Transparenz, Demokratie und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union von da an garantiert wird. Schließlich sind es die Bürgerinnen und Bürger, die die „Verfassung für Europa“ verstehen sollen.

Brüssel, im April 2004

Elmar Brok

## ÜBER DIESES BUCH

„[...] ja, wir können träumen und diesen Traum von Europa vermitteln.“

Giscard d'Estaing bei der Eröffnung  
des Verfassungskonvents am 28. Februar 2002

„VERFASSUNG FÜR EUROPA“ heißt es auf der 325 Seiten starken Publikation des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union. Gerade so, als wolle der Herausgeber des mächtigen Werkes aus dem Jahr 2003 den Leser<sup>1</sup> vor überflüssigen Details bewahren, wurden über den drei fett gedruckten Begriffen in kleinen Buchstaben die Worte „Entwurf“ und „Vertrag“ gedruckt. Die Europaexperten wissen, dass die VERFASSUNG FÜR EUROPA nur ein Entwurf und aus juristischer Sicht nicht mehr als ein Vertrag ist. Doch hinter dem Gewirr von weit über 300 Artikeln verbirgt sich etwas Faszinierendes und Mächtiges, ein Regelwerk, von dem jeder Bürger – in diesem Buch geschlechtsneutral verwandt, denn „der Bürger“ kann natürlich auch weiblich sein – Kenntnis erlangen sollte. Es handelt sich um das Fundament unserer Gesellschaft in einem zukünftigen Europa mit 500 Millionen Bürgern, die Basis der größten Wirtschaftsgemeinschaft der Welt, die Grundlage für einen friedlichen Zusammenschluss von 27 Völkern.

In den Jahren 2002 und 2003 trat eine Versammlung europäischer Politiker in der belgischen Hauptstadt Brüssel zusammen, um einen historischen Schritt zu wagen. Offiziell hatte man der Versammlung, der 97 Männer und 19 Frauen angehörten, den Namen „Europäischer Konvent zur Zukunft Europas“ gegeben. Inoffiziell taufte sich der Zukunftskonvent um in „Verfassungskonvent der Europäischen Union“. Sein Ergebnis war nicht, wie beabsichtigt, nur eine Neuordnung der Verträge, sondern viel mehr: die VERFASSUNG FÜR EUROPA.

„[...] der Text, den ich Ihnen vorlege, ist das Ergebnis sechzehnmonatiger gemeinsamer Anstrengungen. [...] Unser Vorschlag ist insofern ehrgeizig, als er über das hinausgeht, was allgemein für möglich gehalten wurde. Dieser Entwurf eines Verfassungsvertra-

---

<sup>1</sup> Sämtliche maskuline Formen werden geschlechtsneutral verwandt, denn sie implizieren zugleich eine weibliche Besetzung.

ges ist ein harmonisches Bauwerk. Ein Bauwerk, weil es ein Werk aus einem Guss darstellt [...]. Harmonisch, weil wir sorgfältig darauf geachtet haben, ein optimales Gleichgewicht zwischen der Rolle der Union und der Rolle der Mitgliedstaaten herzustellen und dabei gleichzeitig die Möglichkeit einer späteren Weiterentwicklung offen zu halten, die – ohne abrupte Änderungen, ohne Abenteuer – immer wieder zu einem Gleichgewicht führen soll.“

Giscard d'Estaing am 20. Juni 2003 in Thessaloniki

Mit diesen Worten überreichte der ehemalige Staatspräsident Frankreichs, Valéry Giscard d'Estaing, erhobenen Hauptes und nicht ohne Stolz, als Präsident des Verfassungskonvents den Staats- und Regierungschefs Europas am 20. Juni 2003 in Thessaloniki (Griechenland) das Konventsergebnis. Denn nach geltendem europäischen Recht entscheiden die Staats- und Regierungschefs über eine Veränderung der Grundstruktur der Europäischen Union. Valéry Giscard d'Estaing ermahnte die Regierungsoberhäupter zur Disziplin: „Ich möchte betonen, dass der Entwurf nun in Ihren Händen liegt, dass Sie als europäische Staats- und Regierungschefs über ihn entscheiden, denn es geht nicht mehr nur um technische Details, sondern um das Schicksal der Verfassung.“

Nun laufen – von der europäischen Öffentlichkeit fast unbemerkt – die Verhandlungen für eine europäische Verfassung. Eine Einigung bei einem Treffen der europäischen Regierungsoberhäupter am 13. Dezember 2003 in Brüssel scheiterte. Dennoch steht fest, dass es keine Alternative gibt und eine Einigung nur noch eine Frage der Zeit ist.

„[...] über 82 Punkte haben wir uns geeinigt. Es gibt einen gemeinsamen, von allen Regierungen akzeptierten Text.“

Silvio Berlusconi nach der Regierungskonferenz  
in Brüssel am 13. Dezember 2003

Bei ihrem zweiten Gipfeltreffen am 25. und 26. März 2004 in Brüssel bekräftigten die Staats- und Regierungschefs in den Schlussfolgerungen ihre Entschlossenheit, eine Einigung über die europäische Verfassung zu erzielen, „damit die Union den Erwartungen ihrer Bürger besser gerecht werden und eine effizientere Rolle in der Welt spielen kann“. Damit standen sie im Einklang mit der überwiegenden Mehrheit der europäischen

Bevölkerung. So hatten sich im Januar 2004 in einer Eurobarometer-Umfrage 77% aller europaweit Befragten für eine europäische Verfassung ausgesprochen.

Eine europäische Verfassung ist sowohl von ihrer rechtlichen und politischen Bedeutung als auch von ihrer Ausrichtung auf die Bürger nicht mit den bisherigen Verträgen der Europäischen Union gleichzusetzen. Sie schafft unter anderem die Voraussetzungen für eine lebendige Demokratie auf europäischer Ebene. In einer Verfassung verständigen sich die Bürger über Inhalt, Grenzen, Organisation, Ausgestaltung und Verteilung politischer Macht. Wenn die Europäische Union in Zukunft nicht mehr nur eine Union der Staaten, sondern auch eine Union der Bürger sein soll, dann müssen wir, die Bürger, auch die Inhalte der Verfassung verstehen. Dazu dient dieser Taschenkommentar.

Die VERFASSUNG FÜR EUROPA gliedert sich in die Teile I bis IV, aber nur Teil I der Originalverfassung wird hier kommentiert. Denn für eine erste Reise durch die Verfassung reicht es aus, wenn man sich auf den Hauptteil konzentriert. Der zweite Teil der Verfassung enthält die Charta der Grundrechte, der dritte Teil die Bestimmungen zu den Politikfeldern der Union und der vierte Teil die üblichen Schlussklauseln. Auch wenn die letzten drei Teile nicht abgedruckt sind, so wird doch in verständlicher Weise auf diese Bezug genommen, ohne dass deren Ansicht notwendig wird. Dort, wo bis zum Erscheinen dieses Buches aufgrund der Verhandlungen der Konferenz seit ihrem Beginn am 4. Oktober 2003 Änderungen vorgenommen wurden, wird dies besonders erwähnt.

Dieses Buch ist das Ergebnis eines einjährigen Projektes der Jungen Europäischen Föderalisten. In dessen Zentrum stand eine 15-köpfige Redaktion, welche 24 europäerfahrene junge Autorinnen und Autoren aus der gesamten Bundesrepublik betreute. Zum Austausch und zur Vertiefung der gewonnenen Erkenntnisse fand im Oktober 2003 in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Bundesjugendring in Berlin eine gemeinsame Klausurtagung von Autoren und Redaktion statt. An dieser nahmen auch die ehemaligen Konventsmitglieder Professor Jürgen Meyer und MdB Peter Altmaier, der Brüsseler Korrespondent der Süddeutschen Zeitung Christian Wernicke, der Politologe Professor Wolfgang Wessels, der Referatsleiter Europapolitik des Bundesfinanzministeriums Dr. Andreas Hermes und Daniel Göler als Vertreter des Instituts für Europäische Politik teil.

Am Ende steht dieses Buch. Es kommentiert die VERFASSUNG FÜR EUROPA allgemein verständlich und erhebt nicht den Anspruch, juristischen Feinheiten zu genügen. Die europäische Fachsprache wird nur dann verwendet, wenn dies zur Klarheit und Präzision erforderlich ist. Dabei wird sie so gebraucht, dass auch der Nicht-Europarechtler, der Politik- oder Jurastudent zu Beginn seines Studiums oder der nur beiläufig interessierte, aber aufgeweckte Bürger sie verstehen kann.

„Wer in dem Europa von morgen seine Rechte nicht kennt, wird diese nicht wahrnehmen. Wer die Organisation und Funktionsweise der Bürgervertretung in der Europäischen Union nicht versteht, wird machtlos.“

Aus der Projektbeschreibung zu diesem Buch

Eine klare Übersicht und Konzentration auf das Wesentliche der VERFASSUNG FÜR EUROPA standen im Vordergrund der Bearbeitung. Für Kritik und Anregungen sind wir jederzeit dankbar.

Berlin, im April 2004

Carsten Berg & Georg Kristian Kampfer

---

Dieses Buch entstand unter redaktioneller Mitarbeit von

Ann-Kathrin Fischer

Annett Jagiela

Beatrice Kolp

Miriam Rupprecht

Ivo Mechtel

Yoriko Rach

Jens Jensen

Nicole Meßmer

Feodora von Franz

Friedrich Bokern

Jan Schubert

Andrea Kämpf

Georg Philipp Kössler

## ABKÜRZUNGEN

AdR	Ausschuss der Regionen der Europäischen Union
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BSP	Bruttosozialprodukt
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGV/EG-Vertrag	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
ESZB	Europäisches System der Zentralbanken
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Euratom	Euratom Europäische Atomgemeinschaft
Eurojust	Europäische Stelle für justizielle Zusammenarbeit
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUV/EU-Vertrag	Vertrag über die Europäische Union
EZB	Europäische Zentralbank
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GKI	Gemeinsame Kontrollinstanz von Europol
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
NATO	North Atlantic Treaty Organization (Nordatlantikvertragsorganisation)
NOA	Nicht-obligatorische Ausgaben
OA	Obligatorische Ausgaben
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
VZ	Verstärkte Zusammenarbeit
WEU	Westeuropäische Union
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss

## I. Einführung

### **Von 1953 bis zur Europäischen Verfassung**

Die Schreckgespenster Europas sind seine Verträge. Denn in den letzten 50 Jahren wurden die Grundlagen der Europäischen Union durch mächtige Vertragswerke weiter entwickelt, geändert und ergänzt. So entspricht die Union heute einem Gesetzesberg mit mehreren hundert Artikeln, Protokollen und Erklärungen. Es verwundert daher nicht, dass kein Bürger Europas mehr nachvollziehen kann, wer eigentlich wofür zuständig ist.

Die Diskussion über eine europäische Verfassung ist dabei so alt wie die Geschichte der europäischen Integration selbst. Bereits im Jahre 1953 gab es – auf Anregung von Jean Monnet und Paul Henri Spaak – den Entwurf eines Vertrages zur Errichtung einer Satzung der Europäischen Gemeinschaft. Dieser wurde jedoch vom französischen Parlament abgelehnt. Der Entwurf nannte Bereiche, in denen die Gemeinschaft zuständig sein sollte, ging auf die Beziehungen der Gemeinschaft zu Drittstaaten ein und sollte schließlich zur Einsetzung von Gemeinschaftsorganen führen. Im Jahre 1957 wurde dann endlich durch die Unterzeichnung der Römischen Verträge eine europäische Wirtschaftsgemeinschaft geschaffen.

Einen Meilenstein in der Geschichte stellte der 1984 vom Europäischen Parlament vorgelegte Vertragsentwurf zur Gründung der Europäischen Union dar. Dieser, auch als „Spinelli-Entwurf für eine Verfassung der Europäischen Union“ bekannt gewordene Vertrag, hatte bereits die Form einer richtigen Verfassung. Er enthielt Grundrechte, institutionelle Bestimmungen, Ziele und Zuständigkeiten der Union. Mangels Mitwirkung der mitgliedstaatlichen Regierungen mündete auch der Spinelli-Entwurf nicht in einem Ratifizierungsprozess der Parlamente. Ansätze des Entwurfes gingen aber in den Dogenbericht ein, der wiederum die Grundlage für die Einheitliche Europäische Akte darstellte. Diese trat 1987 in Kraft und reformierte alle bestehenden Verträge.

Nach der Einheitlichen Europäischen Akte folgte 1992 der Maastrichter Vertrag, der den Grundstein für die Europäische Union und die Einführung des Euro legte. Bereits wenige Jahre später, im Jahr 1997, einigten

sich die Staats- und Regierungschefs auf den Vertrag von Amsterdam, der vor allem durch institutionelle Neuerungen und effizientere Entscheidungsverfahren die Europäische Union auf die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa vorbereiten sollte. Er wurde jedoch nicht allen Erwartungen gerecht, so dass der Vertrag von Nizza Ende 2000 noch offene Fragen, die so genannten „Left-Overs von Amsterdam“, klären sollte. Dies betraf vor allem die Fragen der Legitimität, Effizienz und Transparenz in der Union. Die wichtigste Errungenschaft stellte die Aufstellung der Grundrechtecharta dar. Doch das eigentliche Ziel wurde auch in Nizza nicht erreicht: die Europäische Union (EU) grundlegend zu reformieren.

### **Erklärung zur Zukunft Europas**

Spätestens seit den Verhandlungen in Amsterdam und Nizza war klar: Die Vertragsbasis der EU sollte auf eine Weise neu gestaltet werden, bei der die Aufgabenteilung und Zuordnung von Verantwortung zwischen Union und Mitgliedstaaten für den Bürger nachvollziehbar wird. Nicht zuletzt sollte hierdurch auch die Handlungsfähigkeit der europäischen Institutionen gestärkt werden. In diesem Sinne wurde auf deutsch-italienische Initiative hin dem Vertrag von Nizza eine Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union angehängt. Mit einer klar strukturierten Gewaltenteilung und einem vereinfachten Vertragswerk sollte die EU bis 2004 nun endgültig fit für die Osterweiterung gemacht werden. Diese Reformagenda wurde seitdem deutlich ausgeweitet. Zudem wurde der Beschluss gefasst, die Reformen nicht allein durch Regierungsvertreter, sondern in einem von Parlamentariern dominierten Konvent vorbereiten zu lassen. Grund hierfür war die Einsicht, dass die alte Methode der zwischenstaatlichen Verhandlung, die so genannte intergouvernementale Verhandlung, eine Weiterentwicklung der EU blockieren würde. Das wurde schon in Nizza deutlich, denn dort „rauften“ sich die Staats- und Regierungschefs nächtelang, um die Institutionen und Verfahren den Erfordernissen der bevorstehenden Osterweiterung anzupassen.

Mit der Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union legte der Europäische Rat von Laeken am 15. Dezember 2001 den Grundstein für ein in der europäischen Geschichte bisher einmaliges Vorhaben: die Erarbeitung einer Europäischen Verfassung durch einen Konvent.

In seiner Konzeption war der Konvent ein Experiment: Durch offene Debatten sollte eine Verfassung für Europa im Lichte der Öffentlichkeit entstehen. Der Konvent erinnerte an den europäischen Grundrechtekonvent aus dem Jahr 2000, welcher unter der Leitung von Roman Herzog die europäische Grundrechtecharta entwickelte. Der Verfassungskonvent hatte insbesondere die Aufgabe, nun die zukünftige Gestalt und Organisation der EU zu entwerfen. Die Laekener Erklärung enthielt eine ganze Menge von Fragen, welche in die Diskussionen des Konvents einfließen sollten.

### **Zusammensetzung des Verfassungskonvents**

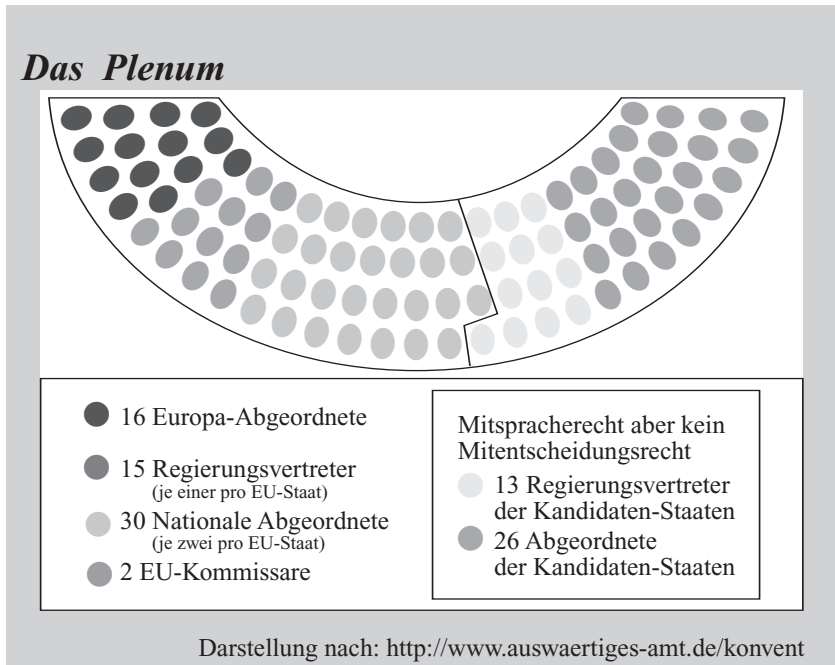
Der Verfassungskonvent setzte sich aus einem Plenum und einem Präsidium zusammen. Das Präsidium bestand aus drei Personen: dem Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing und seinen zwei Stellvertretern. Diesen standen neun Mitglieder des Plenums zur Seite. Die Aufgabe des Präsidiums war es, die Regeln für die Arbeitsweise des Konvents festzulegen, öffentliche Debatten auszuwerten, dem Plenum neue Anstöße zu geben und Arbeitsgrundlagen für die Plenartagungen zu erstellen. Unterstützt wurde das Präsidium von einem eigenen Sekretariat.

Das Plenum bestand aus insgesamt 102 Mitgliedern: 15 Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten, 30 nationalen Parlamentsabgeordneten der Mitgliedstaaten, 16 Abgeordneten des Europäischen Parlamentes, zwei Mitgliedern der Kommission, 13 Regierungsvertretern der Beitrittsländer ohne Stimmrecht und 26 Parlamentsabgeordneten der Beitrittsländer ohne Stimmrecht. Dadurch wurden vier Legitimationsebenen in den Prozess eingebunden: So vertraten die nationalen Parlamentarier die Bürger der Mitgliedstaaten und die Europaparlamentarier das Volk der Union.<sup>1</sup> Die Vertreter der Regierungen repräsentierten nationalstaatliche Interessen und die Vertreter der Kommission das europäische Gemeinschaftsinteresse.

Im Plenum wurde vor allem diskutiert und erörtert, aber nicht abgestimmt.

---

<sup>1</sup> Vgl. zum Volksbegriff: Kleger, Heinz/Karolewski, Ireneusz Pawel/Munke, Matthias (2002): Europäische Verfassung: Zum Stand der europäischen Demokratie im Zuge der Osterweiterung, 2. Aufl. – Münster; Hamburg; London, S. 294.



### Arbeitsweise des Verfassungskonvents

Die Konventsmitglieder erstellten einen Zeitplan mit drei Arbeitsphasen. In der ersten Phase (28.02.2002–12.06.2002) übten sich die Delegierten im Zuhören und „Brainstormen“: In einer großen allgemeinen Debatte wurden Visionen, Ziele und Ideen bezüglich der europäischen Institutionen, Aufgaben und Entscheidungsmechanismen ausgetauscht. Dabei hatten auch zivilgesellschaftliche Organisationen die Möglichkeit, sich einzubringen. Außerdem entschieden sich die Konventsmitglieder in dieser Phase dazu, nicht nur – wie von den Staats- und Regierungschefs ursprünglich gefordert – Empfehlungen zu erarbeiten. Sie einigten sich vielmehr darauf, einen umfassenden europäischen Verfassungsentwurf zu präsentieren. Ein Vorentwurf eines Verfassungsvertrages wurde dann auch in der zweiten Phase der europäischen Öffentlichkeit vorgestellt.

Die zweite Phase (12.09.2002–06.02.2003) war von substantiellen Diskussionen geprägt. Die Konventsmitglieder diskutierten in verschiedenen Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen und stellten ihre Schlussberichte anschließend im Plenum des Konvents vor. Dabei beschäftigten sie sich mit Ordnungs- und Strukturfragen, wie zum Beispiel, ob die Grundrechtecharta in die Verfassung aufgenommen oder inwiefern die nationalen Parlamente stärker integriert werden sollten. Dabei wurde jedoch nicht über die Reform der einzelnen Institutionen gesprochen. Diese Diskussion sowie die Debatte um einzelne Politikbereiche, wie zum Beispiel der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), wurden vom Konventspräsidium aus strategischen Gründen in die dritte Phase verschoben. So sollten unruhige Debatten vorerst verhindert werden.

In der dritten Phase (27.02.2003–14.06.2003) schließlich mussten alle relevanten Vorschläge und verbleibenden „heißen Eisen“ analysiert und auf ihre politische Durchsetzbarkeit geprüft werden. Dies erfolgte in unerwarteter Disziplin.

Obleich die Mitglieder des Konvents noch uneinig über den Aufbau und die Arbeitsweise der einzelnen europäischen Institutionen und die Entscheidungsverfahren waren, nahmen sie am 13. Juni 2003 im Konsensverfahren ein vorläufiges Schlussdokument an. Diesen *Entwurf für eine Verfassung für Europa* überreichte der Konventspräsident Valéry Giscard d’Estaing am 20. Juni 2003 den Staats- und Regierungschefs bei ihrer Tagung in Thessaloniki (Griechenland). Vollständigkeit erlangte das „historische Dokument“ – wie Außenminister Joschka Fischer es nannte – erst am 10. Juli 2003, nachdem auch Teil III des Verfassungsentwurfes (Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union) vom Konvent angenommen wurde.

### **Inhalt des Verfassungsentwurfs**

Vollständig sieht der Verfassungsentwurf nun so aus: Er besteht aus vier Teilen, sechs Protokollen und zwei Erklärungen.<sup>2</sup> Vor all den guten Dingen steht natürlich eine Präambel, welche faszinierenderweise aus nur einem Satz besteht.

---

<sup>2</sup> Während die Protokolle rechtliche und verbindliche Bestandteile des Verfassungsentwurfes sind, sind die beiden Erklärungen eher als eine Art Versprechen zu verstehen.

Im so genannten ersten Teil des Verfassungsentwurfes werden die Grundlagen der Union geklärt: Es geht zum Beispiel um die Werte, Ziele und Grundrechte der EU, die Institutionen der EU, aber auch darum, welche Aufgaben die Union allein oder in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zu erfüllen hat. Hier steht auch, wie diese Kompetenzen ausgeübt werden; welche Instrumente der Union und den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, um ihre Aufgaben umzusetzen. Zu den Grundlagen des ersten Teils des Verfassungsentwurfes zählen auch Artikel über die Finanzierung der Union und über ihr Verhältnis zu den Nachbarn. Daneben gibt es zudem einen „Rauswurfartikel“ und einen – nennen wir ihn einmal so – „Scheidungsparagrafen“. Dieser regelt erstmals den Austritt eines Mitgliedstaates aus der Europäischen Union. Hat ein Mitglied kein Interesse mehr an einer Mitgliedschaft auf die Union, kann es sich somit ganz formal auch von der Gemeinschaft trennen.

Seit langem wurde in der EU darüber gestritten, ob Europa überhaupt eine eigene Grundrechtecharta braucht. Im Verfassungskonvent waren die Mitglieder schon einen Schritt weiter, denn sie stritten nicht mehr über das „ob“, sondern um das „wo“. Im zweiten Teil des Verfassungsentwurfes fand schließlich die Charta der Grundrechte der Union nun endlich ihr neues „Zuhause“.

Im dritten Teil des Verfassungsentwurfes geht es ans „Eingemachte“, denn dort steht das „Wer, wie und wo“ der Europäischen Politik, das heißt Akteure, Verfahren und Zuständigkeiten. Zum Beispiel kann dort nachgelesen werden, dass in Sachen Beschäftigungs- oder Sozialpolitik die Mitgliedstaaten und die EU nur ihre Arbeit koordinieren. Bei der Geldpolitik haben die Mitgliedstaaten dagegen gar nichts mehr zu sagen, denn hier ist ausschließlich das Europäische System der Zentralbanken zuständig.

Im letzten Teil des Verfassungsentwurfes finden sich die „Schlussbestimmungen“. Hier steht zum Beispiel ein Artikel über die gemeinsamen Symbole der Europäer. Auch steht hier, wann die Verfassung in Kraft tritt: wenn alle europäischen Mitgliedstaaten rechtsverbindlich zustimmen.

## Europa zwischen Gipfeltreffen und Europawahl

Obwohl die Staats- und Regierungschefs bereits zu Beginn der Regierungskonferenz im Oktober 2003 wichtige Teile des vom Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs in Frage stellten, hoffte Europa auf einen Kompromiss: „Niemand hat den Eindruck vermittelt, dass er entschlossen ist, die Verfassung scheitern zu lassen“, so die CDU-Vorsitzende Angela Merkel nach dem Spitzentreffen der Europäischen Volkspartei (EVP) in Paris, zehn Tage vor der „abschließenden Sitzung“ der Regierungskonferenz im Dezember 2003.

Leider kam dann doch alles anders als man dachte: Am 13. Dezember 2003, nur 24 Stunden nach Beginn des Gipfeltreffens, wurde es auch schon wieder abgebrochen. Die Verhandlungen über die europäische Verfassung wurden auf unbestimmte Zeit verschoben.

Viele Beobachter des Gipfeltreffens wunderten sich über die Leichtigkeit, mit der die Verhandlungen vertagt wurden. Bereits am Samstagmorgen packten die Staats- und Regierungschefs ihre Sachen und machten sich auf den Nachhauseweg. In Europa erregte die Nachricht der gescheiterten Verhandlungen indes keine größere Aufregung. Außer einigen Europapolitikern, eingefleischten Föderalisten und anderen Enthusiasten rauften sich nur wenige Bürger die Haare über den Aufschub der Verhandlungen. Dies ist umso erstaunlicher, wenn man die Ergebnisse einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2003 betrachtet: Immerhin 70 Prozent der Europäer sprachen sich darin für eine europäische Verfassung aus, nur 13 Prozent lehnten diese ab.<sup>1</sup>

Die nahezu zeitgleich erfolgte Gefangennahme Saddam Husseins sorgte für weitaus größere Schlagzeilen als das Scheitern des Verfassungsgipfels. Europas Bürger schienen weitgehend unbeeindruckt von den Vorgängen in Brüssel, die doch angeblich über ihre Zukunft entscheiden sollten.

Zwei Funktionen sollte die Verfassung erfüllen: Die Neuordnung der Verträge sollte durch institutionelle Reformen die Handlungsfähigkeit in einer EU mit 25 oder mehr Mitgliedstaaten erhalten. Gleichzeitig sollte sie für einen europäischen Gemeinschaftsgeist sorgen, der die Europäer auch gefühlsmäßig zusammenschweißt.

---

<sup>1</sup> Standard Eurobarometer 59 (Juli 2003), unter: [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/eb/eb59\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb59_de.pdf).

Der Konvent zur Zukunft Europas hat in eineinhalb Jahren mit dem Verfassungsentwurf einen Kompromiss erarbeitet, dem die im Konvent versammelten Vertreter aller beteiligten Staaten zustimmen konnten. Selbst wenn später vieles davon wieder in Frage gestellt wurde, war man sich bei der Frage der Machtverteilung zwischen den EU-Organen doch näher gekommen. Nur hinsichtlich der Stimmengewichtung im Ministerrat konnten die Staatsoberhäupter bei dem Gipfeltreffen im Dezember 2003 keine Einigkeit erzielen. Es waren vor allem Spanien und Polen, welche an einer in Nizza vereinbarten Regelung zur Stimmengewichtung im Ministerrat eisern festhielten.

Danach bedarf es für die meisten Beschlüsse des Ministerrats 71,3 Prozent der Ratsstimmen, wobei zugleich die zustimmenden Staaten mindestens 62 Prozent der europäischen Bürger repräsentieren müssen. Doch mit solchen hohen Hürden werden Beschlüsse bei 25 Mitgliedstaaten eine Seltenheit sein.

Zu diesem Ergebnis kam auch der Konvent. Die von ihm vorgeschlagene Verfassung sieht daher einen Abstimmungsmechanismus vor, nach dem es für einen Beschluss im Ministerrat nur noch einer Mehrheit von 50 Prozent der Staaten bedarf, die wiederum 60 Prozent der Bürger repräsentieren.

Doch mit dieser Lösung konnten sich Spanien und Polen nicht einverstanden erklären, denn der Vertrag von Nizza sah des Weiteren vor, dass sie mit zusammen knapp 80 Millionen Einwohnern jeweils 27 Stimmen im Ministerrat haben sollten. Deutschland hingegen sollte trotz einer Einwohnerzahl von allein 80 Millionen nur 29 Stimmen erhalten.

Der Brüsseler Gipfel vom Dezember 2003 hat eines deutlich gemacht: In Europa geht es immer noch um nationalstaatliche Interessen. Um einen Stillstand zu vermeiden, werden indes die Stimmen nach einem Europa der „zwei Geschwindigkeiten“ immer lauter. So hat beispielsweise der Verzicht von Einreisekontrollen an innereuropäischen Grenzen von nur 13 Staaten oder die Einführung des Euro in nur zwölf Mitgliedstaaten gezeigt, dass es für ein Voranschreiten Europas nicht aller Mitglieder bedarf.

Gleichzeitig ist das einzige Ergebnis der Regierungskonferenz eine Entscheidung zur künftigen Verteidigungsunion: Jeder Mitgliedstaat der Union soll sich den drei Staaten Frankreich, Großbritannien und Deutschland im Rahmen einer Europäischen Verteidigungsinitiative anschließen können.

Europas Staaten, die allein wenig ausrichten können in der Weltpolitik, haben ein Sicherheitsverständnis, das sich vor allem auf die Begriffe Prävention und humanitäre Intervention bezieht. Doch trotz aller hehren Absichten lässt sich nicht verschleiern, dass diese Initiative nur eine Notlösung darstellt. Denn sie führt zu einem Europa „à la Carte“, in dem nicht das Gemeininteresse der Union, sondern das jeweilige Einzelinteresse der Mitgliedstaaten überwiegt. Die Idee, mit Hilfe eines Kerns der europäischen Staaten das aktuelle Dilemma lösen zu können, ist allerdings fragwürdig. Noch immer kann niemand erklären, wie ein solches „Kerneuropa“ in Sachen Verfassung aussehen sollte. Man stelle sich vor, ein Teil der Mitgliedstaaten könnte sich auf einen Kompromiss über die Verfassung einigen. Für diese Staaten gelten dann die institutionellen Regelungen der Verfassung. Was aber hieße dies für die anderen Staaten?

Es ist keinesfalls gesichert, dass zum Beispiel ein Voranschreiten der sechs Gründerstaaten in entscheidenden Politikbereichen automatisch zum Aufschließen der anderen Staaten führen würde. Eher ist anzunehmen, dass ein Kerneuropa zur Stärkung von nationaler Interessenpolitik, insbesondere der außen vor gebliebenen Staaten führt. Die Verfechter dieser Variante nehmen dabei gezielt in Kauf, dass jene Länder zurückbleiben, die noch skeptisch sind. Polens „Starrsinn“ während der Verhandlungen um eine europäische Verfassung mag bei vielen auf Unverständnis getroffen sein, doch steckte hinter dem angeblich machtpolitisch motivierten Kalkül, an der Stimmengewichtung aus Nizza festzuhalten, vielleicht viel mehr: Sieben der neuen Beitrittsstaaten haben sich vor gerade 13 Jahren vom Riesen Sowjetunion gelöst und noch später erst eigene Verfassungen auf den Weg gebracht. Die Furcht vor einer erneuten Abhängigkeit, diesmal von der mächtigen Europäischen Union, lässt die Neumitglieder leicht zu Skeptikern werden.

Hier kommt die zweite Funktion der Verfassung ins Spiel: die Verfassung als Symbolstifter. Für den Staatstheoretiker Jürgen Habermas bietet die Verfassung die Möglichkeit, die Bürger eines multikulturellen Staates oder staatsähnlichen Gebildes auf ein gemeinsames Projekt einzuschwören. Mittel dafür ist der Diskurs, den der Konvent ja auch in der Tat ein wenig anfachen konnte. Doch ist Europa noch weit von einem gemeinsamen Willensbildungsprozess entfernt.

Europa manifestiert sich für manchen Europäer in der griechischen Taverne oder der finnischen Sauna. Der Brüsseler Bürokratenschungel hin-

gegen ist vielen fremd, die Europawahl ein Stimmungsbarometer für die nationale Politik. Die Entwicklung einer gesamteuropäischen Öffentlichkeit und einem damit verbundenen gesamteuropäischen Zusammengehörigkeitsgefühl hinkt der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung der EU hinterher. Die Lösung dieses Problems liegt in der Herausbildung wahrer demokratischer Strukturen. Die Stimmabgabe bei der Europawahl macht nur Sinn, wenn das Parlament mehr Einfluss auf die europäische Politik erhält. Wenn der Wähler nicht weiß, für wen er stimmt, und wenn er nicht weiß, was seine Stimme bewirkt, wird er zu Hause bleiben oder die Wahl zu einer Abstimmung über die nationale Politik machen.

Der Verfassungsentwurf ist ein Schritt in die richtige Richtung. Darum muss der Prozess am Leben erhalten werden. Europäische Integration kann nur funktionieren, wenn sich Entscheidungen nicht nur auf den kleinsten gemeinsamen Nenner reduzieren lassen. Europa ist die Antwort auf eine globalisierte Welt, in der nationale Regierungen nicht mehr allein über die notwendige Steuerungsfähigkeit verfügen. Europa braucht jedoch den öffentlichen Diskurs, um sich über die Ausgestaltung dieses politischen Gebildes klar zu werden – andernfalls wird die EU weiterhin das Brüsseler „Raumschiff“ bleiben, als das es viele ansehen.

Gerade die Europäische Verfassung kann diesen notwendigen gesellschaftlichen Diskurs unterstützen. Es ist klar, dass es keine Alternative zum Verfassungsvorschlag des Konvents geben kann. Bleibt zu hoffen, dass sich die Staats- und Regierungschefs dessen bewusst sind, wenn sie auf den zukünftigen Gipfeltreffen über das Wohl und Wehe der Europäischen Verfassung entscheiden.

## **Der Verfassungsentwurf ist die beste Lösung**

Das Scheitern der Verhandlungen über den Verfassungsentwurf auf dem Brüsseler Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2003 hatte auch eine positive Seite. Während bei den Regierungskonferenzen in Amsterdam und Nizza in wichtigen Fragen nur kleine, in Nizza sogar nur kosmetische Vertragsreformen beschlossen wurden, lehnten die Staats- und Regierungschefs in Brüssel eine unbefriedigende Kompromisslösung von vornherein ab. Eine solche hätten sie auch schwerlich als einen Erfolg verkaufen können, war doch mit dem Verfassungsentwurf die Lösung für eine reformierte und zukunftsfähige Union zum Greifen nahe.

Damit hängt die notwendige umfassende Reform der europäischen Institutionen weiterhin davon ab, ob es gelingt, den Verfassungsentwurf des Konvents durch den Flaschenhals einer Regierungskonferenz hindurchzuschleusen. Dies war zwar in einem ersten Anlauf gescheitert, doch der zweite wird besser vorbereitet sein.

Der Verfassungsentwurf bleibt weiterhin der Maßstab für eine ausgewogene und zukunftsorientierte Reform der Union. Er ist weiter zu diskutieren. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Versuche einiger Regierungen, ihn in wichtigen Elementen auszuhöhlen, so zum Beispiel bei der Stimmengewichtung im Ministerrat und der Größe der Europäischen Kommission.

Dabei sollte man sich an eine von verschiedenen Konventsmitgliedern häufig zu Wort gebrachte Mahnung erinnern. Nach den Konventsberatungen waren sie zu der Überzeugung gekommen, dass der Entwurf einen bis in jeden Artikel ausbalancierten Kompromiss darstellt. Ändere man auch nur eine Stellschraube, komme das gesamte Gebäude ins Wanken; Streit anstatt Einigung wäre die Folge. Am Ende, so ihre Hoffnung, würden die Regierungen daher wieder zum ursprünglichen Entwurf zurückkehren.

Dem Konvent ist in der Tat ein großer Wurf für die Reform der Europäischen Union gelungen. Die wesentlichen Errungenschaften sollen kurz dargestellt werden:

Mit der „Verfassung für Europa“ erhalte die EU ein Grundlagendokument mit identitätsstiftender Wirkung. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen EU, Mitgliedstaaten und Regionen wird durch die neue Einteilung

der EU-Kompetenzen in ausschließliche, geteilte und ergänzende deutlich verbessert. Das Europäische Parlament wird gestärkt; zukünftig wählt es den Kommissionspräsidenten. Außerdem sind die Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments deutlich ausgeweitet worden, auch in Haushaltsfragen. Durch das neu geschaffene Amt des europäischen Außenministers könnte Europa zukünftig mit einer Stimme sprechen – wenn es diesem gelingt, sich mit seinen Kollegen aus den europäischen Hauptstädten abzustimmen.

Diese Verbesserungen werden auch für die Bürger sichtbar sein und so die europäische Demokratie stärken. Die Bürger stehen jetzt sichtbar im Mittelpunkt der Union, ausgedrückt in Artikel 1 und durch den Begriff der Verfassung selbst. In Zukunft werden sie sich direkt auf die europäische Grundrechtecharta berufen können, die als Teil der Verfassung – vergleichbar dem bundesdeutschen Grundrechtskatalog – eingefügt wird. Die Sprache der EU wird verständlicher. Im Verfassungsentwurf sind alle wichtigen Regeln zu den Grundsätzen, den Kompetenzen, den Organen und den Verfahren übersichtlich und verständlich dargestellt. Auch die europäischen Institutionen werden für den Bürger und die europäische Öffentlichkeit transparenter. Bislang wurden Entscheidungen im EU-Ministerrat, der aus Ministerinnen und Ministern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten, mächtigsten EU-Institution, hinter verschlossenen Türen getroffen. Nach dem Verfassungsentwurf hätte der Ministerrat künftig öffentlich tagen sollen. Dies wurde jedoch im Rahmen der Regierungskonferenz abgelehnt.

Die Europawahl wird endlich zu einer Wahl, bei der die Bürger mit ihrer Stimme die Machtfrage entscheiden können: Nach dem Verfassungsentwurf wählt zukünftig das von ihnen direkt gewählte Europäische Parlament den Präsidenten der Europäischen Kommission. Die Kommission wird gleichzeitig immer mehr zur Regierung der EU. Über ihr Wahlrecht zum Europäischen Parlament hinaus erhalten die Bürger durch die Verfassung noch weitere Rechte, die die europäische Demokratie stärken. Zum Beispiel gibt es in Zukunft die Möglichkeit einer europäischen Bürgerinitiative: Eine Million Bürger können ein Gesetzgebungsverfahren einleiten. Auch die Transparenz der Verwaltung und der Datenschutz werden gestärkt.

Bei entscheidenden Änderungen der Europäischen Verfassung wird künftig immer ein öffentlich tagender Konvent einberufen. Der Konvent setzt

sich aus Vertreterinnen und Vertretern der mitgliedstaatlichen Parlamente und Regierungen, des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission zusammen. Diese breite Zusammensetzung des Konvents stärkt die demokratische Legitimation für die Weiterentwicklung der europäischen Integration.

Dem Verfassungsentwurf gelingt es, die Blockademöglichkeiten der nationalen Regierungen zu reduzieren und die Europäische Union sowohl bürgernäher als auch effizienter zu machen. Eine Verfassung lässt sich aber nicht von oben herab verordnen, sie muss von den europäischen Bürgern auch gewollt werden. Dies sollte in einem europaweiten Referendum seinen Ausdruck finden. Die „Verfassung für Europa“ ermöglicht nicht nur eine stärkere Beteiligung der Bürger und eine Identifikation mit den Entscheidungen der Europäischen Union, sie fordert dies geradezu ein. Wenn die Bürger diesen Weg nicht schon jetzt mitgehen, mit welcher Berechtigung sollten die Regierungen dann Macht an die europäischen Institutionen übergeben dürfen?

Daher kommt der öffentlichen Diskussion über den vom Konvent vorgelegten Verfassungsentwurf eine große Rolle zu. Nur wer die Chancen des Verfassungsentwurfs für die europäische Integration erkennt, der kann ihn auch wirksam unterstützen. Obwohl gegen Ende der Konventsberatungen das Medienecho groß war, sind doch nur wenige Berichte wirklich ins Detail gegangen. Und obwohl schon eine Reihe von wissenschaftlichen Veröffentlichungen zum Verfassungsentwurf vorliegen, haben diese über das Fachpublikum hinaus kein Interesse gefunden.

Diesem Taschenkommentar kommt daher eine wichtige Aufgabe zu. Er soll nicht nur die „Verfassung für Europa“ verständlich und kompetent darstellen, sondern sie auch dorthin bringen, wo sie besondere Resonanz finden muss: bei jungen Menschen. Eine europäische Verfassung ist der große Schritt zum Europa von morgen, zur Europäischen Union des 21. Jahrhunderts.



*II.*  
*Entwurf*

VERTRAG  
ÜBER EINE

**VERFASSUNG FÜR EUROPA**

(Originaltext des ersten Teils)

## PRÄAMBEL

*Χρῶμεθα γὰρ πολιτεία... καὶ ὄνομα μὲν διὰ τὸ μὴ ἐς ὀλίγους ἀλλ' ἐς πλείονας οἰκεῖν δημοκρατία κέκληται.*

*Die Verfassung, die wir haben ... heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.*

*Thukydides, II, 37*

In dem Bewusstsein, dass der Kontinent Europa ein Träger der Zivilisation ist und dass seine Bewohner, die ihn seit Urzeiten in immer neuen Schüben besiedelt haben, im Laufe der Jahrhunderte die Werte entwickelt haben, die den Humanismus begründen: Gleichheit der Menschen, Freiheit, Geltung der Vernunft, Schöpfend aus den kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen Europas, deren Werte in seinem Erbe weiter lebendig sind und die zentrale Stellung des Menschen und die Unverletzlichkeit und Unveräußerlichkeit seiner Rechte sowie den Vorrang des Rechts in der Gesellschaft verankert haben,

In der Überzeugung, dass ein nunmehr geeintes Europa auf diesem Weg der Zivilisation, des Fortschritts und des Wohlstands zum Wohl all seiner Bewohner, auch der Schwächsten und der Ärmsten, weitervorschreiten will, dass es ein Kontinent bleiben will, der offen ist für Kultur, Wissen und sozialen Fortschritt, dass es Demokratie und Transparenz als Wesenszüge seines öffentlichen Lebens stärken und auf Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität in der Welt hinwirken will,

In der Gewissheit, dass die Völker Europas, wiewohl stolz auf ihre nationale Identität und Geschichte, entschlossen sind, die alten Trennungen zu überwinden und immer enger vereint ihr Schicksal gemeinsam zu gestalten,

In der Gewissheit, dass Europa, „in Vielfalt geeint“, ihnen die besten Möglichkeiten bietet, unter Wahrung der Rechte des Einzelnen und im Bewusstsein ihrer Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen und der Erde dieses große Abenteuer fortzusetzen, das einen Raum eröffnet, in dem sich die Hoffnung der Menschen entfalten kann,

In dankender Anerkennung der Leistung der Mitglieder des Europäischen Konvents, die diese Verfassung im Namen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas ausgearbeitet haben,

[Sind die Hohen Vertragsparteien nach Austausch ihrer in guter und gehöriger Form befundenen Vollmachten wie folgt übereingekommen:]

## TITEL I: DEFINITION UND ZIELE DER UNION

### Artikel 1: Gründung der Union

- (1) Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, begründet diese Verfassung die Europäische Union, der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele übertragen. Die Union koordiniert die diesen Zielen dienende Politik der Mitgliedstaaten und übt die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten in gemeinschaftlicher Weise aus.
- (2) Die Union steht allen europäischen Staaten offen, die ihre Werte achten und sich verpflichten, ihnen gemeinsam Geltung zu verschaffen.

### Artikel 2: Die Werte der Union

Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte; diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und Nichtdiskriminierung auszeichnet.

### Artikel 3: Die Ziele der Union

- (1) Ziel der Union ist es, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern.
- (2) Die Union bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen und einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb.
- (3) Die Union strebt die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums an, eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft, die auf Vollbeschäftigung und sozialen Fortschritt abzielt, sowie ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität. Sie fördert den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt.

Sie bekämpft soziale Ausgrenzung und Diskriminierungen und fördert soziale Gerechtigkeit und sozialen Schutz, die Gleichstellung von Frauen und Männern, die Solidarität zwischen den Generationen und den Schutz der Rechte des Kindes.

Sie fördert den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Die Union wahrt den Reichtum ihrer kulturellen und sprachlichen Vielfalt und sorgt für den Schutz und die Entwicklung des kulturellen Erbes Europas.

- (4) In ihren Beziehungen zur übrigen Welt schützt und fördert die Union ihre Werte und Interessen. Sie trägt bei zu Frieden, Sicherheit, nachhaltiger Entwicklung der Erde, Solidarität und gegenseitiger Achtung unter den Völkern, freiem und gerechtem Handel, Beseitigung der Armut und Schutz der Menschenrechte, insbesondere der Rechte des Kindes, sowie zur strikten Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts, insbesondere zur Wahrung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen.
- (5) Diese Ziele werden mit geeigneten Mitteln entsprechend dem Umfang der Zuständigkeiten verfolgt, die der Union in der Verfassung übertragen werden.

#### **Artikel 4: Grundfreiheiten und Nichtdiskriminierung**

- (1) Der freie Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie die Niederlassungsfreiheit werden innerhalb der Union und von der Union gemäß der Verfassung gewährleistet.
- (2) Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verfassung ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

#### **Artikel 5: Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten**

- (1) Die Union achtet die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt. Sie achtet die grundlegenden Funktionen des Staates, insbesondere die Wahrung der territorialen Unversehrtheit, die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit.
- (2) Nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus der Verfassung ergeben.  
Die Mitgliedstaaten erleichtern der Union die Erfüllung ihrer Aufgabe und unterlassen alle Maßnahmen, welche die Verwirklichung der in der Verfassung genannten Ziele gefährden könnten.

#### **Artikel 6: Rechtspersönlichkeit**

Die Union besitzt Rechtspersönlichkeit.

## TITEL II: GRUNDRECHTE UND UNIONSBÜRGERSCHAFT

### Artikel 7: Grundrechte

- (1) Die Union erkennt die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte als dem Teil II der Verfassung enthalten sind.
- (2) Die Union strebt den Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten an. Der Beitritt zu dieser Konvention ändert nicht die in der Verfassung festgelegten Zuständigkeiten der Union.
- (3) Die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, gehören zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts.

### Artikel 8: Die Unionsbürgerschaft

- (1) Unionsbürgerin oder Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ohne diese zu ersetzen.
- (2) Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die in der Verfassung vorgesehenen Rechte und Pflichten. Sie haben
  - das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten,
  - in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats,
  - im Hoheitsgebiet eines Drittlandes, in dem der Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, nicht vertreten ist, Recht auf Schutz der diplomatischen und konsularischen Stellen eines jeden Mitgliedstaats unter denselben Bedingungen wie Staatsangehörige dieses Staates,
  - das Recht, Petitionen an das Europäische Parlament zu richten, sich an den Europäischen Bürgerbeauftragten zu wenden wie auch das Recht, sich in einer der Sprachen der Verfassung an die Organe und die beratenden Einrichtungen der Union zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten.
- (3) Diese Rechte werden unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen ausgeübt, die in der Verfassung und in den Bestimmungen zu ihrer Anwendung festgelegt sind.

## TITEL III: DIE ZUSTÄNDIGKEITEN DER UNION

### Artikel 9: Grundprinzipien

- (1) Für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union gelten die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.
- (2) Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird die Union innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in der Verfassung zur Verwirklichung der darin niedergelegten Ziele zugewiesen haben. Alle der Union nicht in der Verfassung zugewiesenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.
- (3) Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend erreicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser erreicht werden können.  
Die Organe der Union wenden das Subsidiaritätsprinzip nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang zur Verfassung an. Die nationalen Parlamente achten auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach dem in diesem Protokoll vorgesehenen Verfahren.
- (4) Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das für die Erreichung der Ziele der Verfassung erforderliche Maß hinaus.  
Die Organe wenden den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang mit dem in Absatz 3 genannten Protokoll an.

### Artikel 10: Das Unionsrecht

- (1) Die Verfassung und das von den Organen der Union in Ausübung der ihnen zugewiesenen Zuständigkeiten gesetzte Recht haben Vorrang vor dem Recht der Mitgliedstaaten.
- (2) Die Mitgliedstaaten ergreifen alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung der Verpflichtungen, die sich aus der Verfassung oder aus Handlungen der Organe der Union ergeben.

### Artikel 11: Arten von Zuständigkeiten

- (1) Weist die Verfassung der Union für einen bestimmten Bereich ausschließliche Zuständigkeit zu, so kann nur sie gesetzgeberisch tätig werden und rechtlich bindende Rechtsakte erlassen; die Mitgliedstaaten dürfen in einem

solchen Fall nur dann tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt worden sind, oder um von ihr erlassene Rechtsakte durchzuführen.

- (2) Weist die Verfassung der Union für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit zu, so haben die Union und die Mitgliedstaaten die Befugnis, in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig zu werden und rechtlich bindende Rechtsakte zu erlassen. Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat oder entschieden hat, diese nicht mehr auszuüben.
- (3) Die Union ist zuständig im Hinblick auf die Förderung und Gewährleistung der Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten.
- (4) Die Union ist dafür zuständig, eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik zu erarbeiten und zu verwirklichen.
- (5) In bestimmten Bereichen ist die Union unter den in der Verfassung genannten Bedingungen befugt, Maßnahmen zur Koordinierung, Ergänzung oder Unterstützung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt.
- (6) Der Umfang der Zuständigkeiten der Union und die Einzelheiten ihrer Ausübung ergeben sich aus den jeweiligen Bestimmungen zu den einzelnen Bereichen in Teil III.

#### **Artikel 12: Ausschließliche Zuständigkeiten**

- (1) Die Union hat ausschließliche Zuständigkeit für die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln sowie in folgenden Bereichen:
  - die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben,
  - die gemeinsame Handelspolitik,
  - die Zollunion,
  - die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik.
- (2) Die Union hat ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkommen, wenn der Abschluss eines solchen Übereinkommens in einem Rechtsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder wenn er einen internen Rechtsakt der Union beeinträchtigt.

**Artikel 13: Bereiche mit geteilter Zuständigkeit**

- (1) Die Union teilt ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten, wenn ihr die Verfassung außerhalb der in den Artikeln 12 und 16 genannten Bereiche eine Zuständigkeit zuweist.
- (2) Die geteilte Zuständigkeit erstreckt sich auf die folgenden Hauptbereiche:
  - Binnenmarkt,
  - Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,
  - Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze,
  - Verkehr und transeuropäische Netze,
  - Energie,
  - Sozialpolitik hinsichtlich der in Teil III genannten Aspekte,
  - wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt,
  - Umwelt,
  - Verbraucherschutz,
  - gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich des Gesundheitswesens.
- (3) In den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt erstreckt sich die Zuständigkeit der Union darauf, Maßnahmen zu treffen und insbesondere Programme zu erstellen und durchzuführen, ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit der Union die Mitgliedstaaten hindert, ihre Zuständigkeiten auszuüben.
- (4) In den Bereichen Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe erstreckt sich die Zuständigkeit der Union darauf, Maßnahmen zu treffen und eine gemeinsame Politik zu verfolgen, ohne dass die Ausübung dieser Zuständigkeit der Union die Mitgliedstaaten hindert, ihre Zuständigkeiten auszuüben.

**Artikel 14: Die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik**

- (1) Die Union trifft Maßnahmen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Ausarbeitung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik. Die Mitgliedstaaten koordinieren ihre Wirtschaftspolitik innerhalb der Union.
- (2) Für die Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben, gelten besondere Regelungen.
- (3) Die Union trifft Maßnahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, insbesondere durch die Ausarbeitung von Leitlinien für die Beschäftigungspolitik.
- (4) Die Union kann Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen.

**Artikel 15: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik**

- (1) Die Zuständigkeit der Union im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erstreckt sich auf alle Bereiche der Außenpolitik sowie auf sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Sicherheit der Union, einschließlich der schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann.
- (2) Die Mitgliedstaaten unterstützen die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität und achten die Rechtsakte der Union in diesem Bereich. Sie enthalten sich jeder Handlung, die den Interessen der Union zuwiderläuft oder ihrer Wirksamkeit schaden könnte.

**Artikel 16: Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen**

- (1) Die Union kann Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen ergreifen.
- (2) Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen können mit europäischer Zielsetzung in folgenden Bereichen ergriffen werden:
  - Industrie,
  - Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit,
  - allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport,
  - Kultur,
  - Zivilschutz.
- (3) Die rechtlich bindenden Rechtsakte, die von der Union aufgrund der jeweiligen Bestimmungen zu diesen Bereichen in Teil III erlassen werden, dürfen keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten beinhalten.

**Artikel 17: Flexibilitätsklausel**

- (1) Erscheint ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in Teil III festgelegten Politikbereiche erforderlich, um eines der Ziele der Verfassung zu verwirklichen, und sind in dieser Verfassung die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Ministerrat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften.
- (2) Die Kommission macht die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten im Rahmen des Verfahrens zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips nach Artikel 9 Absatz 3 auf die Vorschläge aufmerksam, die sich auf den vorliegenden Artikel stützen.
- (3) Aufgrund des vorliegenden Artikels erlassene Vorschriften dürfen keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten in den Fällen beinhalten, in denen eine solche Harmonisierung nach der Verfassung ausgeschlossen ist.

## TITEL IV: DIE ORGANE DER UNION

### Kapitel I – Institutioneller Rahmen

#### Artikel 18: Die Organe der Union

- (1) Die Union verfügt über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, mit dem angestrebt wird,
  - die Ziele der Union zu verfolgen,
  - ihren Werten Geltung zu verschaffen,
  - den Interessen der Union, ihrer Bürgerinnen und Bürger und ihrer Mitgliedstaaten zu dienenund die Kohärenz, Effizienz und Kontinuität der Politik der Union und der von ihr zur Erreichung ihrer Ziele getroffenen Maßnahmen sicherzustellen.
- (2) Dieser institutionelle Rahmen umfasst
  - das Europäische Parlament,
  - den Europäischen Rat,
  - den Ministerrat,
  - die Europäische Kommission,
  - den Gerichtshof.
- (3) Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in dieser Verfassung zugewiesenen Befugnisse nach den Verfahren und unter den Bedingungen, die in der Verfassung festgelegt sind. Die Organe arbeiten loyal zusammen.

#### Artikel 19: Das Europäische Parlament

- (1) Das Europäische Parlament wird gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus; es erfüllt ferner Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verfassung. Es wählt den Präsidenten der Europäischen Kommission.
- (2) Das Europäische Parlament wird von den europäischen Bürgerinnen und Bürgern für eine Amtszeit von fünf Jahren in allgemeinen, freien und geheimen Wahlen direkt gewählt. Die Anzahl seiner Mitglieder darf 736 nicht überschreiten. Die europäischen Bürgerinnen und Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit vier Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten.  
Rechtzeitig vor den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 und danach im Bedarfsfall im Hinblick auf künftige Wahlen erlässt der Europäische Rat einstimmig auf Vorschlag des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung einen Beschluss über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, in dem die oben genannten Grundsätze gewahrt sind.

- (3) Das Europäische Parlament wählt aus seiner Mitte seinen Präsidenten und sein Präsidium.

#### **Artikel 20: Der Europäische Rat**

- (1) Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt ihre allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest. Er wird nicht gesetzgeberisch tätig.
- (2) Der Europäische Rat setzt sich zusammen aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission. Der Außenminister der Union nimmt an den Beratungen teil.
- (3) Der Europäische Rat tritt vierteljährlich zusammen; er wird von seinem Präsidenten einberufen. Wenn es die Tagesordnung erfordert, können die Mitglieder des Europäischen Rates beschließen, sich von einem Minister oder – im Fall des Präsidenten der Kommission – von einem Europäischen Kommissar unterstützen zu lassen. Wenn es die Lage erfordert, beruft der Präsident eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates ein.
- (4) Soweit in der Verfassung nichts anderes festgelegt ist, entscheidet der Europäische Rat durch Konsens.

#### **Artikel 21: Der Präsident des Europäischen Rates**

- (1) Der Präsident des Europäischen Rates wird vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren gewählt; er kann einmal wiedergewählt werden. Im Falle schwerwiegender Hinderungsgründe oder einer schweren Verfehlung kann der Europäische Rat ihn im Wege des gleichen Verfahrens von seinem Amt entbinden.
- (2) Der Präsident des Europäischen Rates
  - führt den Vorsitz und leitet die Beratungen des Europäischen Rates,
  - sorgt in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) für die angemessene Vorbereitung und Kontinuität dieser Beratungen,
  - wirkt darauf hin, dass Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat gefördert werden,
  - legt dem Europäischen Parlament im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates einen Bericht vor.Der Präsident des Europäischen Rates nimmt in dieser Eigenschaft auf seiner Ebene unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers der Union die Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wahr.
- (3) Der Präsident des Europäischen Rates darf kein einzelstaatliches Amt innehaben.

**Artikel 22: Der Ministerrat**

- (1) Der Ministerrat wird gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus; er erfüllt ferner Aufgaben der Politikfestlegung und der Koordinierung nach Maßgabe der Verfassung.
- (2) Der Ministerrat besteht aus je einem von jedem Mitgliedstaat auf Ministerebene ernannten Vertreter für jede seiner Zusammensetzungen. Dieser Vertreter ist als Einziger befugt, für den Mitgliedstaat, den er vertritt, verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben.
- (3) Soweit in der Verfassung nichts anderes festgelegt ist, beschließt der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit.

**Artikel 23: Die Zusammensetzungen des Ministerrates**

- (1) Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung) gewährleistet die Kohärenz der Arbeiten des Ministerrates.  
Als Rat (Allgemeine Angelegenheiten) trägt er in Verbindung mit der Kommission für die Vorbereitung der Tagungen des Europäischen Rates und das Vorgehen im Anschluss daran Sorge.  
In seiner Eigenschaft als Gesetzgeber berät er und beschließt gemeinsam mit dem Europäischen Parlament nach Maßgabe der Verfassung über die Europäischen Gesetze und die Europäischen Rahmengesetze. Wird er in dieser Eigenschaft tätig, umfasst die Vertretung eines Mitgliedstaats außerdem je nach Tagesordnung einen oder zwei Fachvertreter auf Ministerebene.
- (2) Der Rat (Auswärtige Angelegenheiten) formuliert die Außenpolitik der Union gemäß den strategischen Vorgaben des Europäischen Rates und gewährleistet die Kohärenz ihres Handelns. Den Vorsitz führt der Außenminister der Union.
- (3) Der Europäische Rat erlässt einen Europäischen Beschluss, mit dem andere Zusammensetzungen des Ministerrates festgelegt werden.
- (4) Der Vorsitz in den Formationen des Ministerrates mit Ausnahme der Zusammensetzung „Auswärtige Angelegenheiten“ wird für die Dauer von mindestens einem Jahr nach dem Prinzip der gleichberechtigten Rotation von den Vertretern der Mitgliedstaaten im Ministerrat wahrgenommen. Der Europäische Rat erlässt einen Europäischen Beschluss, in dem die Regeln dieser Rotation unter Berücksichtigung des politischen und geografischen Gleichgewichts in Europa und der Verschiedenheit der Mitgliedstaaten festgelegt werden.

**Artikel 24: Die qualifizierte Mehrheit**

- (1) Beschließt der Europäische Rat bzw. der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit, so muss diese der Mehrheit der Mitgliedstaaten entsprechen und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren.

- (2) Wenn der Europäische Rat oder der Ministerrat gemäß der Verfassung nicht auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission beschließen muss oder wenn der Europäische Rat oder der Ministerrat nicht auf Initiative des Außenministers der Union beschließt, so entspricht die erforderliche qualifizierte Mehrheit zwei Dritteln der Mitgliedstaaten, die mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren.
- (3) Die Bestimmungen der Absätze 1 und 2 treten am 1. November 2009 nach den Wahlen zum Europäischen Parlament nach Artikel 19 in Kraft.
- (4) In Fällen, in denen gemäß Teil III Europäische Gesetze und Rahmengesetze vom Ministerrat nach einem besonderen Rechtsetzungsverfahren angenommen werden müssen, kann der Europäische Rat nach einem Prüfungszeitraum von mindestens sechs Monaten von sich aus einstimmig einen Europäischen Beschluss erlassen, wonach diese Europäischen Gesetze oder Rahmengesetze nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden können. Der Europäische Rat beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlaments und Unterrichtung der nationalen Parlamente. In Fällen, in denen der Ministerrat gemäß Teil III in einem bestimmten Bereich einstimmig beschließen muss, kann der Europäische Rat von sich aus einstimmig einen Europäischen Beschluss erlassen, wonach der Ministerrat in diesem Bereich mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Jede vom Europäischen Rat auf der Grundlage dieser Bestimmung ergriffene Initiative wird den nationalen Parlamenten mindestens vier Monate vor der Beschlussfassung übermittelt.
- (5) Der Präsident des Europäischen Rates und der Präsident der Kommission nehmen an den Abstimmungen im Europäischen Rat nicht teil.

#### **Artikel 25: Die Europäische Kommission**

- (1) Die Europäische Kommission fördert die allgemeinen europäischen Interessen und ergreift entsprechende Initiativen zu diesem Zweck. Sie trägt für die Anwendung der Bestimmungen der Verfassung sowie der von den Organen kraft der Verfassung erlassenen Vorschriften Sorge. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des Gerichtshofs. Sie führt den Haushaltsplan aus und verwaltet die Programme. Sie übt nach Maßgabe der Verfassung Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus. Mit Ausnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der übrigen in der Verfassung vorgesehenen Fälle übernimmt sie die Vertretung der Union nach außen. Sie initiiert die jährliche und die mehrjährige Programmplanung der Union mit dem Ziel, interinstitutionelle Vereinbarungen zu erreichen.
- (2) Soweit in der Verfassung nichts anderes festgelegt ist, kann ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden. An-

dere Rechtsakte werden auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags erlassen, wenn dies in der Verfassung vorgesehen ist.

- (3) Die Kommission besteht aus einem Kollegium, das sich aus ihrem Präsidenten, dem Außenminister der Union, der Vizepräsident ist, und aus dreizehn Europäischen Kommissaren, die nach einem System der gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten ausgewählt werden, zusammensetzt. Dieses System wird durch einen Europäischen Beschluss des Europäischen Rates geschaffen, der auf folgenden Grundsätzen beruht:
- a) Die Mitgliedstaaten werden bei der Festlegung der Reihenfolge und der Dauer der Amtszeiten ihrer Staatsangehörigen im Kollegium vollkommen gleich behandelt; demzufolge kann die Gesamtzahl der Mandate, welche Staatsangehörige zweier beliebiger Mitgliedstaaten innehaben, niemals um mehr als eines voneinander abweichen.
  - b) Vorbehaltlich des Buchstabens a ist jedes der aufeinander folgenden Kollegien so zusammengesetzt, dass das demografische und geografische Spektrum der Gesamtheit der Mitgliedstaaten der Union auf zufrieden stellende Weise zum Ausdruck kommt.

Der Präsident der Kommission ernennt Kommissare ohne Stimmrecht, bei deren Auswahl dieselben Kriterien wie bei den Mitgliedern des Kollegiums zugrunde gelegt werden und die aus allen anderen Mitgliedstaaten kommen. Diese Bestimmungen treten am 1. November 2009 in Kraft.

- (4) Die Kommission übt ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit aus. Die Europäischen Kommissare und die Kommissare dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen.
- (5) Die Kommission ist als Kollegium dem Europäischen Parlament verantwortlich. Der Präsident der Kommission ist für die Tätigkeit der Kommissare dem Europäischen Parlament verantwortlich. Das Europäische Parlament kann gemäß Artikel III-243 einen Misstrauensantrag gegen die Kommission annehmen. Wird ein solcher Misstrauensantrag angenommen, so müssen die Europäischen Kommissare und die Kommissare geschlossen ihr Amt niederlegen. Die Kommission führt die laufenden Geschäfte bis zur Ernennung eines neuen Kollegiums weiter.

### **Artikel 26: Der Präsident der Europäischen Kommission**

- (1) Unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament schlägt der Europäische Rat diesem im Anschluss an entsprechende Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder. Erhält dieser Kandidat nicht die Mehrheit, so schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb

eines Monats einen neuen Kandidaten vor, wobei dasselbe Verfahren angewandt wird.

- (2) Jeder durch das Rotationssystem bestimmte Mitgliedstaat erstellt eine beide Geschlechter berücksichtigende Liste von drei Personen, die er für geeignet erachtet, das Amt eines Europäischen Kommissars auszuüben. Der gewählte Präsident benennt die dreizehn Europäischen Kommissare aufgrund ihrer Kompetenz, ihres Engagements für Europa und ihrer Gewähr für Unabhängigkeit, indem er aus jeder Vorschlagsliste eine Person auswählt. Der Präsident und die als Mitglieder des Kollegiums benannten Persönlichkeiten einschließlich des künftigen Außenministers der Union sowie die als Kommissare ohne Stimmrecht benannten Persönlichkeiten stellen sich gemeinsam dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments. Die Amtszeit der Kommission beträgt fünf Jahre.
- (3) Der Präsident der Kommission
  - legt die Leitlinien fest, nach denen die Kommission ihre Aufgaben ausübt,
  - beschließt über ihre interne Organisation, um die Kohärenz, die Effizienz und das Kollegialitätsprinzip im Rahmen ihrer Tätigkeit sicherzustellen,
  - ernennt die Vizepräsidenten aus dem Kreis der Mitglieder des Kollegiums. Ein Europäischer Kommissar oder ein Kommissar legt sein Amt nieder, wenn er vom Präsidenten dazu aufgefordert wird.

#### **Artikel 27: Der Außenminister der Union**

- (1) Der Europäische Rat ernennt mit qualifizierter Mehrheit mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission den Außenminister der Union. Dieser leitet die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union. Der Europäische Rat kann das Mandat des Außenministers nach dem gleichen Verfahren beenden.
- (2) Der Außenminister der Union trägt durch seine Vorschläge zur Festlegung der gemeinsamen Außenpolitik bei und führt sie im Auftrag des Minister Rates durch. Er handelt ebenso im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.
- (3) Der Außenminister der Union ist einer der Vizepräsidenten der Europäischen Kommission. Er ist dort mit den Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut. Bei der Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten in der Kommission und ausschließlich im Hinblick auf diese Zuständigkeiten unterliegt er den Verfahren, die für die Arbeitsweise der Kommission gelten.

#### **Artikel 28: Der Gerichtshof**

- (1) Zum Gerichtshof gehören der Europäische Gerichtshof, das Gericht und Fachgerichte. Er gewährleistet die Achtung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verfassung.

- Die Mitgliedstaaten schaffen die erforderlichen Rechtsbehelfe, damit ein wirksamer Rechtsschutz auf dem Gebiet des Unionsrechts gewährleistet ist.
- (2) Der Europäische Gerichtshof besteht aus einem Richter je Mitgliedstaat und wird von Generalanwälten unterstützt.  
Das Gericht besteht aus mindestens einem Richter je Mitgliedstaat; die Zahl der Richter wird in der Satzung des Gerichtshofs festgelegt.  
Als Richter und Generalanwälte des Europäischen Gerichtshofs und als Richter des Gerichts sind Personen auszuwählen, die jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und die die Voraussetzungen gemäß den Artikeln III-260 und III-261 erfüllen; sie werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen für eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt. Wiederernennung ist zulässig.
- (3) Der Gerichtshof entscheidet
- über Klagen eines Mitgliedstaats, eines Organs oder juristischer oder natürlicher Personen gemäß den Bestimmungen von Teil III,
  - im Wege der Vorabentscheidung auf Antrag der einzelstaatlichen Gerichte über die Auslegung des Unionsrechts oder über die Gültigkeit der Handlungen der Organe,
  - über alle anderen in der Verfassung vorgesehenen Fälle.

## Kapitel II – Sonstige Organe und Einrichtungen der Union

### Artikel 29: Die Europäische Zentralbank

- (1) Die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken bilden das Europäische System der Zentralbanken. Die Europäische Zentralbank und die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten, die die Währung der Union, den „Euro“ eingeführt haben, betreiben die Währungspolitik der Union.
- (2) Das Europäische System der Zentralbanken wird von den Beschlussorganen der Europäischen Zentralbank geleitet. Sein vorrangiges Ziel ist es, die Preisstabilität zu gewährleisten. Unbeschadet des Zieles der Preisstabilität unterstützt es die allgemeine
- (3) Wirtschaftspolitik in der Union, um zur Verwirklichung der Ziele der Union beizutragen. Es führt alle weiteren Aufgaben einer Zentralbank nach Maßgabe des Teils III und der Satzungen des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank aus.
- (4) Die Europäische Zentralbank ist ein Organ, das Rechtspersönlichkeit besitzt. Sie allein ist befugt, die Ausgabe des Euro zu genehmigen. Sie ist in der Ausübung ihrer Befugnisse und ihren Finanzen unabhängig. Die Organe und Einrichtungen der Union sowie die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichten sich, diesen Grundsatz zu achten.

- (5) Die Europäische Zentralbank erlässt die für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Maßnahmen gemäß den Artikeln III-77 bis III-83 und III-90 und nach Maßgabe der Satzungen des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank. Gemäß diesen Bestimmungen behalten die Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben, sowie deren Zentralbanken ihre Zuständigkeiten im Währungsbereich.
- (6) Die Europäische Zentralbank wird in ihrem Zuständigkeitsbereich zu allen Vorschlägen für Rechtsakte der Union sowie zu allen Entwürfen für Rechtsvorschriften auf einzelstaatlicher Ebene gehört und kann Stellungnahmen abgeben.
- (7) Die Beschlussorgane der Europäischen Zentralbank, ihre Zusammensetzung und die Modalitäten ihrer Arbeitsweise sind in den Artikeln III-84 bis III-87 sowie in den Satzungen des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank festgelegt.

#### **Artikel 30: Der Rechnungshof**

- (1) Der Rechnungshof ist das Organ, das die Rechnungsprüfung wahrnimmt.
- (2) Er prüft die Rechnung über alle Einnahmen und Ausgaben der Union und überzeugt sich von der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.
- (3) Der Rechnungshof besteht aus einem Staatsangehörigen je Mitgliedstaat. Seine Mitglieder üben ihre Aufgaben in voller Unabhängigkeit aus.

#### **Artikel 31: Die beratenden Einrichtungen der Union**

- (1) Das Europäische Parlament, der Ministerrat und die Kommission werden von einem Ausschuss der Regionen sowie einem Wirtschafts- und Sozialausschuss unterstützt, die beratende Aufgaben wahrnehmen.
- (2) Der Ausschuss der Regionen setzt sich aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zusammen, die entweder ein Wahlamt in einer regionalen oder lokalen Gebietskörperschaft innehaben oder gegenüber einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sind.
- (3) Der Wirtschafts- und Sozialausschuss setzt sich zusammen aus Vertretern der Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie anderen Vertretern der Zivilgesellschaft, insbesondere aus dem sozio-ökonomischen, dem staatsbürgerlichen, dem beruflichen und dem kulturellen Bereich.
- (4) Die Mitglieder des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses sind an keine Weisungen gebunden. Sie üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Union aus.
- (5) Die Zusammensetzung dieser Ausschüsse, die Ernennung ihrer Mitglieder, ihre Befugnisse und ihre Arbeitsweise werden durch die Artikel III-292 bis III-298 geregelt. Die Bestimmungen über ihre Zusammensetzung werden in regelmäßigen Abständen vom Ministerrat auf Vorschlag der Kommission

überprüft, um der wirtschaftlichen, sozialen und demografischen Entwicklung in der Union Rechnung zu tragen.

## TITEL V: AUSÜBUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN DER UNION

### Kapitel I – Gemeinsame Bestimmungen

#### Artikel 32: Die Rechtsakte der Union

- (1) Die Union übt die ihr in der Verfassung übertragenen Zuständigkeiten gemäß den Bestimmungen in Teil III mittels folgender Rechtsakte aus: Europäisches Gesetz, Europäisches Rahmengesetz, Europäische Verordnung, Europäischer Beschluss, Empfehlung und Stellungnahme.

Das Europäische Gesetz ist ein Gesetzgebungsakt mit allgemeiner Geltung. Es ist in allen seinen Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Das Europäische Rahmengesetz ist ein Gesetzgebungsakt, der für jeden Mitgliedstaat, an den es gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlässt.

Die Europäische Verordnung ist ein Rechtsakt mit allgemeiner Geltung ohne Gesetzescharakter; sie dient der Durchführung der Gesetzgebungsakte und bestimmter Einzelvorschriften der Verfassung. Sie kann entweder in allen ihren Teilen verbindlich sein und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten oder für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich sein, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlassen.

Der Europäische Beschluss ist ein Rechtsakt ohne Gesetzescharakter, der in allen seinen Teilen verbindlich ist. Ist er an bestimmte Adressaten gerichtet, so ist er nur für diese verbindlich.

Empfehlungen und Stellungnahmen der Organe sind rechtlich nicht bindend.

- (2) Werden das Europäische Parlament und der Ministerrat mit einem Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt befasst, so erlassen sie in dem betreffenden Bereich keine in diesem Artikel nicht vorgesehenen Rechtsakte.

#### Artikel 33: Gesetzgebungsakte

- (1) Europäische Gesetze und Rahmengesetze werden nach den in Artikel III-302 festgelegten Einzelheiten des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf Vorschlag der Kommission vom Europäischen Parlament und vom Ministerrat gemeinsam erlassen. Gelangen die beiden Organe nicht zu einer Einigung, so kommt der betreffende Gesetzgebungsakt nicht zustande.

In den in Artikel III-165 ausdrücklich genannten Fällen können Europäische Gesetze und Rahmengesetze gemäß Artikel III-302 auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten erlassen werden.

- (2) In bestimmten Fällen, die in der Verfassung aufgeführt sind, werden Europäische Gesetze und Rahmengesetze nach besonderen Gesetzgebungsverfahren vom Europäischen Parlament mit Beteiligung des Ministerrates oder vom Ministerrat mit Beteiligung des Europäischen Parlaments erlassen.

#### **Artikel 34: Rechtsakte ohne Gesetzescharakter**

- (1) Der Ministerrat und die Kommission erlassen Europäische Verordnungen oder Europäische Beschlüsse in den Fällen nach den Artikeln 35 und 36 sowie in den in der Verfassung ausdrücklich vorgesehenen Fällen. Der Europäische Rat erlässt Europäische Beschlüsse in den in der Verfassung ausdrücklich vorgesehenen Fällen. Die Europäische Zentralbank erlässt Europäische Verordnungen und Europäische Beschlüsse, sofern sie durch die Verfassung dazu ermächtigt ist.
- (2) Der Ministerrat und die Kommission sowie die Europäische Zentralbank, sofern sie durch die Verfassung dazu ermächtigt ist, geben Empfehlungen ab.

#### **Artikel 35: Delegierte Verordnungen**

- (1) In Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen kann der Kommission die Befugnis übertragen werden, delegierte Verordnungen zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzes oder Rahmengesetzes zu erlassen.

In den betreffenden Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen werden Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Übertragung ausdrücklich festgelegt. Für die wesentlichen Vorschriften in einem Bereich ist eine Übertragung ausgeschlossen. Diese sind dem Europäischen Gesetz oder dem Europäischen Rahmengesetz vorbehalten.

- (2) In diesen Europäischen Gesetzen oder Rahmengesetzen wird ausdrücklich festgelegt, unter welchen Bedingungen eine Übertragung vorgenommen werden kann. Dabei bestehen folgende Möglichkeiten:
  - Das Europäische Parlament oder der Ministerrat können beschließen, die Übertragung zu widerrufen.
  - Die delegierte Verordnung kann nur in Kraft treten, wenn das Europäische Parlament oder der Ministerrat innerhalb der im Europäischen Gesetz oder Rahmengesetz festgelegten Frist keine Einwände erhebt.

Für die Zwecke von Unterabsatz 1 beschließt das Europäische Parlament mit der Mehrheit der Stimmen seiner Mitglieder und der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit.

**Artikel 36: Durchführungsrechtsakte**

- (1) Die Mitgliedstaaten ergreifen alle zur Durchführung der rechtlich bindenden Rechtsakte der Union erforderlichen innerstaatlichen Maßnahmen.
- (2) Bedarf es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der rechtlich bindenden Rechtsakte der Union, so können mit diesen Rechtsakten der Kommission oder – in entsprechend begründeten Sonderfällen und in den Fällen nach Artikel 39 – dem Ministerrat Durchführungsbefugnisse übertragen werden.
- (3) Ein Europäisches Gesetz legt im Voraus allgemeine Regeln und Grundsätze für die Kontrolle der Durchführungsrechtsakte der Union durch die Mitgliedstaaten fest.
- (4) Die Durchführungsrechtsakte der Union ergehen in der Form von Europäischen Durchführungsverordnungen oder Europäischen Durchführungsbeschlüssen.

**Artikel 37: Gemeinsame Grundsätze für die Rechtsakte der Union**

- (1) Wird die Art des Rechtsakts von der Verfassung nicht ausdrücklich vorgegeben, so beschließen die Organe unter Einhaltung der geltenden Verfahren nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 9 jeweils, welche Art von Rechtsakt zu erlassen ist.
- (2) Europäische Gesetze, Europäische Rahmengesetze, Europäische Verordnungen und Europäische Beschlüsse sind mit einer Begründung zu versehen und nehmen auf die in der Verfassung vorgesehenen Vorschläge oder Stellungnahmen Bezug.

**Artikel 38: Veröffentlichung und Inkrafttreten**

- (1) Europäische Gesetze und Rahmengesetze werden vom Präsidenten des Europäischen Parlaments und vom Präsidenten des Ministerrates unterzeichnet, soweit sie nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurden. In den übrigen Fällen werden sie entweder vom Präsidenten des Parlaments oder vom Präsidenten des Ministerrates unterzeichnet. Die Europäischen Gesetze und Rahmengesetze werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und treten zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt oder anderenfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.
- (2) Europäische Verordnungen und Beschlüsse, die an keinen bestimmten Adressaten oder an alle Mitgliedstaaten gerichtet sind, werden von dem Präsidenten des sie erlassenden Organs unterzeichnet; sie werden im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht und treten zu dem durch sie festgelegten Zeitpunkt oder anderenfalls am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

- (3) Andere Beschlüsse werden denjenigen, an die sie gerichtet sind, bekannt gegeben und durch diese Bekanntgabe wirksam.

## **Kapitel II – Besondere Bestimmungen**

### **Artikel 39: Besondere Bestimmungen für die Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik**

- (1) Die Europäische Union verfolgt eine gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die auf einer Entwicklung der gegenseitigen politischen Solidarität der Mitgliedstaaten, der Ermittlung der Fragen von allgemeiner Bedeutung und der Erreichung einer immer stärkeren Konvergenz des Handelns der Mitgliedstaaten beruht.
- (2) Der Europäische Rat bestimmt die strategischen Interessen der Union und legt die Ziele ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik fest. Der Ministerrat gestaltet diese Politik im Rahmen der vom Europäischen Rat festgelegten strategischen Leitlinien nach Maßgabe von Teil III.
- (3) Der Europäische Rat und der Ministerrat erlassen die erforderlichen Europäischen Beschlüsse.
- (4) Diese Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik wird vom Außenminister der Union und von den Mitgliedstaaten mit den einzelstaatlichen Mitteln und denen der Union durchgeführt.
- (5) Die Mitgliedstaaten stimmen einander im Europäischen Rat und im Ministerrat zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung ab, um ein gemeinsames Vorgehen festzulegen. Bevor ein Mitgliedstaat in einer Weise, die die Interessen der Union berühren könnte, auf internationaler Ebene tätig wird oder eine Verpflichtung eingeht, konsultiert er die anderen Mitgliedstaaten im Europäischen Rat oder im Ministerrat. Die Mitgliedstaaten gewährleisten durch konvergentes Handeln, dass die Union ihre Interessen und Werte auf internationaler Ebene geltend machen kann. Die Mitgliedstaaten sind untereinander solidarisch.
- (6) Das Europäische Parlament wird zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik regelmäßig gehört und über ihre Entwicklung auf dem Laufenden gehalten.
- (7) Im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erlassen der Europäische Rat und der Ministerrat außer in den in Teil III vorgesehenen Fällen Europäische Beschlüsse einstimmig. Sie beschließen auf Vorschlag eines Mitgliedstaates, des Außenministers der Union oder des Außenministers mit Unterstützung der Kommission. Europäische Gesetze und Rahmengesetze sind ausgeschlossen.

- (8) Der Europäische Rat kann einstimmig beschließen, dass der Ministerrat in anderen als den in Teil III genannten Fällen mit qualifizierter Mehrheit beschließt.

**Artikel 40: Besondere Bestimmungen für die Durchführung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik**

- (1) Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist integraler Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie sichert der Union die auf zivile und militärische Mittel gestützte Fähigkeit zu Operationen. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit gemäß den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.

- (2) Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat einstimmig darüber beschlossen hat. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften einen Beschluss zu diesem Zweck zu erlassen.

Die Politik der Union nach diesem Artikel berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten; sie achtet die Verpflichtungen bestimmter Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertrags-Organisation verwirklicht sehen, aufgrund des Nordatlantikvertrages und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

- (3) Die Mitgliedstaaten stellen der Union für die Umsetzung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zivile und militärische Fähigkeiten als Beitrag zur Verwirklichung der vom Ministerrat festgelegten Ziele zur Verfügung. Die Mitgliedstaaten, die untereinander multinationale Streitkräfte bilden, können diese auch für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik zur Verfügung stellen.

Die Mitgliedstaaten verpflichten sich, ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern. Es wird ein Europäisches Amt für Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten eingerichtet, dessen Aufgabe es ist, den operativen Bedarf zu ermitteln und Maßnahmen zur Bedarfsdeckung zu fördern, zur Ermittlung von Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Grundlage des Verteidigungssektors beizutragen und diese Maßnahmen gegebenenfalls durchzuführen, sich an der Festlegung einer europäischen Politik im Bereich Fähigkeiten und Rüstung zu beteiligen sowie

- den Ministerrat bei der Beurteilung der Verbesserung der militärischen Fähigkeiten zu unterstützen.
- (4) Europäische Beschlüsse zur Durchführung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einschließlich der Beschlüsse über die Einleitung einer Mission nach diesem Artikel, werden vom Ministerrat einstimmig auf Vorschlag des Außenministers der Union oder eines Mitgliedstaates erlassen. Der Außenminister der Union kann gegebenenfalls gemeinsam mit der Kommission den Rückgriff auf einzelstaatliche Mittel sowie auf Instrumente der Union vorschlagen.
  - (5) Der Ministerrat kann zur Wahrung der Werte der Union und im Dienste ihrer Interessen eine Gruppe von Mitgliedstaaten mit der Durchführung einer Mission im Rahmen der Union beauftragen. Diese Mission wird nach Maßgabe von Artikel III-211 durchgeführt.
  - (6) Die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander festere Verpflichtungen eingegangen sind, begründen eine strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Union. Diese Zusammenarbeit erfolgt nach Maßgabe von Artikel III-213.
  - (7) Solange der Europäische Rat keinen Beschluss im Sinne des Absatzes 2 gefasst hat, wird im Rahmen der Union eine engere Zusammenarbeit im Bereich der gegenseitigen Verteidigung eingerichtet. Im Rahmen dieser Zusammenarbeit leisten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines an dieser Zusammenarbeit beteiligten Staates die anderen beteiligten Staaten gemäß Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende militärische und sonstige Hilfe und Unterstützung. Bei der Umsetzung der engeren Zusammenarbeit im Bereich der gegenseitigen Verteidigung arbeiten die beteiligten Staaten eng mit der Nordatlantikvertrags-Organisation zusammen. Die Teilnahmemodalitäten und die praktischen Modalitäten sowie die dieser Zusammenarbeit eigenen Beschlussfassungsverfahren sind in Artikel III-214 enthalten.
  - (8) Das Europäische Parlament wird zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik regelmäßig gehört und über ihre Entwicklung auf dem Laufenden gehalten.

#### **Artikel 41: Besondere Bestimmungen zur Verwirklichung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts**

- (1) Die Union bildet einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – durch den Erlass von Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen, mit denen, soweit erforderlich, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften in den in Teil III aufgeführten Bereichen einander angeglichen werden sollen,

- durch Förderung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, insbesondere auf der Grundlage der gegenseitigen Anerkennung der gerichtlichen und außergerichtlichen Entscheidungen,
  - durch operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten einschließlich der Polizei, des Zolls und anderer auf die Prävention und die Aufdeckung von Straftaten spezialisierter Behörden.
- (2) In diesem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts können sich die nationalen Parlamente an den Bewertungsmechanismen nach Artikel III-161 beteiligen und werden in die politische Kontrolle von Europol und die Bewertung der Tätigkeit von Eurojust gemäß den Artikeln III-177 und III-174 einbezogen.
- (3) Im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verfügen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel III-165 über ein Initiativrecht.

#### **Artikel 42: Solidaritätsklausel**

- (1) Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag oder einer Katastrophe natürlichen oder menschlichen Ursprungs betroffen ist. Die Union mobilisiert alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um
- a) – terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden;
    - die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen;
    - im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen;
  - b) – im Falle einer Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.
- (2) Die Modalitäten der Durchführung dieser Bestimmung sind in Artikel III-231 enthalten.

### **Kapitel III – Die verstärkte Zusammenarbeit**

#### **Artikel 43: Die verstärkte Zusammenarbeit**

- (1) Die Mitgliedstaaten, die untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union begründen wollen, können in den Grenzen und nach den in diesem Artikel und den Artikeln III-322 bis III-329 vorgesehenen Modalitäten die Organe der Union in Anspruch nehmen und diese Zuständigkeiten unter Anwendung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen ausüben.

Eine verstärkte Zusammenarbeit ist darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken. Sie steht bei ihrer Begründung und anschließend gemäß Artikel III-324 jederzeit allen Mitgliedstaaten offen.

- (2) Die Ermächtigung zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit wird vom Ministerrat als letztes Mittel gewährt, wenn im Ministerrat festgestellt worden ist, dass die mit dieser Zusammenarbeit angestrebten Ziele von der Union insgesamt nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums verwirklicht werden können, und sofern an der Zusammenarbeit mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten beteiligt ist. Der Ministerrat beschließt nach dem in Artikel III-325 vorgesehenen Verfahren.
- (3) Nur die Mitglieder des Ministerrates, welche die an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Staaten vertreten, nehmen an der Annahme der Rechtsakte im Ministerrat teil. An den Beratungen des Ministerrates dürfen jedoch alle Mitgliedstaaten teilnehmen.

Die Einstimmigkeit bezieht sich allein auf die Stimmen der Vertreter der an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligten Staaten. Als qualifizierte Mehrheit gilt die Mehrheit der Stimmen der Vertreter der beteiligten Staaten, sofern diese mindestens drei Fünftel der Bevölkerung dieser Staaten repräsentiert. Wenn der Ministerrat gemäß der Verfassung nicht auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission beschließen muss oder wenn er nicht auf Initiative des Außenministers beschließt, so entspricht die erforderliche qualifizierte Mehrheit zwei Dritteln der beteiligten Staaten, sofern diese mindestens drei Fünftel der Bevölkerung dieser Staaten repräsentieren.

- (4) An die im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit erlassenen Rechtsakte sind nur die an dieser Zusammenarbeit beteiligten Staaten gebunden. Sie gelten nicht als Besitzstand, der von beitriftswilligen Ländern angenommen werden muss.

## TITEL VI: DAS DEMOKRATISCHE LEBEN DER UNION

### **Artikel 44: Grundsatz der demokratischen Gleichheit**

Die Union achtet in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürgerinnen und Bürger. Die Bürgerinnen und Bürger genießen ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der Organe der Union.

### **Artikel 45: Grundsatz der repräsentativen Demokratie**

- (1) Die Arbeitsweise der Union beruht auf dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie.

- (2) Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten. Die Mitgliedstaaten werden im Europäischen Rat und im Ministerrat von ihren jeweiligen Regierungen vertreten, die ihrerseits den von den Bürgerinnen und Bürgern gewählten nationalen Parlamenten Rechenschaft ablegen müssen.
- (3) Alle Bürgerinnen und Bürger haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen. Die Entscheidungen werden so offen und so bürgernah wie möglich getroffen.
- (4) Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei.

#### **Artikel 46: Grundsatz der partizipativen Demokratie**

- (1) Die Organe der Union geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.
- (2) Die Organe der Union pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.
- (3) Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.
- (4) Mindestens eine Million Bürgerinnen und Bürger aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten können die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht der Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verfassung umzusetzen. Die Bestimmungen über die besonderen Verfahren und Bedingungen, die für eine solche Bürgerinitiative gelten, werden durch ein Europäisches Gesetz festgelegt.

#### **Artikel 47: Die Sozialpartner und der autonome soziale Dialog**

Die Europäische Union anerkennt und fördert die Rolle der Sozialpartner auf Ebene der Union unter Berücksichtigung der Unterschiedlichkeit der nationalen Systeme; sie fördert den sozialen Dialog und achtet dabei die Autonomie der Sozialpartner.

#### **Artikel 48: Der Europäische Bürgerbeauftragte**

Das Europäische Parlament ernennt einen Europäischen Bürgerbeauftragten, der Beschwerden über Missstände bei der Tätigkeit der Organe, Einrichtungen, Ämter oder Agenturen der Union entgegennimmt, ihnen nachgeht und darüber Be-

richt erstattet. Der Europäische Bürgerbeauftragte übt sein Amt in völliger Unabhängigkeit aus.

**Artikel 49: Transparenz der Arbeit der Organe der Union**

- (1) Um eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen, handeln die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union unter weitest gehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit.
- (2) Das Europäische Parlament tagt öffentlich; dies gilt auch für den Ministerrat, wenn er über Gesetzgebungsvorschläge berät oder beschließt.
- (3) Jede Unionsbürgerin und jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder mit Sitz in einem Mitgliedstaat hat unter den in Teil III festgelegten Bedingungen das Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union, und zwar unabhängig davon, in welcher Form diese Dokumente erstellt werden.
- (4) In Europäischen Gesetzen werden die allgemeinen Grundsätze und die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des Rechts auf Zugang zu solchen Dokumenten festgelegt.
- (5) Im Einklang mit den in Absatz 4 genannten Europäischen Gesetzen legen die in Absatz 3 genannten Organe, Einrichtungen, Ämter oder Agenturen in ihren jeweiligen Geschäftsordnungen besondere Bestimmungen für den Zugang zu ihren Dokumenten fest.

**Artikel 50: Schutz personenbezogener Daten**

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Schutz der ihn betreffenden personenbezogenen Daten.
- (2) Europäische Gesetze legen Regeln über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union sowie durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, und über den freien Datenverkehr fest. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Behörde überwacht.

**Artikel 51: Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften**

- (1) Die Union achtet den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen, und beeinträchtigt ihn nicht.
- (2) Die Union achtet den Status von weltanschaulichen Gemeinschaften in gleicher Weise.

- (3) Die Union pflegt in Anerkennung der Identität und des besonderen Beitrags dieser Kirchen und Gemeinschaften einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit ihnen.

## TITEL VII: DIE FINANZEN DER UNION

### **Artikel 52: Die Haushalts- und Finanzgrundsätze**

- (1) Alle Einnahmen und Ausgaben der Union werden gemäß den Bestimmungen von Teil III für jedes Haushaltsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingesetzt.
- (2) Der Haushaltsplan ist in Einnahmen und Ausgaben auszugleichen.
- (3) Die in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben werden für ein Haushaltsjahr gemäß dem Europäischen Gesetz nach Artikel III-318 bewilligt.
- (4) Die Ausführung der in den Haushaltsplan eingesetzten Ausgaben setzt den Erlass eines verbindlichen Rechtsakts voraus, mit dem die Maßnahme der Union und die Ausführung der entsprechenden Ausgabe gemäß dem Europäischen Gesetz nach Artikel III-318 eine Rechtsgrundlage erhalten. Dieser Rechtsakt muss in Form eines Europäischen Gesetzes, eines Europäischen Rahmengesetzes, einer Europäischen Verordnung oder eines Europäischen Beschlusses ergehen.
- (5) Damit die Haushaltsdisziplin gewährleistet wird, erlässt die Union keine Rechtsakte, die erhebliche Auswirkungen auf den Haushaltsplan haben könnten, ohne die Gewähr zu bieten, dass der betreffende Vorschlag bzw. die betreffende Maßnahme im Rahmen der Eigenmittel der Union und des mehrjährigen Finanzrahmens nach Artikel 54 finanziert werden kann.
- (6) Der Haushaltsplan der Union wird entsprechend dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung ausgeführt. Die Mitgliedstaaten arbeiten mit der Union zusammen, um sicherzustellen, dass die in den Haushaltsplan eingesetzten Mittel nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verwendet werden.
- (7) Die Union und die Mitgliedstaaten bekämpfen Betrug und sonstige gegen die finanziellen Interessen der Union gerichtete rechtswidrige Handlungen gemäß Artikel III-321.

### **Artikel 53: Die Finanzmittel der Union**

- (1) Die Union stützt sich mit den erforderlichen Mitteln aus, um ihre Ziele erreichen und ihre Politik durchführen zu können.
- (2) Der Haushalt der Union wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.
- (3) Die Obergrenze für die Finanzmittel der Union wird in einem Europäischen Gesetz des Ministerrates festgelegt, durch das auch neue Mittelkategorien

eingeführt und bestehende Kategorien abgeschafft werden können. Dieses Gesetz tritt erst nach

- (4) Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfassungsbestimmungen in Kraft. Der Ministerrat beschließt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments.
- (5) Die Modalitäten der Finanzmittel der Union werden in einem Europäischen Gesetz des Ministerrates geregelt. Der Ministerrat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

#### **Artikel 54: Der mehrjährige Finanzrahmen**

- (1) Mit dem mehrjährigen Finanzrahmen soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen der Eigenmittel eine geordnete Entwicklung nehmen. Im mehrjährigen Finanzrahmen werden die jährlichen Obergrenzen für die Mittel für Verpflichtungen je Ausgabenkategorie gemäß Artikel III-308 festgesetzt.
- (2) Der mehrjährige Finanzrahmen wird in einem Europäischen Gesetz des Ministerrates festgelegt. Der Ministerrat beschließt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der Mehrheit seiner Mitglieder Stellung nimmt.
- (3) Bei der Aufstellung des jährlichen Haushaltsplans der Union ist der mehrjährige Finanzrahmen einzuhalten.
- (4) Bei der Festlegung des ersten mehrjährigen Finanzrahmens nach Inkrafttreten der Verfassung beschließt der Ministerrat einstimmig.

#### **Artikel 55: Der Haushaltsplan der Union**

Das Europäische Parlament und der Ministerrat erlassen auf Vorschlag der Kommission gemäß den Modalitäten des Artikels III-310 das Europäische Gesetz zur Feststellung des jährlichen Haushaltsplans der Union.

### TITEL VIII: DIE UNION UND IHRE NACHBARN

#### **Artikel 56: Die Union und ihre Nachbarn**

- (1) Die Union entwickelt besondere Beziehungen zu den Staaten in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.
- (2) Zu diesem Zweck kann die Union nach Artikel III-227 spezielle Abkommen mit den betreffenden Ländern schließen und durchführen. Diese Abkommen können gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen. Zur Durchführung der Abkommen finden regelmäßig Konzertierungen statt.

## TITEL IX: ZUGEHÖRIGKEIT ZUR UNION

**Artikel 57: Kriterien und Verfahren für den Beitritt zur Union**

- (1) Die Union steht allen europäischen Staaten offen, die die in Artikel 2 genannten Werte achten und sich verpflichten, ihnen gemeinsam Geltung zu verschaffen.
- (2) Europäische Staaten, die Mitglied der Union werden möchten, richten ihren Antrag an den Ministerrat. Das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten werden von diesem Antrag unterrichtet. Der Ministerrat beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Die Bedingungen und Modalitäten der Aufnahme werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Dieses Abkommen bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

**Artikel 58: Aussetzung der mit der Zugehörigkeit zur Union verbundenen Rechte**

- (1) Auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Kommission kann der Ministerrat mit der Mehrheit von vier Fünfteln seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einen Europäischen Beschluss erlassen, mit dem festgestellt wird, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht. Der Ministerrat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann nach demselben Verfahren Empfehlungen an ihn richten. Der Ministerrat überprüft regelmäßig, ob die Gründe, die zu dieser Feststellung geführt haben, noch zutreffen.
- (2) Auf Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten oder der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments kann der Europäische Rat einstimmig einen Europäischen Beschluss erlassen, mit dem festgestellt wird, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat vorliegt, nachdem er diesen Mitgliedstaat zu einer Stellungnahme aufgefordert hat.
- (3) Wurde die Feststellung nach Absatz 2 getroffen, so kann der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit einen Europäischen Beschluss erlassen, mit dem bestimmte Rechte, die sich aus der Anwendung der Verfassung auf den betroffenen Mitgliedstaat herleiten, einschließlich der Stimmrechte des Mitgliedstaats im Ministerrat ausgesetzt werden. Dabei berücksichtigt er die möglichen Auswirkungen einer solchen Aussetzung auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen.

Die sich aus der Verfassung ergebenden Verpflichtungen des betroffenen Mitgliedstaats sind für diesen auf jeden Fall weiterhin verbindlich.

- (4) Der Ministerrat kann zu einem späteren Zeitpunkt mit qualifizierter Mehrheit einen Europäischen Beschluss erlassen, mit dem die nach Absatz 3 getroffenen Maßnahmen abgeändert oder aufgehoben werden, wenn in der Lage, die zur Verhängung dieser Maßnahmen geführt hat, Änderungen eingetreten sind.
- (5) Für die Zwecke dieses Artikels beschließt der Ministerrat ohne Berücksichtigung der Stimme des betroffenen Mitgliedstaats. Die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern steht dem Zustandekommen von Beschlüssen nach Absatz 2 nicht entgegen.  
Dieser Absatz gilt auch, wenn Stimmrechte nach Absatz 3 ausgesetzt werden.
- (6) Für die Zwecke der Absätze 1 und 2 beschließt das Europäische Parlament mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und mit der Mehrheit seiner Mitglieder.

#### **Artikel 59: Freiwilliger Austritt aus der Union**

- (1) Jeder Mitgliedstaat kann gemäß seinen internen Verfassungsvorschriften beschließen, aus der Europäischen Union auszutreten.
- (2) Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit; dieser befasst sich mit der Mitteilung. Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Modalitäten des Austritts aus und schließt es, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird. Das Abkommen wird nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit im Namen der Union geschlossen.  
Der Vertreter des austretenden Mitgliedstaats nimmt weder an den diesen Mitgliedstaat betreffenden Beratungen noch an der diesbezüglichen Beschlussfassung des Europäischen Rates oder des Ministerrates teil.
- (3) Die Verfassung findet auf den betroffenen Staat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der in Absatz 2 genannten Mitteilung keine Anwendung mehr, es sei denn, dass der Europäische Rat im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat beschließt, diese Frist zu verlängern.
- (4) Ein Staat, der aus der Union ausgetreten ist und erneut Mitglied werden möchte, muss dies gemäß dem Verfahren des Artikels 57 beantragen.



*III.*

# **KOMMENTAR**

## PRÄAMBEL

Die Präambel der Europäischen Verfassung steht als *Aufmacher* am Anfang eines mächtigen Verfassungswerkes mit weit über 300 Artikeln. Sie besteht aus nur einem, allerdings schier endlosen Satz, der in sechs Abschnitte unterteilt ist. Ihr Autor: Valéry Giscard d'Estaing, der Präsident des Verfassungskonvents.

Dem Leser springt zunächst ein in griechischer Sprache gehaltenes *Motto* ins Auge. Es handelt sich um das Zitat eines antiken Staatsdenkers, Thukydides. Darin betont er, dass ein demokratischer Staat von einer Bevölkerungsmehrheit und nicht bloß von einzelnen Bürgern getragen wird.

Die Präambel beschreibt in ihrem ersten Abschnitt die *Werte*, die auf dem Kontinent Europa entstanden sind und nun das Leben der Menschen prägen: erstens Gleichheit, zweitens Freiheit und drittens Geltung der Vernunft. Diese Werte finden ihren Ursprung in der griechisch-römischen Antike. Sie sind der Sockel des Humanismus, der die Würde des Menschen in den Mittelpunkt von Denken und Handeln stellt.

In dem zweiten Abschnitt werden die *Urquellen* der Europäischen Union genannt. Zu diesen gehören der kulturelle, religiöse und humanistische Reichtum, die zentrale Stellung des Menschen in der europäischen Politik, die Garantie der Menschenrechte und die Gewähr der Rechtsstaatlichkeit.

Die Abschnitte drei und vier sind ein Sammelbecken der allgemeinen *Ziele* der Europäischen Union. Danach sollen Fortschritt und Wohlstand alle Bürger begünstigen, selbst die Schwächsten und Ärmsten. Weiter soll politische Aufgeschlossenheit hinsichtlich Kultur, Wissenschaft und höheren Sozialstandards herrschen. Während innerhalb Europas Demokratie und Transparenz ausgebaut und historische Vorbehalte zwischen den Mitgliedstaaten überwunden werden, sollen die Europäer in der Welt für Frieden, Gerechtigkeit und Solidarität sorgen.

Im vierten wie im fünften Abschnitt kann das Grundelement des deutschen *Föderalismus* gefunden werden. Denn die Menschen sollen in Europa ihre nationale Identität und Geschichte weiter leben. Durch die Europäische Union wird diese „Vielfalt geeint“.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. zum Begriff des Föderalismus: Kampfer 2003, S. 21–23.

Am Ende signalisiert die Präambel, dass es durch Europa gelingen wird, die politische Verantwortung gegenüber künftigen Generationen und der Erde besser wahrzunehmen. Hierin kommt die Hoffnung auf eine gute Zukunft zum Ausdruck.

Dies alles erhofft sich der Autor der Präambel, der mit der Europäischen Verfassung die europäische Einigung, „dieses große Abenteuer“ fortsetzen will. Doch zunächst dankt er den Mitgliedern des Konvents, die die Verfassung im Namen der Bürger Europas sowie ihrer Heimatstaaten erarbeitet haben.

### **Einstimmung und Skizze der Befindlichkeit?**

Charakteristisch für die Präambel einer Verfassung sind zwei Eigenschaften: Sie dient erstens der „Einstimmung in das Regelwerk“ der Verfassung und sie ist zweitens eine „Skizze der Befindlichkeit des Verfassungsgebers“<sup>2</sup>. Doch streng genommen trifft dies auf die europäische Verfassungspräambel „nur halb“ zu: Die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika besitzt zum Beispiel eine Präambel aus nur einem kurzen Satz, der mit den Worten beginnt: „Wir, das Volk der Vereinigten Staaten“ und endet mit: „erlassen diese Verfassung für die Vereinigten Staaten von Amerika“.<sup>3</sup> Auch die Präambel des deutschen Grundgesetzes ist kurz gefasst und endet mit den Worten: „hat sich das Deutsche Volk [...] dieses Grundgesetz gegeben“<sup>4</sup>. Im Gegensatz zur europäischen Präambel haben sowohl die deutschen wie auch die US-amerikanischen Verfassungsgeber damit das Volk als die verfassungsgebende Gewalt gesehen. Der Leser dieser Präambeln fühlt sich angesprochen.<sup>5</sup> Als Staatsbürger empfindet er sogar ein wenig Stolz. Die Europäische Verfassung ist hingegen, wie sie selber sagt, nur „im Namen der Bürgerinnen und Bürger [...] ausgearbeitet“<sup>6</sup>. Über die Möglichkeit des Inkrafttretens der Verfassung sowie späterer Verfassungsänderungen entscheiden die Staats- und Regierungschefs. Von einer ansprechenden „Einstimmung in das Regel-

<sup>2</sup> Kunig in Münch/Kunig 1992, Präambel, Rn. 1

<sup>3</sup> Präambel der Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika, abgedruckt in: Adams 1994.

<sup>4</sup> Präambel des deutschen Grundgesetzes, abgedruckt in: Schade 2003.

<sup>5</sup> Vgl. Hömig in Seifert/Hömig 2003, Präambel, Rn. 4.

<sup>6</sup> Abschnitt 5 der Präambel der Verfassung für Europa.

werk“ der Europäischen Verfassung kann damit nicht die Rede sein. Denn die Bürger wurden mal wieder übergangen. Mal wieder, weil genau genommen auch Verfassungen wie das deutsche Grundgesetz nicht direkt vom Volk beschlossen wurden. Auch die deutsche Präambel verspricht also mehr, als sie hält. Doch der Vorwurf trifft vor allem Europas Präambel. Denn sie selbst fordert in widersprüchlicher Weise zunächst die Stärkung der Demokratie, während sie gleichzeitig den Bürger als verfassungsgebende Gewalt nicht zulässt.<sup>7</sup> Für eine „Einstimmung“ ist sie zudem zu lang und ihre Abstraktheit erinnert an die einleitenden Worte eines völkerrechtlichen Vertrages.

### Die Präambel und ihr Vorgänger

Vergleicht man die Verfassungspräambel mit ihrem Vorgänger, der Präambel des Vertrags von Maastricht aus dem Jahr 1992, so fällt auf, dass die einst genannten europäischen Ziele<sup>8</sup> nun fehlen. Zwar wurden einige von ihnen bis heute verwirklicht; ein Bereich wie die europäische Außenpolitik kann jedoch erst mit der Europäischen Verfassung vertieft werden. Ein verwirklichtes Ziel ist die Schaffung der Unionsbürgerschaft. Es war zu erwarten, dass die Unionsbürgerschaft mit Stolz und im Namen der „Einstimmung“ in der Präambel erwähnt würde. Denn heute genießt jeder Staatsbürger eines Mitgliedstaates der Union (Unionsbürger) das Recht der Freizügigkeit in der gesamten Europäischen Union, das Wahlrecht zum Europaparlament, das kommunale EU-Wahlrecht, das Beschwerderecht beim Europaparlament sowie einen umfassenden diplomatischen EU-Schutz im Ausland.<sup>9</sup> Doch die Präambel spricht nicht von dem Unionsbürger, sondern von dem „Bewohner“<sup>10</sup> der Union und macht damit einen höchst altmodischen Eindruck. Weggefallen sind auch Bekenntnisse zu einer „neuen Stufe“<sup>11</sup> der europäischen Integration und der Schaffung einer „immer engeren Union“<sup>12</sup>. Dies markiert die Europäische Verfassung als abschließendes Werk.

<sup>7</sup> Vgl. Abschnitt 3 der Präambel der Verfassung für Europa.

<sup>8</sup> Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, Einführung einer Unionsbürgerschaft, Einführung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

<sup>9</sup> Vgl. Artikel 17 ff. des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag).

<sup>10</sup> Abschnitt 1 und Abschnitt 2 der Präambel; in der französischen Übersetzung: „citoyen“.

<sup>11</sup> Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag), Präambel.

<sup>12</sup> EU-Vertrag, Präambel.

**Eine Verfassung mit zwei unterschiedlichen Präambeln**

Doch die mangelnde Einstimmung der Verfassungspräambel wird durch eine zweite Präambel geheilt. Denn die Europäische Verfassung enthält in ihrem Teil II eine weitere Präambel, die es zu lesen lohnt – die der Grundrechtecharta.<sup>13</sup> Damit besitzen die Europäer die weltweit einzige Verfassung mit zwei Präambeln: einer abstrakten und einer konkreten. Eine „Skizze der Befindlichkeit des Verfassungsgebers“ ist die Präambel der Europäischen Verfassung sehr wohl, denn die Konventsmitglieder hatten am 13. Juni 2003 nach 23 offiziellen Sitzungen in über 16 Monaten nur noch einen gemeinsamen Wunsch: Sie wollten Väter und Mütter der Europäischen Verfassung werden. Angesichts eines möglichen Scheiterns des zeitlich festgelegten Verfassungskonvents wollte am Ende niemand das Konsensverfahren stören. Deshalb stimmten sie dem Präambeltext vorbehaltlos zu.<sup>14</sup> Und so setzte sich Valéry Giscard d’Estaing durch – mit dieser Präambel.

**Weder ein Gottesbezug noch ein Verweis auf das christliche Erbe**

Einen direkten Gottesbezug, wie er etwa mit den Worten „im Bewusstsein der Verantwortung vor Gott“<sup>15</sup> zum Ausdruck kommt, enthält die Europäische Verfassung nicht. Giscard d’Estaing als ehemaliger Staatspräsident Frankreichs war anderes gewohnt, denn Frankreich trennt infolge von Aufklärung und Revolution strikt zwischen Staat und Kirche.<sup>16</sup> So fehlt auch ein Verweis auf das christliche Erbe, obgleich beides von Konventsmitgliedern gefordert worden war.<sup>17</sup>

Doch eine Aussage zu religiösen Fragen musste so formuliert werden, dass sie sich nicht auf ein christliches Verständnis beschränkte. So leben in der EU gegenwärtig fünfzehn Millionen Muslime, was der Bevölkerung eines mittleren Staates entspricht. Vor dem Hintergrund möglicher Beitrittsverhandlungen der EU mit der Türkei wäre eine Beschränkung auf das so genannte „christliche Abendland“ zumindest bedenklich ge-

<sup>13</sup> Siehe Teil II der Verfassung für Europa, Präambel.

<sup>14</sup> Siehe unter <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/konvent/plenar/pt23.shtml>.

<sup>15</sup> Vgl. Präambel des deutschen Grundgesetzes.

<sup>16</sup> Giscard wurde daher auch von einer polnischen Journalistin mit dem russischen Astronauten Gagarin verglichen, der aus dem Weltraum mit dem berühmten Satz zurückkam, er habe dort oben Gott nicht gefunden.

<sup>17</sup> Vgl. Wernicke 2003 und Meier 2003.

wesen. Daneben hätten sich auch andere Religionsgemeinschaften oder die atheistischen Mitbürger Europas schnell ausgegrenzt gefühlt. Vor diesem Hintergrund enthält Europas Präambel nur einen Hinweis auf das „religiöse Erbe“ der Europäer.

Ein starkes Argument für einen Gottesbezug war, dass dadurch alle absoluten Machtansprüche staatlicher Willkür zurückgewiesen und sich die politischen Entscheidungsträger ihrer besonderen Verantwortung – vor Gott – jederzeit bewusst würden. Denn auch die europäische Geschichte ist, wie Nazi Herrschaft und Stalindiktatur belegen, nicht von unbedingter staatlicher Gewalt verschont geblieben.

Auch eine Kompromisslösung, wie sie in der offenen Formulierung der polnischen Verfassungspräambel zum Ausdruck kommt, wurde nicht gefunden. Darin respektiert die polnische Nation sowohl diejenigen, die an Gott als Quelle der Wahrheit, Gerechtigkeit, Güte und Herrlichkeit glauben, als auch jene, die diesen Glauben nicht teilen, aber diese fundamentalen Werte abgeleitet aus anderen Quellen respektieren.<sup>18</sup>

Stattdessen wurde das Thema auf dem Brüsseler Gipfeltreffen vom 12./13. Dezember 2003 folgenlos debattiert.<sup>19</sup> Zuvor hatte ein entsprechender Änderungsantrag im Europaparlament keine Mehrheit gefunden<sup>20</sup> und auch im Deutschen Bundestag war der Versuch der CDU/CSU-Fraktion, die Bundesregierung zur Intervention zu bewegen, gescheitert.<sup>21</sup>

### **Am Anfang steht Thukydides**

Besser als der Gottesbezug passt das Eingangszitat des Geschichtsschreibers Thukydides zu Giscard d'Estaings Befindlichkeit. Das Zitat stammt aus dem Lebenswerk des Thukydides: dem zweiten Buch des vierbändigen Faktenberichts „Der Peloponnesische Krieg“, den er in den Jahren 431 bis 424 vor Christus verfasste. Während man über Thukydides liest, er habe „im Dienste unserer humanistischen Bildungsaufgaben höchste Lebenswerte“<sup>22</sup> vermittelt, fällt bei genauerer Betrachtung seines Werkes auf, dass er sich mit dem Wesen des Krieges und seinen Wir-

<sup>18</sup> Vgl. <http://www.ecln.net> unter der Rubrik „European Constitutions“.

<sup>19</sup> Vgl. REGIERUNGonline 2003.

<sup>20</sup> Vgl. Barbier 2003 und Entschließung B5-0513/2003 des Europaparlaments vom 4.12.2003.

<sup>21</sup> Der Antrag (Drucksache Nr. 15/1695 vom 14.10.2003 des Deutschen Bundestages) fand keine Mehrheit.

<sup>22</sup> Büchler 1950.

kungen auf das Verhalten der Menschen befasst hat. Im Mittelpunkt stand dabei der Untergang Athens und damit eine Darstellung der Ursachen des Verfalls seiner Vaterstadt.<sup>23</sup> Anzunehmen ist, dass der europäische Verfassungsgeber dies aber nicht mit dem Haus Europa in Zusammenhang bringen wollte. Vielmehr ging es ihm wohl um einen anderen Aspekt: Thukydides zeigte durch seine Geschichtsschreibung auch „das Idealbild der Demokratie sowie die Gefahren und Auswüchse der Demokratie Athens“<sup>24</sup> auf.

Denkbar ist zudem, dass das griechische Zitat auch ein strategisches Mittel des Konventspräsidenten war, um am 20. Juni 2003 bei der Vorstellung der Verfassung für Europa im griechischen Thessaloniki und der Überreichung des Verfassungsentwurfes an die griechische Ratspräsidentschaft eine positive Grundstimmung zu erzeugen. Die Staats- und Regierungschefs begrüßte Valéry Giscard d'Estaing in Thessaloniki mit den Worten „Kyrie Proethre!“, was wohl soviel heißen sollte wie „, Sehr geehrte Mitglieder des Europäischen Rats!“.

**Literatur:** Adams, Willi Paul (1994): Hamilton/Madison/Jay: Die Federalist-Artikel – Paderborn. □ Barbier, Cécile (2003): Die Regierungskonferenz ist unterbrochen, in: Zukunft Europa, H. 20, S. 1–4. □ Büchler, Otto (1950): Thukydides und der Peloponnesische Krieg. Ein Kommentar in fünf Tabellen – Heidelberg. □ Kampfer, Georg Kristian (2003): Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Föderation? – Berlin. □ Malitz, Jürgen (1982): Thukydides' Weg zur Geschichtsschreibung, in: Historia, H. 31, S. 257–289. □ Meier, Albrecht (2003): Christlich oder nur religiös? Die geplante Präambel der Verfassung erntet Kritik, in: Tagesspiegel vom 5.6.2003. □ Münch, Ingo von/Kunig, Philip (1992): Grundgesetz Kommentar Band 1 (Präambel bis Art. 20), 4. Auflage – München. □ REGIERUNGonline (2003): Europäische Union: EU-Gipfel gescheitert – Verfassungsprozess geht weiter (13.12.2003). □ Schade, Peter (2003): Grundgesetz mit Kommentierung, 6. Auflage – Regensburg. □ Seifert, Karl-Heinz/Hömig, Dieter (2003): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar, 7. Aufl. – Baden-Baden. □ Wernicke, Christian (2003): Giscard sucht nach Kompromissen, in: Süddeutsche Zeitung vom 4.6.2003.

<sup>23</sup> Vgl. Malitz 1982.

<sup>24</sup> Büchler 1950

## DEFINITION UND ZIELE DER UNION

**Artikel 1: Gründung der Union**

Artikel 1 legt grundlegend die Gestalt der Union fest. Die Europäische Union ist gleichermaßen ihren Bürgern und Mitgliedstaaten verpflichtet; sie ist jedoch in besonderem Maße von den Mitgliedstaaten abhängig. Denn diese übertragen der Union die Zuständigkeiten, die sie zur Verwirklichung der vorgegebenen Ziele benötigt. Erst dadurch wird sie als Gemeinschaft handlungsfähig.

Dazu werden der Union zwei Aufgaben zugewiesen. Einerseits soll sie die Politik der Mitgliedstaaten „koordinieren“.<sup>1</sup> Hier hat sie lediglich eine beratende Rolle; Entscheidungen werden letztlich von den Regierungen der Mitgliedstaaten getroffen. Andererseits soll sie selbständig Zuständigkeiten ausüben. Diese so genannte Gemeinschaftsmethode kommt allerdings nur bei den explizit der Union übertragenen Zuständigkeiten zum Zuge, ist also auf einen engen Bereich beschränkt.<sup>2</sup> Absatz 2 erklärt, dass die Union prinzipiell offen für neue Mitglieder ist, sofern diese die – im folgenden Artikel 2 genannten – Werte teilen.<sup>3</sup> Diese Einladung ist bereits in Artikel 49 des Maastrichter Vertrages (EU-Vertrag) enthalten und gilt hier wie dort für „alle europäischen Staaten“. Bei der Frage, welche Staaten dazu zählen, ist der Leser auf die zweimalige Erwähnung des „Kontinents Europa“ in der Präambel verwiesen.<sup>4</sup>

**Artikel 2: Die Werte der Union**

Artikel 2 benennt Werte, die das Handeln der Union anleiten sollen. Gegenüber dem EU-Vertrag ist diese explizite Nennung an früherer Stelle eine Neuerung. Vor allen anderen wird die Achtung der Menschenwürde genannt, die damit als Bezugspunkt der nachfolgend aufgeführten Werte dient.<sup>5</sup> Die anschließend ge-

<sup>1</sup> In einer früheren Formulierung war die Rede davon, dass die Politiken der Mitgliedstaaten „im Rahmen“ der Union „aufeinander abgestimmt“ werden sollen (CONV 724/03).

<sup>2</sup> Die Formulierung „in gemeinschaftlicher Weise“ ersetzt den zuerst benutzten Ausdruck „in föderaler Weise“. Diese Änderung trägt der teilweisen gegensätzlichen Verwendung des Föderalismus-Begriffs in europäischen Ländern Rechnung (vgl. CONV 724/03).

<sup>3</sup> Hier werden die Beschlüsse von Kopenhagen in einem Satz zusammengefasst. Auf dem Gipfel in Kopenhagen haben die EU-Staats- und Regierungschefs 1993 Kriterien für den Beitritt zur EU aufgestellt. Diese umfassen vor allem Stabilität der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Schutz der Menschenrechte, eine funktionierende Marktwirtschaft, Fähigkeit zur Übernahme der bisherigen EU-Regelungen und Einverständnis mit den politischen Zielen der Union sowie der Wirtschafts- und Währungsunion (nach Lippert 1997, 122–129).

<sup>4</sup> „Europa“ wird in Artikel 1 mehrdeutig verwendet; die Verwendung im ersten Satz soll sich offensichtlich auf die EU-Staaten und -Bürger beziehen, die Formulierung in Absatz 2 weist über das EU-Europa hinaus.

<sup>5</sup> Zuvor stand die Menschenwürde als ein gleichrangiger Wert unter vielen. Vgl. Müller-Graff 2003, 116.

nannten Werte stellen keine willkürliche Aneinanderreihung dar. Sie sind vielmehr eingebunden in eine geteilte und geschichtlich begründete Vorstellung menschlichen Zusammenlebens, nämlich – zusammengefasst – in eine pluralistische und solidarische Gesellschaft nach westlichem Muster.<sup>6</sup> Die EU wird hier als eine transkontinentale, „europäische Wertegemeinschaft“ verstanden.

### Artikel 3: Die Ziele der Union

Artikel 3 entspricht den klassischen „Staatszielbestimmungen“, wie sie beispielsweise auch im deutschen Grundgesetz, Artikel 20 Absatz 1, zu finden sind. Sie können als Auftrag der Union verstanden werden, sind jedoch nicht einklagbar. Frieden, die oben genannten Werte der Union und das Wohlergehen ihrer Völker in Absatz 1 lassen sich als „übergreifende Hauptziele“ charakterisieren.<sup>7</sup>

Die folgenden drei Absätze stellen eine detailliertere Beschreibung dieser Hauptziele dar und schaffen eine Verbindung zu den – dann rechtlich verbindlichen – Kompetenzen der Union im dritten Teil der Verfassung.<sup>8</sup> Absatz 2 nimmt die beiden bisher dominierenden Projekte der EU auf: den Binnenmarkt und den später hinzugekommenen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Die in Absatz 3 dann weiter genannten Ziele ergeben sich vor allem als Folgeverpflichtungen aus diesen.

Absatz 5 betont noch einmal die bereits in Artikel 1 festgelegte Abhängigkeit der Unionstätigkeit von der Übertragung mitgliedstaatlicher Souveränität.

### Artikel 4: Grundfreiheiten und Nichtdiskriminierung

Artikel 4 betont und verstärkt zwei auch anderweitig in der Verfassung enthaltene Rechtsgarantien den Bürgern gegenüber: die Grundfreiheit und die Nichtdiskriminierung.<sup>9</sup>

Die vier „Grundfreiheiten“ garantieren die Freizügigkeit von Kapital, Gütern, Dienstleistungen und Menschen über die Binnengrenzen der EU hinweg. Sie haben maßgeblich zum Fortschritt der wirtschaftlichen Integration beigetragen und stellen auch in den Augen der Bürger eine der wesentlichen Errungenschaften der europäischen Einigung dar. Um diesem Kernstück europäischer Integration einen sichtbaren Platz zu geben, haben die Grundfreiheiten zusammen mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung von Unionsbürgern einen besonderen Platz erhalten.

<sup>6</sup> Bezeichnend für die Schwierigkeit, Werte und sie anleitendes Gesellschaftsbild zu trennen, ist, dass der Begriff der Gleichheit schließlich anders als in einem früheren Entwurf den Werten und nicht dem Gesellschaftsbild zugeordnet wurde.

<sup>7</sup> Müller-Graff 2003, 117

<sup>8</sup> Dies jedenfalls nach Absicht des Konvents-Präsidiums (vgl. CONV 724/03).

<sup>9</sup> Die Union ist bereits durch das Binnenmarktziel (s.o.) auf die vier „Grundfreiheiten“ verpflichtet. Das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit findet in der Charta der Grundrechte (nun Teil II der Verfassung) seinen Niederschlag.

Beide Absätze sollten nach Ansicht des Präsidenten des Europäischen Gerichtshofes als „direkt anwendbare Garantien“ aufgefasst werden und sollen damit – anders als die Ziele in Artikel 3 – von jedem Bürger direkt bei dem Europäischen Gerichtshof einklagbar sein.<sup>10</sup>

### **Artikel 5: Beziehungen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten**

Dieser Artikel weist wiederum auf den zentralen Platz hin, den das Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten in den ersten Artikeln einnimmt.

Absatz 1 erweitert und präzisiert Artikel 6 Absatz 3 EU-Vertrag; die Mitgliedstaaten erhalten eine Bestandsgarantie. Das Handeln der Union darf nicht dazu führen, dass Machtstrukturen innerhalb der Mitgliedstaaten schleichend ausgehöhlt werden, so dass die Mitgliedstaaten nicht mehr als eigene staatliche Einheiten erkennbar wären. Die deutschen Bundesländer sind hier besonders angesprochen, da auch die regionale und kommunale Selbstverwaltung in den Mitgliedstaaten vom Handeln der Union nicht unterlaufen werden darf.<sup>11</sup>

Ebenso unverzichtbar für einen bundesstaatlichen Aufbau ist die gegenseitige Verpflichtung von Union und Mitgliedstaaten zur loyalen Zusammenarbeit, wie sie in Absatz 2 genannt wird.<sup>12</sup> Die Teilung der Souveränität entledigt schließlich nicht von der gemeinsamen Verantwortung für die ja ebenfalls gemeinsamen Ziele.

### **Artikel 6: Rechtspersönlichkeit**

Dieser Artikel wird als eine der wichtigsten Neuerungen der Verfassung angesehen. In knapper Form hebt er die seit Maastricht bestehende „Säulenstruktur“<sup>13</sup> der Union auf. Durch das Nebeneinander von EU- und EG-Vertrag existierten unter dem Dach der EU verschiedene rechtliche Gebilde. Bislang hatten die Europäischen Gemeinschaften in ihrem im Wesentlichen auf den Binnenmarkt beschränkten Bereich Rechtspersönlichkeit, die Europäische Union laut dem EU-Vertrag jedoch nicht. Die Verfassung führt diese beiden Bereiche nun zusammen – wie auch bereits in Artikel 1 ausgedrückt. Damit ist die Union im gesamten Bereich dieser Verfassung befugt, Verträge mit Dritten zu schließen. Sie könnte dann z.B. selbständig vor Gericht auftreten und als „Völkerrechtssubjekt“ internationalen Organisationen beitreten.<sup>14</sup> Erst die Zuerkennung dieses rechtlichen Status ermöglicht es, die verschiedenen Verträge zu einem einzigen Text zusammenzufassen – als Verfassung der Europäischen Union.

<sup>10</sup> Vgl. CONV 724/03.

<sup>11</sup> Vgl. weiterführend Bericht der Konvents-Arbeitsgruppe V „Ergänzende Zuständigkeiten“ (CONV 375/1/02).

<sup>12</sup> Beide Bestimmungen finden sich in vergleichbarer Form auch in den bundesstaatlichen Verfassungen der USA, der Schweiz und Deutschlands.

<sup>13</sup> Vgl. den Text von Christian Wenning/Florian Ziegenbalg in diesem Band.

<sup>14</sup> Vgl. Schlussbericht der Konvents-Arbeitsgruppe III „Rechtspersönlichkeit“ (CONV 305/02).

## Auf Zuwachs geschneidert

### Verfassung für ein föderales Europa?

Der Abschnitt zu Definition und Zielen der Union markiert in dreifacher Hinsicht das Fundament des Verfassungsentwurfs. Erstens legt er rechtlich die Gestalt der Union fest; zweitens hat er durch seinen symbolischen Gehalt eine integrative Funktion; und drittens markiert er eine politische Weichenstellung für die Machtverteilung und -entfaltung in der Union. Für eine Bewertung aus föderalistischer Sicht sind vor allem die beiden letztgenannten Punkte relevant.

Im Kern bedeutet Föderalismus, dass es in einem Gemeinwesen mehrere Ebenen gibt, die jeweils selbständig politische Entscheidungen treffen.<sup>15</sup> Damit ist eine EU gemeint, in der die Macht zwar gemeinsam ausgeübt, gleichzeitig aber den Mitgliedstaaten weitgehende Autonomie zugestanden wird. Föderale Strukturen können Machtmissbrauch begrenzen, Minderheiten integrieren und sind in der Lage, Probleme aus der Nähe und mit größtmöglicher Beteiligung der Betroffenen zu lösen.<sup>16</sup> Wie sich dieses Versprechen einlösen lässt, ist jedoch schwierig zu bestimmen, da Föderalismus nicht an eine klar benennbare institutionelle Struktur gebunden ist.<sup>17</sup>

Man kann sich jedoch an zwei Fragen orientieren, um festzustellen, ob die Europäische Union einem föderalen Aufbau nahe kommt. Dazu gehört erstens die konsequente Trennung von mitgliedstaatlichen und europäischen Entscheidungsverfahren. In Bundesstaaten wie den USA oder besonders der Bundesrepublik lässt sich ein Trend zur Zentralisierung beobachten. Durch ihre größeren finanziellen Mittel bestimmt die Bundesebene auch die Politik in den Mitgliedstaaten. In der Europäischen Union bahnt sich eine ähnliche Entwicklung an, jedoch mit dem Unterschied, dass die Mitgliedstaaten selbst der Motor einer Ausweitung der Unionskompetenzen sind.<sup>18</sup> Gerade die Unabhängigkeit der europäischen Ebene von den Mitgliedstaaten ist nicht genügend ausgebildet. Dies führt zum zweiten Föderalismus-Kriterium: demokratische Strukturen, insbesondere auf der Bundesebene. Auch die Entscheidungen der Bundes-

<sup>15</sup> Riker 1964, 5

<sup>16</sup> Wachendörfer-Schmitt 2000

<sup>17</sup> Bieber 1999, 353

<sup>18</sup> Vgl. Wessels 1992.

ebene sollten sich möglichst direkt aus dem Willen der Bevölkerung ableiten. Anstelle von Verhandlungen zwischen den Gliedstaaten sollten Institutionen entscheiden, die den Bürgern direkt verantwortlich sind (z.B. das Europäische Parlament). Der Gemeinplatz vom „Demokratiedefizit“ der EU deutet darauf hin, dass hier noch Verbesserungsbedarf besteht.<sup>19</sup>

Es geht jedoch nicht nur um das Zusammenspiel von Institutionen, sondern auch um die Lösung von Problemen. Deshalb ist nicht nur zu fragen, ob Kompetenzen eindeutig verteilt sind, sondern auch, ob dadurch politische Handlungsfähigkeit geschaffen wird, zum Beispiel in wichtigen Fragen wie der Außen- oder der Wirtschaftspolitik.

### **Verfassung und europäisches Bewusstsein**

Eine Verfassung gibt nicht nur einen rechtlichen Rahmen für Politik an, sondern wirkt auch durch ihren symbolischen Gehalt. Ein politisches Gemeinwesen gründet sich auf Werte, die über die Interessenkonflikte im politischen Alltag hinausreichen. Da Werte aber abstrakt sind, bedarf es Symbolen, um sie auszudrücken und erlebbar zu machen. Die Verfassung eignet sich hierzu besonders gut, da eine Verfassung generell als historisches Dokument Symbolwert hat – wie die US-amerikanische Verfassung von 1787 eindrucksvoll beweist. Gerade diese symbolische Ausdruckskraft ist auch für die Europäische Union bedeutsam. Denn daran mangelt es ihr. Neben der Integration von Funktionsbereichen (z.B. Wirtschaft, Umweltpolitik, Verkehr, Währung) braucht die Europäische Union auch symbolische Integration. Sie muss sich auf eine „Wir-Identität“ der Bürger berufen können, die bei Konflikten für Ausgleich sorgen kann.<sup>20</sup> Solch eine Wir-Identität ist die Grundlage für eine funktionierende Demokratie auf europäischer Ebene.

Eine Verfassung eignet sich gut als symbolischer Integrationsanker, da sie sich von vordemokratischen, nationalistischen und auf Abgrenzung angelegten Gründungsmythen abgrenzt. Aus diesem Grund wurde für die Bundesrepublik ein auf dem Grundgesetz und den darin enthaltenen Wertvorstellungen (z.B. der Unantastbarkeit der Menschenwürde) aufbauender „Verfassungspatriotismus“ als Identifikationsmuster vorgeschla-

<sup>19</sup> Vgl. für eine ausführliche und aktuelle Diskussion des Demokratiedefizits Abromeit 2002.

<sup>20</sup> Was Menschen gemeinsam haben, kann man mit Norbert Elias auch als „Wir-Identität“ beschreiben, die zu der „Ich-Identität“ jedes Individuums hinzukommt (Vgl. Elias 1987, 210).

gen. Jürgen Habermas hat diese Vorstellung auf die Europäische Union übertragen.<sup>21</sup> Nach den eher technischen Formulierungen des EG- und EU-Vertrages ist die vom Konvent zur Zukunft Europas erarbeitete Europäische Verfassung tatsächlich auch im Hinblick auf symbolische Wirkung geschrieben. Die hierfür ausschlaggebenden Passagen finden sich besonders in den ersten Artikeln zu Definition und Zielen der Union.

Anders als viele neuere Verfassungen stellt die „Verfassung für Europa“ Definition und Ziele der Union an den Anfang. Damit wird die ohnehin hohe deklaratorische und symbolische Aussagekraft dieser Passage noch verstärkt. Als Leser wundert man sich über den verschlungenen Aufbau des ersten Satzes von Artikel 1. Gerade hier wird man aber als Bürger der Union direkt angesprochen. Des Weiteren erhält man in den ersten Artikeln klar verständlich Auskunft über die Werte, welche die Union vertritt und die Ziele, die sie verfolgt. Diese Bereiche dürften auf breite Zustimmung stoßen.

Vielleicht ist es in diesem Zusammenhang sogar günstig, dass den Artikeln das Pathos abgeht.<sup>22</sup> Die Union ist in ihren Ursprüngen funktional angelegt und wird von den Bürgern auch so verstanden. Die Sprache kommt damit einem kritischen Zeitgeist entgegen, der „Leistung“ statt Phrasen verlangt. Zu diesem Eindruck trägt auch Artikel 4 bei, der wichtige Vorteile für die Bürger hervorhebt. Ein europäischer „Verfassungspatriotismus“ sollte ohnehin noch einmal distanzierter ausfallen als seine bundesdeutsche Ausgabe, da er sich nicht auf ein schon existierendes Nationalbewusstsein stützen kann. Der Verfassungsentwurf formuliert gerade deshalb behutsam, weil eine „europäische Identität“ erst im Entstehen ist; er maßt es sich nicht an, diese schon vorauszusetzen. Er kann aber ein gemeinsames und den Europäern eigenes Wertefundament formulieren, das mit der Zeit und im Kristallisationspunkt der Verfassung „Wir-Identität“ stiftet. Und durch die klare Benennung von Werten und Zielen vergrößert er die Chancen für eine Identifikation der Bürger mit dem Handeln der EU.

<sup>21</sup> Vgl. Habermas 1998, 804–817. Mit dem Begriff „Verfassungspatriotismus“ soll aber keine Abgrenzung zu Rudolf Smend vorgenommen werden, der die Unverzichtbarkeit emotionaler „Gemeinschaftserlebnisse“ betont, um die gemeinsame Wertegrundlage eines Gemeinwesens erfahrbar zu machen.

<sup>22</sup> Zum Beispiel im Unterschied zur US-Verfassung, die mit den Worten anhebt „We, the people [...]“.

Dieses Ziel hat umso bessere Chancen, wenn die Verfassung auch inhaltlich eine Weiterentwicklung der EU bedeutet. Die Verfassung sollte sichtbar machen, dass die Union auch den Willen und die Mittel hat, die umfangreichen Ziele zu verfolgen, die sich aus ihren Werten ergeben.

### **Bürger, Mitgliedstaaten und die Demokratie in der Union**

Die Artikel zu Definition und Zielen der Union definieren die Union nicht nur juristisch und repräsentieren sie ihren Bürgern gegenüber. Sie haben auch und vor allem eine beträchtliche Wirkung auf die Verteilung von Macht und Einfluss in der Union. Die ersten Artikel geben zwar keine detaillierte Auskunft über das Funktionieren der Institutionen. Aber sie drücken grundlegender noch eine Erwartung über die Auslegung der später folgenden Artikel aus. Damit „verfassen“ und „definieren“ sie die EU. Wichtiger als die – wohl nur in Ausnahmefällen mögliche – Einklagbarkeit dieses Grundverständnisses ist seine politische Auslegung. Es gilt in der politischen Debatte darüber zu entscheiden, welche Erwartung über das Funktionieren der EU hier angelegt wird. Eine Bewertung dieser Artikel ist daher auch ausdrücklich ein politischer Kommentar, der für ein bestimmtes Verständnis der Europäischen Union argumentiert.

Der Schlüssel zum Verständnis der EU ist Artikel 1. Er gibt Aufschluss über die Rolle der Bürger und der Mitgliedstaaten sowie deren Gewichtung im Gefüge der Institutionen. So nennt Artikel 1 Absatz 1 anfangs die Bürger und Staaten gleichermaßen und deutet damit eine Gleichrangigkeit zwischen ihnen an. Die Bürger können sogar für sich in Anspruch nehmen, zuerst genannt zu werden. Dem widerspricht jedoch, dass es nicht die Bürger, sondern allein die Staaten sind, die der Union Zuständigkeiten übertragen. Die Staaten in ihrer Funktion als Mitglied der Union sind quasi zwischen Bürger und EU geschaltet; und nur sie und *nicht* die Bürger können Zuständigkeiten im Bedarfsfall auch wieder zurückholen. Daraus ergibt sich, dass die EU weiterhin an die Souveränität der Mitgliedstaaten gebunden ist.<sup>23</sup>

Neu und beachtenswert ist allerdings, dass die Union nicht allein durch ihre Mitgliedstaaten gegründet wird. Die Verfassung verweist auf sich selbst als Gründungsinstanz der EU ([...] begründet diese Verfassung die

<sup>23</sup> Weiter kann man argumentieren, dass hier auch die Kontinuität der derzeitigen Finanzverfassung der EU angelegt ist; die EU ist sowohl in ihren Zuständigkeiten als auch der diesbezüglichen finanziellen Ausstattung von den Mitgliedstaaten abhängig.

Europäische Union). Dies lässt ein merkwürdiges Vakuum entstehen. Die Formulierung drückt sich um eine eindeutige Festlegung. Sie wurde gewählt, so kann man vermuten, um zu vermeiden, dass zwischen Bürgern und Staaten als Quelle der Legitimation hierarchisch unterschieden wird.<sup>24</sup> Daraus folgt, dass die Bürger hier nicht in ihrer Eigenschaft als Bürger der Mitgliedstaaten, sondern als EU-Bürger angesprochen sind. Folglich sollen sie in der EU nicht durch die Regierungen ihrer Mitgliedstaaten, sondern durch direkt von ihnen gewählte Abgeordnete vertreten werden. Der Satz „Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger [...]“, strahlt wie ein Leuchtturm auf die gesamte Verfassung; aus ihm lässt sich ein „Staatsvolk“, zumindest aber eine Bürgerschaft der Union herauslesen. Dementsprechend spricht Artikel 2 nicht von „mitgliedstaatlichen Gesellschaften“, sondern von einer europäischen „Gesellschaft“. Hält man an dieser Auslegung fest, gewinnt der Begriff der Verfassung an Bedeutung. Diese Architektur vorwegnehmend hatte Valéry Giscard d’Estaing in seiner Eröffnungsrede des Konvents betont, dass Verfassungen zwischen Bürgern geschlossen würden.<sup>25</sup> Die Union bleibt also wie gehabt auf eine Souveränitätsübertragung durch die Mitgliedstaaten angewiesen. Doch nach dem Verfassungsentwurf geht sie nicht allein aus diesen hervor. Auch die EU-Bürger übernehmen zusätzlich zu den Mitgliedstaaten Verantwortung für die Union – und sollten dementsprechend mehr Beteiligung einfordern.

### **Eine leistungsfähige Union?**

Die wegweisende Hervorhebung der Bürger in der Architektur der EU steht in einem Spannungsverhältnis zur tatsächlichen Dominanz der Mitgliedstaaten. Dem könnte mit einer klaren Trennung von Zuständigkeiten entgegengewirkt werden. Dies wäre aus föderalistischer Sicht zu begrüßen, da so nicht nur die Demokratie in der Union gestärkt, sondern auch die Leistungsfähigkeit der Union verbessert würde.

Die Institutionen der Union sind jedoch nur im engen Bereich der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Kompetenzen zuständig, wie die

---

<sup>24</sup> Ein Indiz für diese Auslegung ist, dass die Präambel darauf verzichtet, die Mitgliedstaaten durch einzelne Nennung gesondert aufzuführen. Müller-Graff 2003, 114 weist darauf hin, dass damit jedoch nicht Artikel 48 EU-Vertrag berührt werde, der die Ratifizierung von Vertragsänderungen durch jeden Mitgliedstaat vorsieht.

<sup>25</sup> SN 1565/02

ersten Artikel überaus deutlich machen.<sup>26</sup> Damit ist nur ein Teil der sehr weitreichenden Ziele<sup>27</sup> aus Artikel 3 abgedeckt. Dazu soll die Union die mitgliedstaatlichen Politiken im Hinblick auf die Ziele „koordinieren“. Ist die Union damit ausreichend gerüstet, um den hohen Erwartungen gerecht zu werden?

Im Bereich der Koordinierung sind die Defizite schon heute deutlich sichtbar.<sup>28</sup> Die Mitgliedstaaten haben sich zwar mehrfach auf gemeinsame und in der Regel sehr ambitionierte Ziele verpflichtet. Diese Deklarationen können jedoch nicht von den europäischen Institutionen eingefordert und in konkrete Politik umgesetzt werden. Deshalb hat es hier bislang kaum vorzeigbare Ergebnisse gegeben. Im Gegenteil wird die EU je nach politischer Wetterlage für ehrgeizige Ziele in Anspruch genommen, ohne von den Mitgliedstaaten mit den notwendigen Kompetenzen ausgestattet zu werden. Um trotz Untätigkeit einen fleißigen Eindruck zu machen, laden die Staats- und Regierungschefs ihren Wählern versprochene Mammutprojekte unverbindlich bei der EU ab, was ihre Glaubwürdigkeit langfristig nicht gerade steigern dürfte. Obwohl lobenswert, scheint zum Beispiel das Versprechen, die Europäische Union bis 2010 zum dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, kaum einlösbar.<sup>29</sup> Intergouvernementale Zusammenarbeit mit all ihren Schwächen ist auch weiterhin vorgesehen; die „Säulenstruktur“<sup>30</sup> der Union lebt in neuem Gewand fort.

Zwischen Zielen und Kompetenzen der Union besteht ein deutliches Missverhältnis – zumal die EU auch finanziell abhängig von den Bei-

<sup>26</sup> Vgl. Artikel 1, 3, 5. Zu den Kompetenzen vgl. den Beitrag von Christian Wenning und Florian Ziegenbalg in diesem Band.

<sup>27</sup> Unter anderem soll die Union zu Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, Umweltschutz, wissenschaftlichem und technischem Fortschritt, Gleichstellung, Generationensolidarität und regionaler Entwicklung beitragen.

<sup>28</sup> Bislang ist dieses Verfahren als „offene Koordinierung“ bezeichnet worden. „Offen“, weil Entscheidungen gerade nicht von den EU-Institutionen forciert werden können, sondern allein von der Bereitschaft der Mitgliedstaaten abhängen.

<sup>29</sup> So beschlossen von den Staats- und Regierungschefs auf dem Gipfel 2000 in Lissabon (Europäischer Rat [Lissabon]: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, abrufbar unter <http://ue.eu.int/de/Info/eurocouncil/index.htm>).

<sup>30</sup> Das Nebeneinander unterschiedlicher Entscheidungsverfahren, die sich aus dem EG- und dem EU-Vertrag ergaben, namentlich der Gemeinschaftsmethode und der „offenen Koordinierung“ sowie weiterer Regelungen, wurde bislang als Säulenstruktur der Union bezeichnet.

trägen der Mitgliedstaaten bleibt. Soll die Europäische Verfassung glaubwürdig sein, müssen dem umfangreichen Zielkatalog auch Taten folgen. Dazu ist weitere Integrationsdynamik notwendig. Nach allen Erfahrungen ist diese aber nicht von den Mitgliedstaaten, sondern von den europäischen Institutionen zu erwarten. Die europäischen Institutionen sollten daher weiter gestärkt werden.

### **Fazit: Verfassung für ein föderales Europa?**

Allen Auslegungen der ersten Artikel 1 bis 6 zum Trotz: Das Kräfteverhältnis zwischen europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten wird politisch entschieden werden. Mit dem Verfassungsentwurf ist jedoch eine Richtung vorgegeben, die die Bürger als Adressaten europäischer Politik künftig einfordern können. In Artikel 3 beruft sich die Union nicht nur ausdrücklich auf die Demokratie als Wert, sie gibt sich auch eine Sammlung von Zielen, die jeder nationalstaatlichen Verfassung Konkurrenz machen könnte – und das konsequenterweise auch ein vergleichbares Modell demokratischer Legitimation verlangt. Deutlicher als zuvor gibt der Verfassungsentwurf zu verstehen, dass die Union bereit ist, sich in Zukunft mit anspruchsvolleren Maßstäben messen zu lassen. Dabei sollte man nicht idealisierte Modelle nationalstaatlicher Demokratie anlegen, die der Wirklichkeit bei weitem nicht entsprechen.<sup>31</sup>

Wenngleich man insgesamt die alte Machtverteilung bestätigt sehen kann, so öffnet der Verfassungsentwurf in seinem ersten Artikel die Tür für eine weitergehende Demokratisierung der Union. Dieser weist über die Verfassung hinaus in Richtung auf weitere Integration. Diese Auslegung wird auch durch den Anspruch der Verfassung bestärkt, als Wertefundament selbst zur Integration beizutragen.

Die weitere Integration wird nicht zuletzt auch von der fortlaufenden Erweiterung der Union angetrieben, die in Artikel 2 der Verfassung bekräftigt wird. Vertraut man dem Grundsatz, dass Erweiterung der Union und Vertiefung der Integration sich gegenseitig bedingen, so ergibt sich auch für die kommenden Jahre eine Dynamik im Verfassungsprozess.<sup>32</sup> Die Karawane wird also weiterziehen. Der Verfassungsentwurf bestätigt

<sup>31</sup> Vgl. Peters, 2001.

<sup>32</sup> Die Verschiebung des bekannten Passus einer „immer engeren Union der Völker Europas“ aus Artikel 1 EU-Vertrag in die Präambel wird dem keinen Abbruch tun (vgl. CONV 724/03).

damit für die Zukunft eine altbewährte Grundvoraussetzung der europäischen Integration: den Prozesscharakter eines Projektes auf der Suche nach seiner Zukunft.

**Literatur:** *Abromeit, Heidrun* (2002): Wozu braucht man Demokratie? Die transnationale Herausforderung der Demokratietheorie – Opladen. □ *Bieber, Roland* (1999): Föderalismus in Europa, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch – Berlin, S. 353–366. □ *Elias, Norbert* (1987): Die Gesellschaft der Individuen, hrsg. von Michael Schröter – Frankfurt/M. □ *Habermas, Jürgen* (1998): Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 8, S. 804–817. □ *Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm* (Hrsg.) (2000): Die Zukunft der Demokratie, WZB Jahrbuch 2000 – Berlin. □ *Kreile, Michael* (Hrsg.) (1992): Die Integration Europas (PVS-Sonderheft Nr. 23) – Opladen. □ *Lippert, Barbara* (1997): Erweiterung, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A–Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 6. Auflage – Bonn, S. 122–129. □ *Müller-Graff, Peter-Christian* (2003): Die Kopfartikel für Europa – ein europarechtlicher Vergleichsblick, in: Integration, H. 2, S. 111–129. □ *Peters, Anne* (2001): Elemente einer Theorie der Verfassung Europas – Berlin. □ *Riker, William H.* (1964): Federalism: Origin, Operation, Significance – Boston. □ *Wachendörfer-Schmitt, Ute* (2000): Leistungsprofil und Zukunftschancen des Föderalismus, in: Klingemann, Hans-Dieter/Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Die Zukunft der Demokratie, WZB Jahrbuch 2000 – Berlin, S. 439–469. □ *Weidenfeld, Werner* (Hrsg.) (1999): Europa-Handbuch – Berlin. □ *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang* (Hrsg.) (1997): Europa von A–Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 6. Auflage – Bonn. □ *Wessels, Wolfgang* (1992): Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Kreile, Michael (Hrsg.): Die Integration Europas (PVS-Sonderheft Nr. 23) – Opladen, S. 36–61.

## GRUNDRECHTE UND UNIONSBÜRGERSCHAFT

### Artikel 7: Grundrechte

In Artikel 7 wird eine umfassende Grundrechtsbindung der Europäischen Union festgeschrieben. Kein Organ darf die Grundrechte der europäischen Bürger verletzen, kein Rechtsakt sich zu den Grundrechten im Widerspruch befinden. Aber nicht nur die EU selbst wird durch die Grundrechte verpflichtet; die Bindung erstreckt sich auch auf die Mitgliedstaaten, wenn sie Unionsrecht umsetzen. Der Artikel verbürgt einen mehrfachen Schutz, indem verschiedene Quellen von Grundrechten genannt werden. Die aus diesen Quellen fließenden Rechte sind alle gleichermaßen verbindlich.

Zunächst wird die Verbindung zum zweiten Teil der Verfassung hergestellt. Dieser enthält die „Charta der Grundrechte der Union“, die mit dem In-Kraft-Treten der Verfassung rechtsverbindlich wird. Gemäß Absatz 2 strebt die Union zusätzlich den Beitritt zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) an. Diese Vorschrift stellt einen Auftrag an die Union dar, einen solchen Beitritt zu realisieren.<sup>2</sup>

Absatz 3 bestimmt, dass die in der EMRK enthaltenen Grundrechte auch schon vor einem Beitritt als Teil des Unionsrechts verbindlich sein sollen. Aber damit nicht genug: Als dritte Grundrechtsquelle kommen auch noch die „gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten“ hinzu. Demnach ist die Union auch an diejenigen Grundrechte gebunden, die allen mitgliedstaatlichen Verfassungen gemeinsam sind. Herauszufinden, welche Rechte mit welchem Inhalt das sind, ist Aufgabe des Gerichtshofs (vgl. Artikel 28 Absatz 1).

### Artikel 8: Die Unionsbürgerschaft

In Artikel 8 wird festgelegt, wer Unionsbürger ist und welche Rechte mit der Unionsbürgerschaft verknüpft sind. Absatz 1 bestimmt ganz schlicht, dass jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der EU gleichzeitig Unionsbürger ist. Die Unionsbürgerschaft ist also von der nationalen Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats abhängig; jeder Staatsangehörige eines Mitgliedstaats ist damit automatisch Unionsbürger.

Gemäß Absatz 2 haben die Unionsbürger die in der Verfassung vorgesehenen Rechte und Pflichten. Damit wird deutlich gemacht, dass die Stellung der Unionsbürger nicht nur in diesem Artikel niedergeschrieben, sondern durch alle in der Verfassung festgelegten Rechtsbeziehungen zwischen Unionsbürger und EU gekennzeichnet ist. Im Folgenden sind dann nur diejenigen Rechte aufgeführt,

<sup>1</sup> In diesem Band nicht abgedruckt.

<sup>2</sup> Zuständig dafür sind der Ministerrat, die Kommission und das Europäische Parlament (Artikel III-227).

welche die Unionsbürgerschaft inhaltlich besonders prägen. Pflichten kommen, obwohl sie genannt sind, in diesem Artikel gar nicht und auch in der übrigen Verfassung nur sehr rudimentär vor.

Zunächst wird die Bewegungs- und Aufenthaltsfreiheit genannt. Der Unionsbürger darf sich in der gesamten EU frei bewegen, kein Mitgliedstaat darf ihm die Ein- oder Ausreise verwehren. Sodann erhält die Unionsbürgerschaft eine politische Dimension: Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, haben bei Kommunal- und Europawahlen ebenso wie die Einheimischen das Recht zur Stimmabgabe (aktives Wahlrecht, Wahlberechtigung) sowie das Recht, sich als Kandidat aufstellen und wählen zu lassen (passives Wahlrecht, Wählbarkeit). Drittens wird die gemeinsame Verantwortung der Mitgliedstaaten für die sich in Drittstaaten aufhaltenden Unionsbürger hervorgehoben. Jeder Unionsbürger genießt in Drittstaaten, in denen der Heimatstaat nicht vertreten ist, Schutz durch die Botschaften und Konsulate der anderen Mitgliedstaaten.

Der Transparenz und Bürgernähe der Union dienen die zuletzt genannten Bestimmungen. Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich mit Gesuchen und Beschwerden (Petitionen) an das Europäische Parlament, den Europäischen Bürgerbeauftragten und die sonstigen Organe und beratenden Einrichtungen der Union zu wenden.<sup>3</sup> Der Petent kann sich dabei jeder Sprache der Verfassung bedienen;<sup>4</sup> das Organ oder die Einrichtung muss in derselben Sprache antworten. Im dritten Absatz wird klargestellt, dass die umschriebenen Rechte nicht absolut gelten, sondern von den übrigen Verfassungsbestimmungen eingeschränkt werden können.

## **Die fundamentalen Rechte der Europäer**

### **Grundrechte**

#### **Ein Produkt abendländischer Geschichte**

Seit den Ursprüngen der abendländischen Kultur in der frühen Neuzeit befasst sich der Mensch mit der Frage, wie individuelle Freiheit und politische Ordnung miteinander in Einklang zu bringen, wie Würde und

---

<sup>3</sup> Diese sonstigen Organe und beratenden Einrichtungen sind nach Artikel III-12 in Verbindung mit dem Artikel 18 Absatz 2, Artikel 30 und 31 der Europäische Rat, der Ministerrat, die Europäische Kommission, der Gerichtshof, der Rechnungshof, der Ausschuss der Regionen und der Wirtschafts- und Sozialausschuss.

<sup>4</sup> Artikel IV-10

Freiheit des Einzelnen vor willkürlicher (staatlicher) Gewalt zu schützen sind.<sup>5</sup> Ansätze zu einem modernen Grundrechtsverständnis sind zwar erst in der Reformation und besonders in der Aufklärung zu finden. Ihre geistesgeschichtlichen Vorläufer lassen sich aber bereits in der Antike und im frühen Christentum sowie nach der Erkämpfung der ständischen Freiheitsrechte durch den Adel im Mittelalter ausmachen. Im revolutionären Großbritannien vertrat *John Locke* die Ansicht, Leben, Freiheit und Eigentum seien angeborene Rechte der im Naturzustand gleichen und unabhängigen Individuen, die durch den Gesellschaftsvertrag zu sichern seien. 1689 wurden nach dem Sturz *Jakobs II.* in der *Bill of Rights* die königliche Gewalt durch das Parlament beschränkt und damit die Bürgerfreiheiten gesichert. Im 18. Jahrhundert wurden zum ersten Mal umfassende Grundrechtserklärungen im Zuge der Revolutionen in Nordamerika und Frankreich verabschiedet. In der *Bill of Rights* von Virginia (1776) heißt es, alle Menschen seien „von Natur aus gleichermaßen frei und unabhängig und besitzen gewisse ihnen innewohnende Rechte (...), nämlich den Genuss von Leben und Freiheit, mit den Mitteln zum Erwerb und Besitz von Eigentum und zum Streben und der Erlangung von Glück und Sicherheit“. Nach weiteren Deklarationen in den Einzelstaaten wurden 1791 die Freiheitsrechte durch die *Federal Bill of Rights* in der amerikanischen Bundesverfassung verankert. In Frankreich begann die Revolution mit der *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* (Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte), die 1789 von der Nationalversammlung beschlossen wurde. Sie war beeinflusst von den amerikanischen Erklärungen; ihr Anlass war jedoch die Unzufriedenheit des aufstrebenden Bürgertums mit den Zwängen im absolutistischen Staat. In ihr wird die Bindung des Gesetzgebers an die Grundrechte sowie deren Funktion als Ziel der gesamten staatlichen Politik festgelegt. Nach dem Vorbild dieser beiden Menschenrechtserklärungen wurden im 19. und 20. Jahrhundert zunächst in Europa, später überall auf der Welt, moderne Verfassungen mit Grundrechtsgarantien in Kraft gesetzt.

Grundrechte wurden also oft in Revolutionen erkämpft und dann in einem besonderen Dokument festgelegt, um die errungene staatliche, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Position rechtlich zu sichern. Man

---

<sup>5</sup> Insgesamt zur Grundrechtsgeschichte Oestreich 1966, 1.

kann Grundrechte definieren als verfassungskräftig gesicherte Rechte des Einzelnen gegenüber der Macht des Staates.

Inhaltlich gibt es verschiedene Arten von modernen Grundrechten, die auch historisch unterschiedlich entstanden sind. So entwickelte sich zunächst die Religionsfreiheit, die sich in der Reformation mit dem Verfall der Einheit der katholischen Kirche durchgesetzt hat. Sie ging einher mit dem Siegeszug des Toleranzgedankens, nämlich dass die Glaubenskriege nur durch die religiöse Neutralität des Staates zu überwinden seien. Die wirtschaftlichen Grundrechte, besonders das Eigentumsrecht und die Vertrags- und Berufsfreiheit, sind mit Beginn der industriellen Revolution aufgekomen. Das erstarkende Bürgertum musste sich, um sein Kapital wirkungsvoll einzusetzen, von den Fesseln einer staatlich regulierten Wirtschaft befreien. Hierbei ging es überwiegend um die Aufhebung von Adelsprivilegien. Zur selben Zeit wie die wirtschaftlichen Freiheiten entwickelten sich auch die demokratischen Freiheiten, vor allem die Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit. Nach der Konzeption der Aufklärung konnte – im Gegensatz zu den Auffassungen der christlichen Konfessionen – immer nur eine Annäherung an die Wahrheit erreicht werden. Doch da diese nie objektiv und absolut festgestellt werden kann, war für eine vernünftige Gesetzgebung ein ständiger Meinungs- und Willensbildungsprozess nötig, in den immer wieder neue Ideen eingebracht werden konnten. Zuletzt entwickelten sich die sozialen Grundrechte. Die durch die Industrialisierung zahlenmäßig stark angewachsene Arbeiterklasse konnte aufgrund ihres sozialen Elends ihre bürgerlichen Freiheitsrechte nicht ausüben. Ihnen fehlten die materiellen Mittel. Durch das Recht auf die Bildung von Gewerkschaften und die Garantie der Sozialversicherung sowie weiteren Verbürgungen wurde den Interessen der Arbeiter Rechnung getragen.

### **Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)**

Im Rahmen des Europarats<sup>6</sup> wurde 1950 die EMRK verabschiedet, durch die eine Reihe wichtiger Grundrechte verbürgt werden.<sup>7</sup> Über deren Ein-

---

<sup>6</sup> Kein Organ der Europäischen Union, sondern eine eigenständige Organisation, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, den Frieden in Europa zu fördern.

<sup>7</sup> Zum Europarat und zur EMRK Streinz 2003, 25 ff.

haltung wacht der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, den jeder Bürger eines Mitgliedstaats anrufen kann. Zu den Mitgliedstaaten des Europarats gehören auch alle EU-Staaten.

### **Die Grundrechtsentwicklung im Europäischen Gemeinschaftsrecht**

In den Römischen Verträgen war von Grundrechten nicht die Rede; dies entsprach dem Konzept einer reinen internationalen Organisation, bei dem die Menschen keine unmittelbare Rolle spielen. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) lehnte deshalb zunächst die Anerkennung von Gemeinschaftsgrundrechten in mehreren Entscheidungen ab.<sup>8</sup>

Mit fortschreitender Integration entwickelte sich die Gemeinschaft aber immer mehr von einer zwischenstaatlichen zu einer überstaatlichen Organisation, die in bestimmten Bereichen unmittelbar gültiges Recht setzen konnte. Der EuGH entwickelte daher seit 1969 eine immer umfassendere Rechtsprechung zum Grundrechtsschutz. Er hatte erkannt, dass eine fehlende Grundrechtssicherung im Gemeinschaftsrecht die Legitimität und Akzeptanz der Integration überhaupt in Frage stellte. Da die Verträge selbst bis in die 90er Jahre hinein den einzelnen Bürgern nur vereinzelte wirtschaftliche Rechte zugestanden, war der EuGH dazu gezwungen, im Übrigen Grundrechte zu „erfinden“. Dabei griff er einerseits auf die Verfassungen der Mitgliedstaaten, andererseits auf die EMRK als „Rechtserkenntnisquellen“ zurück und behauptete, die so gewonnenen Grundrechte seien allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts. Diese Formel wurde 1992 fast wörtlich in den Vertrag von Maastricht übernommen und damit von den Mitgliedstaaten gebilligt. Die einzelnen Grundrechte selbst blieben jedoch weiterhin „unsichtbar“ – sie waren nicht in den Verträgen niedergelegt.

### **Die Grundrechtecharta**

Als die EU immer mehr Kompetenzen bekam, wurde deutlich, dass ein Grundrechtsschutz, der allein auf der Rechtsprechung anhand von einzelnen Fällen aufbaut, den wachsenden Anforderungen nicht gerecht werden konnte. Deswegen stimmte der Europäische Rat in Köln 1999 der deutschen Initiative zur Erarbeitung einer Grundrechtecharta zu. Es sollten endlich alle Grundrechte, die die Gemeinschaftsgewalt binden, aus-

<sup>8</sup> Vgl. zum Ganzen Kühling 2003, 329.

drücklich verankert werden. Diese Charta sollte die in der EMRK und den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen niedergelegten Grundsätze sowie weitere wirtschaftliche und auch soziale Grundrechte enthalten.<sup>9</sup> Der daraufhin geschaffene Konvent war der erste Konvent in der Geschichte der Europäischen Union. Er setzte sich aus Vertretern der Union und der Mitgliedstaaten zusammen und erarbeitete unter dem Vorsitz von *Roman Herzog* die Charta der Grundrechte der Europäischen Union.<sup>10</sup> Auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 wurde die Charta vom Europäischen Rat angenommen und feierlich verkündet. Da sich die Regierungsvertreter aber noch nicht über eine Rechtsverbindlichkeit einigen konnten, blieb sie formal unverbindlich. Sie entfaltete dennoch Wirkungen, indem der EuGH sie als Rechtserkenntnisquelle heranzog und die Kommission ihr Handeln vorbeugend am Maßstab der Charta prüfte. In der Charta werden fundamentale Menschenrechte, klassische Freiheitsrechte, Gleichbehandlungsgebote und Diskriminierungsverbote, soziale Rechte, Unionsbürgerrechte sowie Rechte, die dem Einzelnen im Verhältnis zur Justiz zustehen, aufgeführt.<sup>11</sup>

### Die Europäische Verfassung

Durch die Europäische Verfassung wird die Grundrechtecharta nun doch in Kraft gesetzt. Denn der Verfassungskonvent nahm die Charta in seinen Entwurf mit auf. Zum ersten Mal wird die Union damit über einen verbindlichen Grundrechtekatalog verfügen.

Ob es zu dieser Errungenschaft kommen sollte, war im Verfassungskonvent umstritten.<sup>12</sup> Vor allem die Vertreter aus Großbritannien wollten vor dem Hintergrund ihrer eigenen Verfassungstradition „so wenig Charta wie möglich“. Zwischen der Extremposition, die Charta an den Anfang der Verfassung zu stellen, und der anderen Extremposition, sie unverbindlich zu belassen, zeichneten sich noch die Möglichkeiten ab, sie an anderer Stelle in der Verfassung unterzubringen, einfach auf sie Bezug zu nehmen oder sie als Protokoll der Verfassung anzuhängen. Letztlich gab es den Kompromiss, die Charta als Teil II der Verfassung (mit kleinen Änderungen) einzugliedern. Auf eine spezielle Grundrechtsklage, die

<sup>9</sup> Vgl. die Erklärungen des Europäischen Rats in Köln, EuGRZ 1999, 364.

<sup>10</sup> Zur Entstehungsgeschichte Weber 2000, 537.

<sup>11</sup> Zum Inhalt der Charta Meyer 2003.

<sup>12</sup> Vgl. Meyer/Hölscheidt 2003, 613 (619).

zeitweise in der Diskussion war, wurde verzichtet, vor allen Dingen weil eine Arbeitsüberlastung des Gerichtshofs befürchtet wurde. Debatten gab es auch über die Frage des Verhältnisses der Union zur EMRK. Die Delegierten einigten sich schließlich darauf, dass die Union den Beitritt „anstrebt“. Damit bleibt es den Organen überlassen, den Beitritt zu vollziehen.

### **Fazit**

Die Bedeutung von Grundrechten für die europäische Integration kann gar nicht hoch genug geschätzt werden. Die vorgesehene Verbindlichkeit der Grundrechtecharta macht deutlich, dass die Union nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern auch eine Wertegemeinschaft ist. Diese Werte, die aus über 2000 Jahren europäischer Geschichte und Philosophie hervorgegangen sind, bilden das Fundament der gemeinsamen Zukunft aller Europäer. Das Bekenntnis des Artikel 7 zu den Grundrechten stellt klar, dass letztlich der Mensch und seine Würde, seine Freiheit und sein Wohlergehen grundlegender Zweck der Union ist. Die mit der Verfassung geschaffene Möglichkeit, dass jeder Bürger nachlesen kann, welche Rechte er gegenüber der Union hat, ist eine Grundvoraussetzung für mehr Transparenz und Akzeptanz der EU.

Dennoch bleibt die Verfassung auf halbem Wege stehen. Zunächst ist zu bemängeln, dass die Platzierung der Charta ihrer Bedeutung nicht gerecht wird. Angemessen wäre es gewesen, die Charta ganz an den Anfang der Verfassung zu stellen, um damit zum Ausdruck zu bringen, dass die in der Charta verkörperten Werte die Grundlage der Union sind. Auch hätte sich die Präambel der Charta (modifiziert) gut als Präambel für die gesamte Verfassung geeignet.<sup>13</sup> Der Kompromiss, die Charta als „Teil II“ der Verfassung zu platzieren, wird den Anforderungen an eine klar gegliederte und verständliche moderne Verfassung nicht gerecht. Zudem wurde versäumt, eine Grundrechtsklage zu schaffen, so dass der Bürger die Verletzung seiner in der Charta garantierten Grundrechte in einem eigens dafür geschaffenen Verfahren geltend machen kann. Diese Möglichkeit, die auch in vielen mitgliedstaatlichen Verfassungen besteht, würde viel dazu beitragen, die Union und ihre Verfassung dem Bürger näher zu bringen und sie unmittelbar (positiv) erfahrbar zu machen. Die

<sup>13</sup> Vgl. den Text von Kristian Kampfer in diesem Band.

aufgrund einer Grundrechtsklage entstehende Mehrbelastung des Gerichtshofs hätte man durch die Einrichtung einer Beschwerdekammer abfangen können. Warum also dieser Weg zu einem europäischen Verfassungspatriotismus<sup>14</sup> verschlossen bleibt, ist unverständlich.

Insgesamt bleibt dennoch festzuhalten, dass die Einbindung der Grundrechtecharta in die europäische Verfassung sehr zu begrüßen ist. Die Grundrechte bieten als elementare Prinzipien auch eine Vision für die weitere europäische Integration.

## Die Unionsbürgerschaft

### Entstehung und Entwicklung der Unionsbürgerschaft<sup>15</sup>

Bereits im EWG-Vertrag waren bestimmte Rechte für den Bürger festgelegt, die aber nur an dessen wirtschaftliche Aktivitäten anknüpften (Konzept des Marktbürgers). Im Laufe der 70er und 80er Jahre entwickelte sich dann die Rechtsstellung der EG-Bürger immer weiter über das Ökonomische hinaus. So fand die Freizügigkeit von Personen Eingang in den durch die Einheitliche Europäische Akte 1986 reformierten EWG-Vertrag. Aber erst mit dem Maastrichter Vertrag über die Europäische Union (1992) wurde, zurückgehend auf eine Initiative Spaniens, die Unionsbürgerschaft zusammen mit ihren vier Hauptkomponenten eingeführt. Grundlage war die Idee, dass die ursprüngliche Wirtschaftsgemeinschaft sich zur staatsähnlichen Europäischen Union weiterentwickelte. Man wollte auch die persönliche, soziale und politische Dimension der Integration berücksichtigen. Durch den Vertrag von Amsterdam wurde 1997 dieses Kapitel ergänzt und präzisiert.

### Die Europäische Verfassung

Die vom Konvent vorgelegte „Verfassung für Europa“ fasst in Artikel 8 zur Unionsbürgerschaft lediglich das zusammen, was bereits seit 1993 geltendes Recht ist. Das Thema „Unionsbürgerschaft“ war im Konvent von untergeordneter Bedeutung.

---

<sup>14</sup> Vgl. den Text von Lutz Hager in diesem Band.

<sup>15</sup> Hierzu auch Fischer 1992, 566.

**Fazit**

Die Unionsbürgerschaft schafft eine Verbundenheit der Bürger mit der Union. Gerade das Wahlrecht zeigt, dass die Unionsbürgerschaft die Keimzelle für eine künftige europäische Staatsbürgerschaft sein kann, obwohl sie davon derzeit noch weit entfernt ist. Die Regelung in Artikel 8 ist allerdings unglücklich, denn fast alle Rechte, die dem Unionsbürger laut diesem Artikel zukommen, sind schon in der Grundrechtecharta garantiert. Dorthin gehören sie auch, weil Bürgerrechte nichts anderes als Grundrechte sind; die doppelte, teilweise wortgleiche Erwähnung in der Verfassung stiftet daher nur Verwirrung.

**Literatur:** *Bettermann, Karl August/Neumann, Franz L./Nipperdey, Hans Carl* (Hrsg.) (1966): Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Band 1, Halbband 1 – Berlin. □ *Bogdandy, Armin von* (Hrsg.) (2003): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge – Berlin; Heidelberg □ *Fischer, Hans Georg* (1992): Die Unionsbürgerschaft, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, H. 18, S. 560–569. □ *Kühling, Jürgen* (2003): Grundrechte, in: Bogdandy, Armin von (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge – Berlin; Heidelberg, S. 583–630. □ *Meyer, Jürgen* (Hrsg.) (2003): Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Baden-Baden. □ *Meyer, Jürgen/Hölscheid, Sven* (2003): Die Europäische Verfassung des Europäischen Konvents, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, H. 20, S. 613–621. □ *Oestreich, Gerhard* (1966): Die Entwicklung der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Eine historische Einführung, in: Bettermann, Karl August/Neumann, Franz L./Nipperdey, Hans Carl (Hrsg.): Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Band 1, Halbband 1 – Berlin, S. 1–123. □ *Streinz, Rudolf* (2003): Europarecht, 6. Aufl. – Heidelberg. □ *Weber, Albrecht* (2000): Die Europäische Grundrechtecharta – auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, in: Neue Juristische Wochenschrift, H. 8, S. 537–544.

## DIE GRUNDPRINZIPIEN DER KOMPETENZORDNUNG

**Artikel 9: Die Grundprinzipien**

Dieser Artikel benennt die Grundprinzipien für die Abgrenzung und die Ausübung der Zuständigkeiten der Union. Hierzu zählen der „Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“, das „Subsidiaritätsprinzip“ und das „Verhältnismäßigkeitsprinzip“.

Der *Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung* besagt, dass die Union nur dort zuständig ist, wo die Mitgliedstaaten ihr konkret Aufgaben zugewiesen haben. Hierbei darf es sich nicht nur um reine Ziele (z.B. Herstellung eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) handeln, sondern es müssen konkrete Aufgaben in den politischen Ausführungsbestimmungen und Detailregelungen des dritten Teils der Verfassung festgelegt sein (wie Maßnahmen im Bereich der Kontrolle der EU-Außengrenzen). Die EU ist also auf die in der Verfassung (in Teil III) enthaltenen Zuständigkeiten beschränkt. Ansonsten gilt, dass die Mitgliedstaaten beziehungsweise die Regionen oder Kommunen zuständig sind.

Das *Subsidiaritätsprinzip* ist ein Grundprinzip für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union. In Bereichen, in denen die Union nicht ausschließlich zuständig ist, muss sie das Prinzip beachten. Ausgehend vom Grundverständnis, dass die Zuständigkeitsverteilung von unten nach oben aufgebaut ist, sollen Aufgaben möglichst auf den untersten Ebenen (Kommunen, Regionen) wahrgenommen werden. Für ein Handeln der Union muss ein besonderer Grund vorliegen. Zur Begründung werden zwei Kriterien herangezogen: Einmal müssen die Ziele der Maßnahmen von den Mitgliedstaaten oder den Regionen und Kommunen *nicht ausreichend* erreicht werden können. Zum anderen müssen die Ziele wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung *besser* auf Unionsebene erreicht werden. Beide Kriterien müssen gleichzeitig erfüllt sein, damit die Union tätig werden kann.

Der *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* besagt, dass die Maßnahmen der Union für die Mitgliedstaaten und ihre Untergliederungen möglichst schonend sein sollen. Konkret bedeutet dies beispielsweise, dass Rahmengesetzen gegenüber Gesetzen der Vorzug zu geben ist, die Mitgliedstaaten also innerhalb der Rahmengesetze eigenständig agieren können.

Das im Anhang der vier Teile der Verfassung beigefügte „Protokoll über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und der Verhältnismäßigkeit“ legt das Verfahren für die Kontrolle der Einhaltung der Prinzipien fest.

Alle Organe der Union sind an den „Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“, das „Subsidiaritätsprinzip“ und das „Verhältnismäßigkeitsprinzip“ gebunden.

**Artikel 10: Das Unionsrecht**

Dieser Artikel schreibt fest, dass das Europarecht Vorrang vor dem nationalen Recht hat. Dies bedeutet, dass das Recht der Europäischen Union im Rang gegenüber dem nationalen Recht höher steht. Dabei ist das Recht der Union dann maßgeblich, wenn sich zwischen dem nationalen und dem europäischen Recht Unterschiede ergeben. In einem solchen Fall darf das nationale Recht nicht mehr angewendet werden. Dies eröffnet der Union große Einflussmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten.

**Artikel 17: Flexibilitätsklausel**

Die Flexibilitätsklausel soll der Union die Möglichkeit eröffnen, in den Bereichen tätig zu werden, in denen keine explizite Zuständigkeit der Union vorgesehen ist. Dies kann aber nur unter der Voraussetzung geschehen, dass mit diesem Tätigwerden die Ziele der Verfassung besser erreicht werden können. Um der Gefahr einer schleichenden Kompetenzerweiterung vorzubeugen, wird in der Klausel erwähnt, dass dieser Artikel nur im Rahmen der in Teil III festgelegten Politikbereiche Anwendung finden kann. Um den Befürchtungen einer potentiellen Kompetenzerweiterung zu Gunsten der Union weiter vorzubeugen, wird im zweiten Absatz auf das Verfahren zur Kontrolle der Subsidiarität (siehe nächster Abschnitt) hingewiesen. Zudem wird die Flexibilitätsklausel durch den dritten Absatz weiter eingeschränkt. Demnach dürfen Vorschriften, die auf Grundlage dieses Artikels erlassen werden, keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Bereiche beinhalten, in denen dies durch die Verfassung ausgeschlossen ist.

**Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit**

Dieses Protokoll regelt das Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung der in Artikel 9 festgelegten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Das so genannte „Frühwarnsystem“ wird ergänzt durch eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle, die durch Klage gegen die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips möglich ist.

Das Frühwarnverfahren („ex-ante“) läuft in verschiedenen Schritten ab: Bevor die Kommission einen Gesetzgebungsakt vorschlägt, führt sie Anhörungen durch. Die Gesetzgebungsvorschläge werden dann von der Kommission an die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten, den Ministerrat und das Europäische Parlament übermittelt. Die Kommission muss ihre Vorschläge begründen und nachweisen, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. Hierbei sind die möglichen finanziellen Auswirkungen und die Auswirkungen auf die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten und Regionen wichtig. Sechs Wochen haben daraufhin die nationalen Parlamente beziehungs-

weise ihre Kammern (in Deutschland der Bundestag und der Bundesrat) Zeit zur Stellungnahme. Die regionalen Parlamente können dabei von den nationalen Parlamenten beziehungsweise ihren Kammern einbezogen werden. Die Kommission, der Ministerrat und das Europäische Parlament müssen die nationalen Stellungnahmen berücksichtigen. Überschreitet die Zahl der nationalen Einsprüche wegen einer vermuteten Verletzung des Subsidiaritätsprinzips ein Drittel der Gesamtzahl der Stimmen (bei Vorschlägen im Bereich Justiz und Inneres ein Viertel), so muss die Kommission ihr Handeln begründen. Sie hat die freie Wahl und kann den Vorschlag zurückziehen, ändern oder an ihm festhalten.

Generell hat jedes Land in diesem Prozedere zwei Stimmen: Bei Parlamenten mit zwei Kammern verfügt jede Kammer über eine Stimme, bei Einkammersystemen hat das nationale Parlament zwei Stimmen.

Nach Abschluss („ex-post“) des Gesetzgebungsverfahrens können die Mitgliedstaaten von sich aus oder im Namen eines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments Klage gegen die Verletzung des Subsidiaritätsprinzips erheben.

### Alles in bester Ordnung?

#### Die Ausgangslage: Unklare Kompetenzverteilung

Die Zuständigkeitsverteilung der Europäischen Union ist das Ergebnis von verschiedenen Vertragsänderungen, die zumeist von drängenden politischen Problemen und Handlungsdefiziten ausgelöst wurden, diese zu beheben trachteten und nicht selten Ergebnisse schwieriger Verhandlungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten waren.<sup>1</sup> Es mangelte bislang deshalb an einer klaren Struktur, einem Muster, wie die Zuständigkeiten verteilt waren und nach welchen Kriterien sie der europäischen Ebene übertragen wurden. In den Verträgen selber sind die einzelnen Zuständigkeiten oftmals sehr verstreut und für die Bürger schwer zu finden.<sup>2</sup> Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung konnte die Europäische Gemeinschaft gemäß den Vertragstexten nur dann tätig werden, wenn ihr eine Zuständigkeit ausdrücklich zugewiesen worden war. Da aber viele Vertragsartikel ungenau formuliert worden waren, beanspruchte die EG Kompetenzen, die weit über das eigentliche Kompetenzfeld hinausgingen. Ein Beispiel ist die so genannte Tabakwerbe-Richtlinie, mit der die EG alle Formen der Tabakwerbung in den Mitgliedstaaten ver-

<sup>1</sup> Dorau 2001, 127

<sup>2</sup> Jarass 1996, 174 f.

bieten wollte. Die Kommission begründete dies mit der Zuständigkeit der EG für die Herstellung des Binnenmarktes (Artikel 95 EG-Vertrag). Der Europäische Gerichtshof stellte aber fest, dass dies nicht zur Herstellung des Binnenmarktes diene, sondern dem Gesundheitsschutz zuzurechnen sei, der aber Sache der Mitgliedstaaten bleibe.<sup>3</sup>

Das Beispiel verdeutlicht, wie wichtig es ist, nicht nur präzise Zuständigkeitsbeschreibungen zu haben, sondern auch klare Regeln, wie die Kompetenzen auszuüben sind.

### **Eine neue Klarheit: Das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung und der Vorrang des Unionsrechts**

Um in Zukunft Missverständnisse hinsichtlich der Frage zu vermeiden, ob die Europäische Union relativ großzügig Kompetenzen aufgrund der in Artikel 1 genannten „Ziele der Union“ beanspruchen kann oder nicht, war dem Konvent daran gelegen, Klarheit zu schaffen. Der Zusatz in Artikel 9, dass „alle der Union nicht in der Verfassung zugewiesenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben“, dient der schärferen Abgrenzung zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Kompetenz<sup>4</sup> und stärkt die Mitgliedstaaten.

Dies bedeutet in der Konsequenz, dass für die konkrete Zuordnung von Kompetenzen der Teil III der Verfassung maßgeblich ist. Hier werden im Einzelnen die Zuständigkeiten der Union aufgeführt. Es ist jedoch zu bedauern, dass dieser Teil nicht die gleiche Übersichtlichkeit wie der in diesem Buch kommentierte erste Teil der Verfassung hat.

Was passiert aber, wenn die EU eine Zuständigkeit in der Verfassung zugewiesen bekommt und nationales Recht dem europäischen Recht widerspricht? Schon im Jahre 1964 hatte der Europäische Gerichtshof festgestellt, dass das Europarecht Vorrang vor dem nationalen Recht hat. Das nationale Recht wird zwar nicht ungültig, darf aber nicht mehr angewendet werden.<sup>5</sup> Diese jahrelange Rechtspraxis wird nun durch Artikel 10 in der Verfassung festgeschrieben.

### **Das Subsidiaritätsprinzip: Die goldene Formel der Kompetenzordnung?**

Das aus der katholischen Soziallehre stammende Subsidiaritätsprinzip

<sup>3</sup> Urteil des Europäischen Gerichtshofes v. 05.10.2000, C-376/98.

<sup>4</sup> Fischer 2003, 38

<sup>5</sup> EuGH Rspr 1964, 1251/1269

wird oftmals als sinnvoller Lösungsansatz für eine neue Kompetenzordnung angesehen. Das Prinzip besagt, dass sich staatliches oder gesellschaftliches Handeln darauf beschränken soll, Individuen oder gesellschaftliche Gruppen zu unterstützen, wenn diese mit der Wahrnehmung einer Aufgabe überfordert sind.<sup>6</sup> Im EU-Rahmen dient dieses Prinzip als Regel bei der Frage, wann die Gemeinschaft ihre übertragenen Kompetenzen ausübt. Dafür gibt es zwei Voraussetzungen, die beide gleichzeitig erfüllt sein müssen: Zum einen müssen die Ziele der Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten *nicht ausreichend* erreicht werden. Zum anderen müssen sie wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen *besser* auf Gemeinschaftsebene erreicht werden (vgl. Artikel 5 EGV). Die Schwierigkeit besteht jedoch darin zu entscheiden, wann ein Ziel „*nicht ausreichend*“ auf der Ebene der Mitgliedstaaten und wann es „*besser*“ auf der Ebene der Gemeinschaft erreicht wird. Daher wurde das Subsidiaritätsprinzip bislang eher als politische Leitlinie denn als präzise Rechtsnorm aufgefasst.<sup>7</sup>

Im Vertrag von Maastricht fehlten klare Maßstäbe für seine Anwendung. Entsprechend wenig Beachtung fand das Subsidiaritätsprinzip dann auch in der europapolitischen Praxis.<sup>8</sup> Der Konvent ist angetreten, dem Subsidiaritätsprinzip eine bessere Wirkung zu verschaffen. Eines der Hauptprobleme der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips waren die weit gefassten Formulierungen der Ziele der Gemeinschaft, die immer wieder zur Begründung ihrer Aufgaben herangezogen wurden. Eine klare Abgrenzung der Kompetenzen dient daher auch der besseren Anwendbarkeit des Subsidiaritätsprinzips. Dies hat der Verfassungskonvent durch die neue Einteilung in die drei Kategorien von Zuständigkeiten erreicht. Das Subsidiaritätsprinzip findet nur in zwei der drei Bereiche Anwendung: der geteilten und der ergänzenden Zuständigkeit. Dies macht Sinn, da es im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten kein Konkurrenzverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten (oder Regionen) und der Union gibt.

An der bisherigen Formulierung des Subsidiaritätsprinzips wurde bemängelt, dass es zu wenige Kriterien für eine Überprüfung biete.<sup>9</sup> Als

<sup>6</sup> Melchionni 1995

<sup>7</sup> Pieper 2002, 458 f.

<sup>8</sup> Hrbek 2000, 519 f.

<sup>9</sup> Fischer/Schley 1999, 68 f.

Abhilfe hätte die Einführung zusätzlicher Kriterien dienen können.<sup>10</sup> Doch im Verfassungskonvent wurde leider nur vereinzelt eine Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips gefordert.<sup>11</sup>

Dennoch sieht der Verfassungsentwurf einen neuen Wortlaut vor. Neu gegenüber den bisherigen Bestimmungen ist die Einbeziehung der regionalen und lokalen Ebene als Bezugspunkt der Prüfung. Aus Sicht der Regionen und Kommunen ist dies ein Fortschritt, da nun auch ihr Handeln in das Blickfeld gerät. Die Entscheidung allerdings, ob das Ziel einer Maßnahme nicht mehr ausreichend auf einer dieser unteren Ebenen erreicht wird, bleibt weiterhin dem Ermessen von Ministerrat und Europäischem Parlament, die als europäischer Gesetzgeber wirken, überlassen. Präzisiert wurde das Subsidiaritätsprinzip auch an einer anderen Stelle. Statt wie bisher „*und daher* wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Artikel 5 EG-Vertrag), heißt es nun „*sondern vielmehr* wegen ihres Umgangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene erreicht werden können“. Damit wird klargestellt, dass beide Kriterien gleichzeitig erfüllt sein müssen. Auch folgt aus der Erfüllung des ersten Kriteriums (nicht mehr ausreichend auf der Ebene der Mitgliedstaaten/Regionen/Kommunen) nicht automatisch die Erfüllung der zweiten Bedingung (besser auf Unionsebene), wovon die bisherige Formulierung ausging.

Eine Verschlechterung hingegen zeigt sich im Subsidiaritätsprotokoll: Enthielt das bisherige Protokoll noch Leitlinien für die Prüfung, die jedenfalls Ansätze für konkrete Tatbestände lieferten, verzichtet das vom Konventspräsidium erarbeitete neue Protokoll auf diese Leitlinien. Gerade für die Bewertung im Rahmen des Frühwarnsystems sowie in möglichen Gerichtsverfahren wäre die Beibehaltung solcher Leitlinien erstrebenswert gewesen.

### **Das Frühwarnsystem und die Subsidiaritätsklage: Eine Innovation oder nur eine Seifenblase?**

In der Vergangenheit waren regionale Parlamente und Regierungen ebenso wie nationale Parlamente von Kompetenzübertragungen auf die euro-

<sup>10</sup> Fischer/Schley 1999, 91–99

<sup>11</sup> Bspw. Beitrag von Hannes Farnleiter/Reinhard Bösch, WG I–WD 11; Erwin Teufel WG I–WD 6.

päische Ebene oftmals betroffen, ohne dass sie im Gesetzgebungsprozess die Möglichkeit hatten, ihre Bedenken anzumelden. Insbesondere Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip konnten nicht gerügt werden. Während der Beratungen im Verfassungskonvent kam deshalb bald die Idee auf, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch mehrere Verfahren sicherzustellen<sup>12</sup>. Dabei waren vor allem ein politisches Verfahren vor und während des Gesetzgebungsprozesses sowie eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle in der Diskussion.<sup>13</sup> Die Arbeitsgruppen „Subsidiarität“ und „Einzelstaatliche Parlamente“ einigten sich auf eine Kombination aus einem politischen Frühwarnverfahren und der nachträglichen Klagemöglichkeit.<sup>14</sup> Das Präsidium folgte diesem Vorschlag bei der Vorlage einer neuen Fassung des Subsidiaritätsprotokolls<sup>15</sup>, sah aber keine Klagemöglichkeit der nationalen Parlamente beziehungsweise ihrer Kammern vor. Auf Druck der Vertreter der nationalen Parlamente und der Regionen konnte jedoch erreicht werden, dass beide Kammern der nationalen Parlamente (soweit vorhanden) ein gemeinsames Klagerecht erhalten.<sup>16</sup>

Damit wurde das Frühwarnsystem erheblich effektiver gestaltet. Durch die frühzeitige Information können die nationalen Parlamente beziehungsweise ihre Kammern ihre Bedenken gegenüber Gesetzesvorschlägen geltend machen. Dadurch sind sie zumindest indirekt am Gesetzgebungsprozess beteiligt. Das Monopol der Regierungen in Sachen Europapolitik wird damit aufgeweicht. Europäische Themen können so in den nationalen Parlamenten besser ihren Platz finden und auch die nationale Öffentlichkeit wird mehr mit Europapolitik konfrontiert.

So begrüßenswert aus dieser Sicht die Information und die Möglichkeit der Stellungnahme auch sein mögen, dies allein hätte den nationalen Par-

<sup>12</sup> So der Beitrag von Erwin Teufel, „Eine wirksame Kompetenzkontrolle bei der Rechtsetzung der Europäischen Union“, Working Document 6, Arbeitsgruppe I „Subsidiarität“, 09.07.2003.

<sup>13</sup> Koenig/Lorz 2003

<sup>14</sup> Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe I „Subsidiarität“. CONV 286/02, 23.09.2002.

<sup>15</sup> Präsidium des Konvents, Entwurf von Protokollen über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, CONV 579/03, 27.02.2003.

<sup>16</sup> Vgl. z.B. Erwin Teufel: Änderungsvorschlag zum Entwurf des Subsidiaritätsprotokolls, CONV 576/03, 10.3.2003 [http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/20000/SubTeufel%20\(DE,EN\).pdf](http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/20000/SubTeufel%20(DE,EN).pdf)

lamenten sicher keine ausreichende Handhabe geboten. Eine „Veto-Position“ der nationalen Parlamente innerhalb des europäischen Gesetzgebungsverfahrens ist trotzdem abzulehnen. Aus Gründen der Handlungsfähigkeit kann die Entscheidung über die Gesetze nur in den Händen des Europäischen Parlaments und des Ministerrats liegen. Dem gestärkten Europäischen Parlament würde ein Bärendienst erwiesen, wenn nun die nationalen Parlamente als „Mitgesetzgeber“ auftreten würden. Daher war der Ansatz des Konvents richtig, nur im Nachhinein den nationalen Parlamenten beziehungsweise ihren Kammern ein rechtliches Mittel in die Hand zu geben. Die Kommission, der Ministerrat und das Europäische Parlament sollten sich allerdings immer darüber im Klaren sein, dass von Seiten der nationalen Parlamente Klagen drohen könnten. Eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle mindert so die Gefahr einer Blockade der Union. Eine andere Frage aber ist die Erfolgsaussicht einer Klage der nationalen Parlamente. Die anfangs beschriebenen Probleme der Handhabbarkeit des Subsidiaritätsprinzips hat der Konvent nicht vertieft behandelt. Gerade die fehlenden Kriterien werden es den europäischen Richtern schwer machen, zu beurteilen, ob das Subsidiaritätsprinzip verletzt ist oder nicht. So wird erst die Praxis zeigen, ob eine gerichtliche Kontrolle nun besser möglich ist als in der Vergangenheit. Eine weitere Frage ist die Annahme der neuen Verfahren in den nationalen Parlamenten. Hier sind die Volksvertretungen in der Pflicht, geeignete und effiziente Verfahren zu schaffen.<sup>17</sup>

### **Ist Flexibilität alles?**

Um der Dynamik der europäischen Integration Rechnung zu tragen und um auf aktuell sich ergebende Notwendigkeiten reagieren zu können, enthält der bis zum Inkrafttreten der Europäischen Verfassung geltende EG-Vertrag die so genannte *Flexibilitätsklausel*, den Artikel 308. Um die Ziele der Gemeinschaft verwirklichen zu können, erlaubt er den Mitgliedstaaten, einstimmig die Übertragung neuer Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft zu beschließen, die nicht im Vertrag enthalten sind. Damit sollte ein aufwendiges Vertragsänderungsverfahren vermieden werden und im Bedarfsfall eine gewisse Flexibilität gesichert sein.<sup>18</sup> Problema-

<sup>17</sup> Vgl. Maurer/Kietz 2003.

<sup>18</sup> Bungenberg 2000

tisch an diesem Verfahren ist jedoch, dass eine Übertragung von Zuständigkeiten ohne formalen Eingriff in den EG-Vertrag zum einen weitgehend ohne Herstellung von Öffentlichkeit und zum anderen unter mangelhafter Beteiligung des Europäischen Parlaments und ohne die Beteiligung nationaler Parlamente erfolgen würde.

Daher wurde verschiedentlich die Abschaffung der Flexibilitätsklausel gewünscht.<sup>19</sup> Wenn eine klare und zukunftsfähige Kompetenzordnung erreicht werde, sei eine solche Klausel entbehrlich, so die Argumentation. Im Konvent herrschte allerdings die Meinung vor, die Dynamik müsse erhalten bleiben und die EU auf neue Entwicklungen schnell reagieren können. Mit einer zeitlichen Befristung der über die Flexibilitätsklausel angenommenen Zuständigkeiten hätte diese Dynamik gesichert werden können, aber die Eingriffe in die Zuständigkeiten der Regionen und Mitgliedstaaten wären gemildert worden.

### Fazit

Mit den neuen Regelungen bringt der Verfassungsentwurf mehr Transparenz und Klarheit im Bereich der Grundprinzipien der Kompetenzordnung. Das Frühwarnsystem und die Klagemöglichkeiten sind eine besondere Neuerung, da sie eine bessere Einbindung der nationalen Parlamente (und über ihre zweiten Kammern auch der Regionen) bieten und dazu beitragen können, dass die Ausübung der Zuständigkeiten stärker im Geiste der Subsidiarität erfolgt.

**Literatur:** *Blickle, Peter/Hüglin, Thomas/Wyduckel, Dieter* (Hrsg.) (2002): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft – Berlin. □ *Bungenberg, Marc* (2000): Dynamische Integration, Art. 308 und die Forderung nach dem Kompetenzkatalog, in: Europa-Recht, H. 35, S. 878–900. □ *Dorau, Christoph* (2001): Die Verfassung der Europäischen Union. Möglichkeiten und Grenzen der europäischen Verfassungsentwicklung nach Nizza – Baden-Baden. □ Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.) (2000): Jahrbuch des Föderalismus 2000 – Baden-Baden. □ *Fischer, Thomas/Schley, Nicole* (1999): Europa föderal organisieren. Ein neues Kompetenz- und Vertragsgefüge für die Europäische Union (Münchner Beiträge zur Europäischen Einigung, Band 3) – Bonn. □ *Fischer, Thomas* (2003): Kompetenzordnung und Handlungsinstrumente – Verhaltene Reformansätze im Konventsentwurf, in: *Giering, Claus* (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent. Analyse und

<sup>19</sup> Bspw. Bundesrat Drucksache 1081/01 (Beschluss), Entschließung des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union. 20.12.2001.

Dokumentation, CD-Rom – München. □ *Giering, Claus* (Hrsg.) (2003): Der EU-Reformkonvent. Analyse und Dokumentation, CD-Rom – München. □ *Koenig, Christian/Lorz, Ralph* (2003): Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, in: Juristenzeitung, H. 4, S. 169–172. □ *Hrbek, Rudolf* (Hrsg.) (1995): Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union – Erfahrungen und Perspektiven – Baden-Baden, S. 105–119. □ *Hrbek, Rudolf* (2000): Das Subsidiaritätsprinzip in der EU – Bedeutung und Wirkung nach dem Vertrag von Amsterdam, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000 – Baden-Baden, S. 510–531. □ *Jarass, Hans D.* (1996): Die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Band 121, S. 173–199. □ *Maurer, Andreas/Kietz, Daniela* (2003): Nach dem Konvent. Die neuen Kompetenzen der nationalen Parlamente, Stiftung Wissenschaft und Politik – Berlin. □ *Melchioni, Maria Grazi* (1995): Subsidiarity from the historical perspective, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips in der Europäischen Union – Erfahrungen und Perspektiven – Baden-Baden, S. 105–119. □ *Pieper, Stefan Ulrich* (2002): Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht sowie in der politisch-rechtlichen Praxis der Union, in: Blickle, Peter/Hüglin, Thomas/Wyduckel, Dieter (Hrsg.): Subsidiarität als rechtliches und politisches Ordnungsprinzip in Kirche, Staat und Gesellschaft – Berlin, S. 458–459.

## DIE ZUSTÄNDIGKEITEN DER EUROPÄISCHEN UNION

### Artikel 11: Arten von Zuständigkeiten

In diesem Artikel werden die Arten der Zuständigkeiten benannt, die im Einzelnen in den Artikeln 12 bis 14 beschrieben werden. Grundsätzlich unterscheidet der Artikel zwischen der ausschließlichen und der geteilten Zuständigkeit.

Weist die Verfassung einen Bereich der *ausschließlichen Zuständigkeit* zu (Bereiche aufgeführt in Artikel 12), so kann hier nur die Union gesetzgeberisch tätig werden. Wollen die Mitgliedstaaten in einem Bereich tätig werden, der in der ausschließlichen Zuständigkeit der Union liegt, so benötigen sie hierzu von der Union eine spezielle Ermächtigung.

Weist die Verfassung der Union hingegen für einen bestimmten Bereich eine mit den Mitgliedstaaten *geteilte Zuständigkeit* zu (Bereiche aufgeführt in Artikel 13), so müssen Union und Mitgliedstaaten gemeinsam gesetzgeberisch tätig werden. Die Mitgliedstaaten können dann dort agieren, wo die Union noch nicht tätig wurde oder nicht mehr tätig wird.

Neben der ausschließlichen und der geteilten Zuständigkeit gibt es *spezielle Zuständigkeiten* der Union zur Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik und zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Zu diesen Bereichen sind spezielle Regelungen und Prozeduren vorgesehen und daher die Zuständigkeiten nicht in ausschließliche beziehungsweise geteilte Zuständigkeit einteilbar. Das Konventspräsidium hat in seiner Vorstellung des Artikels von einem „speziellen Charakter der Zuständigkeiten“<sup>41</sup> gesprochen. Im Weiteren wird die Union in diesem Artikel befugt, „Maßnahmen zur Koordinierung, Ergänzung oder Unterstützung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen, ohne dass dadurch die Zuständigkeit der Union für diese Bereiche an die Stelle der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten tritt“ (Artikel 11). Grundsätzlich ergeben sich der Umfang der Zuständigkeiten und die Einzelheiten ihrer Ausübung aus den jeweiligen Bestimmungen in Teil III der Verfassung. Die nähere Ausgestaltung der Zuständigkeitsarten zeigt sich in den Artikeln 12, 13 und 16.

### Artikel 12: Ausschließliche Zuständigkeiten

Unter die ausschließlichen Zuständigkeiten werden mehrere Bereiche gefasst. Entsprechend dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sind jedoch die im Teil III enthaltenen konkreten Bestimmungen maßgeblich. Die Liste des Artikels 12 ist rein illustrierend.

Die Union besitzt für das Funktionieren des Binnenmarktes, für den Bereich der Währungspolitik für die Euro-Länder, im Bereich der gemeinsamen Handelspo-

<sup>1</sup> Entwurf der Artikel 1 bis 16 des Verfassungsvertrages vom 6. Februar 2003, CONV 528/03.

litik, für die Zollunion sowie die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik die ausschließliche Zuständigkeit (siehe Schaubild auf Seite X). Die Union hat immer dann die ausschließliche Zuständigkeit zum Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen, wenn dies in einem Rechtsakt so vorgesehen ist, wenn es notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann oder wenn es einen internen Rechtsakt der Union beeinträchtigt.

### **Artikel 13: Bereiche mit geteilter Zuständigkeit**

Die meisten Zuständigkeitsbereiche fallen unter diese Kategorie. Außerhalb der in Artikel 12 genannten Bereiche ausschließlicher Zuständigkeit und der in Artikel 16 aufgeführten Bereiche der Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen teilt sich die Union ihre Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten. Die in Absatz 2 genannten Hauptbereiche haben nur illustrierenden Charakter. Maßgeblich sind die der Union in Teil III übertragenen einzelnen Zuständigkeiten.

Folgende Hauptbereiche werden den geteilten Zuständigkeiten zugeordnet: der Binnenmarkt, der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Landwirtschaft und Fischerei (ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeresschätze – geregelt in Artikel 12), Verkehr und transeuropäische Netze, Energie, Sozialpolitik hinsichtlich der in Teil III genannten Aspekte, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt, Umwelt, Verbraucherschutz und gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich des Gesundheitswesens.

In den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt beschränkt sich die Zuständigkeit der Union auf die Durchführung gemeinsamer Programme, die aber die nationalen Maßnahmen nicht beeinträchtigen sollen. Im Bereich der auswärtigen Beziehungen werden die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe den geteilten Zuständigkeiten zugeordnet. Die Maßnahmen der Union dürfen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten nicht behindern.

### **Artikel 14: Die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik**

Mit der Erwähnung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in einem eigenen Artikel unterstreicht die Verfassung die Bedeutung dieses Politikfeldes für die gesamte Union. Dabei beschränken sich die Aufgaben der Union darauf, Maßnahmen zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik zu treffen, insbesondere durch die Ausarbeitung von Leitlinien für die Beschäftigungspolitik. Zudem kann die Union Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen. Die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik bleibt aber grundsätzlich in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Eine Ausnahme innerhalb dieses Bereiches ist die Währungspolitik jener Mitgliedstaaten, die den Euro eingeführt haben. Hier ist die ausschließliche Zuständigkeit der Union vorgesehen.

**Artikel 15: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik<sup>2</sup>**

Der Artikel erklärt die Zuständigkeit der Europäischen Union in allen außen- und sicherheitspolitischen Belangen der Staatengemeinschaft. Er eröffnet ausdrücklich die Möglichkeit, eine gemeinsame Verteidigung zu entwickeln. Die Staaten der EU sind den Zielen und Interessen der gemeinsamen Politik in „Loyalität“ und „Solidarität“ verpflichtet. Sie vermeiden jegliche Handlungen, die der gemeinsamen europäischen Politik schaden könnten.

**Artikel 16: Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen**

In den Bereichen der Industriepolitik, der Gesundheitspolitik mit Ausnahme der gemeinsamen Sicherheitsanliegen (siehe Artikel 13), in den Bereichen allgemeine berufliche Bildung, Jugend und Sport, Kultur und Zivilschutz kann die Union lediglich Unterstützungs-, Koordinierungs- oder Ergänzungsmaßnahmen ergreifen, während die Mitgliedstaaten in den Bereichen grundsätzlich zuständig bleiben. Die ergänzenden Maßnahmen der Union, die sich aus Teil III<sup>3</sup> ergeben, dürfen aber nicht zu Harmonisierungen (Angleichungen) der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten führen.

## Was darf die Europäische Union?

Im Folgenden soll noch einmal ein kurzer Überblick über die Ordnung der Kompetenzen in den verschiedenen Verträgen der letzten Jahre gegeben werden, bevor in einer Übersicht die neue Kompetenzordnung der Verfassung veranschaulicht wird.

**Auswege aus dem Zuständigkeitsdschungel**

Wer sich im Vertrag von Nizza informieren will, wofür die Europäische Union zuständig ist, muss in mindestens zwei verschiedene Vertragswerke schauen und jede Einzelbestimmung lesen. Aufgaben und Eigenschaften werden miteinander vermengt, einmal Ziele (wie der Binnenmarkt), einmal Handlungen genannt, die als solche niemals im Vertrag definiert werden.<sup>4</sup> Als Problem erwies sich oftmals, dass die Verträge anstelle konkreter Aufgaben lediglich Ziele enthalten und diese Ziele vielfach weit und unbestimmt formuliert sind. Daraus konnten relativ leicht Aufgaben abgeleitet

<sup>2</sup> Diese Erklärung zu Artikel 15 stammt von Anna Lührmann; zur Kommentierung siehe ihren Text zu Artikel 39 in diesem Band.

<sup>3</sup> Titel IV, Kapitel V

<sup>4</sup> Bieber 2002, 4

werden, ohne dass eine konkrete Befugnis dazu vorlag. Ein Beispiel hierfür ist die so genannte Binnenmarkt-Klausel (Artikel 95 EG-Vertrag Nizza). Sie ermöglichte Rechtsangleichungen, die dem Funktionieren des Binnenmarktes dienen. Da sich in sehr vielen Bereichen Bezüge zum Binnenmarkt herstellen lassen, wurde die Klausel sehr oft genutzt, um Bereiche zu regeln, die eigentlich in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten lagen.<sup>5</sup>

### **Für eine klare Aufgabenverteilung – Der Auftrag von Laeken**

In seiner Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union vom 15. Dezember 2001 greift der Europäische Rat die Hauptprobleme der Europäischen Union nach der letzten Vertragsrevision von Nizza auf. Der Verfassungskonvent hatte demnach die Aufgabe, die Kompetenzen der Europäischen Union den Bürgern in einer Verfassung verständlich und nachvollziehbar zu beschreiben. Künftig sollte somit einerseits unerfüllbaren Erwartungen an die Union vorgebeugt werden und andererseits nicht mehr der Eindruck erweckt werden, dass die Union auch dort tätig wird, wo es eigentlich nicht nötig (und evtl. sogar wenig sinnvoll) ist. Die neu zu bestimmende Aufgabenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und der Union sollte so gestaltet werden, dass sie auch nicht mehr zu einer schleichenden Übertragung von Kompetenzen zu Gunsten der Union führt. Zuletzt war man sich einig, dass insgesamt mehr Klarheit zu schaffen war, in welchem Bereich wer tätig werden darf. Nach dem bislang in der Union geltenden Säulenmodell gelang dies nicht. Das Säulenmodell – mitunter in der Literatur auch „Tempelkonstruktion“ genannt – veranschaulicht den „einheitlichen institutionellen Rahmen“ nach Artikel 3 des EU-Vertrages, der sich bei näherem Hinschauen in drei Säulen gliedert: 1. Europäische Gemeinschaften, 2. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, 3. Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Nur bei der ersten Säule gibt es eine originäre Zuständigkeit der europäischen Institutionen und somit wirklich supranationale (überstaatliche) Politik, wohingegen es sich bei der zweiten und der dritten Säule letztlich um verstetigte und vertiefte intergouvernementale (zwischenstaatliche) Zusammenarbeit handelt. Ein wichtiges Ziel im Verfassungskonvent war es, die Aufgabenverteilung in der Verfassung klar zu systematisieren und das so genannte Säulenmodell aufzulösen. Diese Ziel wurde erreicht.

<sup>5</sup> Müller-Graff 1999, 787

### Die Diskussion um einen Kompetenzkatalog

Die deutlichste Systematisierung der Unionskompetenzen wäre nach der Auffassung mancher Konventsteilnehmer durch einen Kompetenzkatalog gegeben.<sup>6</sup> Insbesondere die deutschen Länder, die um ihr Mitspracherecht im demokratischen Entscheidungsprozess fürchteten, drängten auf eine Diskussion über einen Kompetenzkatalog.<sup>7</sup> In diesem Katalog sollten alle Bereiche aufgezählt werden, die durch die Union gemeinschaftlich geregelt werden, so wie die Bereiche, die in den Mitgliedstaaten verbleiben sollen. So groß im Konvent die Unterstützung für eine klare Kompetenzabgrenzung war, so umstritten war es, die Kompetenzen in einem Katalog einzeln aufzuzählen. Freilich sind die Zuständigkeiten für die jeweiligen Politikbereiche abgrenzbar, eine umfassende und erschöpfende Beschreibung der Kompetenzen, auf deren alleiniger Grundlage die Union gesetzgeberisch tätig werden darf, schien jedoch nicht realisierbar. Die deutschen Länder, die selber erfahren in der Schwierigkeit der Kompetenzabgrenzung im deutschen Föderalismus sind, einigten sich im Bundesrat aber schon früh darauf, zumindest eine eingehende Prüfung des Kompetenzkataloges zu fordern.<sup>8</sup> Insbesondere sollte in Erfahrung gebracht werden, ob mit einem Kompetenzkatalog größere Transparenz im Zuständigkeitsgeflecht der EU geschaffen werden kann. Allerdings konnten die Befürchtungen, dass der Kompetenzkatalog der Handlungsfähigkeit der Union schaden könnte, nicht ausgeräumt werden. Eine explizite Festlegung aller Kompetenzen in einem Katalog als Grundlage für das gesetzgeberische Handeln der Union wäre durch seinen statischen Charakter an der seit jeher dynamischen Föderation gescheitert. Hätte der Kompetenzkatalog weiter entwickelt werden sollen oder wäre er fehlerhaft gewesen, so hätte die Union durch alle Bereiche ihrer Politik schwerfällige und langwierige Vertragsverhandlungen ansetzen müssen. Die Befürworter eines Kompetenzkataloges hielten ihre Position zwar aufrecht, zeigten sich aber offen für alternative Lösungen. Auch wenn sie sich nicht durchsetzten, konnten sie doch mit den neuen Errungenschaften für die nationalen Parlamente – zu denen eben auch der Bundesrat als zweite Kammer gehört – in Mitsprache und Kontrolle, aber auch im Schutz der Subsidiarität insgesamt zufrieden sein.

<sup>6</sup> Vgl. etwa Brok 2003.

<sup>7</sup> Vgl. etwa Teufel 2002.

<sup>8</sup> Entschließung des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union, BR-Drucksache 1081/01 vom 20. Dezember 2001.

### Grundprinzipien der Kompetenzabgrenzung in der Verfassung

Eine schöne Vorstellung ist der Kompetenzkatalog schon: Mit einem Blick in die Verfassung wäre klar gewesen, was die EU darf und was nicht. Aus praxisorientierter Sicht wäre dies aber eventuell ein zu starres System für die Gesetzgebung aus der Verfassung geworden. Zur besseren Verständlichkeit der Verträge, wie es der Auftrag von Laeken vorsah, wurde dennoch einiges erreicht. So waren die Zuständigkeiten der Union in den Artikeln des EG-Vertrags bislang undurchsichtig versteckt. In der Verfassung werden sie zum einen neu und verständlicher sortiert, zum anderen wird im Titel III des ersten Teils der Verfassung (Artikel 9 bis 17) klar und nur an dieser Stelle benannt, wofür die Union zuständig ist.

### Zuständigkeiten der Europäischen Union

Die „Verfassung für Europa“ unterscheidet zwischen ausschließlicher und geteilter Zuständigkeit sowie Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen:

Ausschließliche Zuständigkeit	Geteilte Zuständigkeit mit den Mitgliedstaaten	Unterstützung/Koordinierung/Ergänzung
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelung des Wettbewerbs für das Funktionieren des Binnenmarktes</li> <li>• Währungspolitik für Euroländer</li> <li>• Gemeinsame Handelspolitik</li> <li>• Zollunion</li> <li>• Erhaltung der biologischen Meeres-schätze</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Binnenmarkt</li> <li>• Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts</li> <li>• Landwirtschaft und Fischerei</li> <li>• Verkehr</li> <li>• Energie</li> <li>• Sozialpolitik</li> <li>• Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt</li> <li>• Umwelt</li> <li>• Verbraucherschutz</li> <li>• Gemeinsame Sicherheitsanliegen im Gesundheitswesen</li> <li>• Forschung, technologische Entwicklung, Raumfahrt*</li> <li>• Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe*</li> </ul> <p>* Hier dürfen die Maßnahmen und Programme der EU die Mitgliedstaaten in der Ausführung von eigenen Zuständigkeiten nicht behindern.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industrie</li> <li>• Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit</li> <li>• Bildung, Jugend, Sport</li> <li>• Kultur</li> <li>• Zivilschutz</li> <li>• Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik“</li> </ul>

Weniger erfreulich ist es, dass in Teil III der Verfassung die klare Unterscheidung in ausschließliche, geteilte und ergänzende Zuständigkeiten nicht beibehalten wird.

### **Änderungen an der bestehenden Verteilung der Zuständigkeiten**

Es war der Auftrag des Konvents, die Verträge zu vereinfachen, ohne sie inhaltlich zu ändern. Dies bedeutete, dass die bisherige Zuständigkeitsverteilung insgesamt keiner Überprüfung unterzogen wurde. Vielmehr wurden zumeist die bestehenden Bestimmungen des EG-Vertrages inhaltlich unverändert in den Teil III übernommen. Geändert wurde hingegen die Systematik. Die Aufteilung der Zuständigkeiten erfolgt nun nach der Einteilung in ausschließliche, geteilte und ergänzende Zuständigkeiten. Wie man dem dritten Teil der Verfassung entnehmen kann, wurden der Union neue Zuständigkeiten in den Bereichen Raumfahrt, Energie, Sport, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit übertragen.<sup>9</sup> Im gesamten Bereich Justiz und Inneres wurden umfangreiche Änderungen vorgenommen, die sich aus der Auflösung der Säulenstruktur ergeben und diesen Bereich mit anderen gleichstellen. Angesichts der außenpolitischen Herausforderungen der Union wurde angestrebt, ihr im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik erheblich mehr Kompetenzen einzuräumen. Dies konnte jedoch leider nur in Ansätzen erreicht werden.

### **Fazit**

Dem Konvent ist es gelungen, eine für den Bürger verständlichere Kompetenzordnung zu schaffen. Die Einteilung in ausschließliche, geteilte und ergänzende Zuständigkeiten ist ein großer Fortschritt. Umso mehr ist es zu bedauern, dass diese klare Linie in Teil III der Verfassung nicht eingehalten wird. Hier hätte der Konvent zur Zukunft Europas mehr Mut zeigen können und zu einer klaren Zuordnung finden müssen.

---

<sup>9</sup> Vgl. Artikel III-155, III-157, III-182, III-184 f.

**Literatur:** *Bieber, Roland* (2001): Zur Kompetenzabgrenzung der Europäischen Union, in: *Integration*, H. 3, S. 308–313. □ *Brok, Elmar* (2003): Die Zuständigkeiten der Europäischen Union, Beitrag bei der Tagung des Konvents zur Zukunft Europas, 6. Februar 2003, CONV 541/03. □ *Müller-Graff, Peter-Christian* (1999): Die Kompetenzen in der Europäischen Union, in: *Weidenfeld, Werner* (Hrsg.): *Europa-Handbuch* – Bonn, S. 779–801. □ *Teufel, Erwin* (2002): Erwartungen an die Europäische Union, Beitrag bei der Tagung des Konvents zur Zukunft Europas, 21./22. März 2002. □ *Weidenfeld, Werner* (Hrsg.) (1999): *Europa-Handbuch* – Bonn.

**Weiterführende Literatur:** *Boeck, Ilka* (2000): Die Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in der Europäischen Union. Zur Notwendigkeit und zu den Vorteilen bzw. Nachteilen der Aufstellung eines Kompetenzkataloges in den Gemeinschaftsverträgen – Baden-Baden. □ *Mayer, Franz C.* (2001): Die drei Dimensionen der Europäischen Kompetenzdebatte, in: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, H. 2–3, S. 577–640. □ *Pernice, Ingolf* (2000): Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, in: *Juristenzeitung*, H. 18, S. 866–876.

## INSTITUTIONELLER RAHMEN

**Artikel 18: Die Organe der Union**

Gemäß Artikel 18 der „Verfassung für Europa“ soll der institutionelle Rahmen der EU folgende Organe umfassen: das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Ministerrat, die Europäische Kommission sowie den Gerichtshof.

Das *Europäische Parlament* wird gemeinsam mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig und übt mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus (Artikel 19 Absatz 1). Bei der Europawahl bestimmen die Bürger Europas die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Das Europäische Parlament ist somit das einzige direkt demokratisch legitimierte Organ der EU. Augenfällig ist jedoch, dass einige traditionelle Befugnisse nationalstaatlicher Parlamente nicht uneingeschränkt vorhanden sind, z.B. gibt es nur ein eingeschränktes Mitentscheidungsrecht im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Der *Europäische Rat* setzt sich nach Artikel 20 Absatz 2 aus den Staats- und Regierungschefs, dem Präsidenten des Europäischen Rates, der Kommission und dem Außenminister zusammen. Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt ihre allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest. Er wird nicht gesetzgeberisch tätig (Artikel 20 Absatz 1). Damit übernimmt der Europäische Rat einen Teil der Aufgaben, die in Nationalstaaten der Exekutive zukämen. Ein Äquivalent für dieses Organ lässt sich jedoch in nationalstaatlichen Systemen nicht finden.

Der *Ministerrat* wird gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus; er erfüllt ferner Aufgaben der Politikfestlegung und der Koordinierung nach Maßgabe der Verfassung (Artikel 22 Absatz 1). Er übt somit legislative und exekutive Befugnisse aus. Im Ministerrat tagen die zuständigen Fachminister der EU-Mitgliedstaaten. Er ist von seiner Zusammensetzung und seiner legislativen Funktion mit dem deutschen Bundesrat oder dem französischen oder amerikanischen Senat vergleichbar, aufgrund seiner weitergehenden exekutiven Kompetenzen findet sich jedoch auch hier kein wirklich passender Vergleich in staatlichen Modellen.

Die *Europäische Kommission* besitzt nach Artikel 25 Absatz 1 das hauptsächliche Initiativrecht. Sie überwacht die Umsetzung und ist verantwortlich für die Ausführung gemeinschaftlicher Rechtsakte. Sie übt nach Maßgabe der Verfassung Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus und vertritt die Union, mit Ausnahme der GASP, nach außen. Die Kommission ist nahezu eine europäische Regierung.

Zum *Gerichtshof* gehören „der Europäische Gerichtshof“, „das Gericht“ und „Fachgerichte“. Der Gerichtshof gewährleistet die Achtung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verfassung (Artikel 28 Absatz 1). Er entspricht somit klassischen obersten Verfassungsgerichten.

## Die Europäische Union – ein einzigartiges Projekt

### Gewaltenteilung als Grundprinzip parlamentarischer Demokratien

In der „Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“ aus dem Jahr 2001 wurde die Reform der europäischen Organe als einer der vordringlichsten Arbeitsaufträge für den Konvent formuliert. Ausgangspunkt war es, die Institutionen auf die Erweiterung vorzubereiten. Neben der Forderung, die Union vor allem effizienter zu gestalten, sollte sie auch demokratischer werden. Eine besondere Rolle in parlamentarischen Systemen spielt das Prinzip der Gewaltenteilung.

Die Lehre von der Gewaltenteilung (Machtausübung durch Legislative, Exekutive und Judikative) als Kernprinzip parlamentarischer Verfassungen begründete 1748 Montesquieu mit seinem Werk „De l'esprit des lois“. Das Ziel sollte sein, eine Begrenzung staatlicher Macht durch gegenseitige Hemmung und Kontrolle zu gewährleisten. Auch die Idee des Föderalismus gründet auf dem Prinzip der Gewalten- und Kompetenzteilung auf verschiedenen Ebenen: Auf vertikaler Ebene führt die Aufgabenteilung in ausschließliche und getrennte Kompetenzen zu einer gegenseitigen Verantwortlichkeit und Kontrolle zwischen Region, Nation und suprastaatlicher Ebene. Auf horizontaler Ebene soll eine klare Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den einzelnen Institutionen zum einen die Machtkonzentration auf eine Institution verhindern, zum anderen den politischen Prozess transparenter machen: Weiß der Bürger, wer für was verantwortlich ist, wird es ihm leichter fallen, sich ein Urteil über die Politik zu bilden.

Der Vater des Föderalismus, James Madison, bezeichnete schon 1788 die Aufteilung der Gewalten auf verschiedene Institutionen, die sich gegenseitig kontrollieren, als Grundsatz demokratischer Staatsformen: „[...] it would require that all the appointments for the supreme executive, legislative and judiciary magistracies, should be drawn from the same fountain of authority, the people, through channels, having no communication whatever with one another. [...] You must first enable the government to control the governed; and in the next place, oblige it to control itself.“<sup>1</sup> Es ist offensichtlich, dass eine strikte Gewaltenteilung, wie Madison sie im Sinn hatte, heutzutage nicht praktikabel ist. Fraglich ist auch, ob sie

<sup>1</sup> Madison 1788

erwünscht ist. Die EU jedoch zeichnet sich nur durch eine schwache Gewaltenteilung aus. „In der Legislative wirken Rat, Parlament und Kommission zusammen, die Kommission trägt zugleich exekutivische Funktionen; es fehlt also eine klare Trennung von Exekutive und Legislative.“<sup>2</sup> Eine stärkere Trennung der Gewalten innerhalb der EU wurde immer wieder gefordert. Auch Madisons Gedanke der Legitimation von Seiten der Bürger wurde im Rahmen des Konvents zur Zukunft Europas wiederholt aufgegriffen: „Die EU-Verfassung muss die doppelte Legitimität der EU als Union von Bürgern und als Union von Staaten reflektieren, während die Gewaltenteilung zwischen dem Europäischen Parlament, der Europäischen Kommission und dem Rat erreicht werden muss.“<sup>3</sup>

### **Legislative und Exekutive auf verschiedene Schultern verteilt**

Legislativorgan eines parlamentarischen Systems ist grundsätzlich das Parlament. In vielen Staaten besteht dieses aus zwei Kammern. In der EU ist dies nicht so: Es gibt das Parlament als das Repräsentativorgan der Bürger und den Ministerrat als Repräsentationsorgan der Mitgliedstaaten. Prinzipiell ist das Europäische Parlament durch die Änderung des Mitentscheidungsverfahrens gemeinsam mit dem Ministerrat Gesetzgeber der Europäischen Union. Durch zahlreiche Ausnahmen gibt es jedoch einige Bereiche, in denen das Parlament nur beratend oder gar nicht beteiligt ist. Dazu gehören generell alle Rechtsakte ohne Gesetzescharakter (d.h. alle Bereiche, in denen Abläufe nicht durch Gesetze geregelt werden), insbesondere weite Bereiche von Teil III des Verfassungsentwurfs, in dem die einzelnen Politikfelder der Union geregelt sind.<sup>4</sup> Besonders gravierend wirkt sich dies im Bereich der GASP aus: Das Parlament verfügt im Rahmen der GASP lediglich indirekt über Einfluss. Im Unterschied zum deutschen politischen System verfügt das Parlament über kein Initiativrecht, das heißt es kann keine eigenen Vorschläge für Gesetzentwürfe einbringen. Es ist somit weder eine vollwertige Legislative, noch hinreichend mit Handlungsoptionen ausgestattet, um in einem System von „checks and balances“ – ein Gefüge politischer Institutio-

<sup>2</sup> Nicolaysen 1999, 866

<sup>3</sup> Duhamel et al. 2003

<sup>4</sup> Vgl. Scholl 2003, 211 f.

nen, die sich gegenseitig begrenzen und kontrollieren – ein wirksames Gegengewicht zu den anderen Organen sein zu können.

Der Ministerrat übernimmt ebenfalls legislative Aufgaben. In der Regel verfügt er, wie das Parlament, nicht über das Initiativrecht. Eine Ausnahme bildet die GASP. Die GASP und die GSVP (Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik) sind die wichtigsten Politikbereiche, in denen der Rat die alleinige legislative Funktion innehält und das Parlament aufgrund der oben genannten Ausnahmen keinerlei Mitentscheidungsbefugnis hat. Der Rat tritt darüber hinaus auch in exekutiver Funktion zusammen, wobei die doppelte Aufgabenstellung des Rates im Verfassungsentwurf durch die klare Ordnung der Rechtsinstrumente in legislative und nicht-legislative Akte von nun an deutlicher und insofern auch transparenter zu sehen ist.<sup>5</sup>

Doch durch die generelle Aufrechterhaltung der exekutiven Aufgaben tritt der Rat immer noch in ein Konkurrenzverhältnis zur eigentlichen Exekutive, der Europäischen Kommission. Dadurch ist eine klare Kompetenzverteilung der beiden Organe nicht gewährleistet. So lautete auch das Fazit von Joschka Fischer in einer Rede vor dem Deutschen Bundestag am 22. Februar 2002, in dem er die Trennung der Gewalten als zentrales Unterscheidungsmerkmal zwischen Staatenbund und Föderation benannte. Er forderte, dass die Doppelrolle des Ministerrats aufgelöst werden müsste: „Überschreiten wir den Staatenverbund, werden wir den Schritt in die Föderation gehen und der Rat wird sich zwischen Legislative und Exekutive entscheiden müssen. Das ist für mich die zentrale Frage.“<sup>6</sup>

Ebenso wie im Bereich der Ausübung der legislativen Gewalt kommt es im Bereich der exekutiven Gewalt nicht zu einer eindeutigen Zuordnung einer Kompetenz zu einem Organ. Vergleicht man mit nationalstaatlichen Modellen, sollte die Kommission, als Regierung, die eigentliche Exekutive bilden. Doch sowohl der Europäische Rat als auch der Ministerrat verfügen, wie bereits dargelegt, über exekutive Funktionen. Das zeigt sich anhand der primären Aufgabe der Kommission als „Hüterin der Verträge“ durch ihr Initiativrecht, welches sie sich zum Beispiel im Bereich der GASP mit dem Ministerrat teilt. Dort haben sowohl der Außen-

<sup>5</sup> Vgl. ebd., 213.

<sup>6</sup> Fischer 2002

minister als auch der Ministerrat das Recht, Gesetze vorzuschlagen. Organe, die exekutive Aufgaben wahrnehmen, gibt es also genug.

### **Eigentümlichkeiten bei Kompetenzen und Funktionen**

Ein vergleichbares Zuordnungsproblem von Aufgabenfeldern ergibt sich hinsichtlich der Präsidenten der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates, denn die Verfassung will beide Ämter stärken. Doch braucht Europa wirklich zwei Präsidenten? Fragwürdig unter dem Aspekt der Gewaltenteilung erscheint vor allem die Auswahl des Kommissionspräsidenten. Der Kommissionspräsident, der eigentlich als „Legitimationsbrücke zwischen Bürger und Kommission“<sup>47</sup> fungieren sollte, wird weder direkt noch indirekt durch den Bürger gewählt. Stattdessen schlägt der Europäische Rat unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament einen Kandidaten vor, den das Parlament lediglich bestätigen kann (Artikel 26 Absatz 1). Dies entspricht nicht den Vorstellungen einer parlamentarischen Demokratie. Der Kommissionspräsident, der nach dem nationalstaatlichen Verständnis von Gewaltenteilung der Regierungschef sein sollte, ist damit abhängig vom Europäischen Rat, wodurch die Mitgliedstaaten zu viel Einfluss auf die an sich unabhängige Kommission ausüben können.

Die Kompetenzen des Präsidenten des Europäischen Rates überschneiden sich teilweise mit denen des Kommissionspräsidenten. Indem er über den Europäischen Rat die Richtlinien der Europäischen Politik mitbestimmen kann, nimmt er klassische Aufgaben der ausführenden Gewalt wahr, so dass hier keine klare Kompetenzzuweisung an ein Exekutivorgan stattfindet. Dasselbe Problem findet man im Bereich der Außenvertretung, die nicht nur durch die Kommission, in Gestalt des Kommissionspräsidenten sowie des Außenministers, sondern auch durch den Präsidenten des Europäischen Rates wahrgenommen werden soll. Damit ist für den Bürger unklar, welches Organ welche exekutiven Kompetenzen wahrnimmt. Die von Henry Kissinger geforderte „Telefonnummer für Europa“ gibt es also noch immer nicht – es gibt mindestens zwei Repräsentanten Europas, die Kissingers Erben im Falle eines Falles konsultieren müssen.

<sup>47</sup> Vgl. Scholl 2003, 207.

Besonders problematisch ist der so genannte „Doppelhut“, also die Möglichkeit der Personalunion von Kommissionspräsident und Ratspräsident. So besteht die Gefahr, dass die Funktion des Ratspräsidenten zu stark wird. Ein solcher Doppelpräsident ist dann nicht mehr nur der Kommission verantwortlich, sondern auch dem Rat und kann von diesem abberufen werden. Sollte der Präsident Interessen vertreten, die denen der Mitgliedstaaten zuwiderlaufen, kann er vom Rat als Ratspräsident abberufen werden. Dadurch können die Mitgliedstaaten einen großen Druck auf den Präsidenten ausüben. Unklar ist in einem solchen Fall, ob der Präsident dann als Kommissionspräsident bestehen bleibt oder auch dieses Amt abgeben muss. Ob der potenzielle Doppelpräsident stark genug sein wird, eine integrierende Wirkung auf Rat, Kommission und Parlament auszuüben oder stattdessen nur einem Teil seiner Aufgaben gerecht werden wird, wird von der Person als solcher abhängen.

Teil dieser Verflechtung ist – wie bereits erwähnt – auch der Außenminister, der dem Kommissionspräsidenten zur Seite gestellt ist. Dieser wird ebenfalls vom Europäischen Rat – unter Zustimmung des Kommissionspräsidenten – für fünf Jahre gewählt. Konsequenterweise kann er dadurch auch vom Europäischen Rat abgewählt werden, was jedoch sehr fragwürdig ist, da der Außenminister per Verfassungsdefinition stellvertretender Kommissionspräsident ist. Demgegenüber unterliegt er bei der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Kommission den Bestimmungen der übrigen Kommissare, kann dann also auch nur von der Kommission abberufen werden. Ob er sich demzufolge mehr dem Europäischen Rat oder mehr der Kommission verpflichtet fühlen wird, wird die Verfassungspraxis zeigen.

### **Der EuGH – ein wachsames Auge über der EU?**

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist zuständig für alle in der Verfassung vorgesehenen Gegenstände. Klageberechtigt sind Mitgliedstaaten, die Organe der EU sowie juristische oder natürliche Personen gemäß den Bestimmungen des Teils III der Verfassung. Der EuGH war und ist allein zuständig für die Auslegung und Anwendung der Verfassung. Die Richter werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen gewählt. Dadurch besteht zwar eine gewisse Abhängigkeit des EuGHs (Judikative) von dem Europäischen Rat (Exekutive), dies ist jedoch zum Beispiel in Deutschland nicht anders. Auf seine Rechtsprechung hat dies keinen Einfluss.

**Weder Fisch noch Fleisch: AdR und WSA**

Als weitere Besonderheit gibt es innerhalb des institutionellen Gefüges Organe, die in staatlichen Modellen fehlen. So zum Beispiel der Ausschuss der Regionen (AdR) (Artikel 31 Absatz 2), der momentan noch nicht über wirklichen Organstatus verfügt, sondern, ebenso wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) (Artikel 31 Absatz 3) lediglich beratende Aufgaben hat. Diese Organe spielen daher im System der vertikalen Gewaltenteilung keine Rolle.

**Gewaltenteilung als überholtes Modell?**

Die Analyse zeigt eindeutig, dass in Europa eine klare Trennung der Gewalten auf vertikaler Ebene nicht besteht. Die legislative Gewalt liegt in den Händen von Parlament und Ministerrat, die exekutive Gewalt in den Händen von Kommission und Europäischem Rat. Vor allem problematisch ist die Tatsache, dass der Ministerrat sowohl Legislative als auch Exekutive in sich vereinigt. Es stellt sich aber die Frage, ob der Grundsatz der strikten Gewaltenteilung nicht vielleicht ein überholtes Modell und besonders in der EU nicht praktikabel ist. Doch wo bleibt dann die Begrenzung von Macht durch gegenseitige Hemmung und Kontrolle?

Auch auf Staatenebene lässt sich eine zunehmende Verflechtung beobachten. Doch gilt die Gewaltenteilung im Allgemeinen als gewahrt, wenn jede der Gewalten über einen Kernbereich verfügt, der nicht angetastet wird.<sup>8</sup> Damit stellt sich nach bisheriger Analyse die Frage, ob solch ein klar definierter Kernbereich von horizontalen Kompetenzen in der EU existieren kann.

Bislang greifen die unterschiedlichen Institutionen in ihrer Arbeit zu sehr ineinander, wobei vor allem die Mitgliedstaaten einen großen Einfluss sowohl auf die Legislative als auch auf die Exekutive haben. Damit werden die Kernbereiche der Kommission und des Parlaments angetastet: Die Exekutivfunktion der Kommission wird durch die starke Richtlinienkompetenz des Europäischen Rats eingeschränkt. Auch verfügt sie nicht in allen Bereichen über das Initiativrecht. Das Europäische Parlament besitzt nicht in allen Politikfeldern Mitspracherecht, was dazu führt, dass es als die eigentliche „Bürgerkammer“ nicht über volle legislative Kompetenzen verfügt und damit in nicht allen Belangen Entscheidungs-

---

<sup>8</sup> Vgl. Avenarius 2001, 46.



**Literatur:** *Avenarius, Hermann* (2001): Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland – Eine Einführung – Bonn. □ *Duhamel, Olivier et al.* (2003): CONV 813/03, unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00813de03.pdf> (18.02.2004). □ *Fischer, Joschka* (2002): Rede vor dem deutschen Bundestag vom 22. Februar 2002. □ *Madison, James* (1788): Separation of Powers, in: *Federalist*, Nr. 51, S. 347–353. □ *Nicolaysen, Gert* (1999): Europa als Rechtsgemeinschaft, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Europa-Handbuch* – Bonn, S. 348–360. □ *Scholl, Bruno* (2003): Wie tragfähig ist die neue institutionelle Architektur der EU □ Der Verfassungsentwurf des Konvents im Spiegel nationalstaatlicher Präferenzen, in: *Integration*, H. 3, S. 204–217. □ *Weidenfeld, Werner* (Hrsg.) (1999): *Europa-Handbuch* – Bonn.

## DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

### **Artikel 19: Das Europäische Parlament**

In Absatz 1 wird festgelegt, dass das Europäische Parlament (EP) gemeinsam mit dem Ministerrat der Gesetzgeber der Europäischen Union ist und in Zusammenarbeit mit diesem die Haushaltsbefugnisse ausübt. Daneben bekommt es Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen zugeordnet. Letztere gelten nach Maßgabe der Verfassung, was bedeutet, dass der Rechtsanwender diese Vorschrift im Zusammenhang mit über alle Teile der Verfassung verstreuten Ermächtigungsnormen lesen muss.

Des Weiteren hat das Parlament die Aufgabe, den Präsidenten der Europäischen Kommission zu wählen. Das genaue Verfahren, welches hierfür einzuhalten ist, wird in Artikel 26 der Verfassung erläutert (siehe dort).

Nach Absatz 2 besteht das EP aus höchstens 736 Mitgliedern, welche von den Unionsbürgern in allgemeinen, freien und geheimen Wahlen alle fünf Jahre direkt gewählt werden. Dabei wird festgelegt, dass jeder Mitgliedstaat mit mindestens vier Mitgliedern vertreten ist, wobei die Zahl der Abgeordneten pro Mitgliedstaat bei steigender Einwohnerzahl immer geringfügiger erhöht wird.

In einem zweiten Abschnitt des zweiten Absatzes wird dem EP der Auftrag erteilt, vor den Wahlen zur übernächsten Legislaturperiode (2009) einen Beschluss zu erarbeiten, der die Zusammensetzung des EP nach den oben beschriebenen Grundsätzen neu regelt. Danach muss das EP zu dem genannten Termin die vorhandene Organisationsstruktur überprüfen und dem Europäischen Rat einen Vorschlag zur Neuordnung übermitteln. Letzterer muss diesen einstimmig annehmen. In Absatz 3 des Artikels erhält das EP eine gewisse Autonomie hinsichtlich der Selbstorganisation bewilligt. Danach darf es seinen Präsidenten nebst Präsidium aus seinen Reihen wählen. Das einzuhaltende Verfahren ergibt sich aus der Geschäftsordnung, welche sich das EP selbst gibt.

### **Demokratischer Goliath ohne Keule?**

#### **Eine besondere Stellung für das Europäische Parlament im Institutionengefüge?**

Die zentrale Vorschrift für das Europäische Parlament, Artikel 19, ist aus systematischer Perspektive der erste Artikel im ersten Kapitel des vierten Titels, der den institutionellen Rahmen der EU regelt. Wird durch diese exponierte Stellung die besondere Bedeutung des Europäischen Parlamentes im Institutionengefüge unterstrichen? Zu einer starken Rolle parlamentarischer Partizipation hatten sich bereits die Väter früherer Ver-

tragswerke bekannt. Dieses Bekenntnis hat jedoch nicht dazu geführt, das Demokratiedefizit europäischen Handelns zu beseitigen. In dieser Erkenntnis, die auch in der Erklärung von Laeken<sup>1</sup> ihren Ausdruck gefunden hat, hat der Konvent sich bei der angestrebten Neuordnung zu der besonderen Bedeutung des Parlamentes bekannt. Es bleibt abzuwarten, ob sich das EP diesmal entsprechend seiner Rolle in einer demokratischen Grundsätzen verpflichteten Gesellschaft einbringen kann.

### **Das Europäische Parlament als Gesetzgeber**

Als parlamentarische Kammer ist das EP an den Gesetzgebungsakten der EU beteiligt. Dabei bestimmt sich der Umfang seiner Beteiligung nach den einzelnen Verfahrensvorschriften. Das Verfahren, welches bei der stärksten Form der Beteiligung, dem so genannten Mitentscheidungsverfahren, einzuhalten ist, findet sich in Artikel 302 des dritten Teils der Verfassung. Danach kann das EP gleichberechtigt mit dem Ministerrat einen Rechtsakt erlassen.<sup>2</sup> Minder starke Beteiligungsformen sind das der Zustimmung und das der Anhörung<sup>3</sup>, wobei für diese Formen der Beteiligung keine Verfahrensvorschriften existieren.

Wann das EP in welcher Form beteiligt werden muss, ergibt sich aus den einzelnen Kompetenzvorschriften, die die Gemeinschaftsorgane zum Handeln ermächtigen. Den Forderungen zahlreicher Politiker und Wissenschaftler Rechnung tragend, ist die Zahl der Anwendungsfälle für die stärkste Form der Beteiligung, das Mitentscheidungsverfahren, im Vergleich zum Vertrag von Nizza noch weiter ausgedehnt worden. Diese Entscheidung korrespondiert mit dem Entschluss, Politikbereiche, die im Ministerrat bisher einstimmig entschieden wurden, nun dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit zuzuführen oder so erstmals dem europäischen Gesetzgeber zu überantworten. Jedoch besteht nun zunehmend die Möglichkeit, dass einzelne Mitgliedstaaten bei Mehrheitsentscheidungen überstimmt werden. Dem dadurch entstehenden Legitimationsdefizit beugt man durch eine extensive Beteiligung des Parlamentes vor. So wird das EP in fast allen Politikbereichen beteiligt, in den überwiegenden Fällen

<sup>1</sup> Siehe hierzu die Erklärung von Laeken vom 15.12.2001 unter II.: Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union.

<sup>2</sup> Vgl. auch Artikel 251 EG-Vertrag und den Text von Stefan Evers in diesem Band.

<sup>3</sup> Vgl. z.B. Artikel III-171 Absatz 2 und Artikel III-167 Absatz 3.

durch das Instrument des Mitentscheidungsverfahrens.<sup>4</sup> Anderenfalls kann das EP zumindest eine Stellungnahme abgeben. Durch die Beteiligung des EP an den Rechtssetzungsakten wird diesen, je nach Intensität der Beteiligung, ein gewisses Maß an *direkter* demokratischer Legitimation auf europäischer Ebene vermittelt. Diese ergänzt die von den Regierungen der Mitgliedstaaten im Ministerrat *mittelbar* vermittelte demokratische Legitimation.

Ein eigenes Initiativrecht hat das EP nur in eng begrenzten Ausnahmefällen.<sup>5</sup> Gemäß Artikel 234 des dritten Teils der Verfassung kann es aber die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge für Rechtssetzungsakte zu unterbreiten („mittelbares Initiativrecht“). Allerdings kann hier die Kommission mit einer einfachen Mitteilung die Bestrebungen des Parlamentes blockieren. Damit wird das vornehmliche Recht eines Parlamentes, eine Verfassung mit Leben zu füllen, stark verkürzt und seine Stellung als besonderes Organ gemindert.

Weitere Möglichkeiten, Recht zu setzen, hat das EP in Angelegenheiten der Selbstorganisation. So kann es beispielsweise seine Geschäftsordnung selbst erlassen. Außerdem ist es am Abschluss von Verträgen der EU mit Drittstaaten und internationalen Organisationen beteiligt.<sup>6</sup>

### **Kontrolle und Beratung durch das Europäische Parlament**

Das EP verfügt über eine Vielzahl von Kontrollmöglichkeiten, die in ihrer Ausgestaltung wie auch in ihrer Wirkung unterschiedlich ausfallen. Zum einen kann das EP sich alle nötigen Informationen selbst verschaffen. Zu diesem Zweck kann es Untersuchungsausschüsse einsetzen<sup>7</sup> sowie Fragestunden und aktuelle Aussprachen im Plenum durchführen. Daneben wird es auch im Rahmen von Petitionen mit Informationen versorgt und kann den Europäischen Bürgerbeauftragten anrufen. Zum anderen sind die anderen Organe der EU auch verpflichtet, dem EP über ihre Arbeit Bericht zu erstatten.<sup>8</sup>

Einer anderen Gattung von Kontrollmöglichkeiten, da sie rechtliche Wirkungen nach sich ziehen können, ist der Misstrauensantrag gegen die

<sup>4</sup> Neu hinzugekommen ist hier z.B. der Zivilschutz gemäß Artikel III-179.

<sup>5</sup> Vgl. z.B. Artikel 19 Absatz 2 und Artikel III-227.

<sup>6</sup> Siehe hierzu z.B. Artikel III-227.

<sup>7</sup> Gemäß Artikel III-235.

<sup>8</sup> Siehe insbesondere Artikel III-237 und III-286.

Kommission (wie im Fall Santer), wobei das EP ja auch bei der Wahl des Präsidenten der Kommission bereits Kontrolle über die Besetzung dieses wichtigen Amtes hat. Das Verfahren dieser Wahl bestimmt sich nach Artikel 26 Absatz 1. Neu ist hierbei, dass die Kandidatenauswahl den politischen Mehrheiten im Parlament entsprechen soll. Es fragt sich, ob dadurch nicht auf eine politische Abhängigkeit des Kommissionspräsidenten hingewiesen werden soll. Dies wäre indes eine besonders starke Form der Kontrolle. Das Besetzungsrecht des EP erstreckt sich darüber hinaus noch auf eine ganze Reihe weiterer Schlüsselpositionen.

Weitere Mittel der Kontrolle nach Maßgabe der Verfassung sind die dem EP zuerkannten Klagerechte vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH). Hier ist das EP in einer Vielzahl von Fällen originär klagebefugt. Das bedeutet, es kann auch dann klagen, wenn keine eigenen Rechte betroffen sind, und kann so die Missachtung, Verletzung oder Überschreitung europäischen Rechts durch Gemeinschaftsorgane oder Mitgliedstaaten rügen.

Seine Beratungsbefugnisse, das heißt mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen einheitlichen Willen zu fassen und diesen zu äußern, kann das EP überall da ausüben, wo die Gemeinschaft Kompetenzen hat. Regelmäßig wird es dann Stellungnahmen, Entschließungen oder Initiativberichte verfassen. Diese haben zwar einen rechtlich nicht bindenden Charakter, zeitigen jedoch eine nicht zu unterschätzende politische Druckwirkung.

Artikel 19 Absatz 1 bietet dem EP somit eine Fülle von Möglichkeiten, am legislativen Leben der Union teilzunehmen. Durch die Ausweitung der Mitentscheidungsverfahren auf noch mehr Politikbereiche ist man im Konvent der Forderung von Laeken dahingehend zum Teil nachgekommen, dass ein „Mehr“ an demokratischer Legitimation erreicht wurde.<sup>9</sup> Dazu war man aber im Hinblick auf die Ausdehnung des Anwendungsbereiches der Mehrheitsentscheidung im Ministerrat auch gezwungen. Trotzdem wird deutlich, dass man dem EP allein diese legitimierende Leistung nicht zutraut. Auch deshalb hat man die nationalen Parlamente zu Hilfe gerufen. Diese werden mit eingeschränkten Informations- und Be-

<sup>9</sup> Siehe hierzu die so genannte Erklärung von Laeken (Europäischer Rat 2003), unter II.: Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union.

ratungsrechten<sup>10</sup> am Gesetzgebungsverfahren als zusätzliche Akteure beteiligt werden. Da bleibt nur zu hoffen, dass die Transparenz europäischen Handelns (auch eine Forderung des Europäischen Rates von Laeken) nicht ganz zu Gunsten eines hohen Maßes an demokratischer Legitimation auf der Strecke bleibt. Nicht verwirklicht wurde jedoch die vornehmste Aufgabe von Parlamenten: die Erhebung von Steuern. Das EP bleibt deswegen vorerst weiterhin ein demokratischer Goliath ohne Keule!

Der Katalog der Kontroll- und Beratungsformen wenigstens ist umfangreich. Was hier besonders hervorzuheben ist, ist die Möglichkeit eines Misstrauensantrages gegen die Kommission. Zu beklagen ist in diesem Zusammenhang, dass nur die Kommission in ihrer Gesamtheit aus dem Amt gehoben werden kann. Dass man mit Hilfe eines Vertrauensantrages einzelne Kommissare entsprechend ihrer persönlichen Verfehlung des Amtes entheben könnte, wäre wünschenswert gewesen. Die Enthebung eines ganzen Kommissionskollegiums ist politisch gesehen eine ultima ratio, die das EP in seiner Laufbahn nur erst einmal erfolgreich durchgesetzt hat.<sup>11</sup>

### **Wahlrechtsgrundsätze**

Artikel 19 Absatz 2 enthält die Wahlrechtsgrundsätze der Allgemeinheit, der Freiheit und der Unmittelbarkeit. Außerdem wird die Wahl in geheimer Abstimmung durchgeführt. Daneben hat man zur Regelung des Wahlverfahrens bereits 1976 einen Direktwahlakt eingeführt. Unter anderem ermächtigt dieser die Mitgliedstaaten, bis zum Erlass einer Regelung über ein einheitliches Wahlverfahren, dieses durch innerstaatliche Vorschriften zu regeln. Die auf dieser Grundlage erlassenen Regelungen weichen zum Teil aber erheblich voneinander ab (z.B. Bestehen einer Wahlpflicht, Sperrklauseln, die Bedingungen zur Wahlzulassung). Die fehlende Gleichheit der Wahl erkennend, haben die Väter der Verfassung den Artikel 232 im dritten Teil eingeführt, demzufolge zumindest ein einheitliches Wahlsystem geschaffen werden soll. Bei der Lek-

<sup>10</sup> Siehe hierzu das Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union. Danach lassen sich Unterrichtsrechte (I.1 und 2) und das Recht, eine eigene Stellungnahme abzugeben (I.3) unterscheiden.

<sup>11</sup> Von den bisher neun Versuchen war man lediglich im Fall der Kommission unter Präsident J. Santer erfolgreich.

türe fällt allerdings auf, dass die Gleichheit der Wahl nach wie vor nicht angestrebt wird.

### **Die Zahl der Abgeordneten und das Problem der „degressiven Proportionalität“**

Die mit Verfassungsrang vorgesehene Begrenzung der Zahl der Abgeordneten auf 736 bedingt die Anwendung des Grundsatzes der degressiven Proportionalität. Dies führt zum Beispiel dazu, dass Deutschland trotz seiner rund 80 Millionen Einwohner lediglich auf 99 Abgeordnete kommt, während Luxemburg mit ca. 400 000 Einwohnern immerhin vier Abgeordnete zählen kann. Würde man für die deutschen Abgeordneten die gleiche Zahl an notwendigen Stimmen pro Abgeordnetem wie in Luxemburg fordern, so müsste Deutschland 200 Mitglieder im EP stellen dürfen. Dank der *degressiven Proportionalität* wird aber gerade mal die Hälfte erreicht. Politisch ist dies aber plausibel, wenn man bedenkt, dass die Idee der in Europa vereinigten Völker sich eben nur durch diese auf den ersten Blick ungerecht erscheinende Regelung herstellen lässt. Welche Motivation sollten denn kleine Mitgliedstaaten sonst haben, an einer Union mitzuwirken, die ihnen überhaupt kein politisches Gewicht in dieser Vereinigung belässt? In Europa lässt sich die Gleichheit der Wahl eben nicht mit der Idee der immer enger werdenden Union der Völker Europas vereinen.

Mit der Zahl 736 dürfte nunmehr auch eine Grenze erreicht sein, deren Überschreiten die Effektivität des EP besonders gefährden dürfte. Bereits im Vorfeld der Regierungskonferenzen von Amsterdam (1996) und Nizza (2000) hatten die Europaparlamentarier die Forderung erhoben, die Zahl der Abgeordneten auf 700 zu begrenzen.<sup>12</sup> Denn bereits damals wurde mit Sorge auf die Funktionsfähigkeit des EP hingewiesen. Doch ist mit der vorliegenden Regelung (736 Abgeordnete) das Ende der Fahnenstange noch nicht erreicht. Treten Bulgarien und Rumänien im Laufe der Legislaturperiode 2004–2009 der EU bei – und damit ist zu rechnen – wird sich die Zahl der Abgeordneten aufgrund einer Übergangsregelung auf 776 erhöhen.<sup>13</sup> Es bleibt hier nur zu hoffen, dass der Goliath

<sup>12</sup> Während man sich im Vertrag von Amsterdam auf 700 einigen konnte, waren es in Nizza bereits 732!

<sup>13</sup> Siehe hierzu das Protokoll über die Vertretung der Bürger im EP im Anhang der Verfassung.

EP nicht bei wichtigen, einem David gleichenden Einzelproblemen seiner eigenen Mächtigkeit erliegt.

In der Erkenntnis, dass vor dem Hintergrund der somit schier ins Gigantische steigenden Zahl der Abgeordneten im EP schon bald wieder eine neue Lösung herbeigeführt werden muss, hat man in Artikel 19 Absatz 2 gleich den Auftrag eingefügt, dieses Problem vor den Wahlen 2009 zu lösen. Schade nur, dass man nicht bereits jetzt den Mut zu einer Begrenzung hatte und die Lösung in die Hände der nächsten Politiker- generation legt. Dass man darüber hinaus den Europäischen Rat an dem Verfahren beteiligt, der sogar einstimmig darüber zu entscheiden hat, zeigt nur zu deutlich, dass sich die Mitgliedstaaten auch im Konvent mit ihren Ängsten, zu viele Mandate im EP zu verlieren, durchsetzen konnten. Besonders europäisch ist diese Ängstlichkeit allerdings nicht.

### **Die interne Organisation des Europäischen Parlamentes**

Artikel 19 Absatz 3 ist dem ehemaligen Artikel 197 EG-Vertrag nachempfunden. Der verbleibende Rest der ehemaligen Vorschrift ist nun in Artikel 239 des dritten Teils der Verfassung wiedergegeben. Danach werden Kommission und Ministerrat Anhörungsrechte vor dem EP eingeräumt. Zur Beschlussfähigkeit regelt Artikel 240 (Teil III)<sup>14</sup>, dass das EP mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen beschließt. Artikel 19 wird durch Artikel 241 im dritten Teil der Verfassung ergänzt, wonach das EP sich seine eigene Geschäftsordnung gibt. Neuerungen enthalten diese Vorschriften indes nicht.

Das Präsidium besteht gemäß Artikel 21 der Geschäftsordnung des EP aus dem Präsidenten,<sup>14</sup> Vizepräsidenten sowie den Quästoren, die Aufgaben der Verwaltung wahrnehmen. Ob das EP hier hinsichtlich der steigenden Mitgliederzahl Anpassungen vornehmen wird, ist offen.

Zur Zusammensetzung des Parlamentes im Einzelnen gibt das europäische Primärrecht selbst nichts her. Die Rolle der Fraktionen sowie das Profil der einzelnen Abgeordneten regelt die Geschäftsordnung des EP. Danach können sich die Parlamentarier in Fraktionen zusammenschließen. Gegenwärtig gibt es im EP acht Fraktionen, die die gesamte politische Bandbreite von konservativ bis sozialistisch und von nationalistisch bis föderalistisch abdecken. Von daher ist nicht damit zu rechnen, dass

<sup>14</sup> Dieser gibt insoweit den ehemaligen Artikel 198 EG-Vertrag wieder.

sich nach der Vollendung der Osterweiterung neue Gruppen bilden werden. Die Fraktionen sind länderübergreifend, das heißt, es gibt zum Beispiel keine deutsche Fraktion. Zumeist bilden sich aber innerhalb der Fraktionen einer gleichen politischen Richtung nationale Gruppen.

Der einzelne Abgeordnete ist regelmäßig ordentliches Mitglied in einem im Parlament zu bildenden Ausschuss und stellvertretendes Mitglied in einem weiteren. Wegen der gigantischen Zahl von Abgeordneten wird es hier in Zukunft wohl zu Verteilungskämpfen um die Mitgliedschaft in den einzelnen Ausschüssen kommen. Im Rahmen der Ausschussarbeit kann der Abgeordnete für ein bestimmtes Gesetzesvorhaben als Berichtserstatter ernannt werden. In dieser Eigenschaft holt er Expertenrat ein, erarbeitet Änderungsanträge, organisiert Mehrheiten und kommuniziert mit den anderen, an dem Gesetz beteiligten europäischen Organen. Darüber hinaus hat der Abgeordnete zahlreiche repräsentative Aufgaben in Brüssel, Straßburg und in seinem jeweiligen Wahlkreis. Dies führt nahezu zwangsläufig zu intensiver Reisetätigkeit.

**Literatur:** *Europäischer Rat* (2001): Erklärung von Laeken vom 15.12.2001, unter: [http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201\\_de.htm](http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_de.htm) (17.02.2004).

## DER EUROPÄISCHE RAT

### **Artikel 20: Der Europäische Rat**

Der Europäische Rat (ER) ist eines von fünf Organen der EU, die den institutionellen Rahmen der Union bilden. Er legt die politischen Prioritäten und Ziele der EU fest, darf dabei aber nicht gesetzgeberisch tätig werden. Bestehend aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission, tagt der ER mindestens viermal im Jahr. Seine Entscheidungen werden, abgesehen von sehr wenigen Ausnahmen, durch Konsens gefällt.

### **Artikel 21: Der Präsident des Europäischen Rates**

Der Präsident des Europäischen Rates wird durch die Mehrheit seiner Mitglieder, die darüber hinaus drei Fünftel der Unionsbevölkerung repräsentieren müssen, gewählt. Auf dieselbe Weise kann er bei schwerwiegenden Verfehlungen von seinem Amt entbunden werden. Die Amtszeit beträgt zweieinhalb Jahre und kann einmal erneuert werden. Zum Präsidenten des Europäischen Rates dürfen nur Kandidaten gewählt werden, die nicht gleichzeitig ein Mandat in einem Mitgliedsland innehaben. Seine Aufgabe ist es, Sitzungen des ER vorzubereiten und zu leiten sowie den Zusammenhalt des ER sicherzustellen. Ferner ist er verpflichtet, dem Europäischen Parlament (EP) einen Bericht über die Sitzungen des ER vorzulegen. Darüber hinaus vertritt er die EU in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, ohne dabei in die Tätigkeit des Außenministers der EU einzugreifen.

## **Macht oder Ohnmacht der EU?**

Die Rolle des ER im zukünftigen Institutionengefüge der EU und die Frage, ob das Amt eines ständigen Präsidenten des ER eingerichtet werden soll, war ein wichtiger Streitpunkt im Konvent. Konträre Vorstellungen darüber, ob die Mitgliedstaaten, insbesondere die im Europäischen Rat vertretenen Staats- und Regierungschefs, oder Institutionen wie das EP und die Europäische Kommission über politische Fragen der Union entscheiden sollen, zogen sich durch die Konventsdebatten und wurden insbesondere in der Diskussion über das Präsidentenamt des ER offenbar. Auf der einen Seite standen die so genannten „Föderalisten“ und „Integrationisten“, unter ihnen viele Vertreter kleiner EU-Mitgliedstaaten und Deutschlands. Sie forderten ein starkes EP und eine starke Kom-

mission, während sie dem ER nur eine schwache Rolle zugestanden. Vor allem mit der Schaffung eines hauptamtlichen Präsidenten des ER wurde von dieser Gruppe die Sorge verbunden, dass sich der ER zu einem mächtigen Gremium entwickeln würde, das die supranationalen Organe schwächt.<sup>1</sup> Auf der anderen Seite gab es viele Regierungsvertreter und Konventsmitglieder aus eher europaskeptischen Ländern, die eine EU anstrebten, die vor allem auf Verhandlungen zwischen den mitgliedstaatlichen Regierungen aufbaut, der so genannten „intergouvernementalen Methode“. Sie sprachen sich für eine wesentliche Stärkung des ER und die Einführung eines starken Präsidenten aus.<sup>2</sup>

### Der Aufstieg des Europäischen Rates

Geschaffen wurde der ER im Jahre 1974, unter anderem auf die Initiative von Valéry Giscard d'Estaing hin, der damals Staatspräsident Frankreichs war und in den Jahren 2002/2003 dem Verfassungskonvent vorsaß.<sup>3</sup> Der ER sollte als Plattform für den Dialog dienen, durch den die Staats- und Regierungschefs ihre Differenzen gemeinsam ausräumen. Zum einen erwies sich der ER als das Gremium, das richtungweisende Entscheidungen über Erweiterungsrounden sowie die zunehmende Integration der Union traf und die Leitlinien europäischer Politik festlegte.<sup>4</sup> Zum anderen agierte er auch als Streitschlichter: Wenn es in verschiedenen Ministerräten in bestimmten Fragen zu keiner Einigung kam, wurde das Problem an den ER weiterdelegiert.<sup>5</sup>

Allerdings war der ER aufgrund seiner Arbeitsweise auch immer ein Zeichen für die Handlungsunfähigkeit der Union. Sämtliche Verhandlungen fanden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt und alle Entscheidungen mussten einstimmig getroffen werden. Dies führte zu mehr oder weniger ungenierten Erpressungsversuchen durch die verschiedenen Regierungen und es kam zu Paketlösungen, den so genannten „package-deals“, in denen jeder Regierung die Zusicherung einzelner Pfründe gegeben

<sup>1</sup> Für eine gute Darstellung der Position dieser Gruppe siehe Leinen 2002.

<sup>2</sup> Zu den Debatten um den Europäischen Rat im Konvent siehe die Verbatim-Records zu den Sitzungen 15.–16. Mai, 30.–31. Mai und 11.–13. Juni 2003 unter <http://www.europakonvent.info/europakonvent/konvent/> (Stand: 02.12.2003).

<sup>3</sup> Oppermann 1999, 125

<sup>4</sup> Werts 1992, 56–75

<sup>5</sup> Bulmer/Wessels 1987, 103–109

wurde.<sup>6</sup> Auf das Wohl der Union als solche wurde bei diesen „deals“ selten geachtet. Darüber hinaus wurden etliche europäische Initiativen im ER durch einzelne Mitgliedstaaten blockiert. Aufgrund dieser Arbeitsweise und dem meist sehr nationalen Denken hatte der ER bereits in den 80er Jahren eine Routine des Scheiterns entwickelt, von der er sich in den 90er Jahren nicht verabschieden konnte.<sup>7</sup>

War der ER zuerst als informelles Gremium gegründet worden, ist es mit dem Vertrag von Maastricht zu seiner Aufnahme in die Europäischen Verträge gekommen. Im Gegensatz zu anderen wichtigen Institutionen der EU besaß er allerdings nicht den Status eines EU-Organs, sondern tauchte nur im Abschnitt „Gemeinsame Bestimmungen“ des EU-Vertrages auf.<sup>8</sup> Damit wurde er allerdings auch außerhalb der demokratischen „checks and balances“ des EP und des Europäischen Gerichtshofs angesiedelt.<sup>9</sup> Problematisch ist, dass der ER in seinem Handeln und in seinen Entscheidungen keinen anderen europäischen Gremien gegenüber verantwortlich ist und Entscheidungen der Regierungsvertreter im ER auch von den Mitgliedstaaten kaum legitimiert sind. Die meisten Regierungsvertreter lassen sich im Vorfeld der ER-Sitzungen von ihren Parlamenten nicht auf eine bestimmte Position festlegen, da sie dann nicht flexibel in die Verhandlungen gehen könnten. Zwar sind die Regierungen in den meisten Mitgliedstaaten für Entscheidungen, die sie im ER getroffen haben, ihrem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig. Doch bisher ist es noch nicht dazu gekommen, dass Regierungschefs für falsche Entscheidungen im ER von ihren Parlamenten sanktioniert wurden, beispielsweise durch ihre Abwahl. Die Regierungschefs verfügen daher über eine sehr geringe demokratische Legitimation für ihre Entscheidungen im ER.

Mit der Verfassung findet der Aufstieg des ER einen Höhepunkt: Vom informellen Gremium hat er sich zu einem vollwertigen EU-Organ entwickelt – in der Verfassung wird er hinter dem EP als zweites Organ benannt – ohne dass dabei allerdings sein Legitimationsdefizit beseitigt wurde.

---

<sup>6</sup> Wessels 2002, 332

<sup>7</sup> Weidenfeld 2002, 26 ff.

<sup>8</sup> Artikel 4 EU-Vertrag in der Fassung von Nizza.

<sup>9</sup> Wessels 2002, 331

### Die Aufgaben des Europäischen Rates

Laut der Verfassung hat der ER nach wie vor sehr weitreichende Kompetenzen. Zwar wird in Artikel 20 erstmals ausdrücklich festgelegt, dass er „nicht gesetzgeberisch tätig“ wird; da er dieses Recht aber auch laut der bisherigen Verträge nicht hatte,<sup>10</sup> stellt dies keine wirkliche Änderung dar. Die Macht, die Zielvorstellungen für die Union und ihre Prioritäten festzulegen,<sup>11</sup> ermöglicht es ihm allerdings, den Handlungsrahmen der legislativen Organe, EP und Ministerrat, erheblich zu beschränken. Durch die Festschreibung von sehr eng formulierten Zielen und Prioritäten kann er viele legislative Entscheidungen im Vorhinein verhindern. Auch das Recht, spezielle Richtlinien für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten zu beschließen und die strategischen Grundlinien für die legislative und operationelle Planung innerhalb des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu definieren,<sup>12</sup> ermöglicht es ihm, Handlungsoptionen der Legislativorgane zu beschränken.

Darüber hinaus gibt die Verfassung dem ER die Kompetenz, Änderungen der inneren Struktur anderer Organe zu beschließen. Sie überlässt dem ER laut Artikel 23 die Entscheidung über die Modalitäten des Rotationsverfahrens des Vorsitzes der verschiedenen Ministerräte und das Einrichten neuer Ratsformationen. Auch die Details des Rotationsverfahrens für die 13 Europäischen Kommissare werden laut Artikel 25 durch einen Beschluss des ER bestimmt. Darüber hinaus entscheidet der ER auch darüber mit, wie viele Abgeordnete das EP nach dem Jahr 2009 haben wird und wie die Verteilung dieser Abgeordneten auf die Mitgliedsländer aussehen wird.<sup>13</sup> Diese Möglichkeit des ER, über die interne Zusammensetzung verschiedener Organe zu entscheiden, stellt ihn institutionell über die anderen Organe und stättet ihn mit einer großen Machtfülle aus.

Auch auf die Auswahl des zukünftigen Kommissionspräsidenten wird der ER einen großen Einfluss haben. Zwar wird dieser laut Artikel 26 nicht mehr vom ER ernannt, sondern vom EP gewählt. Nach wie vor hat der ER aber das Vorschlagsrecht für dieses Amt. Selbst wenn er gezwungen

---

<sup>10</sup> Artikel 4 EU-Vertrag in der Fassung von Nizza.

<sup>11</sup> Vgl. Artikel 20.

<sup>12</sup> Vgl. Artikel III-71 und Artikel III-159.

<sup>13</sup> Vgl. Artikel 19.

ist, seine Auswahl unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen zum EP zu treffen, muss er keineswegs den Wunschkandidaten des EP vorschlagen. Es bleibt abzuwarten, ob die europäischen Parteien ein eigenes Profil entwickeln können, so dass sie einen für das EP inakzeptablen Vorschlag des ER, der erwartungsgemäß von allen nationalen Regierungsparteien gestützt werden wird, tatsächlich ablehnen.

Darüber hinaus ist es der ER, der ohne formelle Verfassungsänderungen die Überführung eines Politikbereichs in das Gesetzgebungsverfahren und in die qualifizierte Mehrheit beschließen kann.<sup>14</sup> Gerade die heftigen Debatten im Konvent über die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen zeigen,<sup>15</sup> welche Macht dem ER damit übertragen wurde. Der ER kann auch die Verletzung der Werte der Union durch einen Mitgliedstaat feststellen, in diesem Fall bestimmte Rechte dieses Mitgliedstaates, einschließlich des Stimmrechts, aussetzen und mit „europamüden“ Mitgliedstaaten über die Modalitäten ihres Austrittes aus der Union verhandeln.<sup>16</sup> Ferner ist es auch der ER, der darüber entscheidet, ob Verfassungsänderungen mit oder ohne die Einbeziehung eines Konvents vorbereitet werden.<sup>17</sup> Entscheidend dabei ist, dass die Regierungskonferenz fast dieselbe Zusammensetzung wie der ER hat, während die Regierungsvertreter im Konvent eine Minderheit darstellen. Es ist daher nicht anmaßend zu vermuten, dass der ER in vielen Fällen versuchen wird, das Einsetzen eines Konvents zu verhindern, um die Position seiner eigenen Mitglieder bei den anstehenden Verfassungsänderungen zu stärken.

Weil sich die Konventsmitglieder nicht dazu durchringen konnten, die Außenpolitik der Europäischen Union stärker zu „vergemeinschaften“, wird der ER auch in der Zukunft über eine weitreichende außenpolitische Kompetenz verfügen. Zwar wurde ein Europäischer Außenminister geschaffen. Da dieser aber nach Artikel 27 durch die Staats- und Regierungschefs gewählt und abgewählt wird, ist er erwartungsgemäß nur be-

<sup>14</sup> Vgl. Artikel 24.

<sup>15</sup> Zu den Debatten um die Ausweitung der Qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Konvent siehe die Verbatim-Records zu den Sitzungen 30.–31. Mai 2003, 11.–13. Juni 2003, 4. Juli 2003 und 9.–10. Juli 2003 unter: <http://www.europakonvent.info/europakonvent/konvent> (Stand: 02.12.2003).

<sup>16</sup> Vgl. Artikel 58 und 59.

<sup>17</sup> Vgl. Artikel IV-7.

dingt unabhängig von deren Entscheidungen. Darüber hinaus versäumt es die Verfassung, eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Präsidenten des ER und dem Außenminister vorzunehmen. Während der Präsident des ER die Außenvertretung der Union wahrnimmt, leitet der Außenminister die Außenpolitik und führt sie durch.<sup>18</sup> Überschneidungen der Zuständigkeiten sind vorprogrammiert.

### **Die Natur des ER**

Da sich weder bei der Zusammensetzung noch bei der Arbeitsweise des ER Entscheidendes verändert hat, wird auch die Kritik dieselbe bleiben: Nach wie vor werden die Staats- und Regierungschefs hinter verschlossenen Türen tagen, und die meisten Entscheidungen werden nach wie vor einstimmig gefällt werden müssen.<sup>19</sup> Dadurch wird es immer wieder zu Paketlösungen und zu Blockaden einzelner Regierungen kommen. Auch in der Zukunft wird der ER dabei keinerlei demokratischer Kontrolle unterliegen. Zwar kann der Präsident des ER abgewählt werden, allerdings nur vom ER selbst, nicht vom EP oder den Ministerräten. Die anderen Mitglieder des ER können auch bei schweren Verfehlungen nur innerhalb ihrer Mitgliedstaaten abgewählt werden.<sup>20</sup>

### **Der Präsident des ER**

Nach heftigen Debatten über die Notwendigkeit eines hauptamtlichen Präsidenten des ER wurde dieses Amt trotz des Vorbehalts der Mehrheit der Konventsmitglieder geschaffen. Welche wirkliche Rolle dieser Präsident in der zukünftigen Union spielen wird, ist schwer vorzusagen. Offiziell besteht seine Aufgabe lediglich darin, die vier jährlichen Sitzungen des Gremiums vorzubereiten, sie zu leiten und für die Kontinuität der Beratungen zu sorgen.<sup>21</sup> Seiner Jobbeschreibung nach ist er damit lediglich ein Vorsitzender, kein Präsident. Trotzdem steht zu befürchten, dass es auf der einen Seite zu einer Konkurrenz zwischen dem Präsidenten des ER und dem Kommissionspräsidenten kommt, da beide Exekutivfunktionen wahrnehmen. Während der ER die politischen Leit-

---

<sup>18</sup> Vgl. Artikel 21 und Artikel 27.

<sup>19</sup> Vgl. Artikel 20, 21 und III-244.

<sup>20</sup> Vgl. Artikel 21.

<sup>21</sup> Vgl. ebd.

linien und Ziele der Union festlegt, fördert die Kommission die allgemeinen Interessen der EU und ergreift die dafür notwendigen Initiativen. Auf der anderen Seite wird es zu einer Konkurrenz zwischen dem Präsidenten des ER und dem Außenminister kommen, da beide für die Außenpräsentation der EU zuständig sind und die Verfassung keine Aufgabenteilung vorsieht.

Ob der Präsident des ER ein mächtiger oder ein ohnmächtiger Akteur der EU sein wird, hängt im Endeffekt aber davon ab, ob er Autorität über die Regierungschefs entwickeln können. Es ist sehr unwahrscheinlich, dass die Mitglieder des ER zulassen werden, dass der Präsident eine faktische Richtlinienkompetenz übernimmt.

### **Fazit**

Um ein abschließendes Urteil über die Macht oder Ohnmacht des ER in der zukünftigen Union fällen zu können, muss die tatsächliche Implementierung der Verfassung abgewartet werden. Die Verfassung eröffnet die Möglichkeit, dass der ER in Zukunft ein sehr mächtiges, eventuell sogar ein übermächtiges Organ in der Union sein kann. Zwar hat er laut Verfassung keinerlei gesetzgeberische Funktion und wird auch nicht ausdrücklich als Exekutive der Union bezeichnet. Doch hat er die Aufgabe, die Prioritäten und Ziele der Union zu formulieren, das Recht, in die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten einzugreifen, die Möglichkeit, Grundlinien für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festzulegen, weitreichende außenpolitische Kompetenzen und weitere Sonderrechte in den verschiedensten Politikbereichen. Dadurch kann er zum einen die ordentlichen Legislativorgane der EU – EP und Ministerrat – beschränken und macht zum anderen der Kommission die Aufgabe als europäische Exekutive streitig. Auch im Bereich der Außenpolitik wurde er durch die Einrichtung eines Außenministers nicht wirklich geschwächt, sondern hat durch die Aufgabe, die Union nach außen zu vertreten, weitreichende Kompetenzen. Der Europäische Rat hat darüber hinaus die Legitimation bekommen, sich auch in Zukunft in die innere Organisation anderer Organe einzumischen. Dies beispielsweise durch die Festlegung des Rotationsverfahrens im Ministerrat und die Aufteilung der Sitze der Mitgliedsstaaten im EP nach 2009.

Das Demokratiedefizit des ER konnte vom Europäischen Konvent nicht aufgelöst werden. Der Präsident des Europäischen Rates kann zwar ab-

gewählt werden, allerdings nur durch den ER selbst. Weder ist der ER anderen Gremien gegenüber verantwortlich noch finden seine Sitzungen in der Öffentlichkeit oder unter Gewährleistung eines Mindestmaßes an Transparenz statt.

Ohnmächtig ist der ER allerdings nach wie vor gegenüber den Mitgliedstaaten. Da in der Regel einstimmig im ER abgestimmt wird, ist er bei jeder Entscheidung vom guten Willen jedes einzelnen Mitgliedstaates abhängig. Sollte einer der 25 Mitgliedstaaten eine Blockadepolitik im ER einschlagen, ist der ER handlungsunfähig.

Eine Aussicht in eine idealtypische demokratische und föderale Zukunft Europas lässt allerdings das gesamte Konzept des ER zweifelhaft erscheinen. Ursprünglich war seine Aufgabe, die Interessen der Regierungen zu vertreten und es den Regierungen zu ermöglichen, gemeinsame Positionen auszuarbeiten. Diese Funktion nehmen heute die verschiedenen Ministerräte wahr. Die Formulierung der Ziele und Prioritäten der EU sollte in der Zukunft stattdessen das EP übernehmen, wie das bei fast allen anderen parlamentarischen Systemen der Fall ist. In der zukünftigen Union sollten politische Entscheidungen von den Parlamenten, sprich den Bürgervertretungen der verschiedenen Ebenen, getroffen werden, nicht von 15 bis 30 mitgliedstaatlichen Regierungschefs. Die Sorge der Regierungschefs, die ihnen bislang durch den ER ermöglichte Entscheidungsmacht in Belangen der Europäischen Union zu verlieren, darf für die Bürger nicht von Bedeutung sein. In der demokratischen Union von morgen sollte daher ein ER, der sowohl seine Aufgaben, als auch seine Existenzberechtigung verloren hat, nur noch in Geschichtsbüchern eine Rolle spielen.

**Literatur:** *Bulmer, Simon/Wessels, Wolfgang* (1987): *The European Council – Decision-making in European Politics* – London. □ *Leinen, Jo* (2002): *Die Präsidentschaft der Europäischen Union – Für eine verbesserte Legitimität, Transparenz und Effizienz der EU*, unter: <http://www.joleinen.de/www/html/content/pressespiegel/artikel/pdfs/AT02-Praesidentschaft.pdf> (02.02.2004). □ *Oppermann, Thomas* (1999): *Europarecht* – München. □ *Weidenfeld, Werner* (2002): *Europäische Einigung im historischen Überblick*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa von A–Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*, 8. Aufl. – Bonn, S. 10–50. □ *Weidenfeld, Werner* (Hrsg.) (2002): *Europahandbuch* – Bonn. □ *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang* (Hrsg.) (2002): *Europa von A–Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*, 8. Aufl. – Bonn. □ *Werts, Jan* (1992): *The European Council* – Amsterdam. □ *Wessels, Wolfgang* (2002): *Das politische System der EU*, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Europahandbuch* – Bonn, S. 329–347.

## DER MINISTERRAT

**Artikel 22: Der Ministerrat**

Im Ministerrat tagen die Fachminister aller Mitgliedstaaten der Union. Diese werden von ihren Regierungen entsandt. Sie vertreten die Interessen ihres Landes und fassen entsprechende Beschlüsse. Laut Verfassung besitzt der Ministerrat zwei Untergliederungen: den *Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung* sowie den *Rat für Auswärtige Angelegenheiten*. Wenn die Verfassung von „Ministerrat“ spricht, meint sie somit zwei Räte, die unterschiedliche Aufgaben wahrnehmen. Gleichzeitig gibt es eine Vielzahl von Fachministerräten. Diese werden in der Verfassung nur nicht explizit erwähnt; es obliegt künftig dem Europäischen Rat, weitere Formationen des Ministerrates zu bestimmen.<sup>1</sup>

**Artikel 23: Die Zusammensetzung des Ministerrates**

Der Rat in der Formation *Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung* bildet die zentrale Säule innerhalb des Ministerrates. Als Rat für „*Gesetzgebung*“ wird er in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit diesem die Haushaltsbefugnisse aus. Somit sind die nationalen Regierungen die eigentlichen Gesetzgeber der EU. Als Rat für „*Allgemeine Angelegenheiten*“ erfüllt der Ministerrat die Aufgaben der Politikfestlegung und Koordinierung. Er bereitet die Tagungen des Europäischen Rates – die Treffen der Staats- und Regierungschefs – vor und ist für die Umsetzung der dort beschlossenen Leitlinien der europäischen Politik zuständig. Er übernimmt somit nicht nur legislative, sondern auch exekutive Befugnisse. Angesichts dieser Machtfülle soll zumindest der „Gesetzgebungsrat“ laut Verfassung in Zukunft öffentlich tagen. Bei den Sitzungen des Rats für *Auswärtige Angelegenheiten* wird die Außenpolitik der Union formuliert. Der Außenminister der EU hat den Vorsitz. Zur besseren Veranschaulichung des „Gebildes“ Ministerrat in seiner formalen Gestalt soll hier ein Vergleich mit dem deutschen Bundesrat angeführt werden. Durch die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland bedürfen bestimmte Gesetze der Zustimmung des Bundesrates. Jedes der 16 Bundesländer ist im Deutschen Bundesrat entsprechend seiner Bevölkerungszahl vertreten. Wird von der Bundesregierung ein Gesetz entworfen, das der „konkurrierenden“ Gesetzgebung unterliegt, bedarf dieses der Zustimmung der Länder.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vgl. Artikel 23 und zur Einsetzung der Fachministerräte auch Artikel III-245 Absatz 1 und 2.

<sup>2</sup> „Konkurrierende“ Gesetzgebung bezieht sich auf Fragen, die laut Grundgesetz von Bund und Ländern gemeinsam geregelt werden. Ein Gesetz wird weiterhin in den Bundesrat eingebracht, wenn die Länder durch dieses Gesetz unmittelbar betroffen sind oder wenn es um verfassungsändernde Gesetze geht.

Im Ministerrat sind ebenfalls alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union vertreten – jeweils durch einen Minister. Im Gegensatz zum Deutschen Bundesrat existiert im Ministerrat jedoch nicht *ein* Rat, sondern es gibt *mehrere verschiedene* Räte. In diesem sitzen unsere nationalen Fachminister (z.B. Umwelt-, Wirtschafts- und Agrarminister). Wenn also z.B. wieder einmal über die „Legehennen-Verordnung“ oder über den „Anbau von gentechnisch veränderten Nutzpflanzen“ gestritten wird, so vertritt die deutsche Verbraucherministerin Renate Künast im Ministerrat die deutschen Interessen.

#### **Artikel 24: Die qualifizierte Mehrheit**

Grundsätzlich werden alle Beschlüsse im Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit gefasst. Nur in bestimmten Bereichen ist Einstimmigkeit für einen Beschluss erforderlich. Bei der qualifizierten Mehrheit musste nach dem Verfassungsentwurf eine Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmen, die zugleich mindestens drei Fünftel der EU-Bevölkerung repräsentiert. Wenn der Ministerrat nicht auf der Grundlage der Kommission oder auf Initiative der Außenminister beschließt, dann sollte die erforderliche qualifizierte Mehrheit zwei Drittel der Mitgliedstaaten entsprechen, die gleichzeitig drei Fünftel der EU-Bevölkerung repräsentieren. Das Prinzip der doppelten Mehrheit in dieser Form führte zum Scheitern der Verhandlungen des Gipfeltreffens am 13. Dezember 2003. Diese Regelung sollte erst ab November 2009 gelten.

### **Ministerrat – die Macht der Europäischen Union**

#### **Auf dem Weg zu einer Staatenkammer**

Der Ministerrat bestimmt in der Europäischen Union, was Recht und Gesetz wird. Er ist dabei das Organ, das die nationalen Interessen in der EU artikuliert und umsetzt. Der Ministerrat verfügt über die eigentliche Macht in der EU – denn ohne ihn geht gar nichts. Die Verfassung sieht zudem vor, den Ministerrat in seinen gesetzgeberischen Kompetenzen weiter zu stärken – wenn auch sie im Bereich der Gesetzgebung noch nicht weit genug geht.

So könnte man den vom Verfassungsentwurf vorgeschlagenen „Gesetzgebungsrat“ in seinen Kompetenzen weiter stärken, indem er zu einer „echten“ zweiten Kammer (Staatenkammer) – neben dem Parlament (Völkerkammer/Bürgerkammer) – ausgebaut werden würde. Ähnlich dem Verhältnis zwischen Bundesrat und Bundestag würde sich der Ministerrat mit dem Europäischen Parlament die legislative Gewalt teilen. Laut

Verfassungsentwurf erhält das Parlament künftig zwar mehr Mitentscheidungsrechte, jedoch nicht in allen Fällen.<sup>3</sup> Das Parlament ist kein wirklich gleichberechtigter Partner neben dem Ministerrat. Grundsätzlich gilt jedoch, dass das Parlament dann Mitentscheidungsrecht besitzt, wenn im Ministerrat mit Mehrheit abgestimmt wird.<sup>4</sup> Damit schließt sich bereits durch den derzeitigen Verfassungsentwurf eines der gravierendsten Löcher in der europäischen Legitimationskette, da legislative Entscheidungen auf Ministerebene in den meisten Fällen von einer Mehrheit der direkt gewählten Parlamentarier unterstützt werden müssen.<sup>5</sup>

Hinsichtlich der Forderung nach einer klaren Gewaltentrennung zwischen Ministerrat, Parlament und Kommission wäre die Schaffung einer eigenständigen Staatenkammer ein zu begrüßender Vorschlag für mehr Demokratie und Transparenz. Die Legislative bestünde dann aus dem Parlament und einem aus dem Gesetzgebungsrat hervorgehobenen Senat als Staatenkammer.<sup>6</sup> Dies würde, in Verbindung mit der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen und des Mehrheitsprinzips, nicht nur zu einer besseren Legitimation und einer verbesserten Handlungsfähigkeit des Ministerrates führen, sondern auch zur Stärkung des Europäischen Parlamentes als Legislativorgan. Dies entspräche zudem viel eher der föderativen Struktur der EU (europäisch-zentrale Gesetzgebungskompetenz über das Europäische Parlament und europäisch-dezentrale Gesetzgebungskompetenz über den Ministerrat als Organ der Mitgliedstaaten).<sup>7</sup> Für die Zukunft wäre das Ziel einer direkt gewählten Staatenkammer erstrebenswert.

Der erste Schritt war bereits mit einer eigens für Gesetzesvorhaben vorgesehenen Ratsformation, die zudem künftig öffentlich tagen sollte, getan.<sup>8</sup> Auf der Regierungskonferenz wurde jedoch bereits besprochen, den Gesetzgebungsrat nicht öffentlich tagen zu lassen und eventuell sogar wieder abzuschaffen. Sollte dieser Vorschlag durchgesetzt werden, was sehr

---

<sup>3</sup> Das Parlament kann in Fragen der Haushaltspolitik sowie der GASP, der Beschäftigungs- und Sozialpolitik mitentscheiden. Die alleinige Gesetzgebungskompetenz behält der Ministerrat nach wie vor in 30 Bereichen, z.B. wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt sowie Landwirtschaft und Fischerei.

<sup>4</sup> Vgl. dazu Artikel III-240.

<sup>5</sup> Vgl. dazu Artikel III-302 Absatz 1 bis 9.

<sup>6</sup> Vgl. Maurer 2003a, 20.

<sup>7</sup> Vgl. Scholz 2003.

<sup>8</sup> Vgl. dazu Artikel 49.

wahrscheinlich ist, hieße dies aus oben beschriebener Sicht einen gewaltigen Schritt zurück.

Ein Defizit bleibt zudem die fehlende Trennung in einen Gesetzgebungsrat sowie Formationen des Ministerrates mit rein exekutiven und koordinierenden Befugnissen, um den Anforderungen an eine klare Gewaltentrennung gerecht zu werden. Das klassische Montesquieuische Prinzip der Gewaltenteilung ist für die EU auch nach dem Verfassungsentwurf nicht zutreffend, woraus sich ein Teil des beklagten Legitimationsdefizits ergibt.

### **Häufiger Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat**

Besonders heftig war im Konvent bis zuletzt der Streit um die Abstimmungsmodalitäten. Hier ging es um die Frage, wie viele Stimmen die einzelnen Mitgliedstaaten erhalten sollten. Doch ist dieses Problem nicht neu. Seit jeher wird auf Regierungskonferenzen über die Stimmenverteilung gestritten.

Mit dem Vertrag von Nizza wurde eine neue, dreifache Regelung bei Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit angenommen. Ein Beschluss kommt demnach dann zustande, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Ministerrates ein bestimmtes Quorum der gewichteten Stimmen erreicht (in der EU-15: 71,3 Prozent; in der EU-25: 72,4 Prozent) und, auf gesonderten Antrag eines Mitgliedstaates, zusätzlich 62 Prozent der Bevölkerung der EU repräsentiert sind.<sup>9</sup> Durch die Stimmengewichtung soll unter anderem erreicht werden, dass die großen Staaten die kleineren mit geringerer Stimmengewichtung nicht überstimmen können – und umgekehrt, dass viele kleine Staaten nicht die großen überstimmen können. Die Stimmengewichtung im Ministerrat ist das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den Mitgliedstaaten, die zwar rechtlich gleichgestellt sind, aber unterschiedliche Merkmale aufweisen. Ein Korrekturmechanismus bewirkt dabei, dass Staaten mit kleinerer Bevölkerungszahl relativ überrepräsentiert sind.<sup>10</sup>

Auch wenn laut Nizza ein erforderliches Quorum von 72,3 % der Stimmen erforderlich ist, bleibt noch die Möglichkeit, auf Antrag eines Mitgliedstaates einen Beschluss zu blockieren, wenn nicht 62 % der Gesamtbevölkerung der EU repräsentiert werden.

<sup>9</sup> Vgl. CAP 04/2003.

<sup>10</sup> Vgl. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cig/g4000s.htm>

Die Anwendung dieses Systems, das kleine Länder überrepräsentiert, ginge in einer EU der 25 bzw. 27 Mitglieder noch stärker zu Lasten der großen, d.h. bevölkerungsreichen Länder, und würde damit die demokratische Legitimität der Entscheidungen in Frage stellen.<sup>11</sup>

Die Verfassung sieht deshalb vor, Entscheidungen künftig mit *qualifizierter Mehrheit* zu beschließen – wofür eine Mehrheit der Länder notwendig ist, die zusammen drei Fünftel (60 Prozent) der EU-Bevölkerung stellen (doppelte Mehrheit)<sup>12</sup>. Wenn der Beschluss nicht auf der Grundlage einer Initiative der Kommission oder in den entsprechenden Fällen des EU-Außenministers erfolgt, erhöht sich die notwendige Mehrheit auf zwei Drittel der Mitgliedstaaten, die ebenfalls drei Fünftel der Bevölkerung repräsentieren müssen.<sup>13</sup>

Durch die Änderung der Beschlussfassung soll die Handlungs- bzw. Entscheidungsfähigkeit und Effektivität im Ministerrat erhöht werden. Der Wegfall des Mehrheitskriteriums der gewichteten Stimmen wird künftig die Bildung von Gestaltungsmehrheiten erleichtern. Den großen Mitgliedstaaten (wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Spanien, Polen) wird es auf der Grundlage des Verfassungsentwurfs leichter fallen, gemeinsam mit den kleineren Staaten Koalitionsmehrheiten zu bilden. Nach Nizza benötigen die großen Staaten in der EU-25 sechs Koalitionspartner. Um jedoch eine erforderliche Stimmenmehrheit im Ministerrat zu erlangen, benötigen große Staaten derzeit zusätzlich die stimmengewichtigsten sechs mittelgroßen EU-Staaten. In einer EU der 25 würden die großen Mitglieder sieben Koalitionspartner benötigen. Durch die Einführung der doppelten Mehrheit und damit der Streichung des Stimmenkriteriums wäre es aus der Sicht der großen Länder irrelevant, um welche Koalitionspartner es sich auf Seiten der kleinen bzw. mittleren Mitgliedstaaten handelt. Da eine Koalition großer Mitgliedstaaten bereits über eine ausreichende Bevölkerungszahl verfügt, um dieses Mehrheitskriterium laut Verfassungsentwurf zu erfüllen, bedürfte es für das Zustandekommen einer Entscheidung nur noch der Unterstützung einer ausreichenden Zahl weiterer Mitgliedstaaten.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Vgl. Artikel 10 Absatz 1.

<sup>12</sup> Vgl. Artikel 24 Absatz 1.

<sup>13</sup> Vgl. Artikel 24 Absatz 2.

<sup>14</sup> Vgl. hierzu Emmanouilidis/Thomas 2003.

Der Verfassungsentwurf erleichtert die Bildung von Gestaltungsmehrheiten, gleichwohl wird das Erreichen von Sperrminoritäten weiter möglich sein. Dennoch erzielte der Verfassungsentwurf auch in diesem Bereich einige Fortschritte. Der Abbau von Blockadekoalitionen im Ministerrat stärkt die Handlungsfähigkeit der EU. Die Reduzierung möglicher Konstellationen für die Bildung von Sperrminoritäten vereinfacht Entscheidungsprozesse und Entscheidungen – diese müssen sich künftig nicht am kleinsten gemeinsamen Nenner orientieren. Nationale Partikularinteressen bestimmter Länder verlören damit an Gewicht. Das Prinzip der doppelten Mehrheit würde laut Verfassungsentwurf eine Reihe von Blockadesituationen verhindern.

Zur Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit wurden zudem die einstimmig zu beschließenden Gebiete von 82 auf 47 reduziert.<sup>15</sup> Im Bereich der Einstimmigkeit blieben jedoch weiterhin die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Bereiche der Umwelt- und Handelspolitik, Steuerharmonisierungen, Haushaltspolitik, Justiz und Polizei sowie Bestimmungen über die Einsetzung einer europäischen Staatsanwaltschaft, um nur die wichtigsten zu nennen.<sup>16</sup> Die Beibehaltung der Einstimmigkeit würde dazu führen, den Ministerrat in seiner Handlungsfähigkeit zu lähmen, denn ein Konsens unter 25 Mitgliedern wäre nur schwer zu erzielen. Das Problem des Einstimmigkeitsprinzips liegt darin, dass der EU jede Möglichkeit, schnell zu reagieren, genommen wird. Bei der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen ist jedoch auch zu berücksichtigen, dass sie auf der einen Seite zwar notwendig sind, aber nicht in jedem Fall das Maß aller Dinge darstellen. Denn Mehrheitsentscheidungen rufen auch immer Urteile hervor, die auf Kosten Dritter gehen. So besteht das Problem, dass vor allem kleinere Länder überstimmt werden können. Vor allem Polen, Österreich als auch Spanien sehen das Prinzip der neuen qualifizierten Mehrheitsentscheidungen als einen zu weit gehenden Eingriff in die Souveränität von Nationalstaaten. Nach bisherigem Recht wurde Ländern wie Polen und Spanien überproportionales Gewicht verliehen. Ab dem 1.11.2004 würden sie jeweils 27 Stimmen im Rat und damit nur zwei Stimmen weniger als große Länder wie Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien erhal-

---

<sup>15</sup> Vgl. FTD: Konvent verabschiedet Entwurf für EU-Verfassung, 10.07.2003.

<sup>16</sup> Vgl. Maurer 2003b, 2.

ten.<sup>17</sup> So wird sich zwar in einer EU der 25 oder gar 27 das absolute Gewicht zum Beispiel Spaniens kaum ändern, da es mit 39,4 Millionen Einwohnern rund 8,7 Prozent der EU-Bevölkerung stellen würde. Spaniens 27 Stimmen würden nach der Gewichtung von Nizza hingegen nur 7,8 Prozent der dann 321 Gesamtstimmen ausmachen. In einer EU der 27 würde Spanien sogar „besser dastehen“ als heute.

Erst im Vergleich zu anderen, bevölkerungsreichen Ländern, wie Frankreich und Deutschland, werden Spaniens Bedenken deutlich. Das künftige Prinzip bedeutet zum Beispiel für Spanien gegenüber Deutschland eine Reduzierung des Gewichts bei der Verabschiedung als auch bei der Blockade von Entscheidungen. Demnach stellt Deutschland in einer EU der 27 nach dem neuen Prinzip ca. 17,1 Prozent der Gesamtbevölkerung. Derzeit erreicht Deutschland mit seinen 29 Stimmen gerade einmal 8,4 Prozent der Gesamtstimmen.<sup>18</sup>

Aus diesen Überlegungen heraus ist auch Polens und Spaniens Blockadehaltung auf dem Gipfeltreffen im Dezember 2003 zu verstehen. So beharrte vor allem Polens damaliger Ministerpräsident Leszek Miller im Streit um die Stimmengewichtung auf dem Prinzip von Nizza.

Für alle Beteiligten geht es jedoch um weit mehr als um das Prinzip, denn die Stimmengewichte sind besonders wichtig, wenn über Geld entschieden wird. So will Deutschland als größter Beitragszahler zum EU-Haushalt seine Kontrolle stärken, Spanien wiederum als Empfängerland die Brüsseler Töpfe möglichst gefüllt halten. Die Bundesregierung beruft sich zudem gern auf demokratische Prinzipien: So sei es doch ungerecht, wenn ein deutscher Bürger bei Ratsabstimmungen weniger zähle als ein Pole oder Spanier.<sup>19</sup> Hintergrund des Konfliktes bleibt bei allen Regierenden jedoch nach wie vor die Sorge, leichter überstimmt zu werden.

### **Die Doppelrolle des neuen EU-Außenministers**

Beim Rat für „*Auswärtige Angelegenheiten*“ soll künftig ein hauptamtlicher Europäischer Minister den Vorsitz führen, der gleichzeitig als Vizepräsident der Kommission für die auswärtigen Angelegenheiten zu-

<sup>17</sup> Vgl. Süddeutsche.de: Kernelement der neuen Verfassung. 13.06.2003.

<sup>18</sup> Vgl. Giering 2003.

<sup>19</sup> Vgl. Büchner 2003.

ständig ist (Artikel 27). In dieser Konstruktion nimmt der EU-Außenminister eine „Doppelrolle“ ein, indem er die Aufgaben des Außenministers und des beim Ministerrat verankerten Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik in Personalunion übernehmen soll. Wenn auf der einen Seite die Schaffung dieses Kompetenzträgers für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu begrüßen ist – diese Neuerung kann als erster Schritt zur „Vergemeinschaftung“ der europäischen Außenpolitik gesehen werden – sind auf der anderen Seite auch offensichtliche Probleme mit diesem Posten verbunden. Solange nationale Souveränitätsvorbehalte den Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik dominieren, solange wird es nicht gelingen, die angestrebte, eigenständige und vor allem gemeinschaftliche europäische Außen- und Sicherheitspolitik über die EU zu erreichen – auch nicht durch einen „Europäischen Außenminister“.

Auch aus institutioneller Sicht ist dieser Posten nicht gerade unproblematisch, da er gewissermaßen zwischen der Kommission und dem Rat angesiedelt ist. So wird der Außenminister vom Europäischen Rat bestimmt, er bekleidet den Posten des Vizepräsidenten der Kommission, handelt aber im Auftrag des Ministerrates. Zu der immer wieder geforderten Transparenz der EU trägt dieser Posten nicht gerade bei. Hinzu kommt, dass damit ein Kommissionsmitglied geschaffen wird, das weder der Wahl noch der Kontrolle des Europäischen Parlamentes unterliegt. Auch sind Kompetenzzuordnungen zwischen dem Europäischen Außenminister, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Kommissionspräsidenten nicht eindeutig dargestellt, was zu Streitigkeiten zwischen diesen drei verschiedenen Ämtern führen kann.

### **Ein Ende ist noch nicht erreicht**

Trotz der durchaus umfassenden getroffenen Reformen ist der Rat durch den Verfassungsentwurf nur bedingt auf die kommende Erweiterung vorbereitet. So gehen vor allem die Ausdehnungen von Mehrheitsentscheidungen nicht weit genug, da Handlungsermächtigungen durch Einstimmigkeit in der EU der 25 zu Handlungsblockaden führen können. Und um es mit den Worten des französischen Außenministers Michel Barnier auszudrücken: „Einstimmige Kompetenzen sind tote Kompetenzen.“ Ein wichtiger Fortschritt ist jedoch die Neudefinition von Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit, das heißt künftig wird eine Mehrheit

der Staaten vonnöten sein, die der Mehrheit der EU-Bevölkerung entsprechen muss.

Auch die Schaffung eines Legislativrates wäre ein Fortschritt auf dem Weg zu mehr Transparenz und einer verbesserten Handlungsfähigkeit in der Europäischen Union gewesen. Doch dies wurde im Rahmen der Regierungskonferenz abgelehnt. Ergänzt durch die Haushaltskompetenz, Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren sowie durch die weiterhin bestehende Kontrollfunktion des Europäischen Parlamentes sind zumindest die Grundlagen für die Weiterentwicklung eines ausgewogenen und vor allem auch verständlichen „Zwei-Kammer-Systems“ geschaffen. Dieses System zu vollenden, hat der Konvent versäumt.

Der vorgesehene Posten des „Europäischen Außenministers“ bringt zwar die Möglichkeit mit, die EU in der Außenpolitik künftig mit einer Stimme sprechen zu lassen. Dies wird jedoch nur möglich sein, wenn die Nationalstaaten mehr Macht an die europäische Ebene abgeben. Solange dies nicht geschieht, bleibt der Sinn und Zweck eines Europäischen Außenministers fragwürdig.

Auch wenn die Verfassung bezüglich ihrer Reformen im Ministerrat einen Schritt nach vorn bedeutet, ist das Ende notwendiger Reformen noch nicht erreicht und damit die eigentliche „Machtstellung“, die diesem Organ zukommen soll, noch nicht sichergestellt.

**Literatur:** *Büchner, Gerold* (2003): 350 Seiten und 100 Probleme, in: Berliner Zeitung vom 12.12.2003, S. 2. □ *Emmanouilidis, Jannis A./Fischer, Thomas* (2003): Die Machtfrage europäisch beantworten, unter: [http://www.students.uni-marburg.de/~Reuter/EU/Reformspotlight\\_04-03\\_d.pdf](http://www.students.uni-marburg.de/~Reuter/EU/Reformspotlight_04-03_d.pdf) (18.02.2004). □ *Giering, Claus* (2003): Mutige Entscheidungen und verzagte Kompromisse – das verzagte Reformpaket des EU-Konvents, unter: [http://www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2003\\_08\\_eukonvent\\_giering2.htm](http://www.cap.uni-muenchen.de/aktuell/positionen/2003_08_eukonvent_giering2.htm) (Juli 2003). □ *Maurer, Andreas* (2003a): Auf dem Weg zur Staatenkammer, SWP-Studie – Berlin. □ *Andreas Maurer* (2003b): Der Endspurt des Konvents, unter: [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?id=129](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=129) (18.02.2004). □ *Scholz, Rupert* (2003): Eine Verfassung für Europa, unter: [http://www.kas.de/proj/home/pub/30/1/year-2003/dokument\\_id-2051](http://www.kas.de/proj/home/pub/30/1/year-2003/dokument_id-2051) (05.06.2003).

## DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION

### Artikel 25: Die europäische Kommission

#### Absatz 1: Die Grundprinzipien und die Zuständigkeiten

In der Liste der EU-Organe steht die Kommission an vierter Stelle. Im Artikel 25 Absatz 1 werden die Grundprinzipien des Aufbaus und der Zuständigkeiten dieses Organs bestimmt, das von vielen als eine Art europäische Regierung angesehen wird. Der erste Absatz widmet sich den inhaltlichen Aufgaben der Kommission, die sich auf vier Schlagworte herunterbrechen lassen:

Die Kommission als „Hüterin der Verträge“: Sie vertritt im institutionellen Dreieck das Gemeinschaftsinteresse gegenüber den Einzelinteressen der Mitgliedstaaten. Dabei sorgt sie für die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts auf allen Ebenen. In dieser Aufgabe wird sie vom Gerichtshof unterstützt und kontrolliert, vor dem sie Klagen gegen einzelne Mitgliedstaaten wegen Vertragsverletzung vorbringen kann.

Die Kommission als europäische Exekutive: Hier ist eine der wichtigsten Neuerungen der Verfassung zu verzeichnen. In Zukunft ist die Kommission im Allgemeinen für das Erlassen von Durchführungsvorschriften für die Gesetze der EU zuständig und übernimmt daher – zumindest gemäß diesem Artikel – die Rolle einer europäischen Regierung. Nur wenn es die Verfassung oder ein europäischer Gesetzestext ausdrücklich vorsieht, behält der Ministerrat das Vorrecht der Exekutive. Eine nähere Bestimmung der Exekutivkompetenzen der Kommission erfolgt in den Artikeln 34, 35 und 36, in denen es um die verschiedenen Rechtsakte geht, die von der Kommission erlassen werden können.

Die Kommission als Außenvertretung der Union: Bis auf die GASP und die übrigen in der Verfassung explizit erwähnten Ausnahmen vertritt die Kommission die Union als Ganzes nach außen. Dies trifft folglich in Wirklichkeit nur auf wenige Bereiche zu.

Die Kommission als Programmplanerin der Union: Die Kommission ist ebenfalls für die mehrjährige Programmplanung der Union zuständig. Hierbei wird sie jedoch vom Europäischen Rat dominiert, der die eigentlichen politischen Impulse und Zielvorgaben setzt.

#### Absatz 2: Das Initiativrecht der Kommission im Gesetzgebungsverfahren

Im zweiten Absatz wird das Monopol der Kommission auf das Initiativrecht im europäischen Gesetzgebungsverfahren benannt. In fast allen Politikbereichen kann ausschließlich die Kommission eine Gesetzesinitiative starten. Zu den wichtigen Ausnahmen gehören jedoch die GASP und der Bereich „Freiheit, Sicherheit und Recht“ (Inneres und Justiz), in dem der Ministerrat von allein tätig werden kann. Vor allem die kleinen Staaten sehen in dem Initiativmonopol der Kom-

mission einen Garant dafür, dass sie nicht von den Vorschlägen der „Großen“ an die Wand gedrückt werden. Das Prinzip des alleinigen Initiativrechts wird durch Bestimmungen des dritten Teils der Verfassung noch bestärkt.<sup>1</sup> Hierin wird festgelegt, dass ein Gesetzesvorschlag der Kommission gegen deren Willen im Ministerrat nur einstimmig geändert werden kann. Damit ist sichergestellt, dass die Kommission ihren Vorschlag auch effektiv verteidigen kann und dieser nicht gleich mit einfacher Mehrheit überrollt wird. Es soll verhindert werden, dass nicht bei jedem noch so kleinem Gesetz jeder Mitgliedstaat seine nationale Wunschliste auf den Tisch legt und die Verhandlung letztlich in Chaos und Selbstblockade endet.

### **Absatz 3: Die Mitglieder der Kommission**

Die Regelung dieses dritten Absatzes des Verfassungsentwurfs wurde im Rahmen der Regierungskonferenz zur Europäischen Verfassung abgelehnt. Vor allem die kleinen Mitgliedstaaten konnten sich relativ schnell mit der Forderung durchsetzen, *entgegen* dem Vorschlag des Verfassungskonvents die Zahl der Kommissare nicht zu begrenzen. Vielmehr soll nach dem Willen der Staats- und Regierungschefs das Prinzip „ein Kommissar pro Land“ beibehalten werden. Da die Regierungskonferenz aber den hier kommentierten Verfassungsentwurf noch nicht abschließend geändert hat, soll hier nochmals die im Verfassungsentwurf aufgeführte Regelung dargestellt werden: Im dritten Absatz wird die Gesamtzahl der Kommissionsmitglieder auf 15 beschränkt. In dieser Zahl inbegriffen sind der Kommissionspräsident, seine beiden Vizes (wovon einer zugleich der Außenminister der Union ist) und 13 Europäische Kommissare. Bei zukünftig 25 und mehr Mitgliedstaaten der Union bedeutet dies eine Abkehr vom Prinzip „ein Kommissar pro Land“. Trotzdem sollen alle Länder gleich behandelt werden. Hierzu wird ein kompliziertes Rotationssystem eingeführt, dessen Grundsätze in diesem Absatz bestimmt werden und das durch den Europäischen Rat detailliert ausformuliert werden soll. Ein Land, das in einer Legislaturperiode kein Mitglied der Kommission stellen darf, muss auf jeden Fall in der folgenden Legislaturperiode zum Zuge kommen. Zusätzlich wird festgelegt, dass pro Land, das in einer Legislaturperiode kein Mitglied der Kommission stellt, ein zusätzlicher Kommissar ohne Stimmrecht und ohne den Titel „Europäisch“ im Namen ernannt wird. Diese Ernennung erfolgt durch den Kommissionspräsidenten. Es ist jedoch nicht geklärt, was die genaue Rolle dieser oft als „Junior“-Kommissare titulierten Personen sein wird. Der gesamte Absatz 3 soll erst im Jahr 2009 in Kraft treten. Durch diese Verzögerung sollte gewährleistet werden, dass auch die neuen Mitgliedstaaten der EU zunächst einmal auf jeden Fall in der Kom-

<sup>1</sup> Vgl. Artikel III-301.

mission vertreten sind, um die Vollwertigkeit ihrer Mitgliedschaft zu unterstreichen.

**Absatz 4: Die Unabhängigkeit der Kommissare**

Das Prinzip der Unabhängigkeit ergibt sich aus der Verpflichtung der Kommission auf das Gemeinschaftsinteresse der EU. Die Kommissare dürfen keine Weisungen von nationalen Regierungen befolgen.

**Absatz 5: Die Verantwortung vor dem Europäischen Parlament**

Die Kommission ist sowohl als Ganzes ausschließlich dem Europäischen Parlament gegenüber verantwortlich als auch der Präsident stellvertretend für die einzelnen Kommissionsmitglieder. Das nähere Verfahren für einen Misstrauensantrag im Parlament regelt der dritte Teil des Verfassungsentwurfes.<sup>2</sup> Zugleich kann im Fall von schweren Verfehlungen der Ministerrat beim Gerichtshof ein Verfahren zur Amtsenthebung von einzelnen Kommissaren anstrengen.<sup>3</sup>

**Artikel 26: Der Präsident der Europäischen Kommission****Absatz 1: Die Wahl des Präsidenten**

Im Artikel 26 werden die Wahl der Kommissionsmitglieder und die Grundprinzipien für die interne Organisation des Organs geregelt. Im ersten Absatz geht es um den Präsidenten, der vom Europäischen Parlament gewählt wird. Nach einer Parlamentswahl schlägt der Europäische Rat einen Kandidaten für dieses Amt vor, und zwar aus den Reihen der Parteien, die den Wahlsieg erringen konnten. Sollte das Parlament diesem Kandidaten die Zustimmung verweigern, wird das Verfahren wiederholt. Die Möglichkeit zur Auflösung des Parlamentes bei Nichteinigung auf einen Kandidaten gibt es jedoch nicht.

**Absatz 2: Die Wahl des restlichen Kollegiums**

Jeder Mitgliedstaat, der nach der aktuellen Zusammensetzung des oben beschriebenen Rotationsverfahrens einen Kommissar stellen darf, muss dem Präsidenten drei Kandidaten vorschlagen. Wenn der Präsident die Europäischen Kommissare aus dieser Vorschlagsliste ausgewählt hat, muss das gesamte Kollegium, inklusive des Außenministers, noch einmal vom Parlament bestätigt werden.

**Absatz 3: Richtlinienkompetenz des Präsidenten**

Der Präsident besitzt innerhalb des Kollegiums die Richtlinienkompetenz, sowohl was die politischen Aufgaben als auch was die interne Organisation anbe-

---

<sup>2</sup> Vgl. Artikel III-243.

<sup>3</sup> Vgl. Artikel III-253.

langt. Er ernennt die Vizepräsidenten der Kommission und kann einzelne Kommissare zum Rücktritt zwingen, ohne auf die Zustimmung des Kollegiums angewiesen zu sein.

### **Artikel 27: Der Außenminister der Union<sup>4</sup>**

Gemäß Absatz 1 wird der Außenminister nicht wie die anderen Europäischen Kommissare vom Kommissionspräsidenten, sondern vom Europäischen Rat ernannt, allerdings mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten. In den Bereichen der GASP und der GSVP hat der Außenminister ein Vorschlagsrecht gegenüber dem Ministerrat (Artikel 2).

Laut Absatz 3 ist der Außenminister automatisch Vizepräsident der Kommission und gemäß Artikel 23 Absatz 2 auch Vorsitzender des Rates für Auswärtige Angelegenheiten. Jedoch ist er nur in den Bereichen, die nicht zur GASP oder GSVP gehören, an die Verfahren der Kommission und vor allem an die Richtlinien des Kommissionspräsidenten gebunden. Im Übrigen erhält er seine Weisungen vom Ministerrat.

## **Regierung oder nicht Regierung, das ist die föderale Frage!**

Die Reform des Ministerrates oder die Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments waren ein überaus beliebtes Thema innerhalb und außerhalb des Verfassungskonvents. Die Europäische Kommission wurde ob dieser heißen Diskussionen fast vergessen. Zu Unrecht! Steht und fällt doch jedes föderale Verfassungsmodell mit der Frage, ob es eine überstaatliche Regierung für ganz Europa gibt, die diesen Namen auch verdient. Wenn die Regierung nämlich als das politische Leitungszentrum eines Staates verstanden wird,<sup>5</sup> dann kann das Modell eines europäischen Bundesstaates auch nur mit einer starken europäischen Regierung an der Spitze gedacht werden. Wie also hat die Kommission auszusehen, um den Namen „Regierung“ zu verdienen? Zunächst einmal muss sie überhaupt die Macht haben, um regieren zu können. Hiermit wird die Frage der Kompetenzen aufgeworfen, vor allem die der exekutiven Kompetenzen, welche gemeinhin mit einer Regierung in Verbindung gebracht werden. In diesem Zusammenhang ist auch die interne Leitungsbefugnis des Kommissionspräsidenten von Bedeutung.

<sup>4</sup> Vgl. hierzu auch den Text von Anna Lührmann zu Artikel 39 in diesem Band.

<sup>5</sup> Vgl. Murswiek 1998.

Eine europäische Regierung darf aber nicht auf die Summe ihrer Zuständigkeiten reduziert werden. Begriffe wie Gewaltenteilung und parlamentarische Kontrolle sind für einen demokratischen Rechtsstaat grundlegende Bedingungen zur Ausübung von Regierungsmacht. Keine politische Leitung ohne politische Kontrolle! Für die Kommission trifft dieser Satz bisher nur bedingt zu. Seit ihrer Gründung spielt sie eher die Rolle einer überstaatlichen Regulierungsbehörde, die für eine reibungslose Liberalisierung von Wirtschaft und Handel Sorge zu tragen hat und die besser nicht dem Wechselspiel politischer Mehrheiten unterworfen sein sollte. Dieses Ideal hat sich spätestens mit dem Vordringen der Gemeinschaftsaktivitäten auf immer neue Politikbereiche erledigt. Je weniger europäische Rechtsetzung mit wirtschaftlicher Deregulierung zu tun hatte, desto lauter wurde der Ruf nach direkter politischer Kontrolle. Die verschiedenen Finanz- und Korruptionsskandale taten das Übrige, um eine stärkere Abhängigkeit der Kommission vom demokratisch gewählten Parlament zu fordern.

Der Übergang von der einstigen „Regulierungsbehörde“ zur neuen „Regierung“ Europas würde jedoch einige grundlegende Veränderungen im institutionellen Gleichgewicht der EU mit sich bringen. Es ist daher kein Wunder, dass sich die Geister an der Frage der „Politisierung“ der Kommission scheiden. Schon der Konvent ist diesem heiklen Thema eher ausgewichen. Er hat sich weitestgehend darauf beschränkt, ein effizientes Arbeiten der Kommission in einer auf 25 und mehr Mitgliedstaaten angewachsenen Union sicherzustellen.

### **Die Wahl des Kommissionspräsidenten und der Kommissare**

Eine Schlüsselfrage zur Politisierung der Kommission ist selbstverständlich die Frage nach ihrer Wahl. Entscheidend ist dabei zunächst die Wahl des Kommissionspräsidenten als einer Art Regierungschef. Neu ist im Artikel 26 der Verfassung, dass der Europäische Rat einen Kandidaten „unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament“ vorschlagen muss. Vielen integrationsfreundlichen Stimmen geht diese Regelung nicht weit genug, bleibt doch das Parlament immer noch abhängig von den Vorschlägen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat. Im Grunde ist dieser Punkt aber nicht so kritisch zu sehen. Sehr viel anders sieht es auch in einer parlamentarischen Demokratie wie Deutschland nicht aus: Der Europäische Rat wäre mit dem Bundesprä-

sidenten vergleichbar, der ja auch das Vorschlagsrecht gegenüber dem Bundestag innehat und sich dennoch am Ergebnis von Wahl und Koalitionsverhandlungen orientiert. Das Parlament müsste sich also nur seiner Macht bewusst werden. Wenn eine Parteienkoalition unter der Führung eines europaweiten Spitzenkandidaten die Mehrheit bei der Europawahl gewinnt, dann könnte der Europäische Rat gar nicht anders, als diesen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vorzuschlagen. Sehr viel hinderlicher für eine stärkere Politisierung und Parlamentarisierung der Kommission sind jedoch die Einschränkungen der Verfassung bei der Bestimmung der übrigen Kommissare. Hier haben die nationalen Regierungen einen nicht unerheblichen Einfluss behalten. Zwar müssen sie neuerdings gemäß Artikel 26 eine Liste mit drei Kandidaten vorlegen, aus denen der Kommissionspräsident auswählen kann. Mit dem normalen Verfahren zur Berufung der Minister einer Regierung hat diese Regelung aber nichts gemein. Der Kommissionspräsident kann sich sein Kabinett nicht frei zusammenstellen. Zudem ist es fraglich, ob sich die Vorschlagsliste ebenfalls am Ergebnis der Europawahl orientieren wird. Falls beispielsweise eine Mitte-Links-Koalition die Europawahl gewinnen sollte, wird dann die Mitte-Rechts-Regierung eines Mitgliedstaates auch Politiker aus der Opposition bei den Vorschlägen berücksichtigen? Wohl kaum! Zwar muss das Parlament die Kommission in ihrer Gesamtheit bestätigen, aber den Abgeordneten bleibt letztlich nur die altbekannte Möglichkeit: „Friss, Vogel, oder stirb!“

Eine andere Sorge bei der Reform des Wahlverfahrens war die Größe der Kommission. Der Verfassungskonvent hatte ursprünglich vorgeschlagen, die Gesamtzahl der Kommissionsmitglieder auf 15 zu beschränken. Diese Regelung ist jedoch am Widerstand der kleinen Mitgliedstaaten gescheitert.

Wenn wir es aber mit einer Kommission mit 25 und mehr Mitgliedern zu tun haben, die zudem noch einer anderen politischen Couleur als ihr Kommissionspräsident entstammen können, dann ist es umso entscheidender, dass dem Präsidenten eine starke politische Führungsrolle anvertraut wird. Hier gibt es im neuen Verfassungsvertrag erhebliche Fortschritte zu verzeichnen: Die Richtlinienkompetenz des Präsidenten wurde im Artikel 26 gestärkt, ebenso seine interne Organisationsgewalt. Zudem kann der Präsident nun ganz alleine einen Kommissar zum Rücktritt zwingen. Früher war hierfür ein Beschluss des gesamten Gremiums vonnöten.

Eine konsequente Politisierung der Kommissionswahl bringt der neue Verfassungstext also nicht mit sich. Zumindest aber wird durch die Stärkung des Kommissionspräsidenten eine Selbstblockade des Gremiums mit 25 und mehr Mitgliedern verhindert.

### **Die Kompetenzen der Kommission**

Wie aber sieht es mit den Kompetenzen der europäischen Regierung *in spe* aus? Wenn von Regierungskompetenzen die Rede ist, dann denkt man im Zusammenhang mit der klassischen Lehre der Gewaltenteilung in erster Linie an exekutive Kompetenzen. Die Regierung repräsentiert die Staatsgewalt, die den Auftrag des Gesetzgebers – und letztlich also des Volkes – in die Tat umsetzt. Dieses Muster ist auf die bisherige EU nicht ohne weiteres übertragbar. Die Europäische Integration beruht auf einer Integration durch Rechtsetzung und nicht auf einer Integration durch die gemeinschaftliche Ausübung von Staatsgewalt. Die Durchführung der europäischen Rechtsakte liegt dabei in den Händen der Mitgliedstaaten.

Nur in bestimmten Fällen bedarf es einer gemeinsamen Durchführung und Verwaltung von europäischem Recht. Und selbst dann muss sich die Kommission die Befugnis zum Erlassen von Durchführungsbestimmungen mit dem Ministerrat teilen. Der neue Verfassungsvertrag macht hier einen Schnitt. Zum ersten Mal wird der Kommission die grundsätzliche Zuständigkeit für „Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen“<sup>6</sup> übertragen. Diese Ermächtigung wird zwar durch viele Ausnahmen in der Verfassung ausgehöhlt, in denen der Ministerrat sich das letzte Wort vorbehält. Aber das Verhältnis hat sich grundsätzlich geändert. Die so genannte Zuständigkeitsvermutung liegt nun bei der Kommission.

Wie bereits oben erwähnt, kann das klassische Modell der Gewaltenteilung nicht ohne weiteres auf die EU übertragen werden. Das europäische System von „checks and balances“ sorgt sich traditionell weniger um das Gleichgewicht zwischen exekutiver Staatsgewalt und legislativer Macht, sondern eher um jenes zwischen den nationalen Interessen einzelner Mitgliedstaaten auf der einen und dem Gemeinschaftsinteresse der Union auf der anderen Seite. In diesem institutionellen Spiel nimmt die Europäische Kommission traditionellerweise die Rolle der „Hüterin

---

<sup>6</sup> Artikel 25

der Verträge“ ein. Sie vertritt das Gemeinschaftsinteresse, unabhängig vom Interesse einzelner Staaten oder einzelner politischer Parteien. Diese Neutralität kommt vor allem in einer ihrer Kernkompetenzen zum Tragen: dem Monopol auf das Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren.

Am Beispiel des Initiativmonopols kann die Problematik verdeutlicht werden, die mit einer Politisierung der Kommission verbunden ist: Eine politisierte Kommission, die „lediglich“ von einer parlamentarischen Mehrheit getragen wird, könnte dieses Monopol nicht mehr für sich beanspruchen. Es wäre ein Unding, wenn die Opposition nicht auch das Recht hätte, Gesetzesvorschläge einzubringen, die sich mit denen der Regierung messen lassen können. Wenn aber Teile des Parlaments ein Vorschlagsrecht erhalten, dann muss auch Teilen des Ministerrates dieses Recht zugesprochen werden. Und schon liegt das Problem auf der Hand, das mit der Neutralität der Kommission verhindert werden sollte: Nationale Regierungen würden das Initiativrecht dazu nutzen, den europäischen Gesetzgebungsbetrieb mit Vorschlägen und Gegenvorschlägen gemäß ihrer momentanen nationalen Interessen zu überlasten.

Hinzu käme ein Problem, das aus dem deutschen Bundesrat nur allzu gut bekannt ist: Sobald im Ministerrat eine andere politische Couleur in der Mehrheit ist als im Parlament, nimmt diese Mehrheit unweigerlich eine Blockadehaltung gegenüber der Regierung ein. Schon in Deutschland ist eine solche Situation verfahren und reformbedürftig. Um wie viel schlimmer wäre dies in Europa! Der Bundesrat hat nur begrenzte Kompetenzen, in der EU aber geht nichts ohne den Willen der Mitgliedstaaten. Das kann man bedauern oder nicht; so schnell wird sich daran jedoch nichts ändern. Die Politisierung der Kommission hätte eine enorme tektonische Verschiebung der Gleichgewichte in der EU zur Folge. Das Beispiel des Initiativmonopols zeigt allzu deutlich, dass die Väter des neuen Verfassungsvertrags hierzu nicht gewillt waren. Zu Beginn des Konvents wurde eine Ausweitung des Initiativrechts auf Parlament und Ministerrat zwar von einzelnen Vertretern in Erwägung gezogen. Derartige Pläne landeten angesichts der oben beschriebenen Folgen jedoch sehr schnell im Papierkorb.

### **Fazit**

In der Europäischen Verfassung wurde der entscheidende Schritt nicht gewagt: Noch wurde an der Neutralität der Kommission im politischen

Wechselspiel festgehalten; noch muss man also eher von einer Regulierungsbehörde als von einer Regierung sprechen. Es gibt triftige Gründe für ein Fortbestehen der politischen Neutralität einer Europäischen Kommission mit 25 und mehr Mitgliedern. Das institutionelle Gleichgewicht der EU würde bei einer Politisierung kräftig durcheinander geraten. Kritiker des Verfassungsentwurfs mögen sagen: „Das muss es auch! Radikale Schritte sind notwendig, um die Abwärtsspirale der Akzeptanz von EU-Institutionen bei den Bürgern zu stoppen.“ Dem ist entgegenzuhalten, dass die institutionellen Voraussetzungen für eine stärkere Sichtbarkeit europäischer Politik bereits gelegt sind. Der Ball liegt jetzt im Spielfeld der politischen Parteien. Sie sind es, die sich bei der Europawahl mit einem europaweiten Spitzenkandidaten an die Spitze der europäischen Bewegung stellen müssen. Dies ist auch demokratietheoretisch nicht anders vorstellbar: Eine grenzüberschreitende politische Debatte kann nicht durch institutionelle Regelungen von oben verordnet werden, sondern muss aus der Mitte der Gesellschaft kommen. Mit dem ehemaligen Verfassungsrichter Ernst Wolfgang Böckenförde muss daran erinnert werden, dass nur ein totalitärer Staat den Anspruch hat, die eigenen vorstaatlichen Grundlagen selbst zu erschaffen. Erst wenn die Parteien und letztlich die Bürger sich ihrer Macht und Verantwortung bewusst werden, kann die Europäische Kommission mit Fug und Recht Regierung genannt werden.

**Literatur:** *Murswiek, Axel* (1998): Regierung, in: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik – Bonn, S. 635–637. □ *Nohlen, Dieter* (Hrsg.) (1998): Wörterbuch Staat und Politik – Bonn.

## DER GERICHTSHOF

### **Artikel 28: Der Gerichtshof**

Der Gerichtshof wird hier als eines der fünf Organe der Union beschrieben. Wie bei den übrigen Organen legt die Vorschrift an dieser Stelle der Verfassung lediglich den allgemeinen Rahmen für den Gerichtshof fest, während die Ausgestaltung im Einzelnen den Artikeln 258 bis 289 des dritten Teils der Verfassung überlassen wird. Der Begriff des Gerichtshofs der Union wird als Oberbegriff für die verschiedenen voneinander unabhängigen Gerichte, die so genannten Spruchkörper, verwendet. Diese sind der „Europäische Gerichtshof“, das „Gericht“ und die „Fachgerichte“ für bestimmte Sachgebiete. In bestimmten Sachfragen ist das „Gericht“ erste Instanz. Dessen Urteile können in einer zweiten Instanz noch einmal durch den „Europäischen Gerichtshof“ überprüft werden. Bei der Auslegung und Anwendung der Verfassung gewährleistet der Gerichtshof die Einhaltung des Europarechts. Der Europäische Gerichtshof und das Gericht bestehen aus einem Richter je Mitgliedstaat. Der Europäische Gerichtshof wird zusätzlich durch Generalanwälte unterstützt. Die Mitglieder des Gerichtshofs werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen für eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt. Der Gerichtshof entscheidet über Klagen eines Mitgliedstaates, eines Organs der EU, aber auch von Bürgern oder deren Unternehmen nach den Bestimmungen des dritten Teils der Verfassung. Des Weiteren entscheidet er auch über Anträge nationaler Gerichte, über die Auslegung des Unionsrechts oder die Gültigkeit der Handlungen der Organe im Wege der Vorabentscheidung sowie über alle anderen in der Verfassung speziell geregelten Fälle.

### **Der Gerichtshof als Motor und Spiegelbild der Integration**

Vor Gericht ergeht es einem wie auf hoher See: Man ist allein in Gottes Hand. Durch dieses Sprichwort verschafft sich und seinem Mandanten so mancher Rechtsanwalt Trost, wenn ein Gerichtsprozess vor deutschen Gerichten verloren gegangen ist. Dieser Spruch lässt sich aber auch auf die europäische Gerichtsbarkeit übertragen, denn vielen Bürgern erscheint die europäische Gerichtsbarkeit undurchsichtig und fremd. Oberstes Ziel der dritten Gewalt auf europäischer Ebene ist es, für eine einheitliche Anwendung und Auslegung des europäischen Rechts zu sorgen. Würde man nämlich die Auslegung des europäischen Rechts den nationalen Gerichten überlassen, so bestünde die Gefahr, dass die Ge-

richte jedes einzelnen Mitgliedstaates das europäische Recht jeweils nach ihren eigenen Vorstellungen auslegen würden. Dies wäre dann aber der Anfang vom Ende der EU, denn jeder Mitgliedstaat könnte über seine Gerichte die Regelungen der EU torpedieren und aushebeln. Der Gewinn der EU besteht aber gerade darin, dass für eine Vielzahl von Fällen einheitliche Regelungen getroffen werden. Dadurch kann auf der einen Seite in ganz Europa ein gewisses Mindestmaß an sozialer und technischer Sicherheit, Umweltschutz und Versorgung mit bestimmten Produkten sichergestellt und damit das große Ziel der Angleichung der Lebensverhältnisse in der ganzen EU verwirklicht werden. Die Angleichung der Lebensverhältnisse ist zentrales Anliegen der EU und wird als Voraussetzung für Wohlstand und Frieden auf diesem über Jahrhunderte vom Krieg heimgesuchten Kontinent angesehen. Auf der anderen Seite kann durch die einheitliche Rechtsanwendung verhindert werden, dass Produkte aus anderen Staaten unter dem Deckmäntelchen angeblich fehlender Umwelt- oder Sicherheitsstandards nicht für den Import zugelassen werden, obwohl der eigentliche Grund ein ganz anderer ist, nämlich die Abschottung der eigenen Wirtschaftsmärkte vor ausländischen Produkten.

### **Der Gerichtshof als Motor der Integration: Anwendung, Auslegung und Fortbildung des EU-Rechts**

Die europäische Gerichtsbarkeit hat drei Aufgaben: Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts, Auslegung des Gemeinschaftsrechts sowie Fortbildung des Gemeinschaftsrechts.<sup>1</sup>

- *Kontrolle der Anwendung des EU-Rechts:* Das Gemeinschaftsrecht wird sowohl durch die Organe der EU, z. B. die Kommission oder den Ministerrat, als auch durch die Behörden der Mitgliedstaaten angewendet. Daher bezieht sich die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts sowohl auf das Verhalten der europäischen Organe als auch auf das Verhalten der Mitgliedstaaten und ihrer Organe. So kann etwa der Gerichtshof von der Kommission verhängte Bußgelder aufheben oder ein deutsches Importverbot für Bier, das nicht nach dem deutschen Reinheitsgebot gebraut wurde, für rechtswidrig erklären und Schadensersatz gegen Deutschland wegen Verletzung von Europarecht festsetzen.

<sup>1</sup> Borchardt 2002, 117 ff.

- *Auslegung des EU-Rechts:* Treten bei der Anwendung von Europarecht durch die EU-Organe oder die Mitgliedstaaten Unklarheiten auf, legt der Gerichtshof den Inhalt der umstrittenen Rechtsbestimmungen aus. So entschied der Gerichtshof etwa, ob Strom eine Ware oder eine Dienstleistung im Sinne des EU-Rechts darstellt.<sup>2</sup>
- *Fortbildung des EU-Rechts:* Schließlich sind immer wieder Situationen denkbar, in denen auch die Auslegung des Rechts nicht zu eindeutigen Ergebnissen führen kann. Für diesen Fall trifft die europäische Gerichtsbarkeit, ähnlich wie die nationalen Gerichte, die Aufgabe der Fortbildung des Rechts. Der Gerichtshof schließt in diesem Fall durch seine Rechtsprechung bestehende Lücken des geschriebenen Rechts. In zahlreichen Fällen hat sich erwiesen, dass der Gerichtshof dabei eine wichtige Rolle zu Gunsten weiterer Integration der Union spielt. Er wird daher häufig als Motor der Integration bezeichnet. Seine Entscheidungen zielen regelmäßig darauf ab, die Arbeitsmöglichkeiten der EU-Organe zu stärken, Handelshemmnisse oder Diskriminierungen zwischen den nationalen Staaten abzubauen und auf diese Weise die Integration zu fördern. So hat der EuGH zu Beginn der Geschichte der EU in zwei Urteilen entschieden, dass das Europarecht eine eigenständige Rechtsordnung darstellt und im Falle des Widerspruchs von Europarecht zu nationalem Recht das Europarecht Vorrang vor dem nationalen Recht besitzt. Steht also eine Vorschrift des EU-Rechts im Widerspruch zu einer Vorschrift des nationalen Rechts, so wird auf den betreffenden Fall ausschließlich das EU-Recht angewendet. Dieser Grundsatz, der damals in den 1960er Jahren spektakulär war, ist heute allgemein anerkannt und einer der wichtigsten Bausteine der Rechtsordnung der Union.<sup>3</sup> Neben diesen, die EU-Rechtsordnung stärkenden Urteilen, gibt es auch rechtsfortbildende Entscheidungen des Gerichtshofs zum Abbau von Handelshemmnissen. So hat der Gerichtshof etwa in zwei Urteilen entschieden, dass Mitgliedstaaten schadensersatzpflichtig sind, wenn sie EU-Recht nicht in nationales Recht umsetzen und dadurch Dritten ein

<sup>2</sup> Vgl. ausführlich zur zentralen Rolle des EuGH bei der Begründung einer EU-Energiepolitik ohne jegliche Kompetenz im EG-Vertrag Ruge (2004), S. 106 ff.

<sup>3</sup> EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 – Van Gend & Loos, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 – Costa/ENEL; Rs. 106/77, Slg. 1978, 629 – Simmenthal; dazu ausführlich Ruge (2004), S. 284 f.

Schaden entsteht. Deutschland wurde zu Schadensersatzleistungen verurteilt, da es – dem Europarecht zuwider – unter Berufung auf das deutsche Reinheitsgebot Bier aus Frankreich nicht nach Deutschland importieren ließ und damit dem französischen Bierproduzenten erheblichen Schaden zufügte.<sup>4</sup>

### **Der Gerichtshof als Spiegelbild der Integration**

Der Gerichtshof ist aber nicht nur Motor der Integration. Man kann ihn auch als Spiegelbild der Integration bezeichnen. Seit den Verträgen von Rom und Paris in den 1950er Jahren vollzieht sich eine stete Vertiefung der Integration. Das bedeutet, dass mit jedem neuen Vertrag unter Abänderung der Grundverträge von Rom und Paris die Institutionen der EU gestärkt wurden, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten intensiviert wurde und Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten abgebaut wurden.<sup>5</sup>

Diesem Prozess der fortwährenden Vertiefung der Union entspricht auch die Entwicklung des Gerichtshofs. An der Reichweite der Gerichtsbarkeit lässt sich das aktuelle Maß der Integration ablesen. So bestand der Gerichtshof ursprünglich nur aus sechs Mitgliedern und seine Gerichtsbarkeit erstreckte sich nur auf die sechs Gründungsmitglieder. Mit der allmählichen Erweiterung der Union auf bisher 15 Mitglieder vergrößerte sich entsprechend das Gremium des Gerichtshofs sowie die Reichweite seiner Urteile. Die hiermit einhergehende Ausdehnung seiner Aufgaben führte zu einer stärkeren Belastung, die in die Schaffung eines zweiten Spruchkörpers, des Gerichts erster Instanz, im Jahre 1989 mündete. Auch nachdem durch den Vertrag von Maastricht 1992 die drei Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft, Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und EURATOM) sowie die beiden neuen Bereiche der Zusammenarbeit bei Justiz und Inneres sowie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik unter das gemeinsame Dach der Europäischen Union gestellt worden waren („Tempel-Modell“), wurde die Reichweite der europäischen Urteilsprüche vergrößert. So wurde insbesondere durch den Vertrag von Amsterdam 1996 die Reichweite der europäischen Ge-

<sup>4</sup> EuGH, Rs. C-6&9/90, Slg. I-5357 – Francovich; Rs. C-46/93, Slg. I-1029 – Brasserie de Pêcheur.

<sup>5</sup> Vgl. zu den rechtlichen Grenzen der Integration Huber 2001 und Huber 1993.

richtbarkeit in gewissen Grenzen auch auf die beiden neuen Bereiche der EU (Justiz/Inneres sowie Außen- und Sicherheitspolitik) ausgedehnt.<sup>6</sup> Auch der Vertrag von Nizza brachte 2001 weitere Änderungen organisatorischer Art. So wurde das Gericht erster Instanz zu einem vom EuGH unabhängigen Rechtsprechungsorgan der Gemeinschaft umgestaltet, das in gewissen Grenzen nunmehr auch über Vorabentscheidungsverfahren entscheiden kann. Zudem wurden beim Gericht erster Instanz so genannte Gerichtliche Kammern für bestimmte Sachbereiche eingerichtet, zum Beispiel für Personalstreitigkeiten.<sup>7</sup>

Es ist daher nicht verwunderlich, dass auch der Verfassungsentwurf diese dynamische Entwicklungsmöglichkeit fortführt. Eine erhebliche Neuerung bringt die Integration der Grundrechtecharta in die EU-Verfassung. Diese hat bisher keine verbindliche Rechtswirkung und der Gerichtshof hat bei seiner bisherigen Rechtsprechung die Grundrechte der Charta nicht verbindlich berücksichtigt.<sup>8</sup> Die Verfassung sieht nunmehr vor, dass sich die Gerichtsbarkeit auch auf die Einhaltung der nunmehr verbindlichen Grundrechte der Charta erstreckt. Begrenzt wird diese Ausdehnung allerdings dadurch, dass nach Artikel 51 die Grundrechte nur für die EU-Organe sowie für die Mitgliedstaaten bei der Ausführung des EU-Rechts gelten, nicht also für Anwendung nationalen Rechts durch die Mitgliedstaaten. Hier gilt weiterhin ausschließlich nationales Verfassungsrecht. Begrüßenswert ist auch die in der Verfassung neu eingeführte Abgrenzung der Zuständigkeiten von Europäischem Gerichtshof und Gericht. Das Bemühen um klare Kompetenzabgrenzungen ist ja ein zentrales Anliegen der Verfassungsreform. Dem entspricht die nunmehr eingeführte Zuständigkeitsvermutung für das Gericht nach Artikel 263 des dritten Teils der Verfassung, wenn nicht die Satzung des Gerichtshofes bestimmte Verfahren oder Sachgebiete dem Europäischen Gerichtshof vorbehält. Neu sind nunmehr auch die so genannten Fachgerichte, die für bestimmte Sachgebiete eingerichtet werden können.

<sup>6</sup> Classen 1999, 73 ff.

<sup>7</sup> Borchardt 2002, 125 ff. und Sack 2001, 77 ff.

<sup>8</sup> Borchardt 2002, Rn. 144; Pernice 2000, S. 847 ff.; Schmitz 2001, 833 ff. Vgl. hierzu auch den Text von Stephan Korte in diesem Band.

All diese im Verfassungsentwurf vorgeschlagenen Veränderungen sind nicht tief greifend. Sie bringen jedoch insgesamt mehr Klarheit und Übersichtlichkeit in die den Gerichtshof betreffenden Regelungen des Europarechts. Trotz dieser begrüßenswerten Entwicklung wird wohl auch weiterhin gelten: Auch vor dem veränderten Gerichtshof wird der Rechtsuchende wie auf See in Gottes Hand sein. Lediglich die See wird überschaubarer.

**Literatur:** *Borchardt, Wolfgang* (2002): Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, 2. Aufl. – Berlin. □ *Classen, Claus Dieter* (1999): Die Jurisdiktion des Gerichtshofs der EG nach Amsterdam, in: Rechtsschutz und Rechtskontrolle nach Amsterdam (Europa-Recht, Beiheft 1/1999) – Baden-Baden, S. 73–90. □ *Huber, Peter Michael* (1993): Maastricht – ein Staatsstreich?, in: Jenaer Schriften zum Recht, Band 1 – Stuttgart. □ *Huber, Peter Michael* (2001): Recht der Europäischen Integration, 2. Aufl. – München. □ *Pernice, Ingolf* (2000): Eine Grundrechtecharta für die Europäische Union, in: Deutsches Verwaltungsblatt, H. 12, S. 847–859. □ *Ruge, Reinhard* (2004): Die Gewährleistungsverantwortung des Staates und der Regulatory State – Berlin. □ *Sack, Jörn* (2001): Zur künftigen europäischen Gerichtsbarkeit nach Nizza, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, H. 3, S. 77–80. □ *Schmitz, Thomas* (2001): Die EU-Grundrechtecharta aus grundrechtsdogmatischer und grundrechtstheoretischer Sicht, in: Juristenzeitung, H. 17, S. 833–843.

## SONSTIGE ORGANE UND EINRICHTUNGEN

**Artikel 29: Die Europäische Zentralbank**

Die Europäische Zentralbank (EZB) und die nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten bilden das Europäische System der Zentralbanken (ESZB). Hauptaufgabe des ESZB war es in der Vergangenheit, den Euro als gesetzliches Zahlungsmittel einzuführen sowie die Preisstabilität der neuen Währung zu sichern. Heutzutage scheint der Umgang mit den Münzen und Scheinen der neuen Währung mehr als selbstverständlich, zumindest in den zwölf Ländern, die bislang den Euro eingeführt haben. Hinter unserer gemeinsamen Währung steckt ein enormer Verwaltungsaufwand. Dessen Bewältigung ist eine der Hauptaufgaben des ESZB. Die Währungspolitik der Euroländer ist somit zum gemeinsamen Projekt der betroffenen nationalen Zentralbanken in Zusammenarbeit mit der EZB geworden.

Das ESZB wird von den zuständigen Organen der EZB mit Sitz in Frankfurt am Main geleitet. Dazu zählen das Direktorium, der EZB-Rat sowie der Erweiterte Rat. Der amtierende Präsident der EZB ist der Franzose Jean-Claude Trichet. Das Direktorium, dem der Präsident, Vizepräsident und vier weitere Mitglieder angehören, leitet die Geschicke der EZB. Die Entscheidung, Trichet an die Spitze der EZB zu wählen, war zunächst nicht unumstritten. Er war im Zusammenhang mit einem Bilanzfälschungsskandal bei der ehemaligen französischen Staatsbank *Crédit Lyonnais* in die Kritik geraten. Erst als ein Strafgericht in Paris im Juni 2003 seine Unschuld feststellte, war der Weg für Trichet frei.

Die Aufgabe der Verantwortlichen im Direktorium besteht hauptsächlich darin, die vom EZB-Rat getroffenen Entscheidungen und Leitlinien umzusetzen. Der EZB-Rat setzt sich aus den sechs Mitgliedern des Direktoriums und den Präsidenten der nationalen Zentralbanken der EU-Mitgliedstaaten zusammen. Es dürfen jedoch nur die Präsidenten der nationalen Zentralbanken an den Sitzungen des EZB-Rates teilnehmen, in deren Ländern der Euro als Zahlungsmittel eingeführt wurde. In diesem Gremium werden die Strategiepapiere entworfen, die der Währungspolitik in der EU die entscheidenden Impulse geben.

Das dritte Beschlussorgan der EZB ist der Erweiterte Rat. Er setzt sich aus dem Direktorium der EZB sowie allen Präsidenten der nationalen Zentralbanken zusammen, einschließlich der Länder, in denen der Euro noch nicht eingeführt wurde. Die Gremiumsmitglieder sind hauptsächlich damit beschäftigt, eine mögliche Erweiterung des Euro-Währungsgebiets zu überprüfen und abzuwägen.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Scheller 2000

**Artikel 30: Der Rechnungshof**

Der Europäische Rechnungshof ist der „Wirtschaftsprüfer“ der Europäischen Union. Präsident Juan Manuel Fabra Vallés und die 14 weiteren Mitglieder des EU-Organs überwachen die Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union. Langfristiges Ziel der Finanzkontrolleure ist es, ein besseres Finanzmanagement der Europäischen Union auf die Beine zu stellen. Hierbei stehen die EU-Bürger im Mittelpunkt. Schließlich geht es darum, ihre Steuergelder optimal einzusetzen. In regelmäßigen Abständen veröffentlicht der Rechnungshof Berichte seiner Arbeit, damit die Bürger die Ausgaben und Einnahmen der EU besser nachvollziehen können. Die neue europäische Verfassung sieht vor, dass dem Gremium je ein Vertreter pro Mitgliedsland angehören soll und dass diese Rechnungsprüfer völlig unabhängig handeln können. Der Amtssitz des Europäischen Rechnungshofs ist in Luxemburg.<sup>2</sup>

**Artikel 31: Die beratenden Einrichtungen der Union**

Seit dem Bestehen der EU haben sich die Politikfelder in der Gemeinschaft immer wieder verändert: War die wirtschaftliche Zusammenarbeit in der Vergangenheit auf Punkt 1 der politischen Tagesordnung, so hat sich im Laufe der Jahre ein Wandel hin zu einer europäischen Regionalpolitik vollzogen. Dabei ist Regionalpolitik vor allem so zu verstehen, dass heute mehr als drei Viertel aller Entscheidungen der EU in den Regionen in Europa umgesetzt werden. Im Zuge dieses Wandels wurde der Ausschuss der Regionen gegründet, um lokale und regionale Vertreter in die politischen Prozesse miteinzubeziehen.

Der Ausschuss der Regionen (AdR) ist die jüngste Institution der EU. Er wurde durch den Vertrag von Maastricht ins Leben gerufen und nahm im März 1994 seine Arbeit auf. Die Arbeit des AdR beruht im Kern auf der Beratung anderer EU-Institutionen. Insbesondere ist hier die Europäische Kommission zu nennen. Seit dem Vertrag von Amsterdam ist auch das Europäische Parlament verpflichtet, den Ausschuss in Fragen, die regionale Interessen berühren, anzuhören. Im Einzelnen sind dies die Bereiche Bildung, Kultur, Gesundheit, transeuropäische Netze sowie wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt. Durch das In-Kraft-Treten des Vertrages von Amsterdam wurde die Pflicht zur Anhörung des AdR auf weitere Politikbereiche erweitert. In allen weiteren Themenfeldern kann der Ausschuss nach eigenem Ermessen der Politiker angehört werden. Davon bleibt unberührt, dass der AdR auch die Möglichkeit hat, eigene Initiativstellnahmen und EntschlieÙungen zu verabschieden.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Homepage des Europäischen Rechnungshofes: <http://www.eca.eu.int> (Stand: 22.08.2003)

<sup>3</sup> Weidenfeld/Wessels 2002

Derzeit setzt sich der Ausschuss der Regionen aus 222 Vertretern von Regionen und Kommunen der Mitgliedstaaten zusammen, die sich regelmäßig am Sitz des AdR in Brüssel treffen.<sup>4</sup> Im Zuge der EU-Erweiterung wird die Anzahl der Mitglieder des AdR auf maximal 350 ansteigen.<sup>5</sup>

Die zweite beratende Institution in der Europäischen Gemeinschaft ist der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA). Als Vertreter von sozialen und ökonomischen Interessen verfolgt der WSA zwei Aufgaben. Zum einen partizipiert er durch Stellungnahmen beratend am Gesetzgebungsverfahren innerhalb der Europäischen Union, und zum anderen sollen seine Mitglieder durch ihre Fachkompetenz zur Entscheidungsfindung in der EU beitragen. Der WSA wurde 1957 im Zuge der Römischen Verträge gegründet. Im Institutionengefüge der EU spielt der WSA nur eine Statistenrolle. Ob seine Stellungnahmen berücksichtigt werden oder nicht, kann letztlich nicht kontrolliert werden. Daraus resultiert die Tatsache, dass Lobbyisten vermehrt versuchen, direkt bei der Europäischen Kommission oder bei Europa-Abgeordneten vorstellig zu werden, um dort Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen. Dem WSA gehören 222 Mitglieder (in Zukunft bis zu 350 Mitglieder) an. Die Mitglieder sind in drei Gruppen organisiert: Arbeitgeber, Arbeitnehmer und verschiedene Interessen. Die Ausschussmitglieder haben sich hohe Ziele gesteckt: „Der Ausschuss verhilft der Zivilgesellschaft zu mehr Wissen über Europa, bringt ihr das europäische Einigungswerk näher und veranlasst sie, sich stärker darin zu engagieren (...)“<sup>6</sup>, heißt es in einer Selbstdarstellung des WSA.

### **Europäisches Parlament, Kommission und Ministerrat – ist das alles?**

„Bei der künftigen europäischen Verfassung geht es um drei zentrale Aspekte. [...] [E]s [geht] um ein Mehr an Transparenz, an Bürgernähe und an Demokratie in Europa“, so definierte Bundesaußenminister Joschka Fischer aus seiner Sicht am 26. Juni 2003 im Deutschen Bundestag in Berlin die Kernziele einer europäischen Verfassung. Diese Ziele wurden jedoch nicht von Joschka Fischer festgelegt, sondern bereits einige Zeit zuvor, während des Gipfels von Laeken. Bürgernähe und Transparenz,

<sup>4</sup> Weidenfeld 2002, 340 f.

<sup>5</sup> Informationen zur politischen Bildung: Europäische Union. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2003.

<sup>6</sup> Homepage des Wirtschafts- und Sozialausschusses: [http://www.esc.eu.int/pages/memo\\_ces\\_de.pdf](http://www.esc.eu.int/pages/memo_ces_de.pdf) (23.08.2003)

das sind die zwei Schlagwörter, auf die es in Zukunft ankommen wird. Diese Forderungen müssen sich vor allem die europäischen Institutionen, wie das Europäische Parlament, die Kommission und der Ministerrat, auf die Fahnen schreiben. In den vergangenen Jahren haben die Mandatsträger und die Verantwortlichen ihre Hausaufgaben gemacht: Moderne Homepages<sup>7</sup> in peppigen Farben mit allerhand Informationsmaterial beweisen im Medienzeitalter mehr Transparenz und Bürgernähe. Auch in TV, Radio und Zeitung ist die EU als Thema nicht mehr wegzudenken. Ob die Europäer diese Angebote auch wahrnehmen, bleibt abzuwarten. Hoffnung macht das von der Europäischen Union herausgegebene Eurobarometer, in dem sich mehr als zwei Drittel aller Deutschen dafür aussprechen, dass die Wahlen zum Europäischen Parlament für sie persönlich eine große Bedeutung haben.<sup>8</sup>

Europäisches Parlament, Kommission und Ministerrat – ist das alles? Die Antwort lautet „Nein!“. Der institutionelle Aufbau der EU umfasst weit mehr als die drei genannten Institutionen. Zwar geben 73 % der Menschen in der Europäischen Union an, von der EZB schon etwas gehört zu haben (beim Rechnungshof liegt diese Zahl bei 48 %), aber meistens geht das Wissen bei der europäischen Bevölkerung nicht über die Grundlagen hinaus – Zusammenhänge und Hintergründe fehlen.

Die Europäische Zentralbank, der Europäische Rechnungshof, der Ausschuss der Regionen sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss sind wichtige Bausteine des „Fundaments“ der EU. Worin sind die Ursachen und Gründe für ihren geringen Bekanntheitsgrad zu sehen bzw. den Bekanntheitsgrad ihrer genauen Zuständigkeiten?

### **Bürgernähe und Transparenz – was wird aus der Umsetzung?**

Viel und wenig zu gleich, denn: „Papier ist geduldig.“ Was nutzen detaillierte Selbstdarstellungen im Internet oder in gedruckter Form, wenn sich die Bürger Europas dafür nicht interessieren? Da können Monatsberichte, Organigramme oder Kontaktformulare noch so schön gestaltet sein – letztendlich geht es darum, die Menschen zu begeistern, auch für zunächst abstrakt erscheinende Themen wie die Europäische Wirtschaftspolitik oder die Rolle von Lobbyisten in der EU. Hierbei gilt es,

<sup>7</sup> Vgl.: <http://europa.eu.int/>, <http://www.ecb.int/> und <http://www.europarl.de/> (30.11.2003)

<sup>8</sup> Standard Eurobarometer 59, Juli 2003, [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/)

auf eine einfache und verständliche Ausdrucksweise bei der Vermittlung von komplexen Zusammenhängen zu achten. Doch bevor die angesprochenen EU-Organe ihren eigenen institutionellen Aufbau unter die Lupe nehmen können, ist die Stellung im Gesamtgefüge der EU zunächst viel wichtiger.

„Wir müssen den Grundsatz der Bürgernähe hervorheben und den AdR zu Europas Sprachrohr auf lokaler und regionaler Ebene machen“, so formulierte Romano Prodi, gegenwärtiger Präsident der Europäischen Kommission, seine Vorstellungen für einen AdR der Zukunft. Diese Prämisse steht jetzt auch in der Verfassung. Die von Prodi angesprochene Bürgernähe findet sich vor allem als allgemein formuliertes Ziel in Artikel 46 unter der Überschrift „Grundsatz der partizipativen Demokratie“ wieder. Hier werden die Bürger der Europäischen Union als Partner der EU-Organe genannt. Dieser Schritt ist wichtig und eine elementare Voraussetzung dafür, die Bürger zu begeistern und zu einer Beteiligung am politischen Leben innerhalb der Gemeinschaft aufzufordern. Dieser Schritt stärkt die Rolle des AdR insofern, dass sich die Bürger primär natürlich die Einrichtung als Ansprechpartner suchen werden, die ihrem persönlichen Alltag am nächsten steht. Und das sind nun mal die Mitglieder des AdR, die – zugegebenermaßen – natürlich derzeit noch weniger bekannt sind als die Abgeordneten des Europäischen Parlaments.

Ein zweiter wichtiger Schritt in Bezug auf die Stärkung des AdR ist die Tatsache, dass diese EU-Institution in der nun vorliegenden Europäischen Verfassung eine neue Stellung erhalten hat. Erstmals wird der AdR vor dem Wirtschafts- und Sozialausschuss genannt. Nun könnten böse Zungen behaupten, dies spiele keine Rolle. Doch gerade diese Feinheit zeigt, dass sich die Wertvorstellungen der Verantwortlichen auf EU-Ebene geändert haben: Weg von reinen wirtschaftlichen Interessen, die in der Vergangenheit einmal zu den Hauptmotiven des europäischen Gedankens zählten, hin zu einem neuen Schwerpunkt, nämlich zu den europäischen Bürgern. Fahrlässigerweise haben die Verantwortlichen im Konvent darauf verzichtet, dem AdR ein Klagerecht einzuräumen, wenn seine Stellungnahmen nicht berücksichtigt werden. Dies wurde vor allem vom AdR selbst immer wieder gefordert. Somit bleibt es in der Verfassung bezüglich des AdR bei ein paar kleinen „Reförmchen“ – mehr Einfluss erhält der Ausschuss aber nicht.

**Wirtschafts- und Sozialausschuss – Stärkung? Fehlanzeige!**

Aufgrund der Tatsache, dass in der EU vieles vom Geld abhängt, dürfen wirtschaftliche Zielvorstellungen nicht außer Acht gelassen werden. Durch die immer engere Vernetzung der Kapitalmärkte ist eine Koordination beziehungsweise eine umfassende Beratung der politischen Entscheidungsträger in komplexen wirtschaftlichen Fragen unabdingbar. Hinzu kommt ein gesteigerter Beratungsbedarf in Bezug auf sozialpolitische Fragen. Dieses Päckchen an Arbeit hatte in den vergangenen 47 Jahren der Wirtschafts- und Sozialausschuss zu tragen und wird es in Zukunft in immer stärkerem Maße schultern müssen. Der WSA hat in den vergangenen Jahren verstärkt dafür gekämpft, dass seine Aufgaben klar und deutlich in der Verfassung definiert werden. Nicht zuletzt deshalb, weil dem Anspruch bürgernah und transparent zu agieren, voll entsprochen wird. Doch in dem dicken Bündel an Artikeln in der Verfassung ist von den Forderungen nicht viel übrig geblieben. Im Kreuzfeuer der Kritik steht Artikel 297 des dritten Teiles.<sup>9</sup> Die Mitglieder des WSA hätten sich gewünscht, dass dort nicht nur steht, wie das Präsidium zu wählen ist oder dass es eine Geschäftsordnung für ihr Gremium gibt. Wichtiger wäre es gewesen, dass der WSA beispielsweise die gesetzgebenden und ausführenden Organe der Union bei der Ausgestaltung der Politik unterstützt und zusätzlich das außenpolitische Handeln der Union durch einen intensiven Kontakt mit den Organisationen der Zivilgesellschaft von Drittländern und außereuropäischen Staatengruppen mitträgt. Fast könnte man unterstellen, dass hier bewusst auf einen klaren Kompetenzzuschnitt verzichtet wurde, um die Einflussmöglichkeiten des WSA weiter auf kleiner Flamme „zu kochen“. Trotzdem gibt es auch positive Signale. Neu ist, dass in der vorliegenden Verfassung erstmals festgeschrieben wird, dass die Vertreter des WSA aus allen Bereichen der Zivilgesellschaft kommen sollen. In den zurückliegenden Jahren wurde kaum differenziert und nur von Vertretern sozialer und ökonomischer Interessen gesprochen. In Zukunft sollen die Vertreter des WSA auch aus den Bereichen „staatsbürgerliches Engagement, Beruf und Kultur“ kommen. Die Fixierung dieser Prämisse in einer Verfassung zeigt auch hier ganz

<sup>9</sup> Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss; Unterausschuss „Europäischer Konvent“: Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses für die Regierungskonferenz 2003. Brüssel, 24. September 2003.

deutlich den Willen zur Reform und zur Bereitschaft, mehr gesellschaftliche Gruppen in Entscheidungsprozesse einzubinden und somit an der EU als Ganzes zu beteiligen.

### **Europäische Zentralbank – eine Institution auf Erfolgskurs**

Starkes Engagement in Bezug auf alle Angelegenheiten, die das liebe Geld betreffen, hat in den zurückliegenden Jahren auch die EZB gezeigt. Aufgrund der Tatsache, dass Integration zwangsläufig immer etwas mit Geld zu tun hat, darf in der Verfassung selbstverständlich auch die „Währungshüterin der EU“ nicht zu kurz kommen. Im wahrsten Sinne des Wortes hat sich durch die vorgelegte Verfassung bei der EZB nicht viel geändert. Viel mehr gilt die Devise: „Never change a running system.“ Durch ihre erfolgreiche Arbeit hat die EZB bewiesen, dass sie über gefestigte Strukturen verfügt. Artikel 29 unterstreicht nochmals ihre wesentlichen Eigenschaften: Unabhängigkeit, insbesondere ihre finanzielle Unabhängigkeit, ihre Rechtspersönlichkeit und ihre Rechtssetzungsbefugnis, insbesondere ihre Befugnis, rechtlich bindende Rechtsakte zu erlassen.<sup>10</sup> Doch die Väter der Verfassung haben Verwirrung in Bezug auf den institutionellen Status der EZB verursacht. In der Verfassung steht die EZB unter „Sonstige Organe“. Dies erscheint zunächst auch richtig und konsequent, damit die Unabhängigkeit der EZB klar verdeutlicht wird. Dennoch wäre mehr Fingerspitzengefühl erforderlich gewesen. Damit der institutionelle Status der EZB noch klarer wird, wäre es sinnvoll gewesen, in einem zweiten Schritt die Überschrift des Titels IV in „Der institutionelle Rahmen der Union“ zu ändern. Diese Formulierung hätte alle institutionellen Einrichtungen, nämlich die Organe der Union sowie die EZB, den Rechnungshof und die beratenden Einrichtungen, umfasst. Ein Mangel an sprachlichem Feinschliff, der in Zukunft noch für Verwirrung sorgen könnte. Darüber hinaus muss sich auch die EZB den Herausforderungen der EU-Erweiterung zum 01.05.2004 stellen. Inwieweit dieser Zuwachs interne Reformen der EZB mit sich bringt, müssen Trichet & Co. selbst entscheiden. Dies sind Strukturveränderungen, die nicht in eine Verfassung gehören.

---

<sup>10</sup> Amtsblatt der Europäischen Union: Europäische Zentralbank. Stellungnahme der Europäischen Zentralbank vom 19.09.2003 auf Ersuchen des Rates der Europäischen Union zum Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa.

### **Die Europäische Union ist unsere Zukunft**

Auch beim Rechnungshof hat die Verfassung nichts wesentlich Neues hervorgebracht. Unerbittlich haben seine 15 auf sechs Jahre ernannten Mitglieder die Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union der letzten Jahre akribisch geprüft und werden dies auch weiterhin tun. Neu ist, dass die Anzahl der Mitglieder im Zuge der Erweiterung ansteigen wird. Die Verfassung sieht vor, dass auch in Zukunft ein Staatsangehöriger pro Mitgliedstaat der Institution angehören soll.

Um die Diskussion über die Rolle der beratenden EU-Institutionen sowie der Europäischen Zentralbank und dem Europäischen Rechnungshof auf den Punkt zu bringen, bleibt festzuhalten, dass die Mitglieder des EU-Konvents versucht haben, die genannten Institutionen mehr in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit zu lenken und sie von ihrem „blassen“ Erscheinungsbild zu befreien. Kern der Arbeit war es, die nötigen Weichen für die Erweiterung und die Zukunft der EU zu stellen. Wenn das gelungen ist, und das wird man erst in den nächsten Jahren feststellen, dann ist die Europäische Union auf dem Weg, Bürgernähe und Transparenz zu erreichen, ein gutes Stück weitergekommen. Dazu sind Artikel in einer Verfassung sehr wichtig, aber sie können den Bürgern nicht die Arbeit abnehmen, sich mit den Institutionen der Europäischen Union auseinander zu setzen; und dazu zählen eben nicht nur Europäisches Parlament, Kommission, Europäischer Rat und Ministerrat, sondern auch die hier beschriebenen Institutionen. Eine spannende Reise in die Politik, die sich durchaus lohnt.

**Literatur:** Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.) (2003): Informationen zur politischen Bildung. Europäische Union – Bonn. □ Scheller, Hanspeter K. (2000): Die Europäische Zentralbank – Frankfurt/M. □ Weidenfeld, Werner (2002): Das politische System der EU, in: ders. (Hrsg.): Europa-Handbuch – Bonn, S. 329–347. □ Weidenfeld, Werner (Hrsg.) (2002): Europa-Handbuch – Bonn. □ Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2002): Europa von A bis Z – Bonn.

## AUSÜBUNG DER ZUSTÄNDIGKEITEN DER UNION – GEMEINSAME BESTIMMUNGEN

### Artikel 32: Die Rechtsakte der Union

Auch die besten Handwerker können ohne das richtige Werkzeug keine gute Arbeit abliefern. Artikel 32 ff. erlauben einen Blick in den Werkzeugkasten der Institutionen der EU. Sie beschreiben deren Möglichkeiten, aus politischem Willen europäisches Recht werden zu lassen:

<i>Bezeichnung</i>	<i>Beschreibung</i>	<i>Beispiel</i>
<b>Europäisches Gesetz</b>	Rechtlich <i>allgemein verbindlicher Gesetzgebungsakt</i> mit allgemeiner Geltung und <i>direkter Wirkung für jedermann</i> (früher: Verordnung)	EU-Verordnung zur beschleunigten Einführung von Doppelhüllen-Tankern <sup>1</sup> → Verbot von Tankern wie der „Prestige“ bis 2015
<b>Europäisches Rahmengesetz</b>	Rechtlich <i>hinsichtlich seines Ziels verbindlicher Gesetzgebungsakt</i> , die Mitgliedstaaten wählen Form und Mittel seiner Umsetzung (früher: Richtlinie)	EU-Richtlinie zum Urheberrecht in der Informationsgesellschaft <sup>2</sup> → führte in Deutschland zu der umstrittenen Novelle des Urheberrechtsgesetzes <sup>3</sup>
<b>Europäischer Beschluss</b>	Rechtlich <i>verbindlicher Rechtsakt ohne Gesetzescharakter</i> von allgemeiner oder beschränkter Geltung. Dient hauptsächlich der Kommission als Verwaltungsinstrument. <sup>4</sup>	Europäischer Beschluss der Kommission über die Zulässigkeit von Staatsbeihilfen (Subventionen) <sup>5</sup>

<sup>1</sup> [http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/2002/de\\_2002R0417\\_do\\_001.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/2002/de_2002R0417_do_001.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/2001/de\\_2001L0029\\_do\\_001.pdf](http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/2001/de_2001L0029_do_001.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.bmj.bund.de/images/11650.pdf>

<sup>4</sup> Vgl. Artikel 34.

<sup>5</sup> Vgl. Artikel III-57.

<b>Bezeichnung</b>	<b>Beschreibung</b>	<b>Beispiel</b>
<b>Europäische Verordnung</b>	<i>Rechtsakt ohne Gesetzescharakter</i> mit allgemeiner Geltung. Dient v.a. der <i>Durchführung von Gesetzgebungsakten</i> . Es sind (wie beim Gesetz) allgemeine Verbindlichkeit und direkte Wirkung möglich, aber auch (wie beim Rahmengesetz) Verbindlichkeit im Hinblick auf das zu erreichende Ziel. Darf <i>dem zugrunde liegenden Gesetzgebungsakt nicht widersprechen</i> . <sup>6</sup>	Europäische Verordnung über Beihilfen für benachteiligte landwirtschaftliche Betriebe <sup>7</sup>
<b>Empfehlungen und Stellungnahmen</b>	Nur politisch, <i>nicht rechtlich verbindliche Rechtsakte</i> der Institutionen <sup>8</sup>	Stellungnahme des EU-Parlamentes zur Unterstützung von Gentechnik in der Landwirtschaft

In der täglichen Praxis kommen viele hier nicht vorgesehene Rechtsakte vor (sog. *atypische Rechtsakte*, z.B. Entschließungen, Schlussfolgerungen usw.). Dies ist grundsätzlich erlaubt, um die Flexibilität der europäischen Institutionen nicht zu gefährden. Die *Gesetzgebung* darf jedoch nicht davon betroffen sein. Die Transparenz des Verfahrens geht hier der Flexibilität der beteiligten Organe vor.

### Artikel 33: Gesetzgebungsakte

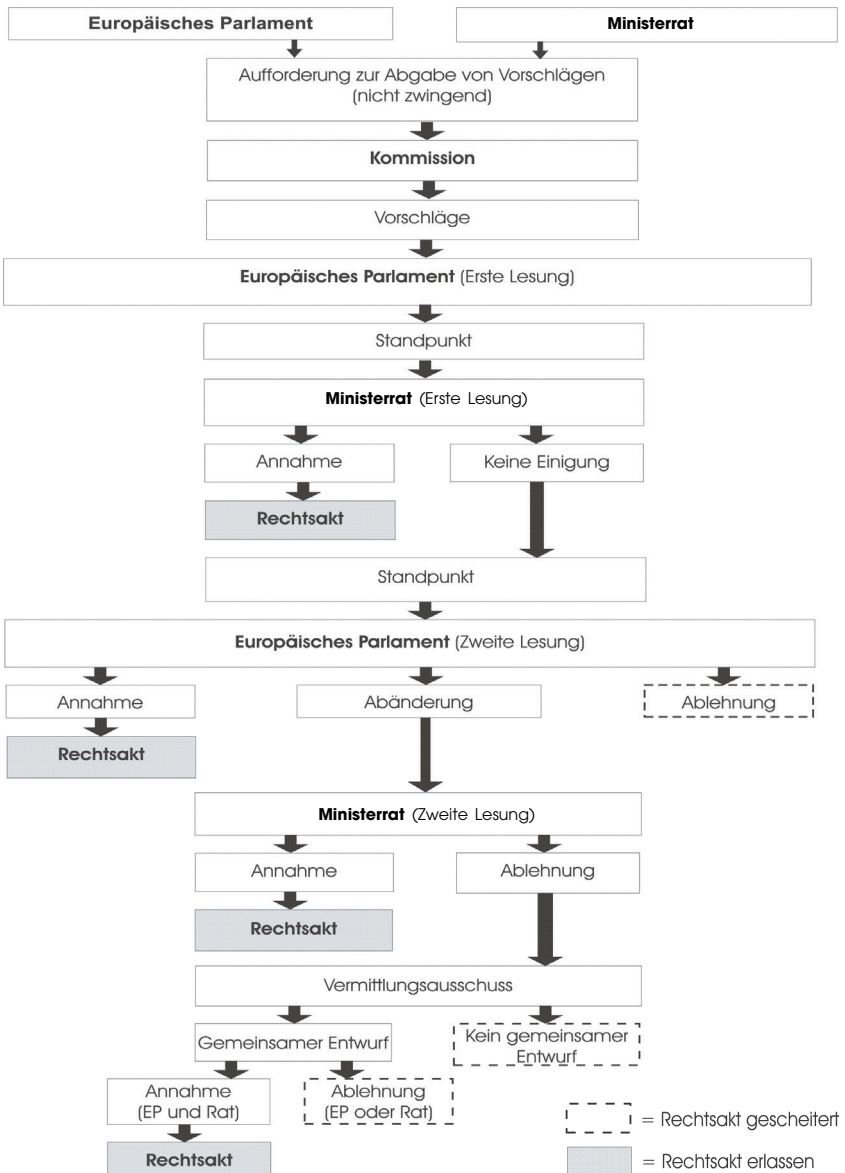
Der Artikel beschreibt das *Verfahren* der Gesetzgebung (gilt nur für Europäische Gesetze und Rahmengesetze): Das so genannte *Mitentscheidungsverfahren*<sup>9</sup> ist das *Regelverfahren* der europäischen Gesetzgebung. Ministerrat und Parlament erlassen Europäische Gesetze und Rahmengesetze gleichberechtigt auf Initiative der Kommission. Das Mitentscheidungsverfahren umfasst insgesamt eine, zwei oder (nach einem Vermittlungsverfahren) drei Lesungen:

<sup>6</sup> Vgl. Artikel 34 ff.

<sup>7</sup> Vgl. Artikel III-126.

<sup>8</sup> Vgl. Artikel 34.

<sup>9</sup> Vgl. Artikel III-302.



Es gibt auch Ausnahmen vom „Vorschlagsmonopol“ der Kommission: Zum Beispiel können Rechtsakte auch auf Initiative eines Viertels der Mitgliedstaaten erlassen werden.<sup>10</sup> Die Regel der Mitentscheidung kennt ebenfalls viele Ausnahmen. Deshalb erklärt Absatz 2 *besondere Gesetzgebungsverfahren* für zulässig.

### Artikel 34: Rechtsakte ohne Gesetzescharakter

Europäische Verordnungen und Beschlüsse werden nach dem Prinzip der *Gewaltenteilung*, vor allem von Organen mit *exekutiven* Befugnissen, erlassen: Kommission und Ministerrat. Weitere Vorschriften enthalten die Einzelheiten darüber, in welchen Fällen sie zu erlassen sind.<sup>11</sup> Artikel 34 enthält außerdem Bestimmungen über die Zulässigkeit von *Empfehlungen*. Die *Stellungnahme* ist nicht erwähnt, steht aber *allen Institutionen* als Instrument zur Verfügung.

### Artikel 35: Delegierte Verordnungen

Hier wird eine neue Art von Rechtsakt eingeführt: die Delegierte Verordnung. Der Kommission kann die Befugnis übertragen werden, eine solche Delegierte Verordnung zur *Ergänzung* oder *Änderung* bestimmter *nicht wesentlicher Vorschriften* eines Gesetzgebungsaktes zu erlassen. Das heißt, vom Gesetzgeber wird erwartet, sich auf das Wesentliche zu beschränken. Die Regelung technischer Detailfragen kann (und soll) er der Kommission überlassen. Natürlich muss dabei die Balance zwischen den gesetzgebenden Organen und der Kommission gewahrt bleiben. Darum gilt, dass die *Grenzen* der Übertragung immer aus den zugrunde liegenden Gesetzen und Rahmengesetzen hervorgehen müssen. Der so genannte *Wesentlichkeitsvorbehalt* besagt: die grundlegenden Bestimmungen eines Gesetzgebungsakts darf nur der Gesetzgeber selbst festlegen. Die Kommission darf nicht an die Stelle des Gesetzgebers treten (Gewaltenteilung!), sie soll ihn lediglich *ergänzen*. Um die Ausübung der übertragenen Befugnisse *kontrollieren* zu können, gibt Absatz 2 dem Gesetzgeber zwei Instrumente an die Hand: *Widerrufsrecht* und *Schweigefrist*. Das *Widerrufs- oder Evokationsrecht* besagt, dass der Gesetzgeber sich in dem zugrunde liegenden Rechtsakt vorbehalten kann, die *Übertragung von Befugnissen zu widerrufen*. Dies könnte etwa dann der Fall sein, wenn diese Befugnisse überschritten werden oder es um Fragen geht, die sich als politisch sehr heikel erweisen. Die *Schweigefrist* macht das Inkraft-Treten einer Delegierten Verordnung von der *stillschweigenden Zustimmung von Ministerrat und Parlament* abhängig. Nur wenn keines der beiden Organe innerhalb einer vorher festgelegten Frist widerspricht, tritt die Delegierte Verordnung in Kraft.

<sup>10</sup> Artikel III-165

<sup>11</sup> Vgl. Artikel 36.

**Artikel 36: Durchführungsrechtsakte**

Gesetze und Rahmengesetze bedürfen zu ihrer Umsetzung in die „Praxis“ meistens weiterer Rechtsakte, so genannter *Durchführungsrechtsakte*. Artikel 36 legt hierfür die *allgemeine Regel* fest, wonach diese Rechtsakte *von den Mitgliedstaaten* erlassen werden (nach Maßgabe ihrer jeweiligen Rechtsordnung). Absatz 2 benennt die häufige *Ausnahme* von dieser Regel. Erweist sich eine *Durchführung durch die Union* als *sinnvoll*, können durch die zugrunde liegenden Rechtsakte *der Kommission* (in Ausnahmefällen, etwa der GASP, auch dem Ministerrat) *Durchführungsbefugnisse übertragen werden*. Diese Befugnisse werden in der Form von (Durchführungs-)Verordnungen und (Durchführungs-)Beschlüssen ausgeübt. Natürlich muss die Kommission dabei *kontrolliert* werden. Das zu diesem Zweck anzuwendende Verfahren legt die Verfassung noch nicht fest: Ein Europäisches Gesetz wird später eine Regelung treffen.

**Artikel 37: Gemeinsame Grundsätze für die Rechtsakte der Union**

Dieser Artikel ermahnt die Organe, den so genannten *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* zu berücksichtigen. Der besagt, dass Zweck und Mittel der Rechtssetzung in angemessener Relation zueinander stehen müssen (die EU soll keine Kanonen auffahren, um auf Spatzen zu schießen). Ferner enthält Artikel 37 den Grundsatz, dass Rechtsakte *nicht ohne eine Begründung* erfolgen sollen. Jeder Bürger muss verstehen können, warum ein bestimmter Rechtsakt ergeht.

**Artikel 38: Veröffentlichung und In-Kraft-Treten**

Artikel 38 enthält detaillierte Formvorschriften, welche für die Gewährleistung der Rechtssicherheit von Bedeutung sind (zum Beispiel wann genau ein Rechtsakt in Kraft tritt).

**Es gibt nichts Komplizierteres als eine Vereinfachung**

„Die Union muss demokratischer, transparenter und effizienter werden.“ Im Geiste der Erklärung von Laeken<sup>12</sup> arbeitete die Arbeitsgruppe IX „Vereinfachung der Verfahren“ des Konvents an Vorschlägen zur Reform der verschiedenen Handlungsformen der Union. Man war sich einig: Das System der Union war für den Bürger kaum verständlich.<sup>13</sup> Seine Undurchschaubarkeit stellte einen hässlichen Makel für das Demokratie-

<sup>12</sup> <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf>

<sup>13</sup> Schlussbericht der Gruppe IX „Vereinfachung“ (CONV 424/02), S. 1.

niveau der Gemeinschaft dar. Wie sollte der Bürger eine Union *kritisieren* und *kontrollieren* können, wenn ihre zahlreichen Rechtsakte und Rechtsetzungsverfahren für ihn nicht nachvollziehbar waren?<sup>14</sup> An diesem Punkt setzte die Gruppe an und gelangte schnell zu der Feststellung: „Es gibt nichts Komplizierteres als eine Vereinfachung.“

Die künftigen Verfahren sollen dem dreifachen Anspruch der Erklärung von Laeken gerecht werden. Das erreichte Maß an *Demokratie*, *Transparenz* und *Effizienz* ist somit der Indikator für den Erfolg des Verfassungsvertrages. Dieser Erfolg ist an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft: Die rechtlich-politische Wirkung jedes Rechtsaktes muss seiner demokratischen Legitimität entsprechen (eine Selbstverständlichkeit). Da die nationalen Regierungen diese Legitimität nur begrenzt vermitteln können, sind demnach vor allem das Europäische Parlament und die nationalen Volksvertretungen bei der Rechtsetzung stärker zu berücksichtigen. Die verschiedenen Rechtsakte müssen darüber hinaus im Sinne des Grundsatzes der Gewaltenteilung einer klaren Hierarchie unterworfen sein. Die zum Erlass von Rechtsakten vorgesehenen Verfahren müssen durchschaubar und effizient sein und eine deutliche Trennung von legislativen und exekutiven Akten erkennen lassen. Verantwortlichkeit muss klar zugeordnet werden können, wenn die Union für den Bürger ein Gesicht bekommen soll.<sup>15</sup>

### **Alter Wein in neuen Schläuchen**

Welche Neuerungen bringt vor diesem Hintergrund der Verfassungsvertrag? Die Anzahl der Rechtsetzungsinstrumente der Union wurde von ehemals fünfzehn auf sechs reduziert. Das allein ist bereits ein Erfolg. Bessere *Überschaubarkeit* ist ein erster Schritt zu größerer *Durchschaubarkeit*. Einen schalen Beigeschmack hinterlässt nach Durchsicht des dritten Verfassungsteils allerdings die große Zahl von unterschiedlichen (Rechtsetzungs-)Verfahren, die im ersten Teil nicht definiert sind. Vor allem in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik hat man diesbezüglich auf *Übersichtlichkeit* weitgehend verzichtet.

Die *terminologischen Änderungen* (Umbenennung von Verordnung und Richtlinie in Gesetz und Rahmengesetz) sind zwar vor allem kosmeti-

<sup>14</sup> Vgl. Sobotta 2001, 79 f.

<sup>15</sup> Vgl. Feus 2001, 55 f.

scher Natur. Allerdings sind sie der sprachliche Schlüssel zu einem besseren Verständnis von Art und Wirkung des jeweiligen Rechtsaktes. Wer wusste in der Vergangenheit schon um die weitreichende Wirkung einer EU-Verordnung?<sup>16</sup> Von der Wirkung eines „Gesetzes“ hat der Bürger in der Regel eine deutlichere Vorstellung.

Die bessere *Unterscheidbarkeit* von Rechtsakten mit und solchen ohne Gesetzescharakter erleichtert die Orientierung in der europäischen Normenhierarchie ganz erheblich. Im nationalen Recht der Mitgliedstaaten lässt sich in der Regel deutlich abgrenzen, was unter die Legislative und was unter die Exekutive fällt. Dies war für den Bereich des europäischen Rechts in Anbetracht der Besonderheiten des institutionellen Systems der Union bislang eher schwierig. Diese Besonderheiten bleiben zwar im Wesentlichen erhalten. Künftig wird man jedoch leichter erkennen können, ob ein Organ beim Erlass eines Rechtsaktes legislative oder exekutive Befugnisse wahrnimmt. Es wird damit besser als vorher möglich sein, die demokratische Legitimität eines bestimmten Rechtsaktes abzuschätzen.

Diese *Kategorisierung* der Rechtsakte bringt aber nicht nur Fortschritte: So wäre eine Unterscheidung von Delegierter Verordnung und Europäischer Verordnung wünschenswert gewesen. Der in Artikel 34 enthaltene Verweis auf Artikel 35 definiert die delegierte Verordnung als Unterfall der Europäischen Verordnung. Diese Sichtweise darf angesichts des gesetzesähnlichen Charakters der Delegierten Verordnung jedoch bezweifelt werden. Schon die Bezeichnung „Delegierte Verordnung“ ist unglücklich gewählt und dem Laien kaum zu vermitteln.

### Eine Frage des Stils

Grundsätzlich gilt, dass ein Verfassungstext sich auf die Wesenszüge einer Rechtsordnung konzentrieren sollte.<sup>17</sup> Das beschränkte *Verbot atypischer Rechtsakte* in Artikel 32 ist dort überflüssig und stiftet unnötig Verwirrung.<sup>18</sup> Natürlich muss der Gesetzgeber davon abgehalten werden, durch irreführende Rechtsakte die Transparenz des Gesetzgebungsver-

<sup>16</sup> Vgl. bereits Hoffstetter 1974, 306.

<sup>17</sup> Vgl. Peters 2001, 44 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Fischer, K. 2003 – Der Verfasser leitet aus Artikel 32 Absatz 2 den irrigen Schluss ab, atypische Rechtsakte seien insgesamt unzulässig.

fahrens zu gefährden. Das Verbot wäre aber in den Geschäftsordnungen von Parlament und Rat besser aufgehoben.<sup>19</sup>

An anderer Stelle hätte man sich die Verfassung ausführlicher gewünscht. So verweist Artikel 37 nur auf den Grundsatz der *Verhältnismäßigkeit*. Eine Klarstellung hätte aber auch hinsichtlich des ebenfalls in Artikel 9 festgeschriebenen *Subsidiaritätsprinzips* erfolgen sollen. Als Richtschnur des Handelns der Union strahlt auch dieses Prinzip selbstverständlich auf den Bereich der Rechtsetzung innerhalb der Verfassung aus. Die Grundsätze von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit sind bei der Auswahl eines Rechtsaktes gleichermaßen zu wahren.

### **Das Mitentscheidungsverfahren – Ausnahmen bestätigen die Regel?**

Artikel 33 definiert das *Mitentscheidungsverfahren* endlich als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“. Das führt zu einer nachhaltigen Demokratisierung der europäischen Rechtsetzung<sup>20</sup> und ist ein substanzieller Erfolg für das Europäische Parlament. Die absolute Anzahl der Bereiche, in denen das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden ist, erhöht sich mit dem Verfassungsvertrag von 45 auf über 80. Es hat sich gezeigt, dass die verstärkte Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens seit den Verträgen von Amsterdam und Nizza nicht zu einer Verlangsamung oder Blockade, sondern im Gegenteil zu einer Beschleunigung der Gesetzgebung geführt hat.<sup>21</sup> Mehr Demokratie führt also nicht zu einem Verlust von Handlungsfähigkeit. Das Europäische Parlament hat sich als effizienter Gesetzgeber bewährt. Darüber hinaus war der Schritt zu einem „einheitlichen“ europäischen Gesetzgebungsverfahren unverzichtbar, um der Europäischen Union im Sinne des Mandats von Laeken ein Gesicht zu geben.

Enttäuschend ist die noch immer verhältnismäßig hohe Zahl von *Ausnahmen* von der Regel der Mitentscheidung. Der dritte Verfassungsteil kennt allerdings über 30 solcher Abweichungen. Weniger Ausnahmen trügen ohne Zweifel dazu bei, den Regelcharakter des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens zu stärken.

<sup>19</sup> Vgl. Artikel 7 der Geschäftsordnung des Rates.

<sup>20</sup> Vgl. Fischer 2001, 72 ff.

<sup>21</sup> Vgl. Maurer 2003, 29.

**Delegierte Rechtsakte – eine Gefahr für die Gewaltenteilung?**

Die Verfassung führt mit der „Delegierten Verordnung“ einen völlig neuen Rechtsakt in die europäische Normenhierarchie ein. Hintergrund ist die häufig geäußerte *Kritik* an der überbordenden Detailliertheit, der mangelnden Flexibilität und der Langsamkeit der gemeinschaftlichen Gesetzgebung.<sup>22</sup> Woher kam die Detailversessenheit? Der Gesetzgeber hatte bisher nur die Möglichkeit, einen von ihm erlassenen Rechtsakt in allen Einzelheiten selbst zu regeln oder diese Regelung der Kommission zu übertragen, als ob es sich dabei um Durchführungsmaßnahmen handeln würde.<sup>23</sup>

Das soll sich nun ändern: Wenn der Gesetzgeber (Parlament und Rat) die Kommission zum Erlass einer Delegierten Verordnung ermächtigt, stehen ihm die Kontrollmöglichkeiten des Artikels 35 zur Verfügung (Widerrufsrecht und Schweigefrist). Vor allem die Schweigefrist soll zu einer engen Abstimmung der Kommission mit den gesetzgebenden Organen beim Erlass Delegierter Verordnungen führen und auf diese Weise die demokratische Legitimität ihrer Rechtsetzung stärken.

Die Delegierte Verordnung ist allerdings mit einem schwerwiegenden Grundproblem behaftet: Durch sie wird die Kommission zu einer Art „Ersatzgesetzgeber“. Daran ändert auch die Bezeichnung „Verordnung“ nichts. Es werden schließlich Kompetenzen des Gesetzgebers übertragen – die Kommission soll über den *Inhalt* eines Gesetzgebungsaktes bestimmen (Legislative). Das ist etwas anderes als die Durchführung und Konkretisierung eines Gesetzgebungsaktes im Wege der „normalen“ Durchführungsverordnung (Exekutive). Gibt man aber die klare Trennung von exekutiven und legislativen Rechtsakten auf, drängt sich eine Frage auf: Worin soll der materielle Unterschied zwischen bindenden Rechtsakten ohne Gesetzescharakter und europäischen Gesetzgebungsakten eigentlich liegen?

Fraglich ist darüber hinaus, welchen Gehalt der in Artikel 35 festgeschriebene *Wesentlichkeitsvorbehalt* haben soll. Der Begriff der Wesentlichkeit lässt viel Raum für Interpretationen. Vermutlich wird er erst durch die künftige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes feste Konturen gewinnen. Der Vorbehalt soll wohl sicherstellen, dass zumin-

<sup>22</sup> Vgl. Fischer, T. 2003.

<sup>23</sup> Artikel 202 EG-Vertrag

dest grundlegende Wertentscheidungen für einen bestimmten Bereich Sache des gemeinschaftlichen Gesetzgebers bleiben und nicht der Administration überlassen werden können.<sup>24</sup>

### Es gibt Komplizierteres als eine Vereinfachung

Man wird über diese Probleme nicht hinwegsehen können. Gleichzeitig bleibt aber festzuhalten, dass in puncto Vereinfachung im Vergleich zum früheren Zustand große Fortschritte erzielt worden sind. Die eigentlichen Schwächen der Verfassung ergeben sich aus der wackeligen Balance des europäischen Machtgefüges. Man gewinnt daher den Eindruck, dass es ganz offensichtlich Komplizierteres gibt als eine Vereinfachung.

**Literatur:** *Feus, Kim* (Hrsg.) (2001): A Simplified Treaty for the European Union – London. □ *Fischer, Klemens* (2003): Konvent zur Zukunft Europas – Texte und Kommentar – Baden-Baden. □ *Fischer, Robert* (2001): Das Demokratiedefizit bei der Rechtsetzung durch die Europäische Gemeinschaft – Münster. □ *Fischer, Thomas* (2003): Kompetenzordnung und Handlungsinstrumente – Verhaltene Reformansätze im Konventsentwurf, in: Giering, Claus (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation, CD-ROM – München. □ *Giering, Claus* (Hrsg.) (2003): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation, CD-ROM – München. □ *Hoffstetter, Helmuth* (1974): Die Verordnung als Rechtsvorschrift der Europäischen Gemeinschaften, in: Staats- und Kommunalverwaltung, H. 10, S. 306 ff. □ *Maurer, Andreas* (2003): Schließt sich der Kreis? – Der Konvent, nationale Vorbehalte und die Regierungskonferenz, Stiftung Wissenschaft und Politik – Berlin. □ *Peters, Anne* (2001): Elemente einer Theorie der Verfassung Europas – Berlin. □ *Sobotta, Christoph* (2001): Transparenz in den Rechtsetzungsverfahren der Europäischen Union – Baden-Baden.

<sup>24</sup> Entspricht der „Wesentlichkeitstheorie“ im deutschen Recht, vgl. u.a. BVerfGE 40, 237 (248 ff.); 47, 46 (78 f.); 49, 89 (126 f.); 57, 295 (320 f.); 58, 257 (268 f.).

## DIE GEMEINSAME AUSSEN- UND SICHERHEITSPOLITIK

**Artikel 39: Besondere Bestimmungen für die Durchführung der GASP**

In Artikel 39 werden die Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, kurz GASP, präzisiert. Die Europäische Union gibt sich mit diesem Artikel die Möglichkeit, außenpolitisch gemeinsam zu handeln. Gegenseitige Solidarität unter den Mitgliedstaaten, eine immer engere Kooperation und die Entwicklung gemeinsamer Fragestellungen werden als Grundlage der gemeinsamen Außenpolitik benannt. Die Leitlinien der GASP bestimmt der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs. Sie definieren die strategischen Ziele und Interessen der Staaten für die GASP. Europäische Beschlüsse, welche die Leitlinien des Europäischen Rates weiter ausgestalten, fasst der Ministerrat. Deren weitere Ausgestaltung liegt ebenfalls in der Verantwortung des Ministerrates.

Der zusammengesetzte Charakter der GASP wird an dieser Stelle auch ausformuliert: Die Außenvertretung der EU erfolgt durch den europäischen Außenminister und die Mitgliedstaaten. Dazu stehen ihnen die Mittel der einzelstaatlichen Politik sowie die der EU zur Verfügung.

Die Staaten verpflichten sich zu gegenseitigen Konsultationen und einmal mehr zu Solidarität sowie dazu, die Annäherung einzelstaatlichen Handelns mit dem der Union sicherzustellen und die gemeinsamen Werte und Interessen in der Welt zu vertreten. Das Europäische Parlament wird zu Fragen der GASP gehört und in regelmäßigen Abständen unterrichtet. Als grundlegender Abstimmungsmodus in der GASP wird die Einstimmigkeit festgelegt, im Europäischen wie im Ministerrat. Initiativrecht haben, wie erwähnt, die Mitgliedstaaten, der Außenminister bzw. der Außenminister gemeinsam mit der Kommission, wenn die Initiative nicht in den originären GASP-, sondern in einen verwandten Bereich fällt. Auch in der GASP gilt: Der Europäische Ministerrat kann einstimmig beschließen, dass bestimmte Fälle aus der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit überführt werden („Passarelle-Klausel“ Artikel IV-7a und Artikel 39 Absatz 8).

Um aber die GASP in ihrer Gesamtheit verstehen zu können, müssen auch die Artikel 3, 15 und 27 der Verfassung beachtet werden:

*Artikel 15* erklärt die Zuständigkeit der Europäischen Union in allen außen- und sicherheitspolitischen Belangen der Staatengemeinschaft. Er eröffnet ausdrücklich die Möglichkeit, eine gemeinsame Verteidigung zu entwickeln. Die Staaten der EU sind den Zielen und Interessen der gemeinsamen Politik in „Loyalität“ und „Solidarität“ verpflichtet. Sie vermeiden jegliche Handlungen, die der gemeinsamen europäischen Politik schaden könnten.

In *Artikel 3* der Verfassung wird ein europäischer Wertekanon formuliert, in dem unter anderem friedliche und nachhaltige Entwicklung, Demokratie und Men-

schenrechte, die unbedingte Einhaltung und die Weiterentwicklung des Völkerrechts, Armutsbekämpfung sowie „freier und gerechter Handel“ als Basis und Ziel europäischer Außenpolitik formuliert werden.

In *Artikel 27* besteht die größte außenpolitische Neuerung der Verfassung. Hierin wird das Amt eines europäischen Außenministers geschaffen. Der Minister – hier geschlechtsneutral verwendet, denn „er“ kann natürlich auch weiblich besetzt werden – besitzt die Zuständigkeit für das gesamte Spektrum der Außenpolitik der EU, einschließlich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Minister wird mit der Zustimmung des Kommissionspräsidenten vom Europäischen Rat (ER) mit qualifizierter Mehrheit für fünf Jahre gewählt. Der Außenminister trägt den so genannten „Doppelhut“: Er ist gleichzeitig Vizepräsident der Kommission und Mitglied des Ministerrates. Hier werden somit die beiden bisherigen Posten des Außenkommissars und des Hohen Beauftragten für die GASP fusioniert, inklusive ihrer Aufgaben-Portfolios. Als Teil der Kommission unterliegt der Außenminister dem Votum des Europäischen Parlaments. In den Teilen seines Handelns, die in den Aufgabenbereich der Kommission fallen, unterliegt er den geltenden „Verfahren“ der Arbeitsweise der Kommission. Er ist in diesen Bereichen also dem Parlament verantwortlich und kann von diesem zur Rechenschaft gezogen werden. In den Kompetenzbereichen, in denen er Aufgaben des bisherigen Hohen Beauftragten wahrnimmt, muss er sich dem Europäischen Rat gegenüber verantworten und kann bei schwerwiegenden Fehlverhalten von diesem abgesetzt werden. Analog zu den Mitgliedstaaten im Rat besitzt er Initiativrecht in der GASP, das heißt, er kann den Rat mit Befassung beauftragen.

### **Eine Stimme für Europa – Europas Stimme in der Welt**

Die Weltpolitik ist ein rutschiges Parkett. Man kann darauf ins Schleudern geraten. Die Europäische Union, so der weit verbreitete Eindruck, ist ein noch recht ungeübter Läufer auf dem Weltparkett. Das Joggen funktioniert zwar schon ganz gut, doch beim Spurt, dem Staffel- oder Hürdenlauf stolpert die EU gern über die eigenen Füße. Doch abseits solcher Beobachtungen kann man getrost festhalten: Die Europäische Außenpolitik ist besser als ihr Ruf. Die EU tritt in der internationalen Arena in vielen Bereichen als kompetenter Akteur auf. Sie verfügt über einen ausgefeilten Instrumentarien-Baukasten, mit dem sie differenziert auf außenpolitische Anforderungen reagieren kann – und dies auch in der Vergangenheit durchaus erfolgreich praktiziert hat.

Abseits des Alltagsgeschäftes enger außenpolitischer Kooperation fällt jedoch besonders im Rampenlicht brisanter außenpolitischer Fragen die Einheitlichkeit der GASP oft nationalen Interessen und unterschiedlichen Loyalitäten zum Opfer. Zudem bestehen neben der intergouvernemental geprägten GASP noch die Bereiche der europäischen Entwicklungspolitik und des Außenhandels.<sup>1</sup> Ebenfalls nicht zu unterschlagen sind die Außenpolitiken der Mitgliedstaaten, die zusätzlich, von nationaler Ebene aus, das gesamte außenpolitische Spektrum bedienen. Aus dieser Konstellation resultiert eine äußerst komplexe Zuständigkeits- und Aufgabenverflechtung zwischen nationalstaatlichen und supranationalen Akteuren. Überlappende und unklare Zuständigkeiten produzieren fast unausweichlich eine europäische „Vielstimmigkeit“ und transportieren ein uneinheitliches Bild nach außen. Die Hauptursache für diese Uneinheitlichkeit liegt also in der Organisation des europäischen Politikmodells.

Vor diesem Hintergrund verwundert es wenig, dass sich die EU vor allem mit dem Vorwurf der mangelnden Kohärenz und Kontinuität ihres außenpolitischen Handelns konfrontiert sieht. Es drängt sich also die Frage auf, was die neue Verfassung vorsieht, um diese grundsätzlichen Mängel anzugehen.

### **Was bringt die neue Verfassung?**

Die Gemeinsame Europäische Außenpolitik wird durch die Verfassung nicht neu erfunden. Einige qualitative Verbesserungen sind aber zu verzeichnen. Deren positives Potenzial muss sich allerdings noch im „Praxistest“ beweisen. Die wohl bedeutendsten Neuerungen sind die Abkehr von der rotierenden Präsidentschaft und die Schaffung des Amtes eines europäischen Außenministers. Der neue Außenminister wird die Möglichkeit haben, der europäischen Außenpolitik eine Stimme zu geben und Initiativen der EU effizienter vorzubereiten. Die Verfassung macht damit einen Schritt hin zu einer größeren Handlungsfähigkeit der EU in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Gleichzeitig wurde im Konvent deutlich, dass die Mitgliedstaaten noch nicht bereit sind, ihre

---

<sup>1</sup> Nach dem Vertrag von Maastricht (1992) fallen diese vergemeinschafteten Politikbereiche in die „1. Säule“, die GASP wird als zweite Säule bezeichnet, in die 3. Säule fällt die Innen- und Justizpolitik.

ationale Souveränität im Bereich der Außenpolitik vollständig aufzugeben. Daher wird der Zwang zur Einstimmigkeit auch in Zukunft noch bei kontroversen außenpolitischen Fragen potenziell zu Handlungsunfähigkeit führen. Doch hat die Verfassung den Grundstein für eine positive Entwicklung gelegt. Und in allen Mitgliedstaaten setzt sich langsam die Erkenntnis durch, dass ein geeinigtes Europa mehr Einfluss ausüben kann als es jeder Mitgliedstaat alleine vermag.

Ein gemeinsames Handeln der EU-Mitgliedstaaten in der Welt ist daher auch die eigentliche Vision des Verfassungsartikels 15 und den anschließenden Ausführungen in Artikel 39. Beide Artikel beschwören als Basis der europäischen Außenpolitik die Loyalität der Mitgliedstaaten gegenüber der gemeinsamen Politik und die gegenseitige politische Solidarität. Die häufige Wiederholung der Solidaritätsverpflichtung könnte missgünstige Geister jedoch zu der Vermutung veranlassen, dass diese andauernde Mahnung an die Mitglieder wohl notwendig ist. Und auch wenn man nicht zu den Unken zählen möchte, offenbart sich an diesem Punkt die auffällige Diskrepanz von Verfassungstext und Verfassungswirklichkeit: Es mangelt in Europa nicht an guten Ideen, aber vielfach am gemeinsamen Willen. Diese Hürde wird nur langfristig zu überwinden sein.

### **Gesicht und Stimme der GASP**

Mit der Einführung eines europäischen Außenministers wird die alte Forderung Henry Kissingers nach der „Telefonnummer für Europa“ endlich Wirklichkeit. Die Aufspaltung der Außenpolitik zwischen dem Hohen Repräsentanten, dem Kommissar für Außenbeziehungen und der jeweiligen Präsidentschaft wird aufgehoben. Der neue Außenminister wird deshalb vielseitig gefordert werden. Denn der Aufgabenkatalog des neuen Postens umfasst eine beeindruckende Fülle von Pflichten für den Amtsinhaber: Er übernimmt die Vertretung der EU nach außen, in internationalen Organisationen ebenso wie gegenüber Drittstaaten. Das bedeutet z.B. die Verhandlungsführung bei internationalen Vertragsverhandlungen in seinem Aufgaben-Portfolio. Er trägt – so vorhanden – den gemeinsamen Standpunkt der EU in internationalen Organisationen vor, so etwa in der UN-Vollversammlung. Letzteres allerdings wird jedoch vermutlich für längere Zeit noch Zukunftsmusik bleiben. Er ist zuständig für die Durchführung der Beziehungen zu Drittstaaten und Staatengruppen. Vereinfacht kann man sagen, der Außenminister übernimmt im Wesentlichen Funk-

tionen, die bisher durch die Troika (das heißt durch den Hohen Repräsentanten, den Kommissar und den jeweiligen Ratsvorsitz) wahrgenommen wurden. Er leitet außerdem die Sitzungen des Rates „Auswärtige Angelegenheiten“, ist für dessen Beschlussfähigkeit zuständig. Der Außenminister soll für die Koordination aller mit der GASP verwandten Bereiche Sorge tragen. Die Durchsetzung der gefassten Entscheidungen im Europäischen Rat und im Ministerrat obliegt seiner Verantwortung.<sup>2</sup> Diese Aufgabenfülle wird von vielen als problematisch eingestuft. Die Verfassung lässt offen, wie die Arbeit des Außenministers organisiert werden soll, woher er seine finanziellen Mittel beziehen wird, wo sein „Unterbau“, sein Stab sowie der neu zu schaffende Europäische Diplomatische Dienst angesiedelt sein sollen.<sup>3</sup> Ein effizienter operativer Apparat aber wird essenziell sein, soll der neue Minister nicht an der Fülle seiner Aufgaben scheitern.

Bei aller Skepsis ist die Schaffung des neuen Amtes und damit die Aufhebung der halbjährlichen Rotation des Ratsvorsitzes ein großer Schritt in Richtung einer einheitlicheren und verlässlicheren europäischen Außenpolitik. Die bisherige Praxis verschaffte dem jeweils vorsitzenden Mitgliedstaat die geschätzte Möglichkeit zur Profilierung auf dem außenpolitischen Parkett. Für die Kontinuität und Kohärenz der GASP war diese Regelung jedoch wenig brauchbar. Jede neue Ratspräsidentschaft setzte neue Prioritäten und eine eigene und nicht selten vom nationalen Interesse dominierte Agenda. Die Übergabe an die nachfolgende Präsidentschaft war daher immer mit Reibungsverlusten verbunden. Eine längerfristige europäische Zielsetzung wird jetzt möglich. Gepaart mit der koordinierenden und leitenden Funktion des Außenministers bietet sich die Chance, die vorhandenen Ressourcen in der Außenpolitik besser zu bündeln und nutzbar zu machen.

Das Potenzial des neu geschaffenen Ministeramtes ist sicherlich groß. Dabei darf man allerdings nicht aus dem Blick verlieren, dass die Staats- und Regierungschefs nach wie vor den Ton angeben. Sie bestimmen die Leitlinien in allen Fragen europäischer Außenpolitik und sie definieren die Ziele und Interessen der Staatengemeinschaft.<sup>4</sup> Die Ernennung des Außenministers erfolgt auf ihren Wunsch und sie können ihn auch wie-

<sup>2</sup> Artikel III-197

<sup>3</sup> Regelsberger 2003, 235

<sup>4</sup> Artikel 39 und III-194

der absetzen. Beschlüsse zu gemeinsamen Aktionen, operativen Maßnahmen und Entscheidungen über die finanziellen Mittel fallen im Ministerrat.<sup>5</sup>

Zudem sind die Kompetenzen des neu ausgestalteten Amtes des Ratspräsidenten in der Außenvertretung der Union nicht eindeutig. Diese Person wird vom Europäischen Rat für zweieinhalb Jahre gewählt und nimmt „auf seiner Ebene unbeschadet der Zuständigkeiten des Außenministers“<sup>6</sup> ebenfalls die Außenvertretung der Union wahr. Hier zeichnen sich mögliche Konfliktlinien und Kompetenzgerangel bereits in der Verfassung ab. Nach dem Wortlaut der Verfassung besteht aber die Möglichkeit, das Amt des Außenministers und des Präsidenten mit derselben Person zu besetzen. Die Vorgabe in Artikel 21 lautet lediglich, dass der Präsident des Europäischen Rates kein „einzelstaatliches Amt innehaben“ darf – von europäischen Spitzenposten ist nicht die Rede. Eine solche Personalunion wird aber vermutlich noch einige Zeit auf sich warten lassen. Umso mehr wird es daher auf die Persönlichkeit ankommen, die das neue Außenministeramt der EU bekleidet und sich in dem Spagat zwischen Kommission und Rat behaupten muss. Diese Person muss (und wird sich aller Voraussicht nach) aus dem Kreise angesehener und außenpolitisch versierter Politikerpersönlichkeiten rekrutieren. Eine anerkannte und durchsetzungsfähige Person ist unerlässlich, damit es ihr gelingen kann, in strittigen Fragen den Einigungsprozess der Mitglieder so zu moderieren, dass das Spaltpotential des Konflikts minimiert wird. Darüber hinaus soll dem Minister ein Europäischer Diplomatischer Dienst zur Seite gestellt werden.<sup>7</sup> Dieser soll binnen eines Jahres geschaffen werden. Die Angehörigen des Europäischen Dienstes werden aus den nationalen diplomatischen Diensten, dem Stab des Hohen Vertreters und der entsprechenden Generaldirektion in der Kommission zusammengestellt. Eine gemeinsame europäische Diplomatie ist im Zuge einer immer stärkeren Vergemeinschaftung der GASP unerlässlich. Erste Ansätze bestehen bereits mit den Vertretungen der EU in Drittstaaten; manche Länder unterhalten gemeinsame Botschaften oder übernehmen die Vertretung an-

---

<sup>5</sup> Artikel III-198

<sup>6</sup> Artikel 21

<sup>7</sup> Artikel III-197 sowie die einschlägige „Erklärung über die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes“, Protokoll zur Verfassung.

derer EU-Länder mit. Die Schaffung eines Europäischen Diplomatischen Dienstes kann daher nur als logische Fortentwicklung betrachtet werden.

### **Stolperstein Einstimmigkeit**

Mit der Verfassung für Europa wurde die alte Säulenstruktur formal aufgelöst. Die bislang zweite Säule der GASP wird in einen einheitlichen Rahmen überführt. Dieser begrüßenswerte Schritt hat jedoch einen Haken: Die Methode der Zusammenarbeit hat sich nicht grundsätzlich verändert. Nach wie vor ist die Regierungszusammenarbeit das dominierende Mittel der europäischen außenpolitischen Kooperation. Eine weitere Vergemeinschaftung war im Konvent vor allem gegen die Stimme Großbritanniens nicht durchzusetzen, obwohl sich die Mehrheit der Konventsmitglieder vehement dafür eingesetzt hat. So sah ein Kompromissvorschlag der Konvents-Arbeitsgruppe Außenbeziehungen beispielsweise vor, die qualifizierte Mehrheit zu ermöglichen, wenn es sich um einen gemeinsamen Vorschlag von Außenminister und Kommission handelt.<sup>8</sup> Die Furcht vor dem Verlust nationalstaatlicher Souveränität war jedoch zu groß. So ist das Prinzip der Einstimmigkeit bei Abstimmungen im Ministerrat grundsätzlich beibehalten worden. Ausgenommen von diesem Prinzip sind nur die Beschlüsse zu Gemeinsamen Aktionen und Gemeinsamen Standpunkten der Union bzw. Beschlüsse zu deren Durchführung sowie die Ernennung von Sonderbeauftragten. Diese werden, wie schon bisher, mit qualifizierter Mehrheit gefasst.

Die erzwungene Einstimmigkeit in den meisten GASP-Bereichen erweist sich als Haupthindernis für die außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU.<sup>9</sup> Mit einstimmigem Beschluss des Europäischen Rates können jedoch einzelne Politikbereiche aus der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit überführt werden.<sup>10</sup> Hier liegt ein Schlüssel für die Weiterentwicklung der GASP. Ein weiteres Mittel, der GASP auf die Sprünge zu helfen, ist die nach Artikel 43 mögliche „verstärkte Zusammenarbeit“. Durch diese Bestimmung kann eine dazu bereite Gruppe von Staaten sich auf eine engere Kooperation in einem bestimmten Feld verständigen,

<sup>8</sup> Vgl. CONV 459/02, Pkt. 8.

<sup>9</sup> Näheres zur Handlungsfähigkeit durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in GASP und ESVP bei Diedrichs/Jopp 2003.

<sup>10</sup> „Passarelle“-Bestimmung für die GASP Artikel 39 Absatz 8 bzw. allgemein Artikel IV-7a.

wenn eine gesamteuropäische Lösung nicht zu Stande kommt.<sup>11</sup> Dieses Mittel muss für Verfechter einer stärkeren GASP der Absatz der Verfassung sein, der am meisten Hoffnung spendet. Einschränkend muss man aber anmerken, dass es diese Regelung auch bisher schon gab und von ihr kein Gebrauch gemacht wurde. Die allgemeine Einschätzung geht dahin, dass diese Möglichkeit in näherer Zukunft vor allem in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) zur Anwendung kommen wird. Dort gelten allerdings eigene Bestimmungen.<sup>12</sup>

Nicht zu unterschätzen ist jedoch das Spaltpotenzial einer solchen Regelung. Hiermit ist die Tür zu einem Europa der zwei – oder mehrerer – Geschwindigkeiten eröffnet. Ob die erwartete Sogwirkung dieser Kooperationsprojekte auch auf die nicht beteiligten Mitgliedstaaten tatsächlich eintritt und langfristig alle Mitgliedstaaten integriert, ist fraglich. In diesem Zusammenhang tun sich sehr grundsätzliche Fragen nach der zukünftigen Gestalt Europas und des europäischen Gemeinschaftsprojektes auf, die hier jedoch nur kurz angeschnitten werden können: Wie viel Gemeinsamkeit ist nötig, wie viel Unterschiedlichkeit kann Europa vertragen auf dem Weg zu einer immer engeren Union der Staaten *und* der Bürger?

### **Wer kontrolliert die Außenpolitik?**

Die Verbreitung von Demokratie ist ein Hauptziel der europäischen Außenpolitik. Im Widerspruch zu diesem begrüßenswerten Ziel weisen die Entscheidungsstrukturen der GASP selbst ein bemerkenswertes Demokratiedefizit auf. Die demokratische Kontrolle und die Legitimation der GASP können nur durch die Mitbestimmung und aktive Einbeziehung des Europa-Parlaments gelingen. Zwar muss sich der zukünftige Außenminister als Mitglied der Kommission dem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments (EP) stellen, in Fragen der GASP jedoch kann das EP nicht mitentscheiden. Die Verfassung bleibt hierin auf dem Niveau des Nizza-Vertrages.

Das Europäische Parlament macht zwar durchaus seine eigene Außenpolitik, beispielsweise durch seine vehemente Menschenrechtspolitik,

<sup>11</sup> Vgl. dazu den Text von Luise Papcke in diesem Band.

<sup>12</sup> Vgl. zur „strukturierten Zusammenarbeit“ in der GSVP den Text von Sebastian Sass in diesem Band.

doch es besitzt keine vertraglichen Kompetenzen in diesem Feld. Es gab Vorschläge aus dem Konvent und auch von wissenschaftlicher Seite, die beispielsweise die Ernennung des europäischen außenpolitischen Personals von der Zustimmung des Parlaments abhängig machen wollten oder die Haushaltsbefugnis des Parlaments auf die operativen GASP-Mittel ausdehnen wollten. Doch bereits die GASP-Arbeitsgruppe des Konvents entwickelte keine weitergehenden Vorschläge in diesem Sinne.

Nach der neuen Verfassung wird es nun zweimal im Jahr (bisher einmal) eine Aussprache zur GASP geben, bei der der Außenminister die Parlamentarier unterrichtet.<sup>13</sup> Die Aussprache soll die Berücksichtigung der Auffassungen des Europäischen Parlaments und dessen regelmäßige Unterrichtung wie Anhörung sicherstellen. Das EP kann analog zu Artikel 21 des Nizza-Vertrages Anfragen und Empfehlungen an den Ministerrat oder den Außenminister richten. Es bedarf jedoch in der Regel keiner Zustimmung des Parlaments bei internationalen Verträgen.<sup>14</sup> Bei einer zukünftig zu erwartenden weiteren Integration in der europäischen Außenpolitik wird die Rolle des EP immer entscheidender. Denn nationale Parlamente werden im Zuge dieser Kompetenzverschiebung sukzessiv weniger Einflussmöglichkeiten haben. Dieses legitimatorische Vakuum muss durch das Europäische Parlament gefüllt werden.

### **Europäische Außenpolitik: Klingt gut – ist gut?**

Außenpolitik ist integraler Bestandteil und Ausdruck der nationalen Souveränität der modernen Nationalstaaten. Die Abtretung dieser ureigensten und zudem prestigeträchtigen, nationalstaatlichen Kompetenz in Diplomatie und Verteidigung an eine übergeordnete Ebene, die EU, bereitet den Mitgliedstaaten nach wie vor Unbehagen.<sup>15</sup> Vor diesem Hintergrund spiegelt das Konventsergebnis, die Verfassung, das derzeitige Maximum an Bereitschaft zu einer gemeinsamen Außenpolitik. Festzuhalten bleibt, dass die Chance zu weitergehender Integration in der GASP verpasst wurde. Hier gibt es lediglich eine Verschiebung um Nuancen.

---

<sup>13</sup> Artikel III-205

<sup>14</sup> Die Zustimmung des Parlaments ist allerdings notwendig bei gewissen Arten internationaler Übereinkünfte. So zum Beispiel bei Assoziationsabkommen oder bei Übereinkommen, welche den Haushalt der EU besonders belasten (Artikel III-227 Absatz 7).

<sup>15</sup> Vgl. Forster/Wallace 2000, 462.

So werden Befürworter einer stärkeren europäischen Außenpolitik ihre Hoffnungen auf die Ausstrahlungskraft des neuen Außenministers setzen müssen und auf die Möglichkeit zur verstärkten Zusammenarbeit. Das Dilemma europäischer Außenpolitik und nationaler Alleingänge kann auch mit dieser Verfassung nicht vollständig behoben werden. Stärker als auf den Verfassungstext wird es auch in Zukunft auf die Praxis, den politischen Willen der Regierungen zur Zusammenarbeit, ankommen.

In der erweiterten Union der 25 wird das Abstimmungsprozedere nicht einfacher. Die unterschiedlichen Traditionen und historischen Erfahrungen der europäischen Länder sind in der Außenpolitik besonders sichtbar. In Kristallisationspunkten, wie dem Zerfall Jugoslawiens und jüngst dem Irak-Krieg, manifestieren sich diese Unterschiede. Der Unterstützungsbrief der acht Staats- und Regierungschefs an die Adresse der Bush-Regierung – und die brüske Abstrafung derselben durch Frankreichs Präsidenten Chirac – war das öffentlichkeitswirksamste Beispiel innereuropäischer Uneinigkeit in Zeiten einer ernsten internationalen Krise. Gleichzeitig wächst aus anderen außenpolitischen Erfahrungen die Einsicht, dass die EU sich nur Gehör verschaffen kann, wenn sie in der internationalen Arena mit einer einheitlichen Haltung auftritt, wie die Beispiele Kyoto-Protokoll, Mazedonien oder der Internationale Strafgerichtshof zeigen.

Die strategische Rolle, die Europa nach dem Ende des Kalten Krieges und nach den Anschlägen des 11. Septembers 2001 im internationalen Beziehungsgefüge und insbesondere gegenüber den USA einnehmen will, muss immer noch definiert werden. Nichts Geringeres als die Weiterentwicklung europäischer auswärtiger Politik steht hier auf der Agenda.

**Literatur:** *Diedrichs, Udo/Jopp, Mathias* (2003): Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work, in: *The International Spectator*, H. 3, S. 15–30. □ *Europäischer Konvent* (2002): Final report of Working Group VII on External Action (CONV 459/02). □ *Forster, Anthony/Wallace, William* (2000): Common Foreign and Security Policy. From Shadow to Substance?, in: *Wallace Helen/Wallace, William* (Hrsg.): *Policy-Making in the European Union – Oxford; New York*, S. 461–491. □ *Regelsberger, Elfriede* (2003): Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in: *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang* (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003 – Berlin*, S. 251–260. □ *Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang* (Hrsg.) (2003): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003 – Berlin*.

## DIE GEMEINSAME SICHERHEITS- UND VERTEIDIGUNGSPOLITIK<sup>1</sup>

### **Artikel 40: Besondere Bestimmungen für die Durchführung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik**

Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ist kein selbständiger Politikbereich, sondern Bestandteil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union. Sie verleiht der EU operative Handlungsfähigkeit, um bei Bedarf die GASP mit militärischen und/oder zivilen Mitteln praktisch durchsetzen zu können.

Ein zentrales Kennzeichen der GSVP ist, dass sie der EU keine eigenen operativen Kapazitäten, also z.B. keine eigene Armee, zur Verfügung stellt. Sie ist vielmehr der Ordnungsrahmen, der die Kooperationsformen und die konkreten Abläufe der Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorgibt. Zur Durchführung von Operationen wird auf die militärischen und/oder zivilen Kapazitäten der Mitgliedstaaten zurückgegriffen.

Die GSVP hat drei Schwerpunkte: die ständige strukturierte Zusammenarbeit gemäß Artikel 40 Absatz 6, die gegenseitige Verteidigung gemäß Artikel 40 Absatz 7 sowie die Solidaritätsklausel in Artikel 42.<sup>2</sup>

### **Absatz 6: Die ständige strukturierte Zusammenarbeit**

Für die ständige strukturierte Zusammenarbeit enthält die Verfassung die grundlegenden Vorschriften. Diese werden durch nähere Vorschriften im dritten Teil des Verfassungsentwurfs sowie durch das Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit (GSVP-Protokoll) ergänzt.<sup>3</sup>

Die ständige strukturierte Zusammenarbeit dient in erster Linie dazu, durch eine enge Kooperation der Mitgliedstaaten die militärischen Fähigkeiten der Union zu verbessern, um auf diese Weise Missionen mit höchsten Anforderungen durchführen zu können. Hier geht es also nicht um klassische Territorialverteidigung, sondern um die Fähigkeit zur militärischen Krisenbewältigung außerhalb der EU-Grenzen.

Um an der ständigen strukturierten Zusammenarbeit beteiligt zu werden, müssen die Mitgliedstaaten die Verpflichtungen und Anforderungen des GSVP-Protokolls erfüllen. Dabei handelt es sich einerseits um konkrete militärische Ka-

<sup>1</sup> Der vorliegende Text gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder. Es handelt sich nicht um eine Wiedergabe der offiziellen Position seines Arbeitgebers.

<sup>2</sup> Siehe die Kommentierung von Sebastian Sass zu Artikel 42.

<sup>3</sup> Artikel III-213 sowie das Protokoll über die ständige strukturierte Zusammenarbeit gemäß Artikel 40 Absatz 6 und Artikel III-213.

pazitätsvorgaben, andererseits um verstärkte Angleichung und Vereinbarkeit der nationalen militärischen Ressourcen. Die Kriterien wurden von allen Mitgliedstaaten gemeinsam beschlossen.

Die Teilnahme ist den Mitgliedstaaten freigestellt. Nach dem In-Kraft-Treten der europäischen Verfassung entscheidet der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit über den Beginn der Zusammenarbeit. Sollte sich ein Mitgliedstaat erst später der bereits bestehenden ständigen strukturierten Zusammenarbeit anschließen wollen, so muss er dieselben Kriterien des GSVP-Protokolls erfüllen wie die bereits teilnehmenden Mitgliedstaaten. Über die Beteiligung des Neulings entscheiden die bereits zusammenarbeitenden Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit. Dabei soll das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit verhindern, dass ein einzelner Mitgliedstaat mit seinem Veto die Beteiligung eines anderen Mitgliedstaates boykottieren kann.

Um aus der ständigen strukturierten Zusammenarbeit freiwillig auszutreten, genügt eine Mitteilung des austrittswilligen Staates an den Ministerrat. Ist ein an der ständigen strukturierten Zusammenarbeit teilnehmender Mitgliedstaat nicht mehr in der Lage, die Kriterien des GSVP-Protokolls zu erfüllen, können ihn die anderen teilnehmenden Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit ausschließen. Ob die Mitgliedstaaten die Kriterien der ständigen strukturierten Zusammenarbeit einhalten, beobachtet die neu gegründete Europäische Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung.<sup>4</sup> Die Agentur beurteilt die Beiträge der Mitgliedstaaten und legt mindestens einmal jährlich einen Bericht vor. Ihre Erkenntnisse dienen als Grundlage für die Beurteilung, ob die Mitgliedstaaten ihre Pflichten aus dem GSVP-Protokoll erfüllen.

Mit Ausnahme der in Artikel 213 des dritten Verfassungsteils ausdrücklich genannten Fälle treffen die an der ständigen strukturierten Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten alle Entscheidungen bezüglich ihrer Zusammenarbeit einstimmig.

### **Absatz 7: Die gegenseitige Verteidigung**

Bei der gegenseitigen Verteidigung geht es um die Frage, ob sich die EU-Mitgliedstaaten verpflichten, im Falle eines bewaffneten Angriffs einander mit militärischen und anderen Mitteln kollektiven Beistand zu leisten. Im Gegensatz zur ständigen strukturierten Zusammenarbeit geht es hier um klassische Territorialverteidigung. Artikel 40 Absatz 7 ermöglicht es den Mitgliedstaaten der EU,

<sup>4</sup> Vgl. Beschluss des Rates 2003/834/EG vom 17. November 2003 zur Einsetzung eines Stabes zur Vorbereitung der Einrichtung einer Agentur für die Bereiche Entwicklung der Verteidigungsfähigkeiten, Forschung, Beschaffung und Rüstung (ABl. L 318 vom 3.12.2003, S. 19).

im Falle eines bewaffneten Angriffs auf ihr Territorium die anderen Mitgliedstaaten um Beistand zu ersuchen. Jeder Mitgliedstaat entscheidet dann jeweils selbst darüber, ob und wie er gegebenenfalls Beistand leisten will. Der Beistand kann sowohl militärischer als auch ziviler Art sein.

Mit dem In-Kraft-Treten der Verfassung werden die Vorschriften über die gegenseitige Verteidigung automatisch für alle Mitgliedstaaten wirksam. Die Teilnahme ist also nicht mit besonderen Kriterien oder Aufnahmeprozessen verbunden, wie es bei der ständigen strukturierten Zusammenarbeit der Fall ist.

Die Ausübung der kollektiven Verteidigung wird ausdrücklich an Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen gebunden. Dieser Artikel erlaubt militärische Gewaltanwendung zur Selbstverteidigung sowie militärischen Beistand für Staaten, die Opfer eines militärischen Angriffs geworden sind. Die Verpflichtungen im Bereich der gegenseitigen Verteidigung stehen laut Verfassung nicht im Widerspruch zu Verpflichtungen aus dem NATO-Vertrag. Damit bleibt die NATO weiterhin primär für die Verteidigung ihrer Mitgliedstaaten zuständig.

## Haushälterin wird Wachhund

### Die Entwicklung der GSVP

Die GSVP wurde bislang zumeist als „Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (ESVP) bezeichnet. In der Verfassung hat sich jedoch die Bezeichnung „Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GSVP) durchgesetzt.

Die GSVP nahm ihren Anfang mit der Regierungskonferenz von Maastricht, die in den Vertrag von Maastricht (1992) mündete. Damals wurde erstmalig eine verteidigungspolitische Perspektive im Gründungsvertrag festgeschrieben. Der Vertrag von Maastricht sah jedoch noch nicht vor, für die EU eigene verteidigungspolitische Instrumente und Institutionen zu schaffen. Stattdessen einigte man sich darauf, die Westeuropäische Union (WEU)<sup>5</sup> zu einem „integralen Bestandteil“ der Entwicklung der EU zu erklären.<sup>6</sup> Die WEU sollte mit der Ausarbeitung und Durchführung von militärischen Aktionen beauftragt werden, die zuvor von der EU beschlossen worden waren. Dazu wurden der WEU vier Aufgaben-

<sup>5</sup> Das 1954 gegründete westeuropäische Verteidigungsbündnis WEU war bis dahin nie wirklich aktiv geworden, sondern hatte im Schatten der NATO in einer Art Dornröschenschlaf verharret.

<sup>6</sup> [http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/EU\\_treaty.html](http://www.europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/EU_treaty.html), Abrufdatum 4.2.2004

bereiche vorgegeben, die noch heute nach dem damaligen Verhandlungsort „Petersberg-Aufgaben“ genannt werden:

- Humanitäre Einsätze
- Rettungsmaßnahmen in Katastrophenfällen
- Friedenserhaltende Einsätze
- Kampfeinsätze zur Bewältigung von Krisen und friedensschaffenden Maßnahmen

Eine weitergehende Einigung, insbesondere eine militärische bzw. verteidigungspolitische Autonomie der EU durch die Schaffung eigener Instrumente und Institutionen, war aufgrund von Interessengegensätzen nicht durchsetzbar. Damit blieb die Zuständigkeit der WEU für die operative Durchführung der GSVP erhalten. Die vollständige Integration der WEU in die EU, wie sie einige Mitgliedstaaten im Rahmen der Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam (1997) vorgeschlagen hatten, war gegen die ablehnende Haltung Großbritanniens und Dänemarks nicht machbar gewesen.

Der Kosovo-Konflikt im Jahre 1999 führte den Europäern schließlich ihre militärische und sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA überdeutlich vor Augen. Zugleich war die britische Außenpolitik von ihrer ablehnenden Haltung gegenüber verteidigungspolitischen Ambitionen der EU abgerückt und hatte im Dezember 1998 zusammen mit Frankreich eine neue verteidigungspolitische Initiative ergriffen. Das führte schließlich zur britisch-französischen Erklärung von St. Malo<sup>7</sup>, die eine allmähliche Schaffung autonomer Fähigkeiten der EU zur Durchführung militärischer Operationen erlaubte, allerdings nur für Fälle, in denen die NATO als Ganzes nicht involviert ist.

Nachdem das britisch-französische Einverständnis den Weg frei gemacht hatte, einigten sich die EU-Mitgliedstaaten schon auf dem Europäischen Rat in Köln am 3./4. Juni 1999 auf eine Erklärung zur Stärkung der GSVP.<sup>8</sup> Nur wenige Monate später beschloss der Europäische Rat in Helsinki am 10./11. Dezember 1999 konkrete Zielvorgaben für den Aufbau militärischer Fähigkeiten bis zum Jahr 2003 (Helsinki Headline

<sup>7</sup> [http://www.dgap.org/IP/ip9902\\_3/041298frgb.htm](http://www.dgap.org/IP/ip9902_3/041298frgb.htm), Abrufdatum: 4.2.2004

<sup>8</sup> [http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe\\_de.htm#a3](http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_de.htm#a3), Abrufdatum: 4.2.2004

Goal<sup>9</sup>), die bis zum angepeilten Zeitpunkt jedoch noch nicht vollständig erreicht waren. Auf dem Europäischen Rat von Feira am 19./20. Juni 2000 wiederum wurden konkrete Zielvorgaben für den Aufbau von zivilen Kapazitäten zur Krisenbewältigung vereinbart,<sup>10</sup> die Ende 2002 sogar übertroffen werden konnten. Durch den zum 1. Februar 2003 in Kraft getretenen Vertrag von Nizza wurde die GSVP schließlich vollständig in die EU integriert. Die WEU wurde dadurch praktisch stillgelegt und existierte nur noch als rechtliche Grundlage der militärischen Beistandszusage. Ihrer ursprünglichen Aufgabe, der Sicherung und Verteidigung Westeuropas, ist die WEU somit nie wirklich nachgekommen.

### Haushälterin wird Wachhund

Bis mit der Schaffung militärischer Strukturen das erste uniformierte Personal in die Räume der EU einzog, ist die Union stets eine rein zivile Institution gewesen. Hatte die EU im gemeinsamen europäischen Haus bislang nur als Haushälterin gedient, so sollte sie sich nun auch als Wachhund nützlich machen. Darauf hatten sich die Hausinhaber zwar grundsätzlich verständigt, doch herrschte noch Uneinigkeit in zahlreichen Fragen der praktischen Umsetzung: Auf wessen Befehl sollte der neue Wachhund hören, wie lang sollte seine Leine sein und wer würde die Leine führen? Und wie sollte das Revier aufgeteilt werden zwischen dem neuen und dem viel älteren Wachhund namens NATO, den sich die Hausinhaber schon lange mit dem Nachbarn von der anderen Straßenseite teilten?

Wäre die GSVP lediglich ein Projekt der fünf mitteleuropäischen EU-Gründerstaaten, Deutschland, Frankreich, Belgien, Niederlande und Luxemburg, so wäre eine Einigung recht einfach zu erzielen. Eine glaubwürdige und tragfähige GSVP aber ist ohne die Beteiligung Großbritanniens undenkbar, nicht zuletzt aus Gründen der militärischen Leistungsfähigkeit.

Im Verhältnis zu Großbritannien kommt jedoch ein fundamentaler Gegensatz zum Vorschein, der den Ärmelkanal schnell breiter als den Atlantik

<sup>9</sup> <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=59775&from=&LANG=1>, Abrufdatum: 4.2.2004

<sup>10</sup> <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.asp?BID=76&DID=62069&from=&LANG=1>, Abrufdatum: 4.2.2004

erscheinen lässt. Frankreich und Großbritannien unterscheiden sich bereits in ihrer grundlegenden sicherheitspolitischen Standortbestimmung und Umgebungsanalyse. Sie kommen zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen und definieren daher auch ihr jeweiliges nationales Interesse sehr unterschiedlich.

### **Pragmatismus versus Vision**

Schon als beide Länder auf ihrem Gipfeltreffen in St. Malo 1998 den Weg frei machten für die GSVP, verbanden sie damit jeweils unterschiedliche Zielsetzungen: Frankreich wollte mit der GSVP operative Handlungsfähigkeit erreichen, um die EU als autonomen weltpolitischen Akteur zu stärken. Großbritannien hingegen erhoffte sich durch eine verbesserte militärische Kapazität Europas, die USA dauerhaft an die transatlantische Allianz binden zu können.<sup>11</sup>

Frankreich sieht seine nationalen Interessen am besten in einer EU verwirklicht, die unabhängig von den USA agieren kann und gegebenenfalls einen Gegenpol darstellt. Eine solche EU bleibt jedoch vorerst eine reine Vision, und so hat sich Großbritannien ganz pragmatisch auf die gegebenen Umstände eingerichtet. London möchte eine stärkere Abgrenzung von den USA gar nicht erst versuchen. Da die GSVP aus britischer Sicht ausschließlich zur Stärkung des transatlantischen Bündnisses eingesetzt werden soll, möchte London von vornherein klarstellen, dass die GSVP nicht in Konkurrenz zur NATO tritt. Auf einer sicherheitspolitischen Skala, auf der London und Paris die jeweiligen konträren Extreme zu dieser Frage darstellen würden, ließe sich Deutschland irgendwo in der Mitte positionieren. Berlin versucht sich an der Quadratur des Kreises, indem sowohl an der Schaffung einer autonomen militärischen Kapazität der EU festgehalten wird, zugleich aber andererseits keinesfalls die NATO in Frage gestellt werden soll.

Die USA haben sich stets skeptisch gezeigt gegenüber sämtlichen Versuchen, mit der Schaffung der GSVP eine größere militärische Autonomie der EU zu erreichen. Zwar fordert Washington von den Europäern immer wieder einen deutlichen Ausbau ihrer militärischen Kapazitäten. Sobald jedoch Strukturen geschaffen werden, die eine größere Unabhängigkeit von den USA erlauben, reagiert Washington sehr sensibel, oft

<sup>11</sup> Howorth 2003, 173

mit Unterstützung Londons. Das zeigt sich beispielsweise an der Frage, ob ein europäischer Generalstab in die NATO integriert wird<sup>12</sup> oder beim Projekt des europäischen Satellitennavigationssystems GALILEO.<sup>13</sup>

Allen Beteiligten ist jedenfalls bewusst, dass die GSVP in kritischen Bereichen bis auf weiteres auf eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der NATO – d.h. mit den USA – angewiesen bleibt. Das betrifft insbesondere strategische Planungs- und Führungskapazitäten sowie militärische Aufklärung. Um die Defizite der GSVP auszugleichen, haben die EU und die NATO im Dezember 2002 das so genannte „Berlin-plus-Abkommen“ geschlossen.<sup>14</sup> Danach kann die EU in den vorgenannten Bereichen auf Kapazitäten der NATO zugreifen. Aufgrund der enormen militärischen Überlegenheit der USA heißt ein Zugriff auf NATO-Kapazitäten praktisch aber immer auch Zugriff auf US-amerikanische Ressourcen.

Die EU besteht jedoch nicht nur aus NATO-Mitgliedstaaten. Die vier militärisch bündnisfreien EU-Mitglieder<sup>15</sup> hielten sich während der Verhandlungen zur EU-Verfassung ebenfalls vorsichtig distanziert gegenüber der neuen GSVP-Struktur. Sie befürchteten eine Entwicklungsdynamik, in deren Zuge sie an Einfluss auf die GSVP verlieren und infolgedessen ihre verteidigungspolitischen Grundsatzentscheidungen in Frage gestellt sehen würden. Nach langwierigen Verhandlungen einigte man sich schließlich auf einen Wortlaut, der für den Fall eines konventionellen militärischen Angriffs keine eindeutig verpflichtende Beistandszusage enthält, sondern den einzelnen Mitgliedstaaten die Entscheidung über Hilfsmaßnahmen überlässt.<sup>16</sup>

Darüber hinaus stellt der Verfassungsentwurf klar, dass die Teilnahme an der GSVP die besonderen sicherheits- und verteidigungspolitischen Lösungen einzelner Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt. Damit wird bestätigt, dass die vier militärisch bündnisfreien EU-Staaten weiter bündnisfrei bleiben können.

<sup>12</sup> <http://euobs.com/index.phtml?print=true&sid=13&aid=13558>, Abrufdatum: 5.2.2004

<sup>13</sup> [http://www.bundestag.de/aktuell/begriff/2003/14\\_2003.pdf](http://www.bundestag.de/aktuell/begriff/2003/14_2003.pdf), Abrufdatum: 4.2.2004; Atlantic News No. 3546, 4.2.2004, S. 2.

<sup>14</sup> [http://www.nato.int/shape/news/2003/shape\\_eu/se030822a.htm](http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm), Abrufdatum: 5.2.2004

<sup>15</sup> Finnland, Irland, Österreich, Schweden

<sup>16</sup> Wenngleich es zum endgültigen Wortlaut und seiner Auslegung zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch abweichende Auffassungen gibt, s. Bulletin Quotidien Europe, Nr. 8637, 4.2.2004, S. 3–4.

### **Teufel nicht nur im Detail**

Vor dem Hintergrund so unterschiedlicher Interessenlagen erscheint es erstaunlich, dass die Regierungskonferenz in Brüssel im Dezember 2003 überhaupt eine Einigung über die GSVP erzielen konnte. Obwohl nun Einigkeit über die großen Strukturen besteht, treten die unterschiedlichen Ambitionen der Mitgliedstaaten wieder hervor, sobald es um Auslegung und praktische Anwendung des GSVP-Regelwerks geht. So hatte es sich gleich zu Anfang als problematisch erwiesen, eine Einigung darüber herbeizuführen, ob ein Franzose oder ein Brite die Leitung der neu geschaffenen EU-Rüstungsagentur übernehmen sollte.<sup>17</sup>

Über Personalfragen kann man sich aber jedenfalls leichter verständigen als über abweichende strategische Analysen und Schlussfolgerungen. Um wenigstens einen gemeinsamen strategischen Ausgangspunkt für die GSVP zu erhalten, hatte der Europäische Rat den Hohen Vertreter der GASP der EU, Javier Solana, mit der Ausarbeitung einer gemeinsamen Sicherheitsstrategie beauftragt.<sup>18</sup> Im Dezember 2003 auf dem Europäischen Rat in Brüssel wurde Solanas Strategie von den EU-Mitgliedstaaten angenommen.<sup>19</sup>

### **Fortschritt der GSVP?**

Die Entwicklung der GSVP ist entgegen aller Vorurteile gegenüber europäischen Projekten geradezu rasant fortgeschritten. Wurde die GSVP-Rechtsgrundlage erst im Jahre 1992 geschaffen, so hat die EU schon im Januar 2003 von den Vereinten Nationen die Polizeimission in Bosnien und Herzegowina „EUPM“ übernommen sowie mit ihrer militärischen Operation „Concordia“ in Mazedonien ab April 2003 die NATO abgelöst. Im Gegensatz zu „Concordia“ führte die EU ihre militärische Krisenbewältigungsoperation „Artemis“ im Kongo von Juni bis September 2003 ganz ohne Rückgriff auf NATO-Mittel und -Fähigkeiten aus. Darüber hinaus hat die EU ihren Willen bekundet, ab Mitte 2004 die militä-

<sup>17</sup> Atlantic News No. 3545, 30.1.2004, S. 3.

<sup>18</sup> Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, unter: <http://ue.eu.int/solana/docs/031208ESSIIDE.pdf>, Abrufdatum: 6.2.2004

<sup>19</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Brüssel), 12.12.2003, Rn. 83, siehe: <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil>, Abrufdatum: 6.2.2004.

rische Führung der Friedensmission in Bosnien-Herzegowina von der NATO zu übernehmen.<sup>20</sup>

Die GSVP-Vorschriften der Verfassung stellen durch ihr bloßes Vorhandensein einen großen formellen Fortschritt gegenüber den Regelungen im Vertrag von Nizza dar. Die Zusammenfassung der einschlägigen Vorschriften in Artikel 40 sowie in einem eigenen Abschnitt im dritten Teil tragen zur Verständlichkeit und damit zur Transparenz bei. Darüber hinaus dürften die neuen Regelungen die Effektivität und Leistungsfähigkeit der GSVP erheblich steigern. Das gilt nicht nur für die operative Seite, sondern insbesondere auch für die effiziente Nutzung von Ressourcen, z.B. durch gemeinsame Beschaffungen.

Für die weitere Entwicklung der GSVP erscheint es von zentraler Bedeutung, dass die Einrichtung der strukturierten Zusammenarbeit nicht zu einem geschlossenen militärischen Kern führt. Für die Integrationsziele der EU ist es besonders wichtig, dass die Zusammenarbeit allen Staaten offen steht, die sich daran beteiligen wollen und können. Andernfalls erscheint es fraglich, ob sich eine gemeinsame europäische Sicherheitsidentität entwickeln kann. Dies gilt umso mehr angesichts der EU-Erweiterung, die eine schnelle und möglichst umfassende Integration der neuen Mitgliedstaaten erforderlich werden lässt.

Hinsichtlich der demokratischen Kontrolle der GSVP wurde versäumt, parlamentarische Kompetenzen auszubauen. Das Europäische Parlament wird lediglich angehört und informiert, Mitentscheidungsbefugnisse hat es nicht. Unter diesen Umständen wird das Europäische Parlament weiter versuchen müssen, seinen Einfluss auf die GSVP über das Haushaltsrecht geltend zu machen.

**Literatur:** *Europäischer Rat* (2003): Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 12.12.2003, Rn. 83, unter: <http://ue.eu.int/de/info/eurocouncil> (06.02.2004). □ *Howorth, Jolyon* (2003): France, Britain and the Euro-Atlantic Crisis, in: *Survival*, H. 45, S. 173–192.

<sup>20</sup> <http://www.bundesregierung.de/Themen-A-Z/Sicherheitspolitik-,8648.538271/artikel/EU-uebernimmt-2004-Friedens-Mi.htm>, Abrufdatum: 6.2.2004

## BESONDERE BESTIMMUNGEN ZUR VERWIRKLICHUNG DES RAUMS DER FREIHEIT, DER SICHERHEIT UND DES RECHTS

### Artikel 41:

Nach Artikel 41 wird der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) durch das Zusammenspiel von drei Ebenen gebildet. Auf der ersten Ebene werden durch europäische Gesetze und Rahmengesetze die nationalen Rechtssysteme einander angeglichen. Auf der zweiten Ebene werden außergerichtliche und gerichtliche Entscheidungen als „vertrauensbildende Maßnahmen“ gegenseitig anerkannt. Zu den vertrauensbildenden Maßnahmen zählt auch die wechselseitige Bewertung der Mitgliedstaaten untereinander.<sup>1</sup> Ziel ist es zu überwachen, ob die EU-Politik tatsächlich in den Verwaltungen und Justizbehörden der Mitgliedstaaten umgesetzt wird. Die dritte Ebene ist die verstärkte Zusammenarbeit der verschiedenen Polizei- und anderer Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) umfasst die Asyl-, Einwanderungs- und Grenzpolitik, die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie die polizeiliche Zusammenarbeit auf europäischer Ebene. Diese Bereiche waren bisher auf zwei verschiedene Säulen verteilt. Durch die Verfassung wird nun ein gemeinsamer Rechtsrahmen für den RFSR geschaffen und damit das bisherige Säulenmodell aufgelöst. Zwei Besonderheiten kennzeichnen hierbei den RFSR gegenüber anderen Politikbereichen:

Die Verfassung weist den nationalen Parlamenten in Artikel 41 Absatz 2 eine gesonderte Rolle im RFSR zu.<sup>2</sup> Sie können sich an der gegenseitigen Bewertung der Mitgliedstaaten beteiligen und werden durch europäische Gesetze in die Kontrolle des Europäischen Polizeiamtes (Europol) und der Europäischen Stelle für justizielle Zusammenarbeit (Eurojust) miteinbezogen.

Nach Artikel 41 Absatz 3 haben die Mitgliedstaaten ein Initiativrecht, das sie zusammen mit der Kommission im Bereich der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit ausüben können. Ein Viertel der Mitgliedstaaten reicht aus, um einen Vorschlag für Rechtsakte in diesem Bereich zu machen.<sup>3</sup> Ein solches Initiativrecht hat sonst nur die Kommission.

Die strafrechtliche und polizeiliche Zusammenarbeit (ehemals dritte Säule) ist nun vergemeinschaftet. Das bedeutet, dass in diesem Bereich nun europäische

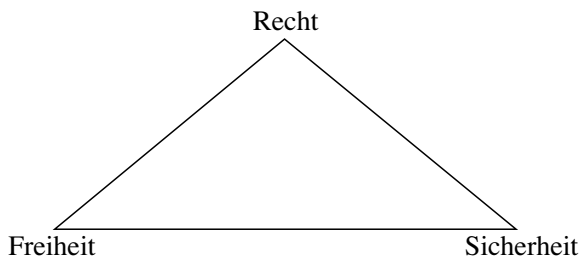
<sup>1</sup> Siehe Artikel III-161.

<sup>2</sup> Diese spiegelt sich auch in einem Artikel im dritten Teil der Verfassung wider, siehe Artikel III-160.

<sup>3</sup> Siehe Artikel III-165.

Gesetze und Rahmengesetze erlassen und durch einheitliche Verfahren umgesetzt werden. Neu sind damit grundsätzlich Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat (mit dem Europäische Parlament als gleichberechtigtem Gesetzgeber) sowie das uneingeschränkte Initiativrecht der Europäischen Kommission. In manchen Bereichen sind allerdings einstimmige Entscheidungen im Ministerrat erhalten geblieben, so zum Beispiel bei der Frage einer europäischen Staatsanwaltschaft. Ebenfalls neu ist in diesem Bereich die allgemeine Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofes. EU-Bürger haben künftig das Recht, bei Rechtsverletzungen durch europäische Institutionen den Gerichtshof anzurufen. Allerdings gilt dies nur bei *unmittelbarer Betroffenheit* durch einen Rechtsakt der Union.<sup>4</sup> Der RFSR ist gemäß Artikel 13 ein Bereich der geteilten Kompetenz.<sup>5</sup> Es gibt für diesen gesamten Bereich allerdings nur einen einzigen Verfassungsartikel im ersten Teil der Verfassung. Dieser enthält lediglich eine Reihe von Verfahrensbestimmungen; die entscheidenden Regelungen, wie die Zielbestimmungen und deren Umsetzung, sind im Teil drei der Verfassung versteckt.<sup>6</sup>

### Europäische Innen- und Justizpolitik: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – ein magisches Dreieck?



Das europäische Vorgehen in Fragen von Justiz und Innerem war jahrelang außerhalb der EU-Strukturen angesiedelt. Erst mit dem Vertrag von Amsterdam 1997 wurden mehrere Schlüsselbereiche in die europäischen Verträge überführt. Seitdem wird der „Raum der Freiheit, Sicherheit und

<sup>4</sup> Siehe Artikel III-270.

<sup>5</sup> Die Gesetzgebungskompetenz liegt vorrangig bei der EU. Nur wenn diese davon keinen Gebrauch macht, sind die Mitgliedstaaten zuständig; siehe den Text von Christian Wenning und Florian Ziegenbalg in diesem Band.

<sup>6</sup> Insbesondere in den Artikeln III-158 bis III-178.

des Rechts” als Synonym für die Innen- und Justizpolitik in der Europäischen Union verwendet.

Das Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit ist nicht dauerhaft lösbar, sondern es stellt sich immer wieder die politische Aufgabe, mittels des Rechts die richtige Balance zu finden.<sup>7</sup> Grundlegende Entscheidungen in diesem höchst sensiblen Bereich finden allerdings in einer Zeit statt, in der die Sensibilität für Bürgerrechte relativ gering, die Angst vor terroristischen Anschlägen aber umso größer ist. Eine europäische Öffentlichkeit, die diese Entwicklung kritisch hinterfragt, ist kaum wahrzunehmen.

Zu begrüßen ist, dass im RFSR das gemeinsame Entscheidungsverfahren, bei dem das Europäische Parlament neben dem Ministerrat gleichberechtigter Partner im Gesetzgebungsverfahren ist, nun die Regel ist. Dies ermöglicht eine demokratische Kontrolle in diesem sensiblen Bereich. Leider wurde dieses Mitentscheidungsverfahren aus manchen Bereichen ausgeklammert. Das ist unter anderem der Fall für den gesamten Bereich der sehr weit auslegbaren „operativen Zusammenarbeit“ der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden<sup>8</sup> und für das Familienrecht.

### **Festung Europa: Knocking on heaven’s door – Grenzkontrollen, Asyl- und Einwanderungspolitik**

Die Verfassung sieht grundsätzlich den Abbau der Binnengrenzen vor und schreibt damit die mit Schengen und dem Amsterdamer Vertrag begonnene Entwicklung fort. Infolge des 11. Septembers 2001 wurden jedoch Kriterien für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen festgelegt, zum Beispiel für Fälle von „außerordentlichen terroristischen Bedrohungssituationen“. Problematisch ist in diesem Zusammenhang die Definition von „außerordentlichen terroristischen Bedrohungssituationen“<sup>9</sup>. Fallen zum Beispiel weltweit organisierte globalisierungskritische Demonstrationen darunter? Unter dem Vorwand terroristischer Bedrohungen kann hier die Demonstrations- und Bewegungsfreiheit eingeschränkt werden.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Graphik von Kraus-Vonjahr 2002, 41.

<sup>8</sup> Siehe Artikel III-162, Artikel III-176 Absatz 3.

<sup>9</sup> Vgl. Monar 2002, 175.

<sup>10</sup> Dass dies nicht allzu unwahrscheinlich ist, zeigt Studzinsky 2003.

Erheblich schlechter ergeht es aber allen, die auf der Flucht an die Grenzen Europas gelangen. Denn gleichzeitig mit dem Abbau der Binnengrenzen werden die Außengrenzen aufgerüstet. Die Binnengrenzen zu den neuen Beitrittskandidaten fallen zwar nicht etwa schon mit dem Beitritt 2004, sondern erst schrittweise. Dieser Abbau soll aber durch so genannte Ausgleichsmaßnahmen kompensiert werden. Dazu gehört unter anderem eine schärfere Bewachung der Außengrenzen.

Neu ist, dass eine verfassungsrechtliche Grundlage für ein „Integriertes Grenzschutzsystem“ geschaffen wird.<sup>11</sup> Hierbei soll, neben der Aufrüstung der Grenze, insbesondere ein Netz von Rückführungsabkommen mit so genannten „sicheren Drittstaaten“ geschlossen werden. Als sicherer Drittstaat wird derzeit ein Land definiert, in dem sich Flüchtlinge auf ihrem Fluchtweg aufgehalten haben und wo ihnen keine Gefahr droht.<sup>12</sup> Diese Länder verpflichten sich im Rahmen der Rückführungsübereinkommen, Flüchtlinge, die von ihrem Territorium eingereist sind, „zurückzunehmen“. Wenn also ein EU-Staat seine Nachbarstaaten oder gar die Herkunftsländer der Verfolgten in die Gruppe der sicheren Drittstaaten einordnet, bedeutet das, dass er Flüchtlinge dorthin zurückschickt, ohne ihnen die Möglichkeit zu geben, Asyl zu beantragen. Immer mehr Flüchtlinge scheitern daher an Grenzen außerhalb der EU. Hinzu kommt, dass der Nachbarstaat vielleicht selbst eine „sichere Drittstaatenregelung“ hat, aber ganz andere Vorstellungen davon, was ein sicherer Drittstaat ist. So kommt es vor, dass Flüchtlinge im Wege einer Kettenabschiebung oft bis zurück in ihre Heimatländer abgeschoben werden, in denen ihnen Folter und politische Verfolgung drohen. Dies widerspricht nicht nur der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern auch dem Artikel 19 Grundrechtecharta, der Abschiebungen, Ausweisungen und Auslieferungen bei drohender Folter verbietet.

Die Last der neuen EU-Außengrenze wird damit nicht nur den Beitrittsländern, sondern auch den neuen Nachbarstaaten der EU auferlegt. Diese Länder sind mit ihrer Aufgabe, den Flüchtlingen Schutz zu bieten, in der Regel völlig überfordert. Die Zustände in den Flüchtlingslagern (bei-

---

<sup>11</sup> Siehe Artikel III-166 Absatz 1c und Absatz 2d.

<sup>12</sup> Was genau ein sicherer Drittstaat ist, wird derzeit noch unter den Innen- und Justizministern verhandelt. Demnächst könnten darunter auch Länder fallen, in denen sich ein Flüchtling nie aufgehalten hat. Darüber wird derzeit verhandelt.

spielsweise in der Ukraine) sind katastrophal. Die Ukraine bekam in den letzten Jahren fast 26 Millionen Euro für die Aufrüstung der Grenzkontrollen, aber kein Geld für Flüchtlingsschutz. Insgesamt will die EU zwischen den Jahren 2004 und 2006 für Grenzsicherungsmaßnahmen 140 Millionen Euro ausgeben. Darin sind die nationalen Etats noch nicht mit eingeschlossen!<sup>13</sup> Es ist die Frage, ob diese Verlagerung des Problems nach außen eine dauerhafte Lösung ermöglicht. Die Mittel sollten stattdessen vielmehr für Hilfen in den Transit- und Herkunftsstaaten bereitgestellt werden, um so die Fluchtursachen zu bekämpfen und den Menschen einen Anreiz zu geben, in ihrer Heimat zu bleiben.

Aber selbst wenn es ein Flüchtling bis hin in die EU geschafft hat und sich hier aufhalten darf, so wird ihm die Integration erschwert: Den Schutzstatus des Flüchtlings, der im Vertrag von Nizza in Artikel 63 festgelegt war, gibt es in der neuen Verfassung nicht mehr. Stattdessen wird ein „subsidiärer Schutzstatus“ eingeführt. Was dieser „subsidiäre Schutzstatus“ ist, das heißt, was für Rechte er beinhaltet, wird derzeit noch verhandelt.

Alle genannten Maßnahmen in den Bereichen Asyl-, Einwanderungs- und Grenzpolitik werden nach der Verfassung durch europäische Gesetze und Rahmengesetze festgelegt. Das bedeutet, dass in den genannten Bereichen künftig Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat möglich sind und das Europäische Parlament gleichberechtigter Gesetzgeber ist. Dies ist ein erheblicher Integrationsfortschritt. Bisher wurden Maßnahmen in diesem Bereich nur einstimmig vom Ministerrat beschlossen, das EP wurde nur angehört.

Es ist unklar, wie sich die Mehrheitsentscheidungen auswirken werden, insbesondere im Asylbereich. Es ist allerdings zu befürchten, dass es zu einer Verschärfung der ohnehin schon strikten Regelungen kommt.<sup>14</sup> Als Beispiel sei die Initiative der britischen Regierung von Mitte 2003 genannt. In dieser forderte Tony Blair die Einrichtung von so genannten

---

<sup>13</sup> Siehe „L'Union européenne tente de contenir l'immigration“, in: *Le Monde* vom 21.06.03, S. 1.

<sup>14</sup> Auf nationaler Ebene wird derzeit in mehreren europäischen Staaten die Asylgesetzgebung verschärft (z.B. Frankreich, Österreich, Niederlande), obwohl die Asylbewerberzahlen rückläufig sind. Siehe „UN-Flüchtlingshilfswerk: In Industrieländern sinkt die Zahl der Asylbewerber“ und „Asyl: Zahl der Flüchtlinge sinkt auf historischen Tiefstand“, beide Artikel in: *Frankfurter Rundschau* vom 03.09.03, S. 5.

Schutzzonen außerhalb der EU, in der Schutzsuchende bis zur Bearbeitung ihres Asylantrages eingewiesen werden. Kritische Stimmen sprechen in diesem Zusammenhang auch von „Reservaten“ oder „Internierungslagern“. Dieser Vorstoß fand jedoch keinen ausreichenden Zuspruch.

### **Festschreibung des Status quo?! Die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen**

Mit der Einführung und Vertiefung des Binnenmarktes wurde auch die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im Bereich des Zivilrechtes verstärkt. Bereits vor dem Verfassungsentwurf gab es hier eine relativ breite Rechtsgrundlage für die Angleichung der nationalen Rechtsvorschriften. Es gibt daher hier nun kaum Änderungen.<sup>15</sup> Zur justiziellen Zusammenarbeit gehören insbesondere Regelungen zur gegenseitigen Anerkennung und Vollstreckung von gerichtlichen Entscheidungen. Mit dem Vertrag von Nizza wurden hier Mehrheitsentscheidungen des Ministerrates unter Zustimmung des Europäischen Parlamentes eingeführt. Das Familienrecht ist dabei der einzige Bereich, der aufgrund eines irischen Vetos im Verfassungsentwurf weiterhin nur einstimmig und ohne Mitspracherecht des Europäischen Parlamentes entschieden wird.<sup>16</sup>

### **Festnahmen in Europa – Gleiches Recht für alle? Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen**

Die Mitgliedstaaten der EU haben bisher vor allem im Rahmen des Europarates, des Schengener Abkommens oder auf informeller Ebene auf dem Gebiet des Strafrechts zusammengearbeitet. Neu ist nun die Einbeziehung der strafrechtlichen Zusammenarbeit in den allgemeinen institutionellen Rahmen der EU.<sup>17</sup> Die Verfassung stellt im Wesentlichen zwei Möglichkeiten zur Verfügung, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Zukunft zu erleichtern:

Die Mitgliedstaaten sollen Gerichtsurteile und -entscheidungen gegenseitig anerkennen.<sup>18</sup> Hierbei wird das Urteil des anderen EU-Mitgliedstaates ohne weitere Prüfung anerkannt.

<sup>15</sup> Es gab nur Ergänzungen hinsichtlich des Zugangs zum Recht, der alternativen Streitbeilegung und der Weiterbildung von Richtern und Justizbediensteten (Artikel III-170e, g und h).

<sup>16</sup> Vgl. Artikel III-170 Absatz 3.

<sup>17</sup> Siehe hierzu den deskriptiven Teil in diesem Abschnitt.

<sup>18</sup> Siehe Artikel III-171.

Die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten werden angeglichen. Dazu wird zunächst auf EU-Ebene einheitlich festgelegt, welche Straftaten EU-weit strafbar sind und mit welchen Strafen sie belegt werden. Dies gilt für bestimmte Bereiche besonders schwerer Kriminalität, die in der Verfassung explizit aufgeführt sind. Hierzu zählen u.a. Terrorismus, Menschenhandel und Computerkriminalität – mit einer sehr weit gefassten grenzüberschreitenden Dimension.<sup>19</sup> Ebenso werden die Rechte von Angeklagten oder Opfern im Strafverfahren, die in allen Mitgliedstaaten gelten sollen, festgelegt.<sup>20</sup>

Beides geschieht in Form von Mindestvorschriften und Rahmengesetzen, die von den EU-Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der nationalen Rechtsgrundsätze umgesetzt werden können. Der Erlass eines Rahmengesetzes bedeutet, neben der Beteiligung des Europäischen Parlaments, jedoch auch Mehrheitsentscheidungen.<sup>21</sup> Dies kann im Einzelfall problematisch sein, da so ein Land überstimmt werden kann und dann bestimmte Handlungen unter Strafe stellen *muss*.

Das Spannungsverhältnis zwischen gegenseitiger Anerkennung auf der einen und Angleichung des materiellen Strafrechts auf der anderen Seite beruht auf den unterschiedlichen Rechtskulturen der einzelnen Mitgliedstaaten. Dies wird auch bei der Einführung des *Europäischen Haftbefehls* deutlich. Der Europäische Haftbefehl wurde in Folge des 11. Septembers 2001 beschlossen und sollte ursprünglich am 1. Januar 2004 in Kraft treten.<sup>22</sup> Er gilt für eine 32-Punkte-Liste von Straftaten, die jedoch sehr vage formuliert sind. Ein Haftbefehl, der durch ein Gericht in einem Mitgliedstaat der EU ausgestellt wurde, könnte dann in allen anderen EU-Staaten ohne weiteres Verfahren vollstreckt werden. EU-Staaten müssen ihre Bürger also auch dann ausliefern, wenn die dem Haftbefehl zugrunde liegende Tat in ihrem eigenen Staat nicht strafbar ist. Dies kann im Einzelfall problematisch sein. Hierzu ein Beispiel:

---

<sup>19</sup> Siehe Artikel III-172 Absatz 1. Diese Liste kann vom Rat einstimmig unter Zustimmung des Europäischen Parlamentes geändert werden.

<sup>20</sup> Neu ist, dass es für beides nun eine eigene Rechtsgrundlage gibt (Artikel III-172 und III-171 Absatz 2).

<sup>21</sup> Derzeit gilt im Strafrecht das Prinzip der Einstimmigkeit.

<sup>22</sup> Dieser Zeitplan wurde jedoch nicht eingehalten und ein neuer Termin ist derzeit nicht absehbar.

Eine in Spanien lebende Deutsche, die einen Zeitungsartikel veröffentlicht, der allzu freundlich gegenüber der ETA ist, kann dort bereits aufgrund eines solchen Artikels wegen Terrorismus verurteilt werden. Dem Strafverfahren entzieht sie sich durch eine Reise nach Deutschland. Wenn nun die spanische Richterin einen Europäischen Haftbefehl ausstellt und ihn nach Deutschland schickt, müsste die Bundesrepublik die Frau nach Spanien ausliefern, wo diese möglicherweise verurteilt würde. Da allerdings in Europa üblicherweise die Vollstreckung im Heimatland erfolgt, würde die Frau ihre Gefängnisstrafe wegen Terrorismus in einem deutschen Gefängnis abtun – wegen einer Tat, die in Deutschland gar nicht strafbar ist. Dies ist nur schwer vorstellbar.

In Großbritannien hingegen genießt die Meinungsfreiheit einen sehr hohen Stellenwert. Dies bedeutet aber auch, dass Großbritannien den Straftatbestand der Billigung, Leugnung oder Verharmlosung nationalistischer Straftaten – im Gegensatz zu Deutschland – nicht kennt. Die britische Regierung hat daher beschlossen, ihre Staatsbürger bei einem Haftbefehl wegen Delikten aus dem Rassismusbereich nicht auszuliefern.<sup>23</sup>

Es kann aber nicht sein, dass ein Europäischer Haftbefehl je nach Bereich nur für Bürger bestimmter Staaten gilt oder das jeweilige nationale Strafrecht unterlaufen wird. Gemeinsame Mindeststandards bei der Definition von Straftaten, wie in der Verfassung vorgesehen, sind also unabdingbar! Aber auch eine Angleichung des Strafverfahrens ist für eine gegenseitige Anerkennung wichtig. Nur durch Angleichung dieser rechtsstaatlichen Grundsätze, wie das Recht von Einzelnen im Strafverfahren, kann Vertrauen in die Justiz des anderen Mitgliedstaates entstehen.

Ein weiteres Element der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen ist *Eurojust*. Eurojust ist eine europäische Koordinierungsstelle, die die Zusammenarbeit der Strafverfolgung zwischen den EU-Staaten verbessern soll. Das Tätigkeitsfeld umfasst schwere Straftaten, die die EU oder mindestens zwei Mitgliedstaaten betreffen. Die Arbeit von Eurojust basiert auf den Informationen und den Tätigkeiten der nationalen Strafverfolgungs- und Ermittlungsbehörden und Europol. Die genauen Aufgaben werden durch europäische Gesetze festgelegt.

<sup>23</sup> Siehe den FAZ-Kommentar „Haftbefehl. Briten sind vor europäischen Rassismus-Anklagen sicher“ vom 04.07.03, S. 35.

Eine *Europäische Staatsanwaltschaft* kann ausgehend von Eurojust eingesetzt werden. Hierzu bedarf es eines europäischen Gesetzes, das der Ministerrat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlamentes beschließen kann. Die Anklage würde vor den nationalen Gerichten erfolgen. Die Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft ist allerdings bislang am Veto Großbritanniens gescheitert. Was allerdings bislang auf europäischer Ebene fehlt, ist eine *Europäische Verteidigung*. Diese sollte es angesichts eines Europäischen Haftbefehls und einer geplanten Europäischen Staatsanwaltschaft dringend geben.<sup>24</sup>

### **Europol – mehr als eine „Festplatte Europa“**

Die europäische Polizeibehörde Europol wurde 1995 durch einen völkerrechtlichen Vertrag geschaffen, um die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten zu verbessern. Die Verfassung bezieht nun die ehemals weitestgehend zwischenstaatliche polizeiliche Zusammenarbeit in den allgemeinen institutionellen Rahmen der EU ein. War Europol bislang vor allem durch umfangreiche Informationssammlung und -analyse bekannt, gibt es nun in der Verfassung eine Rechtsgrundlage, die dem Gesetzgeber einen breiten Spielraum für dessen Einsatz einräumt.

Zu begrüßen ist, dass der Ministerrat nun nicht mehr allein die Aufgabenbereiche festlegt, sondern dies im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nur zusammen mit dem Europäischen Parlament tun kann. Dadurch erfolgt nun auf europäischer Ebene eine demokratische Kontrolle von Europol.<sup>25</sup> Kritisch zu bewerten ist allerdings die fehlende Kompetenz des Europäischen Parlamentes im nicht näher definierten „operativen Bereich“. Europol soll nationale Polizei- und Strafverfolgungsbehörden u.a. bei grenzüberschreitender schwerer Kriminalität und „Terrorismus“ unterstützen. Es gibt nun die explizite Möglichkeit, hierzu eine Rechtsgrundlage für Ermittlungen und operative Maßnahmen gemeinsam mit den Mitgliedstaaten zu schaffen.<sup>26</sup> Zwar sollen konkrete Eingriffe in die Grundrechte der Einzelnen auf nationaler Ebene ver-

<sup>24</sup> Entsprechende Vorschläge, „Eurojust“ einen „Eurodefensor“ entgegenzusetzen, gibt es bereits.

<sup>25</sup> Europol wurde bislang nur vom Rat der Justiz- und Innenminister als oberstem Aufsichtsorgan kontrolliert, die konkreten Aktivitäten von einem Verwaltungsrat.

<sup>26</sup> Siehe Artikel III-177 Absatz 2b.

bleiben, dabei wird jedoch vergessen, dass bereits die Informationsverarbeitung ganz konkrete Auswirkungen auf die EU-Bürger hat. So werden auch Personen, die keiner Straftat beschuldigt werden, sondern gegen die eine „Gefährlichkeitsvermutung“ vorliegt, in den zahlreichen Datenbanken auf verschiedenen europäischen Ebenen gespeichert. Hierzu gehören seit neuestem auch Teilnehmer an internationalen Veranstaltungen.<sup>27</sup> Diese Gefährlichkeitsvermutungen sind gerichtlich kaum zu widerlegen. Ein Eintrag in einer polizeilichen Datenbank reicht jedoch aus, um die Bewegungs- und Demonstrationsfreiheit derart einzuschränken, dass eine Ausreise verboten werden kann. Es gibt zwar für Europol eine Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI), die den Umgang mit diesen riesigen Datenmengen überwachen soll, ihre Einbindung in die Verwaltungsstruktur Europols gewährleistet aber keine hinreichende Unabhängigkeit. Ein Antrag in dem Verfassungsartikel zu Europol, höchstmögliche Datenschutzrechte zu gewährleisten, wurde im Konvent abgelehnt.<sup>28</sup> Der Datenschutz ist damit derzeit auf europäischer Ebene nicht ausreichend gewährleistet. Inwiefern die Einbeziehung der Grundrechtecharta und der dort festgelegte Schutz personenbezogener Daten (Artikel 8 der Grundrechtecharta) etwas an der Situation ändert, bleibt abzuwarten. Mittel- oder langfristig wird Europol eigene Ermittlungen durchführen, die Rede ist bereits von einem „europäischen FBI“<sup>29</sup>. Aus diesem Grund ist bereits jetzt eine umfassende Kontrolle besonders wichtig. Laut Verfassung soll die Kontrolle durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente erst durch europäische Gesetze festgelegt werden. Die ursprünglich von der Konventsarbeitsgruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“ vorgesehene Überwachung von Europol durch Eurojust ist in der Verfassung nicht vorgesehen.<sup>30</sup> Eine gerichtliche Kontrolle durch

<sup>27</sup> So gelten neben Fußballfans beispielsweise auch Globalisierungskritiker als „potenziell gefährliche Personen, die an der Beteiligung an internationalen Kundgebungen zu hindern sind“ (siehe Europäischen Rat Dokument 6164/5/01 Rev 5, Limite, Brüssel 06.11.01). Die Daten aller festgenommenen Globalisierungskritiker werden inzwischen regelmäßig im SIS, einer polizeilichen Datenbank der Schengen-Staaten, gespeichert.

<sup>28</sup> Siehe die Änderungsanträge von Voggenhuber, Lichtenberger, Mac Cormick und Nagy, unter [http://www.elisabeth-schroedter.de/downloads/JHA\\_GreenAmendments.doc](http://www.elisabeth-schroedter.de/downloads/JHA_GreenAmendments.doc)

<sup>29</sup> Siehe u.a. Ellermann 2002, 561 ff.

<sup>30</sup> Dies kann jedoch nach Artikel III-174 Absatz 2 durch ein Europäisches Gesetz beschlossen werden.

den EuGH ist bei unmittelbarer Betroffenheit nach der Verfassung möglich.<sup>31</sup>

Einen Ausblick auf die weitere Tätigkeit im Bereich RFSR bietet der Beschluss der Innen- und Justizminister von Ende November 2003.<sup>32</sup> Diese haben grünes Licht für eine Europäische Grenzschutzagentur gegeben. Vom Verfassungskonvent noch verworfen,<sup>33</sup> entsteht nun eine weitere europäische polizeiliche Sicherheitsbehörde neben Europol. Die Kommission will außerdem Vorschläge zur Einführung biometrischer Merkmale in Pässen für Unionsbürger vorlegen. Es bleibt also spannend im magischen Dreieck!

**Literatur:** *Ellermann, Jan* (2002): Vom Sammler zum Jäger – Europol auf dem Weg zu einem europäischen FBI?, in: Zeitschrift für europarechtliche Studien (ZeUS), H. 4, S. 561–586. □ *Kraus-Vonjahr, Martin* (2002): Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa – Frankfurt/M. □ *Monar, Jörg* (2002): Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, in: Integration, H. 3, S. 171–186. □ *Studzinsky, Silke* (2003): Die Macht der Straße, in: European Democratic Lawyers (EDA)/Republikanischer Anwaltsverein (RAV)/Holfort-Stiftung: Reader zur Konferenz: Europa – Raum von Freiheit, Sicherheit und Recht?, unter: <http://www.rav.de/kongress/materialien.htm> (Juni 2003).

**Weiterführende Literatur:** *Däubler-Gmelin, Herta/Mohr, Irina* (Hrsg.) (2003): Recht schafft Zukunft. Perspektiven der Rechtspolitik in einer globalisierten Welt – Bonn. □ *Europäischer Konvent* (2002a): Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“, Beitrag von Prof. Jürgen Meyer, Mitglied des Konvents, vom 29. November 2002, Working Document 34. □ *Europäischer Konvent* (2002b): Schlussbericht der Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht“ vom 2. Dezember 2002 (CONV 426/02). □ *Monar, Jörg* (2003a): Auf dem Weg zu einem neuen Verfassungsvertrag: Der Reformbedarf der Innen- und Justizpolitik der Union, in: Integration, H. 1, S. 31–47. □ *Monar, Jörg* (2003b): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Verfassungsentwurf des Konvents, in: Integration, H. 4, S. 536–550. □ *Schroedter, Elisabeth* (2003): An den neuen Grenzen von Europa, Fraktion Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament, Berlin (Bestellung unter [info@elisabeth-schroedter.de](mailto:info@elisabeth-schroedter.de)). □ *Zypries, Brigitte* (2003): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Verfassung der Europäischen Union (Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Forum Constitutionis Europae FCE 4/03), Vortrag an der Humboldt-Universität Berlin am 27. Mai 2003.

<sup>31</sup> Allerdings können für Europol hierbei „besondere Bedingungen“ festgelegt werden, siehe Artikel III-270 Absatz 1 und 5.

<sup>32</sup> Siehe <http://www.heise.de/newsticker/data/anw-28.11.03-001/>

<sup>33</sup> Siehe den Schlussbericht der Arbeitsgruppe X des Konvents, S. 17.

## SOLIDARITÄTSKLAUSEL

### **Artikel 42: Solidaritätsklausel**

Sollte ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag oder einer Katastrophe natürlichen oder menschlichen Ursprungs betroffen sein, so sind die anderen Mitgliedstaaten zur Solidarität verpflichtet.

Die Solidaritätsklausel verpflichtet die Union, dem betroffenen Mitgliedstaat mit allen ihr zur Verfügung gestellten Mitteln zu Hilfe zu kommen. Die Verpflichtung erstreckt sich auch auf militärische Mittel.

Bei dieser Vorschrift geht es dem Wortlaut nach also weder um militärische Krisenbewältigung außerhalb der EU-Grenzen noch um klassische Territorialverteidigung. Es handelt sich vielmehr um eine gegenseitige Hilfsverpflichtung innerhalb der EU-Grenzen, die in Kraft tritt, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einem Unfall betroffen ist.

### **Neues Regelwerk gegen Terror und Katastrophen**

Die Solidaritätsklausel ist eine völlig neuartige Bestimmung innerhalb des gesamten EU-Regelwerks. Es handelt sich hierbei um eine Beistandsverpflichtung, die mit Inkrafttreten *der Verfassung* für alle Mitgliedstaaten wirksam wird. Die Bestimmung richtet sich gegen zwei Arten von Bedrohungen: Terror und Katastrophen.

Die Vorkehrungen zur Terrorabwehr dürften auf den Bewusstseinswandel nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den USA zurückzuführen sein. Der Wortlaut in Absatz 1 *setzt voraus, dass ein Terroranschlag bereits eingetreten ist*, bevor die Beistandspflicht aus der Solidaritätsklausel ausgelöst wird. Dagegen ist in Absatz 1a von „Abwendung terroristischer Bedrohungen“ die Rede, was auf ein Tätigwerden schon im Vorfeld eines Terroranschlags hinweist.

Dieser unpräzise Wortlaut sowie das Fehlen einer Definition „terroristischer Bedrohungen“ machen eine besonders sorgfältige Auslegung erforderlich, zumal die Solidaritätsklausel sogar den Einsatz militärischer Mittel vorsieht. *Die Notwendigkeit einer besonders sorgfältigen Auslegung wird vor allem dann deutlich, wenn man sich vor Augen hält, dass Terroranschläge sogar einen konventionellen Krieg zur Folge haben können, wie zum Beispiel den Afghanistan-Krieg infolge der Anschläge vom 11. September 2001 zeigte.* In solchen Fällen muss unbedingt

Klarheit darüber bestehen, wann und wie die Beistandsverpflichtung Anwendung findet. *Bezüglich einer ersten Definition von Terrorismus kann zwar auf den Rahmenbeschluss des Ministerrates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung verwiesen werden,<sup>1</sup> doch für die Fortführbarkeit der Politik militärischer Bündnisfreiheit einzelner EU-Mitgliedstaaten wirft die Beistandsverpflichtung grundlegende Fragen auf.*

Die Vorkehrungen für den Katastrophenfall tragen dem verblüffenden Umstand Rechnung, dass die EU mit der GSVP zwar über eine Rechtsgrundlage für zivile und militärische Interventionen außerhalb der EU-Grenzen verfügt, nicht aber über ein Regelwerk für Katastropheneinsätze auf eigenem Gebiet. *Die GSVP-Regeln zur Katastrophenhilfe bestätigen lediglich eine gegenseitige Solidarität, die im heutigen Europa eigentlich selbstverständlich sein sollte.*

### ***Von der Wirklichkeit eingeholt***

*Mit den Terroranschlägen in Madrid vom 11. März 2004, denen 200 Menschen zum Opfer fielen, wurde die Diskussion um die GSVP urplötzlich von der Wirklichkeit eingeholt. So beschlossen die Mitgliedstaaten der Union auf dem Gipfeltreffen in Brüssel vom 25. und 26. März 2004, dass die Solidaritätsklausel bezüglich terroristischer Bedrohungen unabhängig vom Inkrafttreten der Verfassung sofortige Anwendung finden soll.<sup>2</sup> Allerdings handelt es sich hierbei zunächst nur um eine politische Absichtserklärung; denn für die Rechtsverbindlichkeit bedarf es der Zustimmung der Parlamente aller Mitgliedstaaten, welche diese wahrscheinlich erst im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Verfassung erteilen werden.*

*Es bleibt zu hoffen, dass die Klausel zukünftig nicht in Anspruch genommen werden muss.*

<sup>1</sup> Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, Abl. Nr. L 164, 22/06/2002 S. 3.

<sup>2</sup> <http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=1&BID=76&DID=79640&LANG=4&FILE=/pressData/de/ec/79640.pdf&Picture=0>; Abrufdatum: 5.4.2003

## DIE VERSTÄRKTE ZUSAMMENARBEIT

**Artikel 43: Die verstärkte Zusammenarbeit**

Artikel 43 Absatz 1<sup>1</sup> legt fest, dass grundsätzlich alle Mitgliedstaaten untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit (VZ) begründen können. An einer solchen engen Zusammenarbeit müssen nicht alle Länder teilnehmen. Sie ist als besonderes Instrument zur Ausführung der Aufgaben der EU gedacht, gilt jedoch nur für die Bereiche, die *nicht* „den ausschließlichen Zuständigkeiten der Union“<sup>2</sup> unterliegen. Alle anderen Politikfelder stehen für eine verstärkte Zusammenarbeit offen.

Voraussetzung einer verstärkten Zusammenarbeit ist, dass sie die Ziele und den Integrationsprozess der Union fördert sowie die Verfassung und die Rechte der Union achtet. Sie muss zudem die Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten der *nicht* an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten berücksichtigen. Gleichzeitig dürfen auch diese die Durchführung der verstärkten Zusammenarbeit nicht behindern.

Jede verstärkte Zusammenarbeit muss allen EU-Mitgliedern offen stehen, sofern diese die gegebenenfalls festgelegten Beteiligungsvoraussetzungen erfüllen und (bei späterem Eintreten) die im Rahmen der VZ bereits erlassenen Rechtsakte beachten. Die Kommission und die beteiligten Staaten sind gehalten, die Teilnahme möglichst vieler Staaten zu erleichtern,<sup>3</sup> um einen „geschlossenen Verein“<sup>4</sup> zu verhindern.

Die Kosten einer VZ, mit Ausnahme der Verwaltungskosten der Organe, tragen die beteiligten Staaten, es sei denn, der Ministerrat beschließt nach Anhörung des Europäischen Parlamentes (EP) einstimmig eine andere Regelung.

Artikel 43 Absatz 2 stellt klar, dass die Ermächtigung für eine verstärkte Zusammenarbeit vom Ministerrat nur als „letztes Mittel“ gewährt werden darf. Dieser muss feststellen, dass die angestrebten Ziele von der Union insgesamt nicht innerhalb eines „vertretbaren Zeitraumes“ verwirklicht werden können. Weitere Voraussetzung ist, dass mindestens ein Drittel aller Mitgliedstaaten an der verstärkten Zusammenarbeit beteiligt ist. Dadurch soll gewährleistet werden, dass sich nicht zu viele, womöglich gegenläufige VZ-Kreise bilden.

Artikel 43 Absatz 3 regelt das Abstimmungsverfahren innerhalb der Verstärkten Zusammenarbeit. Es dürfen nur Minister aus beteiligten Staaten zur Sache abstimmen. Die Sitzungen stehen jedoch allen Mitgliedstaaten offen.

<sup>1</sup> Sowie Artikel III-322 bis III-329.

<sup>2</sup> Vgl. Artikel 12 Absatz 1.

<sup>3</sup> Artikel III-324 Absatz 1

<sup>4</sup> Juncker 1999, 3

Weiterhin wird festgelegt, dass die Einstimmigkeit innerhalb einer verstärkten Zusammenarbeit sich nur auf die teilnehmenden Staaten bezieht. Eine Mehrheit in einer verstärkten Zusammenarbeit ist qualifiziert, wenn sie die Mehrheit der Stimmen und zugleich mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der beteiligten Staaten verkörpert. In Fällen, in denen die Verfassung Einstimmigkeit vorschreibt, kann der VZ-Rat gemäß Artikel III-328 einstimmig beschließen, dass in der anstehenden Abstimmung eine qualifizierte Mehrheit genügt.

Artikel 43 Absatz 4 bestimmt, dass die im Rahmen einer verstärkten Zusammenarbeit erlassenen Rechtsakte nur für die beteiligten Staaten gelten. Sie müssen weder von den nicht beteiligten noch von den beitriftswilligen Staaten angenommen werden.

### Wie kommt die Europäische Union rascher voran?

Die Debatte um die abgestufte Integration beziehungsweise ein Europa mehrerer Geschwindigkeiten ist bereits seit längerer Zeit im Gang. Gedacht war an „Öffnungsklauseln“, die es der Gemeinschaft ermöglichen sollten, Neuerungen anzustreben, „denen sich derzeit oder auf Dauer nicht alle anschließen wollen beziehungsweise können“.<sup>5</sup> Vor allem im Vorfeld der Erweiterung machte es daher Sinn, durch Artikel 43 die Flexibilisierung festzuschreiben, um einer größer und damit unbeweglicher werdenden EU Innovationschancen zu eröffnen. Es ist insofern erklärbar, wieso das Scheitern des Brüsseler Verfassungsgipfels vom 12./13. Dezember 2003 nicht zuletzt von Berlin und Paris<sup>6</sup> mit Verweisen auf die Möglichkeiten beantwortet wurde, eine Blockade notfalls mit einer Zusammenarbeit in einem „Kerneuropa“ zu überwinden. „Die Konstruktion einer Union in der Union“, so wurde öffentlich gefordert, „sollte nun ohne Zögern begonnen werden.“<sup>7</sup>

Die Flexibilität der Integration hat sich in zwei Formen entwickelt: Einerseits bestehen so genannte ‘opting-out’-Klauseln (Verlangsamung), die es einzelnen Ländern ermöglichen, auf unbestimmte Zeit gewisse Bereiche der europäischen Integration auszublenken. So sind zum Beispiel weder

<sup>5</sup> Dauderstädt/Lippert 1998, 40

<sup>6</sup> Vgl. „Die EU vor einer ungewissen Zukunft“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15.12.2003, S. 1f.

<sup>7</sup> Harpprecht 2004, 34

England noch Dänemark der Währungsunion beigetreten, obwohl sie den Vertrag von Maastricht (1993) ratifiziert haben.

Die umstrittenere Variante der Flexibilisierung der Integrationsgeschwindigkeit war von vornherein die Verstärkte Zusammenarbeit, sozusagen das 'opting-in' (Verschnellerung) einer *Avantgarde* von Staaten, die die Integration auf einigen Feldern schneller betreibt als andere Mitglieder. Die Kooperation im Namen eines „immer engeren Zusammenschlusses der europäischen Völker“<sup>8</sup> sollte die Einigung vorantreiben, um einen Rückfall in die Staatenkonkurrenz zu vermeiden. Durch die Mitglieder und Interessenten führte dieser Prozess jedoch mehrmals zu so genannten Eurosklerosen, wie während der Ära de Gaulle oder zu Anfang der 1980er Jahre. Der Gedanke lag also nahe, integrationswillige Staaten vorangehen zu lassen, um das Projekt insgesamt anzustoßen. Andererseits gab es aber auch Vorbehalte gegen eine zu weitgehende Flexibilisierung, die ihrerseits Staatenbündnisse in der Union und damit eine neue Politik der *balance of power* fördern könnten.

### **Das Für und Wider der verstärkten Zusammenarbeit**

Die verstärkte Zusammenarbeit führe zu einem Europa *à la carte*, in dem jeder Mitgliedstaat auswähle, wobei er mitmache und wo nicht, lautet ein anderer Einwand. Die Folge wäre eine „variable Geometrie“<sup>9</sup>, wonach die EU-Karte je nach den Feldern der Zusammenarbeit sehr unterschiedlich ausfallen. Provozierender noch wirkt die Vorstellung eines *abgestuften* Europas, das aus einem „geschlossenen Club“ schneller voranschreitender Staaten und einem Rest von Mitgliedern „zweiter Klasse“ bestünde. Das stellt die Brüsseler Gemeinschaft in ihrer Eigenschaft als *Union* grundsätzlich in Frage. Tatsächlich lässt sich fragen, ob gemeinsame Standards etwa in Steuer- oder Sozialfragen nicht nur dann Sinn machen, wenn alle Mitgliedstaaten der Union entsprechende Verpflichtungen eingehen.<sup>10</sup>

Sind aber die Risiken für die EU nicht größer ohne die Möglichkeit einer differenzierten Integration? Mit der Erweiterung auf 25 Mitglieder im Mai 2004 oder mehr Staaten in Zukunft wird es fraglich, ob sich ein Konsens noch herstellen lässt und Integrationsschübe, die die Union drin-

<sup>8</sup> EWG-Vertrag, Präambel

<sup>9</sup> Vgl. Schlecht 1994, 19.

<sup>10</sup> Giering/Janning 2001, 152

gend benötigt, weiterhin möglich sind. Eine Verlangsamung des Integrationsprozesses ist zu befürchten. Mit welchen Folgen?

Die Länder, die eine verstärkte Zusammenarbeit wünschen, müssten sich – wie beispielsweise auf dem „Pralinengipfel“ im April 2003<sup>11</sup> – *außerhalb* der Verträge verständigen, was laut Vertragslage legitim wäre. Derart könnte ein „Kerneuropa“ *neben* der EU entstehen. Solche Zusammenarbeit abseits der Verträge als Folge der Flexibilitätsverhinderung *innerhalb* des Vertragsrahmens gefährdet den Zusammenhalt der Union ebenso wie eine übertriebene Differenzierung auf Vertragsbasis. Eine stagnierende Gemeinschaft verlöre rasch den Zusammenhalt. Angesichts der nach wie vor unterschiedlichen Integrationsbereitschaft der Mitgliedsländer ist die verstärkte Zusammenarbeit, als praktizierte Flexibilität, das einzige Medium, um die EU gleichzeitig zu erweitern und zu vertiefen. Engere Beziehungen zwischen einigen Mitgliedstaaten sind der Sklerose der EU unbedingt vorzuziehen.

Die Erfolge und Gepflogenheiten der verstärkten Zusammenarbeit sollen anregend wirken und später von anderen weiterverwendet werden. Zudem hat eine solche *Vorhut* fraglos Einfluss auf die anderen Staaten, sich ihrerseits stärker zu engagieren und das EU-Vertragswerk unionsweit voranzutreiben.

### **Die verstärkte Zusammenarbeit in der Europäischen Verfassung – ist sie realisierbar?**

Nicht nur sind in der Verfassung die Bestimmungen über die verstärkte Zusammenarbeit übersichtlicher, da sie an zwei Stellen im Text zusammengefasst wurden<sup>12</sup>, es lassen sich auch sonst positive Entwicklungen feststellen:

- Die VZ kann anders als zuvor nur noch in festgelegten Politikfeldern *nicht* angewendet werden (Artikel 43 Absatz 1). Dies bietet die Chance, durch die Ausdehnung auf weitere Felder der EU-Politik frische Integrationsanstöße zu geben.
- Das Ermächtigungsverfahren wird erleichtert: Die VZ bedarf der qualifizierten Mehrheit. Die bisherige Regelung, mittels der ein Mitglied

<sup>11</sup> Deutschland, Frankreich, Belgien und Luxemburg trafen sich im April 2003, um über eine europäische Verteidigungsinitiative zu verhandeln.

<sup>12</sup> Artikel 43, Artikel III-322 bis III-329

des Ministerrates verlangen konnte, dass der Europäische Rat mit der Frage befasst wurde und erst danach der Ministerrat mit Mehrheit entschied, wird aufgehoben.

- In allen Fällen außer im Bereich der GASP muss das EP zukünftig die Ermächtigung einer VZ billigen. Bislang wurde das EP nur einbezogen, falls es im jeweiligen Politikbereich auch ein Mitentscheidungsrecht hatte.
- Einschlägige Verfassungsbestimmungen können der Arbeit in der verstärkten Zusammenarbeit angepasst werden. Diese Neuerung in der Verfassung lässt der VZ größeren Spielraum und damit mehr Aussicht auf Erfolg.
- Das Prinzip der „bedingungslosen Offenheit“<sup>13</sup> wird eingeschränkt. Es kann also Voraussetzungen geben, die zu erfüllen sind, um der verstärkten Zusammenarbeit beizutreten, wodurch eine Blockade durch Nichtteilnehmer erschwert wird. Angestrebte Integrationschritte müssen sich nicht mehr nach dem langsamsten Teilnehmer richten. Ein *geschlossener Club* kann sich dennoch nicht bilden, da die VZ-Mitglieder wie auch die Kommission nach Artikel 43 Absatz 1 explizit dazu angehalten werden, allen (den integrationswilligen, aber noch nicht oder nur bedingt integrationsfähigen) Staaten den Einstieg in die verstärkte Zusammenarbeit zu erleichtern.

Dennoch bleiben viele Hindernisse für eine verstärkte Zusammenarbeit in der Europäischen Verfassung erhalten:

- Eine VZ wird nur als „*letztes Mittel*“ gewährt, wenn die Ziele anders nicht „innerhalb eines vertretbaren Zeitraumes“ verwirklicht werden können (Artikel 43 Absatz 2). Was ein vertretbarer Zeitraum ist, bleibt unbestimmt. Ein genauer zeitlicher Rahmen wäre wünschenswert, um keine Sperrformeln durch Unschärfe zu schaffen. Der schon in den Verträgen von Amsterdam und Nizza verwendete Ausdruck „*letztes Mittel*“ verdeutlicht zudem, dass die verstärkte Zusammenarbeit keineswegs als Chance zur Vertiefung der Integration, sondern als notwendiges Übel gilt, das möglichst selten zugelassen werden sollte.

<sup>13</sup> Philippart 2003, 21

- Eine weitere VZ-Schranke ist die *benötigte Mindestzahl* der Teilnehmer. Die verlangte hohe Beteiligung (ein Drittel aller Mitgliedstaaten) wirkt beliebig. Zur Vermeidung gegenläufiger Kooperationen reicht es aus, dass jede verstärkte Zusammenarbeit die Ziele und Interessen der Union fördern muss. Weder Schengen noch die Währungsunion, heute Musterbeispiele der vertieften Integration, wären bei dieser Regelung möglich gewesen.
- Auch die *Finanzierung* ist problematisch. Da eine verstärkte Zusammenarbeit nur ermächtigt wird, wenn die beteiligten Staaten im allgemeinen Interesse handeln, ist es unverständlich, warum die anfallenden Kosten, mit Ausnahme der Verwaltungskosten der Organe, von den Beteiligten selber getragen werden müssen, sofern der Ministerrat nicht einstimmig etwas anderes beschließt. Der Ministerrat sollte mit Mehrheit befinden können, die VZ aus dem Unionsbudget mitzufinanzieren.<sup>14</sup>
- Obwohl eine Ermächtigung zur verstärkten Zusammenarbeit durch qualifizierte Mehrheit erteilt wird, wird innerhalb der VZ für die Durchführungsbestimmungen weiterhin *Einstimmigkeit* gefordert, wovon wiederum nur einstimmig abgerückt werden kann. Daher ist zu erwarten, dass Mitgliedstaaten der verstärkten Zusammenarbeit beitreten, um damit auch die Aufsicht über die kommenden EU-Entwicklungen zu behalten. Das Vetorecht besteht somit faktisch weiter. Solcher Entwicklung könnte nur mit inhaltlichen Vorgaben für den Beitritt entgegengewirkt werden.

### Fazit

Die Regelungen zur verstärkten Zusammenarbeit in der Verfassung stellen wie bisher einen Kompromiss dar, der die geteilte Meinung über die differenzierte Integration widerspiegelt. Es zeigen sich Verfahrensschritte, aber die auferlegten Schwierigkeiten, eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, stempeln diese weiterhin zur Ausnahme ab. Die verstärkte Zusammenarbeit wird daher „weniger der Kernbildung als vielmehr der effizienteren Politikgestaltung dienen“<sup>15</sup>. Als Instrument der

<sup>14</sup> Emmanouilidis 2003

<sup>15</sup> Giering/Janning 2001, 153

Feinabstimmung wird sie in denjenigen Bereichen ein Druckmittel bilden, in denen weiter Einstimmigkeit vorgeschrieben ist.

Wie häufig die verstärkte Zusammenarbeit zur Anwendung kommen wird, hängt davon ab, wie der politische Integrationsprozess der Union insgesamt verläuft. Nach einem Satz von Hans Dietrich Genscher sollte kein Mitgliedstaat gezwungen werden weiter zu gehen, als er es kann oder wünscht. Doch derjenige, der nicht weitergehen möchte, sollte die anderen auch nicht aufhalten. Ansonsten werden sich womöglich, laut Joschka Fischer,<sup>16</sup> wie beschrieben außerhalb der Verträge Zentren herausbilden, anstatt innerhalb der EU. Wie auch immer: Je höher der Druck seitens der integrationswilligen Mitglieder wird, gegebenenfalls auch außerhalb der Verträge zu kooperieren, desto wahrscheinlicher ist das Zustandekommen einer VZ. Der Entschluss, sie als „letztes Mittel“ zuzulassen, liegt in der europäischen Integrationslogik, die immer nur so weit zielt, wie der politische Wille reicht.

**Literatur:** Dauderstädt, Michael/Lippert, Barbara (1998): Doppelstrategie zur Vertiefung und Erweiterung der EU (Friedrich-Ebert-Stiftung) – Bonn. □ Emmanouilidis, Janis A. (2003): Differenzierung im Verfassungsentwurf – Auf dem Weg zu einer neuen Integrationslogik, in: Gierig, Claus (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation, CD-ROM – München. □ Fischer, Joschka (2000): Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, gehalten am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, abgedruckt in: Integration, H. 3, S. 149–156. □ Giering, Claus/Janning, Josef (2001): Flexibilität als Katalysator für Finalität? Die Gestaltungskraft der „Verstärkten Zusammenarbeit“ nach Nizza, in: Integration, H. 2, S. 146–155. □ Harpprecht, Klaus (2004): Nach dem Fiasko in Brüssel, in: Die neue Gesellschaft, H. 1–2, S. 30–43. □ Juncker, Jean-Claude (1999): Flexibilitätsklauseln neu formulieren, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.12.1999, S. 3. □ Schlecht, Otto (1994): Die Chancen einer variablen Geometrie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 26.10.1994, S. 19. □ Weidenfeld, Werner (2000): Die Achillesferse Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.1.2000, S. 11.

<sup>16</sup> Vgl. Fischer 2000.

## DAS DEMOKRATISCHE LEBEN DER UNION

**Artikel 44: Grundsatz der demokratischen Gleichheit**

Dieser Artikel macht den klassischen demokratischen Grundsatz der Gleichheit der Bürger zum Ausgangspunkt des Handelns der Union. Aus dem deutschen Grundgesetz (Artikel 3 GG) kennen wir diesen Grundsatz als Gleichheit *vor dem Gesetz*. Die EU allerdings vermittelt den Anspruch, dass allen Bürgern „ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit seitens der *Organe*“ gewidmet werden soll. Der direkte EU-Bürger-Bezug ist dabei besonders zu betonen, weil so der unmittelbare Einfluss von Aktivitäten der EU auf das Leben der Bürger deutlich wird. Darüber hinaus schließt dieser Artikel auch mögliche „Ungleichbehandlungen“ vor dem Hintergrund ungleicher Machtverteilungen zwischen Bürgern, z.B. in großen bzw. kleinen Mitgliedstaaten, aus.

**Artikel 45: Grundsatz der repräsentativen Demokratie**

Artikel 45 benennt die repräsentative, d.h. parlamentarische, Demokratie als Modell der Union. Er verdeutlicht, dass die Bürger auf EU-Ebene ihre Vertretung direkt im Europäischen Parlament finden. Aber auch die Regierungsvertreter im Europäischen Rat bzw. dem Ministerrat unterliegen über die nationalen Parlamente einer Rechenschaftspflicht.<sup>1</sup>

Der bereits seit dem Maastrichter Vertrag<sup>2</sup> bestehende Artikel über die Rolle europäischer Parteien findet sich unter Artikel 45 Absatz 4 wieder.<sup>3</sup> Für einen zielführenden politischen Diskurs bedarf es auch auf europäischer Ebene politischer Parteien, die die politischen Interessen artikulieren. Daneben wird ihre Aufgabe zur Herausbildung eines europäischen Bewusstseins hervorgehoben.

**Artikel 46: Grundsatz der partizipativen Demokratie**

Die partizipative Demokratie setzt auf aktive Beteiligung und Mitarbeit der Bürger. Die Absätze 1 bis 3 definieren, dass Austausch, Transparenz und Information gegenüber und mit den Bürgern und Interessensgruppen wichtige Ziele der Unionspolitik sind.

Absatz 4 erweitert die „partizipative Demokratie“ der EU um ein neues Instrument: das europäische Bürgerbegehren. Eine Million Unionsbürger „aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedstaaten können die Kommission auffordern“, ei-

<sup>1</sup> Dieser Aspekt wird auch jetzt schon vom Grundgesetz (Artikel 23) aufgegriffen, allerdings eher mit dem Hinweis auf Stellungnahmen von Seiten des Bundestags bzw. des Bundesrats. Aus anderen Ländern wie Dänemark sind auch unmittelbare Verhandlungsaufträge an die Regierung aus dem EU-Ausschuss des Parlaments bekannt.

<sup>2</sup> Artikel 191 EG-Vertrag bzw. Artikel 138a im Maastrichter Vertrag.

<sup>3</sup> Vgl. zur Rolle europäischer Parteien auch Artikel 12 Absatz 2 der Grundrechtecharta.

nen Rechtsakt zu einem bestimmten Thema in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Die Formulierung lässt aber die aktuell um den Verfassungsentwurf diskutierte Frage nach einem europäischen Referendum über zukünftige Verfassungsänderungen offen.

#### **Artikel 47: Die Sozialpartner und der autonome soziale Dialog**

Artikel 47 schreibt explizit die zentrale Rolle der Sozialpartner auf europäischer Ebene fest. Quasi seit Beginn der europäischen Integration wird den Arbeitgebern und Gewerkschaften – vergleichbar beispielsweise der deutschen Tradition der Tarifautonomie – eine ergänzende, eigenständige Rolle in der Wirtschafts- und Sozialpolitik beigemessen. Die Union achtet dabei zwar die Vielfalt der Systeme und Ansätze in den Mitgliedstaaten, misst der Autonomie der Sozialpartner aber eine herausgehobene Rolle zu. Diese wird zusätzlich durch die Dominanz innerhalb ihres „eigenen“ Gremiums, des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA)<sup>4</sup>, fortgesetzt. Darüber hinaus sieht die Verfassung weitere Foren für die Mitarbeit der Sozialpartner vor: den (beratenden) Beschäftigungsausschuss des Ministerrates oder den Ausschuss für Sozialschutz.<sup>5</sup>

#### **Artikel 48: Der Europäische Bürgerbeauftragte**

Der Europäische Bürgerbeauftragte oder auch „Ombudsmann“ ist relativ neu in den EU-Verträgen.<sup>6</sup> Er prüft die Arbeit der Institutionen auf einfache Bitte oder Beschwerde der Bürger und geht Missständen nach.<sup>7</sup> Seine Stellung mit Verfassungsrang verdeutlicht den Offenheitsanspruch der EU.

#### **Artikel 49: Transparenz der Arbeit der Organe der Union**

Artikel 49 greift einige der Hauptkritikpunkte an der EU auf, indem der Grundsatz der Offenheit aller Einrichtungen festgeschrieben wird. Die wichtigste Neuerung ist dabei, dass neben dem Europäischen Parlament nun auch der Ministerrat öffentlich seine gesetzgebenden Abstimmungen durchführen soll (in seiner exekutiven Funktion tagt er weiterhin hinter verschlossenen Türen). Darüber hinaus wird der freie Zugang der Unionsbürger zu allen Dokumenten festgeschrieben.<sup>8</sup> Allerdings dürfen hier Ausnahmen definiert werden: Der Zugang ist auf Unionsbürger bzw. juristische Personen mit Sitz in der EU beschränkt und umfasst damit weder auswärtige Firmen, die durch ihre Geschäfte mit oder in

<sup>4</sup> Vgl. Artikel III-295 bis III-297 sowie den Beitrag von Tobias Schwab in diesem Band.

<sup>5</sup> Vgl. Artikel III-102 und Artikel III-111.

<sup>6</sup> Seine Rolle ist auch in der Grundrechtecharta in Artikel 43 niedergeschrieben.

<sup>7</sup> Wahl und Aufgaben des Ombudsmannes werden in Artikel III-237 festgelegt.

<sup>8</sup> Vgl. Artikel 42 Grundrechtecharta.

der EU tätig sind, noch ausländische Staatsbürger (z.B. relevant bei Immigrationsfragen), über welche Einrichtungen der EU Daten besitzen.

**Artikel 50: Schutz personenbezogener Daten**

Der Datenschutzartikel setzt die moderne Rolle der Union in diesem Bereich konsequent fort. Zusammen mit dem entsprechenden Artikel in der Grundrechtecharta<sup>9</sup> gehört er zum Aktuellsten an personenbezogenem Datenschutz, was im Staatsrecht derzeit bekannt ist.

**Artikel 51: Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften**

Artikel 51 verdeutlicht die zentrale Rolle, die den Religionsgemeinschaften neben den Sozialpartnern im „demokratischen Leben“ zugestanden wird. Im Unterschied zum bisherigen Rechtsbestand<sup>10</sup> ist auch die explizite Erwähnung des regelmäßigen Dialogs mit den Religionsgemeinschaften hinzugekommen.

## Wie bürgernah wird Europa?

**Das „Demokratiedefizit“ der Europäischen Union**

Der Titel „Das demokratische Leben der Union“ ist als neuer, eigenständiger Teil in das europäische Verfassungswerk aufgenommen worden. Sein Inhalt lässt sich als Antwort auf die fortdauernde Demokratie- bzw. Bürokratiekritik interpretieren.

Heute wird noch oft darauf verwiesen, dass die EU, würde sie einen Antrag auf Mitgliedschaft bei der EU stellen, nicht Mitglied werden könnte. Dafür werden klassische demokratietheoretische Erwägungen hervorgebracht: Die drei Gewalten sind nicht voneinander getrennt. So ist zum Beispiel der Ministerrat gleichzeitig Gesetzgeber (Legislative) und Gesetzesvollstrecker (Exekutive). Daneben hat die „echte Legislative“ (das Europäische Parlament) nicht einmal das Initiativrecht für die Gesetzgebung (dies liegt auch weiterhin ausschließlich bei der Kommission). „Demokratische“ Entscheidungen werden hinter verschlossenen Türen getroffen (der Ministerrat tagte bisher immer nicht öffentlich). Nicht zuletzt steht der EU eine Kommission vor, deren Mitglieder nicht von europäischen

---

<sup>9</sup> Vgl. Artikel 8 der Grundrechtecharta.

<sup>10</sup> Vgl. Erklärung 11 der Amsterdamer Regierungskonferenz zum Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften.

Bürgern gewählt werden und deren interne Organisation aufgrund fehlender Kontrollmechanismen und Verantwortlichkeit weder effektiv noch legitimiert<sup>11</sup> ist. Als europäischer Bürger mussten wir bisher auf das ursprünglichste demokratische Recht, die Abwahl einer erfolglosen Kommission, verzichten, weil es keine klare Legitimationskette vom Bürger über das Parlament zur Exekutive (Kommission) gibt.

Daneben steht die oft gehegte Wahrnehmung des für den Bürger entfernten und unerreichbaren „Brüssels“. Geografisch gesehen ist Brüssel für viele Bundesbürger sogar näher als Berlin, aber natürlich ergibt sich zur Innenpolitik durch die klar wahrnehmbare deutsche Öffentlichkeit oft eine direkte(re) Verbindung als zur EU-Politik. Hier spielt die Frage der (entstehenden) europäischen Öffentlichkeit und ihrer Antriebskräfte bzw. Transporteure in Verbänden und Parteien eine entscheidende Rolle. Wird es diesen mit Unterstützung der Möglichkeiten dieses Verfassungsentwurfs gelingen, über die Medien und ihre internen Kanäle die Brücke vom Bürger nach „Brüssel“ zu bauen?

### **Prinzipien des „demokratischen Lebens“ in der Verfassung**

Durch Offenheit, Partizipation und die prominente Rolle europäischer Verbände und Parteien sollen die Bürger stärker am „demokratischen“ Leben der Union beteiligt werden. Dass dies über die verschiedensten Wege geschehen muss, wird im Kapitel „demokratisches Leben der Union“ deutlich. Methoden (Konsultationsverfahren, Datenschutz, Bürgerbegehren), Institutionen (Bürgerbeauftragter) und Verbände/Organisationen (Kirchen, Sozialpartner, Parteien, Jugendorganisationen) werden dafür benannt. Insofern bildet dieser Teil auch einen Gegenpunkt zu den zahlreichen technischen beziehungsweise formalen Kapiteln.

### **Keine europäische Demokratie ohne europäische Öffentlichkeit**

Wer sich heute die Frage stellt, ob es überhaupt ein politisches – geschweige denn demokratisches – Leben in der Union gibt, wird zu keiner leichten Antwort kommen. Da Europa von den meisten Menschen (noch?) nicht primär als politischer Raum („Agora“) wahrgenommen wird, steht die Frage nach der Entwicklung der europäischen Öffentlichkeit im Vordergrund. Folgt man zum Beispiel dem deutschen Sozial-

<sup>11</sup> Vgl. Offe 2000, 13.

philosophen Jürgen Habermas<sup>12</sup>, so kann das „Demokratiedefizit [...] freilich nur behoben werden, wenn zugleich eine europäische Öffentlichkeit entsteht, in die der demokratische Prozess eingebettet ist“.

Schon heute lassen sich Elemente einer europäischen Agora erkennen. Die Diskussionen über BSE-Krise, Stabilitätspakt, Türkeibeitritt, Irakkrieg und letztlich auch die Europäische Verfassung werden europaweit geführt. Der entscheidende Punkt dabei ist, dass wir uns bewusst machen, dass es eine exklusive *agora europaeis* genauso wenig gibt bzw. geben wird wie bisher eine nationale. Öffentlichkeit ergibt sich dort, wo ein politischer Raum ist. Dieser findet sich auf lokaler Ebene genauso wie auf mitgliedstaatlicher oder europäischer. Entscheidend ist, ob wir ihn auch als legitimierten und in erster Linie *zugänglichen* oder beteiligungsorientierten Raum *wahrnehmen*. Und genau in dieser Wahrnehmung liegt das Problem des heutigen politischen Lebens der EU. Durch die Medien (dem Transmitter von Öffentlichkeit) wird nicht zu Unrecht das Bild einer Fortsetzung nationaler Politik auf europäischer Ebene vermittelt. Diesem Bild kann nur entgegengewirkt werden, indem die europäischen Politiker, aber auch die zivilgesellschaftlichen Akteure auf europäischer Ebene, sich als solche begreifen. Dafür werden im hier diskutierten Teil der Verfassung Wege eröffnet.

### **Auf dem Weg zur europäischen Öffentlichkeit: Fünf Akteure und die Bürger**

Fünf verschiedenen Akteurstypen wird eine besondere Rolle als zusätzlicher, primär *europäischer* Vermittler zugewiesen:

- den „repräsentativen Verbänden“,
- den Jugendverbänden (neu),
- den Sozialpartnern (d.h. den Gewerkschaften und Arbeitgebern),
- den Kirchen und Glaubensgemeinschaften (jetzt auch als besonderer Partner der Institutionen) sowie
- den europäischen Parteien.

Über sie soll der Grundsatz der partizipativen Demokratie verwirklicht werden. Formell kennt beispielsweise das Grundgesetz solch eine starke Einbindung der Akteure nicht. In der Realität sehen wir aber spätestens

---

<sup>12</sup> Habermas 2001

seit der Regierung Schröder die ungewohnte Zunahme von extern besetzten Kommissionen und letztlich auch der faktischen Macht großer Verbände (z.B. Gewerkschaften oder Handwerk) auf die (Regierungs-)Politik. Den einzelnen Akteursgruppen kommen unterschiedliche Rollen zu, wie im Folgenden dargestellt wird.

### **Europäische Verbände – Politikberatung, Interessenverteidigung und Schnittpunkt zwischen europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene**

Im Unterschied zu starken, zentralisierten, nationalen Verbänden – wie z.B. den deutschen oder französischen Bauernverbänden – sind die meisten Interessengruppen auf europäischer Ebene lediglich Zusammenschlüsse nationaler Verbände. Sie nehmen zwar teilweise eine vermittelnde Rolle wahr, in der Mehrheit werden sie jedoch durch die Hauptmitgliedsverbände in den großen Mitgliedstaaten dominiert – wenn nicht gar ausgehebelt. Kaum ein Verband ist bisher bereit gewesen, seinem europäischen Dachverband für die (immerhin „nur“) europäischen Fragen ein autonomes Mandat zu verleihen.

Auf der anderen Seite können die europäischen (Dach-)Verbände im klassischen Sinne politikberatend tätig werden, um Initiativen der Kommission in den jeweiligen Politikfeldern qualitativ zu verbessern. Hier sind die Verbände als Schnittpunkt zum Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Ebenen gefragt. In dieser Rolle fanden sich viele Verbände gerade im Konventsprozess bei der Entstehung dieser Verfassung zum ersten Mal wieder. Dabei wurden wertvolle europäische Erfahrungen gesammelt, die bei der späteren Verwirklichung der ausgeweiteten EU-Verfahren eine wichtige Rolle spielen werden.

Dieser positiven (aktiven wie passiven) Mittlerrolle steht die Gefahr gegenüber, dass durch die aufwendigen Beratungsverfahren neue Initiativen nicht nur verlangsamt werden, sondern auch durch die *vorrangige* Einbeziehung „der Betroffenen“ (Artikel 46 Absatz 3) der Blick auf das Allgemeinwohl verloren geht. Diese Gefahr ist für die Union besonders akut, da die europäische Ebene dem Bürger am Fernsten liegt, zudem als besonders intransparent erscheint und daher zu „Expertenlösungen“ verführt.

### **Jugendbeteiligung – ein Schritt nach vorn für das Europa von morgen**

Obwohl beim Blick in den ersten Teil der Verfassung nicht offensichtlich, bewegt sich die EU in puncto Jugendbeteiligung gerade mit großen

Schritten nach vorne. Als wesentliche Innovation der Verfassung ist hervorzuheben, dass nun in Artikel III-182 Absatz 2e explizit auf die Beteiligung Jugendlicher verwiesen wird.

Nicht nur ein äußerst erfolgreiches Programm „JUGEND“ zur Unterstützung von Jugendbegegnung und Freiwilligendienst spricht dafür, sondern auch die professionelle Art, in der sich einige Jugendverbände im *European Youth Forum* (EYF) europäisch organisieren. Daraus ergibt sich zum einen die Hoffnung, dass auch und gerade die europäischen Jugendverbände als Teil der „repräsentativen Verbände“ angesehen und als solche gehört werden. Dazu kommt die neue Vorgabe aus Artikel III-182 Absatz 2, die Jugendlichen verstärkt am demokratischen Leben der EU teilhaben zu lassen.

Die formale Anerkennung und Wertschätzung der Jugendbeteiligung auf europäischer Ebene ist insofern wichtig, als dass durch sie eine europäische Perspektive eröffnet wird. Eine frühzeitige Zusammenarbeit dient dem Sammeln des „europäischen Geistes“, durch den das spätere Vertreten gemeinsamer Interessen auf europäischer Ebene erst ermöglicht wird. Dies setzt aber finanzielle und rechtliche Grundlagen voraus, die (noch) nicht gegeben sind. Neben einem transparenten Finanzierungsverfahren müsste zudem definiert werden, was überhaupt ein europäischer Jugendverband ist.<sup>13</sup>

### **Europäische Sozialpartner – zu national, um Europa zu gestalten**

Die dominierende Rolle der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die wir aus vielen nationalen Diskursen kennen, hat sich auf europäischer Ebene in dieser Form noch nicht herausgebildet. Organisationen wie der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) treten ungern Macht nach „oben“ ab und betreiben lieber eigenständige Europapolitik. Nichtsdestotrotz spricht der Verfassungsentwurf den Sozialpartnern nicht nur eine hervorgehobene Rolle, sondern sogar eigene Autonomie zu: Die EU ist das einzige Gebilde von staatlicher Qualität, das den Sozialpartnern über den Wirtschafts- und Sozialausschuss sogar ein eigenes Organ bietet. Inwiefern die Rolle der Sozialpartner auch angesichts ihrer überwältigen-

<sup>13</sup> Vgl. vorbereitender Kommissionsvorschlag „über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft zur Unterstützung europaweit tätiger Jugendorganisationen“: KOM (2003) 272 endgültig; 2003/0113 (COD).

den Ressourcen in den Mitgliedstaaten „gefördert“ (d.h. in der Regel finanziell unterstützt) werden muss, erscheint mehr als fraglich. Genauso stellt sich die Frage, ob gerade dieser Kern korporatistischer<sup>14</sup> Auswüchse institutionalisiert werden muss. Ohnehin wird den Verbänden in Artikel 46 eine möglicherweise zu weitgehende Einbindung verfassungsrechtlich zugesichert. Durch die explizite Herausstellung der Sozialpartner (und später auch der Kirchen) werden neue Räume außerparlamentarischer Verfahren eröffnet,<sup>15</sup> die dem Grundsatz der Gleichheit (Artikel 44) entgegenstehen. Nur die Organisierten und deren Spitzenvertreter werden von der Hoffnung vermeintlich einstimmiger Politikgestaltung profitieren. Schon heute sehen wir in den meisten Mitgliedstaaten, dass die Gewerkschaften und Arbeitgeber nicht in der Lage sind, nachhaltige Beschäftigungsbündnisse herzustellen, die das Problem der Arbeitslosigkeit strukturell beseitigen könnten. Warum wird dieser Ansatz auf europäischer Ebene dann fortgeführt?

### **Europäische Parteien – Kern europäischer Demokratie**

Die zentrale Rolle zum Beleben der europäischen Demokratie können und werden die europäischen Parteien spielen. Ihre neue Rolle wird mit In-Kraft-Treten des europäischen Parteienstatuts zu den Europawahlen 2004 nun auch faktisch relevant. Erst über funktionierende europäische Parteien wird der politische Wettbewerb um die Macht, nämlich die Besetzung der Kommission auf Grundlage der Europawahlergebnisse,<sup>16</sup> zu einer politischen europäischen Öffentlichkeit führen. Man stelle sich folgendes Szenario vor: Konkurrierende Kandidaten derselben politischen Grundströmungen bereisen – ähnlich den US-amerikanischen Vorwahlen – die Mitgliedstaaten der EU, um dort jeweils die Mehrheit der Parteigänger hinter sich zu bringen und von diesen für das Amt des Kommissionspräsidenten vorgeschlagen zu werden. Von diesem Moment an wird auch für die regionale Tageszeitung und damit den Bürger vor Ort das volle demokratische Recht auf Wahl und Abwahl in der Union greif-

<sup>14</sup> Der Korporatismus bezeichnet eine enge Koordinierung der Politik in Verbindung zu Verbänden/Interessensvertretungen und dabei insbesondere der Gewerkschaften und der Arbeitgeber.

<sup>15</sup> S. Artikel III-106 Absatz 1, nach dem es bis zu verbindlichen Vereinbarungen kommen kann.

<sup>16</sup> Vgl. Artikel 26 Absatz 1.

bar. Wenn gleichzeitig die Mitglieder der Kommission aus den Europawahlen hervorgingen, wäre die notwendige Polarisierung erreicht und für eine breite Öffentlichkeit des Diskurses viel getan.

Wenn sich die Kommission dann auf eine klare parlamentarische Mehrheit stützt, ist auch sichergestellt, dass Verfehlungen, wie kürzlich im Eurostat-Skandal oder früher bei Bovine Spongiforme Enzephalopathie (BSE) zu beobachten, von der Opposition aufgegriffen und entsprechend in die Öffentlichkeit getragen werden. Diese Veränderungen sollten spätestens mit der Europawahl 2009 zur Herausbildung eines höheren Anspruchs genügenden demokratischen Lebens führen.

### **Demokratie braucht öffentliche Entscheidungen**

Durch die im Konvent vereinbarte Öffnung des Ministerrates – zumindest in gesetzgebenden Entscheidungen („Legislativrat“) – wäre es in Zukunft möglich gewesen, die (eigene) Regierung für ihr Abstimmungsverhalten verantwortlich zu machen. Möglicherweise wären dann die Paketlösungen von der Öffentlichkeit immer weniger akzeptiert worden, so dass sich auch im Ministerrat Lösungen entlang partei-ideologischer und nicht national-historischer Linien ergeben hätten. Doch bereits zu Beginn der Verhandlung über die Verfassung im Rahmen der Regierungskonferenz 2003/2004 wurde von der Idee eines öffentlich tagenden Legislativrates Abstand genommen.

### **Bürger – direkt: das europäische Bürgerbegehren**

Neben den europäischen Parteien wird das neue Instrument des europäischen Bürgerbegehrens eine entscheidende Rolle hin zu einer erweiterten Bürgerbeteiligung spielen. So revolutionär dieser Vorschlag auch aus deutscher Sicht klingen mag, fast alle Mitgliedstaaten der erweiterten EU kennen plebiszitäre Verfahren auf nationaler Ebene und haben diese auch schon eingesetzt. Im Gegensatz zur bloßen Aufforderung des Einbringens eines Gesetzesvorschlages führen die meisten Mitgliedstaaten sogar bindende Referenden durch.

Genauso wie es heftig umstrittene Fragen auf nationaler Ebene gibt (z.B. die Diskussionen und folgende Referenda über die Abtreibung in Irland, Italien oder Polen), bestehen oder entstehen auch auf europäischer Ebene Fragen, die mittels des Bürgerbegehrens auf die Tagesordnung gesetzt werden müssten. Als Beispiel dafür könnte das mögliche Ende des Eura-

tom-Vertrags dienen. Durch das Einbeziehen von Verbänden und Parteien würden transnationale Allianzen und letztlich auch eine europäische Öffentlichkeit entstehen. Der europäische Gesetzgeber ist gefordert, möglichst schnell ein entsprechendes Gesetz auf den Weg zu bringen, um den Rahmen des Bürgerbegehrens (Wie viele Unterschriften in wie vielen Staaten? In welchem Zeitraum?) zu definieren und eine schnelle Nutzung des Instruments zu ermöglichen.

### **Fazit: Demokratie entsteht durch Politisierung**

Inwiefern man nach der Verabschiedung der Europäischen Verfassung davon sprechen kann, dass das demokratische Defizit überwunden wurde, hängt höchstwahrscheinlich davon ab, wie die Verfassung von den politischen Akteuren „gelebt“ und genutzt wird. Aufschluss darüber sollte in einer „normalen“ Verfassung eigentlich ein Blick auf den institutionellen Rahmen geben. In der Europäischen Verfassung wird es aber stark davon abhängen, inwiefern die Akteure Verfassungswirklichkeit schaffen. Den Institutionen wird es nur gelingen, eine demokratische Öffnung zu erreichen, wenn sie sich der klassischen Elemente der repräsentativen Demokratie bedienen. Drei Punkte stehen dabei im Vordergrund: die offenen politischen Entscheidungen durch die Öffentlichkeit der gesetzgebenden Sitzungen des Ministerrates, die direkte Einbeziehung und Verantwortung gegenüber den Bürgern via Bürgerbegehren und letztlich zentral die vollständige Politisierung durch wahrhaftige europäische Wahlen zum Europäischen Parlament – stimuliert durch europäische Parteien und ihre im Wettbewerb stehenden Spitzenkandidaten. An diesen drei Punkten wird sich spätestens bei der Europawahl 2009 messen lassen, inwiefern die EU sich einem demokratischen Leben geöffnet hat.

**Literatur:** *Habermas, Jürgen* (2001): Warum braucht Europa eine Verfassung?, Vortrag gehalten im Rahmen der achten „Hamburg Lecture“ am 26. Juni 2001, unter: [http://www.zeit.de/2001/27/Politik/200127\\_verfassung\\_lang.html](http://www.zeit.de/2001/27/Politik/200127_verfassung_lang.html) (03.01.2004). □ *Koj, Aleksander/Sztompka, Piotr* (Hrsg.) (2001): Images of the World. Science. Humanities. Art – Krakau. □ *Offe, Claus* (2001): Is there, or can there be a ‘European Society’? in: Koj, Aleksander/Sztompka, Piotr (Hrsg.): Images of the World. Science. Humanities. Art – Krakau, S. 143–159.

## DIE FINANZEN DER UNION

### **Artikel 52: Die Haushalts- und Finanzierungsgrundsätze**

Die Handhabung von Einnahmen und Ausgaben der Union beruht auf festgelegten Haushaltsgrundsätzen. Zu nennen sind insgesamt acht Haushaltsprinzipien, deren Ursprung größtenteils auf die Haushaltsgrundsätze der Mitgliedstaaten zurückzuführen ist. In der Verfassung werden davon insbesondere die Prinzipien der Einheit und der Jährlichkeit sowie des Haushaltsausgleichs hervorgehoben.

Der Grundsatz der Jährlichkeit besagt, dass das europäische Budget in der Regel für ein Jahr konzipiert und festgelegt wird, so dass die Finanzplanung auf europäischer Ebene einer Regelmäßigkeit unterliegt. Dieses sorgt für Transparenz und erleichtert die Kontrolle über die Tätigkeit der Gemeinschaftsexekutive. Das Prinzip der Einheit enthält die Forderung, dass alle Einnahmen und Ausgaben der EU in einem Haushaltsplan enthalten sein müssen, das heißt es dürfen keine Neben- oder Schattenhaushalte auf EU-Ebene existieren.

Das Ziel des Prinzips des Haushaltsausgleichs ist ein stets ausgeglichener Haushalt. Auch wenn es augenscheinlich nicht einfach klingt: Diesem Grundsatz zu entsprechen ist leicht, machen es uns die Nationalstaaten doch schon seit langem vor. Per Saldo ist nämlich jeder Haushalt grundsätzlich ausgeglichen. Denn übersteigen die Ausgaben die Einnahmen, wird die entstehende Finanzierungslücke über Kreditaufnahme umgehend geschlossen. Auf europäischer Ebene gestaltet sich dies jedoch wesentlich schwieriger, da die Ausgaben die Einnahmen nicht übersteigen dürfen, denn eine Kreditfinanzierung der EU-Aufgaben ist nicht zulässig. Verschuldung ist ganz im Gegensatz zu den nationalen öffentlichen Haushalten untersagt.

Bevor die Ausgaben jedoch getätigt werden können, also zum Beispiel endlich das Geld für den Autobahnbau in Spanien freigegeben wird, müssen die finanziellen Mittel durch einen Rechtsakt legitimiert werden. Damit die Ausgaben nicht die Einnahmen übersteigen, nehmen Europäisches Parlament (EP), Kommission und der Ministerrat Abstand, Ausgaben einzuplanen, die eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung mit sich führen würden. Bei der Entscheidung zur Aufgabenwahrnehmung muss also darauf geachtet werden, ob man sich im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel befindet. Als Richtwert gilt dabei die festgelegte Ausgabenobergrenze von derzeit 1,27% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) der Gemeinschaft.

Die Verfassung räumt einem weiteren wichtigen Haushaltsgrundsatz eine besondere Rolle ein: dem der Wirtschaftlichkeit. Dieser besagt nichts anderes, als dass die von der EU eingenommenen Mittel, die so genannten Eigenmittel, effizient und effektiv eingesetzt werden sollen. Mit diesem Grundsatz soll der Mittelverschwendung vorgebeugt werden. In dieser Hinsicht ist das Handeln der

Mitgliedstaaten wesentlich, da sie nach dem Erhalt der EU-(Förder-)Mittel dazu angehalten sind, einen rechtmäßigen und wirtschaftlichen Einsatz der Gelder anzustreben und zu prüfen. In der Regel sind dafür die nationalen Behörden vor Ort sowie die nationalen Rechnungshöfe zuständig. Die EU-Institutionen ebenso wie die Mitgliedstaaten verfolgen zudem gemeinsam den nicht ordnungsgemäßen Einsatz von EU-Finanzmitteln. Werden Mittel zweckentfremdet oder falsche Abrechnungen angefertigt, also augenscheinlich betrügerische Methoden angewandt, so kann dies zu strafrechtlichen Folgen führen, die je nach Fall mit Freiheitsstrafen und/oder Bußgeldern geahndet werden.

### **Artikel 53: Die Finanzmittel der Union**

Die EU muss dafür Sorge tragen, dass ihren geplanten Ausgaben auch ausreichend Einnahmen gegenüberstehen. Der Haushalt wird einzig und allein durch Eigenmittel finanziert. Bei den Eigenmittelarten sind die originären Eigenmittel, zu denen die Zolleinnahmen und Agrarabschöpfungen gehören, sowie sonstige Eigenmittel wie etwa der Mehrwertsteuer-Anteil, zu unterscheiden.

Das Volumen der Einnahmen wird ausschließlich durch den Europäischen Rat festgelegt. Wichtig ist hier, dass sich die Union vorbehält, neue Einnahmequellen einzuführen bzw. bestehende abzuschaffen. Grundsätzlich besteht damit die Möglichkeit der Einführung einer EU-Steuer. Die Hürde hierfür liegt allerdings hoch: Um dies zu realisieren, müssen die Mitgliedstaaten diesem Gesetz unter Berücksichtigung der nationalen Verfassungsbestimmungen zustimmen. Darüber hinaus muss der Europäische Rat über neue Einnahmequellen einstimmig entscheiden – das gilt zumindest bis zum 01.01.2007.<sup>1</sup> Wie die Einnahmen schließlich erhoben werden, legt der Ministerrat in einem Gesetz nach der Zustimmung des EP fest.

### **Artikel 54: Der mehrjährige Finanzrahmen**

Um einen langfristigen Überblick über den Ausgabenbedarf und damit die erforderlichen Einnahmen zu wahren, wird ein mehrjähriger Finanzrahmen erstellt. Dabei werden Ausgabenobergrenzen für jede Ausgabenkategorie festgelegt. Diese Praxis wurde bereits in den 80er Jahren durch den damaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors eingeführt, um finanzielle Planungssicherheit für die Aufgabenausführung der EU zu gewährleisten. Ebenso wie alle Ausgaben genehmigt werden müssen, bedarf auch der Finanzrahmen der rechtlichen Legitimation. Dabei wird Letzterer in einem europäischen Gesetz durch den Ministerrat festgelegt und mit Zustimmung des EP schließlich verabschiedet.

<sup>1</sup> Vgl. Artikel III-318 Absatz 3.

Bei der Ausgestaltung des Haushaltsplans, d.h. bei der Veranschlagung und Planung der Ausgaben, muss die in der mehrjährigen finanziellen Vorausschau angesetzte Obergrenze für jede einzelne Ausgabenkategorie unbedingt eingehalten werden. Die Ausgabenkategorien spiegeln dabei die Haupttätigkeitsbereiche der Union wider. Als Oberkategorien seien hier beispielsweise die Landwirtschaft, strukturpolitische Maßnahmen, interne und externe Politikbereiche sowie die Verwaltung, aber auch die Instrumente zur Vorbereitung des Beitritts genannt. Für die Festlegung des ersten mehrjährigen Finanzrahmens nach Ratifikation der Verfassung ist die einstimmige Beschlussfassung des Ministerrates erforderlich. Für darauf folgende Festlegungen des mehrjährigen Finanzrahmens ist das Verfahren nicht explizit geregelt.

### **Artikel 55: Der Haushaltsplan der Union**

Der jährliche Haushaltsplan wird schließlich gemeinsam von EP und Ministerrat auf Vorschlag der Kommission erlassen. Das Verfahren läuft dabei wie folgt ab: Die Kommission erarbeitet zunächst einen Vorentwurf des Haushaltsplans, auf dessen Grundlage der Rat dann mit qualifizierter Mehrheit einen Entwurf des Haushalts beschließt und diesen an das EP weiterleitet. Befindet das EP den Entwurf für gut und nimmt diesen an, dann ist der Haushalt festgestellt. Außerdem ist der Haushalt angenommen, wenn keine explizite Zustimmung des EP erfolgt, aber binnen 42 Tagen der Entwurf nicht durch das EP abgeändert wird. Im Falle einer ganzheitlichen Ablehnung durch das EP hat der Ministerrat die Aufgabe, einen neuen Entwurf zu erarbeiten.

Hat das EP jedoch bezüglich des Entwurfes durch den Ministerrat Änderungsvorschläge, werden diese dem Ministerrat zugeleitet. Im Falle der Ablehnung der Änderungsvorschläge durch den Ministerrat wird der Vermittlungsausschuss einberufen. Dieses Gremium besteht aus Mitgliedern bzw. Vertretern des Ministerrates sowie Mitgliedern des EP zu je gleichen Anteilen; die Kommission nimmt dabei die Funktion eines beratenden und schlichtenden Organs wahr. Kann der Vermittlungsausschuss einen gemeinsamen Entwurf vorlegen und stimmen dem der Ministerrat mit qualifizierter und das EP mit absoluter Mehrheit zu, so steht der Haushaltsplan fest. Findet der Vermittlungsausschuss jedoch keine gemeinsame Lösung, so gibt es immer noch keinen Haushaltsplan für das kommende Jahr. Kommt es letztendlich dazu, dass bis zu Beginn des neuen Haushaltsjahres kein neuer Haushaltsplan verabschiedet worden ist, greift die Regelung des Artikels 311 Absatz 1 des dritten Teils der Verfassung.<sup>2</sup> Diese sichert die Finanzierung der einzelnen Ausgabekategorien dadurch, dass für jedes Kapitel oder jede sonstige Untergliederung monatlich maximal ein Zwölftel der Mittel des vorherigen Haushaltsjahres bereitgestellt werden.

<sup>2</sup> Vgl. auch Artikel 273 EG-Vertrag.

## **Der Weg von den Budgetrechten über die Europasteuer hin zu einer engeren Union?**

### **Die Finanzen der Union**

Ganz getreu dem Motto „L'Europe se fera par la monnaie ou elle ne se fera pas“<sup>3</sup>, sind es die finanziellen Mittel, die für die politische und wirtschaftliche Arbeit der EU in den Mitgliedsländern unverzichtbar sind und den integrativen Einfluss auf die nationale Ebene verstärken.

### **Viel Altbekanntes**

Auf den ersten Blick scheint Altbekanntes neu entdeckt worden zu sein: Die Haushaltsgrundsätze der bereits bestehenden Haushaltsordnung werden nochmals in der Verfassung unterstrichen. In Zukunft sollen also ernsthafter die einst gemachten Prinzipien eingehalten werden. So ist der deutliche Versuch erkennbar, die Schattenhaushalte der Union zu minimieren und dem Grundsatz der Einheit gerecht zu werden. Alle getätigten Ausgaben werden künftig in einem Haushaltsplan erfasst.

Wer nun meint, dass zukünftig mehr Übersichtlichkeit bei den europäischen Finanzen herrschen würde, hat jedoch weit gefehlt. Weiterhin außen vor bleiben nämlich die Haushalte der Darlehens- und Anleihetätigkeiten der EU sowie des Europäischen Entwicklungsfonds und der insgesamt 15 Europäischen Agenturen. Dabei wird bei Letzteren das Prinzip der Einheit nicht wirklich verletzt, da Fehlbeträge in deren autonomen Budgets mit entsprechenden Mitteln aus dem EU-Gesamtbudget ausgeglichen werden.

Was das Prinzip der Wirtschaftlichkeit der Verwendung der Finanzmittel angeht, beschränkt sich dieses nicht mehr allein auf das Handeln der Kommission, sondern dehnt sich auf den Begriff der Union aus. Mit anderen Worten: Alle am Budget beteiligten Organe tragen fortan (Mit-) Verantwortung für einen effizienten und effektiven Mitteleinsatz.

### **Die Geschichte vom Europäischen Parlament und seinen Budgetrechten**

Einen erheblichen Fortschritt stellt die geplante Kompetenzerweiterung des EP bezüglich seiner Budgetrechte dar. Während das EP derzeit le-

<sup>3</sup> Jacques Rueff (Richter am Europäischen Gerichtshof) 1958; Übersetzung sinngemäß: „Europa wächst über das Geld zusammen oder gar nicht.“

diglich umfassende Budgetrechte im Bereich der Nicht-obligatorischen Ausgaben (NOA) hat, sollen diese Rechte künftig auch für die Obligatorischen Ausgaben (OA) gelten, die ca. 65% des Gesamtbudgets darstellen. Sie ergeben sich direkt aus den Europäischen Vertragswerken, wie z.B. Ausgaben in Zusammenhang mit der Garantieseite der Gemeinsamen Agrarpolitik. Die Nicht-obligatorischen Ausgaben machen hingegen nur ca. 35% des Gesamtbudgets aus und beziehen sich auf solche Ausgaben/Aufgaben, die sich nicht zwingend aus dem Vertrag ergeben. Dazu gehören im Wesentlichen Ausgaben im Bereich der Strukturfonds und der internen Politikbereiche, wie zum Beispiel Forschungs- und Umweltpolitik. Insbesondere bei den NOA hat das EP wesentlich mehr Mitspracherecht, denn auf diese Ausgabenkategorie kann mit der Mehrheit der Mitglieder des EP starker Einfluss genommen werden. Im Hinblick auf die Obligatorischen Ausgaben hingegen gibt es, jedenfalls bis zum In-Kraft-Treten der Verfassung, nur die Möglichkeit von Änderungsvorschlägen durch das Parlament. Ob diese dann überhaupt berücksichtigt werden, hängt alleine davon ab, ob der Ministerrat diese annimmt oder ablehnt.

Von besonderer Wichtigkeit ist nun, dass zukünftig das Mitentscheidungsverfahren auf den Bereich der OA ausgedehnt wird. Damit hat das EP dann endlich in allen Ausgabenbereichen wesentliches Mitspracherecht und das ungleiche Machtverhältnis zwischen EP und Ministerrat, die sich die Haushaltskompetenz seit 1975 teilen, wird nivelliert.

Die geplante Kompetenzerweiterung steigert einmal mehr den Einfluss des EP und ist schon lange überfällig, aber bei weitem noch nicht ausreichend. Denn vom Status eines Vollparlaments mit autonomen Steuererhebungsrechten ist es noch immer weit entfernt. Die Bestimmung von Einnahmequellen obliegt weiterhin allein dem Ministerrat, auch wenn löblich festzustellen ist, dass dieser in naher Zukunft diesbezüglich nicht mehr an Einstimmigkeit gebunden ist. Letzteres dient insbesondere der Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit der erweiterten Union, denn in einem Europa der 25 ist die Wahrscheinlichkeit der völligen Meinungsübereinstimmung im Ministerrat geringer als je zuvor. Dies alles ändert jedoch nichts daran, dass der jetzige und der durch die Verfassung angestrebte Zustand in starkem Widerspruch zur Entwicklung der parlamentarischen Demokratie stehen. Auch im Kontext der Weiterentwicklung der Union hat die Frage der Budgetrechte nicht an Attraktivität

verloren. Dies rührt insbesondere aus den Budgetfunktionen, die ein jeder Etat beinhaltet. Das ist vor allem die Kontrolle über und die Einflussnahme auf die Exekutive, indem der verabschiedete Haushalt deren Handeln zumindest finanziell beschränkt und die im Haushalt innewohnende politische Programmfunktion beeinflusst.<sup>4</sup>

### **Das Für und Wider einer Europa-Steuer**

Die Erarbeitung der EU-Verfassung hatte zum Ziel, eindeutig festzustellen, wer für was zuständig ist. Das heißt für welche Aufgaben ausschließlich die Union zuständig ist, welche Aufgaben die Mitgliedstaaten zu übernehmen haben und in welchen Bereichen geteilte Kompetenzen vorliegen.<sup>5</sup> Aus solchen Aufgabengebieten, die ausschließlich in der Obhut der Union liegen, resultiert die Notwendigkeit einer ausreichenden Finanzausstattung.<sup>6</sup> Im Hinblick auf die stark rückläufige Entwicklung des Anteils der originären Eigenmittel, den gleichzeitig durch die Erweiterung steigende Finanzierungsbedarf und die damit möglicherweise abzusehenden Finanzierungsengpässe würde eine Europa-Steuer sicherlich Sinn machen. Hier widerspräche also nichts einer autonomen Einnahmequelle. Im Gegenteil: Eine reine EU-Steuer wird vor allem der Transparenz dienen, so dass jeder Bürger auch exakt weiß, was ihn die Union kostet. Grundsätzlich sollte jedoch darauf geachtet werden, dass eine solche Steuer aufkommensneutral gestaltet wird, also zu keiner steuerlichen Mehrbelastung der Unionsbürger führt.<sup>7</sup>

Ein weiterer Vorteil einer echten Europa-Steuer ergibt sich aus dem Umstand der direkten Verantwortlichkeit der Union gegenüber jedem einzelnen Steuerzahler. Die angestrebte generelle Verantwortung aller am Budget beteiligten Organe, um der Mittelverschwendung vorzubeugen, ist zwar ein Fortschritt gegenüber der Alleinverantwortlichkeit der Kommission. Aber sie trägt immer noch einen Schleier der Anonymität mit sich. Die Kontrolle der Finanzen wäre sicherlich akribischer, wenn die Ausgaben dem Bürger gegenüber im Einzelnen gerechtfertigt werden müssten.

<sup>4</sup> Vgl. Dickertmann/Gelbhaar 2000, 83.

<sup>5</sup> Vgl. den Text von Christian Wenning/Florian Ziegenbalg in diesem Band.

<sup>6</sup> Vgl. Stroll 1990, 143 f.

<sup>7</sup> Vgl. Tillich 1998, 236.

Darüber hinaus müssen auch die Vorteile einer fiskalischen Autonomie im Hinblick auf eine wesentlich unabhängigere europäische Politik gesehen werden. Letztere wäre dann weniger gebunden an die Maßnahmen und Politiken der Mitgliedstaaten. Dennoch sollte auch nicht vergessen werden, dass das Recht auf autonome Einnahmenerhebung des Parlaments nicht nur bloße Berechtigung für Steuererhebungen ist, sondern einhergeht mit dem Recht der Verschuldung. Die Fähigkeit einer öffentlichen Gebietskörperschaft, bei Finanzierungsproblemen ihre Einnahmen autonom bestimmen zu können, ist für deren Kreditwürdigkeit notwendige Voraussetzung. Gerade im Hinblick auf die laxer Handhabung der durch den Stabilitäts- und Wachstumspakt festgesetzten Verschuldungsgrenzen in einigen großen Mitgliedsländern ist ein eigenes Verschuldungsrecht für die Union aber mit höchster Vorsicht zu betrachten.

Allerdings sollte hier auch eingeräumt werden, dass eine Verknüpfung von Ertragshoheit und Gesetzgebungskompetenz nicht zwingend notwendig ist.<sup>8</sup> Ähnlich wie in der BRD, in der beispielsweise den Ländern Anteile der Einkommenssteuer zustehen, während der Bund die Gesetzgebungshoheit und damit die materielle Ausgestaltung dieser Steuern innehält, könnte analog eine reine EU-Steuer geschaffen werden. Auf diese Weise könnte allmählich vom bisherigen Eigenmittelsystem Abstand genommen werden, denn das Eigenmittelsystem der EU entwickelt sich zunehmend zu einem System der Pauschalzuweisungen. Das ist darauf zurückzuführen, dass die traditionellen Einnahmequellen, also die Einnahmen aus Agrarabschöpfungen bzw. -abgaben und Zolleinnahmen, ständig sinken. Die Ursache dafür ist die Angleichung der EU-Agrarmarktpreise an die Weltmarktpreise sowie der Abbau von Zolltarifen im Rahmen der Liberalisierung des Welthandels gegenüber Drittstaaten. Dadurch erlangen die Mehrwertsteuer- und BIP-Einnahmen zunehmend an Bedeutung. Bei diesen Mitteln handelt es sich jedoch weniger um wirkliche Eigenmittel der EU als um Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten. Diese müssen bis dato bei Nichtnutzung im betreffenden Haushaltsjahr den Geberländern zurückerstattet werden. Ein solches Finanzierungssystem ist typisch für internationale Organisationen, aber nicht angemessen bei einem Versuch, den europäischen Integrationsprozess zu vertiefen.<sup>9</sup> Auch

<sup>8</sup> Vgl. Klein 1987, 28 f.

<sup>9</sup> Vgl. Meyer 2000, 165.

wenn Mehrwertsteuer- und BIP-Anteil weiterhin den Charakter von Finanzbeiträgen haben werden, so sorgt zumindest die durch die Verfassung neugeschaffene Möglichkeit der Mittelübertragungen von einem Jahr in das nächste<sup>10</sup> für eine Entschärfung dieser Problematik und führt darüber hinaus zu einer besser als bisher praktizierten Ausschöpfung der Eigenmittelobergrenze.<sup>11</sup>

### **Von einer wahren Union noch weit entfernt**

Zugegeben: Die Mitwirkungsrechte des EP im Bezug auf die finanziellen Mittel der Gemeinschaft haben sich in den Jahren ab 1971 nach und nach verbessert.<sup>12</sup> Die Errichtung des Europäischen Rechnungshofes als eigenständige Institution ist zudem der Kontrollfunktion des Parlaments äußerst dienlich. Dennoch muss hier die Frage gestellt werden, ob es nicht ein beschämender Zustand ist, dass zu Beginn des 21. Jahrhunderts in einem Europa, dessen Nationalstaaten alle über parlamentarische Demokratien verfügen, ein übergeordnetes Parlament lediglich mit rudimentären Mitentscheidungsrechten ausgestattet ist und sein Dasein als Ko-Legislativ fristet.

Gegner einer föderalen europäischen Idee bietet diese Entwicklung – oder besser – diese äußerst langsame Weiterentwicklung der Rechte des EP, natürlich eine entsprechend breite Angriffsfläche. Hier bleibt lediglich einzuräumen, dass die EU nicht über den Status einer supranationalen Organisation hinwegkommen wird, solange bei den Mitgliedstaaten der politische Wille für eine Weiterentwicklung fehlt. Ganz im Sinne der politischen Theorie des Intergovernmentalismus versuchen die Nationalstaaten ihren Eigennutzen zu maximieren, indem sie Politikbereiche, in denen ihr eigener Erfolg durch Drittfaktoren wie Interdependenzen und externe Effekte stark eingeschränkt ist, auszugliedern und auf die supranationale Ebene zu verlagern. Ihr Ziel ist es letztlich, selbst mehr innenpolitischen Gestaltungsspielraum zurückzuerlangen. Mit echten Souveränitätsübertragungen dagegen tut man sich sehr schwer, und so ist es auch nicht verwunderlich, dass letztendlich nur Entscheidungen des kleinsten gemeinsamen Nenners getroffen werden. Hier darf nicht der Union vor-

<sup>10</sup> Artikel III-312

<sup>11</sup> Vgl. Bardong 1998, 232.

<sup>12</sup> Vgl. Langes 1997, 105 f.

geworfen werden, sie sei undemokratisch, denn sie wurde als Organisation durch die Nationalstaaten so geschaffen, wie sie sich heute darstellt. Es sind allein die Mitgliedstaaten, die für diesen Status quo verantwortlich sind.

**Literatur:** *Bardong, Otto* (1998): Die Eigenmittel der EU, in: *Rinsche, Günther/Friedrich, Ingo* (Hrsg.): Weichenstellung für das 21. Jahrhundert – Erfordernisse und Perspektiven der europäischen Integration – Köln, S. 229–234. □ *Biehl, Dieter/Winter, Horst* (Hrsg.) (1990): Europa finanzieren – ein föderalistisches Modell – Gütersloh. □ *Dickertmann, Dietrich/Gelbhaar, Siegfried* (2000): Finanzwissenschaft – Berlin. □ *Klein, Franz* (1987): Zur Frage einer zukünftigen Finanzierung der Europäischen Gemeinschaften durch eigene Steuereinnahmen, in: *Europäische Hefte*, H. 54, S. 28–35. □ *Langes, Horst* (1997): Vernünftige und sparsame Haushaltspolitik des Europäischen Parlaments, in: *Rinsche, Günther/Friedrich, Ingo* (Hrsg.): Europa als Auftrag – Köln, S. 105–112. □ *Meyer, Steffen* (2000): Zwischenstaatliche Finanzzuweisungen im zusammenwachsenden Europa: Zur Gestaltung eines Finanzausgleichs für die Europäische Union – Frankfurt/M. □ *Rinsche, Günther/Friedrich, Ingo* (Hrsg.) (1997): Europa als Auftrag – Köln. □ *Rinsche, Günther/Friedrich, Ingo* (Hrsg.) (1998): Weichenstellung für das 21. Jahrhundert – Erfordernisse und Perspektiven der europäischen Integration – Köln. □ *Stroll, Karin* (1990): Alternativen der EG-Finanzierung, in: *Biehl, Dieter/Winter, Horst* (Hrsg.): Europa finanzieren – ein föderalistisches Modell – Gütersloh, S. 143–151. □ *Tillich, Stanislav* (1998): Haushalt und Finanzen der EU, in: *Rinsche, Günther/Friedrich, Ingo* (Hrsg.): Weichenstellung für das 21. Jahrhundert – Erfordernisse und Perspektiven der europäischen Integration – Köln, S. 235–238.

## DIE UNION UND IHRE NACHBARN

### **Artikel 56: Die Union und ihre Nachbarn**

Der achte Titel „Die Union und ihre Nachbarn“ besteht lediglich aus einem Artikel, dem Artikel 56.

Absatz 1 legt fest, dass die EU besondere Beziehungen zu den Staaten ihrer Nachbarschaft entwickeln soll. Diese Beziehungen haben zum Ziel, um die EU einen „Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft“ zu schaffen. Diese Beziehungen sollen „friedlich“ sein und „eng“ und eine Zusammenarbeit ermöglichen, die auf den Werten der EU basiert. Um dieses Ziel zu erreichen, kann die EU, so Absatz 2, spezielle Abkommen mit diesen Staaten oder Staatengruppen abschließen und mit diesen gemeinsam handeln.

### **Die Europäische Union – ein stabilisierender Faktor in der Welt**

Die Zielsetzung dieses Artikels ist die Verbesserung der Situation in den Nachbarstaaten. Denn eine Verbesserung führt zu einer indirekten Rückwirkung auf die EU selbst: ihre eigene Sicherheitslage wird verbessert. Ziele sind deshalb friedliche Beziehungen zu allen Nachbarstaaten, eine intensivere Zusammenarbeit und die Förderung der Entwicklung dieser Staaten, um das Wohlstandsgefälle zwischen diesen und der EU zu reduzieren.

Die Bestimmungen des Artikels 56 sind an sich nicht neu. Die Europäische Union hat schon seit Jahrzehnten Assoziationsabkommen mit Staaten ihres regionalen Umfelds geschlossen und in den letzten Jahren vermehrt spezielle Strategien entwickelt. So gibt es zum Beispiel eine EU-Russland-Strategie, um zum größten Nachbarn der EU ein strukturiertes Verhältnis aufzubauen. Zudem gibt es das größer angelegte strategische Programm „Nördliche Dimension“ (Northern Dimension), das auf die besonderen Bedürfnisse und Herausforderungen im nördlichen Europa abgestellt ist. Die „Nördliche Dimension“ umfasst alte wie neue EU-Mitglieder ebenso wie Russland und Weißrussland. Ein anderes schon existierendes Projekt ist die EU-Mittelmeerpolitik, die unter dem Label „Barcelona-Prozess“ läuft. Der „Barcelona-Prozess“ unterstützt die Vernetzung in der Region und will die wirtschaftliche und demokratische Entwicklung der südlichen Mittelmeeranrainer fördern.

Diese Verfassungsbestimmung beschreibt also eher den Ist-Zustand, als dass sie die Union zu neuem Handeln auffordert. Außerdem ist kritisch zu hinterfragen, ob diese Bestimmung wirklich so zentral ist, dass sie in den ersten Teil der Europäischen Verfassung aufgenommen werden muss. Ihr Inhalt ist zweifelsohne sehr wichtig, aber wenn man das Ziel verfolgt, eine möglichst kurze Verfassung zu entwerfen, dann hätte diese Bestimmung eher im dritten Teil ihren Platz.

Ein möglicher Grund, warum diese Bestimmung dennoch Eingang in den ersten Teil der Verfassung gefunden hat, ist die sich verschärfende Diskussion über die Grenzen Europas. Dabei geht es nicht nur um die Türkei-Debatte, sondern auch um immer wieder erhobene Forderungen, Russland, die Ukraine, Belarus, Moldawien, Georgien, Israel oder die südlichen Mittelmeeranrainer eines Tages in die EU aufzunehmen.<sup>1</sup> Mit der expliziten Einfügung dieser Verfassungsbestimmung soll vermutlich deutlich werden, dass neben der „Vollmitgliedschaft“ in der EU auch andere Formen der (privilegierten) Zusammenarbeit möglich sein können und auch schon sind. Dieser Idee entspricht auch das neue Nachbarschaftskonzept „Größeres Europa“ (Wider Europe), das die Kommission im März 2003 verabschiedet hat. Dort wird der Rahmen der Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn über die nächsten zehn Jahre abgesteckt. Hierbei handelt es sich um Länder, die explizit vorerst keine Beitrittsperspektive haben.

Denkbar sind solche besonderen Beziehungen aber auch als Zwischenstufe bis zum Beitritt. Wenn ein solcher erst in 10 oder 20 Jahren realistisch ist, könnte in der Zwischenzeit eine solche Beziehung quasi als „Heranführungsstrategie“ dienen, wie dies bei bisherigen Beitritten bereits praktiziert wurde. Gerade im Hinblick auf die Staaten Südosteuropas wäre eine weitere Intensivierung der Zusammenarbeit über den Stabilitätspakt hinaus sehr wünschenswert.

Es ist jedoch notwendig, dass die Abkommen im Rahmen des Artikels 56 explizit das strategische Ziel der Partnerschaft klarstellen. Es muss allen Beteiligten klar sein, ob es sich um eine Heranführung an die Mitgliedschaft handelt oder ob diese nicht das erklärte Ziel sein soll. Wenn einem Nachbarn erst einmal das Versprechen einer späteren Mitgliedschaft gemacht wird, kann dieses bei Erfüllung der Kopenhagener Kri-

<sup>1</sup> Vgl. dazu auch den Text von Florentina Bodnari in diesem Band.

terien kaum wieder rückgängig gemacht werden. Eine spätere Änderung der Zielsetzung zur Heranführung an eine Mitgliedschaft im beiderseitigen Einvernehmen sollte natürlich noch möglich sein.

Die EU steht hier vor einer gewaltigen Aufgabe. Denn nach der Osterweiterung sind ihre neuen Nachbarstaaten fast ausschließlich Länder, die enorme wirtschaftliche Probleme und oft schwere demokratische Defizite aufweisen. Die Entwicklungen in diesen Ländern positiv zu beeinflussen, ist originäres Interesse der EU. Gleichzeitig ist dies tatsächlich der geographische Raum, in dem die EU ihren positiven Einfluss wirksam geltend machen kann. Die Heranführungsstrategie der zwölf Beitrittskandidaten war erfolgreich und hat zweifelsohne zur politischen Stabilisierung und zur wirtschaftlichen Entwicklung beigetragen. Diese Erfahrung zeigt, dass die EU als stabilisierender Faktor in der Region von großer Bedeutung ist und auch weiterhin sein kann.

## ZUGEHÖRIGKEIT ZUR UNION

### **Artikel 57: Kriterien und Verfahren für den Beitritt zur Union**

So wie Artikel 49 des Amsterdamer Vertrages gibt auch der Artikel 57 des Verfassungsentwurfs jedem europäischen Staat die Möglichkeit, Mitglied der EU zu werden. Die beitrittswilligen Staaten müssen hierzu eine Reihe von Kriterien erfüllen. Sie müssen zum Beispiel die Werte der Union respektieren. Seinen Antrag auf Mitgliedschaft richtet ein Staat an den Ministerrat, welcher anschließend das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente davon unterrichtet. Vor dem Beitritt wird die Kommission angehört. Im Vorfeld dieser Anhörung steht die Kommission in enger Verbindung mit den Beitrittskandidaten. Sie unterstützt sie bei der Erfüllung der Beitrittskriterien. Dieser Prozess kann mehrere Jahre dauern. Auch das Europäische Parlament spielt bei dieser Prozedur eine besondere Rolle, da seine Zustimmung für die Aufnahme eines Staates notwendig ist. Am Ende beschließt der Ministerrat einstimmig, ob der Beitrittskandidat aufgenommen wird oder nicht. Die Einstimmigkeit ist dabei von erheblicher Bedeutung, denn wenn nur ein EU-Mitgliedstaat gegen eine solche Mitgliedschaft stimmt, ist die ganze Prozedur beendet und der Beitrittskandidat wird nicht aufgenommen. Stimmen aber alle zu, so kommt ein Abkommen über die genaueren Bedingungen der Aufnahme zustande. Ein solches Abkommen muss alsbald sowohl von jedem Mitgliedstaat als auch von dem jeweiligen Beitrittsstaat ratifiziert werden. Das genaue Ratifizierungsverfahren ist in der Verfassungsordnung jedes Staates festgeschrieben. In Deutschland zum Beispiel müssen sowohl Bundestag als auch Bundesrat dem Beitrittsabkommen zustimmen.

### **Artikel 58: Aussetzung der mit der Zugehörigkeit zur Union verbundenen Rechte**

Artikel 58 definiert, wann und wie ein Staat die Rechte, die er mit der Mitgliedschaft in der Union erhält, wieder verliert. Wenn ein Mitgliedstaat die in Artikel 2 definierten Werte verletzt, so können sowohl ein Drittel der Mitgliedstaaten als auch die Kommission nach der Zustimmung des Europäischen Parlaments einen Vorschlag zur Aussetzung der Rechte dieses Staates unterbreiten. Der Ministerrat kann dann mit einer 4/5-Mehrheit seiner Mitglieder und mit der Zustimmung des Parlamentes einen Beschluss zur Feststellung der Werteverletzung fassen. Bevor dieser in Kraft tritt, wird der Ministerrat den betroffenen Staat aber anhören. Mit einem solchen Beschluss verliert der betroffene Staat seine Rechte, in erster Linie seine Stimmrechte im Ministerrat. Zugleich aber ist er weiterhin aufgefordert, seinen Verpflichtungen gemäß der Verfassung nachzukommen. Ändert sich das Verhalten des Staates, kann der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit seinen Beschluss später entsprechend modifizieren oder gar aufheben.

**Artikel 59: Freiwilliger Austritt aus der Union**

Die mit Artikel 59 festgeschriebene Möglichkeit des freiwilligen Austrittes ist neu. Damit kann nun jedes Mitglied nach eigenem Willen aus der EU austreten. Es muss jedoch zuerst den Ministerrat über sein Anliegen informieren und anschließend mit ihm ein Abkommen über das „Wann“ und „Wie“ des Austrittes aushandeln. Diesem muss der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit zustimmen und auch im Europäischen Parlament muss ein positives Votum darüber erzielt werden. Der austrittswillige Staat selbst nimmt an diesem Prozess nicht teil. Nach Abschluss des Austrittsverfahrens gilt die Verfassung für den entsprechenden Staat nicht mehr und er verliert alle mit der EU-Mitgliedschaft verbundenen Rechte. Allerdings kann er der Union abermals beitreten, muss aber zuerst wieder das in Artikel 57 vorgeschriebene Verfahren durchlaufen.

**Jedem Anfang wohnt ein Zauber inne, jedem Ende ...****Wer kann Mitglied der EU werden? – Der „Beitrittsartikel“**

Prinzipiell können alle europäischen Staaten, die die Werte der EU, das heißt beispielsweise die Achtung der Menschenwürde, Freiheit und Demokratie, respektieren, Mitglied der Union werden. Es ist schwierig, die Erfüllung dieser Werte zu messen, aber die EU hat trotzdem im Laufe der Zeit klare Kriterien entwickelt.<sup>1</sup> Könnten aber die Türkei, Russland oder die Balkanstaaten ebenfalls Mitglieder der EU werden, solange sie nur die Kriterien erfüllen? Dies führt zur Frage nach den geographischen Grenzen der EU: „Wie weit kann die EU sich erweitern, ohne ihren Charakter zu verlieren?“

Nun sagen die geographischen Grenzen Europas recht wenig über die Grenzen der Erweiterungsfähigkeit der EU aus. Zudem unterscheiden sich die Grenzen Europas von denen der EU. Während des Kalten Krieges war dieses Verhältnis noch klarer: Europa war dort, wo die politische kommunistische Macht aufhörte. Die historischen Räume Europas haben sich immer wieder verändert und verschoben. Diese Veränderungen beeinflussten schließlich Europas heutige Grenzen. Geographisch ist ein Kontinent ein Land, das von Seen und Ozeanen umgeben ist. In

---

<sup>1</sup> Der Kopenhagener Gipfel von 1993 hat die folgenden Kriterien für den Beitritt zur EU festgelegt: Demokratie, Schutz der Menschen- und Minderheitenrechte, Marktwirtschaft und Übernahme des *acquis communautaire*.

Europa ist dies nicht der Fall. Asien hat keine natürlichen Grenzen im Westen und Europa deshalb nur recht willkürliche Grenzen im Osten des Ural. Als Kontinent reicht Europa vom Nordkap bis zum Mittelmeer und von der Atlantikküste bis zum Ural und dem Kaspischen Meer.

Auch historisch war Europa nie geeint. Im Gegenteil: Die europäischen Staaten haben immer wieder Kriege gegeneinander geführt. In der Vergangenheit, insbesondere zwischen 1800 und 1950, haben sie alle 13 Jahre einen vierjährigen Krieg erlebt,<sup>2</sup> was glücklicherweise mit dem europäischen Integrationsprozess beendet wurde. Heutzutage hat das Territorium einen großen Teil seiner Bedeutung als Grundlage der politischen Geographie, aber auch des traditionellen politischen Denkens verloren.<sup>3</sup> Das politische Europa kann deshalb heute als geographischer, kultureller oder historisch-politischer Raum begriffen werden, der aber trotzdem immer noch keine eindeutigen Grenzen aufweist.

Das politische Projekt Europas bewegt sich im Rahmen der EU und steht so in einem Widerspruch zwischen grundsätzlicher geographischer Offenheit und politisch notwendiger Begrenzung. Die EU hat ihre Grenzen noch nicht endgültig definiert, obwohl sich diese Herausforderung mit jedem neuen Vertrag gestellt hat. Artikel 57 Absatz 1 sagt deutlich, dass jeder europäische Staat, „der Mitglied der Union werden möchte, [...] seinen Antrag an den Rat richten“ kann. Was jedoch unter dem Begriff „jeder europäische Staat“ zu verstehen ist, ist nach dem Wortlaut des Artikels nicht ganz klar. Ob sich ein Staat zu Europa zugehörig fühlt, ist letztlich nicht die Frage seiner eigenen Orientierung und Selbstdefinition und schon gar nicht seiner Mitgliedschaft in der EU. In jedem Fall entscheiden zugleich auch immer die Mitglieder der EU im Konsens über jede neue Mitgliedschaft, nach gemeinsam definierten Kriterien, aber auch gemäß ihren Interessen. So wurde 1987 der Antrag Marokkos auf Mitgliedschaft mit der Begründung abgelehnt, dass es kein europäischer Staat sei.

Die Türkei hingegen hat auf dem Gipfel des Europäischen Rates 1999 in Helsinki offiziell den Status eines Beitrittskandidaten erhalten. Doch obwohl sie nun über diesen Status verfügt, kann sie der EU im Augenblick nicht beitreten. Es gibt noch gravierende Probleme beim Schutz der

---

<sup>2</sup> Vgl. Barthalay 1999.

<sup>3</sup> Vgl. Grosser 1996.

Menschen- und Minderheitenrechte. Außerdem sind die geographische und demographische Größe des Landes ein Streitbares Argument. Mit 67,6 Millionen Bürgern wäre die Türkei heute das zweitgrößte Land in der EU. Und aufgrund des starken Bevölkerungswachstums könnte sie im Jahre 2015 rund 79 Millionen Einwohner haben.<sup>4</sup> Damit wäre sie fast so groß wie Deutschland. Das schürt Ängste. So sieht zum Beispiel Valéry Giscard d'Estaing, der Präsident des Verfassungskonvents, die Aufnahme der Türkei als „das Ende der EU“<sup>5</sup> an. Nach Ansicht der Gegner eines Türkei-Beitritts ist das Land von den Grundlagen der europäischen Integration, also der christlich-jüdischen Tradition, dem römischen Recht und der griechischen Philosophie, ausgeschlossen.<sup>6</sup> Auch wenn die Türkei alle Beitrittskriterien erfüllen würde, wäre ein Beitritt deshalb aus Sicht der Gegner nicht wünschenswert. Andererseits könnte die Türkei aber gerade der Testfall für die Demokratisierung und Modernisierung eines moslemischen Landes sein. Zudem könnte die Aufnahme eines islamischen Landes in Zukunft eine bedeutende geopolitische Rolle spielen: Die EU würde dadurch mehr Akzeptanz in der arabischen Welt erfahren. Dies wäre angesichts der weltpolitischen Lage durchaus von Vorteil. Doch trotz allem gilt: Solange die EU ihre geographischen Grenzen nicht eindeutig bestimmt hat, ist die Erfüllung der Beitrittskriterien das wichtigste Argument für eine Aufnahme der Türkei in die Union.

Die Zahl der Mitgliedstaaten der EU bestimmt auch deren institutionelle Struktur und Entscheidungsfähigkeit. Politische Einheiten mit weniger Mitgliedern sind durchaus funktionsfähiger – nach dem Motto: „small is beautiful“. Je größer eine politische Einheit ist, desto kleiner ist die Stimmenmacht jedes Mitglieds und desto schwieriger ist es auch, einen Konsens zu erarbeiten.<sup>7</sup> Hinzu kommt, dass die EU-Mitgliedstaaten sehr heterogen sind.

Es gibt aber eine Antwort auf solche Probleme: den Föderalismus. Er kann die Einheit in der Vielfalt garantieren und mit seinen Prinzipien zur Lösung einer Reihe von Problemen beitragen. Das föderale Prinzip fin-

<sup>4</sup> Vgl. Vereinte Nationen: Human Development Indicators – Statistik des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP), unter: <http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/indicator>

<sup>5</sup> Vgl. Marschall 2002.

<sup>6</sup> Vgl. Davies 1997.

<sup>7</sup> Vgl. Moravesik 1995.

det sich auch im Verfassungsentwurf wieder. So heißt es in der Präambel: „Europa in Vielfalt geeint.“ Föderale Prinzipien – wie zum Beispiel Autonomie, Partizipation, Kooperation – können der EU als wesentliche Instrumente der Konfliktlösung zugute kommen. Obwohl die EU aller Wahrscheinlichkeit nach in naher Zukunft kein Bundesstaat im traditionellen Sinne<sup>8</sup> werden wird, kann sie durchaus föderale Prinzipien nutzen und sich mit ihrer Hilfe weiter zu einer föderalen Union eigener Art, das heißt zu einer föderalen Union von Staaten *und* Völkern entwickeln.

Das heißt nicht, dass sie nichts von den „richtigen“ Bundesstaaten lernen kann. In diesen werden auch Entscheidungen zu „high politics“ (z.B. Außen- und Währungspolitik) mit Mehrheit getroffen. In der EU ist hingegen Einstimmigkeit erforderlich. Das bedeutet, dass in der EU gegenwärtig 3,84 Mio. (irische) Bürger über die Zukunft von 450 Mio. EU-Bürgern entscheiden können, wie zum Beispiel das irische „Nein“ im Jahre 2001 zum Nizza-Vertrag gezeigt hat. Andere Fragen kann jedes Mitglied selbst entscheiden. So hat Großbritannien beschlossen, den Euro nicht zu akzeptieren. Das war eine Entscheidung, die nur Großbritannien betroffen hat und nicht die anderen vierzehn Mitglieder. Aber wenn Irland „Nein“ zum Nizza-Vertrag sagt, hat das Konsequenzen für alle Mitglieder und Beitrittskandidaten. Anders in den USA: Hier haben anfangs nur neun von dreizehn Staaten entschieden, die föderale Verfassung anzunehmen, und die USA sind erst dadurch zu einer Föderation, das heißt zu einem Bundesstaat, geworden. Für die EU würde dies bedeuten, dass die Mitgliedstaaten zwar auf einen Teil ihrer Souveränität in entscheidenden Fragen verzichten müssten. Jedoch kann man auf der Weltbühne gemeinsam sehr viel mehr erreichen, als wenn sich jeder im Bereich der Außenpolitik allein abmüht. Bis Europa aber mit einer Stimme spricht, wird es wohl noch ein weiter Weg sein.

### **Und wer die Spielregeln nicht beachtet? – Der „Aussetzungsartikel“**

Was passiert, wenn ein neues Mitglied der Union beigetreten ist? Es kommt nicht nur auf den ersten Schritt an. Das neue Mitglied muss auch weiterhin alle Regeln und Werte der EU beachten und respektieren. Wenn ein Mitglied eine schwere Verletzung der EU-Rechte begangen hat, so muss es dafür die Verantwortung übernehmen und entweder seine eige-

<sup>8</sup> Wie z.B. die USA, Deutschland und die Schweiz.

ne Haltung korrigieren oder aber den „EU-Club“ schlicht und einfach wieder verlassen.

Bis jetzt war alles in der EU viel einfacher: Die Mitgliedstaaten konnten die Werte verletzen, ohne die Folgen beachten zu müssen. Natürlich gab es Kritik, aber kein Mitglied musste die EU verlassen. So haben z.B. nach dem Wahlerfolg Jörg Haiders und seiner Partei in Österreich die EU-Mitgliedstaaten sehr kritische Stellungnahmen abgegeben. Auch als Jean-Marie LePenn kurz vor einem Wahlsieg stand, haben viele Europäer den Protest der französischen Bürger gegen ihn unterstützt. Heute, da es so offensichtlich geworden ist, dass Silvio Berlusconi sich nicht unbedingt immer an demokratische Grundsätze hält, bleibt er trotzdem noch an der Macht und Italien Mitglied der EU. Alle diese Beispiele zeigen letztlich die Unfähigkeit der EU, ihre Mitglieder zu kontrollieren. Mit dem neuen Artikel wird es anders: Die Mitglieder werden sich verpflichtet fühlen, Regeln und Werte zu beachten, ihre Fehler zu korrigieren oder die EU freiwillig zu verlassen.

### **Ein erster Schritt weg von einer Föderation – Der „Austrittsartikel“**

Der Artikel 59, der einen freiwilligen Austritt aus der Union ermöglicht, ist für die Befürworter der Integration ein Schritt weg vom Projekt einer föderalen Union. Das Recht zum Austritt ist das signifikante Kriterium, das einen Staatenbund von einem Bundesstaat unterscheidet. Anders als Staatenbünde erlauben Bundesstaaten *per definitionem* keinen Austritt. Allerdings gab es Ausnahmen: Die UdSSR und die Bundesrepublik Jugoslawien waren „Föderationen“, die das Recht des einseitigen Austritts vorsahen. Es gab aber auch zwei Staatenbünde, die das Austrittsrecht ausdrücklich ausschlossen: den Deutschen Bund (1815–1866) und die konföderierten Staaten von Amerika („Südstaaten“). Somit wäre nichts gegen den „Austrittsartikel“ im Verfassungsentwurf zu sagen – die Union wäre einfach nur eine weitere Ausnahme. Allerdings sprechen mindestens drei Gründe *gegen* die Schaffung eines Austrittsrechts:<sup>9</sup>

Erstens könnte ein solches Recht das ganze System erheblich schwächen, da die Regierungen der Mitgliedstaaten diese Option eventuell nutzen könnten, um politischen, die Union destabilisierenden Druck auszuüben.

<sup>9</sup> Vgl. Watts 1999.

Zweitens würde eine solche Austrittsmöglichkeit zusätzliche Unsicherheiten für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und schließlich auch für die Einheit der Union schaffen.

Drittens könnte es negative Konsequenzen für das fundamentale Prinzip der Kooperation in einer Föderation nach sich ziehen. Denn wenn ein Staat austreten möchte, nimmt er seine föderalen Verpflichtungen nicht mehr wahr. Dies könnte dazu führen, dass auch die anderen Ebenen ihr Vertrauen in die Föderation verlieren und sich somit die „föderale Loyalität“ zwischen den Ebenen auflöst.

Wenn die Regierung eines Mitgliedstaates das Recht hat, die Föderation zu verlassen oder umgekehrt die Regierung der supranationalen Ebene das Recht hat, einen Mitgliedstaat aus der Union einseitig auszuschließen, dann sind alle voneinander verfassungsmäßig abhängig. Trotz einer solchen Abhängigkeit kann es dennoch zu einem Austritt kommen, ob er nun rechtlich vorgesehen ist oder nicht. Im letzteren Fall hat ein Austritt dann einen so genannten extra-verfassungsrechtlichen Charakter. Er kommt nämlich durch politischen Druck zustande. Somit wird klar, dass die EU so lange nicht zu einem „echten“ Bundesstaat werden kann, wie das neu geschaffene Austrittsrecht nicht wieder abgeschafft wird.

Obwohl es in den bisherigen Verträgen keinen „Austrittsartikel“ gibt, hat die EU schon einen Austritt erlebt: Grönland hat als Teil Dänemarks zwölf Jahre lang der Gemeinschaft angehört. Mit Erlangung der Autonomie entschied es sich jedoch gegen einen Verbleib und trat aus der Union aus. Dies ist ein Beispiel dafür, dass die EU weder die Autorität besitzt noch über die Macht verfügt, einen Austritt zu verhindern.<sup>10</sup> Auf der anderen Seite könnte das Recht zum Austritt aber auch als ein demokratisches Recht<sup>11</sup> betrachtet werden: Ein Staat hat die Möglichkeit, freiwillig der EU beizutreten. Er sollte deshalb auch über die Möglichkeit verfügen, die EU zu verlassen, wenn die Bürger es so wollen. Va-

---

<sup>10</sup> Obwohl Frey schreibt: „Eine Sezession würde aber der EU großen Schaden zufügen und riesige Kosten verursachen, weil dafür keine Verfahrensregeln vorgesehen sind.“ Vgl. Frey 1997.

<sup>11</sup> Allerdings passen Demokratie und Föderalismus nicht immer zusammen. Föderalismus basiert auf der Gleichheit und der Pluralität der sozialen Einheiten, die eine *polity* mit einer Verfassung bilden, wohingegen Demokratie auf Homogenität und Ungleichheit basiert. Demokratie braucht deshalb homogene souveräne unitarische Macht, welche die Kontrolle über die Assoziierung der Individuen ausübt. Vgl. Preuss 1997.

léry Giscard d'Estaing hat die Aufnahme des Austrittsrechts in die Verfassung deshalb auch als einen notwendigen Schritt interpretiert. Seiner Ansicht nach ist es die Antwort auf die Vorwürfe, das Erscheinungsbild der EU sei ein „antidemokratischer, ja fast diabolischer Zwang“<sup>12</sup>, dem die Bürger nicht entfliehen könnten. Die Drohung mit dem Austritt stellt damit ein Instrument dar, um sicherzustellen, dass die Zentralgewalt ihre Politik auf jene Maßnahmen beschränkt, die dem Interesse der Bürger dienen.<sup>13</sup> Für die EU bedeutet dies, dass sie sich mit ihrer Politik möglichst nicht zu weit von den Interessen der Bürger und der Staaten entfernen sollte. Denn sind diese unzufrieden, könnten sie ohne weiteres aus der Gemeinschaft austreten. Und das kann nicht im Interesse der Union liegen. Damit ist der „Austrittsartikel“ letztlich auch ein Instrument der Mitgliedstaaten, den Gestaltungswillen der Union einzudämmen. Verhindern könnte die Union einen Austritt ja letztlich nicht. Das im Verfassungsentwurf festgelegte Verfahren zwingt einen austrittswilligen Staat allerdings dazu, den Austritt noch einmal genauer zu überdenken und zu klären, ob er wirklich die richtige Entscheidung trifft.

### Fazit

Die EU hat immer eine gewisse Attraktivität auf andere Länder ausgeübt, auch in Zeiten politischer und wirtschaftlicher Schwierigkeiten. Ihre Entwicklung ist deshalb durch ständige Erweiterung geprägt. Im Laufe der Jahrzehnte wuchs sie von sechs auf 15 Mitglieder an und wächst weiter: Zehn Beitrittskandidaten werden gerade zu Mitgliedern, drei weitere warten vor der Tür und es wird bereits diskutiert, wer danach kommt. Auch wenn die Beitrittskriterien schwer zu erfüllen sind, wird die EU trotzdem attraktiv bleiben. Doch irgendwann wird Schluss sein müssen, die Aufnahmefähigkeit der Union wird erschöpft sein. Denn bei zu vielen Mitgliedern könnte die Integration in Desintegration umschlagen. Wann es aber soweit ist, bleibt vorerst unklar. Auch die Europäische Verfassung legt keine geographischen oder politischen Grenzen fest. Die Frage, wann die EU zu groß ist, wird demnach eine politische Entscheidung der Mitgliedstaaten sein.

<sup>12</sup> Giscard d'Estaing 2003: 74

<sup>13</sup> Vgl. Buchanan 1990.

Bei einer Umsetzung des Verfassungsentwurfs werden die Mitglieder mehr darauf achten müssen, die Regeln und Werte der EU wirklich zu respektieren. Denn eine Aussetzung ihrer Rechte ist jetzt prinzipiell möglich. Gleichzeitig existiert nun aber auch die Möglichkeit eines freiwilligen Austritts aus der Union. Sie kann ein Ausweg für diejenigen sein, die Zweifel an der Richtigkeit ihrer EU-Mitgliedschaft bekommen. Und sie ist ein Druckmittel gegen die Union: Sollte sie beispielsweise ihre Grenzen überschreiten oder sollte ihr Demokratiedefizit weiter wachsen, so können Mitgliedstaaten mit dem Austritt drohen und sie auf diese Weise wieder auf den „richtigen“ Weg zwingen.

Die EU wird auch weiterhin nach der Logik eines offenen Prozesses funktionieren. Auch mit einer europäischen Verfassung ist also die viel beschworene Finalität noch immer nicht erreicht. Der Integrationsprozess war immer eine Reise mit einem bestimmten Abreisepunkt, aber ohne Ankunftsziel. Er bleibt es auch weiterhin. Erst die Zukunft wird zeigen, welchen Weg die EU wählen wird: Erfolg oder Misserfolg, Integration oder Desintegration. Jedem Anfang wohnt ein Zauber inne; was das „Ende“ ist, wird sich erst noch zeigen müssen.

**Literatur:** *Barthalay, Bernard* (1999): *Nous citoyens des Etats d'Europe* – Paris. □ *Buchanan, James* (1990): *Möglichkeiten für eine europäische Verfassung: eine amerikanische Sicht* (Vortrag auf der Tagung der *Mont Pèlerin Society*) – München. □ *Davies, Norman* (1997): *Europe. A History* – Pimlico (USA). □ *Frey, Bruno S.* (1997): *Ein neuer Föderalismus für Europa: die Idee der FOCJ* – Tübingen. □ *Giscard d'Estaing, Valéry* (2003): *La Constitution pour l'Europe* (Fondation Robert Schuman) – Paris. □ *Grosser, Alfred* (1996): *Les identités difficiles* – Paris. □ *Marschall, Christoph von* (2002): *Die Türkei als Wette auf die Zukunft*, in: *Der Tagesspiegel* vom 24.11.2002. □ *Moravcsik, Andrew* (1995): *Explaining International Human Rights Regimes: Liberal Theory and Western Europe*, in: *European Journal of International Relations*, H. 1, S. 157–189. □ *Preuss, Ulrich K.* (1997): *Federalism in Pluralistic Societies: Between Secession and Centralisation*, in: *The Good Society, Committee on the Political Economy of the Good Society*, H. 1, S. 22–25. □ *Watts, Ronald L.* (1999): *Comparing federal systems* – Ontario.

---

#### IV. AUTOREN

**Carsten Berg**, geboren 1975 in Freiburg im Breisgau, studierte Politik- und Sozialwissenschaften an den Universitäten Freiburg, Berlin und Potsdam sowie am Institut d'Etudes Politiques in Lille (Sciences Po). Als Mitarbeiter von Mehr Demokratie e.V. war er im EU-Verfassungskonvent tätig und leitete zudem die Bundesarbeitsgemeinschaft „Europäische Verfassung“ der JEF.

**Florentina Bodnari**, geboren 1977 in Kiew, hat Europäische und Internationale Studien in Nizza und Berlin studiert und ist Doktorandin sowie Dozentin am Otto-Suhr-Institut der Freien Universität Berlin.

**Friedrich Bokern**, geboren 1977 in Cloppenburg, studierte Politikwissenschaften am Institut d'Etudes Politiques in Paris (Sciences Po) und arbeitet derzeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag.

**Stefan Evers**, geboren 1979 in Herdecke/Ruhr, studiert Rechtswissenschaften an der Universität Potsdam und ist wissenschaft-

liche Hilfskraft bei MdB Werner Kuhn. Zudem arbeitete er für den Europaparlamentarier Elmar Brok.

**Lutz Hager**, geboren 1973 in Hamburg, studierte Politik- und Sozialwissenschaften an der Freien Universität Berlin sowie am Institut d'Etudes Politiques in Paris (Sciences Po). Er ist Doktorand an der Freien Universität Berlin und Bundesvorsitzender der Jungen Europäischen Föderalisten Deutschland e.V.

**Jessika Hazrat**, geboren 1978 in Berlin, studiert Rechtswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin.

**Annett Jagiela**, geboren 1977 in Görlitz, studierte Internationale Politik und Journalismus in Florida sowie Politikwissenschaften an der Freien Universität Berlin.

**Georg Kristian Kampfer**, geboren 1975 in Ankara, Doktorand, studierte Rechts- sowie Politikwissenschaften mit dem Schwerpunkt Europarecht an den Universitäten Göttingen, Bonn und

Potsdam. Er kommentierte die Tagungen des Verfassungskonvents für europa-digital.de und schrieb seine Magisterarbeit zum Thema: „Reformvorschläge des Konvents zur Zukunft Europas“.

**Beatrice Kolp**, geboren 1978 in Berlin, studierte Politik, Literatur und Linguistik in Rostock sowie Potsdam und arbeitete als Mitarbeiterin von MdB Jörg Vogelsänger, als Nachrichtenredakteurin bei n-tv sowie bei CNN in Berlin und Washington.

**Stephan Korte**, geboren 1977 in Bielefeld, studiert Rechtswissenschaften an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main mit den Schwerpunkten Rechtsphilosophie, Staats- und Verfassungsrecht, Europarecht und Völkerrecht.

**Jan Kreutz**, geboren 1980 in Berlin, studiert Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin und war Vizepräsident der JEF Europe.

**Anna Lührmann**, geboren 1983 in Lich, Studentin an der Fern-Universität Hagen, Studiengang: Politik und Organisation, war Mitglied des Jugendkonvents in

Brüssel und ist als Abgeordnete des Deutschen Bundestages im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union.

**Nicole Meßmer**, geboren 1978 in Scherzingen (Schweiz), studiert Politikwissenschaften an der Freien Universität Berlin und ist Mitarbeiterin der Bundesgeschäftsstelle von Bündnis 90/Die Grünen. Sie ist zudem stellvertretende Bundesvorsitzende sowie Pressesprecherin der Jungen Europäischen Föderalisten Deutschland e.V.

**Luise Papcke**, geboren 1984 in Münster, studiert Geschichte an der Sorbonne in Paris.

**Tamara Ritter**, geboren 1974 in Hamburg, studierte Politikwissenschaft an der Universität Potsdam und am Institut d'Etudes Politiques in Paris (Sciences Po). Sie arbeitete im Deutschen Bundestag und in der französischen Assemblée Nationale.

**Dr. Reinhard Ruge**, LL.M. (London School of Economics), geboren 1974 in Berlin, Syndikusanwalt Deutsche Bahn AG, studierte Rechtswissenschaften an den Universitäten Passau, Jena und

London, war Lehrbeauftragter für Europarecht an der Universität Jena und veröffentlichte zahlreiche Beiträge zum Europarecht.

**Sebastian Peter Sass**, geboren 1974 in Hamburg, Jurist, arbeitete als Projektleiter „Europäische Wirtschafts- und Währungsunion“ in der Verbraucherzentrale Hamburg und als Mitarbeiter beim Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages. Derzeit ist er Sekretär für internationale Angelegenheiten im Parlament der Finnischen Republik.

**Annegret Katharina Schäfer**, geboren 1977 in Koblenz, studierte Volkswirtschaftslehre an der Dublin City University (DCU) und an der Universität Trier.

**Marc Schreiner**, geboren 1974 in Mainz, studierte Rechtswissenschaften an der Universität Mainz, Ass. iur., LL.M. (Europäische Integration). Er arbeitet als Referent der CDU-Fraktion im Landtag von Rheinland-Pfalz.

**Tobias Schwab**, geboren 1981 in Göppingen, studiert Diplom-Politikwissenschaft und Kommunikationswissenschaft an der Univer-

sität Augsburg. Er ist Vorstandsmitglied der Jungen Europäer Augsburg sowie freier Mitarbeiter bei der Neuen Württembergischen Zeitung Göppingen.

**Jan Seifert**, geboren 1979 in Pinnberg, studiert Sozialwissenschaften (B.A.) an der Humboldt-Universität zu Berlin und ist ehemaliger Bundesvorsitzender der Jungen Europäischen Föderalisten Deutschland e.V.

**Christian Wenning**, geboren 1974 in Münster/Westfalen, Politologe (M.A.), ist stellvertretendes Mitglied des Bundesvorstands der Jungen Europäischen Föderalisten e.V. und arbeitet als Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag.

**Florian Ziegenbalg**, geboren 1977 in Wiesbaden, studiert Politik- und Rechtswissenschaften sowie Geschichte mit dem Regionalschwerpunkt „Europa“ an der Universität Tübingen. Er war Mitarbeiter im Arbeitsstab „Konvent“ des Staatsministeriums Baden-Württemberg.

---

## V. DANKSAGUNG

### Wir danken

Jochen Rummenholler und dem Deutschen Bundesjugendring sowie Lutz Hager und dem Bundesvorstand der Jungen Europäischen Federalisten Deutschland e.V. für das Fundament, auf dem dieses Buch entstanden ist; dem Programmleiter des W. Bertelsmann Verlages Wolfgang Reichardt für die zahlreichen Emails, die Fahrten nach Berlin, die Geduld und die professionelle Umsetzung unserer Gestaltungswunsche; Stefan Göbel für den Aufbau der Homepage zu diesem Buch; Stephanie Milz und Beatrice Kolp für die schnelle und kompetente Lektorenarbeit; Ann-Kathrin Fischer für die Entwicklung des Layouts, Michael Bornkessel für die Möglichkeit eines „Vorab-Testes“ einiger Texte bei Europa-Digital; Stefan Reis für die Redaktionssitzung bei n-tv; Michael Efler für die Redaktionssitzung bei Mehr Demokratie e.V.; Miriam Rupprecht für die organisatorische Leitung der Klausurtagung vom 27./28. September 2003 in Berlin; unseren Europaexperten Professor Wolfgang Wessels, Professor Jürgen Meyer, Dr. Andreas Hermes, Christian Wernicke, MdB Peter Altmaier, Daniel Göler, Tina Löffelsend, Anika Dorthe Luch, Sönke Ernst Schulz und Bernhard Gassel; Altiero Narsini für die mediale Begleitung durch den Westdeutschen Rundfunk, Professor Ingolf Pernice, Dr. Matthias Jopp und Bernd Hüttemann für ihre ideelle sowie Jan Imgrund, Nina Florack, Nils Ehlers, Evelyn Gollek, Herbert Helmrich, Anja Hübner, Tim Hoesmann, Jana Schröder, Saskia Matl, Marc-Oliver Pahl, Georg W. Kampfer, Vera Bunte, Percy Ehlert, Dr. Jens Jokisch, Nina Richardson, Thomas Schmitt und Thomas Möbius für ihre aktive Unterstützung.

---

*Weitere Informationen zu dem Buchprojekt „Verfassung für Europa“ –  
Der Taschenkommentar für Bürgerinnen und Bürger“ finden Sie unter:*

[www.Verfassung-für-Europa.de](http://www.Verfassung-für-Europa.de)

Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge selbst verantwortlich. Die von ihnen vertretenen Ansichten sind nicht zwingend mit denen der Herausgeber identisch.

Sollten Sie bei der Lektüre dieses Buches auf Unstimmigkeiten gestoßen sein, so wären wir Ihnen über einen entsprechenden Hinweis dankbar.

E-mail: [buchprojekt@verfassung-europa.de](mailto:buchprojekt@verfassung-europa.de) · [www.verfassung-europa.de](http://www.verfassung-europa.de)

---

## Junge Europäische Föderalisten Deutschland e.V.



Arbeitslosigkeit, Sozialum- oder -abbau, Umweltschutz, ... all' dies sind mittlerweile europäische Themen. Immer mehr Entscheidungen, die das tägliche Leben betreffen, werden in Brüssel und nicht mehr in Berlin, der Landeshauptstadt oder der Heimatgemeinde gefällt. Deshalb ist es wichtig, sich mit europäischen Themen zu beschäftigen: sich über sie zu informieren, sie zu diskutieren und sie zu beeinflussen.

Wir, die Jungen Europäischen Föderalisten in Deutschland, sind Teil eines europaweit organisierten Jugendverbandes, der die Interessen junger Menschen in der europäischen Politik vertritt. Wir engagieren uns seit mehr als 50 Jahren für ein demokratisches, bürgernahes und föderales Europa. Wir begreifen Europa als einen Platz der Begegnung und des Kennenlernens.

In der JEF kommen junge Menschen zusammen, die die Vielfalt von Europa entdecken wollen. Über 25.000 Mitglieder im Alter zwischen 15 und 35 Jahren, die in 32 nationalen Sektionen der Jungen Europäischen Föderalisten/Young European Federalists/Jeunes Européens Fédéralistes europaweit organisiert sind, versuchen gemeinsam eine Lobby zu schaffen für unsere drängenden, konkret lebensweltbezogenen Anliegen. Wir sind überparteilich, aber trotzdem politisch – und oft nicht einer Meinung, denn bei uns findet man das gesamte demokratische Spektrum. Was uns verbindet, ist das Ziel eines vereinten Europas: solidarisch, nachhaltig und friedlich. Auf dem Weg dahin kann man viel Spaß haben und sich trefflich streiten. Zu uns findet man unter [www.jef.de](http://www.jef.de)

---

## Deutscher Bundesjugendring e.V. (DBJR)



Die Interessen der Kinder und Jugendlichen in Deutschland stehen im Mittelpunkt der Arbeit des Deutschen Bundesjugendring. Der Deutsche Bundesjugendring ist ein starkes Netzwerk der bundesweit tätigen Jugendverbände und der Landesjugendringe. Mit seinen 23 Mitgliedsorganisationen, sechs Anschlussverbänden und den 16 Landesjugendringen repräsentiert der Deutsche Bundesjugendring die Vielfalt jugendlicher Belange und Forderungen – gegenüber Parlament und Regierung und auch als Lobby für junge Menschen in der Öffentlichkeit.

Die Organisationen im Deutschen Bundesjugendring stehen für ein breites Spektrum jugendlichen Engagements – von konfessionellen, über pfadfinderische, ökologische, kulturelle und humanitärgeprägte Verbände bis hin zu den Arbeiterjugendverbänden. Bei allen Unterschieden: der Alltag junger Menschen, ihre Probleme und Bedürfnisse stehen für alle gleichermaßen an erster Stelle.

Getragen durch ehrenamtliches Engagement sind die Jugendverbände in Deutschland ein wichtiger Faktor im Bildungssystem. Statt Leistungs- und Notendruck setzen sie auf freiwilliges Lernen und eigene Initiative – gerade auch im Bereich der politischen Bildung. In den Verbänden des Deutschen Bundesjugendring lernen Jugendliche demokratische Grundregeln und verantwortungsvolles Handeln.

Die internationale Arbeit gehört zu einem Schwerpunkt der Tätigkeiten des Deutschen Bundesjugendring. Der Deutsche Bundesjugendring unter-

---

hält zahlreiche bilaterale Beziehungen zu anderen Jugendringen weltweit und nimmt zu Fragen europäischer Jugendpolitik Stellung. Über das Deutsche Nationalkomitee für internationale Jugendarbeit ist der Deutsche Bundesjugendring zudem Mitglied in zahlreichen internationalen Jugendstrukturen bzw. arbeitet eng mit internationalen Institutionen wie der Europäischen Union, dem Europarat und den Vereinten Nationen mit ihren Unterorganisationen zusammen.

Der Deutsche Bundesjugendring hält den Kontakt und Informationsfluss zwischen seinen Mitgliedern aufrecht. Mit gemeinsamen Positionen nimmt er Stellung zu jugendpolitischen Themen.

**Kontakt:**

Deutscher Bundesjugendring

Mühlendamm 3

10178 Berlin

Telefon: 0 30/40 04 04-00

Telefax: 0 30/40 04 04-22

E-Mail: [info@dbjr.de](mailto:info@dbjr.de)

[www.dbjr.de](http://www.dbjr.de)