

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



**Der Verfassungsentwurf
des EU-Konvents**
Bewertung der
Strukturentscheidungen

**Discussion
Paper**

**C124
2003**

Zusammenfassung der Einzelanalysen

Im *Titel I: „Definition und Ziele der Union“* hat die Union ausdrücklich eine eigenständige Rechtspersönlichkeit erhalten. Dadurch wird das bisherige „constitutional chaos“ überwunden und die internationale Handlungsfähigkeit der EU verbessert. Unverändert beibehalten wird mit der hergebrachten Bezeichnung ‚Europäische Union‘ auch der staats- und völkerrechtliche Status der Union.

Im *Titel II: „Unionsbürgerschaft und Grundrechte“* blieben die bisher bestehenden Regelungen zur Unionsbürgerschaft weitgehend unverändert. Von großer Tragweite ist hingegen aufgrund ihrer symbolischen und zukunftsweisenden Bedeutung die Übernahme der Grundrechtecharta ins Primärrecht. Revolutionäre Änderungen der materiellen Grundrechtslage sind indessen nicht zu erwarten, da die Charta ein Kondensat der EuGH-Rechtsprechung sowie der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der EMRK-Rechte darstellt.

Im *Titel III: „Die Zuständigkeiten der Union“* ist es dem Konvent gelungen, die Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten transparenter zu gestalten. Die verschiedenen Zuständigkeitsarten werden aufgezählt und Sachbereichen zugeordnet, wobei sich die Kompetenzen der Union im Einzelnen allerdings erst aus Teil III des Verfassungsentwurfes ergeben. Vorschriften zur Stärkung des Subsidiaritätsprinzips enthält das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, worin u.a. eine ex ante Beteiligung der nationalen Parlamente vorgesehen ist.

Im *Titel IV: „Die Organe der Union“* ist es zu einigen Fortschritten gekommen, ohne dass von einem großen Durchbruch gesprochen werden kann. Im Sinne der Handlungsfähigkeit der Union sind einige Konventionsergebnisse positiv hervorzuheben. Neben den neuen transparenteren Regeln zur Stimmengewichtung im Ministerrat, der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen insbesondere im Bereich der Innen- und Justizpolitik, der deutlichen Aufwertung des Europäischen Parlaments und der Verkleine-

Zusammenfassung der Einzelanalysen

Die Etablierung des Kollegiums der Kommission ist insbesondere die Etablierung des Postens eines europäischen Außenministers als Fortschritt zu bezeichnen.

Im *Titel V: „Umsetzung der Zuständigkeiten der Union“* ist die Absicht, die EU-Gesetzgebung zu ‚verschlanken‘ und zu vereinfachen, im Großen und Ganzen erreicht worden. Die zweite wichtige Reformintention des Konvents, eine stärkere Transparenz in den Gesetzgebungsabläufen herbeizuführen, wurde jedoch nur teilweise erfüllt. Trotz der zweifelsohne zu konstatierenden Fortschritte bei der GASP/GSVP ist und bleibt das Hauptmanko das Einstimmigkeitserfordernis im Rat.

Im *Titel VI: „Das demokratische Leben der Union“* beschränkte sich der Konvent im wesentlichen auf den Aspekt der Bürgernähe der EU. Forderungen nach einer weitergehenden Demokratisierung der Union blieben daher weitgehend unberücksichtigt: Zwar führte das Präsidium des Konvents in seinem Vorentwurf vom April 2003 die Frage nach einem demokratischen Maßstäben genügenden Wahlverfahren zum Europäischen Parlament an. Der Konvent verzichtete jedoch darauf, für diese zentrale Frage eine Lösung zu entwickeln und strich diesen Aspekt aus seinem Verfassungsentwurf vollständig.

Im *Titel VII: „Die Finanzen der Union“* hat der Konvent einige Fortschritte in Richtung auf ein transparenteres und effizienteres Haushaltsverfahren erzielt. Das Parlament soll danach tendenziell gestärkt werden im jährlichen Haushaltsverfahren und in den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen. Gleichzeitig hat der Verfassungsentwurf wichtige Kernbereiche des Entscheidungsprozesses in den Händen der Mitgliedsstaaten belassen, insbesondere die Verhandlungen über die Finanzmittel und die Einführung neuer Mittel. Inwieweit eine EU-Steuer rechtlich möglich ist oder politisch realisierbar, ist mit diesem Verfassungsentwurf nicht beantwortet worden. Insgesamt handelt es sich um eine durchaus vernünftige institutionelle Straffung, allerdings auf der Basis des Status Quo.

Im *Titel VIII: „Die Union und ihre Nachbarn“* beschränkte sich der Konvent darauf, allgemeine Richtlinien für die Gestaltung der gemeinschaftlichen Außenpolitik gegenüber den angrenzenden Drittstaaten zu formulieren, die jedoch unverändert in der Prerogative der Einzelstaaten verbleibt.

Zusammenfassung der Einzelanalysen

Viele Bestimmungen erscheinen daher politisch und rechtlich recht unverbindlich. Art. 42 Verfassungsentwurf schafft zwar einen losen Rahmen für die bisherige Vielfalt von Assoziations- und Kooperationsabkommen, doch letztlich binden die Bestimmungen weder Gemeinschaft noch Einzelstaaten, weil die Ausgestaltung der Nachbarschaftspolitik den jeweiligen Interessen der EU und ihrer Mitgliedstaaten unterworfen bleibt.

Im *Titel IX: „Zugehörigkeit zur Union“* wurde zwar das Verfahren zum Beitritt zur Union relativ problemlos vom Konvent abgehandelt. Die kritischen Fragestellungen etwa zur Mitgliedschaft der Türkei oder anderer Staaten an der europäischen Peripherie wurden jedoch weitgehend ausgeklammert. Der Austritt aus der Union, der bislang unregelt und hinsichtlich seiner Voraussetzungen umstritten war, ist nun in Art. 59 Verfassungsentwurf geregelt worden.

Weichenstellungen und Auswirkungen

I.

Niemals zuvor in der Verfassungsgeschichte war ein Verfassungsgebungsprozess so öffentlich, demokratisch und transparent. Das Internet schickte Tausende von Seiten über die Beratungen im Verfassungskonvent der EU und jeden Verbesserungsvorschlag durch die Welt. Welch ein Unterschied zur Geheimniskrämerei von Philadelphia oder Herrenchiemsee! Ob aber das allgemeine Interesse an den Ergebnissen des Konvents und seinen Folgen höher war als bei Verfassungsprozessen früherer Zeiten wird abzuwarten sein. Verfassungsfragen sind prozeduraler Natur und interessieren daher immer nur Minderheiten – und natürlich die Beteiligten in den Institutionen. Dass die europäische Verfassungsdebatte am Ende wieder auf eine Institutionenendebatte reduziert wurde, gerade in dem Augenblick, wo sie in die Medien gelangte, war bedauerlich. Es wäre beispielsweise sinnvoll gewesen, darüber zu streiten, warum die Charta der Grundrechte nicht an eine prominentere Stelle in der Verfassung gesetzt wurde, denn sie verkörpert die politische Identität, die aus der Europäischen Union neben der Staatenunion auch eine Union der Unionsbürger macht. Wenig eindrucksvoll ist auch die Präambel ausgefallen. Nicht nur bleibt der Bezug zum religiösen und geistigen Erbe Europas dürr, wiewohl die Diskussion über die fortwirkende Bedeutung des religiösen Erbes für die europäische Identität außerordentlich substantiell gewesen ist. Auch die formulierten Ziele der europäischen Einigung werden eher in trockener Sprache, im üblichen eher langweiligen Kommuniké-Stil von EU-Gipfeltreffen abgehandelt.

Dass den Verfassungsschöpfern Dank gebührt, ist wohl wahr. Aber was hat dieser Dank in der Präambel einer Verfassung zu suchen, die nicht nur politischen Akteuren als Referenzpunkt dienen soll, sondern die von Schülern und Studenten in ganz Europa studiert wird, um Auskunft über die Frage zu bekommen, was die politische Identität Europas bedeutet? Hier hätten der Schwung und das Pathos und die Zielorientierung der amerikanischen Ver-

fassung gut getan – oder aber man verzichtet auf eine Präambel und beginnt den Verfassungstext stattdessen unmittelbar mit der Evokation der Grundrechte in der Europäischen Union. Gelungen ist das Motto, das Konventspräsident Giscard d'Estaing in letzter Minute für den Text der Präambel einbrachte: „In Vielfalt geeint“ (es wird in Artikel IV-1: „Die Symbole der Union“ wiederholt). Dieses Wort hat gute Chancen, zum Leitmotto der Europäischen Union auf Jahre und Jahrzehnte hinweg zu werden. Man sollte die Devise „In Vielfalt geeint“ eines Tages – am besten in lateinischer Fassung – auch auf den EURO-Geldscheinen lesen können!

Alles in allem: Der Verfassungsvorschlag, den der Konvent am 13. Juli 2003 vorgelegt hat, ist ein eindrucksvolles Dokument. Als der Konvent am 28. Februar 2002 seine Beratungen aufnahm, war dies von allgemein verbreiteter Skepsis begleitet. Die Erwartungen wurden von allen Beteiligten heruntergespielt. Nur in Amerika schien Vertrauen in das neue Werk der Europäer zu bestehen. Dort wurde der Verfassungskonvent ungeniert mit dem Konvent von Philadelphia verglichen, der 1787 die bis heute bestehende amerikanische Verfassung erarbeitet hat. Der Historiker Joseph Ellis hat die amerikanischen Verfassungsväter im Anschluss an die Gründerväter der Unabhängigen Vereinigten Staaten „founding brothers“ und die Verfassungsgebung 11 Jahre nach der Unabhängigkeitserklärung „the second founding“ genannt. Ob man eines Tages ähnlich große Worte über den europäischen Verfassungskonvent und die 105 Konventer unter Vorsitz von Valéry Giscard d'Estaing setzen wird, bleibt abzuwarten. Aber das Werk ist schon heute bemerkenswert, ja historisch.

Das Mandat des Konvents, das der Europäische Rat von Laeken am 14./15. Dezember 2001 vorgegeben hatte, war minimalistisch: Die Grundrechtscharta sollte in die europäischen Verträge integriert werden; die Verträge sollten insgesamt vereinfacht werden; die Frage der Kompetenzen zwischen den verschiedenen Ebenen der Politik in Europa sollte geklärt werden; die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Integrationsprozess sollte bestimmt werden. Alle nur denkbaren Hoffnungen und Befürchtungen breiteten sich aus. Dass am Ende ein einheitlicher Verfassungstext stehen würde, hatten 2001 nur wenige Optimisten geglaubt. Tatsächlich geht dieses Ergebnis weit über den Diskussionskonsens hinaus, der in der

Europäischen Union noch vor wenigen Jahren fest zementiert schien. Kaum ein europäisches Projekt hat so rasch Karriere gemacht und einen neuen Konsens herbeigeführt wie die nun anstehende Verabschiedung einer europäischen Verfassung. Bei aller Kritik im Einzelnen: Es geht also doch voran in Europa. Und wichtig ist: Im Kern ist die nun zu hörende Kritik mehrheitlich an dem Gedanken ausgerichtet, dass die Verfassung noch integrationsfreundlicher sein könnte. Aus europawissenschaftlicher Sicht ist dies eine ermutigende Entwicklung.

Ab dem 4. Oktober 2003 berät eine Regierungskonferenz den Verfassungsentwurf (VerfE). Diese unter der italienischen Ratspräsidentschaft gestartete Nachfolgearbeit zum Verfassungskonvent muss von einer kritischen Öffentlichkeit begleitet werden, damit der nun vorliegende VerfE nicht wieder im Getriebe des Interessenausgleichs zwischen den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten verwässert wird. Der Verfassungskonvent ist Kompromiss nicht nur der beteiligten Regierungen, sondern auch unter den beteiligten Vertretern des von den Unionsbürgern direkt gewählten Europäischen Parlaments. Daher darf die Regierungskonferenz keine Rückschritte gegenüber dem vorliegenden VerfE herbeiführen. Die Arbeit der Regierungskonferenz soll bis zum EU-Gipfel der Staats- und Regierungschefs am 12./13. Dezember 2003 in Brüssel beendet sein. Im Mai 2004 soll der Verfassungstext in Rom unterzeichnet werden – unmittelbar nach der Erweiterung der EU um zehn weitere Mitgliedsstaaten. Bis Ende 2005 wird mit dem Ratifizierungsprozess in allen Mitgliedsstaaten und durch das Europäische Parlament gerechnet. Formal handelt es sich um einen Verfassungsvertrag. Faktisch hat sich bereits jetzt der Begriff „europäische Verfassung“ eingebürgert. Er wird Generationen von nachwachsenden Europäern ein Referenzpunkt bei der Bestimmung dessen sein, was ihre politische Identität ausmacht.

Allerorten konnte man sich in der Schlussphase der Arbeit des Konvents vor europafreundlichen Reden kaum retten. Überall wurde der Wert und das Ziel einer Balance zwischen den Institutionen der EU angerufen. Gleichwohl aber war an vielen Orten auf subtile Weise eine Stimmung gegen Europa zu spüren. Man hatte nicht selten den Eindruck, dass Europa dort geschwächt werden sollte, wo es funktioniert (Binnenmarkt), und dass

es dort trotz aller Rhetorik schwach bleiben könnte, wo die Bürger eindeutig und ausweislich aller demoskopischen Befunde „mehr Europa“ wünschen (Außen-, Justiz-, Innenpolitik). In Nizza waren die Vetokapazitäten zwischen den Staaten gefestigt worden, bis am Ende alle einsehen mussten, dass das System insgesamt nicht mehr funktionieren würde. Nicht selten entstand in der Schlussphase der Arbeit des Konvents der Eindruck, als sollten dieses Mal die Vetokapazitäten gegenüber den gemeinschaftsbildenden Prozessen und Institutionen gestärkt werden. Wieder - wie im Umfeld von Nizza - wurde lauter über Kompromisspielräume bei den Institutionenfragen als über Maßstäbe, Ziele und Folgen des Verfassungsprozesses geredet. Auch bei uns in Deutschland könnte es eine von einem durchgängiger positiven Grundton getragene Debatte über die Ziele und gewünschten Folgen des europäischen Verfassungsprozesses geben.

Jede Institution und jede Ebene der Politik will ihre Rolle sichern. Dies ist legitim, aber nicht unbedingt immer nützlich für die Problembewältigung, die doch das erste Kriterium der Politik sein sollte. Deshalb wäre am Ende der Verfassungsgebung jeder „Sieg“ über die Gemeinschaftsmethode ein Pyrrhussieg. Zugleich wäre es unglücklich, wenn die durchaus beachtlichen Ergebnisse des Verfassungskonvents klein- oder gar totgeredet würden. Vor nationalen Umdeutungen einzelner seiner Ergebnisse wird man den Verfassungskonvent ohnehin kaum schützen können. Gleichwohl: Dass am Ende der Arbeit des Konvents ein einheitlicher Verfe steht, hätte vor zwei Jahren kaum jemand für möglich gehalten. Das ist der entscheidende Durchbruch zu einer politischen Verfassung Europas mit rechtlicher Bindewirkung, den vor wenigen Jahren nur Europavisionäre in Wissenschaft und Politik gewünscht haben. Jetzt besteht über Weg und Ziel Konsens unter allen Beteiligten. Gleichwohl wird man einige der eklatanten Defizite des Verfassungsvorschlages nicht übersehen können, zumal in Bezug auf einige fundamentale Aspekte für die zu erwartende europäische Entwicklung. Unsere Analyse weist im Einzelnen darauf hin. Vorab sei auf drei besonders folgenreiche Aspekte hingewiesen, die weit über den Verfassungsprozess hinausgehende Wirkung haben werden:

II.

1. Die Vorschläge zur künftigen Finanzverfassung (Art. 52-55) sind unzulänglich. Die nächste Gemeinschaftskrise 2006 über die künftigen Einnahmen und Ausgaben der EU ist wohl schon vorprogrammiert. Besonders vehement war im Konvent die Ablehnung einer Europasteuer. Aber warum soll auf Dauer in Europa der Satz „no representation without taxation“ weniger gelten als seinerzeit der Satz „no taxation without representation“ in Amerika? Warum soll die Zusammenfassung der diversen Einnahmequellen der EU unter dem Begriff einer „Europasteuer“ nicht dazu beitragen, die Rechenschaftspflichtigkeit der ausgebenden Institutionen der Europäischen Union zu erhöhen? Die Aussagen im VerfE zur Natur der EU-Eigenmittel sind eher verschleiern, solange man nicht ehrlich von einer Europasteuer spricht – die nicht zusätzlich erhoben werden soll, sondern nur die Summe der heutigen Einnahmeformen beschreibt – zugleich aber themenspezifisch (GASP) eine Ausweitung der EU-Mittel anpeilt. Der Konvent hat sich mit den zur Finanzverfassung vorliegenden Vorschlägen um eine elementare Frage nach Transparenz und Rechenschaftspflichtigkeit herumgemogelt, weil Einnahme- und Ausgabenverhalten noch immer getrennt voneinander betrachtet werden (fehlendes Konnexitätsprinzip). Vielleicht braucht die EU ja eine weitere Finanzkrise als eine Art europäischer Boston Tea Party. Positiv und tendenziell hoffnungsvoll ist die geplante Einbeziehung des Europäischen Parlaments in die künftigen Entscheidungen über die mehrjährigen Finanzrahmen der EU und damit auch über die Ausgaben im Bereich der Agrarpolitik. Während die Regierungen der EU bisher nur wenig wirklich überzeugende Reformen der Agrarpolitik zustandegebracht haben – und vor allem nicht zu einer dringend notwendigen drastischen Reduzierung der Agrarausgaben der EU insgesamt gefunden haben – hoffen Optimisten, dass die künftige Einbeziehung des Europäischen Parlaments – über das Haushaltsrecht – in den Prozess der Agrarpolitik die Chance für ernsthafte und wirklich tiefgreifende Kürzungen der Agrarpolitik erhöhen wird. Die EU bedarf jedenfalls dringend einer strategischen Umorientierung der Agrarausgaben zugunsten zukunftsorientierter und innovationsfördernder Aufgaben (und Ausgaben!).

2. Die stärkste Position im künftigen Institutionengefüge dürfte dem Europäischen Außenminister zuwachsen. Er wird der einzige Inhaber eines doppelten Hutes sein. Wenn sich diese Funktion bewährt, könnte sie Maßstäbe für einen späteren Doppelhut im Amt des Europäischen Präsidenten setzen, wie auch immer die Debatte um die Struktur des Ratsvorsitzes dieses Mal ausgehen wird. Daher bedarf der künftige EU-Außenminister auch einer besonderen und verschränkten Legitimation. Er sollte nicht nur durch den Europäischen Rat, sondern auch durch das Europäische Parlament legitimiert sein. In letzter Minute ist in den VerfE (Art. 27 Abs. 3) eine Formulierung aufgenommen worden, derzufolge der EU-Außenminister als Teil der Gesamtkommission dem Verfahren unterliegt, das für die Arbeitsweise der Kommission gilt; das heißt vor allem, dass der EU-Außenminister wie alle anderen Kommissare auch der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedarf. Sollte die Kommission ihr Amt geschlossen niederlegen, so muss dies auch für den Außenminister gelten. Es wird abzuwarten sein, ob es über diese Frage Interpretationsdispute geben wird.

Ein zweiter Punkt zur Außen- und Sicherheitspolitik. Zum Kalten Krieg des Westens über der Irak-Krise wäre es auch gekommen, wenn alle nun sowohl im Bereich der Strukturentscheidungen wie der politikfeldspezifischen Ausführungen des VerfE vorgeschlagenen Elemente der Stärkung der GASP/GSVP bereits im Jahr 2002 existiert hätten. In die Verfassungsverfahren müsste ein expliziter innereuropäischer Frühwarnmechanismus eingebaut werden, um in künftigen Fällen rechtzeitig die sich auftuenden Konflikte zwischen dem Ziel einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und dezidiert konträren nationalen Positionen, wenn nicht politischen Kulturen zu entschärfen. Wie im Blick auf das Subsidiaritätsprinzip ein Frühwarnmechanismus geschaffen wurde, so bedarf es auch in der Außen- und Sicherheitspolitik eines „watchdog-Mechanismus“ für innereuropäische Bruchstellen, um immer wieder auftretende Differenzen frühzeitig besser zu managen und das Versagenspotential der nationalen politischen Führungen zu begrenzen. Das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) ist kein ausreichender Rahmen, um zu erreichen, was Art. 14 des VerfE verspricht: Alle mögen sich Aktionen enthalten, die den Interessen der Union widersprechen. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

bedarf eines wirkungsvollen, in die Mitgliedsländer hineinreichenden Frühwarnmechanismus, um das Gras zu hören, das in den Mitgliedstaaten in einer außen- und sicherheitspolitischen Frage in unterschiedliche Richtungen wächst. Schon in der EPZ war so schön konsequenzlos von „consultation prealable“ die Rede gewesen. Ihre konsequente Anwendung ist nach allem, was die Europäische Union im Zusammenhang mit der Irak-Krise erlebt hat, mindestens ebenso wichtig wie die gemeinsame europäische Telefonnummer. Die rhetorische Ermahnung zur europäischen Solidarität wird auch in Zukunft nicht ausreichen.

3. Der Schlüssel dafür, ob die europäische Verfassung auf Dauer handlungssteigernd sein wird, liegt in dem Mechanismus, der für künftige Verfassungsänderungen gefunden wird. Verfassungsergänzungen werden unvermeidlich sein und sind auch normal. Dazu werden aber in Zukunft nicht mehr einstimmige Totalrevisionen erforderlich sein. Verfassungsergänzungen und Verfassungsänderungen im Sinne amerikanischer Amendments könnten im Prinzip mit qualifizierter Mehrheit möglich werden. Die Ausnahmetatbestände, bei denen Einstimmigkeit erforderlich ist, sind selbstredend. Aber nur mit Hilfe einer klaren Trennung von fundamentalen und eher technischen Fragen der Verfassungsentwicklung kann europäische Verfassungskontinuität mit dem lebendig sich weiterentwickelnden politischen Erfahrungs- und Anforderungsprozess der EU in Einklang gebracht werden. Nach dem VerfE für Art. IV-7 (Allgemeine und Schlussbestimmungen) wird die Konventsmethode als Mechanismus häufiger Verfassungsänderungsdebatten eingeführt. Das ist ein sehr positiver Fortschritt. Bei technischen Änderungen kann der Rat mit einfacher Mehrheit beschließen, den Konvent nicht einzuberufen, „wenn seine Einberufung aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist.“ Obgleich am Ende wiederum eine Regierungskonferenz stehen soll, „um die an dem Vertrag wahrzunehmenden Änderungen zu vereinbaren“, ist der vorgesehene Modus für Verfassungsergänzungen eine wichtige Stärkung des föderalen Unionsprinzips, sofern der Europäische Rat am Ende im Normalfall mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann. Jedenfalls darf Zwang zur Einstimmigkeit bei künftigen Verfassungsergänzungen nicht die faktische Unveränderbarkeit der Verfassung in einer Europäischen Union

mit 25 oder mehr Staaten bedeuten, so als müsste dem derzeit möglichen Verfassungsergebnis eine Ewigkeitsgarantie gewährt werden.

III.

Die Frage nach den Auswirkungen der europäischen Verfassung hat mehrere Dimensionen für Deutschland: Zum einen geht es um die Folgen der europäischen Verfassungsgebung für die nationale Politik, zum anderen geht es um die künftige Europafähigkeit Deutschlands. Allerorten in der EU können wir derzeit beobachten, dass etablierte nationale Verfassungsordnungen auf ihre Zukunftsfähigkeit hin befragt werden: Die Stichworte sind, jedenfalls in der Wissenschaft, seit langem fast schon zu Stereotypen geworden: Globalisierung und die abnehmende Steuerungsfähigkeit der Nationalstaaten; transnationale, das heißt vor allem europäische Regelwerke und ein supranationales Rechtssystem oberhalb der nationalen Verfassungsordnung; Stagnation im innerstaatlichen Reformprozess bei gleichzeitig abnehmendem Institutionenvertrauen der Bürger. Die Themen, mit denen der Konvent sich befasst hat – Transparenz, Demokratie, Effizienz und Effektivität politischer Entscheidungsverfahren – sind wesensmäßig weit hin identisch mit denen, die auch im nationalen Kontext vieler EU-Länder bestehen, während die EU-Kandidatenländer in der zurückliegenden Dekade einem intensiven Reformprozess unter diesen Perspektiven unterzogen wurden: Zuweilen könnte man den Eindruck haben, dass sie dadurch besser auf die EU vorbereitet sind als manches bisherige EU-Mitglied auf die gemeinsame europäische Zukunft. Braucht auch Deutschland einen nationalen Verfassungskonvent? Manches spricht dafür. Vielleicht wäre es ein erster Schritt, wenn der Deutsche Bundestag – und wenn möglich gemeinsam mit dem Bundesrat – eine Enquete-Kommission zu den Folgen der Europäischen Integration für das politische System Deutschlands und zur Europafähigkeit Deutschlands einsetzen würde.

Erforderlich ist in Deutschland jedenfalls nicht nur die kommentierte Begleitung des europäischen Verfassungsprozesses, sondern auch ein interner Realitätstest. An erster Stelle geht es dabei nicht um die pauschale Frage nach dem Grad an Entparlamentarisierung der nationalen Parlamente (und

der Landtage), sondern darum, ob die Reformfähigkeit unserer Gesellschaft und unseres politischen Systems mit und gegebenenfalls durch die Folgen der Bestimmungen der künftigen europäischen Verfassung gesichert oder auch nur wiederhergestellt wird. Zukunftsgewandter Maßstab für die Beurteilung der Ergebnisse des Verfassungsprojektes kann nur sein, ob und inwieweit die institutionellen Regelungen der europäischen Verfassung die Reformkraft Europas und aller seiner Teile (einschließlich Deutschlands) im Innern stärken oder wiederherstellen und Europas Autorität nach Außen aufbauen. Die Verfassung macht weiter Ernst mit Europa und das sollte auch in Deutschland rundum als Chance zur eigenen Erneuerung empfunden werden.

IV.

Legitimität für die europäische Integration und für die Politik insgesamt erwächst aus Prozessen, aber mindestens ebenso stark aus der inneren Annahme der inhaltlichen Ergebnisse des Konvents durch die Unionsbürger. Es ist daher notwendig, dass jetzt, nach dem Abschluss der Beratungen des Verfassungskonvents, eine europaweite öffentliche Diskussion über die Chancen und Erfordernisse eines sich langsam herausbildenden europäischen Verfassungspatriotismus beginnt. Diese Diskussion wird die kurzzeitige Arbeit der im Herbst 2003 tätigen Regierungskonferenz vor sich her treiben müssen, aber danach deutlich über die Phase der Ratifikation der europäischen Verfassung hinausgehen.

Diese Bewertung des europäischen VerfE durch das Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI) ist ein Beitrag zu dieser Interpretation und Fortschreibung des Verfassungsprozesses. Dieser Kommentar ist das interdisziplinäre Gemeinschaftswerk von Rechtswissenschaftlern, Politikwissenschaftlern, Wirtschaftswissenschaftlern und Historikern des ZEI. Wir haben uns auf die Strukturentscheidungen des VerfE konzentriert, wie sie im Teil I des Textes vorgelegt worden sind. Unsere Bewertung dieser Strukturentscheidungen möchte der inneren Annahme der künftigen europäischen Verfassung durch die Unionsbürger zuarbeiten.

Ludger Kühnhardt

Titel I: Definition und Ziele der Union

Im Titel I des 1. Teils VerfE hat der Konvent Antworten auf zwei zentrale Fragen gesucht: zum einen auf die Frage, welche Bezeichnung sich die Integrationsgemeinschaft geben will; zum anderen, ob sie eine Rechtspersönlichkeit erhalten soll.

I. Bezeichnung der Union

1. Ausgangslage und Problemaufriss

Bereits zu Beginn des Europäischen Einigungsprozesses und insbesondere bei der Ausarbeitung der Römischen Verträge spielte die Frage der Namensgebung eine wichtige Rolle. In der Diskussion um die zukünftige Bezeichnung geht es um die Frage der rechtlichen Befugnisse sowohl der Gemeinschaft selbst wie auch die Relation der Mitgliedstaaten zu dieser.

In den Römischen Verträgen wurde mit dem Namen *Europäische Gemeinschaft* ein Kompromiss gefunden, der sowohl den Befürwortern einer engeren ‚Verbindung‘ der Mitgliedstaaten untereinander wie gegenüber der Gemeinschaft, wie auch denjenigen, die eine eher lockere politisch-rechtliche Dachkonstruktion für die Gemeinschaft anstrebten, entgegen kam. Die spätere Umbenennung in *Europäische Union* sollte der größer gewordenen Gemeinschaft ein neues politisches ‚Gesicht‘ geben, eine wirklich durchgreifende völkerrechtliche Statuierung war damit jedoch nicht verbunden.

Spätestens seit Beginn der 90er Jahre verlangte die fortschreitende globale Verantwortung von der Gemeinschaft, diesen Anforderungen politisch-juristisch Rechnung zu tragen. Immer wieder wurden Fragen nach der politischen und rechtlichen Neubestimmung des Integrationsprozesses/-zieles aufgeworfen und insbesondere auf den Gipfeltreffen der Versuch unternommen, dieses Problem zu lösen. Diese Ansätze verliefen jedoch aus politischen Gründen wenig erfolgreich (Fritzler/Unser 1998: 30 f.).

Der Konvent war deshalb aufgefordert, die politisch-rechtliche EU-„Verfasstheit“ neu zu justieren. Im Kern ging es darum, den völkerrechtlichen Status bzw. die staatsrechtliche Struktur der Union namentlich festzulegen. In die EU-Verfassung sollte zudem klar und eindeutig die politisch-rechtliche Statusbestimmung eingefügt werden.

2. Optionen des Konvents

In dem am 28. Oktober 2002 vorgestellten „Vorentwurf zum Vertrag über eine Verfassung von Europa“ wurden mögliche Namens-Alternativen aufgezeigt. Titel I, Art. 1 Abs. 1 enthielt den „Beschluss, ein Gebilde mit der Bezeichnung [Europäische Gemeinschaft, Europäische Union, Vereinigte Staaten von Europa, Vereintes Europa] zu gründen“ (CONV 369/02: 8). D.h., der Vorentwurf skizzierte die zukünftig denkbaren Bezeichnungen als Spiegelbilder einer politisch-rechtlichen Neuordnung der Union. Der Rückgriff auf die Bezeichnung als ‚Europäische Gemeinschaft‘ bedeutete faktisch einen Rückschritt hinter die erreichte Integration. Die Alternative ‚Europäische Union‘ beinhaltete mehr oder weniger die Beibehaltung des Status quo. Die dritte Möglichkeit, ‚Vereinigte Staaten von Europa‘ lief auf eine gewisse Verfasstheits-Ähnlichkeit mit den USA hinaus, jedenfalls wäre damit eine Art Bundesstaat verbunden gewesen. Die vierte Variante ‚Vereintes Europa‘ hätte eine geografisch weiter ausgreifende Entwicklungsdynamik intendiert.

Der „Entwurf der Artikel 1 bis 16 des Vertrags über eine Verfassung für Europa“ vom 6. Februar 2003 (CONV 528/03) äußerte sich unter Art. 1 zur „Gründung der Union“. Abs. 1 führte dazu aus: „Entsprechend dem Wunsch der Völker und Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten, wird mit diesem Vertrag eine Union [mit der Bezeichnung.....] gegründet, in deren Rahmen die Politiken der Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt werden und die in föderaler Weise bestimmte gemeinsame Zuständigkeiten wahrnimmt“.

Entsprechend der vorstrukturierenden Systematik des Entwurfs vom Februar 2003 ist in Titel I des VerfE vom 20.6.03 (CONV 820/1/03) die Bezeichnung der Union festgesetzt worden. Der einschlägige Art. 1 Abs. 1

spricht von der „Europäischen Union“, der die Mitgliedstaaten Zuständigkeiten übertragen“; er lässt also die bisherige Bezeichnung unverändert. Damit soll die weitere ‚staatliche‘ Entwicklung der EU möglichst offen gehalten bleiben (vgl. Schwarze 2000: 42).

Der politisch-rechtliche Charakter, den diese (bestätigende) Namensgebung für den Status der EU beinhaltet, erschließt sich aus Satz 2 der Norm. Danach ist der Union zum einen die Aufgabe zugeordnet, die „den gemeinsamen Zielen dienende Politik der Mitgliedstaaten zu koordinieren.“ Zum anderen wird sie darauf verpflichtet, „die ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten in gemeinschaftlicher Weise auszuüben“.

II. Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union

1. Ausgangslage und Problemaufriss

Seit ihrer Gründung im Jahre 1993 durch den Vertrag von Maastricht wird der rechtliche Status der Europäischen Union kontrovers diskutiert. Nach dem gescheiterten Versuch, der Union eine umfassende Rechtspersönlichkeit bei der Vertragskonferenz von Amsterdam zu verleihen (Koenig/Pechstein 2000: Rn. 61 ff.), sollte im Rahmen der Erarbeitung eines Verfassungsvertrages durch den Europäischen Konvent ein zweiter Anlauf unternommen werden.

Gegenwärtig besitzt die Europäische Union im Gegensatz zu den Europäischen Gemeinschaften keine eigene uneingeschränkte Rechtspersönlichkeit (Carnero Gonzalez 2001: 9; Streinz 2001: Rn. 121b). Diese Sichtweise wird insbesondere dadurch gestützt, dass der EU-Vertrag der Union weder ausdrücklich (wie z.B. Art. 281 EGV und Art. 101 Abs. 1 EAGV) noch implizit die Rechtspersönlichkeit verleiht. Die fehlende Rechtspersönlichkeit führt dazu, dass die Europäische Union völkerrechtlich nicht handlungsfähig ist, da sie nicht Träger völkerrechtlicher Rechte und Pflichten sein kann. Sie kann im eigenen Namen keine völkerrechtlichen Abkommen abschließen (dazu Cremer 2002: Art. 24, Rn. 8), keiner internationalen Organisation beitreten, keinen Beobachterstatus erlangen und keine diploma-

tischen Beziehungen unterhalten. Dass es der Europäischen Union ohne diese Instrumente in den vergangenen zehn Jahren nur schwer gelingen konnte, eine „Identität auf internationaler Ebene“ zu begründen (vgl. Art. 2 Spiegelstrich 2 EUV), verwundert kaum.

Der rechtliche Status der Europäischen Union ist eng mit der Frage nach der Gesamtstruktur des durch den Vertrag von Maastricht geschaffenen Gebildes verknüpft. Der Versuch, eine kohärente, gemischt intergouvernemental-supranationale Rechtsordnung zu schaffen, hat etwas hinterlassen, was zutreffenderweise als „constitutional chaos“ bezeichnet worden ist (Curtin 1993: 67). Die Erklärungsmodelle für die schwer zu überblickende Organisationsstruktur der Union im Allgemeinen und das Verhältnis der Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union im Speziellen sind zahlreich. Das wohl gängigste Modell beschreibt die EU als Dachverbund eines Tempels, dessen Säulen die beiden supranationalen, rechtsfähigen Europäischen Gemeinschaften und die intergouvernementalen Titel V und VI des EU-Vertrages, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit (PJZS), darstellen (Streinz 2001: Rn. 121a).

Hinzu kommt, dass die Unterscheidung zwischen Gemeinschaftshandeln und Unionshandeln dadurch erschwert wird, dass die Hauptgemeinschaftsorgane Rat, Kommission und Parlament auch auf der Grundlage des EU-Vertrages tätig werden (z.B. Art. 7, Art. 13 Abs. 3, Art. 24, Art. 48 EUV). Umgekehrt spielt der Europäische Rat, das spezifische „Unionsorgan“, auch im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft eine Rolle (Art. 99 Abs. 2 EGV). Weitere Schnittpunkte zwischen Union und Gemeinschaften entstehen, weil die Verwaltungsausgaben für die GASP wie für die PJZS gem. Art. 28 Abs. 2 ff. und Art. 41 Abs. 2 ff. EUV vom EG-Haushalt getragen werden und weil Beitritt und Vertragsänderungen im EU-Vertrag für alle Säulen einheitlich geregelt sind (Art. 48 und Art. 49 EUV). Schließlich sind bei der (Selbst-) Bezeichnung fast aller Organe der Europäischen Gemeinschaften terminologische Ungereimtheiten zu verzeichnen, welche die Konfusion um Zuständigkeiten und Struktur nicht gerade mindern.

2. Optionen des Konvents

Diese Probleme sollen dadurch einer Lösung zugeführt werden, dass der Europäischen Union im Verfassungsvertrag die Rechtspersönlichkeit ausdrücklich verliehen wird. Sowohl der Wortlaut des Art. 4 im Vorentwurf der Verfassung („Die Union besitzt Rechtspersönlichkeit“) als auch der deutsch-französische Beitrag zum Europäischen Konvent vom 15. Januar 2003 schlossen dementsprechend aus, dass der gegenwärtige Rechtsstatus der Europäischen Union beibehalten werden soll.

Die Verleihung der Rechtspersönlichkeit kann auf zwei Wegen erfolgen, die beide in der Konventarbeitsgruppe III „Rechtspersönlichkeit“ erörtert wurden. Zunächst bot sich an, der Europäischen Union die Rechtspersönlichkeit zuzugestehen und gleichzeitig den derzeitigen Status der Europäischen Gemeinschaften unangetastet zu lassen. Die Europäische Union bestünde dann zusätzlich und formell gleichberechtigt neben den beiden Gemeinschaften, EG und EAG (hier als „Zusatzlösung“ bezeichnet). Alternativ könnten die rechtsfähigen Gemeinschaften und die intergouvernementalen Säulen GASP und PJZS in einer rechtsfähigen Europäischen Union aufgehen (hier als „Einheitslösung“ bezeichnet).

Da die Zusatzlösung nicht hinreichend zur erforderlichen Umstrukturierung der Union und zur Vereinfachung ihrer Vertretung nach außen beitragen würde, befürwortete die Konventarbeitsgruppe III „Rechtspersönlichkeit“ die Einheitslösung. Der durch die Anerkennung einer einheitlichen Rechtsfähigkeit der Union in EU-, EAG- und EG-Vertrag entstehende Anpassungsbedarf kann hier nur skizzenhaft dargestellt werden. Zunächst erscheint die Fusion des EG-Vertrages und des EU-Vertrages eine logische, wenn auch keine zwingende Folge der Vereinigung von Gemeinschaften und GASP und PJZS in einer rechtsfähigen Union. Im Bereich der Außenbeziehungen bieten sich der Union aufgrund der Anerkennung der Rechtspersönlichkeit wie oben gezeigt vielgestaltige neue Möglichkeiten.

Im Hinblick auf das Verfahren zum Abschluss von völkerrechtlichen Abkommen im Rahmen der GASP und der PJZS würde mit der Anerkennung der Rechtspersönlichkeit eine Änderung von Art. 24 Abs. 5 EUV erforderlich. Diese Vorschrift verdeutlicht nämlich, dass unter dem derzeitigen Re-

gime die Mitgliedstaaten und nicht etwa die Europäische Union durch die im Rahmen von GASP und PJZS geschlossenen völkerrechtlichen Abkommen gebunden werden (Cremer 2002, Art. 24 EUV, Rn. 8). Die Konventarbeitsgruppe III „Rechtspersönlichkeit“ hat konsequenterweise vorgeschlagen, Art. 24 Abs. 5 EUV durch eine Vorschrift entsprechend Art. 300 Abs. 7 EGV zu ersetzen, nach der die von der Union geschlossenen Übereinkünfte für die Organe *und* für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. Damit einher gehen könnte auch die Einführung bindender Mehrheitsentscheidungen in den Bereichen der GASP und vor allem der PJZS.

In diesem Zusammenhang ist darüber hinaus geplant, die Organkompetenz zur Aushandlung und zum Abschluss völkerrechtlicher Abkommen (sog. treaty-making-power), die in die Bereiche der Gemeinschaften und der GASP/PJZS fallen, in einer Vorschrift zu behandeln. Auf diesem Wege könnte auch eine Regelung für den Abschluss von Abkommen getroffen werden, die zugleich in den Gemeinschaftsbereich und die Titel V und VI des EU-Vertrages fallen (sog. cross-pillar-mixity). Im Rahmen einer Vereinigung von Gemeinschaften und GASP und PJZS in einer rechtsfähigen Union müsste auch die Vertretung der Union gegenüber internationalen Organisationen einheitlich geregelt werden. Momentan werden die Union und die Gemeinschaften gegenüber internationalen Organisationen von verschiedenen Gemeinschaftsorganen und den Mitgliedstaaten vertreten (siehe Art. 18 Abs. 1, 19 Abs. 1 EUV und Art. 181, 302, 304 EGV).

3. Bewertung der Ergebnisse

Die wechselnden Bezeichnungsansätze spiegeln die Tatsache wider, dass in der Frage der Namensgebung traditionell nur schwer ein zufriedenstellender Konsens zu finden ist. Offensichtlich spielten in den Beratungen und Beschlüssen des Konvents die hergebrachten ‚Spannungsbögen‘ zwischen der voranstrebenden Gemeinschaft und den Beharrungstendenzen der Mitgliedstaaten erneut eine entscheidende Rolle. Für die fragile völkerrechtliche Konstruktion ‚Europäische Integration‘ erscheint dies geradezu archetypisch. Festzuhalten bleibt, dass eine endgültige Lösung noch immer nicht in Sicht ist.

Titel I: Definition und Ziele der Union

Die Ergebnisse zeigen, dass sich der Konvent bzw. dessen Mitglieder nicht auf einen neuen Namen verständigen konnten.¹ Damit hat sich der Konvent nicht nur formell hinter seinen ersten Verfassungsvorschlag vom Oktober 2002 zurückbegeben, er hat auch nicht die Neujustierung der Integration geleistet.

Fakt ist jedoch, dass die Bezeichnung als Abbild neuer Strukturprinzipien den gewandelten Anforderungen an die ‚Union‘ entsprechen muss, wenn diese ihre Interessen im Kontext ihrer internationalen Einbindung und Verflechtungen adäquat wahrnehmen und durchsetzen will. Fakt ist aber auch, dass hier noch viel Überzeugungsarbeit gegenüber den Mitgliedstaaten zu leisten ist.

Der VerfE, der die Inhalte des EG- und des EU-Vertrages zusammenfasst, sieht in Art. 6 VerfE – wie nicht anders erwartet – vor, dass die Union Rechtspersönlichkeit besitzen wird. Mit dieser Einheitslösung würde dem „constitutional chaos“ ein Ende bereitet. Darüber hinaus würde auf diese Weise eine der Voraussetzungen dafür geschaffen, dass die Europäische Union auf internationalem Parkett besser agieren und sich nicht zuletzt dadurch ihren Bürgern stärker ins Bewusstsein bringen kann (siehe Devuyst 2003, S. 117). Das weitergehende Ziel, die Integration vor allem im Bereich der GASP voranzubringen, ist durch die Neuregelung über Mehrheitsentscheidungen in diesem Bereich allerdings nur bedingt erreichbar. Zwar kann der Ministerrat nach dem VerfE bestimmte Beschlüsse im Rahmen der GASP auch mit qualifizierter Mehrheit fassen (Art. III-196 Abs. 2 VerfE). Diese Regelung wird allerdings durch ein Quasi-Vetorecht der Mitgliedstaaten nach Art. III-196 Abs. 3 VerfE teilweise wieder entwertet. Im Bereich der PJZS, wo das Einstimmigkeitsprinzip ohne Ausnahme beibehalten wurde, droht nach der Osterweiterung hingegen die Handlungsunfähigkeit der Union.

Hubert Iral/Ralf Capito

1 Trotz der hierbei offensichtlich äußerst kontrovers verlaufenden Diskussionen finden sich in den Dokumenten des Konvents kaum aussagekräftige Redebeiträge, Änderungsvorschläge etc. zur Bezeichnungsproblematik.

Titel II: Grundrechte und Unionsbürgerschaft

I. Grundrechte

1. Ausgangslage und Problemaufriss

Die Grundrechtsfrage ist kein Novum in der Europäischen Gemeinschaft. Zwar enthielten die Gründungsverträge der drei Europäischen Gemeinschaften keine Grundrechtsverbürgungen. Man glaubte, diese seien in einer auf rein wirtschaftliche Integration angelegten Zusammenarbeit entbehrlich (vgl. Pescatore 1979: 1 f.). Die grundrechtliche Relevanz der neu geschaffenen supranationalen Hoheitsgewalt war den Schöpfern der damaligen Verträge offenbar nicht bewusst; sie konnten die Dynamik des Integrationsprozesses damals nicht vorhersehen (vgl. Weber 1989: 966). Je weiter sich die EG über ihre ökonomischen Ziele hinaus in Richtung einer politischen Gemeinschaft entwickelte, desto mehr wurde eine verfassungspolitische Legitimation ihrer Hoheitsgewalt notwendig (vgl. Schwarze 1996: 161). Gleichzeitig stieg bei fortschreitender Integration und fortschreitendem Kompetenzzuwachs der Bedarf nach einem effektiven Grundrechtsschutz (vgl. Kokott 1996: 637; ebenso Bijsterveld 1999: 714; Pernice 1990: 2412).

Bis 1969 hatte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) sich geweigert, sich mit der Grundrechtsfrage zu befassen, mit der Begründung, es sei zwar seine Aufgabe, die Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen, nicht aber, Probleme des nationalen Verfassungsrechts zu behandeln oder gar die Rechtmäßigkeit von Akten der Gemeinschaftsorgane anhand nationaler Grundrechte zu überprüfen (Grundsatz der getrennten Rechtsordnungen)¹. Erst ab 1969 vertrat der EuGH die Auffassung, dass

1 EuGH 4.2.1959, Rs. 1/58 (*Stork*), Slg. 1959, 49, 64; EuGH (*Ruhrkohlenverkaufsgesellschaften*), Slg. 1960, 885, 920 f.

das Gemeinschaftsrecht als autonomes, in sich geschlossenes und vollständiges Rechtssystem seinen Anspruch auf Vorrang vor dem nationalen Recht nur durchsetzen könne, wenn es auch in der Lage sei, aus eigener Kraft einen Grundrechtsschutz zu gewährleisten, der dem im nationalen Bereich gleichwertig sei (vgl. Rengeling 1982: 142 f.). Er erkannte in einem *obiter dictum* die Gemeinschaftsgrundrechte als „allgemeine Grundsätze der Gemeinschaftsrechtsordnung“ an, „deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern“ habe². Auf dieser Entscheidung beruht die Grundrechtsrechtsprechung des EuGH in den darauffolgenden dreißig Jahren, die zunächst durch die Anerkennung der gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten und damit der wertend rechtsvergleichenden Methode zur Ermittlung der Gemeinschaftsgrundrechte³, sodann durch die zunehmende Beachtung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) als Erkenntnisquelle geprägt war⁴. Diese Grundrechtsrechtsprechung des EuGH wird zusammengefasst durch Art. 6 Abs. 2 EUV, der die Relevanz der vom EuGH genutzten Rechtserkenntnisquellen bestätigt und die EU materiell zur Einhaltung der Grundrechte verpflichtet⁵. Der Grundrechts-

2 EuGH 12.11.1969, Rs. 29/69 (*Stauder*), Slg. 1969, 419, 425.

3 EuGH 17.12.1970, Rs. 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*), Slg. 1970, 1125, 1135; EuGH 14.5.1974, Rs. 4/73 (*Nold*), Slg. 1974, 491; EuGH 13.7.1989, Rs. 5/88 (*Wachauf*), Rn 17.

4 Zunächst im Sinne von „Hinweisen“ oder „Berücksichtigung“ der EMRK, vgl. EuGH 14.5.1974, Rs. 4/73 (*Nold*), Slg. 1974, 491; EuGH 28.10.1975 Rs. 36/75 (*Roland Rutili*), Slg. 1975, 1219, 1230 f. (Rn 23, 25); EuGH 13.12.1979, Rs. 44/79 (*Hauer*), Slg. 1979, 3727; EuGH 15.5.1986, Rs. 222/84 (*Johnston*), Slg. 1986, 1663, 1682; später sogar unter Bezugnahme auf die Spruchpraxis des EGMR, vgl. EuGH 1.10.1989, Rs. 374/87 (*Orkem*), Slg. 1989, 3343, 3350, Rn 30; EuGH 21.2.1989, verb. Rs. 46/87 und 227/88, Rs. 85/87, verb. Rs. 97, 98 und 99/87 (*Hoechst*), Slg. 1989, 2859; EuGH 26.6.1997, Rs. C-368/95 (*Familiapress*), Slg. 1997, 3689; jedoch nur ausnahmsweise durch direkte Anwendung eines EMRK-Rechts, in EuGH 5.10.1994, Rs. 404/92 P (*X gegen Kommission*), Slg. 1994, 4780, 4798, Rn 17. Der EuGH weigerte sich jedoch zu prüfen, ob ein nationales Gesetz, das nicht im Rahmen des Gemeinschaftsrechts liegt, sondern zu einem Bereich gehört, der in das Ermessen des nationalen Gesetzgebers fällt, mit der EMRK vereinbar ist; vgl. EuGH 17.7.1985, Rs. 60&61/84 (*Cinéthèque*), Slg. 1985, 2605, 2627 und EuGH 30.9.1987, Rs. 12/86 (*Demirel*), Slg. 1987, 3719, Rn 28.

5 Die Justitiabilität durch den EuGH für die verschiedenen Bereiche des Gemeinschafts- und Unionshandelns ergibt sich derzeit aus Art. 46 Buchst. d EUV,

schutz in der EG hatte gegen Ende des 20. Jahrhunderts aufgrund der Aktivität des EuGH bereits ein recht hohes Niveau erreicht⁶, litt jedoch nach verbreiteter Auffassung unter dem Fehlen eines Grundrechtskatalogs. Deshalb erarbeitete aufgrund eines Beschlusses der Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten vom 4.6.1999 in Köln der erste „Konvent“ unter der Leitung von Roman Herzog innerhalb von zehn Monaten die Grundrechtecharta der Europäischen Union⁷. Auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 wurde die Charta „feierlich“ proklamiert, ohne dass man sich allerdings auf einen rechtsverbindlichen Status einigen konnte⁸. Dies sollte der zweite Konvent entscheiden.

Ein Beitritt der EG zur EMRK ist nach derzeitigem Gemeinschaftsrechtsstand ausgeschlossen, da nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der Gemeinschaft nur die ihr von den Mitgliedstaaten ausdrücklich oder implizit übertragenen Kompetenzen zustehen; zu diesen gehört aber nicht die Befugnis, Vorschriften auf dem Gebiet der Menschenrechte zu erlassen oder völkerrechtliche Verträge auf diesem Gebiet abzuschließen⁹.

2. Optionen des Konvents

2.1. Die Beratungen

Im „Schlussbericht der Gruppe II über die Charta“ (CONV 354/02) sind folgende Empfehlungen enthalten:

Art. 220 und Art. 230 EGV sowie Art. 46 Buchst. b i.V.m. Art. 35 EUV (vgl. Art. 18 Abs. 1 S. 2 und Art. III-266 Abs. 1 VerfE).

6 Vgl. u.a. BVerfGE 73, 339 (*Solange II*).

7 ABl. EG 2000 Nr. C 364, 1. Auch abgedruckt in Sonderbeilagen zu NJW 2000, NVwZ 2000, EuZW 2000 und JuS 2000.

8 Die Charta ist dennoch auch in ihrer bisherigen Form nicht wirkungslos geblieben. Der EuGH und das EuG haben sie bereits zur Auslegung von Grundrechten verwendet, vgl. z. B. EuG 3.5.2002, Rs. T-177/01 (*Jégo-Quééré & Cie SA*), Slg. 2002, II-2365, 1. Leitsatz; EuG 27.9.2002, Rs. T-211/02 (*Tideland Signal*), Slg. 2002, II-3781, Rn 37.

9 EuGH, Gutachten 2/94, 28.3.1996, Beitritt der Gemeinschaft zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, EuGRZ 1996, 197, 206 f., Rn 27-36. Eine Zuständigkeit der Gemeinschaft kann auch nicht auf Art. 308 EGV gestützt werden, wie der EuGH ausdrücklich betont.

Erstens empfahl die Gruppe II einhellig die Einbeziehung der Grundrechtecharta inklusive ihrer Präambel in den „Verfassungsrahmen der Union“¹⁰, und zwar „in einer Form, die ihr rechtsverbindlichen Charakter und Verfassungsrang verleihen würde“, nämlich entweder durch Aufnahme der Charta-Artikel in einen Titel oder ein Kapitel am Anfang des Verfassungsvertrages, oder durch einen Verweis auf die Charta, deren voller Text entweder dem Vertrag als Protokoll oder Anhang beigelegt oder als eigener Teil in den Vertrag eingefügt werden könnte. Inhaltlich sollte die Charta unverändert in der vom ersten Konvent ausgearbeiteten und in der Entscheidung von Nizza gebilligten Form stehen bleiben; es sollten lediglich gewisse technische und redaktionelle Anpassungen dafür sorgen, dass sich die Charta nahtlos in den Gesamtvertrag einfügt. Die Arbeitsgruppe II betonte, dass durch die Einfügung der Charta in welcher Form auch immer die Zuständigkeitsverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten nicht verändert wird, so wie es bereits Art. 51 Abs. 2 GRCh. bestätigt. Die Gruppe schlug ferner vor, zur Bekräftigung in Art. 51 Abs. 1 GRCh. die Formulierung „unter der Achtung der Grenzen der Zuständigkeiten der Union“ und in Art. 51 Abs. 2 den Zusatz einzufügen, die Charta dehne „den Geltungsbereich des Rechts der Union nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus aus“. Die Mehrheit der Gruppe betonte die hohe Bedeutung der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als Quelle der Charta-Grundrechte und schlug vor, in Art. 52 Abs. 4 GRCh. eine auf Art. 6 Abs. 2 EUV beruhende Regel einzufügen, nach der die Grundrechte der Charta, soweit sie auf gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen beruhen, im Einklang mit diesen ausgelegt werden müssen. Damit sollte v.a. ein hohes Schutzniveau gewährleistet werden. Uneinigkeit herrschte hingegen in der Gruppe, ob eine dem Art. 6 Abs. 2 EUV vergleichbare Verweisungsvorschrift im Verfassungsvertrag erhalten bleiben solle. Die bereits in der Charta angelegte Unterscheidung zwischen „Rechten“ und „Grundsätzen“ wollte die Arbeitsgruppe durch einen neuen Art. 52 Abs. 5 betonen, wo-

10 In Übereinstimmung mit der Terminologie des Verfassungsentwurfs wird ab hier die Bezeichnung „Union“ verwandt, soweit von dem zukünftigen Gebilde die Rede ist, das die EG und die EU in vereinigter Form fortführen soll (vgl. Art. 6 VerfE).

nach „Grundsätze“ erst durch die Organe und Einrichtungen der Union bzw., je nach Zuständigkeit, der Mitgliedstaaten umgesetzt werden müssen.

Zweitens empfahl die Arbeitsgruppe II – ebenfalls vorbehaltlich der Letztentscheidungskompetenz der Plenartagung des Konvents – die Einführung einer Bestimmung in den Verfassungsvertrag, nach der die Union der EMRK beitreten kann. Der EMRK-Beitritt wurde nicht als alternative, sondern als komplementäre Maßnahme zur Einfügung der Charta in den Verfassungsvertrag befürwortet. Auch hier betonte die Gruppe, dass eine Änderung der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten aufgrund des EMRK-Beitritts ausgeschlossen sein sollte. Die Union werde dadurch auch nicht Mitglied des Europarats und trete auch nicht allgemein als politischer Akteur in Straßburg auf. Ebenso blieben die mitgliedstaatlichen Standpunkte zur EMRK durch den Beitritt der Union unberührt, z. B. was Vorbehalte zu den Zusatzprotokollen o. ä. betrifft.

Eine Empfehlung, beim EuGH ein spezielles Verfahren für den Grundrechtsschutz einzuführen, hat die Gruppe *nicht* ausgesprochen, da zu viele Mitglieder Vorbehalte dagegen geäußert hatten. Schon die Einbeziehung der Charta in den Verfassungstext sei jedoch für den Bürger vorteilhaft, da ihm so das bestehende Rechtsmittelsystem der EG offen stünde. In einem solchen Fall müsse man allerdings in Betracht ziehen, die Bedingungen für den direkten Zugang von Einzelpersonen zum EuGH (Art. 230 Abs. 4 EGV) zu überarbeiten, um Lücken im Rechtsschutz zu beseitigen. Eine Empfehlung zu diesem Punkt überschreite allerdings die Zuständigkeit der Arbeitsgruppe, da sie nicht allein die Grundrechte betreffe und unabhängig von den Fragen der Einbeziehung der Charta und des EMRK-Beitritts zu sehen sei.

2.2. Die vom Konvent gewählte Option

Art. 7 Abs. 1 VerfE setzt die Vorschläge der Arbeitsgruppe II um und erklärt, die Union „erkenn[e] die Rechte, Freiheiten und Grundsätze an, die in der Charta der Grundrechte [...] enthalten sind“. Die Charta bildet (mit sämtlichen redaktionellen Anpassungen, die die Gruppe II in ihrem Schlussbericht vorgeschlagen hat) den Teil II der Verfassung.

Auch Art. 7 Abs. 2 VerfE folgt den Empfehlungen der Gruppe und erklärt, dass die Union den EMRK-Beitritt „anstrebt“, ohne dass sich dadurch an der Kompetenzordnung zwischen Union und Mitgliedstaaten etwas ändert. Damit soll jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass die Union ggf. weiteren internationalen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte beiträgt.

Art. 7 Abs. 3 VerfE übernimmt die Regelung des Art. 6 Abs. 2 EUV in den Verfassungsvertrag und erklärt die Grundrechte, „wie sie in der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben“, zu allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts. Die prozessuale Durchsetzung der Grundrechte wird in Art. 7 nicht erwähnt.

3. Bewertung der Ergebnisse

1. Die Übernahme der Grundrechtecharta an einer möglichst prominenten Stelle im Verfassungsvertrag ist zu begrüßen, da sie die Wandlung der EG/EU von einer Wirtschafts- zur Wertegemeinschaft gleichsam besiegelt bzw. den konsequenten Aufbau eines solchen gemeinsamen (grundrechtlichen) Wertesystems erst ermöglichen wird (vgl. Schröder 2002: 850). Dies entspricht auch den Wünschen der überwiegenden Mehrzahl der Konventsmitglieder, wie aus den zahlreich eingegangenen Änderungsvorschlägen zu dieser Vorschrift hervorgeht. Der zusätzliche Hinweis auf die in Teil II enthaltene Grundrechtecharta in Art. I-7 Abs. 1 ist zwar technisch gesehen überflüssig, zumal die ebenfalls in Teil II inkorporierte Präambel der Charta für sich spricht, aber unschädlich. Der Vorschrift kommt lediglich symbolischer Wert zu.

Problematisch ist die von der Arbeitsgruppe II angesprochene „Duplizierung“ der bereits im EG-Vertrag (nun Teil III des VerfE) ausdrücklich verankerten Grundrechte (CONV 354/02: 6). Eine solche Verdoppelung dieser Rechte ist gewiss unschädlich (da bereits Art. II-51 Abs. 2 eigens auf die in den anderen Bestimmungen des Vertrags festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben verweist), jedoch keinesfalls ratsam, da das mehrfache Auftau-

chen gleich oder ähnlich lautender Vorschriften nicht zur Übersichtlichkeit und Verständlichkeit des Textes beiträgt und überdies den Anstrich eines gewissen redaktionellen Dilettantismus trägt. Sinnvoller wäre es, alle grundrechtlichen Normen im Grundrechtsblock der Verfassung zu konzentrieren und sämtliche Wiederholungen in anderen Teilen zu vermeiden. Die Integration der Charta in den Verfassungstext würde es hinreichend deutlich machen, dass diese Vorschriften für den gesamten Verfassungsvertrag gelten.

Die Übereinstimmung zwischen den Grundrechten der Charta und einigen EMRK-Rechten hingegen ist relativ unproblematisch, da Art. II-52 Abs. 3 jenen Rechten dieselbe Bedeutung und Tragweite zumisst, die ihnen von der EMRK verliehen wurde, ohne gegenwärtig oder zukünftig ein höheres Schutzniveau auszuschließen.

2. Nachdem der erste Entwurf zu Art. 7 (damals noch Art. 5) Abs. 2 lediglich vorsah, die Union *könne* der EMRK beitreten, enthält der endgültige Verfassungsentwurf auf den Vorschlag vieler Konventsmitglieder hin nun die Formulierung, die Union *strebe* den Beitritt *an*. Die Forderung mancher, Art. 7 Abs. 2 solle auch eine ausdrückliche Ermächtigung zum Beitritt zu anderen internationalen Menschenrechtsübereinkommen enthalten, wurde nicht umgesetzt. Auch die Auffassung einiger, Abs. 2 sei nunmehr überflüssig, da eine Union mit Rechtspersönlichkeit (wie in Art. 6 des Entwurfs vorgesehen) ohnehin dazu berechtigt sei, internationalen Übereinkommen innerhalb ihrer Kompetenzen beizutreten, wurde richtigerweise nicht beachtet. Eine Union mit Rechtspersönlichkeit wäre keineswegs automatisch befugt, internationale Übereinkommen im Bereich der Menschenrechte abzuschließen, da sie gerade keine allgemeine „Grund- oder Menschenrechtskompetenz“ hat. Sie bedürfte dafür, wie der EuGH in seinem Gutachten zum EMRK-Beitritt der EG auch deutlich gemacht hat, einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage im Vertrag (vgl. Art. 300 EGV, der eine entsprechende Organkompetenz nur bei ausdrücklicher Ermächtigung in einer Vorschrift des EG-Vertrages vorsieht; dasselbe ergibt sich aber auch schon aus dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Satz 1 EGV; vgl. nun auch Art. III-220 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 2 Ver-

fE)¹¹. Will man der Union auch den Beitritt zu anderen Menschenrechtsübereinkommen ermöglichen (diese Absicht geht aus CONV 528/03: 13 hervor), so wäre aus demselben Grund eine ausdrückliche Ermächtigung dazu vonnöten; die bloße Erwähnung der EMRK genügt hierzu nicht. Inhaltlich ist Abs. 2 zu begrüßen als „deutliches politisches Zeichen“, als zusätzliche Garantie für die Bürger der Mitgliedstaaten, dass eine Kompetenzübertragung auf die Union sie nicht des Grundrechtsschutzes beraubt, den sie in ihrem Heimatstaat genießen, und als „ideales Mittel, um die harmonische Entwicklung der Rechtsprechung der beiden europäischen Gerichtshöfe in Menschenrechtsfragen zu gewährleisten“ (vgl. CONV 354/02: 12). Letzteres betonte die Gruppe II, um Bedenken bezüglich eines Kompetenzkonflikts zwischen den beiden Gerichtshöfen oder gar einer Subordination des EuGH unter den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zu begegnen. Solche Befürchtungen sind jedoch nicht allzu ernst zu nehmen: Erstens bliebe die Zuständigkeit für alle Fragen des Unionsrechts weiterhin allein in der Hand des EuGH; zweitens gäbe es keinen Instanzenzug im eigentlichen Sinne, der den EGMR zur Überprüfung aller Urteile des EuGH berechtigen würde. Der EuGH hätte gegenüber dem EGMR lediglich dieselbe Stellung wie jedes der nationalen Verfassungsgerichte oder sonstigen letztinstanzlichen Gerichte (vgl. Alber/Widmaier 2000: 506; CONV 354/02: 12).

3. Die an mehreren Stellen wiederholten Beteuerungen, dass die neue Verankerung der Grundrechte die Kompetenzordnung zwischen Union und Mitgliedstaaten nicht antasten soll (vgl. Art. 7 Abs. 2 Satz 2, Art. II-51 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 VerfE, mehrfache Erwähnung sowohl in CONV 354/02 als auch in CONV 528/03), sind als Antwort auf die Sorge vieler Mitgliedstaaten zu verstehen, die Einbeziehung der Charta in die Verträge könnte als Anlass für eine weitere Expansion der Gemeinschaftskompetenzen dienen. Technisch ist dazu zu bemerken, dass es genügen würde, die Kompetenzausweitung einmal an prominenter Stelle auszu-

11 Für den EMRK-Beitritt der EG/EU ist nicht nur die Änderung des EG-Vertrages, sondern auch eine Modifizierung der EMRK selbst erforderlich, die von den Konventionsstaaten gezeichnet und ratifiziert werden müsste, vgl. dazu Alber/Widmaier 2000: 506.

schließen, womit sich Wiederholungen erübrigen würden. Im Grunde ergibt sich das Ausweitungsverbot ohnehin schon aus dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Satz 1 EGV). Dass ein Gleichlauf zwischen Gemeinschaftskompetenzen und Gemeinschaftsgrundrechten derzeit nicht vorhanden ist, ist bei einer Bestandsaufnahme der Chartarechte ohne weiteres erkennbar. Dies gilt v.a. für den Bereich der sozialen Rechte, die die Union in Ermangelung einer entsprechenden Zuständigkeit selbst überwiegend nicht gewährleisten kann. Da ein Grundrechtskatalog aber nicht notwendig eine Momentaufnahme sein muss, kann er durchaus in die Zukunft greifen und mögliche künftige Entwicklungen antizipieren (vgl. Alber/Widmaier 2000: 499; Schröder 2002: 851). Was die Abwehrrechte betrifft, so ist es ohne weiteres denkbar, dass die Union auch in Bereichen, in denen sie nicht handlungsbefugt ist, in Grundrechte eingreift, so dass grundrechtliche Gewährleistungen in diesem Bereich durchaus zweckmäßig sind (CONV 354/02: 5).

4. Zu Art. 7 Abs. 3 VerfE gab es in den Reihen des Konvents eine starke Auffassung, ein eigener Verweis auf die EMRK und die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sei nunmehr überflüssig geworden, da die Charta selbst einen solchen Hinweis enthalte. Dafür spräche, dass die Grundrechte der Charta bereits auf den in Art. 6 Abs. 2 EUV genannten Quellen beruhen. Ein EMRK-Beitritt der Union könnte einen Verweis auf die EMRK ferner obsolet machen. Zu bedenken ist allerdings, dass dies möglicherweise noch Jahrzehnte dauern kann, da der Beitritt zur EMRK zur Zeit nur *Staaten* offen steht, so dass eine Beitrittsmöglichkeit für die Union erst durch Änderung der EMRK geschaffen werden muss. Eine solche Änderung wird jedoch erst dann wirksam, wenn eine bestimmte Anzahl von Mitgliedstaaten des Europarats ihre Ratifikationsurkunde hinterlegt hat, ein Vorgang, der viele Jahre in Anspruch nehmen kann. Bis zum wirksamen Beitritt der Union zur EMRK wird sich daher ein Verweis wie der in Abs. 3 als sehr nützlich erweisen, da er es dem EuGH ermöglicht, weiterhin die EMRK als Erkenntnisquelle und Auslegungshilfe zu nutzen. Die Beibehaltung eines Verweises auf die EMRK und auf die Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ist daher zu befürworten, erstens, um zum Ausdruck zu bringen, „dass das Unionsrecht – abgesehen von der Charta –

noch weitere Grundrechte [...] als allgemeine Grundsätze anerkennt“, und zweitens um sicherzustellen, „dass sich der Gerichtshof auch nach der Einbeziehung der Charta auf diese beiden Quellen berufen kann, um zusätzliche Grundrechte anzuerkennen, die sich insbesondere aus einer eventuellen Weiterentwicklung der EMRK und der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen ergeben. Dies steht im Einklang mit der klassischen Verfassungslehre, nach der die Grundrechtskataloge in den Verfassungen niemals als erschöpfend zu betrachten sind, so dass im Wege der Rechtsprechung zusätzliche Rechte eingeführt werden können, mit denen den gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung getragen wird“ (CONV 528/03: 13; ähnlich schon CONV 354/02: 9). Die *Auslegung* der Charta-Grundrechte im Einklang mit der EMRK bzw. den Verfassungsüberlieferungen wird bereits durch Art. II-52 Abs. 3 VerfE sowie durch den neuen Art. II-52 Abs. 4 VerfE sichergestellt. Dies gewährleistet die Kontinuität mit der bisherigen Grundrechtsrechtsprechung des EuGH.

5. Ausführungen zur gerichtlichen Durchsetzung des Grundrechtsschutzes auf Gemeinschaftsebene würden den Rahmen dieser Darstellung sprengen; es soll nur darauf hingewiesen werden, dass nach der derzeitigen – und voraussichtlich auch nach der zukünftigen (vgl. Art. III-266 Abs. 4 VerfE) – Gemeinschaftsrechtslage ein gerichtlicher Schutz der Gemeinschaftsgrundrechte für den einzelnen Bürger nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist und dass – insbesondere im Hinblick auf das Grundrecht auf einen wirksamen Rechtsbehelf aus Art. II-47 Abs. 1 VerfE – die Einführung neuer Rechtsschutzformen zweckdienlich wäre¹².

6. Die Übernahme des Grundrechtskatalogs ins Primärrecht ist aufgrund seiner symbolischen und zukunftsweisenden Bedeutung zu begrüßen. Zwar war die Besorgnis vieler Mitgliedstaaten im Vorfeld sowohl der Charta als auch der Verfassung groß, dass die Einführung eines verbindlichen Grundrechtskatalogs zu einer unangemessenen Kompetenzerweiterung zugunsten der Union führen könne. Eine – in der unterschiedlichen Grundrechtstradi-

12 Übersichtartig dazu Schröder 2002: 853. Vorschläge für eine Änderung des Art. 230 Abs. 4 EG zur Erleichterung von Individualklagen vor dem EuGH und dem EuG enthält z. B. schon der Beitrag von Farnleitner/Rack, in: CONV 402/02 CONTRIB 141 vom 14.12.2002.

tion und einem unterschiedlichen Grundrechtsverständnis wurzelnde – Sorge war auch, es werde gleichsam „durch die Hintertür“ eines Grundrechtskatalogs die Staatlichkeit der Union eingeführt. Solche Befürchtungen sind angesichts der klaren Kompetenzverteilungsregelungen des Verfassungsentwurfs entkräftet. Revolutionäre Änderungen der materiellen Grundrechtslage sind nicht zu erwarten, da die Charta ein Kondensat der EuGH-Rechtsprechung sowie der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und der EMRK-Rechte darstellt. Sie stellt damit einen Meilenstein auf einem Weg dar, der vor Jahrzehnten bereits begonnen hat, auf dem Weg der Annäherung der mitgliedstaatlichen Grundrechtsordnungen unter der Leitung des EuGH (aber auch des EGMR). Es ist daher eher eine kontinuierliche Fortführung der bisherigen Rechtsprechung des EuGH vorauszusagen, wobei sich der Gerichtshof wahrscheinlich am Grundrechtskatalog orientieren und die einzelnen Grundrechte (wie bisher) unter Berücksichtigung der EMRK und der Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten auslegen wird.

II. Die Unionsbürgerschaft

Die Definition der Unionsbürgerschaft in Art. 8 Abs. 1 VerfE entspricht dem derzeitigen Art. 17 Abs. 1 EGV. Art. 8 Abs. 2 fasst die bisher in Art. 18 bis 21 EGV geregelten Rechte zusammen. Die bisher in Art. 18 Abs. 2, 19 Abs. 1 und 2 (jeweils Satz 2), 20 Satz 2, 22 EGV enthaltenen Bestimmungen sind nunmehr in Art. III-6 bis III-10 VerfE zu finden. Inhaltlich wird sich dadurch nichts ändern; vor allem ist bei Entscheidungen des Ministerrates das Einstimmigkeitsprinzip beibehalten worden.

Ulrike Steiner

Titel III: Die Zuständigkeiten der Union

1. Ausgangslage und Problemaufriss

Zu den zentralen an den Europäischen Konvent herangetragenen Aufgaben gehörte die klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EG und den Mitgliedstaaten. Zudem wurde insbesondere von den kommunalen Verbänden, aber auch seitens der deutschen Länder nachdrücklich eine stärkere Anerkennung der lokalen und regionalen Dimension Europas im EG-Vertrag sowie eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips gefordert (vgl. RGRE 2002 und EUROCITIES 2002). Bisher hatte sich in der EG gezeigt, dass die Gemeinschaftsorgane ihre Zuständigkeiten häufig weit ausgelegt und auch versucht haben, zusätzliche Kompetenzen an sich zu ziehen. Zwar ist auch bereits heute in Art. 5 EGV explizit festgelegt, dass die Gemeinschaft nur „innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig“ wird. Aus diesem sog. Prinzip der begrenzten Ermächtigung ergibt sich, dass die Organe der EG nur aufgrund im EG-Vertrag enthaltener Kompetenzen handeln dürfen. Auch steht es der Gemeinschaft nicht zu, ihre Kompetenzen von sich aus zu erweitern. Dennoch wird in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaaten häufig kritisiert, dass die Kompetenzen der Gemeinschaft nicht klar abgegrenzt seien und es an Transparenz fehle (CONV 47/02). Dieser Eindruck der Undurchsichtigkeit der Kompetenzabgrenzung ist unter anderem auf die Struktur der Gemeinschaftskompetenzen zurückzuführen. Anders als die innerdeutsche Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern, die auf die Zuweisung bestimmter sachlicher Regelungsgegenstände an den Bund aufbaut, beruhen die Gemeinschaftskompetenzen häufig auf bestimmten Regelungszielen, wie insbesondere der Verwirklichung des Binnenmarktes. Zur Umsetzung dieses Ziels kann die Gemeinschaft in den verschiedensten Bereichen Rechtsakte erlassen. Hinzu kommen in manchen Bereichen aber auch Kompetenzzuteilungen nach Sachgebieten. Zudem sind die verschiedenen Kompetenzen der EG im Rahmen der jeweiligen Politikbereiche, also im gesamten EG-Vertrag verstreut, ge-

regelt, so dass deren Art und Umfang nicht auf einen Blick ersichtlich sind und es zu Kompetenzüberschneidungen kommt. Auch fehlt es an einer Festlegung der verschiedenen Kompetenzarten (CONV 47/02).

Steht der EG eine Rechtsetzungskompetenz zu, so enthält Art. 5 EGV darüber hinaus eine Maxime für die Ausübung der bestehenden Kompetenz: das Subsidiaritätsprinzip. Danach darf die EG eine ihr zustehende konkurrierende oder parallele Kompetenz nur ausüben, wenn

- (1) die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten „nicht ausreichend erreicht werden“ können *und*
- (2) diese Ziele „wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden“ können.

Beide Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen. In Ziffer 5 des Amsterdamer Subsidiaritätsprotokolls werden diese Anforderungen noch präzisiert. Obwohl diese Voraussetzungskumulation materiell streng gefasst ist, wird die Subsidiaritätskontrolle bisher prozedural nur sehr lax gehandhabt (Calliess/Ruffert 2002). Problematisch ist, dass die Gemeinschaftsorgane selbst über den Mehrwert ihres eigenen Handelns entscheiden (Koenig/Lorz 2003: 168). Darüber hinaus ist auch die Rechtsprechung des EuGH sehr zurückhaltend: Trotz der bestehenden Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips¹ hat der Gerichtshof bisher keine für die Gemeinschaft negative Entscheidung aufgrund der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips getroffen (Calliess 1999: 351 ff).²

2. Optionen des Konvents

Hinsichtlich der Kompetenzabgrenzung stand der Konvent vor der Aufgabe, ein Gleichgewicht zwischen einer gewissen Flexibilität und einer präzi-

1 Aufgrund der zurückhaltenden Rechtsprechung wurde in der politischen Diskussion fälschlicherweise zum Teil von einer mangelnden Justiziabilität des Subsidiaritätsprinzips ausgegangen.

2 Vgl. nur die Urteile EuGH, Rs. C-84/94, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Rn. 46 ff.; Rs. C-233/94, Deutschland/EP und Rat, Slg. 1997, I-2405, Rn. 22 ff.; bei denen der EuGH eine echte Prüfung des Subsidiaritätsprinzips vermeidet.

Titel III: Die Zuständigkeiten der Union

sen Abgrenzung zu finden. Hierzu bestand von vornherein weitgehend Konsens darüber, dass keine umfassende Änderung des Systems angestrebt werden sollte. Vielmehr sollte das Kompetenzverteilungssystem transparenter gestaltet und einzelne Bestimmungen präzisiert werden. Auch sollten Maßnahmen zur Stärkung und Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes getroffen und die Kontrollen intensiviert werden.

2.1. System der Unionskompetenzen

Wie von der mit der Kompetenzabgrenzung befassten Arbeitsgruppe V vorgeschlagen, enthält der dem Europäischen Rat vorgelegte Teil I VerfE einen gesonderten Titel über alle Fragen der Zuständigkeit (Titel III).

In Teil I Titel III VerfE wird in jedem Handlungsbereich der Union deren Zuständigkeit grundlegend abgegrenzt, ohne aber die gesamten Handlungsermächtigungen detailliert festzulegen. In Art. 11 Abs. 6 VerfE wird vielmehr darauf hingewiesen, dass die Zuständigkeiten in Einklang mit den einschlägigen Vorschriften des Teils III der Verfassung über die jeweiligen Politikbereiche wahrzunehmen sind. Zur Bekräftigung des weiterhin geltenden Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ist in Art. 9 Abs. 2 VerfE festgelegt, dass alle Zuständigkeiten, die der Vertrag nicht der Union zuweist, bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

In Art. 11 VerfE werden die verschiedenen Arten der Zuständigkeiten definiert.

- *Ausschließliche Zuständigkeiten:* In Bereichen der ausschließlichen Zuständigkeit der Union dürfen die Mitgliedstaaten nur mit vorheriger Erlaubnis der Union rechtsetzend tätig werden (Art. 11 Abs. 1 VerfE). Hierzu sollen auf Vorschlag der Arbeitsgruppe V nur Bereiche gehören, in denen es entscheidend darauf ankommt, dass die Mitgliedstaaten nicht eigenständig handeln, auch wenn keine Unionslösung gefunden werden kann. Dementsprechend sind in Art. 12 VerfE die Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit aufgelistet, wobei zum Teil über die bisherige EuGH-Rechtsprechung hinausgegangen wird: Festlegung von Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt, Zollunion, gemeinsame Handelspolitik, Währungspolitik für die Euro-Staaten, Erhaltung der biologi-

schen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik. Hinzu kommt unter bestimmten Voraussetzungen der Abschluss internationaler Übereinkommen.

- *Geteilte Zuständigkeiten*: In den Bereichen der geteilten Zuständigkeit sind sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten zur Rechtsetzung befugt (Art. 11 Abs. 2 VerfE). In diesen Bereichen gilt der Grundsatz der Subsidiarität. Die Mitgliedstaaten nehmen aber ihre Zuständigkeit nur wahr, sofern und soweit die Union nicht tätig geworden ist. Liegt ein Rechtsakt der Union vor, entfällt für den hiervon abgedeckten Bereich die Kompetenz der Mitgliedstaaten. Unter die geteilten Zuständigkeiten fallen alle Bereiche, für die in Teil III der Verfassung Handlungsermächtigungen enthalten sind und die nicht zur ausschließlichen Zuständigkeit oder zu den unterstützenden Maßnahmen gehören. Die Hauptbereiche sind in Art. 13 Abs. 2 VerfE aufgeführt: Binnenmarkt, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Umwelt, Verbraucherschutz usw. In den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt sowie Entwicklungszusammenarbeit ist in Art. 13 Abs. 3 und Abs. 4 VerfE gesondert geregelt, dass ein Tätigwerden der Union die Mitgliedstaaten nicht an der Ausübung ihrer bestehenden Zuständigkeit hindert.
- *Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik*: Nach Art. 14 VerfE trifft die Union Maßnahmen zur Koordinierung dieser Politiken, insbesondere durch Ausarbeitung von Grundzügen der Wirtschaftspolitik und Leitlinien für die Beschäftigungspolitik.
- *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)*: Eine gesonderte Zuständigkeitsregelung findet sich über die GASP. In Art. 15 VerfE ist festgehalten, dass die Mitgliedstaaten die Rechtsakte der Union in diesem Bereich achten und keine den Interessen der Union zuwiderlaufenden Handlungen treffen. Die Reichweite der Unionskompetenz wird sich im Detail aber erst aus Teil III der Verfassung ergeben.
- *Unterstützende Maßnahmen*: Unterstützende Maßnahmen sollen für Politikbereiche gelten, in denen die Mitgliedstaaten keine Zuständigkeiten an die Union abgetreten haben (Art. 11 Abs. 5 VerfE). Unter-

Titel III: Die Zuständigkeiten der Union

stützende Maßnahmen erlauben es der Union, die Politik der Mitgliedstaaten in den Fällen zu unterstützen und zu ergänzen, in denen dies im gemeinsamen Interesse der Union und der Mitgliedstaaten liegt. Unterstützende Maßnahmen dürfen keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten einschließen (Art. 16 Abs. 3 VerfE).

Entgegen dem Vorschlag der Arbeitsgruppe V enthält Titel III keine Regelung über das Verhältnis der Binnenmarktkompetenz zu den unterstützenden Maßnahmen. Es bleibt also Sache des Gerichtshofs, Vorgaben für die Abgrenzung zu erarbeiten.

Um ein gewisses Maß an Flexibilität im Vertragssystem zu wahren, ist entsprechend dem bisherigen Art. 308 EGV in Art. 17 VerfE vorgesehen, dass ein Tätigwerden der Gemeinschaft auch außerhalb der festgelegten Befugnisse zulässig ist, wenn dies zur Verwirklichung eines ihrer Ziele erforderlich ist. Für solche Tätigkeiten soll wie bisher Einstimmigkeit erforderlich sein. Um einen wiederholten Rückgriff auf Art. 17 VerfE zu vermeiden, sollen für Sachbereiche, die ursprünglich aufgrund von Art. 308 EGV geregelt wurden, neue spezifische Rechtsgrundlagen geschaffen werden, wenn die Union in diesen Bereichen weiterhin tätig sein will. Dies ist z. B. im Energiebereich der Fall. Art. 17 VerfE stellt in Abs. 3 klar, dass auf seiner Grundlage keine Harmonisierung in Bereichen erfolgen darf, in denen dies durch die Verfassung ausgeschlossen ist. Entgegen dem Vorschlag der Arbeitsgruppe V fehlt jedoch eine Klarstellung dahingehend, dass Art. 17 VerfE keine Maßnahmen erlaubt, die der Sache nach auf eine Vertragsänderung hinauslaufen.

2.2. Subsidiaritätsprinzip

Die in Art. 9 Abs. 3 VerfE enthaltene Formulierung des Subsidiaritätsprinzips unterscheidet sich von der bisherigen Regelung nur dadurch, dass auch die regionale und lokale Ebene der Mitgliedstaaten einbezogen wird. Die von der Arbeitsgruppe I darüber hinaus unterbreiteten Vorschläge zur Stärkung des Subsidiaritätsprinzips sind in dem Entwurf für die Neufassung des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und

der Verhältnismäßigkeit enthalten. Neben der Überprüfung des Subsidiaritätsprinzips in den Gemeinschaftsorganen selbst ist ein politisches Frühwarnsystem in Form einer „ex ante“-Überwachung unter Einschaltung der einzelstaatlichen Parlamente sowie eine nachträgliche Überwachung gerichtlicher Art vorgesehen. Die vereinzelt vorgeschlagene Benennung eines „Herrn“ bzw. einer „Frau Subsidiarität“, der oder die alle Kommissionsvorschläge auf eine Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip überprüfen würde, fand dagegen keine mehrheitliche Zustimmung. Keine Mehrheit fand zudem der Vorschlag, auch „ex ante“ eine gerichtliche Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips einzuführen. Die gerichtliche Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips solle vielmehr zum gleichen Zeitpunkt erfolgen wie die Kontrolle des Grundsatzes der Zuständigkeitsverteilung und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Im Einzelnen gestalten sich die Neuerungen wie folgt:

- Die Kommission soll vor Initiierung eines Gesetzgebungsaktes *umfangreiche Anhörungen* durchführen, gegebenenfalls unter Beachtung der regionalen und lokalen Dimension. Zudem soll sie zur Begründung jedes Vorschlags für einen Rechtsakt einen „*Subsidiaritätsbogen*“ mit detaillierten Angaben, die eine Beurteilung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips ermöglichen, ausfüllen.
- Zur *politischen „ex ante“-Kontrolle* übermittelt die Kommission jedem einzelstaatlichen Parlament (bei Zweikammersystemen jeder Kammer) Vorschläge für Rechtsakte zum gleichen Zeitpunkt wie dem Unionsgesetzgeber (Rat und Parlament) (sog. „early warning system“). Zudem leiten das Europäische Parlament sowie der Rat im Gesetzgebungsverfahren ihre legislativen Entschlüsse bzw. gemeinsamen Standpunkte an die nationalen Parlamente weiter. Jedes einzelstaatliche Parlament kann binnen sechs Wochen nach der Übermittlung eine begründete Stellungnahme über die Frage der Achtung des Subsidiaritätsprinzips abgeben. Geht eine Anzahl von ablehnenden Stellungnahmen ein, die mindestens einem Drittel der Gesamtzahl der Stimmen entspricht, so hat die Kommission ihren Vorschlag zu überprüfen. Als Ergebnis der Überprüfung kann die Kommission an ihrem Vorschlag festhalten, ihn ändern oder zurückziehen.

Dieses Frühwarnsystem wurde der ebenfalls diskutierten „ex ante“-Kontrolle durch ein neu zu schaffendes Organ, etwa einen Subsidiaritätsausschuss, vorgezogen. Durch die unmittelbare Beteiligung der mitgliedstaatlichen Parlamente wird vermieden, die institutionelle Struktur der EG noch komplizierter zu machen. Auch trägt das vorgeschlagene System den Bedenken in Bezug auf eine Verzögerung oder Blockade des Rechtsetzungsverfahrens Rechnung.

- *Zur Verbesserung der gerichtlichen „ex post“-Kontrolle* der Achtung des Subsidiaritätsprinzips wird die Möglichkeit der Klageerhebung beim Gerichtshof auf den Ausschuss der Regionen erstreckt. Anders als von der Arbeitsgruppe I vorgeschlagen, erhalten die einzelstaatlichen Parlamente jedoch kein eigenes Klagerecht bei Nichtbeachtung ihrer Stellungnahme. Klagen eines nationalen Parlaments können nur gemäß der jeweiligen innerstaatlichen Rechtsordnung von den Mitgliedstaaten im Namen ihres Parlaments übermittelt werden.

3. Bewertung der Ergebnisse

Wenn auch die explizite Regelung der verschiedenen Kompetenzarten und die Auflistung der einzelnen Sachbereiche, in denen die jeweiligen Kompetenzen gelten, zur Schaffung von mehr Transparenz beiträgt und daher positiv zu sehen ist, darf sie dennoch nicht überbewertet werden. Sicherlich wird es auch weiterhin Kompetenzstreitigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geben. Für den genauen Umfang der Gemeinschaftskompetenzen sind nämlich nach wie vor die Bestimmungen über die jeweiligen Politikbereiche in Teil III der Verfassung maßgebend, die von ihrer Struktur her nicht wesentlich geändert werden sollen. Abgesehen von einzelnen Kompetenzerweiterungen der EU, etwa in dem Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, sind in der Sache also keine wesentlichen Neuerungen zu verzeichnen. Zum Beispiel schafft der Verfe keine Klarstellung für die konflikträchtige Abgrenzung der Binnenmarktkompetenz von den Bereichen, in denen nur ergänzende Zuständigkeiten

erlaubt sind. Hier bleibt es bei den von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien.³

Auch das Subsidiaritätsprinzip wird hinsichtlich seiner inhaltlichen Anforderungen nicht geändert, insbesondere werden dessen Voraussetzungen weder verschärft noch präzisiert. Aus der Sicht der Kommunen ist jedoch die ausdrückliche Einbeziehung der lokalen Ebene zu begrüßen. Eine bedeutende Neuerung stellt das politische Frühwarnsystem in Form der „ex ante“-Beteiligung der nationalen Parlamente dar. Eine solche Einschaltung der mitgliedstaatlichen Parlamente wurde in der Wissenschaft von verschiedenen Seiten als effektive Möglichkeit zur praktischen Stärkung des Subsidiaritätsprinzips betrachtet (Koenig/Lorz 2003: 169). Die tatsächlichen Auswirkungen in der Praxis der Gemeinschaftsorgane bleiben abzuwarten. Weiterhin wird das Klagerecht zur „ex post“-Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips auf den Ausschuss der Regionen ausgedehnt. Die Mitgliedstaaten sollen zudem die Möglichkeit erhalten, eine Regelung vorzusehen, nach der sie die Klagen ihrer nationalen Parlamente an den Gerichtshof übermitteln. Dabei bleibt jedoch die Reichweite des parlamentarischen Klagerechts von den einzelstaatlichen Vorschriften abhängig.

Christina Engelmann

3 Z.B. die Urteile EuGH, Rs. C-376/98, Deutschland/Parlament und Rat, Slg. 2000, I-8419, Rn. 76 ff. zur Tabakwerberichtlinie sowie Rs. C-491/01, British American Tobacco, Rn. 58 ff. zur Tabakproduktrichtlinie.

Titel IV: Die Organe der Union

1. Ausgangslage und Problemaufriss

Die institutionelle Reform der EU-Organe gehörte zu den drängendsten Herausforderungen, vor die sich der Konvent gestellt sah, um die EU handlungsfähiger zu machen und so auf die Erweiterung vorzubereiten. Der Konvent zur Zukunft Europas verdankt seine Existenz nicht zuletzt der Tatsache, dass die herkömmliche, auf zwischenstaatlichen Verhandlungskompromissen basierende Methode der Vertragsänderungen diese Problematik nicht zufriedenstellend gelöst hat. Spätestens der Gipfel von Nizza hat die offensichtlichen Grenzen der traditionellen Methode überdeutlich zutage treten lassen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001). Folgerichtig leitete die Erklärung von Laeken zur Zukunft der EU (Europäischer Rat 2001) den sog. Post-Nizza-Prozess im Dezember 2001 offiziell ein (vgl. Zervakis/Cullen 2002).

Zusätzliche Herausforderungen erzeugte die seit dem Vertrag von Maastricht nicht abreißende Diskussion um das Demokratiedefizit des europäischen Entscheidungssystems, eine Diskussion, welche die Legitimität des Einigungswerkes zu einem Zeitpunkt in Zweifel zog, in dem die Attraktivität einer EU-Mitgliedschaft für die zahlreichen Beitrittsaspiranten kaum größer hätte sein können. Vor diesem Problemhintergrund – Arbeitsfähigkeit, Effizienz, Effektivität der Institutionen einerseits und Stärkung demokratischer Legitimation europäischer Politik andererseits – konzentrierte sich die wissenschaftliche und politische Debatte um die notwendige institutionelle Reform auf die Frage, wie das aus den Hauptorganen der EU bestehende institutionelle Dreieck Kommission, Europäisches Parlament und Rat künftig gestaltet sein sollte. Die institutionellen Kernfragen, mit denen sich auch der Konvent auseinander zu setzen hatte, waren:

- die Größe und Zusammensetzung der Europäischen Kommission und ihre demokratische Legitimität;

- die Stimmengewichtung im Ministerrat und die Reform seiner Arbeitsweise;
- die Ausweitung von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Ministerrat;
- die Stärkung der demokratischen Legitimation der europäischen Entscheidungsprozesse;
- die Frage der Präsidentschaft der Union.

2. Optionen des Konvents

Dem Konvent standen vor dem Hintergrund des Problemaufrisses und der ihm gestellten Reformagenda prinzipiell zwei Lösungsstrategien zur Verfügung.

2.1. Ein ambitionierter „Sprung nach vorne“

Von einigen Stimmen aus der Politik, mehr aber noch aus Teilen der Wissenschaft, wird eine fundamentale Reform des EU-Regierungssystems gefordert, dessen Grundkonfiguration noch immer auf die „Gemeinschaft der Sechs“ zurückgeht. Radikale institutionelle Reformen – die Einführung direktdemokratischer Elemente, die Weiterentwicklung des politischen Systems der EU in Richtung eines Europäischen Bundesstaates mit echter Europäischer Regierung und klassischem Zweikammern-System etc. – sind jedoch aufgrund der Pfadabhängigkeit (Pierson 2000) bisheriger institutioneller Entwicklungen in der EU empirisch kaum durchsetzbar. Schon aufgrund der heterogenen Zusammensetzung des Konvents, in dem sich von Anfang an Supranationalisten/Föderalisten und die Anhänger intergouvernementaler Lösungen gegenüber standen, konnte nicht angenommen werden, dass eine solche ambitionierte Reformstrategie mit dem Ziel eines Pfadsprungs Erfolg haben könnte. Das Präsidium des Konvents hat daher frühzeitig – auch mit der Entscheidung für die deliberative Konventsmethode (Höreth 2003) – derartigen Ambitionen einen Riegel vorgeschoben und sich auf das Machbare konzentriert.

2.2. Vorsichtige Weiterentwicklung des Status quo von Nizza

Dem Entwicklungspfad bisheriger institutioneller Entwicklungen entspricht es eher, an den in Nizza getroffenen institutionellen Entscheidungen anzuknüpfen und diese Stück für Stück zu optimieren und gegebenenfalls zu korrigieren. Auf diese Weise ist etwa die schrittweise Stärkung des Europäischen Parlamentes seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 zustande gekommen. Da die institutionelle Weiterentwicklung jedoch nicht wie früher ausschließlich den Regierungen überlassen blieb, sondern der mehrheitlich aus europäischen und nationalen Parlamentariern zusammengesetzte Konvent die maßgebliche Rolle spielte, blieb durchaus Raum für institutionelle Innovationen, die auf Regierungskonferenzen im herkömmlichen Sinne kaum möglich gewesen wären. Allerdings hat der Konvent einige heikle Punkte ausgeklammert, um die Verabschiedung des Verfassungsentwurfs durch alle Konventsmitglieder nicht am Widerstand einiger scheitern zu lassen.

2.3. Die vom Konvent gewählte Reform-Option im Überblick

Für die zukünftige Ausgestaltung des institutionellen Dreiecks Kommission, Parlament und Rat hat sich der Konvent für folgende Regelungen entschieden:

2.3.1. Europäische Kommission

Die Größe der EU-Kommission beschränkt sich künftig auf fünfzehn Kommissare, der künftige Europäische Außenminister gem. Art. 27 Abs. 3 VerfE bekleidet das Amt des stellvertretenden Kommissionspräsidenten. Jeder Mitgliedstaat unterbreitet gem. Art. 26 Abs. 2 VerfE dem Kommissionspräsidenten nach dessen Ernennung eine „beide Geschlechter berücksichtigende“ Vorschlagsliste von drei Personen. Der Präsident benennt hierauf die Kommissare „aufgrund ihrer Kompetenz, ihres Engagements für Europa und ihrer Gewähr für Unabhängigkeit“. Zudem sollen die dreizehn Kommissare neben dem Außenminister nach einem System der „gleichberechtigten Rotation“ bestellt werden. Die Rolle des Kommissionspräsidenten wurde dabei auf Verfassungsebene gestärkt: Gem. Art. 26

Abs. 3 VerfE verfügt er künftig über eine „Leitlinien“-Kompetenz und schneidet die Ressorts zu.

Im Hinblick auf die Investitur des Kommissionspräsidenten (Art. 26 Abs. 1 VerfE) entschied sich der Konvent für eine formale Einbindung des Europäischen Parlaments: Der Europäische Rat schlägt dem Europäischen Parlament nach „entsprechenden Konsultationen“ und „unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament“ mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten vor, den das Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder „wählt“. Kommt diese Mehrheit nicht zustande, schlägt der Europäische Rat dem Parlament einen neuen Kandidaten vor, der wiederum diesen „Wahlprozess“, der im Grunde eine rein formale Bestätigung darstellt, durchläuft. Der Ansatz eines europäischen Wahlverfahrens, das dem EP eine pro-aktive Rolle bei der Nominierung von geeigneten Kandidaten eingeräumt hätte, konnte sich im Konvent nicht durchsetzen. Da die Benennung des geeigneten Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten den EU-Regierungen überlassen bleibt, wird dessen parlamentarisch-demokratische Legitimation im Vergleich zum Status quo nicht wirklich gestärkt.

Problematisch könnte des weiteren die neue, ab 1. November 2009 in Kraft tretende Regelung in Art. 25 Abs. 3 VerfE sein, wonach den 15 Kommissaren des Kollegiums weitere Kommissare ohne Portefeuille und Stimmrecht zur Seite gestellt werden, die aus allen anderen Mitgliedstaaten kommen, welche keinen der 15 Kollegiumsmitglieder stellen. Ohne Stimmrecht und ohne Einbindung in die Kollegiumsdisziplin besteht die Gefahr, dass diese „Associate Commissioners“ als bloße Lobbyisten der Interessen ihrer eigenen Staatsregierung handeln und damit einer weiteren Intergouvernementalisierung der Kommission Vorschub leisten.

Im Sinne der Handlungsfähigkeit der Union nach außen positiv hervorzuheben ist die Schaffung des Postens eines Außenministers der Union in Art. 27 VerfE, der zugleich Vizepräsident der Kommission ist (Art. 27 Abs. 3 VerfE). Der Außenminister wird gem. Art. 27 Abs. 1 VerfE vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit und mit Zustimmung des Präsidenten der Kommission ernannt. Er trägt gem. Art. 27 Abs. 2 VerfE durch seine

Vorschläge zur Festlegung der GASP/GSVP bei und führt sie im Auftrag des Ministerrats durch. In Art. 27 Abs. 3 VerfE wird auch sichergestellt, dass der zukünftige Außenminister exakt den Verfahren unterliegt, „die für die Arbeitsweise der Kommission gelten“. Damit ist der zukünftige Außenminister – als Mitglied des Kollegiums – dem Europäischen Parlament verantwortlich (Art. 25 Abs. 5 VerfE). Dies bedeutet, dass im Falle eines angenommenen Misstrauensantrags, welches in Art. III-243 VerfE geregelt ist, auch der vom Europäischen Rat ernannte Außenminister – gemeinsam mit seinen Kollegen – sein Amt niederlegen muss (Art. 25 Abs. 5 VerfE). Diese Klarstellung ist zu begrüßen, da über die Person des Außenministers und seine institutionelle Einbindung in das dem Parlament gegenüber verantwortliche Kollegium nicht nur abstrakt die parlamentarisch-demokratische Legitimation der EU-Außenpolitik erhöht wird, sondern auch konkret die Kohärenz und Handlungsfähigkeit der Kommission.

2.3.2. *Ministerrat*

Zwar hat sich der Konvent bei der Institutionenreform im Wesentlichen für einen weitgehenden Erhalt bzw. die vorsichtige Weiterentwicklung des Status quo von Nizza entschieden; in den Bereichen, in denen sich der Konvent indessen für eine echte Reform entschieden hat, geht diese allerdings deutlich über Nizza hinaus.¹ Einer der umstrittensten Punkte war die Festlegung der Schwelle für eine qualifizierte Mehrheit. Bereits im Rahmen des Gipfels von Nizza hatte diese Diskussion die Verhandlungen dominiert, denn hierin spiegelte sich das Spannungsverhältnis zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten. In seinem VerfE definierte der Konvent in Art. 24 Abs. 1 VerfE die qualifizierte Mehrheit in der Tendenz zugunsten der großen Mitgliedstaaten. Beschließen der Europäische Rat oder der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit, „muss diese der Mehrheit der Mitgliedstaaten

1 In seinem ersten Entwurf vom April 2003 räumte der Konvent dies ausdrücklich ein: Bei mehreren Fragen habe es die Wahlmöglichkeiten gegeben, „sich an die Bestimmungen des Vertrags von Nizza zu halten oder aber darüber hinaus zu gehen“. Als Ergebnis der Beratungen stellten „die Vorschläge in Bezug auf die Vertretung im Europäischen Parlament, die Definition der qualifizierten Mehrheit und die Zusammensetzung der Kommission“ Lösungen dar, die über den Vertrag von Nizza hinausgingen; siehe CONV 691/03.

entsprechen und mindestens drei Fünftel der Bevölkerung der Union repräsentieren.“

Nicht durchsetzen konnten sich grundlegende Reformen, die die Arbeitsweise des Ministerrates betreffen. In seinem Vorschlag vom April 2003 (CONV 650/03) sah der Konvent zunächst eine tiefgreifende strukturelle Reform des Rates vor, die die Arbeitsweise des Rates nachhaltig verändert hätte: Die Gleichrangigkeit der in verschiedenen Formationen tagenden Ministerräte sollte zugunsten einer besseren Kohärenz der Arbeit des Rates durch einen den Fachräten übergeordneten „Allgemeinen Rat“ und einen gleichrangigen „Gesetzgebungsrat“ abgelöst werden (CONV 691/03). Während der „Allgemeine Rat“ die „Kohärenz“ der Arbeiten des Ministerates gewährleisten würde, sollte dem „Gesetzgebungsrat“ die alleinige Beratung und Beschließung der europäischen Gesetze und Rahmengesetze obliegen.

Sowohl in den „Allgemeinen Rat“, als auch den „Gesetzgebungsrat“ sollte jeweils ein ständiger Vertreter pro Mitgliedstaat entsandt werden, wobei die Mitgliedstaaten dem Vertreter im „Gesetzgebungsrat“ zusätzlich zu dessen fachlicher Unterstützung bis zu zwei Fachminister zur Seite hätten stellen können. Nach dieser Struktur wäre die Arbeitsweise des Rates „grundlegend neu konzipiert“ (Wuermeling 2003: 17) worden. Demnach wären dem – im übrigen öffentlich tagenden – Legislativrat die sonstigen Ratsformationen, zum Beispiel Wettbewerbsrat, Landwirtschaftsrat, als nicht-gesetzgebungsbefugte, rein vorbereitende Gremien vorgeschaltet worden. Dies hätte eine deutliche Straffung und Kohärenz des europäischen Gesetzgebungsprozesses und einem weitaus besseren Ausgleich der Ressortinteressen bewirkt.

Der VerfE vom 13. Juni 2003 bleibt hinter diesen Vorschlägen deutlich zurück. Demnach wurden die genannten Räte begrifflich zu einem Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ zusammengefasst, ohne die bisherige Praxis, dass unterschiedliche Ratsformationen mit unterschiedlicher ministerieller Besetzung gesetzgeberisch tätig werden können, aufzugeben. Somit werden die Mitgliedstaaten die EU-Politik auch weiterhin als interne Angelegenheit behandeln. Gem. Art. 23 Abs. 1 VerfE soll der

„Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Gesetzgebung“ in zwei verschiedenen Formationen auftreten: als Rat für „Allgemeine Angelegenheiten“ und als „Gesetzgeber“. Tritt der Rat als „Gesetzgeber“ zusammen, umfasst „die Vertretung“ jedes EU-Staats nunmehr „entsprechend der Tagesordnung“ bis zu zwei Fachminister. Damit ist die Reform rein semantischer Natur, eine grundlegende Strukturreform ist nicht erkennbar. Das angestrebte Ziel in Art. 23 Abs. 1 VerfE, die Kohärenz der Arbeiten des Ministerrates zu gewährleisten, wird auf diese Weise ebenso wenig erreicht werden wie bisher.

Als Ausgleich für die kleinen Mitgliedstaaten, die einem permanenten Ratspräsidenten zunächst skeptisch gegenüberstanden, wird gemäss Art. 23 Abs. 4 VerfE jeder Ratsformation ein Vorsitzender vorstehen. Mit Ausnahme des „Auswärtigen Rates“ wird dieser für die Dauer von mindestens einem Jahr nach dem „Prinzip der gleichberechtigten Rotation“ von den Vertretern der Mitgliedstaaten im Rat wahrgenommen. Diese Rotation geht auf Kosten der Transparenz und Kohärenz der EU-Politik und erschwert es, trade-offs zwischen den verschiedenen Politikbereichen auf europäischer Ebene zu erkennen und gegebenenfalls auszugleichen.

2.3.3. Das Europäische Parlament

Das Europäische Parlament ist künftig „gemeinsam“ mit dem Ministerrat als Gesetzgeber tätig, seine Rechte wurden einmal mehr substantiell gestärkt, vor allem in den bisher dem Rat vorbehaltenen Bereichen der Agrarpolitik sowie der Struktur-, Innen- und Justizpolitik. Bis auf wenige Ausnahmen – vor allem sind im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik die Beschluss- und Kontrollbefugnisse des EP sehr limitiert – wird damit über die Gesetzgebung und den Haushalt in Zukunft in gleichberechtigter Mitentscheidung zwischen EP und Ministerrat entschieden. Die Größe des Parlaments darf 736 nicht überschreiten, wobei die europäischen Bürger „degressiv proportional“ vertreten sein sollen und eine Mindestanzahl von vier Europaparlamentariern pro Mitgliedstaat gilt. Dies begünstigt die kleineren und mittleren Staaten.

2.3.4. Der Europäische Rat

Im Hinblick auf den Europäischen Ratsvorsitz einigte sich der Konvent schließlich darauf, die Amtszeit des mit nur eingeschränkten Befugnissen ausgestatteten Präsidenten auf zweieinhalb Jahre auszudehnen, wobei die Wiederwahl einmalig möglich ist. Die Wahl erfolgt durch den Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit. Der Aufgabenbereich des Ratspräsidenten erstreckt sich auf die Außenvertretung, die er sich mit dem neuen Minister für Auswärtige Angelegenheiten der EU teilt. Während der Präsident des Europäischen Rates die Außenaufgaben „auf seiner Ebene unbeschadet der Zuständigkeit des Außenministers“ wahrnimmt, leitet der EU-Außenminister die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Seine Ernennung erfolgt durch den Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit. Mit dem Präsidenten des Europäischen Rates besteht die politische Führung der EU somit aus einem „Triumvirat“, welches neben dem Präsidenten des Europäischen Rates aus dem Präsidenten der Kommission und dem EU-Außenminister besteht. Diese Konstellation erscheint problematisch, da Überschneidungen der Amtsführungen zu erwarten und die politischen Verantwortlichkeiten nicht klar abgegrenzt sind.

3. Bewertung der Ergebnisse

Wie nicht anders zu erwarten war, konnte sich der Konvent bei seinen Beratungen nicht zu einem ambitionierten „Sprung nach vorne“ durchringen, sondern hat sich im wesentlichen für die inkrementale Weiterentwicklung des Status quo von Nizza entschieden. Dies wurde insbesondere auf dem Problemfeld der Institutionen deutlich. Während die Konventsmethode darauf ausgerichtet ist, möglichst sachgerechte Lösungen zu finden, verfiel der Konvent in der Beratungspraxis in der Mehrheit der Fälle in die alte Methode des Interessenausgleichs und der Kompromissfindung auf kleinstem gemeinsamen Nenner. Die wesentlichen Ausnahmen bilden die Stimmengewichtung im Ministerrat, die Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen insbesondere im Bereich der Innen- und Justizpolitik, die deutliche Aufwertung des Europäischen Parlaments und die Verkleinerung des Kol-

Titel IV: Die Organe der Union

legiums der Kommission. Besonders positiv hervorzuheben ist schließlich die Etablierung des Postens eines europäischen Außenministers.

Defizitär blieb hingegen die Reform des Rates, die Stärkung der demokratischen Legitimation der Kommission, insbesondere des Kommissionspräsidenten, sowie die Antworten auf die Frage, wer künftig die EU „regieren“ soll. Insbesondere in der Frage der politischen Führung sowie der Außenvertretung der EU blieben mehr Fragen offen als zufriedenstellende Lösungen gefunden wurden. Die anschließende Regierungskonferenz wird daher vor der Herausforderung stehen, die zentralen institutionellen Strukturreformen, die vom Konvent nur ansatzweise angegangen wurden, zu vollenden. Dass dies in hinreichendem Maße gelingen wird, ist zu bezweifeln. Eher ist damit zu rechnen, dass die wenigen innovativen Lösungen, wie z.B. das doppelte Mehrheitsquorum, im intergouvernementalen Verhandlungsmarathon wieder in Frage gestellt werden könnten.

Marcus Höreth/Cordula Janowski

Titel V: Umsetzung der Zuständigkeiten der Union

Im Titel V des ersten Teils der Verfassung hat der Konvent zwei zentrale Probleme zu lösen versucht: zum einen wurden allgemeine Vorschriften für die Gesetzgebung vorgeschlagen, die den legislativen Prozess transparenter gestalten sollen; zum anderen wurden Regelungen geschaffen, welche die Umsetzung der Zuständigkeit der Union in den Bereichen GASP/GSVP, im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ und schließlich im Bereich der „Verstärkten Zusammenarbeit“ festlegen.

I. Gesetzgebung

1. Ausgangslage und Problemaufriss

Das Rechtsetzungsverfahren wird, auch wenn es nach Ansicht vieler inzwischen gut funktioniert (CONV 341/02; CONV 424/02), doch als undurchsichtig empfunden (Iral 2003). Gegenwärtig verfügt die Union über mehr als 30 verschiedene Verfahren für die Gesetzgebung (Anlage I zu CONV 216/02 und CONV 424/02) und 15 unterschiedliche Handlungsinstrumente (CONV 162/02).

Mit der Aufgabe, Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten, wurde die Arbeitsgruppe IX „Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren und der Rechtsakte“ betraut.

2. Optionen des Konvents

2.1. Überlegungen während der Konventsberatungen

Einige der zentralen Elemente des Auftrages von Laeken vom 14./15. Dezember 2001 an den Konvent waren Fragen der demokratischen Legitimi-

tät, Transparenz und Effizienz in der Union sowie die Vereinfachung der Instrumente und Verfahren bei der EU-Gesetzgebung.

Hinsichtlich der Entscheidungsverfahren stand zur Diskussion, ob bestimmte Verfahren – wie etwa das Verfahren der Zusammenarbeit – abgeschafft werden sollten, ob das Mitentscheidungsverfahren zum Regelverfahren gemacht und im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens generell mit qualifizierter Mehrheit entschieden und ob das Haushaltsverfahren vereinfacht werden sollte.

Mit Blick auf die Rechtsinstrumente standen Fragen der zahlenmäßigen Verringerung der Rechtsakte zur Debatte sowie eine Neubezeichnung dieser. Auch ein hierarchischer Aufbau wurde erörtert. Was die Mechanismen für die Überwachung von Durchführungsbefugnissen anbelangt, so standen drei Möglichkeiten zur Disposition (CONV 424/02): Das sog. Evokationsrecht“ (auch „call-back“ genannt), die Festlegung einer sog. Schweigefrist und das Einbauen einer sog. Auflösungsklausel (auch „sunset clause“ genannt).

2.2. Vom Konvent gewählte Optionen

a) Reduzierung der Zahl der Rechtsinstrumente und terminologische Änderungen

Der Konvent einigte sich auf eine drastische Verringerung der Zahl der Rechtsinstrumente, denen sich die EU künftig – mit Ausnahme der GASP, in der die angenommenen Rechtsakte ihre Besonderheit beibehalten – bei der Ausübung ihrer Zuständigkeiten bedienen darf, von fünfzehn auf sechs. Dazu werden teilweise terminologische Änderungen vorgeschlagen, um diese Rechtsinstrumente für den Bürger verständlicher zu machen. Folgende sechs Rechtsakte (Art. 32 Abs. 1 VerfE) soll es künftig geben, wobei die Möglichkeiten für die Gesetzgebungsorgane, andere als die genannten Rechtsakte zu erlassen, eingeschränkt sind (Art. 32 Abs. 2 VerfE):

- *Zwei Gesetzgebungsakte:* Das sog. Europäische Gesetz, das an die Stelle der bisherigen Verordnung tritt und das sog. „Europäische Rahmengesetz“, das die bisherige Richtlinie ersetzt.

- *Vier Rechtsakte ohne Gesetzgebungscharakter* (delegierte Verordnungen, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen).

Bei den delegierten Verordnungen handelt es sich um eine Neuerung. Sie sollen als delegierte Rechtsakte von der Kommission nach entsprechender Ermächtigung in einem Gesetzgebungsakt erlassen werden. Mit Hilfe dieser Kategorie soll den Gesetzgebungsorganen die Möglichkeit gegeben werden, die eigentlichen Gesetzgebungsakte frei von technischen Fragen und Detailregelungen zu halten. Wichtig ist aber, dass beide Gesetzgebungsorgane die übertragene Befugnis wieder an sich ziehen können („call-back“).

b) Vorschläge zum Rechtsetzungsverfahren

Der Konvent schlägt vor, das Mitentscheidungsrecht des Europäischen Parlaments (EP) zur Regel im Verfahren der Rechtsetzung in der künftigen Union zu machen (Art. 33 Abs. 1 VerfE). Damit sind der Ministerrat und das Europäische Parlament (EP) im ordentlichen Rechtsetzungsverfahren die beiden Gesetzgebungsorgane der künftigen Union. Dieses ordentliche Verfahren der Mitentscheidung, auch Regelverfahren genannt, wird in „Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 33 Abs. 1 VerfE) umbenannt. Wichtig ist auch, dass der Ministerrat im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens künftig generell mit qualifizierter Mehrheit entscheiden wird¹. Dabei bleibt es beim Grundsatz, dass das Gesetzgebungsverfahren nur mit dem Vorschlag der Kommission eingeleitet werden kann.

Titel V nimmt das bisherige Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Ministerrat und EP sowie das Zustimmungsverfahren nicht zur Kenntnis. Das Haushaltsverfahren, das ja zur Gesetzgebung gehört, wird auch nicht behandelt.

1 Mehr dazu und zu den verschiedenen Ratsformationen, siehe Höreth/Janowski: Titel IV, im selben Band, S. 47 ff.

c) Einbindung der nationalen Parlamente in den Rechtsetzungsprozess

Zum ersten Mal in der Geschichte des europäischen Aufbauwerkes sollen die nationalen Parlamente die Möglichkeit erhalten, unmittelbar Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren zu nehmen (sog. Frühwarnmechanismus)².

II. GASP, GSVP; Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Verstärkte Zusammenarbeit

1. Ausgangslage und Problemaufriss

Die sicherheitspolitischen Verwerfungen der 80er Jahre führten maßgeblich zur Aufnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in die Maastrichter Verträge (Läufer 1994: 11). Der Amsterdamer Vertrag wertete den GASP-Titel auf, und die Notwendigkeit einer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU bildete sich heraus.

Gleiches gilt für die Zusammenarbeit der EU in polizeilichen und justiziellen Angelegenheiten insbesondere seit dem Terroranschlag vom 11. September 2001.

Seit dem Vertrag von Amsterdam wurde zudem eine verstärkte Zusammenarbeit von Mitgliedstaaten (partiell) zugelassen, um die die Integration hemmenden, recht zögerlichen Entscheidungsprozesse in der Union schneller überwinden zu können.

2. Optionen des Konvents

2.1. Überlegungen während der Konventsberatungen

Hauptproblemstellung im Bereich der GASP und GSVP war die Überwindung des Einstimmigkeitsprinzips. Daneben galt es, die duale Funktionalität bei der GASP (Rat und Kommission) in einer Institution zu bündeln und

2 Dazu siehe Engelmann: Titel III, im selben Band, S. 39 ff.

dadurch mehr Kohärenz und Adaptionfähigkeit bei der GASP anzustreben.

In Bezug auf den Raum für die Freiheit, die Sicherheit und des Rechts (RFSR) und die Polizeilich-Justitielle Zusammenarbeit (PJZ) sollte deren bisherige Zuordnung (erster und dritter Pfeiler) zusammengeführt, sowie die staatlichen und die EU-Strukturen ‚vernetzt‘ und dadurch deren erhöhte Effizienz erreicht werden.

Mit der verstärkten Zusammenarbeit (VZ) soll in die EU-Verfassung eine institutionell-garantierte Betätigungsplattform für diejenigen Mitgliedstaaten eingebaut werden, die schneller integrativ voranschreiten wollen. Die VZ sollte jedoch nur ein ‚letztes Mittel‘ darstellen, das eher restriktiv zur Anwendung gelangt. Dem Konvent stellten sich als Anwendungsvoraussetzung der VZ drei Alternativen: Erstens, die angestrebten Ziele sind mittels der Bestimmungen der Verträge nicht in vertretbarer Zeit erreichbar. Zweitens, die entsprechenden Verfahren wurden erfolglos bis zum Abschluss (Abstimmung) vorangetrieben. Drittens, eine alle Mitgliedstaaten einbeziehende Beschlussfassung zu einem Rechtsakt (auch zu Teilaspekten) ist zuvor gescheitert (vgl. CONV 723/03: 4 f.).

2.2. Gewählte Optionen

a) GASP und GSVP

Europäischer Rat und Ministerrat bestimmen Strategie und Ziele der GASP bzw. fassen entsprechende ‚Europäische Beschlüsse‘, ausgenommen Europäische Gesetze und Rahmengesetze. Dem EU-Außenminister obliegt die Durchführung dieser Politiken gemeinsam mit den Mitgliedstaaten. Gem. Art 39 Abs. 3 VerfE ist Letzteren aufgegeben, sich sowohl im Europäischen Rat wie im Ministerrat aufeinander abzustimmen, um ein kohärentes Vorgehen bei Fragen von „allgemeiner Bedeutung“ herbeizuführen. Daneben wird von den Mitgliedstaaten ein konvergentes Handeln im Geiste der gegenseitigen Solidarität eingefordert. Das EP wird zu wichtigen Aspekten und grundlegenden Weichenstellungen der GASP regelmäßig gehört und fortlaufend unterrichtet. ‚Europäische Beschlüsse‘ bedürfen

grundsätzlich – mit Ausnahme einiger in Teil III festgesetzter Fälle – der Einstimmigkeit (Art. 39 Abs. 7, S. 1 VerfE).

Bei der GSVP (Art. 40 VerfE) legt der Konvent die Strukturprinzipien der GASP zugrunde und entwickelt daraus Regularien für die praktische Umsetzung der GSVP. Dadurch soll die Union befähigt werden: erstens externe Missionen im Bereich der GSVP (effizienter) durchzuführen, zweitens schrittweise eine gemeinsame Verteidigung aufzubauen, sowie drittens den operativen Erfordernissen besser gerecht zu werden. Träger der GSVP-Maßnahmen/-ressourcen bleiben die Mitgliedstaaten, dabei werden ggf. NATO-Verpflichtungen berücksichtigt. Integrationswilligeren Mitgliedstaaten eröffnet der VerfE die Möglichkeit der (verstärkten) „strukturierten Zusammenarbeit“ (Abs. 6) und der Ministerrat kann GSVP-Aufgaben an eine Gruppe von handlungswilligen/-bereiten Mitgliedstaaten delegieren.

b) Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Die eigentlichen legislativen und operativen Bestandteile des RSFR werden im Teil III VerfE abgehandelt. Deshalb befasst sich Titel V, Art. 41 VerfE nur mit dem Fakt des Tätigwerdens der Union in diesem Bereich. Abs. 1 benennt die einzelnen Tätigkeitsfelder, d.h. die Gesetzgebung (Europäische Gesetze und Rahmengesetze), vertrauensbildende Maßnahmen zwischen mitgliedstaatlichen Behörden und deren operative Zusammenarbeit, die eine Besonderheit dieser Politik der Union darstellt (CONV 614/03, Anmerkungen S. 2).

Abs. 2 beschreibt die Rolle der mitgliedstaatlichen Parlamente bei den sog. Bewertungsmechanismen gem. Art. III-156 VerfE (allgemein) und bei EUROJUST (Art. III-169 VerfE) sowie hinsichtlich der Kontrolle von EUROPOL (Art. III-172 VerfE). Als Besonderheit fügte der Konvent in den VerfE ein Initiativrecht der Mitgliedstaaten (neben dem der Kommission) ein (Abs. 3).

c) Verstärkte Zusammenarbeit (VZ)

Dieser ist in Art. 43 VerfE ein eigenes Kapitel (Nr. III) gewidmet. Abs. 1 legt die institutionelle Natur und die Ziele, Interessenschutz und Integri-

onsstärkung einer VZ-Plattform fest. Die ‚letzte Mittel‘-Frage entschied der Konvent zugunsten der o.g. ersten Alternative; der Ministerrat muss die entsprechende Zielverfehlung feststellen. Als Beteiligungsquorum ist mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten erforderlich; andererseits steht die VZ allen Mitgliedstaaten (auch nachträglich) gem. Art. III-321 VerfE offen.

3. Bewertung der Ergebnisse

Festzustellen ist zunächst, dass der Konvent in vielerlei Hinsicht die Defizite der bisherigen Vertragsentwicklung hinsichtlich der Rechtsinstrumente und Entscheidungsverfahren nicht beheben konnte. Insbesondere ist negativ zu bewerten, dass dem hier behandelten Teil des VerfE eine Bestimmung zur Öffentlichkeit des Rechtsetzungsverfahrens fehlt. Außerdem könnte die Kategorie der europäischen Verordnung für weitere Verwirrung sorgen, da die Abgrenzung zu Durchführungsakten nicht deutlich wird.

Ungeachtet dieser Unzulänglichkeiten ist vieles erreicht worden, was vor einem Jahr utopisch erschien. So sind die Ausdehnung der Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und die Festlegung des Mitentscheidungsrechts des EP als Regelverfahren in der Rechtsetzung als echte Fortschritte einzustufen. Nicht zu vergessen ist die Innovation in Gestalt der frühen unmittelbaren Einbindung nationaler Parlamente in der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips.

Der Konvent hat insofern einen durchaus beachtlichen Beitrag dafür geleistet, dass strategische Absichtserklärungen der Staats- und Regierungschefs künftig schnell und sachgerecht in die Tat umgesetzt werden können. Es bleibt daher nur noch zu hoffen, dass das in der einmaligen transparenten Debatte Erreichte das ‚bargaining‘ der Regierungskonferenz übersteht. Die Berücksichtigung der GSVP in einem eigenen Abschnitt, gleichberechtigt neben der GASP, bedeutet einen gewissen qualitativen Fortschritt in der EU-Sicherheitspolitik. Auch die maßgebliche Beteiligung des EU-Außenministers tendiert in diese Richtung. Andererseits ist die dominierende Rolle der Mitgliedstaaten in der GASP und GSVP nicht wirklich eingeschränkt worden. Der Ministerrat entscheidet generell auf der Basis der

vom Europäischen Rat festgelegten strategischen Leitlinien (Art. 39 Abs. 2 VerfE); vor allem aber ist mit wenigen Ausnahmen nach wie vor Einstimmigkeit erforderlich. GASP und GSVP bleiben also in hohem Maße der intergouvernementalen Politik überantwortet.

Die Bestimmungen zum RFSR lassen erkennen, dass es dem Konvent darum ging, die mit dieser Norm einhergehende Garantie (vgl. CONV 614/03: 2) insbesondere für die Bürger möglichst effizient wirksam werden zu lassen. Dazu wurden den Mitgliedstaaten bzw. den darin involvierten Behörden bestimmte unabdingbare Verhaltensmuster vorgegeben. Insbesondere „die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen“ (Art. 41 Abs. 1, 2. UAbs. VerfE) seitens der Mitgliedstaaten soll dazu beitragen. Die Komplexität der im Abs. 2 i.V.m. den im Teil III festgesetzten Verfahrensweisen zum RFSR lassen jedoch befürchten, dass die insoweit gut gedachten Ansätze des Konvents erheblich limitiert bleiben werden.

Der Konvent hat zu Recht die Gefahr von Ad-hoc-Koalitionen außerhalb des Verfassungsrahmen gesehen, wenn die VZ auf Dauer ausgeklammert bliebe. Er hat sich überdies erfolgreich mit der Frage befasst, wie ein Vorranschreiten in der VZ erreichbar ist, ohne die kernvertraglichen Aspekte der umfassenden Einbindung aller Mitgliedstaaten in EU-Belange zu sehr zu tangieren. Dies um so mehr, als der Vertrag von Nizza – im Gegensatz zur gefundenen Regelung – keine eindeutigen Festlegungen zum ‚letzten Mittel‘ als Bedingung für eine VZ enthielt. Positiv ist schließlich zu vermerken, dass die VZ in Form einer strukturierten Zusammenarbeit (Art. 40 Abs. 6 VerfE) nunmehr auch auf die GSVP ausgedehnt worden ist, ohne jedoch die noch in den Änderungsanträgen geforderte Mindestbeteiligung der Hälfte der Mitgliedstaaten vorauszusetzen. Mit der Aufnahme der VZ in die Verfassung ist dieses Instrument nunmehr endgültig zu einem ‚auf Dauer angelegten Strukturelement der EU‘ (Huber 2000: 79) aufgestiegen.

Hubert Iral/Albert Ekango Njoume

Titel VI: Das demokratische Leben der Union

1. Ausgangslage und Problemaufriss

Die Frage der demokratischen Legitimation der EU zählt zu den schwierigsten Grundsatzfragen der Europäischen Einigung überhaupt. Als funktionaler Zweckverband warf die EG noch bis Mitte der 80er Jahre keine erheblichen Zweifel an der Legitimität ihrer Existenz und der Maßnahmen ihrer Organe auf. Die am Gemeinwohl ihrer Ergebnisse orientierte Politik Monnets setzte auf die Akzeptanz und Mitarbeit durch die politischen Eliten der EG-Staaten, die das Einigungsprojekt teilweise euphorisch aufnahmen: Das Einigungsprojekt schien nicht nur vorteilhaft und wünschenswert, sondern offensichtlich politisch notwendig, die Frage nach der Legitimität der EG angesichts dessen „auf das überzeugendste beantwortet“ (Kielmansegg 1996: 47).

Die Situation änderte sich grundlegend mit der Entwicklung der EG von einer wirtschaftlich zentrierten und damit zugleich begrenzten Gemeinschaft zu einer zunehmend politische Züge annehmenden Europäischen Union. Die im Zuge des von Delors initiierten Binnenmarktprojektes unvermeidliche Vergemeinschaftung politischer Prozesse und der hiermit einhergehende Kompetenz- und Machtzuwachs auf europäischer Ebene ließ erstmals die demokratische Legitimation der EG zum erkannten Problem werden. Die output-orientierte Legitimation der EG schien zunehmend ungeeignet, das Entscheidungssystem der EG generell und abschließend demokratisch zu legitimieren. Insbesondere wurde die Machtkonzentration bei den Exekutivorganen Kommission und Ministerrat zunehmend als problematisch betrachtet und die Absenz jeglicher supranationaler parlamentarischer Kontrolle als Defizit erkannt (Schüttemeyer 1978: 261 f.; Hänsch 1986: 199). Der Vertrag von Maastricht, der die Kernbereiche nationaler Politik umfasst, und die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 89, 155 ff.) brachte die Diskussion zu einem vor-

läufigen Höhepunkt. Längst ist anerkannt, dass sich die EU über das Stadium eines technokratisch-funktionalen Zweckverbandes hinaus zu einem System politischer Herrschaft entwickelt hat, welches einer hinreichenden demokratischen Legitimation bedarf (vgl. Höreth 1999).

2. Optionen des Konvents

Dem Konvent standen vor dem Hintergrund des Problembefunds und der ihm von der Laeken-Erklärung (Erklärung von Laeken 2000) gestellten Reformagenda prinzipiell zwei Lösungsstrategien zur Verfügung: Entweder eine umfassende Demokratisierung des EU-Entscheidungssystems anzustreben, oder aber ambitionierte Stückwerkreformen auf der Basis des durch den Nizza-Vertrag geschaffenen Status quo vorzuschlagen.

2.1. Umfassende Demokratisierung

Eine umfassende Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems hätte an mehreren Punkten ansetzen können. Um die „input“-Legitimation des Europäischen Regierens zu stärken, sind mehrere Reformen denkbar:

a) Elemente direkter Demokratie

Diese könnten das Demokratiedefizit insofern abmildern, als den europäischen Bürgern selbst Instrumente für unmittelbare Einflussnahme in der europäischen Entscheidungsfindung an die Hand gegeben worden wären. Hierzu gibt es bereits mehrere in der Wissenschaft diskutierte Modelle (Schiller/Mittendorf 2002). Der Konvent selber hat diese Option nie ernsthaft diskutiert und daher kategorisch verworfen.

b) Die Weiterentwicklung des EP zum Vollparlament

Da das europäische Demokratiedefizit zumeist an einem zu schwachen Europäischen Parlament festgemacht wird, wäre – von diesem Befund ausgehend – der Ausbau des EP zu einem Vollparlament ein institutionenpolitisch logischer Schritt. Der Maßstab ist dabei eine Parlamentarisierung des

Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses der EU in der Tradition der parlamentarischen Demokratien aller EU-Staaten. Der Konvent hätte folgerichtig die Entwicklung eines echten Zweikammersystems favorisieren können, das dem Parlament, welches als Erste Kammer die Bürger Europas repräsentiert, den Rat als Zweite Kammer, welcher die Staaten Europas abbildet, zur Seite gestellt hätte. Im Rahmen der Gesetzgebung hätte die Machtverteilung ausdrücklich symmetrisch angelegt werden müssen, während die Kommission zu einer echten Europäischen Regierung aufgerückt wäre, bestellt, legitimiert und kontrolliert durch beide Kammern. Die von einigen Experten vorgeschlagene Demokratisierungsalternative, nämlich die US-amerikanische Form einer präsidentiellen Demokratie, führte auf EU-Ebene zu einem Kongress- und Senatsmodell, während die präsidentielle Exekutive über eine vom Parlament unabhängige demokratische Legitimation verfügen würde (Decker 2002). Zu einer solchen Reformperspektive, in deren Zentrum die Entwicklung des EP entweder zu einem „parlamentarischen“ oder „präsidentiellen“ Parlament steht, hat sich der Konvent nicht durchbringen können.

c) Regieren in „deliberativen“ Entscheidungsnetzwerken

Diese in Teilen der Politikwissenschaft ernsthaft diskutierte Reformstrategie versucht aus der Not, dass politische Entscheidungen generell zunehmend in entparlamentarisierten Foren getroffen werden, eine Tugend zu machen, indem zivilgesellschaftliche Akteure direkt, frühzeitig und umfassend in die europäische Entscheidungsfindung in Entscheidungsnetzwerken eingebunden werden (Lord/Beetham 2001). Die institutionelle Konfiguration dieser Netzwerke ist dadurch gekennzeichnet, dass hierarchische Strukturen, die letztlich auf dem Code „Befehl und Gehorsam“ beruhen, durch heterarchische Strukturen, in denen alle Akteure prinzipiell gleichberechtigt agieren, ersetzt werden. Dies bedeutet, dass nicht nur die Regierungen in ihrem Einfluss auf die Europapolitik eingeschränkt werden müssten, sondern auch die Parlamente, sowohl das Europäische wie auch die nationalen, ihre Kurations- und Kontrollfunktion direkt an zivilgesellschaftliche Akteure abtreten. Diese theoretischen Überlegungen haben im Konvent aus nachvollziehbaren Gründen keinen konkreten, d.h. in bestimmten instituti-

onellen Entscheidungen sich ausdrückenden Widerhall gefunden. Aber zu folgenlosen Bekenntnissen aller Art eignen sich die Versatzstücke der deliberativen Demokratietheorie allemal. Immerhin bekennt man sich in Art. 46 VerfE zur „partizipativen Demokratie“, als ob es auch „nicht-partizipative Demokratien“ gäbe, von denen man sich mit dieser Feststellung distanzieren wolle. Stattdessen setzt man in Satz 3 auf „einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“. In Art. 46 Abs. 1 VerfE wird generös festgehalten, dass „die Organe der Union“ den Bürgern und repräsentativen Verbänden „in geeigneter Weise die Möglichkeit“ geben, „ihre Ansichten“ zur Europapolitik „bekannt zu geben und auszutauschen.“ Polemisch zugespitzt könnte man meinen, dass es um das „demokratische Leben der Union“ schon außerordentlich schlecht bestellt sein muss, wenn die Verfassungsmütter und -väter es für nötig halten, Selbstverständliches als verfassungsmäßiges Recht zu gewähren.

2.2. Ambitionierte Stückwerkreformen

Diese Reformstrategie geht davon aus, dass umfassende institutionelle Reformen prinzipiell nicht durchführbar und deshalb auch nicht wünschenswert sind (Popper 1962). Stattdessen setzt man darauf, durch schrittweise Reformen bei klarer und ambitionierter Zielsetzung Institutionen in ihrer Leistungsfähigkeit zu optimieren. Hierfür standen dem Konvent mehrere Optionen zur Verfügung:

a) Die schrittweise Stärkung des Europäischen Parlaments

Der Konvent hat, wie im Vorfeld erwartet worden war, die schrittweise Stärkung des EP beschlossen. Sowohl im Haushaltsrecht als auch im Rahmen der Gesetzgebung – hier durch die erneute Ausweitung des seit Maastricht 1992 geltenden Mitentscheidungsverfahrens – wird sich der Einfluss des EP dem des Rates zunehmend angleichen. Auch bei der Bestellung der Kommission ist die Macht des EP, wenn auch noch immer ungenügend, gestärkt worden. Auffällig im Titel VI ist, dass keines dieser Kernthemen Europäischer Demokratie in diesem sich ostentativ eigentlich der Demokratie widmenden Titel Erwähnung findet. Entsprechende Überlegungen

findet man indessen in den Titeln IV: „Institutionen der Union“ und im Titel V: „Umsetzung der Zuständigkeiten der Union“.

b) Einführung eines einheitlichen Europäischen Wahlverfahrens

Im Vorentwurf zu einem Europäischen Verfassungsvertrag, den Giscard am 28. Oktober 2002 vorgelegt hat, wurde die Regelung eines einheitlichen Europäischen Wahlverfahrens im Entwurf von April 2003 in Aussicht gestellt. Ein einheitliches europäisches Wahlverfahren würde das EP stärker in Richtung eines echten *Europäischen* Parlaments entwickeln, da gemeinsame nationalstaatsübergreifende Listen und gemeinsam ausgewählte und aufgestellte Kandidaten möglich wären. Zudem ist eine größere Vergleichbarkeit zwischen den nationalen Elektoraten und der europapolitischen Präferenzenbildung seitens der Bürger möglich. Schließlich würde ein einheitliches europäisches Wahlverfahren wahrscheinlich auch die Debatten im EU-Wahlkampf europäisieren und damit einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Herausbildung europäischer Identität leisten. Die derzeitige nach nationalen Bestimmungen erfolgende Bestellung des Parlaments erinnert mehr an Verfahren zur Bestellung einer Staatenversammlung. Die Regelung zu einem einheitlichen europäischen Wahlverfahren wäre also durchaus als ambitioniert zu bezeichnen. Doch davon ist der Konvent entgegen der Vorlage Giscard vom Oktober letzten Jahres wieder abgerückt. An die Stelle einer solchen Regelung ist in Art. 48 VerfE nunmehr „Der Europäische Bürgerbeauftragte“ gerückt, dessen Kompetenzen deckungsgleich mit dem schon heute existierenden Europäischen Ombudsmann sein dürften.

c) Verstärkte Einbindung der nationalen Parlamente

Auf die verstärkte Einbindung der nationalen Parlamente in den europapolitischen Prozess konnte sich der Konvent schon zu einem frühen Zeitpunkt einigen. Die bisher gefundenen Regelungen, die in einem „early warning system“¹ für die nationalen Parlamente gipfeln, können durchaus als ambitioniert gelten. Doch auch hier ist auffällig, dass dieser einzige wirklich

1 Dieses Frühwarnsystem unter direkter Einschaltung der einzelstaatlichen Parlamente wird nach Art. 9 Abs. 2 VerfE in dem neu zu fassenden Subsidiaritätsprotokoll geregelt. Vgl. Engelmann: Titel III, in diesem Band, S. 39 ff.

ambitionierte Versuch zur Reduktion des europäischen Demokratiedefizits nicht im Titel VI kodifiziert werden soll, sondern unter Titel III: „Zuständigkeiten der Union“ und in einem der Verfassung beigefügten Protokoll. Hier geht es also nicht primär um demokratische Beteiligung, sondern um den Schutz und die Erfüllung des Subsidiaritätsprinzips.

d) Verstärkte Transparenz

Transparenz ist ein wichtiges demokratietheoretisches Kriterium, um dem Bürger Verantwortungsbezüge in der Politik sichtbar zu machen. Hier bekennt sich der Konvent in Art. 49 VerfE grundsätzlich zur „Transparenz der Arbeit der Organe der Union“, wenngleich nur unter „weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit“. Wie weit tatsächlich unter bestimmten Bedingungen der Grundsatz „weitestgehender Beachtung“ wirklich beachtet wird, liegt aller Voraussicht nach (nicht nur weitestgehend, sondern ausschließlich) im Ermessen der gesetzgebenden Organe Parlament und Rat sowie der Kommission. Ein echter Fortschritt gegenüber den heute geltenden Regelungen ist damit nicht zu konstatieren. Das in Abs. 3 formulierte grundsätzliche Recht jedes Unionsbürgers auf Zugang zu Dokumenten wird durch die in Abs. 4 hervorgehobenen „Einschränkungen“, die der Gesetzgeber definieren kann, wieder relativiert.

2.3. Die vom Konvent gewählte Option im Überblick

Der Konvent hat sich für die Option „Stückwerkreformen“ entschieden, die im Ganzen jedoch wenig ambitioniert sind. Er verweist in seinem Vorschlag zu Titel VI auf den Europäischen Rat von Laeken, der „die demokratische Herausforderung Europas“ thematisiert hatte. Wie vom Rat von Laeken vorgegeben, reduzierte der Konvent den Gesamtkomplex zur Frage der demokratischen Legitimation auf die Aspekte der Bürgernähe der EU und der Transparenz der Organe.

Damit bleiben bereits in der Definition des Beratungsgegenstandes grundlegende Fragen, wie die nach dem finalen Demokratiemodell der EU (parlamentarisch, präsidentiell), nach der Entwicklung „vorrechtlicher Voraus-

setzungen“ einer europäischen Demokratie, der Wahl zum Europäischen Parlament usw. außen vor.

Folgerichtig legt der Konvent mit seinem Vorschlag sieben Artikel vor, in denen lediglich „bestimmte Grundsätze“ festgelegt sind, die den Unionsbürger verstehen lassen, dass er zur Entscheidungsfindung in der EU „beitragen“ und den Entscheidungsfindungsprozess der EU „verfolgen und ihn somit beurteilen“ kann. Die Artikel legen im Einzelnen fest:

- den Grundsatz der demokratischen Gleichheit der Bürger vor den Organen der EU;
- den Grundsatz der repräsentativen Demokratie;
- den Grundsatz der partizipativen Demokratie innerhalb der EU;
- die Anerkennung der Sozialpartner und des autonomen sozialen Dialogs;
- die Benennung eines Europäischen Bürgerbeauftragten;
- die „weitestgehende“ Transparenz der EU-Organen und ihrer Tätigkeit;
- den Schutz personenbezogener Daten;
- die Achtung des Status der Kirchen und weltanschaulichen Gemeinschaften.

3. Bewertung der Ergebnisse

Der Konvent hat in seinem Vorschlag zu Titel VI die wichtigsten Probleme der Demokratie in Europa nicht aufgegriffen. Zwar führte das Präsidium des Konvents in seinem Vorentwurf eines Verfassungsvertrages vom Oktober 2002 die Frage nach einem demokratischen Maßstäben genügenden Wahlverfahren zum Europäischen Parlament noch an (CONV 369/02). Der Konvent verzichtete jedoch darauf, für diese zentrale Frage eine Lösung zu entwickeln und strich diesen Aspekt aus seinem Vorschlag vollständig. Stattdessen beschränkte sich der Konvent in seinem Vorschlag auf die o.g. sieben Einzelpunkte, welche inhaltlich auf den Aspekt der Bürgernähe der

EU zielen. Die – allerdings bereits wenig ambitioniert formulierte – Aufgabenstellung des Gipfels von Laeken hat der Konvent dabei dennoch erfüllt, da der Europäische Rat von Laeken in ähnlicher Weise die demokratische Frage der EU mit der Frage nach der Bürgernähe der EU gleichgesetzt hat. In Bezug auf die Rolle der politischen Parteien „zur Herausbildung eines europäischen Bewusstseins und zum Ausdruck des politischen Willens“ der EU-Bürger ist der Konvent sogar noch hinter der Vorgabe des Entwurf vom April 2003 (CONV 650/03) zurückgeblieben: Der Passus wurde im letztlich vorgelegten VerfE ohne Ersatz komplett gestrichen.

Festzuhalten bleibt damit, dass der Konvent sich weder zu einer umfassenden Demokratisierung des EU-Entscheidungssystems, noch zu ambitionierten Stückwerkreformen durchringen konnte. Stattdessen gehen die im Titel VI stehenden Regelungen nicht wesentlich über den Status quo bisher geltenden Vertragsrechts hinaus. Die Verfassungsgeber des Konvents haben sich ähnlich risikoavers verhalten wie dies auch im Verhalten der Akteure bei klassischen EU-Regierungskonferenzen üblich ist. Gerade weil der Titel mit dem überaus unglücklichen Namen „Das demokratische Leben der Union“ substantiell nichts Neues enthält, ist er aus verfassungssystematischen Gründen eigentlich völlig überflüssig². Die in ihm enthaltenen Regelungen hätten problemlos in den Titeln V (Umsetzung der Zuständigkeiten der Union) und IV (Institutionen) platziert werden können. Aus diesem Grund bekommt man den Eindruck, Titel VI sei eine Art demokratietheoretisches Feigenblatt mit wohlklingendem Namen, aber ohne substantielle Folgen. Die demokratietheoretisch wirklich relevanten Verfassungsentscheidungen stehen jedenfalls in anderen Titeln des Vertrages.

Marcus Höreth/Cordula Janowski

2 So auch völlig zu Recht eine von EU-Parlamentarier Andrew Duff angeführte Gruppe des Konvents in ihrem Änderungsvorschlag zu Titel VI, der schlicht die Streichung des kompletten Titels beantragt hat.

Titel VII: Die Finanzen der Union

1. Ausgangslage und Problemaufriss

Die Finanzmittel der Europäischen Union dienen zur Wahrnehmung der Aufgaben der Union und als Möglichkeit zum Länderfinanzausgleich der Mitgliedstaaten. Anders als in einem föderalen Staat finanziert sich die EU nicht über Steuern, die sie selbst erhebt, sondern über Mittel, die ihr von Rechts wegen zustehen. Die Mittel stammen aus direkten Zöllen, Agrarabgaben, einem proportionalen Anteil des Mehrwertsteueraufkommens und des Bruttoinlandsproduktes der Mitgliedstaaten.

Der Finanzierungsrahmen ist begrenzt. Für den Zeitraum 1996-2000 machte der EU-Haushalt nur 1.1% des Bruttosozialproduktes (BSP) aus, wohingegen nationale Budgets sich auf eine Größenordnung von 46.8% des BSP belaufen (EEAG 2003: 82). Der EU-Haushalt selbst stellt nur 2.4% der gesamten nationalen Budgets dar. In föderalen EU-Staaten wie Deutschland und Spanien hat der Bundeshaushalt einen Anteil von mehr als 60% des nationalen Gesamthaushalts.

Die EU hat in den letzten 20 Jahren eine Reihe von tiefgreifenden Veränderungen erlebt, beginnend mit einer ersten Phase der Erweiterung (Spanien, Portugal), der Schaffung des europäischen Binnenmarktes im Jahre 1992, einer zweiten Phase der Erweiterung (Österreich, Schweden, Finnland) und der Einführung des Euro. Im nächsten Jahr steht die dritte, bislang größte Erweiterung an, womit sich die Anzahl der EU-Mitglieder von derzeit 15 auf 25 erhöhen wird.

Die ersten beiden Erweiterungsphasen wurden begleitet durch jeweils substantielle Ausweitungen der EU-Finanzmittel (Delors-1 und Delors-2). Dieser Trend wurde mit der Agenda 2000 zum Teil revidiert. Hier wurde zum ersten Mal die Konsolidierung des EU-Budgets vorgenommen und eine Rückführung der Obergrenzen in allen Ausgabenkategorien durch den Rat verabschiedet.

Die Ausweitung der Kompetenzen der EU führte allerdings zu immer lauterer Kritik an der fehlenden Transparenz des EU-Haushaltes und einem damit einhergehenden Demokratiedefizit. Auf dem EU-Gipfel in Laeken sprachen sich die europäischen Staats- und Regierungschefs für eine Annäherung der Union an ihre Bürger aus. Dies impliziert, dass die parlamentarische Vertretung der Bürger, sei es durch nationale Parlamente oder das EU-Parlament, am Beschlussfassungsprozess der Finanzen effektiv beteiligt ist.

Gleichzeitig gibt es auch ein ökonomisches Argument für eine Änderung des Status quo in der Finanzierung der EU. Zum einen sollte die EU mit hinreichenden Mitteln ausgestattet werden, um ihre gemeinsamen Aufgaben und Politiken effektiv durchführen zu können. In der Vergangenheit dienten die Zahlungsströme im Rahmen der Agrarpolitik und der Struktur- und Kohäsionsfonds oft als Seitenzahlungen zwischen den Mitgliedsländern¹, beispielsweise um den Verlust von protektionistischen Maßnahmen der nationalen oder regionalen Autoritäten durch den gemeinsamen Binnenmarkt zu kompensieren.²

Gleichzeitig hat sich mit dem Beginn der europäischen Währungsunion das jetzige Transfersystem als unzureichend erwiesen. Ökonomen weisen darauf hin, dass es innerhalb einer funktionierenden Währungsunion effektive fiskalische Transfermechanismen geben muss, um nationale politische und wirtschaftliche Schocks ausgleichen zu können. Dieser Finanzausgleich ist in den meisten Staaten durch den zentralen Haushalt und gegebenenfalls einen direkten Finanzausgleich zwischen den Bundesländern gegeben. Die EU verfügt weder über einen genügend starken Zentralhaushalt noch über einen Länderfinanzausgleich. Der EU-Struktur- und Kohäsionsfonds kann diese Funktion nur begrenzt übernehmen. Vor allem ist er kein Versicherungsmechanismus gegen kurzfristige zyklische Schwankungen.

Des Weiteren gilt der Prozess der jährlichen Haushaltsverhandlungen als aufreibend. Die beiden für den Haushalt zuständigen politischen Autoritä-

1 Siehe EEAG 2003: 81-96.

2 In diesem Fall wäre jedoch ein direkter Finanzausgleich unter den Mitgliedstaaten transparenter (CEPR 1995: 87).

ten – der Ministerrat und das Europäische Parlament – haben sich in der Vergangenheit eine Reihe von Gefechten geliefert, die weniger inhaltlich motiviert waren, etwa durch die Höhe der Ausgaben, sondern strategisch. Am Ende ging es in diesen Verhandlungen oft um Kompetenzen, die es gegenüber der anderen Autorität zu verteidigen galt.

2. Optionen des Konvents

Ausgehend von den drei Hauptkritikpunkten des bisherigen Systems – fehlende Transparenz, ökonomische Ineffizienz und institutionelle Reibungsverluste – wurde im Konvent eine Reihe von Fortschritten erzielt, die allerdings nicht die gesamte Palette der Probleme beseitigt. Der Konvent beschäftigte sich weniger mit ökonomischen Fragestellungen, machte aber eine Reihe von moderaten Fortschritten in der Frage der Transparenz und merkbare Fortschritte in der Frage der institutionellen Zusammenarbeit zwischen Parlament und Ministerrat.

2.1 Transparenz und Legitimation

Die unter dem Stichwort Transparenz und Legitimation diskutierten Schwerpunkte sind die Finanzmittel – einschließlich Art und Höhe sowie Modalitäten der Beschlussfassung – und der mehrjährige Finanzrahmen, der die Ausgabenkategorien und deren Obergrenzen festlegt. Das derzeitige System der EU-Finanzmittel gilt als komplex und wenig durchschaubar. Es umfasst vier verschiedene Einnahmearten, in denen sich die Mitgliedsbeiträge jeweils unterschiedlich nach bestimmten Schlüsseln errechnen. Zwei mögliche Weiterentwicklungen des derzeitigen Systems wurden diskutiert:

1. Die weitreichendste Änderung wäre der Ersatz des bestehenden Systems durch ein System von Steuereinnahmen – entweder eine direkte EU-Steuer oder eine Beteiligung an einer nationalen Steuer. Die Einführung einer europäischen Steuer hätte einen hohen Transparenzeffekt: Sie würde den Bürgern verdeutlichen, welcher Anteil der bezahlten Steuern an die EU geht. Als favorisierte Variante wurde eine speziell ausgewiesene EU-Mehrwertsteuer diskutiert.

2. Die andere diskutierte Option ist die Erhöhung des BSP-Anteils unter Beibehaltung des bestehenden Systems. Unter Berufung auf den Grundsatz der Gleichheit der Mitgliedstaaten wurde gefordert, dass die Finanzierung der Union verstärkt auf der Beitragskraft der Mitgliedsländer beruhen soll.

Der Konvent hat sich im VerfE für eine Zwischenlösung entschieden, in dem er die Möglichkeit der Einführung einer neuen, beziehungsweise der Abschaffung einer bestehenden Mittelkategorie in den VerfE aufnahm. Damit wurde die Entscheidung über eine europäische Steuer vertagt. Die Schaffung neuer Finanzmittel bzw. die Abschaffung alter Finanzkategorien wird durch einstimmigen Beschluss des Rats und Annahme durch die nationalen Parlamente ermöglicht.

Bislang ist die Legitimation des EU-Finanzierungsrahmens durch die Annahme der nationalen Parlamente gewährleistet. Die nächste Erweiterungsrunde würde diesen Annahmeprozess auf 10 neue Mitgliedstaaten erweitern. Der vom Konvent einberufene Arbeitskreis „Eigenmittel“ sah angesichts des schwerfälligen Beschlussverfahrens die Gefahr, dass dieses Verfahren innerhalb einer erweiterten EU nicht mehr die Finanzierung der Politikbereiche der Union gewährleistet. Der Arbeitskreis schlug daher als Rechtsgrundlage zwei unterschiedliche Verfahren vor, die vom Konvent im VerfE aufgegriffen wurden: Die Festlegung des Umfangs der Finanzmittel sowie die Schaffung neuer Finanzmittel sollen dem bisherigen Verfahren unterliegen, wonach der Rat einstimmig die Bestimmungen festlegt und den Mitgliedstaaten zur Annahme weiterleitet. Die konkreten Modalitäten für die Finanzmittel sollte der Rat mit qualifizierter oder überqualifizierter Mehrheit annehmen – dies bedarf zusätzlich der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

2.2. Institutionelle Effizienz

Die Regulierung des Binnenmarktes oder die EU-Politik gegenüber Drittstaaten³ erfüllen die Definition eines Klubgutes insofern, als alle Mitglieder davon profitieren, aber keiner einen Anreiz hätte, die Kosten für die Bereit-

3 Siehe die Analyse von Michels/Zervakis: Titel IX, in diesem Band, S. 81 ff.

stellung dieses Gutes alleine zu übernehmen. Der Charakter dieser Aufgaben bedingt die Bereitstellung der dafür notwendigen Mittel sowie die Anerkennung der gemeinsamen Verantwortlichkeit für diese öffentlichen Güter und der sich daraus ergebenden rechtlichen Verpflichtungen (vgl. Mundschenk/von Hagen 2000; CEPR 1995). Es erfordert auch, dass kein Verhandlungspartner seine eigenen Interessen auf Kosten anderer durchsetzen kann.

Jede am Haushaltsverfahren beteiligte Institution verfolgt eigene Interessen: Der Kommission geht es darum, die europäische Integration weiter voran zu treiben⁴, und das Europäische Parlament nutzt das Verfahren, um seine Stellung gegenüber dem Rat auszubauen (Hix 1999: 248).⁵ Der Rat vertritt dagegen nationale Interessen, die von folgenden Faktoren abhängen: der jeweiligen Nettozahlungsposition, der Übereinstimmung der EU-Ausgabenfelder mit nationalen Politikschwerpunkten und der Bedeutung des EU-Budgets für bestimmte Sozialgruppen bzw. Regionen (Laffan/Shackleton 2000: 216).

Die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten finden auf allen Hierarchieebenen statt: bei der Beschlussfassung über den Umfang der Finanzmittel; in den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen; beim jährlichen Haushalts-Planungsprozess. Die Verhandlungen zwischen dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament beschränken sich auf die Ausgabenseite – die Beschlussfassung des mehrjährigen Finanzrahmens und des jährlichen Haushaltsprozesses.

Das Interesse des Konvents war es, die Effizienz des Beschlussverfahrens zu verbessern. Der VerfE sieht eine Rücknahme des nationalen Vetos im Ausgabenbereich vor. Die erforderliche Mehrheit der Ratsstimmen beim Finanzrahmen soll in Zukunft nicht mehr einstimmig, sondern per Mehrheitsbeschluss verabschiedet werden. Einzige Ausnahme wird der erste Fi-

4 Die Kommission ist mit dem Vorschlag des jährlichen Haushaltsplans und der Rolle des Vermittlers zwischen den beiden Haushaltsbehörden betraut, nicht jedoch im Entscheidungsprozess. Darüber hinaus hat sie den Auftrag, einen Evaluierungsbericht zu den Finanzen der Union vorzulegen.

5 In 1999 war es die Kritik des Europäischen Parlaments am Finanzmanagement, welches die gesamte EU Kommission zum Rücktritt bewegte.

nanzrahmen nach Annahme der Verfassung sein, der noch unter dem Einstimmigkeits-Prinzip erfolgen soll.

Dagegen wurde das Vetorecht der Mitgliedstaaten bei den Einnahmen beibehalten. Dies geschah nach massiver Lobbyarbeit der Briten und Iren, die eine Initiative zwischen den Staaten favorisierten. Für eine EU-weite Steuer spricht, dass unterschiedliche Unternehmensbesteuerung und Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten die Wettbewerbsbedingungen auf dem gemeinsamen Binnenmarkt verzerren.

Eine Verbesserung der Effizienz soll außerdem dadurch erreicht werden, dass das Kräftemessen zwischen Europäischem Parlament und Rat im jährlichen Haushaltsverfahren institutionell entschärft wird. Das Beschlussverfahren im jährlichen Haushaltsplan wurde im VerfE gekürzt auf eine einzige Lesung in jedem Organ. Neu ist ein Vermittlungsausschuss, der vom Parlament angerufen wird, wenn das Parlament Änderungswünsche gegenüber dem Vorschlag des Ministerrates hat. Dieser Ausschuss besteht zu gleichen Anteilen aus Mitgliedern oder Vertretern des Parlaments und des Rates. Diese neuen institutionellen Verfahren sollen die gemeinsame Verantwortlichkeit der beiden Haushaltsparteien stärken und eine Ablehnung des gemeinsam im Ausschuss erarbeiteten Vorschlags im Parlament und Rat weniger wahrscheinlich machen.

Ein kritischer Punkt war die Frage: Was passiert wenn beide Organe sich nicht einigen? Diskutiert wurden folgende Änderungsvorschläge: (1) Die endgültige Entscheidung soll beim Europäischen Parlament liegen. Dabei hat das EP entweder eine absolute Entscheidungshoheit oder entscheidet im Rahmen eines von der Kommission festgesetzten Erhöhungsgrundsatzes. (2) Der Rat hat hinsichtlich der Einnahmen und das EP hat hinsichtlich der Ausgaben das letzte Wort.

Im VerfE ist im Grundsatz der zweite Vorschlag aufgegriffen worden. Wenn kein gemeinsamer Entwurf im Ausschuss innerhalb der Frist gebilligt ist oder der Ministerrat den Entwurf ablehnt, kann das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder und 3/5 seiner abgegebenen Stimmen seine Abänderungen durchsetzen. Falls eine Abänderung nicht bestätigt wird, gilt der Standpunkt des Rates.

2.3. Die vom Konvent gewählte Optionen im Überblick

Der Entwurf des Konvents ist den Vorschlägen der beiden Arbeitskreise „Eigenmittel“ und „Haushaltsverfahren“ in ihren Abschlussberichten (CONV 679/03, CONV 730/03) weitestgehend gefolgt:

- Der VerfE sieht grundsätzlich die Möglichkeit zur Schaffung neuer Finanzmittel durch einstimmigen Beschluss des Rats und Annahme durch die nationalen Parlamente vor.
- Die Einstimmigkeit im Beschlussverfahren im Hinblick auf den Umfang der Finanzmittel verbleibt.
- Zur effizienteren Abwicklung des Beschlussverfahrens für die Finanzmittel wurde für die Beschlussfassung der Finanzmodalitäten ein Verfahren mit Mehrheitsabstimmung eingeführt.
- Der mehrjährige Finanzrahmen zusammen mit Vorgaben zur Haushaltsdisziplin wurde in den ersten Teil der Verfassung aufgenommen.
- Der mehrjährige Finanzrahmen soll mit Mehrheitsentscheidung durch den Ministerrat beschlossen werden. Die bislang geltende Einstimmigkeit soll für die ersten Finanzrahmen nach In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrags beibehalten werden.
- Der jährliche Haushaltsprozess wurde beschleunigt und institutionell entschärft. Es gibt nur noch eine Lesung in jedem der Haushaltsorgane.
- Das Parlament ist tendenziell gestärkt worden durch verfassungsrechtliche Zustimmung des EP zum mehrjährigen Finanzrahmen und im jährlichen Haushaltsprozess.
- Der VerfE etabliert den Grundsatz hinreichender Mittelausstattung zur Erfüllung der vertraglichen Erfüllung gegenüber Drittstaaten.

3. Bewertung der Ergebnisse

Der Konvent hat in seinem Vorschlag zu Titel VII einige Fortschritte in Richtung auf ein transparenteres und effizienteres Haushaltsverfahren unternommen. Das Parlament soll danach tendenziell gestärkt werden im jährlichen Haushaltsverfahren und in den Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen. Gleichzeitig hat der VerfE wichtige Kernbereiche des Entscheidungsprozesses in den Händen der Mitgliedstaaten belassen, insbesondere die Verhandlungen über die Finanzmittel und die Einführung neuer Mittel. Das Vetorecht der Mitgliedstaaten ist aufgrund des massiven Widerstands einiger Mitgliedsländer nicht abgeschafft worden. Valéry Giscard d'Estaing sieht darin einen der größten Misserfolge des Konvents (Financial Times vom 10. Juli 2002: 2). Damit hat das Problem des strategischen Interessenausgleiches zwischen einzelnen Mitgliedstaaten in Angelegenheiten, welche die Gemeinschaft betreffen, weiterhin Bestand. Die Problematik dieses Systems wird durch die bevorstehende Osterweiterung verschärft. Inwieweit die EU-Steuer rechtlich möglich ist oder politisch realisierbar, ist mit diesem Verfassungsentwurf nicht beantwortet worden. Insgesamt handelt es sich um eine vernünftige institutionelle Straffung, allerdings auf der Basis des Status quo.

Susanne Mundschenk

TITEL VIII: Die Union und ihre Nachbarn

1. Ausgangslage und Problemaufriss

In ihrem Bemühen, ihren ursprünglich wirtschaftlichen Charakter durch eine stärkere politische Integration zu erweitern, hat die Gemeinschaft erstmals im Vertrag von Amsterdam Formulierungen für eine Gemeinsame Nachbarschaftspolitik entwickelt, die sich im Vertrag von Nizza wortgleich wieder finden. So verpflichtet Art. 11 EUV (u.a.) auf folgende Ziele:

- „die Wahrung der gemeinsamen Werte, der grundlegenden Interessen, der Unabhängigkeit und der Unversehrtheit der Union ...;
- die Entwicklung und Stärkung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie die Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten.“

Neben diesen wertegebundenen Bestimmungen wird erstmals ein Anspruch auf territoriale Integrität der Union formuliert, ohne ihre Ausdehnung genauer festzulegen. Einige der neuen Mitglieder verstehen dies auch als Schutzbestimmung gegen mögliche Ansprüche Dritter, wie z.B. Russlands (Bordachev 2001: 59-61). Um zur Entschärfung solcher innergemeinschaftlicher „Selbstbehauptungsnationalismen“ (Lübbe 1994: 44) beizutragen und zur Gestaltung gemeinsamer wirtschaftlicher Perspektiven *außerhalb von Beitrittsverhandlungen* sucht die Union einen Rahmen für ihre besonderen, engen Beziehungen zu ihren unmittelbaren geografischen Nachbarn.

Im Dezember 2002 legte der Europäische Rat hierzu eine Reihe von Leitlinien vor zum Ausbau tragfähiger Nachbarschaftsbeziehungen nach der Erweiterung auf der Grundlage einer gemeinsamen Wertegemeinschaft, wie sie innerhalb der EU sowohl in Art. 6 EUV als auch in der verbindlichen Charta der Grundrechte bereits fest verankert ist: Ziele sind die Vermeidung neuer Trennungslinien in Europa, die Förderung von Stabilität und Wohlstand innerhalb und außerhalb der neuen Unionsgrenzen sowie die Entwicklung von Konzepten zur Förderung von innerstaatlichen Reformen, nachhaltiger Entwicklung und des Handels.

Dieses Angebot der EU unterhalb der Schwelle einer Mitgliedschaft richtet sich in erster Linie an folgende Staaten bzw. Staatengruppen, die nach der Erweiterung zu unmittelbaren geografischen Nachbarn der erweiterten Gemeinschaft werden: die Länder des südlichen Mittelmeerraumes (Barcelona-Prozess), Russland sowie die Ukraine, Moldau und Weißrussland (westliche NUS)

a) Die Mittelmeerpolitik der EU: Von der Annäherung zur Partnerschaft

Aus der Vielfalt der unterschiedlichen bilateralen Verträge und Abkommen mit den Maghreb-Staaten entwickelte sich ab den 1970er Jahren ein umfassendes Globalkonzept der EG/EU für eine herausgehobene Kooperation mit fast allen Mittelmeeranrainerstaaten (Rhein 1999: 692 f.). Obwohl der EGV und EUV keine spezifische Ermächtigung für die Mittelmeerpolitik enthalten, nimmt die Gemeinschaft folgende Rechtsgrundlagen in Anspruch: die allgemeinen Bestimmungen zum Beitritt weiterer europäischer Staaten (Art. 49 EUV), die Art. 183-187 und 310 EGV zur Assoziierung und Art. 131-134 EGV zur Gemeinsamen (Außen-)Handelspolitik.

Aufgrund der Beitrittsabsichten weiterer Staaten Südeuropas bemühte sich die 1972 eingeführte „Globale Mittelmeerpolitik“ sogleich um vertragsrechtliche Klarstellungen:

- Das Instrument der Assoziationen (Algieri 2002: 69-72) sollte zukünftig für die Regelung der Beziehungen nur zu den europäischen Staaten gewählt werden, die für eine Mitgliedschaft in Betracht kamen (Türkei, Zypern, Malta).
- Dagegen wurden Handels- und Kooperationsabkommen mit allen anderen außereuropäischen Mittelmeer-Drittstaaten (MDS) geschlossen, die nicht EG-Mitglieder werden konnten (Maghreb-, Maschrik-Staaten und Israel), aber zu denen die Gemeinschaft eine „globale Annäherung“ wünschte.
- Um den Aufbau besonderer Beziehungen mit den Mittelmeerländern auch in Einklang mit der Meistbegünstigungsklausel des GATT zu bringen, wurden Freihandelszonen mit den südlichen und Zollunio-

nen mit den nördlichen Mittelmeerstaaten errichtet, die als Ausnahmeregelungen zugelassen sind (Engelhard 1998: 357 f.).

Allerdings hatten sich die hohen Erwartungen in diese Abkommen zur Annäherung an die Gemeinschaft nicht erfüllt (Engelhard 1998: 358; Khader 2003: 74 f.).

Mit der vom Rat 1989 verabschiedeten „Neuen Mittelmeerpolitik“ der EU zur Stabilisierung und Entwicklung des südlichen Mittelmeerraumes und besonders mit der auf der Konferenz von Barcelona (1995) initiierten „Euro-Mediterranen Partnerschaft“ (Barcelona-Prozess) (Europe 2003: 5 f.) wurden neue Kooperationsformen eingeführt. Die Mitgliedstaaten der EU und die meisten südlichen Mittelmeeranrainer kamen überein, dass langfristig nur ein großer gemeinsamer Markt positive Folgen für die Stabilität der gesamten Region haben wird. Es wurde daher eine neue, stärker regionale Nachbarschaftspolitik begründet, um die bilateralen Beziehungen auf eine neue regionale Grundlage von Dialog und Zusammenarbeit zu stellen, die drei Ziele verfolgt:

- Gewährung des politischen Gleichgewichts zwischen Mittelmeer-Drittstaaten und mittel- und osteuropäischen Staaten als den beiden zentralen Einflusszonen für die Sicherheit der Gemeinschaft;
- Schaffung eines wirtschaftlichen Gegengewichts zu den globalen Wirtschaftsblöcken;
- Eindämmung des Niedergangs der südlichen Mittelmeeranrainerstaaten zur Herstellung von Stabilität im Mittelmeerraum und Sicherheit in Europa (Khader 2003: 78).

Mit der Restrukturierung im Jahre 2000 sollten die EU-Programme besser den spezifischen Bedingungen vor Ort angepasst, eine effizientere Verwendung der MEDA-Fonds sichergestellt und die finanzielle Unterstützung von der tatsächlichen Reformleistung abhängig gemacht werden. Der Handelsaustausch zwischen den Partnern sollte stimuliert und die Hilfgelder an die Einhaltung der Menschenrechte gekoppelt werden.

Dem so institutionalisierten Barcelona-Prozess sind eine starke Eurozentriertheit und strukturelle Asymmetrien eigen. Noch während der Ratifikati-

on wurden die Mittelmeerpartner beispielsweise aufgefordert, ihre Rechtsvorschriften an die des EU-Binnenmarkts anzugleichen. Die EU bietet zwar eine Partnerschaft auf Grundlage eines „Dialogs ohne Vorbedingungen“ an, drängt aber zugleich auf eine Transformation der starren Strukturen in den Mittelmeeranrainern nach EU-Standards und verschließt sich einer Öffnung ihres Agrarmarkts bzw. einer Aufstockung der Hilfen für die hoch verschuldete Region (Khader 2003: 81-89). In dieser ungleichen Partnerschaft ist es zweifelhaft, inwieweit es sich die mehrheitlich arabischen Regime im Hinblick auf die wachsende fundamentalistische Opposition überhaupt leisten können, sich den europäischen Interessen unterzuordnen (Engelhard 1998: 360 und Soysa/Zervakis 2002). Der Barcelona-Prozess kann dennoch als Vorbild für eine „verstärkte Zusammenarbeit“ bzw. „Koordination“ zwischen den einzelnen EU-Mitgliedstaaten gelten (Kneipp/Stratenschulte 2003: 8 und Behrendt/Neugart 2002: 307).

b) Die EU-Beziehungen zu Russland

Der Ausgangspunkt für die Beziehungen der EU zu ihren Nachbarn ist nicht immer derselbe. Die Bedeutung Russlands ergibt sich aus seinem geografischen, demografischen, politischen und militärischen Gewicht, dessen Politik aber von Unklarheiten bestimmt ist, die aus seiner Desorientierung resultieren (Mommsen 2002: 671). Einer Stabilisierung dienen neben dem TACIS-Programm seit 1992 Verhandlungen über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, das im Juni 1994 auf Korfu unterzeichnet wurde. Nach den Verwerfungen der Kosovokrise beschloss der Kölner Gipfel 1999 eine „Gemeinsame Strategie der EU“ für Russland, die gemeinsame Positionen und Initiativen auf allen internationalen Foren andachte. Zugleich wird Wert auf die Stärkung von Demokratie und Rechtsstaat gelegt, was auch das Problem ethnischer Minderheitenkonflikte berührt.

In diesem Kontext kommt dem Kompromiss zur Frage des russischen Zugangs zur Exklave Kaliningrad (Königsberg) eine hohe Bedeutung zu, auch wenn sich die Praxis nach 2004 noch bewähren muss (Kortunov 2003).

c) Die Beziehungen zu den westlichen Neuen Unabhängigen Staaten (NUS)

Im Rahmen des TACIS-Programms erhielten die Ukraine, Weißrussland und Moldau Hilfen für den marktwirtschaftlichen Transformationsprozess. Besonders die Ukraine war „gleichzeitig Risiko und Herausforderung für Europa“ (Kempe 2002: 696) – es sei an deren nukleare Waffen aus sowjetischem Erbe erinnert –, das mit über 4 Mrd. Euro in seiner Systemtransformation unterstützt wurde. Hinzu kommen Assoziierungsabkommen (mit der Ukraine seit 1.3.1998) zur Vertiefung des Dialoges. Das Ziel dieser Länder bleibt aber ein Beitritt zur EU, zumal die Osterweiterung 2004 für die Ukraine, ein möglicher Beitritt Rumäniens für die Republik Moldau EU-Außengrenzen schaffen, die zu einer Verstärkung bereits bestehender Asymmetrien führen werden.

Außerordentlich problematisch gestaltet sich das Verhältnis der EU zum spätstalinistischen System Präsident Lukaschenkas in Weißrussland. Die verfassungswidrige Ablösung des gewählten Parlamentes durch eine dem Präsidenten genehme Versammlung 1996/97 und zahlreiche Verstöße gegen Grund- und Menschenrechte brachten einen Stillstand und eine Aussetzung des Partnerschaftsabkommens von 1995 seitens der EU. Höhepunkt der Konfrontation bildete im November 2002 ein Beschluss von 14 OSZE-Staaten, weißrussischen Regierungsvertretern Visa zu verweigern. Die EU steht vor dem Dilemma, die Regierung Lukaschenka zulasten der Bevölkerung zu isolieren oder durch Dialog der Bevölkerung zu Erleichterungen zu verhelfen, ohne dabei auf weißrussische Verstöße gegen grundlegende Wertvorstellungen reagieren zu können.

2. Optionen des Konvents

Nach dem Vorschlag des Konventspräsidenten vom Oktober 2002 wird im ersten Teil unter Titel IX „Die Union und ihre Nachbarn“ der Art. 42 Verfe neu eingeführt. Darin wird unter Vorbehalt formuliert, dass darunter alle Bestimmungen fallen sollen, die „eine besondere Beziehung zwischen der Union und Nachbarstaaten festlegen“. Aus der nachgeordneten Stellung des Art. 42 zu Art. 41, der die institutionelle Vertretung der Union in ihren in-

ternationalen Beziehungen regeln soll, und noch vor Titel IX „Die Zugehörigkeit zur Union“ (Art. 43 VerfE), der die bisherigen Art. 6 Abs. 1 und 49 Abs. 1 EUV zusammenfasst,¹ lässt sich folgern, dass die erweiterte Union an eine Neudefinition ihrer privilegierten Nachbarschaftsbeziehung als Alternative zur Neuaufnahme weiterer Mitglieder in die EU nachdenkt.

Eine inhaltliche Diskussion des betreffenden Vorschlags von Giscard für einen Verfassungsartikel hat in keiner Arbeitsgruppe des Konvents stattgefunden. Lediglich die EU-Kommission hat hierzu in ihrer Mitteilung vom 11.3.2003 (!) die Initiative ergriffen (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001). Danach sollen die neuen Nachbarstaaten, denen keine Beitrittsperspektive mehr eröffnet werden kann, in eine etwas „amorph“ (Smith 2002: 159) anmutende „Zone des Wohlstands und der guten Nachbarschaft – eines Ringes befreundeter Staaten“ integriert werden, „mit denen die EU enge, friedliche und kooperative Beziehungen unterhält“. Hierfür soll diesen neuen Nachbarn langfristig die „Aussicht auf Teilnahme am Binnenmarkt der EU und auf weitere Integration und Liberalisierung zur Förderung der Freizügigkeit und des freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs geboten werden“ (KOM 104: 4). Diese Perspektive soll schrittweise umgesetzt werden im Gegenzug für nachweisbare Fortschritte bei der Umsetzung innerstaatlicher Reformen zur Angleichung ihrer Wirtschaftsgesetzgebung und der Verwirklichung der gemeinsamen Werteordnung der EU.

Das Konventspräsidium schlägt dagegen in der Entwurfsnotiz vom 2. April 2003 zunächst nur einen „lockeren, aber zusammenhängenden Rahmen“ vor, der alle bisher bestehenden vertraglichen Vereinbarungen, die die Union bilateral mit einzelnen Staaten bzw. Staatengruppen bereits eingegangen ist, zusammenführt. Auf diese Weise erkennt die Union erstmals auch normativ die Bedeutung von engen Beziehungen zu ihren geografisch unmittelbar angrenzenden Nachbarn an, ohne dass daraus neue Verpflichtungen abgeleitet werden können (CONV 649/03: 1).

1 Allerdings ist der Artikel nach dem bisherigen Wortlaut zumindest („die Union steht allen Staaten Europas offen“) geografisch weiter gefasst als der bisherige Art. 49 Abs. I EUV.

Das Konventspräsidium setzt in seinem Vorschlag in Art. 42 Abs. 1 VerfE das Ziel „besonderer Beziehungen mit benachbarten Staaten“, um langfristig „ein Gebiet des Wohlstands und der gutnachbarlichen, engen und friedvollen Zusammenarbeit zu institutionalisieren“. Der Kommentar stellt allerdings fest, dass in den bisherigen Verträgen zwar keine vergleichbaren Artikel/Vorkehrungen vorzufinden seien, aber durch den ersten Absatz keine Neuerungen hinzugekommen seien, die nicht schon faktisch bestünden.

Im zweiten Absatz wird dann auf die politischen Instrumente zur Umsetzung der Ziele aus Abs. 1 eingegangen, wobei sogleich in Bezug auf Detailregelungen auf den dritten Teil VerfE verwiesen wird. Der Kommentar gibt freilich unumwunden zu, dass sich diese nicht wesentlich von denen des bestehenden Art. 310 EUV unterscheiden: besondere Assoziierungsabkommen „mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamen Vorgehen und besonderen Verfahren“. Auch die im letzten Satz vorgesehenen „regelmäßigen Konsultationen“ (sog. Konzertierungen) zur Umsetzung der Abkommen entsprechen durchaus dem bisher Üblichen, indem stets Institutionen für eine „strukturierte Beziehung“ geschaffen werden (CONV 649/03: 2).

Die 31 Änderungsvorschläge der Konventsmitglieder auf den Präsidiumsentwurf von Art. 42 VerfE wurden zur besseren Übersicht in drei Gruppen unterteilt:

- Ein Teil der Revisionsvorschläge stellt grundsätzlich die Notwendigkeit der Aufnahme eines solchen Artikels in der Verfassung in Frage bzw. schlägt seine Einfügung zweckmäßigerweise an anderer Stelle vor.
- Ein anderer Teil möchte die Rolle des Europarats und anderer internationaler Organisationen stärker herausgehoben wissen.
- Der letzte Teil schließlich schlägt die Aufnahme eines Hinweises vor, wonach solche Beziehungen von den Grundprinzipien der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte bestimmt werden (CONV 671/03: 2-6).

Allerdings gibt es auch eine Reihe von Änderungsvorschlägen, die sich jeglicher Kategorisierung entziehen. Hierzu gehören u. a.:

- genauere Festlegung des geografischen Geltungsbereichs;
- Bezugnahme auf nationale und ethnische Minderheiten in Art. 42 Abs. 1 VerfE;
- Schaffung „gemeinsamer Einrichtungen“;
- Aufnahme einer Zustimmungsklausel zu Gunsten des Europäischen Parlaments;
- Einfügung des Grundsatzes der Differenzierung für die in Art. 42 Abs. 2 VerfE genannten Länderabkommen (CONV 671/03: 4).

3. Bewertung der Ergebnisse

Es ist ungewöhnlich, einen Titel solchen Inhalts überhaupt in einen Verfassungstext aufzunehmen, wie bereits die oben geschilderten Reaktionen zeigen. Solches gehört eigentlich nicht hierher. Der zwangsläufige Charakter eines Allgemeinplatzes, den die kurze Formulierung aufweist, drückt dies ebenso deutlich aus. Die Betonung von Werten, ausdrücklich noch in den Text aufgenommen, als der Grundlage künftiger europäischer Identität löst starken Widerspruch aus (Böckenförde 2003) und schafft zugleich Unklarheit: Wie kann die Akzeptanz von EU-Vorgaben eingefordert werden, wenn zugleich von einer Reziprozität des Verhältnisses gesprochen wird?

Auch eine Bewertung der politischen Ziele solcher Nachbarschaftspolitik bleibt geteilt. Zum einen strebt man eine „Zone des Wohlstandes und der guten Nachbarschaft“ an, zum anderen werden die Länder dieser Zone bewusst außen vor gehalten, indem ihnen die Möglichkeit der Mitgliedschaft in der EU verwehrt bleibt. Dies wird zu Konflikten führen.

Qualitativ hätte eine Umsetzung der Formulierung des VerfE somit keine Veränderungen in der praktischen Politik zur Folge, die weiterhin an den Interessen der Nationalstaaten innerhalb der EU ausgerichtet bleibt. Die Spielregeln bleiben unverändert.

Georg Michels/Peter Zervakis

Titel IX: Zugehörigkeit zur Union

I. Der Beitritt zur Union¹

1. Ausgangslage und Problemaufriss

Gem. dem in Art. 43 EUV niedergelegten Beitrittswesen der EU ist bisher jeder europäische Staat dann ein potentieller Beitrittskandidat, wenn er die in Art. 6 Abs. 1 EUV genannten Grundsätze achtet. Als ‚europäisch‘ in diesem Sinne gilt insoweit die geografische Zugehörigkeit zum Kontinent. Das Beitrittsverfahren selbst beginnt mit dem (formlosen) Antrag an den Rat und endet mit dessen Beschluss zur Aufnahme eines Neumitglieds nach Anhörung der Kommission sowie der Zustimmung des EP. Dieses Prozedere dient auch dazu, so weit wie möglich Problemen für die Gemeinschaft vorzubeugen, die sich durch die Aufnahme von ‚unqualifizierten‘ Bewerberstaaten ergeben könnten.

Obwohl sich das bisherige Beitrittsprozedere im Großen und Ganzen bewährt hat, lässt bereits die Aufnahme einiger MSOE-Staaten gegenüber den früheren Beitrittsrunden ungleich kompliziertere politikökonomische Implikationen erkennen; die Aufnahme dieser ‚neuen Demokratien‘ bringt insbesondere eine Vielzahl neuer gesellschaftlicher und wirtschaftspolitischer Herausforderungen an die Gemeinschaft mit sich. Um wie viel schwieriger könnte die zukünftige Integration weiterer Bewerberstaaten, beispielsweise solchen von der östlichen Peripherie des Kontinents, zu bewerkstelligen sein.

1 Der Beitritt selbst ist vom Konvent systematisch unter die Rubrik ‚Offenheit der Union‘ in Art 1 Abs. 2 VerfE eingeordnet worden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wird der Beitritt im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Bestimmungen zum Beitrittsverfahren und zum Austritt aus der Union in diesem (IX.) Titel abgehandelt.

2. Optionen des Konvents

2.1. Überlegungen während der Konventsberatungen

Der Konvent stand vor der Alternative, die bisherigen Beitrittsgrundsätze im Wesentlichen in die Verfassung zu übernehmen oder ein neu strukturiertes Beitrittswesen zu schaffen. Die Frage war, ob die Beitrittsbedingungen gem. Art. 49 EUV i.V.m. Art. 6 Abs. 1 EUV ausreichen oder in die Verfassung ergänzende Regelungen eingefügt werden müssten – etwa im Bereich der Werteanforderungen, um den Herausforderungen, die durch die (zukünftige) Aufnahme anderer Bewerberstaaten unter Umständen auf die Gemeinschaft zukommen könnten, adäquat gerecht zu werden.

Weitgehende Einigkeit bestand zunächst im Konvent, neue Mitglieder aufzunehmen, wenn diese die Kopenhagener Kriterien erfüllen; Art. 43 des Vorentwurfs vom 28. Oktober 2002 (CONV 369/02) brachte dies klar zum Ausdruck. Fraglich war jedoch, welche Staaten als ‚europäisch‘ einzustufen sind. Kontrovers diskutiert wurde auch, in welcher Form und in welchem Umfange die Übernahme und Umsetzung des Wertekanons der Union von den Bewerber- und Beitrittsstaaten verlangt werden sollte.

Art. 43 des Vorentwurfs vom 28. Oktober 2002 enthielt insoweit (noch) die Forderung an die (potentiellen) Mitgliedstaaten, „ihre (der Union, d. Verfasser) Werte und Grundrechte strikt zu respektieren und...die Regeln, nach denen die Union funktioniert (zu) akzeptieren“ (CONV 369/02: 5). Die Beitrittskandidaten wurden allerdings nicht besonders angesprochen. Dagegen verlangte der Entwurf des Teil I (Art. 1-16) vom 6. Februar 2003 in Art. 1 Abs. 3 (nur), dass die beitriftswilligen „Völker die gleichen Werte teilen, diese achten und sich verpflichten, sie gemeinsam zu fördern“ (CONV 528/03: 2).

Der Entwurf des Teil I Titel X vom 2. April 2003 wiederholte in Art. 43 Abs. 1 unter der Überschrift „Kriterien für eine Mitgliedschaft in der Union“ wortgetreu Art. I Abs. 3 des Entwurfs vom 6. Februar 2003. Die Anmerkungen in der Anlage II des Entwurfs vom 2. April stellten ergänzend dazu klar, dass:

Titel IX: Zugehörigkeit zur Union

1. jeder europäische Staat die in Art. 43 des damaligen Entwurfs festgelegten Kriterien (Teilen der Werte der Union und Akzeptanz der Verfassung; letzteres ist in Art. 43 S. 2 dieses Entwurfs festgelegt worden) erfüllen muss, bevor er den Beitritt beantragen kann;
2. dass diese Kriterien voll inhaltlich den Vorgaben des Art. 1 Abs. 3 der Verfassung entsprechen (CONV 648/03, S. 6).

Das Beitritts-Verfahren selbst wurde im Teil I, Art. 44 des Verfassungsvorentwurfs vom Oktober 2002 ohne nähere Erläuterung seines Inhalts/Ablaufes benannt. Der Entwurf zu Teil I, Titel X der Verfassung vom Februar 2003 normierte in Art. 44 das „Verfahren für den Beitritt zur Union“. Dessen Regularien entsprechen in weitem Umfange dem in den Verträgen festgelegten Beitrittsprozedere (Art 49 EUV). Neu war lediglich die gleichzeitige Unterrichtung des EP und der nationalen Parlamente über jeden Beitrittsantrag „umgehend, nachdem der Antrag beim Rat gestellt worden ist“ (vgl. CONV 648/03: 6, Anmerkungen).

2.2. Die vom Konvent gewählte Option

Der VerfE vom 20. Juni 2003 griff die systematische Zuordnung des Entwurfs vom 6. Februar 2003 auf und platzierte die Grundbestimmungen des Beitritts in Teil I, Titel I; die entsprechende Regelung des EUV (Art. 49) fand sich erst in dessen Schlussteil wieder. Insofern handelt es sich nicht nur um eine rechtssystematisch-redaktionelle Änderung; vielmehr lässt diese systematische Einordnung den Schluss zu, dass der ‚Beitritt zur Union‘ als zu den Grundlagen der Union zählendes Element angesehen wird und in der Verfassung hervorgehoben werden soll.

Maßgebliche Norm ist nunmehr Art. 1 Abs. 2 VerfE. Wie schon in Art. 43 des Verfassungsvorentwurfes vom Oktober 2002 und im Entwurf des Teil I, Titel X vom Februar 2002 eröffnet er allen europäischen Staaten die Beitrittsoption. Insoweit wurde die geografische Beitrittskomponente des Art. 49 Abs. 1 EUV beibehalten. Gleichgeblieben ist auch die Werteklausel, d.h. die Achtung der Werte der Union als Beitrittsbedingung. Art. 1 Abs. 2 VerfE ist deshalb nur in Verbindung mit Art. 2 VerfE, der die Werte der Union definiert, zu lesen.

Die zweite Bedingung des Art. 1 Abs. 2. VerfE weicht dagegen von den beiden Vorentwürfen ab; sie verpflichtet nunmehr die Mitgliedstaaten, also auch die beitrittswilligen Staaten, diesen Werten „gemeinsam Geltung zu verschaffen“.

Das Beitrittsprozedere selbst findet sich jetzt unter der Überschrift „Kriterien und Verfahren für den Beitritt“ in Teil I, Titel IX, Art. 57 Abs. 2 VerfE (CONV 648/03: 4, Anlage I) und entspricht inhaltlich Art. 44 des Entwurfs von Teil I, Titel X vom April 2003, der inhaltlich mit den Bestimmungen des Art. 49 EUV konform ging.

Insoweit greifen auch für das Verfahren gem. Art. 57 Abs. 2 VerfE die Grundsätze des Art. 49 EUV einschließlich der von der Literatur und der Rechtsprechung vorgenommenen Auslegungen bzw. Normergänzungen. Formal bleibt es neben dem schriftlichen Antragserfordernis bei der Anhörung der Kommission sowie der Zustimmung des EP (mit absoluter Mehrheit) und letztlich dem einstimmigen Aufnahme-Beschluss seitens des Ministerrats.

Ungeklärt ist u.a. jedoch geblieben, ob ein positiver Beschluss des Ministerrats bereits den Beitritt eröffnet (vgl. Grabitz/Hilf-Vedder) oder ob der folgende Beitrittsvertrag (Abkommen) eine zweite, gleichrangige Aufnahmebedingung darstellt (vgl. Fröhlingsdorf 1986). Aus der Formulierung des Art. 57 Abs. 2 VerfE ist zwar eher darauf zu schließen, dass das Abkommen nur noch das „Wie“ des Beitritts regeln soll. Endgültige Klarheit dazu wird aber erst die im Oktober 2003 beginnende EU-Regierungskonferenz bringen.

Die Beitrittsverhandlungen sowie deren Abschluss stellen wie bisher ein einheitliches Vertragswerk mit sämtlichen Aufnahmebedingungen und allen erforderlichen Vertragsanpassungen, insbesondere jener zu den Vorschriften über die Organe, dar (vgl. Much 1972 und Ehlermann 1984). Die Ratifizierungsvorschriften des Beitrittsvertrags wurden ebenfalls aus Art. 49 EUV unverändert übernommen.

Dagegen bedarf die unverzügliche Unterrichtungspflicht des Rats gegenüber dem EP und den mitgliedstaatlichen Parlamenten nach Antragstellung eines Bewerbers noch der rechtlichen Neueinordnung.

II. Austritt aus der Europäischen Union

1. Ausgangslage und Problemaufriss

Bestimmungen über den Austritt oder den Ausschluss eines Unionsstaats finden sich derzeit weder in den Gemeinschaftsverträgen noch im Vertrag über die Europäische Union. Vereinzelt wird daraus gefolgert, dass ein Austritt oder Ausschluss nicht möglich sei.

Das Bundesverfassungsgericht weist in seinem Maastricht-Urteil darauf hin, dass die Unionsstaaten, die „ihre Gebundenheit an den ‚auf unbegrenzte Zeit‘ geschlossenen Unionsvertrag (Art. 51 EUV) mit dem Willen zur langfristigen Mitgliedschaft begründet haben, diese Zugehörigkeit aber letztlich durch einen gegenläufigen Akt auch wieder aufheben könnten“ (BVerfGE 89, 155, 190). Dies ist ohne weiteres möglich, wenn die Unionsstaaten durch einstimmigen Beschluss die Verträge kündigen oder eine Vertragsänderung herbeiführen, durch die ein oder mehrere Staaten aus der Union entlassen werden (Huber, § 5 Rn. 20; Pechstein/Koenig, Rn. 458; Koenig/Haratsch, Rn. 978).

Schwieriger zu beurteilen ist die Situation aber dann, wenn ein Unionsstaat einseitig seinen Austritt durchsetzen möchte. Ein einseitiges Kündigungsrecht erscheint wegen Art. 51 EUV, Art. 312 EGV und Art. 209 EAGV ausgeschlossen (Calliess/Ruffert 2002: Art. 51 EUV Rn. 1; Schwarze, Art. 51 EUV, Rn. 1 f.). Darin ist geregelt, dass der EU-Vertrag sowie die beiden Gemeinschaftsverträge jeweils auf unbegrenzte Zeit gelten. Wenn Art. 49 EUV bestimmt, dass eine Erweiterung der Mitgliedschaft nur einheitlich im Hinblick auf die Union insgesamt und nur aufgrund völkervertragsrechtlicher Zustimmung aller Unionsstaaten möglich ist, kann es im umgekehrten Fall der Kündigung ein einseitiges Lösungsrecht aus dem Unionsverbund grundsätzlich nicht geben (Hailbronner/Klein/Magiera/Müller-Graff, Art. Q EUV Rn. 2). Da sowohl die Gemeinschaftsverträge als auch der Unionsvertrag völkerrechtlicher Natur sind, kann als *ultima ratio* unter besonderen Umständen, die einen Verbleib in der Union als unzumutbar erscheinen lassen, ein einseitiges Beendigungsrecht eines Mitgliedstaates nach den in

der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) niedergelegten Grundsätzen geltend gemacht werden (Huber, § 5 Rn. 21 f.; Pechstein/Koenig, Rdn. 460; Koenig/Haratsch, Rn. 978). Nach Art. 62 WVK können unter strengen Voraussetzungen grundlegende Veränderungen der beim Vertragsschluss gegebenen Umstände Grund für die Beendigung des Vertrags oder den Rücktritt sein (*Wegfall der Geschäftsgrundlage* – „*clausula rebus sic stantibus*“).²

Die Zulässigkeit der Berufung auf diese Klausel im Rahmen des Unionsvertrags erscheint allerdings problematisch, da in der Berufung auf die *clausula* eine missbräuchliche Umgehung des besonderen unionsvertraglichen Revisionsverfahrens (Art. 48 EUV) gesehen werden könnte. So könnten nämlich Unionsstaaten, die eine Vertragsänderung nicht durchsetzen können, an eine einseitige Beendigung ihrer Mitgliedschaft bzw. an eine vorübergehende Suspendierung ihrer vertraglichen Pflichten denken und sich damit ein unstatthafes Druckmittel gegenüber den anderen Vertragsstaaten verschaffen wollen. Da allerdings Art. 7 EUV die Möglichkeit einer Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten vorsieht, die Gemeinschaftsverträge zudem eine Reihe von Schutz- und Notstandsklauseln für den Fall, dass bestimmte vitale Interessen eines Mitgliedstaats berührt sind oder ihm die Erfüllung vertraglicher Pflichten aus wirtschaftlichen Gründen unmöglich wird (z. B. Art. 31 Abs. 3, Art. 59, Art. 95 Abs. 5, Art. 134 Abs. 1 Satz 2 EGV), vorsehen und den Mitgliedstaaten schließlich gegen Vertragsverletzungen durch andere Mitgliedstaaten Rechtsschutz vor dem EuGH gewährt wird (Art. 227 EGV), ist eine Situation, welche die Voraussetzungen eines „Wegfalls der Geschäftsgrundlage“ nach Art. 62 WVK erfüllen könnte, schwer vorstellbar.

2 Nach heute vorherrschender Ansicht handelt es sich bei der *clausula* nicht um stillschweigende Vertragsbedingungen, die im Wege der herkömmlichen Interpretation ermittelt werden könnten. Vielmehr ist aufgrund einer ergänzenden Vertragsauslegung objektiv darauf abzustellen, welche Erwartungen die Parteien vernünftigerweise nach Treu und Glauben unter den gegebenen Umständen mit Blick auf Sinn und Zweck des Vertrags mit dem Vertragsabschluss verbinden durften (Verdross/Simma: 527; Graf Vitzthum: 83).

Titel IX: Zugehörigkeit zur Union

Nach Art. 7 EUV kann der Rat eine Suspendierung von Mitgliedschaftsrechten gegen einen Unionsstaat beschließen, der entgegen seinen Grundpflichten gem. Art. 6 Abs. 1 EUV schwerwiegend und anhaltend das Rechtsstaats- oder das Demokratieprinzip verletzt oder der die zum Schutz der Grund- und Menschenrechte erforderlichen Verfahren nicht gewährleistet (Schorkopf 2000). Bei der Beschlussfassung wird die Stimme des betroffenen Mitgliedstaates nicht berücksichtigt. Stimmenthaltungen durch andere Unionsstaaten verhindern eine einstimmige Beschlussfassung nicht (Art. 7 Abs. 5 EUV). Als qualifizierte Mehrheit gilt derselbe (prozentuale) Anteil der gewogenen Stimmen der betreffenden Mitglieder des Rates, der in Art. 205 Abs. 2 EGV festgelegt ist. Da der Suspendierungsbeschluss nicht auf Vorschlag der Kommission erfolgt, bedarf es im Rat einer sogenannten doppelt qualifizierten Mehrheit.

Materiell-rechtlich setzt Art. 7 EUV eine schwerwiegende und dauerhafte Verletzung eines der in Art. 6 Abs. 1 EUV genannten Homogenitätsgrundsätze durch einen Mitgliedstaat voraus. Die geforderte Schwere der Verletzung ist anzunehmen, wenn die Verwirklichung eines in Art. 6 Abs. 1 EUV genannten Grundsatzes in seinem Kern- oder Wesensgehalt in Frage gestellt wird. Da eine anhaltende Verletzung gefordert wird, vermag eine einmalige oder kurzfristige Homogenitätsverletzung kein Suspendierungsverfahren auszulösen. Der Rat ist bei seiner Suspendierungsentscheidung an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebunden. Zudem sind die möglichen Auswirkungen eines Suspendierungsbeschlusses auf die Rechte und Pflichten natürlicher und juristischer Personen zu berücksichtigen (Art. 7 Abs. 3 UAbs. 1 Satz 2 EUV). Der Rat kann nach Art. 7 Abs. 4 EUV zu einem späteren Zeitpunkt mit qualifizierter Mehrheit beschließen, die getroffenen Sanktionsmaßnahmen abzuändern oder aufzuheben, wenn in der Lage, die zur Verhängung dieser Maßnahmen geführt hat, Änderungen eingetreten sind. Der Vertrag von Nizza hat einen neuen Art. 7 Abs. 1 EUV in den Unionsvertrag eingefügt. Diese Bestimmung ermöglicht Vorfeldmaßnahmen, bevor ein Suspendierungsverfahren eingeleitet wird. Danach kann auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Kommission der Rat mit einer 4/5-Mehrheit seiner Mitglieder nach Zustimmung des Europäischen Parlaments

feststellen, dass die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von in Art. 6 Abs. 1 EUV genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat besteht, und an diesen Mitgliedstaat geeignete Empfehlungen richten. Der Rat hört, bevor er eine solche Feststellung trifft, den betroffenen Mitgliedstaat und kann nach demselben Verfahren unabhängige Persönlichkeiten ersuchen, innerhalb einer angemessenen Frist einen Bericht über die Lage in dem betreffenden Mitgliedstaat vorzulegen.

2. Optionen des Konvents

Art. 59 VerfE sieht vor, dass ein Mitgliedstaat gemäß seinen internen Verfassungsvorschriften beschließen kann, aus der Europäischen Union auszutreten. Folgendes Verfahren ist dabei vorgesehen: Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit, dieser befasst sich dann mit der Mitteilung. Die Union handelt dann auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates 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 dann nach Zustimmung des Europäischen Parlamentes vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit im Namen der Union geschlossen. Dabei nimmt der Vertreter des austretenden Mitgliedstaates gem. Art. 59 Abs. 2 VerfE weder an den entsprechenden Beratungen noch an den Beschlussfassungen des Europäischen Rates oder des Ministerrates teil. Durch den Austritt ist allerdings nicht ausgeschlossen, dass der Staat erneut Mitglied der Union werden kann (Art. 59 Abs. 4 VerfE). Der Eintritt richtet sich dann nach Art. 57 VerfE.

Anders als noch im Vorentwurf eines Verfassungsvertrages vom 28. Oktober 2002 (CONV 369/02) vorgesehen, sind jedoch keine Regelungen hinsichtlich der institutionellen Konsequenzen eines Austritts aus der Union getroffen worden. Dies betrifft schließlich alle Organe und Institutionen der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften, z.B. die Zusammensetzung der Kommission sowie des Gerichtshofs.

Art. 58 VerfE enthält die Regelungen zur Aussetzung der mit der Zugehörigkeit zur Union verbundenen Rechte. Die Regelungen orientieren sich an dem durch den Vertrag von Nizza geänderten Art. 7 EUV.

3. Bewertung der Ergebnisse

Das integrative System der Gemeinschaft zielt darauf ab, an politischem Gewicht zu gewinnen. Insofern ist die Erweiterung des Kreises der Mitgliedstaaten ein gewollter und als natürlich vorausgesetzter Entwicklungsprozess (Dagtoglou 1980). Der Beitritt neuer Staaten ist sozusagen dessen organisches Spiegelbild. Diesem Grundsatz folgend hat der Konvent das Beitrittswesen in der Verfassung gegenüber demjenigen in den Verträgen nahezu unverändert übernommen.

Das bedeutet: Weiterhin kann nur ein ‚Staat‘ i.S.d. Völkerrechts (Soldatos/Vandersanden 1968) Mitglied der EU werden, bei gleichzeitiger intergouvernementaler Beteiligung an GASP und PJZS (König/Haratsch 2003). Umgekehrt ist eine Teilmitgliedschaft (etwa nur im System der GASP) ausgeschlossen (Everling 1992: 1063; Thomas 1994). Das Art. 1 Abs. 1 VerfE keine ausdrückliche räumliche Regelung getroffen hat, ist nicht negativ zu werten. Es bleibt bei der „geografischen Zugehörigkeit zu dem Kontinent Europa“ (Klein 1998) als Beitrittsbedingung. Inwieweit diese Restriktion aber zukünftig tragfähig ist, oder aber sich die Auffassung durchsetzt, dass die Achtung der Werte der Union das Europäisch-Sein bedeutet, wird abzuwarten sein (Cremer-Callies/Ruffert 2001).

Bei der Werteklausel war zwischen der „strikten“ Befolgung und dem lediglichen „Achten“ bzw. „Fördern“ nur die Verpflichtung zum „Geltungs-Verschaffen“ kompromissfähig.

Die Einbeziehung der parlamentarischen Ebenen schon zu Beginn eines Beitrittsverfahrens ist positiv zu bewerten. Auch wenn diese nur informativ erfolgt, dient das der demokratischen Legitimation des Handelns der EU-Organen.

Daniela Beer/Andreas Haratsch/Hubert Iral

Abkürzungen

Abs.	– Absatz
Art.	– Artikel
AöR	– Archiv des Öffentlichen Rechts
BSP	– Bruttosozialprodukt
BVerfG	– Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	– Bundesverfassungsgerichtsentscheidung
CONV	– Dokumente des Verfassungskonvents von Laeken
DVBl	– Deutsches Verwaltungsblatt
EAG	– Europäische Atomgemeinschaft
EG	– Europäische Gemeinschaft
EGMR	– Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	– Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	– Europäische Menschenrechtskonvention
EP	– Europäisches Parlament
EuG	– Gerichtshof Erster Instanz
EuGH	– Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	– Europäische Grundrechtezeitschrift
EUR	– Europarecht
EUV	– Vertrag über die Europäische Union
FS	– Festschrift
GASP	– Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	– General Agreement on Tariffs and Trade
GRCh.	– Grundrechtecharta
GSVP	– Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Abkürzungen, Dokumente, Literatur

IPG	– Internationale Politik und Gesellschaft
JZ	– Juristenzeitung
MDS	– Mittelmeer-Drittstaaten
MEI	– Monitoring European Integration
MSOE	– Mittel-/Südosteuropäische Staaten
NJW	– Neue Juristische Wochenschrift
NUS	– Neue Unabhängige Staaten
OSZE	– Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PJZS	– Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit
PSK	– Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
Rn.	– Randnummer
RFSR	– Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
RGRE	– Rat der Gemeinden und Regionen Europas
VerfE	– Verfassungsentwurf
VZ	– Verstärkte Zusammenarbeit
WVK	– Wiener Vertragsrechtskonvention
ZPol	– Zeitschrift für Politikwissenschaft

Dokumente

Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (2002): Dokument Nummer C 325, vom 24.12.2002, S.140-146.

CONV 47/02: Europäischer Konvent, Konventspräsidium: Vermerk betreffend die Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten – gegenwärtiges System, Problemstellung und zu prüfende Optionen, 2002.

CONV 162/02: Europäischer Konvent: „Die Rechtsakte: das derzeitige System“, 2002.

CONV 216/02: Europäischer Konvent: „Die Rechtssetzungsverfahren (einschließlich Haushaltsverfahren: „Das derzeitige System“), 2002.

CONV 271/02: Europäischer Konvent: Mandat der Gruppe IX „Vereinfachung der Rechtssetzungsverfahren und Rechtsakte, 2002.

CONV 341/02: Europäischer Konvent: Kurzniederschrift über die Sitzung der Arbeitsgruppe IX „Vereinfachung“, vom 2. Oktober 2002.

CONV 354/02: Europäischer Konvent: Schlussbericht der Gruppe II („Einbeziehung der Charta/Beitritt zur EMRK“), 2002.

CONV 369/02: Europäischer Konvent: Vorentwurf des Verfassungsvertrags, vom 26. Oktober 2002.

CONV 402/02: Europäischer Konvent: Beitrag von Herrn *Hannes Farnleitner*, Mitglied des Konvents, und von Herrn *Reinhard Rack*, stellvertretendes Mitglied des Konvents: „Erleichterung von Individualklagen vor dem Europäischen Gerichtshof und dem Gericht erster Instanz“, CONTRIBUT 141, vom 14.12.2002.

CONV 424/02: Europäischer Konvent: Schlussbericht der Arbeitsgruppe IX „Vereinfachung“, 2002.

CONV 459/02: Europäischer Konvent: Schlussbericht der Gruppe VII, ‚Außenpolitisches Handeln‘, vom 16. Dezember 2002.

- CONV 461/02*: Europäischer Konvent: Schlussbericht der Gruppe VIII, ‚Verteidigung‘, vom 16. Dezember 2002.
- CONV 528/03*: Europäischer Konvent: Teil I der Verfassung, Entwurf der Artikel 1 bis 16 des Verfassungsvertrags, vom 6. Februar 2003.
- CONV 614/03*: Europäischer Konvent: Übermittlungsvermerk: ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘, Entwurf des Artikel 31 des Teil I, Entwurf von Artikeln des Teil II, 2003.
- CONV 648/03*: Europäischer Konvent: Vermerk, Titel X: Die Zugehörigkeit zur Union, vom 2. April 2003.
- CONV 649/03*: Europäischer Konvent: Notiz vom 2. April 2003.
- CONV 650/03*: Europäischer Konvent: Teil I der Verfassung, Titel VI: Das demokratische Leben der Union, vom 2. April 2003.
- CONV 671/03*: Europäischer Konvent: Übermittlungsvermerk vom 14. April 2003.
- CONV 679/03*: Europäischer Konvent: Abschlussbericht des Arbeitskreises „Haushaltsverfahren“, vom 14. April 2003.
- CONV 691/03*: Europäischer Konvent: Entwurf von Artikeln für Titel IV des Teil I der Verfassung, vom 23.4.2003.
- CONV 707/03*: Europäischer Konvent, Übersicht über die Änderungsanträge zu den einzelnen Kapiteln, 2003.
- CONV 723/03*: Europäischer Konvent: Übermittlungsvermerk, ‚Die verstärkte Zusammenarbeit‘, Artikel 32 b in Teil I, Titel V; Artikel I –P in Teil II der Verfassung vom 14. Mai 2003.
- CONV 730/03*: Europäischer Konvent: Abschlussbericht des Arbeitskreises „Eigenmittel“, vom 8. Mai 2003.
- CONV 820/03*: Europäischer Konvent: Verfassungsentwurf, „Text von Teil I und Teil II der Verfassung“; dem Europäischen Rat am 20. Juni 2003 in Thessaloniki vorgelegt.
- CONV 850/03*: Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa; vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren am 13. Juni und

10. Juli 2003 angenommen, dem Präsidenten des Europäischen Rates am 18. Juli 2003 in Rom überreicht.

EUROCITIES (2002): EUROCITIES Mayors' declaration“, Barcelona, 29.11.2002.

Europäischer Rat (2001): Schlussfolgerungen des Vorsitzes: Europäischer Rat von Laeken, 14. – 15. Dezember 2001.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Europe and the Mediterranean: Towards a Closer Partnership. An Overview over the Barcelona-Process in 2002, Luxembourg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2003): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, Brüssel (KOM 104).

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): Überblick über den Vertrag von Nizza; Dokument Nummer: SEC (2001) 99.

RGRE (2002): Positionspapier v. Juli 2002 an die Mitglieder der Gruppe I „Subsidiaritätsprinzip“, Dokument Nummer: WGI-WD14.

Literatur

- Alber, Sigbert/Widmaier, Ulrich* (2000): Die EU-Charta der Grundrechte und ihre Auswirkungen auf die Rechtsprechung, in: *EuGRZ* 2000, S. 497 ff.
- Algieri, Franco* (2002): Assoziierungs- und Kooperationspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, 8. Auflage, Bonn 2002, S. 69-72.
- Behrendt, Sven/Neugart, Felix* (2002): Mittelmeerpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, 8. Auflage, Bonn, S. 306-308.
- Bijsterveld, Sophie C. van* (1999): Grundrechte in der EU: Über Ideale und Wertvorstellungen, in *FS für Martin Heckel 1999*, S. 707 ff.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang* (2003): Grundlagen europäischer Solidarität, in: *FAZ* vom 20.06.2003, S. 8.
- Bordachev, Timofei V.* (2001): The Russian Challenge for the EU: Direct Neighbourhood and Security Issues, in: *Kempe, Iris* (Hrsg.): *Beyond EU-Enlargement, Vol.1: The Agenda of Direct Neighbourhood for Eastern Europe*, Gütersloh, S. 47-64.
- Callies, Christian* (1999): *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip in der EU*, 2. Aufl., Baden-Baden.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.) (2002): *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Aufl., Neuwied.
- CEPR* (1995): *Flexible Integration: towards a More Effective and Democratic Europe*, *Monitoring European Integration*, MEI 6.
- Cremer, Hans-Joachim* (2002): Art. 24 EUV, in: *Callies, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.): *Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EUV/EGV)*, 2.Aufl., Neuwied.

- Carnero Gonzalez, Carlos* (2001): Bericht an das Europäische Parlament über die Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union, 21. November 2001, A5-0409/2001.
- Curtin, Deirdre* (1993): The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces, in: *Common Market Law Review* 30, S. 17 ff.
- Dagtolou, Prodromos* (1980): Die Süderweiterung der Europäischen Gemeinschaft - der Beitritt Griechenlands, in: *EuR* 15(1), S. 1 ff.
- Decker, Frank* (2002): Institutionelle Entwicklungspfade im europäischen Integrationsprozess, in: *ZPol.* 12 (2), S. 611- 636.
- Devuyt, Youri* (2003) *The European Union at the Crossroads*, 2. Aufl., Brussels.
- Ehlermann, Claus-Dieter* (1984): Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft, Rechtsprobleme der Erweiterung, der Mitgliedschaft und der Verkleinerung, in: *EuR* 19 (2), S. 113 ff.
- Engelhard, Karl* (1998): Mittelmeerpolitik, in: Mickel, Wolfgang (Hrsg.): *Handlexikon der Europäischen Union*, 2. Auflage, Köln, S. 356-360.
- Everling, Ulrich* (1992): Reflection on the Structure of the European Union, in: *Common Market Law Review* 29 (2), S. 1053-1077.
- European Economic Advisory Group* (2003): Rethinking Subsidiarity in the EU: Economic Principles, in *Report on the European Economy 2003*, EEAG Report, Ces-Ifo Institute, S. 76-97.
- Financial Times* (2003): Convention closes with plea for tax harmony, in: *Financial Times* vom 10. Juli 2003, S. 2.
- Fritzler, Marc/Unser, Günther* (1998): *Die Europäische Union*, Bonn.
- Fröhlingsdorf, Josef* (1986): Aspekte des Vertrages über den EG-Beitritt Spaniens, in: *Recht der Internationalen Wirtschaft, Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters*, 32. Jg., Heft 2, S. 100 ff.

- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard* (2003): Das Recht der Europäischen Union, Kommentar, Bd. I, Loseblattsammlung (20. Ergänzungslieferung), München.
- Hailbronner, Kay/Klein, Eckart/Magiera, Siegfried/Müller-Graff, Peter-Christian* (1998): Handkommentar zum Vertrag über die Europäische Union (EU-EG), Loseblattsammlung (7. Ergänzungslieferung), Köln, Berlin, Bonn, München.
- Hänsch, Klaus* (1986) Europäische Integration und parlamentarische Demokratie, Europa-Archiv, S. 199 ff.
- Hix, Simon* (1999): Redistributive Policies, in: The Political System of the European Union, Palgrave, Hampshire and New York, S. 241-277.
- Höreth, Marcus* (1999): Die Europäische Union im Legitimationstrilemma. Zur Rechtfertigung des Regierens jenseits der Staatlichkeit, Baden-Baden.
- Höreth, Marcus* (2003): From Arguing to Bargaining Again: The Convention Method and its Limits, in: IPG 1/2003, S. 185-190.
- Huber, Peter M.* (2002): Recht der Europäischen Integration, 2. Auflage, München.
- Iral, Hubert* (2003): Between Forces of Inertia and Progress: Co-decision in EU-Legislation, ZEI-Discussion Paper C 119, Bonn.
- Kempe, Iris* (2002): Die Europäische Union und die Ukraine, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch, Bonn, S.688-699.
- Khader, Bichara* (2003): Die Europa-Mittelmeer-Partnerschaft: Der Barcelona-Prozess: Eine Synthese der Problematik, in: Kneipp, Danuta/Stratenschulte, Eckart D. (Hrsg.): Staatenkooperation in der EU und darüber hinaus, Opladen, S. 71-93.
- Kielmansegg, Peter Graf* (1996): Integration und Demokratie, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate: Europäische Integration, Opladen, S. 11-40.
- Klein, Eckart* (1998): EUV, Art. O, in: Hailbronner, Kay/Klein, Eckart/Magiera, Siegfried/Müller-Graff, Peter-Christian (1998): Handkom-

mentar zum Vertrag über die Europäische Union (EU-EG), Loseblattsammlung (7. Ergänzungslieferung), Köln et al.

Kneipp, Danuta/Stratenschulte, Eckart D. (2003): Regionale Kooperation in Europa – eine Einleitung, in: diess. (Hrsg.): Staatenkooperation in der EU und darüber hinaus, Opladen.

Koenig, Christian/Haratsch, Andreas (2003): Europarecht, 4. Aufl., Tübingen.

Koenig, Christian/Lorz, Ralph-Alexander (2003): Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, in: JZ 58 (3), S. 167 ff.

Kokott, Juliane (1996): Der Grundrechtsschutz im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: AöR 121, S. 599 ff.

Kortunov, Sergey (2003): Kaliningrad and Russia – Europe Partnership, in: International Affairs 49, S. 111-131.

Kühnhardt, Ludger: Constituting Europe. Identity, institution-building and the search for a global role, Baden-Baden 2003.

Laffan, Brigid/Shackleton, Michael (2000): The Budget: Who gets What, When and How, in: Wallace, Helen and Wallace, William (Hrsg.): Policy Making in the European Union, 4. Auflage, Oxford.

Läufer, Thomas (1994): Vertrag über die Europäische Union – Europäische Gemeinschaft, Bonn.

Lord, Christopher/Beetham, David (2001): Legitimizing the EU: Is there a 'Post-parliamentary Basis' for its Legitimation?, in: Journal of Common Market Studies 39 (3), S. 443-462.

Lübbe, Hermann (1994): Abschied vom Superstaat: Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben, Berlin.

Mommsen, Margareta (2002): Die Europäische Union und Rußland, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Europa-Handbuch, Bonn 2002, S. 671-687.

Much, Walter (1972): Rechtliche Grundfragen der Europäischen Gemeinschaften, in: EuR 36 (5), S. 324 ff.

- Mundschenk, Susanne/von Hagen, Jürgen* (2002): The Functioning of Economic Policy Coordination in Europe, in: Sapir, A. und Buti, M. (Hrsg.): EMU and Economic Policy in Europe: The Challenge of the Early Years, London: Edward Elgar Publishing.
- Pechstein, Matthias/Koenig, Christian* (2000): Die Europäische Union, Die Verträge von Maastricht und Amsterdam, 3. Aufl., Tübingen.
- Pernice, Ingolf* (1990): Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz – Grundlagen, Bestand und Perspektiven, in: NJW 43 (39), S. 2409 ff.
- Pescatore, Pierre* (1979): Bestand und Bedeutung der Grundrechte im Recht der Europäischen Gemeinschaften, in: EuR 14 (1), S. 1 ff.
- Pierson, Paul.* (2000): Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, in: American Political Science Review 94, S. 251-267.
- Popper, Karl* (1962): The Open Society and its Enemies. London.
- Rengeling, Hans-Werner* (1982): Der Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft und die Überprüfung der Gesetzgeber, in: DVBl. 97 (3), S. 140 ff.
- Rhein, Eberhard* (1999): Europa und der Mittelmeerraum, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Europa-Handbuch, Bonn, S. 691-709.
- Schiller, Theo/Mittendorf, Volker* (Hrsg.) (2002): Direkte Demokratie. Forschung und Perspektiven, Wiesbaden.
- Schorkopf, Frank* (2000): Die Untätigkeit des Rates der Europäischen Union im Gesetzgebungsverfahren, in: EuR 39 (3), S. 365 ff.
- Schröder, Meinhard* (2002): Wirkungen der Grundrechtecharta in der europäischen Rechtsordnung, in: JZ 57 (18), S. 849 ff.
- Schüttemeyer, Suzanne S.* (1979): Funktionsverluste des Bundestages durch die europäische Integration?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2, S. 261 ff.
- Schwarze, Jürgen* (Hrsg.) (2000): EU-Kommentar, 1. Aufl., Baden-Baden.
- Schwarze, Jürgen* (1983): Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen, in: EuR 18 (1), S. 1 ff.

- Schwarze, Jürgen* (1996): Probleme des europäischen Grundrechtsschutzes, in: FS für Deringer, München, S. 160 ff.
- Smith, Hazel* (2002): *European Foreign Policy. What it is and what it does*, London.
- Soldatos, Panayatiis/Vandersanden, Georges* (1969) : L'admission dans la Communauté économique européenne. Essai d'interprétation juridique, in: Cahiers Droit Européenne, S. 674 ff.
- de Soysa, Indra/Zervakis, Peter* (Hrsg.) (2002): *Does Culture Matter? The Relevance of Culture in Politics and Governance in the Euro-Mediterranean Zone*, ZEI Discussion Paper C 111, Bonn.
- Streinz, Rudolf* (2001): *Europarecht*, 5. Aufl., Heidelberg.
- Thomas, Jürgen* (1994): *Die Gemeinsame Europäische Außen- und Sicherheitspolitik*, Baden-Baden.
- Verdross, Alfred/Simma, Bruno* (1984): *Universelles Völkerrecht*, 3. Aufl., Baden-Baden.
- Graf Vitzthum, Wolfgang* (Hrsg.) (1997): *Völkerrecht*, München.
- Weber, Albrecht* (1989): Die Grundrechte im Integrationsprozess der Gemeinschaft in vergleichender Perspektive, in: JZ 44 (21), S. 965 ff.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang* (Hrsg.) (2002): *Europa von A-Z*, Bonn.
- Wuermeling, Joachim Johannes* (2003): Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrages. Erster Bericht zu den Ergebnissen des EU-Verfassungskonvents, Brüssel, 13.6.2003.
- Zervakis, Peter A./ Cullen, Peter J.* (2002): *The Post-Nice Process: Towards a European Constitution?*, Baden-Baden.

ZEI DISCUSSION PAPER: Bisher erschienen / Already published:

- C 1 (1998) Frank Ronge (Hrsg.)
Die baltischen Staaten auf dem Weg in die Europäische Union
- C 2 (1998) Gabor Erdödy
Die Problematik der europäischen Orientierung Ungarns
- C 3 (1998) Stephan Kux
Zwischen Isolation und autonomer Anpassung: Die Schweiz im integrationspolitischen Abseits?
- C 4 (1998) Guido Lenzi
The WEU between NATO and EU
- C 5 (1998) Andreas Beierwaltes
Sprachenvielfalt in der EU – Grenze einer Demokratisierung Europas?
- C 6 (1998) Jerzy Buzek
Poland's Future in a United Europe
- C 7 (1998) Doug Henderson
The British Presidency of the EU and British European Policy
- C 8 (1998) Simon Upton
Europe and Globalisation on the Threshold of the 21st Century.
A New Zealand Perspective
- C 9 (1998) Thanos Veremis
Greece, the Balkans and the European Union
- C 10 (1998) Zoran Djindjic
Serbiens Zukunft in Europa
- C 11 (1998) Marcus Höreth
The Trilemma of Legitimacy. Multilevel Governance in the EU and the Problem of Democracy
- C 12 (1998) Saadollah Ghaussy
Japan and the European Union
- C 13 (1998) Walter Schweidler
Bioethische Konflikte und ihre politische Regelung in Europa
- C 14 (1998) Wolfgang Ischinger
Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach Amsterdam
- C 15 (1998) Kant K. Bhargava
EU – SAARC: Comparisons and Prospects of Cooperation
- C 16 (1998) Anthony J. Nicholls
Die deutsch-britischen Beziehungen: Ein hoffnungsloser Fall?
- C 17 (1998) Nikolaj Petersen
The Danish Referendum on the Treaty of Amsterdam
- C 18 (1998) Aschot L. Manutscharjan
Der Konflikt um Berg-Karabach: Grundproblematik und Lösungsperspektiven
- C 19 (1998) Stefan Fröhlich
Der Ausbau der europäischen Verteidigungsidentität zwischen WEU und NATO
- C 20 (1998) Tönis Lukas
Estland auf dem Weg aus der totalitären Vergangenheit zurück nach Europa
- C 21 (1998) Wim F. van Eekelen
Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU
- C 22 (1998) Ludger Kühnhardt
Europa in den Kräftefeldern des 21. Jahrhunderts.
- C 23 (1998) Marco Bifulco
In Search of an Identity for Europe
- C 24 (1998) Zbigniew Czachór
Ist Polen reif für die Europäische Union?
- C 25 (1998) Avi Primor
Der Friedensprozeß im Nahen Osten und die Rolle der Europäischen Union
- C 26 (1998) Igor Leshoukov
Beyond Satisfaction: Russia's Perspectives on European Integration
- C 27 (1998) Dirk Rohtus
Die belgische „Nationalitätenfrage“ als Herausforderung für Europa

- C 28 (1998) Jürgen Rüttgers
Europa – Erbe und Auftrag
- C 29 (1999) Murat T. Laumulin
Die EU als Modell für die zentralasiatische Integration?
- C 30 (1999) Valdas Adamkus
Europe as Unfinished Business: The Role of Lithuania
in the 21st Century's Continent
- C 31 (1999) Ivo Samson
Der widerspruchsvolle Weg der Slowakei in die EU.
- C 32 (1999) Rudolf Hrbek / Jean-Paul Picaper / Arto Mansala
Deutschland und Europa. Positionen, Perzeptionen, Perspektiven
- C 33 (1999) Dietrich von Kyaw
Prioritäten der deutschen EU-Präsidentschaft unter Berücksichtigung des
Europäischen Rates in Wien
- C 34 (1999) Hagen Schulze
Die Identität Europas und die Wiederkehr der Antike
- C 35 (1999) Günter Verheugen
Germany and the EU Council Presidency
- C 36 (1999) Friedbert Pflüger
Europas globale Verantwortung – Die Selbstbehauptung der alten Welt
- C 37 (1999) José María Gil-Robles
Der Vertrag von Amsterdam: Herausforderung für die Europäische Union
- C 38 (1999) Peter Wittschorek
Präsidentenwahlen in Kasachstan 1999
- C 39 (1999) Anatolij Ponomarenko
Die europäische Orientierung der Ukraine
- C 40 (1999) Eduard Kukan
The Slovak Republic on its Way into the European Union
- C 41 (1999) Ludger Kühnhardt
Europa auf der Suche nach einer neuen geistigen Gestalt
- C 42 (1999) Simon Green
Ausländer, Einbürgerung und Integration: Zukunftsperspektive der
europäischen Unionsbürgerschaft?
- C 43 (1999) Ljerka Mintas Hodak
Activities of the Government of the Republic of Croatia in the Process of
European Integration
- C 44 (1999) Wolfgang Schäuble
Unsere Verantwortung für Europa
- C 45 (1999) Eric Richard Staal
European Monetary Union: The German Political-Economic Trilemma
- C 46 (1999) Marek J. Siemek
Demokratie und Philosophie
- C 47 (1999) Ioannis Kasoulides
Cyprus and its Accession to the European Union
- C 48 (1999) Wolfgang Clement
Perspektiven nordrhein-westfälischer Europapolitik
- C 49 (1999) Volker Steinkamp
Die Europa-Debatte deutscher und französischer Intellektueller nach dem
Ersten Weltkrieg
- C 50 (1999) Daniel Tarschys
50 Jahre Europarat
- C 51 (1999) Marcin Zaborowski
Poland, Germany and EU Enlargement
- C 52 (1999) Romain Kirt
Kleinstaat und Nationalstaat im Zeitalter der Globalisierung
- C 53 (1999) Ludger Kühnhardt
Die Zukunft des europäischen Einigungsgedankens

- C 54 (1999) Lothar Rühl
Conditions and options for an autonomous „Common European Policy on Security and Defence“ in and by the European Union in the post-Amsterdam perspective opened at Cologne in June 1999
- C 55 (1999) Marcus Wenig (Hrsg.)
Möglichkeiten einer engeren Zusammenarbeit in Europa am Beispiel Deutschland - Slowakei
- C 56 (1999) Rafael Biermann
The Stability Pact for South Eastern Europe - potential, problems and perspectives
- C 57 (1999) Eva Slivková
Slovakia's Response on the Regular Report from the European Commission on Progress towards Accession
- C 58 (1999) Marcus Wenig (Ed.)
A Pledge for an Early Opening of EU-Accession Negotiations
- C 59 (1999) Ivo Sanader
Croatia's Course of Action to Achieve EU Membership
- C 60 (2000) Ludger Kühnhardt
Europas Identität und die Kraft des Christentums
- C 61 (2000) Kai Hafez
The West and Islam in the Mass Media
- C 62 (2000) Sylvie Goulard
Französische Europapolitik und öffentliche Debatte in Frankreich
- C 63 (2000) Elizabeth Meehan
Citizenship and the European Union
- C 64 (2000) Günter Joetze
The European Security Landscape after Kosovo
- C 65 (2000) Lutz Rathenow
Vom DDR-Bürger zum EU-Bürger
- C 66 (2000) Panos Kazakos
Stabilisierung ohne Reform
- C 67 (2000) Marten van Heuven
Where will NATO be ten years from now ?
- C 68 (2000) Carlo Masala
Die Euro-Mediterrane Partnerschaft
- C 69 (2000) Weltachsen 2000/World Axes 2000. A documentation
- C 70 (2000) Gert Maichel
Mittel-/Osteuropa: Warum engagieren sich deutsche Unternehmen?
- C 71 (2000) Marcus Wenig (Hrsg.)
Die Bürgergesellschaft als ein Motor der europäischen Integration
- C 72 (2000) Ludger Kühnhardt/Henri Ménudier/Janusz Reiter
Das Weimarer Dreieck
- C 73 (2000) Ramiro Xavier Vera-Fluixa
Regionalbildungsansätze in Lateinamerika und ihr Vergleich mit der Europäischen Union
- C 74 (2000) Xuewu Gu (Hrsg.)
Europa und Asien: Chancen für einen interkulturellen Dialog?
- C 75 (2000) Stephen C. Calleya
Is the Barcelona Process working?
- C 76 (2000) Ákos Kengyel
The EU's Regional Policy and its extension to the new members
- C 77 (2000) Gudmundur H. Frimannsson
Civic Education in Europe: Some General Principles
- C 78 (2000) Marcus Höreth
Stille Revolution im Namen des Rechts?
- C 79 (2000) Franz-Joseph Meiers
Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität (ESVI) oder Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP)?

- C 80 (2000) Gennady Fedorov
Kaliningrad Alternatives Today
- C 81 (2001) Ann Mettler
From Junior Partner to Global Player: The New Transatlantic Agenda and Joint Action Plan
- C 82 (2001) Emil Minchev
Southeastern Europe at the beginning of the 21st century
- C 83 (2001) Lothar Rühl
Structures, possibilities and limits of European crisis reaction forces for conflict prevention and resolution
- C 84 (2001) Viviane Reding
Die Rolle der EG bei der Entwicklung Europas von der Industriegesellschaft zur Wissens- und Informationsgesellschaft
- C 85 (2001) Ludger Kühnhardt
Towards Europe 2007. Identity, Institution–Building and the Constitution of Europe
- C 86 (2001) Janusz Bugajski
Facing the Future: The Balkans to the Year 2010
- C 87 (2001) Frank Ronge / Susannah Simon (eds.)
Multiculturalism and Ethnic Minorities in Europe
- C 88 (2001) Ralf Elm
Notwendigkeit, Aufgaben und Ansätze einer interkulturellen Philosophie
- C 89 (2001) Tapio Raunio / Matti Wiberg
The Big Leap to the West: The Impact of EU on the Finnish Political System
- C 90 (2001) Valérie Guérin-Sendelbach (Hrsg.)
Interkulturelle Kommunikation in der deutsch-französischen Wirtschaftskooperation
- C 91 (2001) Jörg Monar
EU Justice and Home Affairs and the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies
- C 92 (2001) Michael Gehler
Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich
- C 93 (2001) Georg Michels
Europa im Kopf – Von Bildern, Klischees und Konflikten
- C 94 (2001) Marcus Höreth
The European Commission's White Paper Governance: A 'Tool-Kit' for closing the legitimacy gap of EU policymaking?
- C 95 (2001) Jürgen Rüländ
ASEAN and the European Union: A Bumpy Interregional Relationship
- C 96 (2001) Bo Bjurulf
How did Sweden Manage the European Union?
- C 97 (2001) Biomedizin und Menschenwürde.
Stellungnahmen von Ulrich Eibach, Santiago Ewig, Sabina Laetitia Kowalewski, Volker Herzog, Gerhard Höver, Thomas Sören Hoffmann und Ludger Kühnhardt
- C 98 (2002) Lutz Käppel
Das Modernitätspotential der alten Sprachen und ihre Bedeutung für die Identität Europas
- C 99 (2002) Vaira Vike-Freiberga
Republik Lettland und das Land Nordrhein-Westfalen – Partner in einem vereinten Europa
- C 100 (2002) Janusz Musial
Periodische Arbeitsmigration aus Polen (Raum Opoln) nach Deutschland. Ein Testfall für die Erwerbswanderungen nach der Osterweiterung?
- C 101 (2002) Felix Maier (Hrsg.)
Managing asymmetric interdependencies within the Euro-Mediterranean Partnership.
- C 102 (2002) Hendrik Vos
The Belgian Presidency and the post-Nice process after Laeken
- C 103 (2002) Helmut Kohl
Der EURO und die Zukunft Europas

- C 104 (2002) Ludger Kühnhardt
The Lakes of Europe
- C 105 (2002) Katharina von Schnurbein
Der tschechische EU-Beitritt: Politischer Prozeß wider die öffentliche Meinung
- C 106 (2002) Andrew Dennison
Shades of Multilateralism. U.S. Perspectives on Europe's Role in the War on Terrorism
- C 107 (2002) Boris Hajoš et.al.
The Future of the European Integration Process: Ideas and Concepts of Candidate Countries
- C 108 (2002) Hans von der Groeben
Europäische Integration aus historischer Erfahrung. Ein Zeitzeugengespräch mit Michael Gehler
- C 109 (2002) Emil Mintchev /Klaus Bünger
A Sustained Economic Revival in Kosovo. Need for a Liberal Concept
- C 110 (2002) Michael Lochmann
Die Türkei im Spannungsfeld zwischen Schwarzmeer-Kooperation und Europäischer Union
- C 111 (2002) Indra de Soysa / Peter Zervakis (eds.)
Does Culture Matter? The Relevance of Culture in Politics and Governance in the Euro-Mediterranean Zone
- C 112 (2002) José Manuel Martínez Sierra
The Spanish Presidency. Buying more than it can choose?
- C 113 (2002) Winfried Loth
Europäische Identität in historischer Perspektive
- C 114 (2002) Hansjörg Eiff
Serbien – zwei Jahre nach Milosevics Sturz
- C 115 (2002) Peter Doyle
Ireland and the Nice Treaty
- C 116 (2002) Stefan Fröhlich
Das Projekt der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP): Entwicklungen und Perspektiven
- C 117 (2003) Ludger Kühnhardt
Welche Grenzen setzt die Globalisierung der europäischen Integration?
- C 118 (2003) Franz-Josef Meiers (Hrsg.)
Die Auswirkungen des 11. September 2001 auf die transatlantischen Beziehungen
- C 119 (2003) Hubert Iral
Between Forces of Inertia and Progress: Co-decision in EU-Legislation
- C 120 (2003) Carlo Masala (ed.)
September 11 and the Future of the Euro-Mediterranean Cooperation
- C 121 (2003) Marcus Höreth
When Dreams Come True: The Role Of Powerful Regions In Future Europe
- C 122 (2003) Glen Camp
The End of the Cold War and US-EU-Relations
- C 123 (2003) Finn Laursen / Berenice L. Laursen
The Danish Presidency 2002: Completing the Circle from Copenhagen to Copenhagen
- C 124 (2003) ZEI (Hrsg.)
Der Verfassungsentwurf des EU-Konvents. Bewertung der Strukturentscheidungen
- C 125 (2003) Hans-Christian Maner
Multiple Identitäten – Der Blick des orthodoxen Südosteuropa auf „Europa“

Das **Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)** wurde 1995 als selbständig arbeitende, interdisziplinäre Forschungseinrichtung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn gegründet. In Forschung, Lehre und Politikberatung sowie im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis beteiligt sich das ZEI an der Lösung bisher unbewältigter Probleme der europäischen Einigung und der Gestaltung der Rolle Europas in der Welt. Weitere Informationen finden Sie auf unserer Homepage im Internet: <http://www.zei.de>.

ZEI – DISCUSSION PAPERS richten sich mit ihren von Wissenschaftlern und politischen Akteuren verfaßten Beiträgen an Wissenschaft, Politik und Publizistik. Jeder Beitrag unterliegt einem internen Auswahlverfahren und einer externen Begutachtung. Gleichwohl gibt er die persönliche Meinung der Autoren wieder. Die Beiträge fassen häufig Ergebnisse aus laufenden Forschungsprojekten zusammen. Die aktuelle Liste finden Sie auf unserer Homepage: <http://www.ZEI.de>.

The **Center for European Integration Studies (ZEI)** was established in 1995 as an independent, interdisciplinary research institute at the University of Bonn. With research, teaching and political consultancy ZEI takes part in an intensive dialogue between scholarship and society in contributing to the resolution of problems of European integration and the development of Europe's global role. For further information, see: <http://www.zei.de>.

ZEI – DISCUSSION PAPERS are intended to stimulate discussion among researchers, practitioners and policy makers on current and emerging issues of European integration and Europe's global role. Each paper has been exposed to an internal discussion within the Center for European Integration Studies (ZEI) and an external peer review. The papers mostly reflect work in progress. For a current list, see the center's homepage: <http://www.ZEI.de>.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-936183-24-4

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>