

integration

26. Jg. / April 2003

2/03

Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union

Mathias Jopp und Saskia Matl

Die Kopfartikel des Verfassungsentwurfs für Europa – ein europarechtlicher Vergleichsblick

Peter-Christian Müller-Graff

Die Methode des Konvents – ein Modell deliberativer Demokratie?

Andreas Maurer

Bevölkerungsorientierungen gegenüber einer Reform der Institutionen und Entscheidungsverfahren der Europäischen Union

Oskar Niedermayer

Die parlamentarische Dimension der ESVP: Optionen für eine europäische Verfassung

Jürgen Mittag

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft – notwendige Ergänzung der Konventsstrategie

Otto Schmuck

Literaturbesprechung · Tagungen

Mehr Demokratie und Rechenschaftspflicht in der Europäischen Union

Arbeitskreis Europäische Integration

integration

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT
DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT
DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

26. Jg. / April 2003

2/03

INHALT

AUFSÄTZE

MATHIAS JOPP UND SASKIA MATL

**Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle
Architektur der Europäischen Union** 99

PETER-CHRISTIAN MÜLLER-GRAFF

**Die Kopfartikel des Verfassungsentwurfs für Europa – ein europarechtlicher Vergleichs-
blick** 111

ANDREAS MAURER

Die Methode des Konvents – ein Modell deliberativer Demokratie? 130

OSKAR NIEDERMAYER

**Bevölkerungsorientierungen gegenüber einer Reform der Institutionen und
Entscheidungsverfahren der Europäischen Union** 141

JÜRGEN MITTAG

Die parlamentarische Dimension der ESVP: Optionen für eine europäische Verfassung 152

FORUM

OTTO SCHMUCK

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft – notwendige Ergänzung der Konventsstrategie 162

LITERATUR

UDO DIEDRICHS

Die Entwicklung der ESVP – wissenschaftliche und politische Diskussionen 166

TAGUNGEN

JAN WETZEL

Der Konvent und die Perspektiven der europäischen Verfassungsordnung 172

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

SILVIA UPLEGGER

**Mehr Demokratie und Rechenschaftspflicht in der Europäischen Union: Aufgaben für den
Europäischen Konvent?** 180

Vorankündigung des AEI 191

integration

VIERTELJAHRESZEITSCHRIFT
DES INSTITUTS FÜR EUROPÄISCHE POLITIK
IN ZUSAMMENARBEIT MIT
DEM ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

www.zeitschrift-integration.de

Herausgeber

Prof. Dr. Heinrich Schneider

Geschäftsführende Redaktion

Dr. Barbara Lippert, Berlin (verantwortlich);
Dr. Mathias Jopp, Berlin; Saskia Matl, M.A.,
M.A.E.S, Redaktionsassistentin, Berlin; Matthias
Heddenhausen, Redaktionsassistent für den Ar-
beitskreis Europäische Integration, Bonn.

Redaktionskollegium

Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt; Prof. Dr. Rolf
Caesar, Hohenheim; Prof. Dr. Rudolf Hrbek,
Tübingen; Dr. Thomas Jansen, Brüssel; Prof. Dr.
Wilfried Loth, Essen; Prof. Dr. Peter-Christian
Müller-Graff, Heidelberg; Dr. Otto Schmuck,
Berlin; Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien; Prof.
Claus Schöndube, Frankfurt; Prof. Dr. Johannes
Thomas, Paderborn; Prof. Dr. Werner Weiden-
feld, München; Prof. Dr. Wolfgang Wessels,
Köln.

Verlag: Europa Union Verlag GmbH, Bachstr. 32, D-53115 Bonn, Tel. (0228) 729 00 11, Fax: (0228) 729 00 13, E-Mail: Service@eu-verlag.de; Geschäftsführer: Stefan A. Entel; Vertrieb und Anzeigen: Rainer Mertens, Rainer.Mertens@eu-verlag.de.

Druck: WAZ-Druck, Duisburg.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement integration (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 24 €, für Schüler, Studenten u.a. (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 18 €. Einzelheft integration 8 €. Unsere Preise verstehen sich einschließlich Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten. Das Abonnement kann nur schriftlich bei Einhaltung einer Frist von sechs Wochen zum Ende eines Kalenderjahres gekündigt werden.

Urheberrechte: Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbeitung und Übermittlung in, aus und zwischen elektronischen Systemen (inklusive Internet).

Fotokopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

Hinweise für Autorinnen und Autoren: Zugesandte Manuskripte werden in ein Gutachterverfahren gegeben. Autorinnen und Autoren werden gebeten, den Text in elektronischer Form (als Word-Datei per E-Mail-Anhang oder auf Diskette) an die Redaktion zu schicken. Einzelheiten zu Format und Layout der Manuskripte finden Sie unter www.zeitschrift-integration.de. Redaktion integration, Institut für Europäische Politik, Bundesallee 22, 10717 Berlin, E-Mail: info@iep-berlin.de, Tel. 030-88 91 34 0, Fax 030-88 91 34 99.

© Institut für Europäische Politik, 2003

ISSN 0720-5120

Institut für Europäische Politik (IEP)

Seit 1959 ist das Institut für Europäische Politik auf dem Gebiet der europäischen Integration tätig. Es erstellt wissenschaftliche Analysen zu Problemen europäischer Politik, erarbeitet Handlungsoptionen und regt die praktische Anwendung der Forschungsergebnisse an. Das IEP ist Gründungsmitglied der Trans European Policy Studies Association (TEPSA), Brüssel. Weitere Informationen unter: www.iep-berlin.de.

Arbeitskreis Europäische Integration (AEI)

Der 1969 gegründete AEI ist eine interdisziplinäre wissenschaftliche Vereinigung, die sich mit Fragen der Europäischen Integration und der EG/EU-Entwicklung beschäftigt. Mitglieder sind Hochschullehrer, Mitarbeiter von Forschungsinstituten und Angehörige verschiedenster Behörden und Organisationen, deren Arbeitsschwerpunkte auf dem Gebiet der EG/EU-Integration liegen. Der AEI gehört der European Community Studies Association (ECSA) an und wird von der Europäischen Kommission gefördert.

Perspektiven der deutsch-französischen Konventsvorschläge für die institutionelle Architektur der Europäischen Union

Mathias Jopp und Saskia Matl

Der Konvent ist seit Januar diesen Jahres in seine wichtigste Phase eingetreten, in der die Arbeit an den einzelnen Artikeln der künftigen Verfassung begonnen hat. Gleichzeitig wurden die institutionellen Machtfragen, die Präsident Valérie Giscard d'Estaing lange zurückgestellt hatte, offen angesprochen und im Anschluss an die deutsch-französischen Vorschläge vom 15. Januar 2003¹ im Plenum des Konvents intensiv diskutiert. Die Sitzungen des Konvents finden nunmehr in einem internationalen Umfeld statt, das durch den Irak-Krieg und die damit im Zusammenhang stehenden innereuropäischen und transatlantischen Spannungen als wenig günstig angesehen werden kann. Andererseits verdeutlicht die Krise die Dringlichkeit, im Interesse eines besser geeinten und im transatlantischen Verhältnis handlungsfähigeren Europas wirkliche Reformen zu erzielen und eine funktionstüchtige europäische Verfassung zu erarbeiten, die ihren Namen verdient.² Insgesamt schreitet der Konvent trotz der internationalen Verwerfungen mit sogar verdichtetem Fahrplan kontinuierlich voran, um die Vielzahl der EU-internen Verfassungsfragen zu klären, bevor dann zu einem späteren Zeitpunkt die konstitutionellen Regeln für die EU-externen Bereiche, das heißt die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik erarbeitet werden.

Hinsichtlich der europäischen Institutionen ist spätestens seit den sogenannten „left-overs“ von Amsterdam und dem unbefriedigenden Ausgang der Verhandlungen über den Vertrag von Nizza klar, dass mit Blick auf Transparenz, Effizienz, Demokratie und Handlungsfähigkeit der Union bei wachsender Aufgabenwahrnehmung und zunehmender Zahl der Mitgliedstaaten dringender Reformbedarf besteht. Zu diesen objektiven Gründen für Reformen sind auch starke Motive getreten, Europa entsprechend den eigenen Leitbildern und Grundverständnissen zu formen.³ Wie in allen vergangenen Regierungskonferenzen und integrationspolitischen Auseinandersetzungen seit den fünfziger Jahren stehen intergouvernementale und gemeinschaftsorientierte Auffassungen einander gegenüber. Angefacht wurde die Debatte durch den Vorschlag des französischen Staatspräsidenten Chirac, einen Europäischen Präsidenten (des Europäischen Rates) zu wählen – eine Idee, der sich sehr bald auch der britische Premierminister Blair und der spanische Ministerpräsident Aznar anschlossen.⁴

Strikte Ablehnung fand dieser sogenannte ABC-Vorschlag bei den Benelux-Staaten und den meisten kleineren Mitgliedstaaten, die darin eine übermäßige Betonung der intergouvernementalen Strukturen sehen und den Schutz ihrer Interessen im Rahmen gestärkter Gemeinschaftsinstitutionen suchen. Dies wird in einem Memorandum der Benelux-Staaten vom Dezember 2002 überaus deutlich.⁵ Die deutsche Bundesregierung hingegen hielt

Dr. Mathias Jopp, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin.

Saskia Matl, M.A., M.A.E.S., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

sich über längere Zeit in dieser Frage eher zurück, obwohl im Kanzleramt durchaus mit Interesse insbesondere die im Elysée-Palast und in Downing Street entwickelten Vorstellungen beobachtet wurden. Betont wurde aber in Stellungnahmen der Bundesregierung, wie im Übrigen auch der Parteien des Bundestages, die deutsche Präferenz für die Stärkung des Kommissionspräsidenten über seine Wahl durch das Europäische Parlament. Da Deutschland traditionell zu den gemeinschaftsorientierten Mitgliedstaaten zählt und sich häufig auch als Anwalt der kleinen Mitgliedstaaten engagierte, stellte sich die Frage, wie eine Brücke zwischen der integrationistischen und der intergouvernementalistischen Sichtweise geschlagen werden und hierbei auch spezifische deutsche Interessen eingebracht werden konnten.

Der Versuch eines solchen Brückenschlages findet sich im Papier des Bundeskanzlers und des französischen Staatspräsidenten zur institutionellen Architektur der Europäischen Union vom Januar 2003, das von den Außenministern Fischer und de Villepin auch offiziell in den Konvent eingebracht wurde.⁶ Die darin enthaltenen Vorschläge haben ohne Zweifel zu einer Fokussierung der institutionellen Debatte im Konvent beigetragen und nicht zuletzt auch einen britisch-spanischen Gegenentwurf provoziert.⁷

Der Europäische Präsident/Vorsitz des Europäischen Rates

Schröder und Chirac plädieren in ihrem Beitrag für einen hauptamtlichen Vorsitzenden des Europäischen Rates, der für zweieinhalb oder fünf Jahre – je nach Anlehnung an die Amtsperiode des Kommissionspräsidenten oder des Parlamentspräsidenten – mit qualifizierter Mehrheit von den Staats- und Regierungschefs gewählt wird.⁸ Hiermit verbindet sich aus deutscher Sicht ein wesentlicher Kompromiss, da es die französische Regierung akzeptierte, den Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament wählen und durch den Europäischen Rat bestätigen zu lassen. Damit ist freilich auch der von Außenminister Fischer zuvor gemachte Vorschlag, den Kommissionspräsidenten als Mitglied des Europäischen Rates mit dem Vorsitz desselben zu betrauen, zumindest vorläufig ad acta gelegt.⁹ Der Vorsitzende des Europäischen Rates soll nach den gemeinsamen deutsch-französischen Vorstellungen zwei Aufgabenbereiche abdecken: das interne Management der Abläufe des Europäischen Rates, das heißt die Vorbereitung der Sitzungen, die Sitzungsleitung und die Überwachung der Umsetzung der Beschlüsse, da hier in den letzten Jahren erhebliche Defizite aufgetreten sind,¹⁰ und die Vertretung der Europäischen Union nach außen auf höchster Ebene. Im Vergleich dazu, sieht der britisch-spanische Vorschlag, der seinem hauptamtlichen Vorsitzenden des Europäischen Rates ähnliche Aufgaben zuweist, vor, diesen für einen Zeitraum von vier Jahren nach einem Verfahren zu ernennen, das die Gleichheit der Mitgliedstaaten berücksichtigen soll, aber nicht näher definiert wird.

Ob und inwieweit das viel beschworene institutionelle Gleichgewicht¹¹ durch einen hauptamtlichen, gewählten Vorsitzenden des Europäischen Rates gestört wird – zugunsten der Ratsseite und zuungunsten der Gemeinschaftsinstitutionen, wie von den kleineren Staaten immer wieder befürchtet wird¹² – hängt von dessen Kompetenzen sowie der Struktur der Ratsreform insgesamt ab. Ob zum Beispiel ein hauptamtlicher Vorsitzender als ehemaliger Staatschef ohne Stimmrecht – und damit ohne Gewicht – besser als Broker

zwischen den unterschiedlichen Auffassungen im Europäischen Rat als ein im Amt befindlicher Regierungschef fungieren kann, ist äußerst fraglich. Auch wird er sich im internationalen Umfeld kaum außerhalb seines ihm von den Staats- und Regierungschefs gegebenen und umrissenen Mandats bewegen können. Hierbei wäre er ständig auf Abstimmungen mit dem Hohen Repräsentanten für die GASP (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) beziehungsweise dem künftigen Europäischen Außenminister angewiesen, der die tägliche, operative Arbeit der GASP ausführt und hierfür auch über Mittel und Personal verfügt. Kaum ein amtierender Staatschef wird sich zudem vorschreiben lassen, wie und wann er sich engagiert und wen er außerhalb Europas zu Konsultationen aufsucht. Dies trifft besonders für Krisenzeiten zu und lässt deshalb auch im Falle eines gewählten, hauptamtlichen Vorsitzenden des Europäischen Rates kein einheitlicheres Erscheinungsbild Europas erwarten.

Die Machtbefugnisse des Vorsitzenden des Europäischen Rates/EU-Präsidenten etwa im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik mögen aus französischer Sicht zunächst gar nicht so sehr im Vordergrund stehen, sondern vielmehr strukturelle Aspekte, bei denen es langfristig um die Hierarchisierungs- und Steuerungsmöglichkeiten der EU-Prozesse über den hauptamtlichen Vorsitzenden des Europäischen Rates geht.¹³ So ist im deutsch-französischen Vorschlag vorgesehen, dem Generalsekretär des Rates den Vorsitz im Allgemeinen Rat zu übertragen. Letzterer könnte als Koordinierungsrat der legislativen Fachräte fungieren, Konfliktfragen regulieren und notfalls schwierige Einzelfälle lösen, um den Europäischen Rat zu entlasten. Im britisch-spanischen Modell ist es im Übrigen gleich der hauptamtliche Vorsitzende des Europäischen Rates, der auch den Vorsitz im Allgemeinen Rat führen und damit die verschiedenen Teampräsidenschaften koordinieren soll, die das Modell des rotierenden Vorsitzes mit dem Modell des institutionellen Vorsitzes verknüpfen. Im deutsch-französischen Modell soll zudem, wie im britisch-spanischen Vorschlag, der künftige Europäische Außenminister dem Rat für Außenbeziehungen vorsitzen, wobei auch für den Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) sowie den Rat für Inneres und Justiz Wahlpräsidenschaften vorgesehen sind. Unterstellt man nun eine enge Verbindung zwischen dem Vorsitzenden des Europäischen Rates/EU-Präsidenten und dem Generalsekretär sowie dem Europäischen Außenminister, so ließe sich auf hierarchischem Wege vor dem Hintergrund mehrjähriger Strategieprogramme eine gezielte Steuerung eines Großteils der legislativen sowie der exekutiven Aufgaben des Rates gestalten.

Der Europäische Außenminister

Ein weiterer wichtiger Punkt im deutsch-französischen Beitrag bezieht sich auf die Ernennung des bereits erwähnten Europäischen Außenministers, der als sogenannter Doppelhutträger die Ämter des Hohen Repräsentanten für die GASP und des Kommissars für Außenbeziehungen in Personalunion ausüben soll. Diese Idee erfreut sich in ihren Grundzügen relativ großer Unterstützung im Europäischen Konvent, insbesondere auch bei den Benelux-Staaten und anderen kleineren Mitgliedstaaten.¹⁴ Im ursprünglichen, durch den damaligen Staatssekretär Gunter Pleuger in den Konvent eingebrachten deutschen Vorschlag sollte der Europäische Außenminister in seiner Doppelfunktion als volles Mitglied der Europäischen Kommission das Initiativrecht in der GASP ausüben.¹⁵ Im Schröder-Chirac-Vorschlag vom Januar 2003 hingegen näherte man sich den französi-

schen Vorstellungen an, die eher auf ein Abdrängen der Kommission von den klassischen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik ausgerichtet sind. So wird der Europäische Außenminister abweichend vom üblichen Ernennungsverfahren des Kommissionskollegiums durch den Europäischen Rat (und nicht den Rat) mit qualifizierter Mehrheit in Abstimmung mit dem Kommissionspräsidenten ernannt. Er nimmt an den Sitzungen der Kommission teil, verfügt aber über einen Sonderstatus, aufgrund dessen er das frühere Initiativrecht der Kommission in der GASP gewissermaßen kraft seines Amtes ausübt, da „in Fragen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Kollegium der Kommission nicht entschieden wird“.¹⁶ Dies impliziert eine deutliche Veränderung gegenüber den bisherigen Rechten der Kommission, die vom Maastrichter Vertrag bis zum Vertrag von Nizza ein nicht-exklusives Initiativrecht im zweiten Pfeiler besaß, auch wenn sie dies in der Praxis selten beanspruchte. Stellt man gleichzeitig noch in Rechnung, dass der Europäische Außenminister über einen eigenen „Europäischen Diplomatischen Dienst“ verfügen soll, bestehend aus der Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission mit ihren weltweiten Delegationen und beträchtlichen Finanzmitteln sowie den außenpolitischen Einheiten und Delegationen des Generalsekretariats, verstärkt um Beamte aus den Mitgliedstaaten, so würde in Brüssel längerfristig eine neue Institution entstehen, die – so die Hoffnung – einer effektiveren Außen- und Sicherheitspolitik zugute kommt. Wird darüber hinaus berücksichtigt, dass der Außenminister dem Rat für Außenbeziehungen vorsitzen soll, der nicht nur Entscheidungen zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik sondern auch zur Entwicklungs- und Handelspolitik trifft, so ist es zumindest aus neogaullistischer Sicht naheliegend, eines Tages auch die beiden letztgenannten Bereiche aus der Kommission herauslösen zu wollen und in das künftige Europäische Außenministerium zu überführen. Auf diesem Wege ließen sich dann auch die Portefeuilles der Kommission reduzieren und diese sich insgesamt verkleinern.¹⁷

Die deutschen Überlegungen setzen an der Erkenntnis an, dass die GASP aufgrund der stark involvierten nationalen Interessen auf Jahre hinaus eher intergouvernemental verfasst sein wird.¹⁸ Auch wenn eine Vergemeinschaftung der GASP nie oder nur in sehr ferner Zukunft erreicht werden kann, wird zumindest nach Schritten in Richtung gemeinschaftsähnlicher Strukturen gesucht. Zu diesem Ansatz gehört die Verklammerung der zweiten mit der ersten Säule durch die Doppelhutlösung. Was aber aus deutscher Sicht als Schritt in Richtung einer Vergemeinschaftung gilt, läßt sich von französischer Seite anders interpretieren: der Europäische Außenminister steht entsprechend den gemeinsamen Vorschlägen aufgrund seines Ernennungsverfahrens dem Europäischen Rat und seinem Vorsitzenden/Präsidenten näher als dem Kommissionspräsidenten, der durch den Verlust einer Generaldirektion und den Entzug des Initiativrechts in der GASP für die Kommission als Kollegium an Einfluß einbüßt.

Zwar ist es wohl genau diese Ambiguität der Doppelhutlösung, die Interpretationsmöglichkeiten nach beiden Richtungen offen läßt, von der Kompromisse leben. Es kommt aber sehr darauf an, wie sich diese Konstellation in der Praxis entwickeln wird. Hier gilt es entsprechend vorzubeugen: So sollte klar sein, dass Handels- und Entwicklungspolitik als Generaldirektionen in der Kommission verbleiben, notfalls abgesichert durch eine eigenständige Ratsformation. Zudem ließe sich eine bessere Verbindung zur Kommission herstellen, wenn, wie in verschiedenen Verfassungsentwürfen vorgesehen,¹⁹ der Außenminister nicht nur Hoher Repräsentant für die GASP und Kommissar für Außenbeziehun-

gen, sondern zugleich auch Vizepräsident der Kommission wäre und als solcher das Initiativrecht ausüben würde.

Geht man in diese Richtung und berücksichtigt, dass nunmehr nach über einer Dekade schwieriger deutsch-französischer Verhandlungen – also seit Maastricht – eine Einigung hinsichtlich der Durchsetzung des Mehrheitsprinzips bei GASP-Entscheidungen erzielt werden konnte, in dem eine nicht zustande gekommene qualifizierte Mehrheitsabstimmung auf Ratsebene durch eine qualifizierte Mehrheitsabstimmung auf Ebene der Staats- und Regierungschefs entschieden werden kann, dann könnte die GASP tatsächlich effizienter werden und schrittweise eine Überwindung der mit gravierenden Kohärenzproblemen behafteten Säulenstruktur gelingen.

Geradezu gemeinschaftsoffen in seiner Entwicklungsperspektive erscheint das deutsch-französische Konventspapier im Vergleich zu den Vorschlägen des britisch-spanischen Papiers. Auch dort geht es zwar um die Stärkung des Hohen Repräsentanten für die GASP, von Mehrheitsentscheidungen in der GASP oder der Einführung der verstärkten Zusammenarbeit, wie im deutsch-französischen Vorschlag vorgesehen, ist hingegen keine Rede. Auch soll der Hohe Repräsentant/Europäische Außenminister zwar an den Sitzungen der Kommission zu auswärtigen Aktionen teilnehmen, selbst aber kein Mitglied derselben sein. Es handelt sich hierbei im Grunde um das jetzige „Modell Solana“ plus das Initiativrecht für den Hohen Repräsentanten/Europäischen Außenminister, das er parallel zu den Mitgliedstaaten ausüben würde. Der Blair-Aznar-Vorschlag bleibt damit auf der traditionellen Linie einer Stärkung der intergouvernementalen Strukturen, wobei offen bleibt, ob das Initiativrecht in der GASP der Kommission völlig oder teilweise entzogen werden soll.

Die Wahl des Kommissionspräsidenten – Politisierung der Kommission?

Auch in der Frage der Wahl oder Bestellung des Kommissionspräsidenten verläuft die britisch-spanische Argumentationslinie in traditionellen Gleisen und geht über den Vertrag von Nizza nicht hinaus. Entsprechend dem dortigen Artikel 214 EG-Vertrag wird der Kommissionspräsident mit qualifizierter Mehrheit vom Rat in Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs benannt und vom Europäischen Parlament bestätigt. Briten und Spanier deuten zwar Verhandlungsbereitschaft über einen anderen Ernennungsmodus an, eine Wahl des Kommissionspräsidenten ist jedoch nicht vorgesehen.

Im deutsch-französischen Vorschlag, wie auch im Memorandum der Beneluxstaaten und im gemeinsamen Konventsbeitrag von 16 kleineren Mitglieds- und Beitrittsländern, wird dagegen das Verfahren des Nizza-Vertrages umgedreht, indem der Kommissionspräsident vom Europäischen Parlament gewählt und vom Europäischen Rat bestätigt wird. Dem liegen zwei Überlegungen zugrunde: Zum einen soll der Kommissionspräsident durch eine breitere Legitimationsbasis gestärkt werden. Er bestimmt die Zusammenstellung des Kollegiums, das nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vom Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit ernannt wird. Gegenüber den einzelnen Kommissionsmitgliedern erhält er als Leiter der ‚europäischen Exekutive‘ die Richtlinienkompetenz. Zum anderen geht es um die im Brüsseler Institutionengefüge zu verstärkende Stellung des Europäi-

schen Parlaments, das den Präsidenten der Kommission wählt. Dies würde auch die Europawahlen wesentlich attraktiver machen. Die europäischen Parteienbünde könnten ihren jeweiligen Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten aufstellen. Die Bürger würden durch ihre Wahl einen Einfluss auf die Bestimmung des künftigen Kommissionspräsidenten ausüben. Hierdurch bestünde über die Europawahlen eine unmittelbare Verbindung zwischen dem europäischen Regierungssystem und dem Bürger – ein ganz wesentliches Element, um zu mehr Akzeptanz der europäischen Institutionen und Legitimität der Ausübung von Hoheitsgewalt durch diese beizutragen.

Konsequent weitergedacht bedeutet dieser Gedankengang die Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments, entsprechend dem Prinzip der Ministerpräsidenten- oder Kanzlermehrheit. Genau hier setzen Kritiker der Idee der Wahl des Kommissionspräsidenten an, die auch unter französischen Abgeordneten und Konventsmitgliedern zu finden sind. Sie wenden sich dagegen, dass die Kommission durch ein Wahlverfahren ihres Präsidenten in die Abhängigkeit bestimmter parlamentarischer Mehrheiten geraten könnte. Die Kommission, so wird argumentiert, soll als neutrale Sachwalterin das Initiativrecht ausüben und wie bisher als Hüterin der Verträge über parteipolitischen Strömungen stehen.

Das letztgenannte Argument ist hinsichtlich der Rollenbeschreibung der Kommission völlig zutreffend, aber weder im deutsch-französischen Vorschlag noch im Memorandum der Benelux-Staaten noch im gemeinsamen Papier der 16 kleineren Staaten wird die Wahl des Kommissionspräsidenten mit einfacher Mehrheit gefordert. Vorgeschlagen wird vielmehr eine qualifizierte Mehrheit bei der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament. Dies läuft zwar der ursprünglichen Idee zuwider und mindert ganz erheblich das attraktivitätsfördernde Element einer echten Wahl zwischen den Spitzenkandidaten der europäischen Parteienbünde. Es schließt aber nicht aus, dass dennoch Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten aufgestellt werden und es am Ende dann darauf ankommt, welcher von ihnen die entsprechende Stimmenzahl im Europäischen Parlament auf sich vereinigen kann. Ein entsprechendes Quorum ließe sich in der Regel nur durch eine größere beziehungsweise große Koalition erreichen, was das Argument erheblich schwächt, der Kommissionspräsident könnte durch einen Wahlvorgang in Abhängigkeit bestimmter einseitiger parlamentarischer Mehrheiten geraten. Legt man außerdem noch im Hinblick auf ein (konstruktives) Misstrauensvotum eine erforderliche Mehrheit von zum Beispiel zwei Dritteln der Mitglieder des Europäischen Parlaments fest, so ist schon aus diesen Gründen eine einseitige Politisierung der Kommission unwahrscheinlich. Ein weiterer Gesichtspunkt ist zu berücksichtigen: Jeder Kommissionspräsident wird einem Rat gegenüberstehen, in dem es zu wechselnden Regierungen je nach Ausgang allgemeiner Wahlen in einzelnen Mitgliedstaaten kommen kann. Er ist alleine deshalb gut beraten, nicht fünf Jahre lang mit dem von ihm ausgewählten Kollegium zu versuchen, parteipolitisch eingefärbte Initiativen und Gesetzesvorschläge zu entwickeln.

Die Stichhaltigkeit der Argumente gegen eine Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament ist also unter bestimmten Voraussetzungen und mit Blick auf die Situation der Kommission in Brüssel äußerst fraglich. Aus der Sicht eines europapolitischen Grundverständnisses des Staatenbundes heraus ist freilich die oben beschriebene

Legitimationskette auch gar nicht wünschbar. Die Ablehnung der Wahl des Kommissionspräsidenten hat aus dieser Perspektive sehr viel mit einer Begrenzung der Rolle der Kommission zu tun und natürlich auch damit, eine weitere Aufwertung des Europäischen Parlaments zu verhindern. Da sich in Frankreichs politischer Elite das Europäische Parlament keiner großen Beliebtheit erfreut und die Kommission gerne auf eine technische Behörde für den Agrarsektor und den Binnenmarkt begrenzt wird, zeigt sich in den Schröder-Chirac-Vorschlägen doch ein erhebliches Zugeständnis der französischen Regierung, um zu einem globalen Kompromiss mit Deutschland in institutionellen Reformfragen zu kommen.²⁰

Die Stärkung des Europäischen Parlaments als Legislative

Ein weiterer wesentlicher Punkt im deutsch-französischen Konventspapier, der auf deutsche Belange eingeht, bezieht sich auf die Stärkung des Europäischen Parlaments als Legislative. Hierzu heißt es: „Das Europäische Parlament übt gemeinsam mit dem Rat die legislative Gewalt aus“, wobei Ausweitungen der Mehrheitsentscheidungen im Rat „automatisch“ eine Mitentscheidung des Parlaments zur Folge haben. Zudem soll das Haushaltsverfahren „rationalisiert und vereinfacht“ werden, und überlegt werden, ob und wie das Europäische Parlament über „alle oder Teile der Einnahmen“ entscheiden könne. Auf die Frage der Aufhebung der Trennung der Ausgabenarten nach obligatorischen und nicht obligatorischen Ausgaben, wie im Memorandum der Benelux-Staaten vorgesehen, und damit auch der vollen Mitbestimmung des Parlaments über die Ausgabenseite wird nicht eingegangen, weil der Agrarhaushalt als Großteil der obligatorischen Ausgaben aus französischer Sicht ein Sanktuarium ist.

Zudem wird im Schröder-Chirac-Vorschlag die französische Idee eines Kongresses aufgegriffen, der immer auch als Konkurrenz zum Europäischen Parlament gedacht war. Das ursprüngliche Konzept einer Versammlung der nationalen Parlamente wird aber dadurch abgemildert, dass ausdrücklich keine neue Institution geschaffen werden soll, wenn jährlich eine Aussprache über „die Lage der Union“ zwischen „europäischen und nationalen Parlamentariern“ im Rahmen eines „Kongresses“ organisiert werden soll, der in Straßburg unter Leitung des Präsidenten des Europäischen Parlaments zusammentritt. Damit ließe sich die ganze Sache im Vergleich zu den französischen Ursprungsgedanken zumindest vorläufig weitgehend immunisieren. Die spannende Frage bleibt allerdings, ob sich langfristig mittels einer Funktionserweiterung zum Beispiel durch die Diskussion von Strategie- und Gesetzesplanungen oder gar die Übernahme der Aufgabe einer Wahl des künftigen EU-Präsidenten, wie immer wieder auch von französischen Europaabgeordneten vorgeschlagen, nicht doch eine Institutionalisierung eines „Kongresses“ herausbilden würde.

Im britisch-spanischen Vorschlag wird das Europäische Parlament zwar an prominenter Stelle erwähnt, aber nicht als gleichrangige Kammer gegenüber dem Europäischen Rat. Immerhin soll das Europäische Parlament auch in die Entscheidung über alle Ausgaben stärker einbezogen werden, was allerdings nicht nach einer Mitbestimmung über die Ausgabenseite klingt und damit allenfalls den Stand des Nizza-Vertrages widerspiegelt. Der Vorschlag eines Europäischen Kongresses wird aufgegriffen und als „überdenkenswert“

bezeichnet, solange eine nützliche Rolle gefunden werden kann und keine neue Institution geschaffen wird. Immerhin könnte der Kongress nach britisch-spanischer Vorstellung einmal im Jahr die Leitlinien des Europäischen Rates und das Arbeitsprogramm der Kommission diskutieren.

Grundorientierungen und Interessen im Vergleich

Insgesamt stellt das Schröder-Chirac-Papier nicht nur einen sehr bedeutenden Kompromiss zwischen deutschen und französischen Vorstellungen, sondern in umfassendem Sinne zwischen kommunitären Reform- und Verfassungsvorstellungen, wie sie vor allem auch von den Benelux-Staaten in ihrem Memorandum vertreten werden, und intergouvernementalen Sichtweisen dar, wie sie insbesondere im britisch-spanischen Papier ihren Niederschlag gefunden haben.

Bei globaler Betrachtung dieses Kompromisspakets hat es den Anschein, als habe die französische Regierung mit Blick auf die Stärkung von Kommission und Parlament bei ihren Positionen mehr Abstriche gemacht als die deutsche. Hierzu lohnt aber eine genauere Betrachtung: Die Etablierung einer europäischen „Dreifaltigkeit“²¹ durch einen „direkt“ von den Staats- und Regierungschefs gewählten Vorsitzenden/Präsidenten des Europäischen Rates, einen vom Parlament gewählten Kommissionspräsidenten und einen Europäischen Außenminister ist dem französischen politischen System mit der Rollenteilung zwischen Präsident, Premier- und Außenminister nicht unähnlich.²² Auch lassen sich bei einer Realisierung des deutsch-französischen Kompromissmodells Verschiebungen und Effizienzsteigerungen zugunsten des Rates und intergouvernementaler Strukturen erzielen: erstens durch die Aufwertung der Funktionen des Europäischen Ratsvorsitzenden, zweitens mittels Hierarchisierungs- und Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf den Allgemeinen Rat durch den Generalsekretär sowie den Rat für Außenbeziehungen durch den Europäischen Außenminister, die beide dem Vorsitzenden des Europäischen Rates untergeordnet sind, und drittens durch das Eindringen in traditionelle Zuständigkeitsbereiche der Kommission und deren sukzessive Überführung in ein sich herausbildendes Europäisches Außenministerium.

Bedenkt man zusätzlich noch, dass Rivalitäten in der Doppelspitze der Union zwischen dem Vorsitzenden des Europäischen Rates/EU-Präsidenten und dem Kommissionspräsidenten nicht auszuschließen sind, so wären Maßnahmen zur Verhinderung von Spannungen oder gar Schiefen im Kräftegleichgewicht zwischen den europäischen Institutionen für den Fall einer Realisierung des jetzigen Kompromissvorschlages dringend erforderlich. Solche Vorkehrungen lassen sich im Minimum erzielen, wenn zumindest die Befugnisse des gewählten Vorsitzenden des Europäischen Rates in Anlehnung an die bisherigen Präsidentschaftsfunktionen begrenzt werden, ein eigener neuer Unterbau für den Vorsitzenden des Europäischen Rates ausgeschlossen bleibt und die Kompetenzbereiche der Kommission in Fragen der Handels- und Entwicklungspolitik unberührt bleiben. Die vollständige Abwanderung des Initiativrechtes in der GASP von der Kommission als Kollegium zum neuen Europäischen Außenminister sollte erst gar nicht zugelassen werden oder nur dann, wenn gleichzeitig eine Sicherung durch ein Rückholrecht seitens der Kommission als Ganzes eingebaut wird.

Die Frage, die sich aber mit Blick auf die Interessen der kleineren Mitgliedstaaten sowie auch auf diejenigen Spaniens und Großbritanniens stellt, ist, ob die deutsch-französischen Vorschläge eine Chance haben, angenommen zu werden. Überschneidungen lassen sich zwar anhand der jeweiligen oben genannten Präferenzen identifizieren, doch die europapolitischen Vorstellungen sind nach wie vor recht verschieden.

Ansatzpunkte für Annäherungen im Europäischen Konvent

Eines der Hauptprobleme bei einer Realisierung der deutsch-französischen Vorstellungen besteht in der Ablehnung eines gewählten, hauptamtlichen Vorsitzenden oder Präsidenten des Europäischen Rates seitens einer Vielzahl von kleineren Staaten.²³ So erkennen diese zwar die Notwendigkeit zur Reform des bisherigen Vorsitzsystems vor allem mit Blick auf den Europäischen Rat an, plädieren aber für die Beibehaltung des Rotationssystems als Symbol der Gleichheit der Staaten in der Union. Auch wenn durchaus Kompromissbereitschaft besteht,²⁴ ist diese Position an sich unvereinbar mit der, die Chirac und Schröder oder Aznar und Blair – und im Übrigen auch Berlusconi – vertreten. Da im Konvent und letztlich in der Regierungskonferenz ein Konsens gefunden werden muss, könnte ein Kompromiss möglicherweise darin bestehen, die Aufgaben des Vorsitzenden nach ihren internen und externen Funktionen zu trennen. So wäre beispielsweise vorstellbar, dass die prestigeträchtige Wahrnehmung der Außenvertretung der Union auf höchster Ebene nach dem normalen Rotationsprinzip erfolgt, wobei für die Kontinuität und Visibilität in der alltäglichen Außenpolitik der Europäische Außenminister sorgt, der an die Stelle des alten Troika-Systems tritt. Das interne Management des Europäischen Rates würde dann von einem gewählten hauptamtlichen Vorsitzenden, der nicht zum Kreise der aktiven Staats- und Regierungschefs gehört, wahrgenommen werden. Ein weiterer Kompromiss im Hinblick auf die Interessen der kleineren Mitgliedstaaten könnte darin bestehen, den Europäischen Außenminister doch stärker als bisher im deutsch-französischen Vorschlag vorgesehen an die Kommission anzubinden, etwa durch seine gleichzeitige Stellung als Vizepräsident der Kommission. Dies würde auch seiner Positionierung im Zentrum der neuen außenpolitischen Struktur in Brüssel (und nicht im Schatten eines starken EU-Präsidenten) besser gerecht werden.

Hinsichtlich der größeren Partner gilt es zu differenzieren. Mit der italienischen Regierung, die ja mehrfach ihre Sympathie für den ABC-Vorschlag bekundete, dürfte es möglich sein, Kompromisslinien zu finden. Die Substanz italienischer Europapolitik ist auf der Ebene der Administration immer noch durch eine integrationsfreundliche Orientierung geprägt; außerdem dürfte Ministerpräsident Berlusconi an einem Abschluss der Regierungskonferenz über die Europäische Verfassung während der italienischen Ratspräsidentschaft in Rom im Dezember 2003 interessiert sein, was eine größere Kompromissbildungsbereitschaft erwarten lässt. Eine Voraussetzung ist hierbei allerdings die Einhaltung des Zeitplans für den Konvent und die Regierungskonferenz.

Wie flexibel die spanische Position und letztlich das Beharrungsvermögen von Ministerpräsident Aznar sein werden, ist nicht ganz klar. Frappierend sind zumindest bisher die Diskrepanzen zwischen den Positionen Aznars bei seinen öffentlichen Auftritten und den relativ gemeinschaftsfreundlichen schriftlichen Vorschlägen der bisherigen spanischen

Regierungsvertreterin im Konvent, Außenministerin Ana Palacio, gewesen. Die deutlich gewordene Spannweite möglicher spanischer Positionen beinhaltet noch Optionen für die endgültige Festlegung, vor allem dann, wenn es gelingt, eine Zementierung der Spaltung der Europäischen Union in ein Blair-Aznar-Europa und ein Schröder-Chirac-Europa zu verhindern. Nicht vergessen werden sollten auch mit Blick auf Paketlösungen die spezifischen und substantiellen Interessen Spaniens in einigen Politikbereichen, nämlich der Kohäsionspolitik, der Asyl- und Einwanderungspolitik und der Mittelmeerpolitik. Zugeständnisse bei der Überarbeitung dieser Politikbereiche wären an sich an einen trade-off in der institutionellen Architektur zu knüpfen. Der Konvent ist aber keine Regierungskonferenz und beschäftigt sich inhaltlich ‚nur‘ mit der GASP und der ESVP, der Innen- und Justizpolitik sowie mit Aspekten der Ordnungspolitik, so dass sich lediglich einige wenige Anknüpfungspunkte in Bezug auf spezifische spanische Interessen ergeben. Die Chancen für einen übergreifenden Konsens wachsen aber auch im Konvent, wenn er zumindest die Verfahren und Entscheidungsmodi in den einzelnen Politikbereichen in seine Arbeit aufnimmt und nicht einfach Althergebrachtes übernimmt, weil Zeit und Energie für Reformen fehlen.

Trotz einiger möglicher Ansatzpunkte etwa in der Frage eines Vorsitzenden des Europäischen Rates wird eine Einigung mit Großbritannien am schwierigsten sein. Potenzielle Probleme mit der britischen Position zeigen sich auch bei anderen im Konvent behandelten Themen anhand der Vorschläge und Reaktionen des britischen Regierungsbeauftragten, Europaminister Peter Hain, oder auch der Vertreterin des britischen Unterhauses, Gisela Stuart.²⁵ Stuart plädierte wiederholt für eine verstärkte Einflussnahme und Kontrolle der nationalen Parlamente auf den Brüsseler Legislativprozess zuungunsten von Kommission und Europäischem Parlament, während Hain bei seinen Änderungsvorschlägen zu den ersten sechzehn Artikelentwürfen des Konventspräsidiums deutlich machte, wie wenig die Blair-Regierung an einer föderalen, immer engeren Union interessiert ist. Er lehnte die Integration der Grundrechtecharta in die Europäische Verfassung genauso ab wie ausschließliche Kompetenzen der Union hinsichtlich der vier Freiheiten des Binnenmarktes sowie der Wettbewerbs- und der Handelspolitik. Zudem verweist er mehrmals auf die Loyalität der Union gegenüber den Mitgliedstaaten, und nicht – umgekehrt – auf die Loyalität der Mitgliedstaaten gegenüber den Beschlüssen der Union. Hierbei entsteht der Eindruck, als handele es sich um eine ‚fremde‘ Dominanzstruktur und nicht um die Union, die ja von ihren Mitgliedstaaten und Bürgern selbst gebildet wird beziehungsweise aus ihnen besteht. Dieses Problem des britischen europapolitischen Grundverständnisses stellt sich nicht zum ersten Mal, wenn man auf die Regierungsverhandlungen über die Verträge von Nizza, Amsterdam und Maastricht zurückblickt. Es wird aber in der gegenwärtigen Situation der Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung verstärkt, da dieser Prozess sowohl dem britischen Europaverständnis wie auch der eigenen politischen Systemrealität der ungeschriebenen Verfassung fremd ist. Am erfolgversprechendsten funktionierte die Kompromissbildung mit Großbritannien bisher, wenn die britische Position relativ isoliert war, was sich mit dem Anspruch, in europäischen Angelegenheiten führen zu wollen, schlecht verbinden ließ und letztlich doch zu Kompromissbereitschaft führte. Die deutsche und die französische Regierung wären deshalb gut beraten, wenn sie sich hinsichtlich der institutionellen Reform verstärkt um Spanien bemühten und Italien nicht außer acht ließen. Dies gilt natürlich vor allem im Hinblick auf die Regierungskonferenz. Im Konvent sind allerdings die Spielregeln etwas anders und es gibt die Hoffnung, dass hier durch Argumentation und Diskurs einiges gewonnen

werden kann – jenseits des ‚Schacherns‘ um nationale Interessen bis in die frühen Morgenstunden. Vor diesem Hintergrund ist es ganz besonders eine Aufgabe der im Konvent vertretenen integrationsorientierten Kräfte, sich um einen Kompromiss zwischen großen und kleinen EU-Ländern sowie zwischen intergouvernementalen und gemeinschaftsorientierten Europavorstellungen zu bemühen. Schließlich geht es um die Handlungs- und Demokratiefähigkeit der Europäischen Union im 21. Jahrhundert. Und es geht darum, eine schleichende Intergouvernementalisierung des EU-Systems genauso auszuschließen wie einen tiefergehenden Riss zwischen den großen und den kleinen Mitgliedstaaten.

Anmerkungen

Die Studie ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird. Siehe auch: www.iep-berlin.de/forschung/verfassung.

1. Vgl. Schröder, Gerhard/Chirac, Jacques: Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union, Berlin, Paris 15. Januar 2003 bzw. de Villepin, Dominique/Fischer, Joschka: Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent über die institutionelle Architektur der Union, CONV 489/03, <http://european-convention.eu.int> (letzter Zugriff: 3.4.2003).
2. Vgl. Interview mit Joschka Fischer im Feuilleton der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 17.3.2003.
3. Vgl. zur generellen Problematik Schneider, Heinrich: Leitbilder der Europapolitik. Der Weg der Integration, Bonn 1977; Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schneider, Heinrich (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998.
4. Vgl. Chirac, Jacques: Une Europe forte, une Europe humaine et dynamique, une Europe démocratique et efficace, Rede in Straßburg, 6. März 2002, <http://www.chiracveclafrance.net/PDFArticle/Strasbourg.pdf> (letzter Zugriff: 3.4.2003).
5. Vgl. Michel, Louis/de Vries, Gijs/Santer, Jacques: Memorandum of the Benelux. A balanced institutional framework for an enlarged, more effective and more transparent Union, CONV 457/02, Dezember 2002, <http://european-convention.eu.int> (letzter Zugriff 3.4.2003); Siehe auch Verhofstadt, Guy: Montesquieu and the European Union, Rede des belgischen Premierministers vor dem Europakolleg in Brügge, 18. November 2002, http://www.premier.fgov.be/topics/speeches/e_speech130.html (letzter Zugriff 3.4.2003).
6. Vgl. Anmerkung 1.
7. Vgl. Aznar, Jozé Maria/Blair, Tony: The Union Institutions, 27. Februar 2003 bzw. Hain, Peter/Palacio, Ana: The Union Institutions, CONV 591/03, <http://european-convention.eu.int> (letzter Zugriff 3.4.2003).
8. Im Vergleich dazu wird im Blair-Aznar-Vorschlag kein Bezug zu den Amtszeiten der Präsidenten der Gemeinschaftsinstitutionen hergestellt. Statt dessen wird eine Amtszeit von vier Jahren vorgeschlagen, die zwei zweijährige Teampräsidenschaften abdeckt und jeweils eine Gruppe von Mitgliedstaaten über zwei Jahre in einer kollektiven Präsidenschaft über vier Ratsformationen mit wechselnder Aufgabenverteilung zusammenfasst.
9. Vgl. Bulletin Quotidien Europe, Nr. 8380, Freitag, 17. Januar 2003, S. 4.
10. Vgl. de Schoutheete, Philippe/Wallace, Helen: The European Council, Research and European Issues Nr. 19, September 2002, <http://www.notre-europe.asso.fr/Fichiers/Etud19-fr>.
11. Vgl. Die Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, in: Göler, Daniel: Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent, Bonn 2002, S. 112-122; Europäischer Konvent: Synthesebericht über die Plenartagung am 20./21. Januar 2003, CONV 508/03, <http://european-convention.eu.int>.
12. Vgl. Michel/de Vries/Santer: Memorandum of the Benelux; Attalides, Michael/Balasz, Peter/Christophersen, Henning u.a.: Reform der Organe: Grundsätze und Voraussetzungen

- gen, CONV 646/03, <http://european-convention.eu.int> (letzter Zugriff: 3.4.2003); vgl. auch zum Treffen der 7 kleinen Mitgliedstaaten der Union am 1. April 2003 in Luxemburg „Kein hauptamtlicher EU-Präsident“, www.handelsblatt.com vom 2. April 2003 (letzter Zugriff: 3.4.2003).
13. Maurer, Andreas: Auf dem Weg zur Staatenkammer. Die Reform des Ministerrats der EU, SWP-Studie Nr. S 6, Februar 2003; Schild, Joachim: Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents. Raum für deutsch-französische Gemeinsamkeiten?, SWP-Studie, Nr. S 26, August 2002, S. 19-28; Schild, Joachim: 40. Jahrestag des Elysée-Vertrages. Bilaterale und europapolitische Impulse des deutsch-französischen Jubiläums, SWP-Aktuell 4, Februar 2003, S. 4-8.
 14. Vgl. Michel/de Vries/Santer: Memorandum of the Benelux; Attalides/Balaz/Christophersen: Reform der Organe; „Kein hauptamtlicher EU-Präsident“, www.handelsblatt.com vom 2. April 2003.
 15. Vgl. Pleuger, Gunter: Double Hat, Working Group VII, Working Document 17, <http://european-convention.eu.int>.
 16. Schröder/Chirac: Deutsch-französischer Beitrag zum Europäischen Konvent; vgl. zur französischen Position auch de Vries, Gijs/de Villepin, Dominique: Stärkung der Rolle der Kommission, CONV 664/03, S. 5-6, <http://european-convention.eu.int>.
 17. Vgl. Maurer: Auf dem Weg zur Staatenkammer, S. 27-28.
 18. Vgl. Jopp, Mathias/Reckmann, Jan/Regelsberger, Elfriede: Ansatzpunkte und Optionen zur institutionellen Weiterentwicklung von GASP und ESVG, in: *integration* 3/2002, S. 230-237.
 19. Vgl. unter anderem Gloser, Günter/Roth, Michael: Berliner Entwurf – Verfassung für die Europäische Union, http://europa.eu.int/futurum/documents/other/cont011102_de.pdf (letzter Zugriff 3.4.2003); Brok, Elmar: Verfassung der Europäischen Union, CONV 325/2/02 REV 1, <http://european-convention.eu.int>; Leinen, Jo: Verfassung der Europäischen Union. Vorschlag an den Konvent „Zukunft der Europäischen Union“, http://www.joleinen.de/www/html/content/pressespiegel/artikel/pdfs/artikel_Verfassung.pdf (letzter Zugriff 3.4.2003).
 20. Diese französische Grundhaltung zeigt sich erneut in einem niederländisch-französischen Konventsbeitrag vom 2. April 2003 zum Thema „Stärkung der Rolle der Kommission“, in dem zwar dem Europäischen Parlament zugestanden wird, eine größere Rolle bei der Bestimmung des Kommissionspräsidenten zu spielen, um der Kommission eine größere Legitimationsbasis zu geben, eine Wahl durch das Parlament jedoch unerwähnt bleibt. Vgl. de Vries/de Villepin: Stärkung der Rolle der Kommission, S. 5.
 21. Vgl. die Äußerungen des ungarischen Konventsmitglieds Peter Balazs in der Plenartagung des Konvents vom 20./21. Januar 2003; in: *Convention: Operation of the institutions*, Press Release, http://www.europarl.eu.int/europe2004/textes/verbatim_030121_Summary.htm.
 22. Vgl. Schild: Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents, S. 19-20.
 23. Vgl. *Financial Times* vom 5./6. April 2003, S. 1.
 24. Die Beneluxstaaten lehnen in ihrem Memorandum einen Vorsitzenden/Präsidenten von außerhalb des Kreises der Mitglieder des Europäischen Rates strikt ab, lassen die Möglichkeit eines gewählten hauptamtlichen Vorsitzenden innerhalb dieses Kreises jedoch unerwähnt. Im gemeinsamen Konventspapier der 16 kleineren Staaten zur „Reform der Organe“ plädieren diese für die Beibehaltung des Rotationsystems als vorherrschendes Element eines neuen Systems, insbesondere im Fall des Europäischen Rates, des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und des Ausschusses der Ständigen Vertreter (Coreper).
 25. Vgl. Änderungsvorschläge von Peter Hain und Gisela Stuart zu den Entwürfen der Verfassungsartikel 1-16, <http://european-convention.eu.int/amendemTrait.asp?lang=DE> (letzter Zugriff: 3.4.2003); vgl. auch Stuart, Gisela/Knowles, Vanda/Pottebohm, Silke: Zwischen Legitimität und Effizienz: Ergebnisse der Arbeitsgruppen „Einzelstaatliche Parlamente“ und „Verteidigung“ im Konvent, in: *integration* 1/2003, S. 10-16.

Die Kopfartikel des Verfassungsentwurfs für Europa – ein europarechtlicher Vergleichsblick

Peter-Christian Müller-Graff

Die sechzehn Kopfartikel des Entwurfs des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ (E-VVE), wie sie vom Präsidium des Europäischen Konvents am 6. Februar 2003 den Mitgliedern des Konvents zugeleitet wurden,¹ erlauben erstmals eine etwas substantiiertere Ergebnisbewertung der inhaltlichen Arbeit des Konvents aus der Sicht von *Kriterien* des Europarechts und der *Europarechtswissenschaft*. Diese spezifische Bewertung gewinnt mit dem Fortgang der Konventsarbeit an Gewicht, da erkennbares Ziel der Beratungen die Erarbeitung und Empfehlung eines Textes ist, der nicht nur eine bloße feierliche politische Deklaration, vergleichbar der Charta der Grundrechte,² darstellen, sondern rechtlich verbindlich werden und, soweit inhaltlich neu, bisheriges primäres Gemeinschafts- und Unionsrecht ablösen soll.

Darüber befindet zwar nicht der Konvent, sondern die nach Artikel 48 des Unionsvertrags (EUV) an einem Vertragsänderungsverfahren Beteiligten, darunter namentlich eine Regierungskonferenz und die nach den mitgliedstaatlichen Verfassungen zur Ratifikation Berufenen. Gleichwohl werden seine Textvorschläge Gewicht für den weiteren Gang entfalten. In jedem Fall hat sich ein neuer Normtext an den bestehenden, in Kraft befindlichen Normtexten (insbesondere EG-Vertrag (EGV) und EU-Vertrag) anhand normprofessioneller Kriterien messen zu lassen, also insbesondere anhand der Kriterien der konzeptionellen Klarheit, der Systemstimmigkeit der Einzelnormen, der textlichen Klarheit unter Reduktion textlicher Komplexität und der Realitätsnähe. Dies wird abschließend zwar erst mit der endgültigen Formulierung der bisher geplanten 46 Artikel möglich sein, doch verdient der nunmehr vorgelegte Entwurf der sechzehn Kopfartikel bereits jetzt Aufmerksamkeit. Frühe Weichenstellungen spüren Entwicklungen vor, die später nur schwer korrigierbar sind.

Schon der im Oktober vom Präsidium vorgestellte sogenannte *Vorentwurf* eines Verfassungsvertrages³ hätte daher in struktureller Hinsicht (Zweiteilung; Selektion der Themen für den ersten, als konstitutionell bezeichneten und abgehobenen Teil; Reihung und Proportionen der Themen innerhalb des ersten Teils) wegen seiner profilbildenden Funktion für das Grundverständnis von Gemeinschaft/Union Anlaß zu gründlicherer konzeptioneller Erörterung geben müssen als ihm tatsächlich zuteil wurde. Dies gilt insbesondere zum einen für die im Vergleich zum EG-Vertrag auffällige Tendenz zur *Umkehrung* der bisherigen *Reihung* (gegenwärtig: Grundsätze -Artikel 1ff. EGV-; Unionsbürgerschaft -Artikel 17ff. EGV-; substantielle Vorschriften unter dem Titel „Politiken der Gemeinschaft“ -Artikel 23ff. EGV-; und erst danach die zu deren Verwirklichung eingesetzten und daher folgerichtig nachgestellten Vorschriften über Institutionen, Verfahren und Instrumente -Artikel 189ff. EGV). Im Vorentwurf, dem jetzt der E-VVE folgt, folgen einem in seinen Proportionen wesentlich institutionell dominierten „verfassungsstrukturellen“ ersten Teil erst in

Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg.

einem nachfolgenden zweiten Teil die „Politikbereiche“: Darin könnte sich langfristig eine nicht unerhebliche Verschiebung des Verständnisses der Gemeinschaft/Union als Trägerin von sie legitimierenden Sachaufgaben hin zu einem abstrakten Institutionengerüst abzeichnen; genauer: hin zu einem öffentlichen Handlungs- und Gemeinverbund in Europa, der nicht von spezifischen, substantiellen Aufgabensetzungen abhängig ist – mit allen Chancen und Risiken. Allerdings stehen im „verfassungsstrukturellen“ ersten Teil Ziele und Kompetenzen weiterhin vor den Institutionen, so dass der betonte Aufgabenbezug begrüßenswert beibehalten wird.

Stärkere Aufmerksamkeit hätte zum zweiten im Vorentwurf des verfassungsstrukturellen Teils das Fehlen⁴ einer deutlichen Hervorhebung des bisher maßgeblichen substantiellen Erfolgswandels der Europäischen Gemeinschaft (EG) erfordert: nämlich neben den Vorschriften über die Zollunion (gegenwärtiger Artikel 23 EGV: „Grundlage der Gemeinschaft ist eine Zollunion“) vor allem die diese zum gemeinsamen Wirtschaftsraum weitenden sogenannten *Grundfreiheiten* des Gemeinsamen Marktes (bzw. Binnenmarktes⁵). Diese begründeten bekanntlich den fundamentalen Schritt zur unmittelbaren Anwendbarkeit des auf völkerrechtlichen Verträgen beruhenden Gemeinschaftsrechts seit der grundlegenden Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in „van Gend & Loos“⁶, in der die unmittelbare Betroffenheit der einzelnen Marktteilnehmer aus dem Ziel des Vertrages (EuGH: die Schaffung eines gemeinsamen Marktes⁷) abgeleitet⁸, dadurch der E(W)G-Vertrag zu einer „neuen“ (EuGH⁹) internationalen Rechtsordnung erhoben und vom klassischen Völkerrecht abgehoben wurde.

Auffällig ist drittens auch der Verzicht des Vorentwurfs des „konstitutionellen“ Teils auf die mit dem Binnenmarktkonzept verbundene, grundlegend profilbildende bisherige *wirtschaftsverfassungsrechtliche* Festlegung des Artikels 4 EG-Vertrag auf eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb.¹⁰ In ihrer konzeptionellen und funktionellen Dimension für Gemeinschaft/Union stärker erörterungsbedürftig wäre ferner auch die forcierte Voranstellung des *Grundrechtsschutzes*. So selbstverständlich er für die Bindung des Handelns der Gemeinschaftsorgane und der Umsetzungsakte der Mitgliedstaaten ist, so ist doch zu erinnern, dass nicht ein staatliches Gemeinwesen, sondern ein davon spezifisch unterscheidbares transnationales Gemeinwesen¹¹ mit begrenzten Exekutivbefugnissen textlich neu verfasst werden soll. Hierbei dürfte die Funktion des Grundrechtsschutzes eher die eines allgemeinen Ziels und einer Wertordnung mit entsprechender Kontrollwirkung sein als die einer Triebkraft, die das transnationale Vorhaben von Staaten, Völkern und Bürgern primär verwirklicht, wie es die Orientierung auf die grenzüberschreitenden Grundfreiheiten bewerkstelligt.¹²

Allerdings waren darüber hinausgehend die konzeptionellen und inhaltlichen Vorgaben des Vorentwurfs noch zu vage, um eine weitergehende rechtliche Bewertung anhand der eingangs genannten Kriterien zu gestatten. Dies ermöglichen die jetzt vorgestellten sechzehn Kopffartikel vom Februar 2003, doch muss sich dieser Beitrag auf eine begrenzte Erörterung ohne jeglichen Anspruch auf Vollständigkeit beschränken. Nachfolgend soll vor allem das Vergleichsprofil der in den Kopffartikeln enthaltenen Aussagen zum bestehenden europäischen Primärrecht (namentlich: EG-Vertrag, EAG-Vertrag, EU-Vertrag, Protokolle) ermittelt werden, um sodann ein summierendes Querschnittsprofil anhand der genannten Kriterien zu skizzieren.

Vergleichsprofil der Kopffartikel

Das Vergleichsprofil erschließt sich aus dem Aufbaumuster und den einzelnen normativen Regelungen.

Das Aufbaumuster

Das Aufbaumuster der sechzehn Kopffartikel umfasst drei Elemente der vom Präsidium im Oktober vorgeschlagenen zehn Themen des verfassungsstrukturellen Teils¹³ und der für eine europäische Verfassungsordnung erforderlichen Grundelemente.¹⁴ Definition und Ziele des transnationalen europäischen Gemeinwesens, Grundrechte und Unionsbürgerschaft sowie die Zuständigkeitsordnung. Damit weicht der Aufbau des E-VVE in den von den Kopffartikeln konkretisierten Teilen sowohl von demjenigen des EG-Vertrages als auch von demjenigen des EU-Vertrages ab, nimmt aber einige von deren Elementen auf und ordnet sie neu.

Auch im E-VVE stehen Gründungsartikel und Ziele sinnfällig am Beginn (Zielverpflichtung), doch ist beides einerseits mit anderen Elementen angereichert und andererseits im Vergleich zum EGV um eine Reihe von Grundsätzen entschlackt, darunter allerdings auch um die für die Wirtschaftsintegration zentrale Festlegung der Wirtschaftsverfassung auf eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (gegenwärtig: Art. 4 EGV). Wie im EGV folgt als zweiter Teil sodann die Unionsbürgerschaft, allerdings jetzt nachgestellt zum ausdrücklich eingefügten Grundrechtsschutz der Grundrechtecharta, ehe sodann im dritten Teil die „Zuständigkeiten der Union“ festgelegt werden, die im Wesentlichen (allerdings mit einzelnen Neuerungen) einerseits aus dem gegenwärtigen sachgegenständlichen dritten Teil des EGV („Die Politiken der Gemeinschaft“) und andererseits aus der zweiten und dritten Säule des EUV herauskristallisiert sind.

Mit diesem Aufbau werden freilich, wie schon angesprochen, der gegenwärtige Kernbereich der subjektiven Rechte des Gemeinschaftsrechts, nämlich die grenzüberschreitenden Grundfreiheiten des Binnenmarktes, wenig glücklich verdeckt. Teils finden sie sich verborgen und konzeptionell amputiert unter zahlreichen andersartigen, für das Gelingen der Gemeinschaft/Union weniger gewichtigen Gewährleistungen in der Grundrechtecharta (dort: Art. 15 Abs. 2), teils werden sie als Gegenstand der Kompetenzen der Gemeinschaft wiedergegeben (Art. 11 Abs. 1 E-VVE). Zur Grundlage der Verwirklichung der Ziele von Gemeinschaft/Union konzeptionell stimmiger wäre demgegenüber die ausdrückliche Einfügung der binnenmarktlichen Grundfreiheiten in der Formulierung des bündigen gegenwärtigen Artikels 14 Abs. 2 EGV in Titel II des E-VVE (Artikel 4 bis 6), der zu erweitern wäre in „Grundfreiheiten, Grundrechte, Unionsbürgerschaft“. Die Voranstellung der Grundrechtecharta wirkt forciert staatsanalogisierend, verdeckt damit aber das individualrechtsspezifische Profil der EG.

Definition und Ziele der Gemeinschaft/Union

Titel I des E-VVE ist mit „Definition und Ziele der Union“ umschrieben. Allerdings ist bereits der Artikel zur Gründung und Definition der Union im Vergleich zu den gegenwärtigen

tigen Artikeln 1 EUV und 1 EGV um mehrere Elemente angereichert, nämlich um den Politik- und Kompetenzbezug, das Föderalprinzip, das Gebot der Achtung der nationalen Identitäten der Mitgliedstaaten und die Beitrittsoffenheit. Er ist ferner umrahmt von Festlegungen der Werte (Artikel 2), der Ziele (Artikel 3) und der Rechtspersönlichkeit (Artikel 4).

Einheitliche Organisation mit Rechtspersönlichkeit. Abweichend von der bisherigen Lage sehen die Artikel 1 und 4 E-VVE die Gründung einer einheitlichen Organisation durch einen einheitlichen Vertrag mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit vor. Dieser Dreiklang entspricht einigen schon seit langer Zeit in der Europarechtswissenschaft erarbeiteten Empfehlungen zur Reduktion normativ unnötiger Komplexität des europäischen Primärrechts¹⁵ und ist vorbehaltlos zu begrüßen. Mit der einheitlichen Rechtspersönlichkeit ist naturgemäß keineswegs notwendig verbunden, dass der europäischen Ebene in jedem sachgegenständlich von dem Verfassungsvertrag angesprochenen Bereich (namentlich Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)) auch bereits ausgefaltete eigene oder gar supranationale Befugnisse zugeordnet werden. Dieses Auseinanderfallen von Rechtspersönlichkeit und Zuständigkeiten zeigt sich gegenwärtig innerhalb der EG beispielhaft im Bereich der Wirtschaftspolitik (Art. 99 EGV).

Gründung und Gründer. Abweichend vom bisherigen Muster werden nicht die Gründer (sowohl in EGV/EAGV als auch in EUV „die Hohen Vertragsparteien“) als Akteure der Gründung benannt. Vielmehr wird bemerkenswerterweise die Gründung in passiver Sprachform ausgesprochen („wird mit dieser Verfassung eine Union ... gegründet“), ohne dass textlich die Urheber oder Träger der Gründung ausdrücklich benannt werden. Bezug genommen wird lediglich auf die Übereinstimmung¹⁶ mit „dem Wunsch der Völker und Staaten Europas, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten“. Damit treten allerdings als Referenz für die Gründung in einem Gründungsartikel erstmals die Völker gleichrangig neben den Staaten auf, und zugleich werden sie den Staaten textlich vorangestellt. In Verbindung mit der daran unmittelbar anschließenden Bezeichnung des nachfolgenden Textes als „Verfassung“ (nicht Verfassungsvertrag) kann sprachlich der Anschein entstehen, als seien die Völker neben den Staaten eigenständige Akteure der Verfassungsgebung. Jedoch bleibt dies letztlich unbestimmt, da Artikel 1 E-VVE nur ausspricht, dass mit der Gründung der Union dem genannten Wunsch entsprochen wird, ohne dass aber festgelegt wird, *wer* diesem Wunsch kompetentiell entspricht. Die vorgeschlagene sprachliche Wendung mag (vielleicht inspiriert von dem verfassungsgebend-kompetentiell gleichfalls schildernden „We the people“ von 1787¹⁷) als eine Anregung für das zukünftige Verständnis europäischer Verfassungsgebung und zugleich als Angebot für die Identifizierung der Völker der Mitgliedstaaten und damit auch der Einzelnen mit dem nachfolgenden Text dienen. Eine rechtsverbindliche Inkraftsetzung des Textes außerhalb des Verfahrens des gegenwärtigen Artikels 48 EUV und damit außerhalb des Erfordernisses der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten gemäß deren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften wäre indes eine Revolution im europäischen Verfassungsraum¹⁸ und ist nicht intendiert. Der Text des Artikels 1 E-VVE verzichtet lediglich auf die bislang klare textliche Benennung des Verfassungsgebers.

Die Grundsätze und Werte der Union. Abweichend von den Artikeln 2 und 3 EGV, die der Fassade einer gotischen Kathedrale gleich die innere Baustruktur bereits außen sichtbar machen, und abweichend auch von den gedanklich schon weniger diszipliniert

gestalteten Artikeln 1 und 2 EUV stellen die Artikel 1 und 2 E-VVE nicht, wie in jedem Vertrag zu gemeinsamen Zwecken üblich (vertragskategoriales Muster des Gesellschaftsvertrags¹⁹), zunächst den gemeinsamen Zweck beziehungsweise die gemeinsamen Zwecke des Zusammenwirkens voran. Dies folgt im E-VVE erst in dessen Artikel 3. Vielmehr wird die als Union benannte Organisation (mit Offenhaltung für eine spezifische Bezeichnung) in den Artikeln 1 und 2 E-VVE zunächst mit mehreren Merkmalen umschrieben: als Union, „in deren Rahmen die Politiken der Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt werden und die in föderaler Weise bestimmte gemeinsame Zuständigkeiten wahrnimmt“ (Art. 1 Abs. 1 E-VVE), die die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten achtet (Art. 1 Abs. 2 E-VVE), die allen europäischen Staaten gleicher Wertorientierung offensteht (genauer: „deren Völker die gleichen Werte teilen, diese achten und sich verpflichten, sie gemeinsam zu fördern“; Art. 1 Abs. 3 E-VVE), die auf bestimmten, allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Werten beruht und die „eine friedliche Gesellschaft“ anstrebt, „in der Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität herrschen“ (Art. 2 S. 2 E-VVE).

Reihung. Konzeptionell stringent ist diese Reihung von Wert- und Strukturprinzipien vor den Zielen nicht. Sie mag einem gefestigten staatlichen Gemeinwesen angemessen sein, sofern dieses als eine aus der Geschichte herausgebildete Organisation in seiner normativen Grundschrift überhaupt Gründe und Ziele seiner Existenz und Tätigkeit benennt. Legt man jedoch zugrunde, dass es bei der intendierten neuen Verfassung der Union um die vertragliche Grundschrift eines zielbezogenen transnationalen Gemeinwesens²⁰ geht, sollte eine konzeptionsstimmige Reihung nach der Gründungsaussage (jetzt Art. 1 Abs. 1 E-VVE) zunächst die Ziele benennen (jetzt Art. 3 E-VVE) und erst daran anschließend die bei der Verwirklichung der Ziele maßgeblichen strukturierenden Grundsätze (jetzt Art. 1 Abs. 2 und 3 E-VVE) und orientierenden Werte (jetzt Art. 2 E-VVE).

Tätigkeitskombination. Im Einzelnen nehmen die nach vorne gezogenen Grundsätze und Werte der Union im wesentlichen Vorhandenes aus EGV und EUV auf, fassen dies aber keineswegs durchgängig in einer konzeptionell oder normtextlich bereits befriedigenden Weise. Namentlich zeigt sich dies für die schon im gegenwärtigen Unionsmodell, aber teilweise auch innerhalb der EG verkörperte Verklammerung einerseits der Abstimmung mitgliedstaatlicher Politiken und andererseits der „gemeinsamen“ Zuständigkeiten. Dies entspricht im Kern der Unterscheidung und Kombination von intergouvernementaler Kooperation und supranationalem Handeln im Rahmen der Union (Art. 1 Abs. 3 EUV) und teilweise auch im Rahmen der EG. Allerdings ist kein zwingender Grund ersichtlich, aus dem heraus die gegenwärtige Reihung des Artikels 1 Abs. 3 EUV umgekehrt und nunmehr das kooperative Element (Politikabstimmung) sprachlich vor das supranationale Element (Wahrnehmung gemeinsamer Zuständigkeiten) gestellt wird. Die bisherige Reihung bildet nicht nur die äußere Entwicklungsgeschichte der Integration über EGKS, EWGV und EAGV zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) und EUV genauer ab. Sie verkörpert auch einsichtig das Prinzip der funktionellen Integration, das von einem Nukleus supranationaler Integration ausgehend (ursprünglich allein die EGKS) folgerichtig zunehmend weitere funktionserforderliche Politikbereiche in differenzierter Weise entweder mit supranationalen Lösungen (EWGV, EAGV, EEA, gemeinschaftsrelevante Teile der Verträge von Maastricht, Amsterdam und Nizza) oder mit intergouvernementalen Lösungen (zweite und dritte Säule im EUV) europäisch erfasste. Überdies ist der Begriff der „gemeinsamen“

Zuständigkeiten normsprachlich unpräzise, soweit damit Zuständigkeiten der Gemeinschaft gemeint sind. Denn diese werden gerade nicht den Mitgliedstaaten „gemeinsam“ zugeordnet, sondern der Gemeinschaft als eigenem Rechtsträger. Besonders deutlich wird dies bei den nach Artikel 11 E-VVE benannten „ausschließlichen“ Zuständigkeiten der Union.

Nationale Identität, Beitrittsöffnung. Eine inhaltlich im wesentlichen unveränderte Übernahme vorhandener Grundsätze spiegelt sich in der Achtung der nationalen Identität (gegenwärtig: Art. 6 Abs. 3 EUV) und der konditionierten Beitrittsöffnung der Union (gegenwärtig: Art. 49 EUV) wider. Beides sind wesentliche Strukturelemente.

Menschenwürde und darauf basierende Werte. Eine bemerkenswerte Neuerung im Vergleich zum gegenwärtigen Artikel 6 Abs. 1 EUV enthält der „Werte“-Artikel (Art. 2 E-VVE) mit seiner ausdrücklichen Benennung und Voranstellung der *Menschenwürde*. Dadurch wird in begrüßenswerter Klarheit der konzeptionelle Bezugspunkt der nachfolgend aufgeführten „Werte“ ausgesprochen, in dem sowohl die individualbezogene Freiheit in Gesellschaft und Gemeinschaft als auch die kollektivbezogene Demokratie ebenso wie die freiheitssichernde Rechtsstaatlichkeit und die konkretisierenden Menschenrechte ihren Sinngrund finden. Auch die Reihung ist gelungen.

Zivilgesellschaft. Neu im Vergleich zu Artikel 6 Abs. 1 EUV ist die nunmehr ausdrückliche Erwähnung der von der Union angestrebten „Gesellschaft“, die friedlich sein soll und in der Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität herrschen (Art. 2 S. 2 E-VVE). Diese Erwähnung der „Gesellschaft“ läßt sich mit einem Konzept verbinden, das bereits in der gegenwärtigen EG in den transnationalen Marktfreiheiten, in den (ungeschriebenen) Gemeinschaftsgrundrechten und in der Unionsbürgerschaft die Zielrichtung auf eine transnationale Privat(rechts)gesellschaft verkörpert sieht.²¹ Umso folgerichtiger ist die ausdrückliche textliche Aufnahme der (schon von dem berühmten Wort *Jean Monnets* betonten²²) gesellschaftlichen Dimension des europäischen Einigungswerks sowie deren Wertorientierung auf Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität. Sie weist in der Sache gemeinsame Schnittmengen zur Lehre des kommunitaristischen Liberalismus auf.²³ Konzeptionell noch zwingender wäre daher die Aufnahme dieses gesellschaftlichen Bezugs in die Definition der Union (gegenwärtig Art. 1 E-VVE) derart, dass sie eine Gemeinschaft ist, in deren Rahmen eine friedliche, tolerante, gerechte und solidarische Gesellschaft angestrebt wird.

Föderalstruktur. Ein textlich *neues*, allerdings schon für den gegenwärtigen Bestand des Primärrechts sinnfälliges²⁴ Grundsatzelement stellt die ausdrückliche Benennung des Föderalprinzips („in föderaler Weise“) in der Wahrnehmung der Zuständigkeiten dar (Art. 1 Abs. 1 E-VVE). Dieser durchaus auslegungsfähige Begriff signalisiert politisch aber jedenfalls, dass die Bestimmung der Gemeinschaft/Union strukturell nicht auf Zentralisierung und Uniformierung orientiert ist, sondern auf die Bewahrung der politischen, nationalen, gesellschaftlichen und kulturellen Vielfalt ihrer Mitglieder. Gerade der geographisch breit gewachsene kulturelle Reichtum Deutschlands zeigt die Vorzüge eines derartigen Konzepts auch für die Union. Rechtlich ist der in Artikel 1 Abs. 1 E-VVE verwendete Begriff des Föderalen in der Union nicht identisch mit dem der Bundesstaatlichkeit. Ihre Einführung wäre grundstürzend im europäischen Verfassungsraum. Vielmehr trägt der Passus „in föderaler Weise“ der (bereits seit Gründung der seinerzeitigen EGKS europäisch präsenten)

Erscheinung Rechnung, dass innerhalb desselben Gebiets Hoheitsgewalt von verschiedenen selbständigen Hoheitsträgern wahrgenommen werden kann und daher voneinander abzugrenzen ist.

Allerdings bleibt die bislang gefundene sprachliche Fassung wegen des Bezugs auf die „gemeinsamen“ Zuständigkeiten unpräzise. Zu überlegen wäre im Definitionsartikel eine Formulierung derart, dass die Union eine zielverpflichtete, transnationale und in föderaler Weise gegliederte Gemeinschaft darstellt, in deren Rahmen eine friedliche, tolerante, gerechte und solidarische Gesellschaft angestrebt wird, bestimmte Zuständigkeiten der Gemeinschaften wahrgenommen und bestimmte Politiken der Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt werden.

Z i e l e. Artikel 3 E-VVE enthält eine fünfgliedrige Staffelung der Ziele der Union, die in Absatz 1 mit einer bündigen Komprimierung der übergreifenden Hauptziele der Union (Frieden, „Werte“, „Wohlergehen“) beginnt, in den Absätzen 2 bis 4 die drei Säulen der Union nachhallen lässt und in Absatz 5 die Ziele mit den Verwirklichungswegen verknüpft.

Übergreifende Hauptziele. Die übergreifenden Hauptziele in Absatz 1 entsprechen jedenfalls im Hinblick auf Frieden und Wohlergehen dem Bestand, wie er als bereits gegenwärtig übergreifender Zielkomplex für das Primärrecht von Gemeinschaften und Union besteht,²⁵ wohingegen das bisher allgemeine Ziel transnationaler Gemeinschaftlichkeit nunmehr in Gestalt der „Werte“ strukturiert und geschärft wird. Die Voranstellung des Friedensziels ist historisch und konzeptionell essentiell. Die Reihung der Werte vor dem Wohlergehen mag als ideelle Orientierung angehen, solange bewusst bleibt, dass es bei realitätsnaher Betrachtung gerade die Verwirklichung des Ziels des „Wohlergehens“ ist, die dem dauerhaften Frieden und der Verwirklichung der „Werte“ ihre irdischen Erfolgchancen maßgeblich vorspurt und erleichtert. Dies ergibt sich aus den folgerichtig unmittelbar anschließenden Zielen des Absatzes 2.

Interne wirtschaftsgebundene Gemeinschaftsziele. Artikel 3 Abs. 2 E-VVE enthält die für die Erreichung der übergreifenden Hauptziele unverzichtbaren internen wirtschaftsgebundenen Einzelziele, die den Zielkomplex des EGV zu komprimieren versuchen. Die Formulierung erreicht allerdings nicht die Prägnanz des gegenwärtigen Artikels 2 EGV, der sinnfällig zuallererst die konsentierten drei Zielverwirklichungswege benennt und erst danach das Spektrum der Einzelziele in Widerspiegelung der nachfolgenden Normgruppen. Die Voranstellung der Verwirklichungswege trägt dem Erfordernis Rechnung, dass es in einem transnationalen Gemeinwesen souveräner Staaten um die Verwirklichung von Zielen nicht auf jedwede Weise gehen kann, sondern nur im Rahmen definierter Pfade. Dies sind gegenwärtig die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, die Wirtschafts- und Währungsunion und die in den Artikeln 3 und 4 EGV aufgeführten gemeinsamen Politiken oder Maßnahmen.

Demgegenüber ist die jetzt vorgeschlagene Formulierung konzeptionell und sprachlich schwammig sowie inhaltlich im Hinblick auf den sinnfälligen Kreis von Aufgaben einer transnationalen Gemeinschaft teils auch erörterungsbedürftig. Ineinander verwoben finden sich in Absatz 2 Satz 1 Einzelziele (nachhaltige Entwicklung auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und sozialer Gerechtigkeit – letzteres ein schillerndes,

nicht gefahrfreies Wort – Vollbeschäftigung, hoher Grad an Wettbewerbsfähigkeit, hoher Lebensstandard) und Verwirklichungswege („mit einem freien Binnenmarkt und einer Wirtschafts- und Währungsunion“). Der Inhalt des künftigen zweiten Teils dürfte dadurch noch nicht prägnant genug gegliedert sein. Unklar bleibt sodann vor allem die integrationsgedankliche Wurzel der in den Sätzen 2 und 3 vorgenommenen Gleichreihung von wirtschaftlichem und sozialem Zusammenhalt (erforderlich für die dauerhafte Verwirklichung der Grundfreiheiten), Gleichstellung von Frauen und Männern (Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt oder „Werte“-Verwirklichung?), Umweltschutz (differenziertes Verhältnis zum Binnenmarktziel), sozialer Schutz (Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen im Binnenmarkt oder isoliertes Eigenziel?), wissenschaftlichem und technischem Fortschritt (isoliertes Eigenziel?), Generationensolidarität (isoliertes Eigenziel? sinnfälliges Ziel der Gemeinschaft?), Staatsolidarität (Hauptziel?), Chancengleichheit für alle (isoliertes Eigenziel? sinnfällige Aufgabe der Gemeinschaft?). Die überraschende Auf-führung der Weltraumforschung in einem dauerhaft angelegten Grundtext wirkt kleinmaßstäblich. Die Entwurffassung des Artikels 3 Abs. 1 E-VVE leidet an einem legislativtechnischen Elementarmangel. Zeitlich vorweg formuliert vermag sie das nachfolgend in Bezug genommene materielle Primärrecht des geplanten zweiten Teils nicht präzise abzubilden. Vielmehr wirkt sie gegenwärtig noch wie ein aufgesetzter Vorspann, der einige politische Zielvorstellungen ohne erkennbaren Leit- oder Selektionsgedanken herausgreift. Insgesamt bleibt Artikel 3 Abs. 2 E-VVE hinter dem gegenwärtigen Textstand des Artikels 2 EGV zurück und ist überarbeitungsbedürftig.

Das flankierende Ziel des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Konzeptionell folgerichtig zum ersten Verwirklichungsweg der internen wirtschaftsgebundenen Gemeinschaftsziele in Artikel 3 Abs. 2 E-VVE folgt in Absatz 3 das dazu flankierende Ziel des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, dessen Umsetzung gegenwärtig noch aufgeteilt ist in supranationale (Artt. 61ff. EGV) und intergouvernementale (Artt. 29ff. EUV) Wege. Die vollständige Verwirklichung des binnenmarktlichen Konzepts eines Raums ohne Binnengrenzen (im Sinne von: ohne Binnengrenzkontrollen) ist nicht möglich ohne die Verwirklichung kompensatorischer Politiken (insbesondere an den Außengrenzen und in der Bekämpfung binnengrenzüberschreitender Kriminalität), für die vom Amsterdamer Reformvertrag das (im System des EG-Vertrages etwas missverständliche) Kürzel „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ geschaffen wurde: nämlich zur Überwölbung der gemeinsamen Politiken im Bereich der Zugangspolitiken (Visa-, Außengrenzkontroll-, Einwanderungs- und Asylpolitik) und der justitiellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen. Die Thematisierung dieser Bereiche als Gegenstand europäischen Interesses findet ihren Sinngrund letztlich im Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes zwischen den Mitgliedstaaten.²⁶ Mit der Reihung dieses spezifischen „Raum“-Zieles unmittelbar nach den wirtschaftsgebundenen Zielen folgt Artikel 3 E-VVE sinnfällig der gegenwärtigen Reihung der Artikel 61ff. EGV unmittelbar hinter den binnenmarktlichen Grundfreiheiten und beinhaltet dadurch zugleich eine konzeptionelle Verbesserung der (nicht gelungenen) Reihung des gegenwärtigen Artikels 2 EUV. Konzeptionell dazu un-schlüssig ist allerdings die Anreicherung dieses Raumes mit dem Ziel der Förderung der gemeinsamen Werte und der Achtung des Reichtums der kulturellen Vielfalt der Union. Die erneute Erwähnung der Werte ist wegen der Artikel 2 und 3 Abs. 1 E-VVE pleonastisch und daher textlich überflüssig. Die Achtung der kulturellen Vielfalt könnte kumulativ mit der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten (Art. 1 Abs. 2 E-VVE) verbunden werden.

Außenpolitik. Folgerichtig zu der angestrebten Verbindung von Gemeinschaften und Union in einer Organisation findet sich die Außenpolitik (gegenwärtig Artt. 11ff. EUV) im Anschluß an die internen wirtschaftsgebundenen und flankierenden populations- und intern sicherheitsbezogenen Ziele. Sie ist anders als der flankierende Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht (oder doch nur in einem sehr weiträumig absichernden Sinne) konstitutiv für die Verwirklichung des Binnenmarktes. Die Formulierung des Artikels 3 Abs. 4 E-VVE ist deutlich konziser als die gegenwärtige Fassung in den Artikeln 2 und 11 EUV. Sie hat inhaltlich ein europäisches Profil. Den Kernzielen (Verteidigung der Unabhängigkeit und der Interessen Europas, Bemühen um weltweite Anerkennung ihrer Werte) folgt eine Zusammenfassung prägender Leitlinien. Hierbei weist die Leitlinie des Schutzes der Rechte der Kinder nicht denselben Abstraktionsgrad auf wie die anderen Orientierungspunkte: nachhaltige Entwicklung der Erde; Solidarität und gegenseitige Achtung unter Völkern; Beseitigung der Armut; Einhaltung internationaler Verpflichtungen; Frieden zwischen den Staaten. Bemerkenswert wird der allgemeine Friedensbeitrag letztgerichtet und kommt damit Überlegungen nahe, die den substantiellen Beitrag zur Friedenssicherung in der Verwirklichung der vorangestellten konkreten Beiträge sehen.

Verwirklichungswege. Dem Konzept der Union als einer von souveränen Staaten gegründeten zielgebundenen transnationalen Gemeinschaft entspricht die ausdrückliche Bindung der Zielverwirklichung an die von den Mitgliedstaaten zugestanden Mittel und den darin der Union/Gemeinschaft eröffneten Verwirklichungswegen. Artikel 3 Abs. 5 E-VVE beinhaltet in der Sache die Festlegung, dass die Ziele der Union nicht auf jedwede und beliebige Weise verwirklicht werden sollen, sondern auf den dafür vorgesehenen Wegen („entsprechend dem Umfang der jeweiligen Zuständigkeiten“). Dies entspricht methodisch dem Status quo (z.B. Artt. 2, 5 Abs. 1 und 3 EGV).

Grundrechte und Unionsbürgerschaft

Titel II (Artikel 5 bis 7 E-VVE) folgt im gedanklichen Ansatz dem gegenwärtigen EG-Vertrag, indem er nach den Grundsätzen das rechtsförmige Band zwischen Gemeinschaft und Einzelnen aufweist.

Die versteckten Grundfreiheiten. Die textliche Begrenzung dieses rechtsförmigen Bandes auf die drei Kategorien der Grundrechte, des Diskriminierungsverbots aus Gründen der Staatsangehörigkeit und der Unionsbürgerschaft war nach den Vordiskussionen zu besorgen. Als eigene Kategorie unerwähnt bleiben damit an dieser herausgehobenen Stelle die für die Gemeinschaft in besonderem Maße profilbildenden subjektiven Rechte (und zugleich Pioniere der unmittelbaren Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts), nämlich die binnengrenzüberschreitenden Grundfreiheiten des Binnenmarktes und damit der bewährte gegenwärtige und (bei realitätsnaher Betrachtung) auch künftige inhaltliche Orientierungspunkt der hauptsächlichen Tätigkeitsschwerpunkte der Gemeinschaft/Union. Sie bleiben in Titel II des E-VVE versteckt (und dabei jeweils verkürzt) in der Unionsbürgerschaft (Art. 7 Abs. 2 E-VVE: „die in dieser Verfassung vorgesehenen Rechte“, aber eben nur diejenigen für Unionsbürger²⁷), im Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 6 E-VVE, aber eben nur soweit dieser *Aspekt* der Grundfreiheiten betroffen ist²⁸) und in der Grundrechtecharta (Art. 5 E-VVE in Verbindung mit Art. 15 Abs. 2 der

Charta, aber eben begrenzt auf die dort genannten Positionen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit).

Die grundlegende Bedeutsamkeit der binnenmarktlichen Grundfreiheiten für das europäische Einigungswerk erschließt sich anscheinend nur schwer einem politischen und auch integrationswissenschaftlichen Denken, das die Union staatsanalogisierend und kompetenzkonzentriert (und damit jedenfalls gegenwärtig verkürzt) zu fassen sucht. Dadurch gerät allerdings der Grundrechtsschutz in eine verstärkte Rolle, die freilich andererseits seiner bisherigen Bedeutung in dem transnationalen europäischen Gemeinwesen mit seinen begrenzten Exekutivbefugnissen und seiner Präferenz für Spielräume in Legislativakten nicht entspricht.²⁹ Dies wird sich, außerhalb der Bindung der das Gemeinschaftsrecht umsetzenden Mitgliedstaaten, wohl auch in absehbarer Zukunft nicht wesentlich ändern; jedenfalls sofern die Bandbreite der möglichen Nichtigkeitsgründe für Gemeinschaftsakte nach Artikel 230 EGV bei Klagen Einzelner und von Unternehmen nicht auf den Weg kanalisiert (und eingengt) wird, im Wege eines besonderen Rechtsmittels („Verfassungsbeschwerde“) speziell eine Grundrechtsverletzung geltend machen zu müssen, oder sofern nicht ein entsprechendes Rechtsmittel gegen Umsetzungsakte der Mitgliedstaaten geschaffen wird. Ob oder inwieweit beides notwendig ist, muss hier unerörtert bleiben. Gegenwärtig wirkt jedenfalls die Voranstellung der Grundrechte eher als eine allgemeine Deklaration denn als eine Abbildung der tatsächlich im Rechtsalltag profilbildenden subjektiven Rechte auf Ebene der Gemeinschaft/Union.

Zum Wesen der gegenwärtigen Gemeinschaft/Union passformiger wäre daher ein zunächst organisch am Acquis anknüpfender, aufgegliederter Artikel 5 Abs. 1 E-VVE, der aussagt, dass diese Verfassung einen Raum ohne Binnengrenzen gewährleistet, in dem der freie Verkehr von Personen, Kapital, Waren und Dienstleistungen gemäß den Bestimmungen dieser Verfassung gewährleistet ist, und ein Artikel 5 Abs. 2 E-VVE, der die Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet, sodann daran anschließend die Verankerung der Grundrechte in Form eines Protokollverweises (unbeschadet einer Überarbeitung der Charta auf ihre Passfähigkeit mit der Gemeinschaft/Union) und schließlich als spezifisches Rechtsinstitut die Unionsbürgerschaft in ihrer individualrechtlich teils summierenden, teils ergänzenden Funktion. Zu erwägen (weit schlüssiger) ist, alternativ die Grundrechte mit dem Protokollverweis in den „Werte“-Artikel (Art. 2 E-VVE) aufzunehmen.

Die forcierten Grundrechte und das Diskriminierungsverbot. Abweichend von der bisherigen primärrechtlichen Textlage werden die Grundrechte zu einem *ausdrücklichen* Maßstab und zwar bisher für das gesamte Handeln der Gemeinschaft/Union sowie (wegen Art. 51 Abs. 1 der Charta der Grundrechte) der Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten.³⁰ Damit wird die Rechtsprechung des EuGH in ihren Grundzügen primärrechtstextlich nachvollzogen, wobei die vielfach geforderte Inkorporation der Grundrechtecharta eine textliche Ausdehnung der Schutzpositionen bedeutet, deren Sinnfälligkeit im Einzelnen im Hinblick auf die Gemeinschaft/Union zu überprüfen wäre. Die Protokolllösung ist zu begrüßen. Sie vermeidet eine unverhältnismäßige verfassungsvertragliche Textaufblähung. Zur möglichen Lokationsverbesserung der Grundrechtgarantie im Konzept des konstitutionellen Teils vergleiche den Abschnitt oben zu den versteckten Grundfreiheiten. Soweit allgemeine Bedenken gegen die Verbindlichkeit der Grundrechtecharta bestehen (namentlich: schleichender Kompetenztransfer zugunsten der europäischen Ebene; Stärkung der Judikative zu Lasten der politischen Ebene), sollte, wie schon von der

einschlägigen Arbeitsgruppe des Konvents angeregt, eine Justierung der Querschnittsartikel der Grundrechtecharta (Artt. 51ff.) geprüft werden. Zu begrüßen ist die Aussage, die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, gehörten zu den allgemeinen Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts (Art. 5 Abs. 3 E-VVE). Sie ermöglicht als Generalklausel künftige Schutzentwicklungen jenseits der Charta. Mit der konditionierten Ermächtigung der Union zum Beitritt zur EMRK (Art. 5 Abs. 2 E-VVE: Unberührtheit der Zuständigkeiten der Union) wird die verfassungspolitische Konsequenz aus dem seinerzeitigen EMRK-Gutachten des EuGH³¹ gezogen, wonach Artikel 308 EGV einen derartigen Schritt nicht trage. Die Ermächtigung müsste als Spezialzuständigkeit allerdings im zweiten Teil des Verfassungsvertrages loziert werden. Das Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 6 E-VVE) entspricht dem gegenwärtigen Artikel 12 EGV.

Unionsbürgerschaft. Die Regelung der Unionsbürgerschaft (Art. 7 E-VVE) ist eine textreduzierende Komprimierung der gegenwärtigen Artikel 17 bis 21 EGV unter dem Vorbehalt der Maßgeblichkeit der konkretisierenden Normen im Einzelnen (Abs. 3). Das Verhältnis zwischen Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft wird textlich und normativ präziser gefasst („tritt...hinzu“) als im gegenwärtigen Text („ergänzt“; Art. 17 Abs. 1 S. 3). Der nachgestellte Gleichheitssatz (Art. 7 Abs. 1 S. 3: „Alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sind vor dem Gesetz gleich“) ist angesichts der Einbeziehung der Grundrechtecharta durch Artikel 5 Abs. 1 E-VVE (und damit dessen weiterreichenden Art. 20) wiederholend und an sich ersparbar.

Zuständigkeiten

Ziele sind noch keine Zuständigkeiten zu hoheitlichem Handeln. Dies gilt in besonderem Maße in einem transnationalen Gemeinwesen, dem nur diejenigen Zuständigkeiten zustehen, die ihm durch einen von allen Mitgliedstaaten ratifizierten Vertrag geschaffen worden sind. Folgerichtig zu der Zielfestlegung in Artikel 3 E-VVE schließen in Titel III die Grundlinien der Zuständigkeitsordnung an (Art. 8 bis 16 E-VVE). Stimmig zu der Grundentscheidung für eine einzige Organisation mit einer einheitlichen Rechtspersönlichkeit kann abweichend von der gegenwärtigen Rechtslage³² auch undifferenziert von Zuständigkeiten „der“ Union/Gemeinschaft gesprochen werden. Die kompakte Fassung aus allgemeinen Zuständigkeitsregeln, Zuständigkeitsarten und Sachkompetenzen ist im Vergleich zum gegenwärtigen Primärrecht mit seinen verstreuten Zuständigkeitsbestimmungen neu. Sie ist sinnfällig für eine Ordnung verfassungsstruktureller Normen und entspricht jedenfalls insoweit der vielfältig, unter anderem von den deutschen Ländern, erhobenen Transparenzforderung.

Grundgliederung. Die Grundgliederung des Zuständigkeitstitels ist klar und führt lehrbuchartig vom Allgemeinen zum Speziellen: Festlegung der abstrakten Grundprinzipien (Art. 8 E-VVE), abstrakte Regeln zur Anwendung der Grundprinzipien (Art. 9 E-VVE), abstrakte Kategorisierung der Arten von Zuständigkeiten (Art. 10 E-VVE), Benennung der ausschließlichen (Art. 11 E-VVE) und der „geteilten“ Zuständigkeiten (Art. 12 E-VVE), Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 13 E-VVE), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 14 E-VVE), unterstützende Maßnahmen (Art. 15 E-VVE), Flexibi-

litätzuständigkeit (Art. 16 E-VVE). In diesem systematisierenden und daher sowohl übersichtlichen wie ansprechenden Aufbau vom (abstrakt) Allgemeinen zum (abstrakt) Speziellen könnte allerdings zugleich seine Problematik liegen: nämlich die Bildung einer Schwelle für den öffentlichen Zugang und die viel geforderte „emotionale“ Aufnahme durch „den“ Unionsbürger. Zu erwägen ist daher ein Aufbau des Kompetenztitels, der entweder sogleich oder nach den Grundprinzipien des Artikels 8 E-VVE die sachbereichskonkreten Zuständigkeiten der Union voranstellt und hierbei zugleich die jeweilige Zuständigkeitsart im Sinne des jetzigen Artikels 10 E-VVE erläutert. Im Gefolge ließen sich sodann die Regeln über die Anwendung der allgemeinen Prinzipien einstellen, soweit sie nicht ohnehin anderweitig zuzuordnen sind.

Die Systemvorschriften. Die Systemvorschriften der Kompetenzordnung bündeln im wesentlichen Vorhandenes (Grundprinzipien, Ausübung der Kompetenzen), fügen allerdings auch neue Elemente ein: nämlich insbesondere eine Ausweitung der Loyalitätspflichten und eine Übersicht über unterschiedliche Zuständigkeitsarten.

Einzelermächtigung, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit. Die Grundprinzipien der begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit entsprechen im Wesentlichen bis in die Einzelformulierung dem Acquis des gegenwärtigen Artikels 5 EGV. Im Detail fällt auf, dass das erstgenannte Prinzip etwas ausführlicher formuliert ist, dass in der Definition des Subsidiaritätsprinzips die vielfach beanstandete Formulierung, die mangelhafte Zielerreichung auf mitgliedstaatlicher Ebene begründe bereits deren bessere Verwirklichung auf Gemeinschaftsebene („daher“), durch eine kumulative Formulierung für das Tätigwerden der Gemeinschaft/Union überwunden ist („nicht ausreichend“ und „besser“) und dass der Erforderlichkeitsgrundsatz (gegenwärtig: Art. 5 Abs. 3 EGV) jetzt umfassender als „Verhältnismäßigkeitsgrundsatz“ ausgewiesen ist. Die ausdrückliche Betonung, dass die nicht der Union zugewiesenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten „verbleiben“ (Art. 8 Abs. 2 Satz 2 E-VVE), ist einerseits überflüssig, weil selbstverständlich, andererseits politisch klarstellend. Missverständlich oder befremdlich mag jedoch die Formulierung des „Verbleibens“ für ein Verständnis wirken, das in der Zuweisung einer Zuständigkeit an die Gemeinschaft/Union keine (dingliche) Abgabe mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten erkennt, sondern die Begründung genuiner Zuständigkeiten der Union unter entsprechender Verzichtverpflichtung der Mitgliedstaaten zu gegenläufigen Handlungen.³³ Die Einfügung der Pflicht der Mitgliedstaaten zur loyalen horizontalen Zusammenarbeit (gegenseitige Achtung und Unterstützung bei der Erfüllung der Aufgaben aus der Verfassung) beinhaltet ein Solidaritätselement und ist stimmig zum Föderalcharakter der Union. Allerdings drängt sich eine zwingende systematische Zuordnung dieser wechselseitigen mitgliedstaatlichen Pflicht mitgliedstaatlicher Zuständigkeitsausübung spezifisch zu den Grundprinzipien der „Zuständigkeiten der Union“ nicht auf und ist besser in Titel I zu plazieren.

Anwendung der Grundprinzipien. Unter dem Stichwort „Anwendung der Grundprinzipien“ bietet Artikel 9 E-VVE ein Potpourri unterschiedlicher Regeln, das auflösbar ist und systematisch anders zugeordnet werden sollte. Die aus der Rechtsprechung des EuGH übernommene Regel des *Vorrangs* von Gemeinschaftsrecht (gemeint kann nur Anwendungsvorrang sein, nicht Geltungsvorrang) gilt nicht nur im Hinblick auf die Ausübung von Zuständigkeiten, sondern erfasst, wie Artikel 9 Abs. 1 E-VVE zu Recht ausspricht, auch die „Verfassung“ (gegenwärtig das Primärrecht). Daher bezieht sich der Vorrang insbe-

sondere gerade auch unabhängig von Zuständigkeiten politischer Gemeinschaftsorgane auf die subjektiven transnationalen Grundfreiheiten des Binnenmarktes im Verhältnis zu konfliktierendem nationalem Recht.³⁴ Sollten Rahmenbeschluss und Beschluss der dritten Säule in ihrer bisherigen Rechtsqualität beibehalten werden (keine unmittelbare Anwendbarkeit), müsste geklärt werden, ob dieser Grundsatz insoweit einzuschränken ist. Die Bindung an das *Subsidiaritätsprinzip* (Abs. 2) und an das *Verhältnismäßigkeitsprinzip* (Abs. 3) wiederholt sprachlich sperrig den Kern des Artikels 8 Abs. 3 und 4 E-VVE und sollte auch dort loziert werden (unter Verweis auf das Subsidiaritäts-Protokoll und dessen die nationalen Parlamente einbeziehenden Verfahren). Die *Gemeinschaftstreue* der Mitgliedstaaten (Abs. 4 und Abs. 5 S. 1), die inhaltlich dem gegenwärtigen Stand entspricht (Art. 10 Abs. 1 und 2 EGV), ist keine spezifisch auf die Ausübung der Zuständigkeiten der Union zugeschnittene Pflicht, sondern bezieht sich auf (gerade auch *primärrechtliche*) Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und wäre daher in Titel I besser aufgehoben. Dort ließe sich auch die neu kreierte *Loyalitätspflicht der Union gegenüber den Mitgliedstaaten* (Abs. 5 S. 2) einstellen; sie ist stimmig zum Föderalcharakter der Union und führt damit zu einer in beide Richtungen wirkenden Gemeinschaftstreue.³⁵ Die nachfolgende Pflicht der Union zur *Achtung der nationalen Identität* ihrer Mitgliedstaaten (Abs. 6 mit beispielhafter Konkretisierung) ist zwar zuständigkeitsspezifisch, wiederholt allerdings im Kern Artikel 1 Abs. 2 E-VVE und sollte daher auch dort angesiedelt werden. Die in diesem Zusammenhang erfolgende Erwähnung der Achtung der Organisation der staatlichen Behörden auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene kann Anlass zu neuen Auseinandersetzungen um die Erreckung der Wettbewerbsregeln auf öffentliche Einrichtungen geben. Daher sollte der Achtungsgrundsatz insoweit mit einem streitdämpfenden caveat versehen werden: „im Rahmen dieser Verfassung“.

Zuständigkeitsarten. Die Gliederung und abstrakte Definition der „Arten von Zuständigkeiten“ (Art. 10 Abs. 1-5: ausschließliche, geteilte, Wirtschaftspolitik, GASP und Verteidigung, unterstützende) ist übersichtlich und entspricht methodisch teilweise den Artikeln 71 und 72 des Grundgesetzes, doch ist zweifelhaft, ob ein von den nachfolgenden konkreten Zuständigkeitsbenennungen abgehobener Artikel erforderlich ist. Der Kompetenztitel könnte an Prägnanz gewinnen, wenn die jeweilige Definition der jeweiligen Auflistung der sachbereichlichen Zuständigkeiten (Artt. 11 bis 15 E-VVE) vorangestellt wird. Die textentlastende und klug verbindende Verweis- und Konkretisierungsregel, dass die Union von ihren Zuständigkeiten Gebrauch macht, „um die in Teil II der Verfassung festgelegten Politiken gemäß den dort für die einzelnen Bereiche vorgesehenen speziellen Bestimmungen durchzuführen“ (Art. 10 Abs. 6 E-VVE), zählt zu den Grundprinzipien der Kompetenzordnung und ist daher in Artikel 8 E-VVE zu plazieren.

Ausschließliche Zuständigkeiten. Der Begriff der ausschließlichen Zuständigkeiten (Art. 10 Abs. 1 E-VVE) schließt der Sache nach an die bisherige Rechtsprechung, deren Auflistung (Art. 11 E-VVE) im Wesentlichen am *Acquis* an. Mit der prononcierten Voranstellung der binnenmarktlichen Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt trägt sie dem unverändert primären Handlungsauftrag von Gemeinschaft/Union konzeptionsstimmig Rechnung (s.o.). Dass dies nur von der Gemeinschaft/Union mit definitiver Verbindlichkeit gewährleistet werden kann, ergibt sich aus der Natur der Sache.³⁶ Die im Schrifttum teilweise aufgekommene These von der nicht-ausschließlichen Zuständigkeit im Binnenmarktrecht im Hinblick auf die Angleichungskompetenz des Artikels 95 Abs. 1 EGV³⁷ vermengt regelmäßig die im Rahmen des Vertrages allein der Gemeinschaft zukom-

mende Kernzuständigkeit für die letztendlich verbindliche Intensitäts- und Profildefinition der die Marktintegration konstituierenden Grundfreiheiten einerseits mit den sachbereichlichen Auswirkungen dieser Festlegungen und deren Umsetzung im nationalen Recht andererseits. Artikel 11 E-VVE schließt mit der Voranstellung der Grundfreiheiten an deren Bedeutung für das Primärrecht an, wie sie gegenwärtig in Artikel 23 („Grundlage der Gemeinschaft ist eine Zollunion“) und in den Artikeln 2 (Gemeinsamer Markt als erster Verwirklichungsweg für die Ziele) und 14 Abs. 2 EGV (Definition des Binnenmarktes) zum Ausdruck kommt. In der Reihung der Grundfreiheiten sollte der Einklang mit der Reihung der bezogenen entsprechenden einschlägigen Normgruppen im zweiten Teil angestrebt werden. Die weiteren von Artikel 11 E-VVE im einzelnen benannten Bereiche (Zollunion; Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, die die gemeinsame Währung eingeführt haben; Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik; Abschluss internationaler Abkommen bei internen Zuständigkeiten) entsprechen dem Bestand. Dies gilt im Ansatz auch für die gemeinsame Handelspolitik, die allerdings vom Entwurf ohne Einschränkung als ausschließliche Zuständigkeit vorgesehen ist. Nicht aufgeführt ist das interne Organisations- und Verfahrensrecht.³⁸ Inwieweit die Konsequenz der Qualifikation einer Kompetenz als ausschließliche Zuständigkeit auf *Legislativakte* einzugrenzen ist (so Art. 10 Abs. 1 E-VVE), bedarf genauerer Überprüfung; beispielsweise im Hinblick auf die (administrative) Verhängung von Geldbußen durch die Kommission im Wettbewerbsrecht und die (judikative) Verwerfungskompetenz des EuGH für Gemeinschaftsakte. Auf ausschließliche Zuständigkeiten finden im System des Artikels 8 E-VVE folgerichtig das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (und in ihm das kompetenzbegrenzende Erforderlichkeitsprinzip in Einzelermächtigungen) sowie des Weiteren das Verhältnismäßigkeitsprinzip Anwendung, soweit es nicht schon von der jeweiligen Einzelermächtigung erfüllt wird.

Geteilte Zuständigkeiten. Die geteilte Zuständigkeit ist eine neue normative Kategorie, die zwischen den ausschließlichen und den unterstützenden Zuständigkeiten siedelt und weder die Wirtschaftspolitik noch die GASP umfasst. Ob ihre sprachliche Erläuterung in Artikel 10 Abs. 2 E-VVE im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gelungen ist, mag zweifelhaft sein. Die Formulierung „eine Zuständigkeit, die sie (scil.: die Union) mit den Mitgliedstaaten zu teilen hat“, könnte suggerieren, dass es um eine bei der Union wurzelnde Zuständigkeit geht, die gewissermaßen hypothekarisch mit den Mitgliedstaaten zu teilen ist. Zur Vermeidung textlicher Komplexität sollten Artikel 10 Abs. 2 E-VVE und Artikel 12 Abs. 3 E-VVE, nämlich Definition und Rechtsfolge der geteilten Zuständigkeit, zusammengezogen werden. Gleiches empfiehlt sich für die Absätze 1 und 2 des Artikels 12 E-VVE, die den Kreis der geteilten Zuständigkeiten abstrakt abstecken (erneut mit der textentlastenden Verweis- und Konkretisierungsklausel in Teil II). Die Auflistung der als beispielhaft, also nicht abschließend, gedachten „Hauptbereiche“ der geteilten Zuständigkeiten (Abs. 4) übernimmt einzelne Teile des Artikels 3 Abs. 1 EGV unter Einschluss der Artikel 29ff. EUV und benennt unter anderem: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Landwirtschaft und Fischerei; Verkehr; transeuropäische Netze; Energie; Sozialpolitik; wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt; Umwelt; Gesundheitswesen; Verbraucherschutz). Wird hierbei „Energie“ als eigener Bereich ausgewiesen, müsste in Teil II eine entsprechende neue Zuständigkeit geschaffen werden. Absichernd müsste freilich geklärt werden, dass sich in den großflächig bezogenen Bereichen keine ausschließlichen Einzelzuständigkeiten befinden (zum Beispiel im Verkehrsbereich³⁹).

Überraschend ist die lakonische und exponierte Aufführung auch des „Binnenmarktes“ in Artikel 12 Abs. 4 E-VVE, dessen Kernelementgewährleistung in Artikel 11 Abs. 1 E-VVE zu Recht der ausschließlichen Zuständigkeit der Union zugewiesen wird. Hier bedarf es noch einer präzisen Vorklärung und Anstrengung, was genau mit dem Begriff des Binnenmarktes im Zusammenhang des Artikels 12 E-VVE ernsthaft gemeint sein kann. Eine Zuordnung zur geteilten Zuständigkeit in dieser Allgemeinheit ist wegen der Binnenmarktdefinition in Artikel 14 Abs. 2 EGV, der diese konstituierenden Grundfreiheiten und Wettbewerbsregeln und der darauf bezogenen Angleichungszuständigkeit des Artikels 95 Abs. 1 EGV gänzlich mißverständlich. Sie kann Sinn nur gewinnen, soweit es um (gemeinschaftsrechtlich allerdings gebundene) binnenmarktliche Umsetzungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten in nationale Regelungen oder um binnenmarktflankierende Gemeinschaftsmaßnahmen geht, die nicht die Grundfreiheiten und die Wettbewerbsregeln betreffen. Das nicht vom primären oder sekundären Binnenmarktrecht erfasste, mithin freibleibende nationale (Wirtschafts-)Recht fällt ohnehin nicht unter einen präzise verstandenen Binnenmarkt-begriff. Daher sollte zur Vermeidung von Mißverständnissen der Binnenmarkt aus Artikel 12 E-VVE ersatzlos herausgenommen oder zumindest ausdrücklich mit den Worten eingeschränkt werden: „soweit nicht Artikel 11 Abs. 1 einschlägig ist“.

Die in den Absätzen 5 und 6 aufgeführten Fälle (Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt einerseits, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe andererseits) passen wegen der fehlenden Ausübungssperre für die Zuständigkeiten von Mitgliedstaaten nicht fugenlos zum Konzept der geteilten Zuständigkeit, wie es in Artikel 10 Abs. 2 E-VVE niedergelegt ist. Sie fallen allerdings auch nicht unter die Zuständigkeit der Koordinierungs-, Ergänzungs- und Unterstützungsmaßnahmen und sollten daher als eigene Kategorie paralleler Zuständigkeiten gefasst werden.

Koordinierung der Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsverfassung. Die Koordinierungszuständigkeit in der Wirtschaftspolitik (Art. 13 Abs. 1 E-VVE) dürfte trotz der sprachlichen Zuspitzung auf die Union grundsätzlich wohl dem Normbestand entsprechen (Art. 99 EGV). Allerdings fällt die wirtschaftsverfassungsrechtliche Ausrichtungsvorgabe für die Wirtschaftspolitik grundlos hinter den substantiierten Bestand der Artikel 4 und 98 EGV zurück. Ein ordnungspolitisches Orientierungsziel für die Union ist jedenfalls im profilbildenden Artikel 13 E-VVE nicht vorgesehen (anders gegenwärtig Art. 4 EGV), dasjenige für die Mitgliedstaaten bindet diese lediglich abstrakt und blass zur Ausrichtung ihrer Wirtschaftspolitik „unter Berücksichtigung des gemeinsamen Interesses“ derart, „dass sie zur Verwirklichung der Ziele der Union beiträgt“ (Art. 13 Abs. 2 E-VVE). Der Verzicht auf die klare Festlegung des Orientierungspunktes der offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb in Teil I könnte als Abrücken von der bisherigen Wirtschaftsverfassung der EG gedeutet werden, wiewohl dies nichts daran ändern dürfte, dass Mitgliedstaaten, Gemeinschaft und Private auf die Regeln des wettbewerbsverfassten Binnenmarktes verpflichtet sind.

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Folgerichtig zur Verschmelzung von Union und Gemeinschaft erscheint im einheitlichen Zuständigkeitstitel auch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 14 E-VVE), wenn auch sprachlich verdeckt als Akkusativobjekt einer Unterstützungspflicht der Mitgliedstaaten und damit in textlicher Komprimierung auf den gegenwärtigen Artikel 11 Abs. 2 EUV. Wegen des systemleitenden Ansatzes des Zuständigkeitstitels bei den Zuständigkeiten der Union sollte

Artikel 14 E-VVE um die klare Aussage des gegenwärtigen Artikels 11 Abs. 1 EUV erweitert werden: „Die Union erarbeitet und verwirklicht eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.“ Die Verbalisierung eines Zieles garantiert indes naturgemäß nicht dessen Verwirklichung. Ebenso wenig ersetzt die Schaffung von Institutionen gemeinsamen politischen Gestaltungswillen. Im Licht der Erfahrungen in der Irakfrage mag die Diskussion um diese Formulierung sogar Regeln einer verstärkten Zusammenarbeit einer Teilmenge von Mitgliedstaaten in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik innerhalb der Institutionen und Verfahren der Union fördern, um eine derartige Entwicklung außerhalb der Union zu vermeiden.

Unterstützende Maßnahmen. Die Bündelung der unterstützenden Maßnahmen (Art. 14 E-VVE) mit ausdrücklichem Harmonisierungsverbot und erneuter Verweisklausel auf Teil II dient im Wesentlichen der Übersicht und Kategorisierung im Acquis des EGV in diesem Bereich (mit Ausnahme des nur in Artikel 3 Abs. 2 lit. u EGV bislang ohne ausfüllende Normen erwähnten „Katastrophenschutzes“ und des „Sports“, für die beide eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden müsste). Benannt werden: Beschäftigung, Industrie, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend, Kultur, Sport, Katastrophenschutz. Dieser Bestand könnte allerdings, soweit er beibehaltungswürdig ist, wegen seiner sachgegenständlichen Verbindung zum EGV vor die Zuständigkeit zur GASP gezogen werden. Deutlich wird durch Artikel 15 E-VVE die fehlende Notwendigkeit der angesprochenen Bereiche für die sachkonzeptionellen und supranationalen Kernbereiche der Binnenmarktintegration und Währungsunion. Auffällig ist in der Auflistung der Zuständigkeiten mit Harmonisierungsverbot das Fehlen des Gesundheitswesens, für das gegenwärtig im Rahmen des Artikels 152 Abs. 4 ein Harmonisierungsverbot gilt. Das Gesundheitswesen findet sich im Entwurf bei den geteilten Zuständigkeiten in Artikel 12 Abs. 4 E-VVE. Die Liste des Artikels 15 Abs. 2 E-VVE ist ebenso wie diejenige des Artikels 12 Abs. 4 E-VVE allerdings noch einer juristischen Feinüberprüfung im Lichte des Acquis zu unterziehen.

Abrundungskompetenz. Folgerichtig zu einem eigenen Zuständigkeitstitel wird in ihm durch Artikel 16 E-VVE auch die bisherige Abrundungszuständigkeit der EG des Artikels 308 EGV in allerdings inhaltlich und prozedural wesentlich überarbeiteter Form loziert. Für eine eingerahmte Abrundungszuständigkeit spricht die Bewahrung der flexiblen Reagibilität der Union im Vergleich zu einem schwerfälligen Vertragsänderungsverfahren. Die für die Verbandskompetenz strukturelle Bedeutung einer derartigen Ermächtigung erfordert jedoch deren Bindung an höchste legitimatorische Erfordernisse der Konsensbildung der Mitgliedstaaten. Folgerichtig ist hier deshalb die Beibehaltung des *Einstimmigkeitserfordernisses* und damit die Zustimmung aller Mitgliedstaaten im Rat. Folgerichtig ist auch das vorgesehene *Zustimmungserfordernis* des Europäischen Parlaments, das über das Mitentscheidungsverfahren des Artikels 251 EGV hinausgeht und damit das immer wieder zu Recht beanstandete Exekutivenmonopol in der Entscheidung über die Nutzung der Abrundungskompetenz durchbricht. Der Vermeidung künftiger Auslegungsstreitigkeiten dienlich ist schließlich der ausdrückliche Ausschluss der Nutzung der Abrundungskompetenz zur Umgehung von Harmonisierungsverboten bei anderen ausdrücklichen Zuständigkeiten (Abs. 3). Klargestellt werden sollte allerdings, ob dadurch auch der Erlass unmittelbar geltenden Rechts (bislang: Verordnungen), das im rechtstechnischen Sinne keine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten einschließt, in den Bereichen des Artikels 15 Abs. 2 und 4 ausgeschlossen sein soll.

Querschnittprofil der Kopfartikel

Für das Querschnittprofil der Kopfartikel des E-VVE im Vergleich zu den Normen des gegenwärtigen primären EG- und EU-Rechts aus der Sicht der eingangs genannten Kriterien ergibt sich damit summierend zweifelsohne eine *Reduktion textlicher Komplexität* jedenfalls in Teil I des vorgeschlagenen Verfassungsvertrages, die allerdings noch verbesserbar ist. Dies gestattet jedoch noch keine Aussage, in welchem Maß der vorgesehene Text zu einer Ersetzung des bisherigen Primärrechts führt oder letztlich, wie bei den Zuständigkeiten, auf dieses verweist, um die erforderliche Präzision in Einzelheiten zu sichern. Es ist abzusehen, dass die Musik nach der Partitur von Teil II spielen wird. In den Kopfartikeln bedürfen, wie aufgezeigt, nicht wenige Formulierungen und Reihungen noch penibler Feinarbeit, soll der Text nicht hinter den gegenwärtig geltenden Acquis zurückfallen.

Soweit der Inhalt der Kopfartikel durch Nähe zum bewährten Acquis der Ziele, Werte, Individualrechte und Zuständigkeiten gekennzeichnet ist, ergeben sich keine nennenswerten Bedenken unter dem Gesichtspunkt der *Realitätsnähe*. Ein (inhaltlich ohnehin schillerndes) Ziel wie die soziale Gerechtigkeit erscheint für ein transnationales Gemeinwesen als ausgreifend staatsanalogisierend. Demgegenüber ist die ausdrückliche wirtschaftsverfassungsrechtliche Orientierung auf eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb konzeptionsstimmig und beizubehalten. Die Verwirklichbarkeit der GASP stand als kooperativer Politikbereich schon bisher unter dem Vorbehalt der gemeinsamen politischen Gestaltungskraft. Daran wird auch ein Neuarrangement des Primärrechts unter dem Titel „Verfassung“ nichts ändern. Zu bedenken ist, ob im Hinblick auf die bestehenden und mutmaßlich auch künftigen Eigenheiten und Bedingungen des europäischen Einigungswerkes der staatsanalogisierende „als-ob“-Ansatz einer neuen Verfassung für ein nicht-staatliches transnationales Gemeinwesen tatsächlich so weit ausgezogen werden sollte, dass die Werte vor die Ziele gestellt, die Grundrechte vor das Diskriminierungsverbot und die Unionsbürgerschaft gereiht und die binnenmarktlichen Grundfreiheiten in Titel II nicht ausdrücklich aufgeführt werden.

Unter dem Gesichtspunkt der *konzeptionellen Klarheit* und der *Systemrationalität* wird der Gedanke eines zielbezogenen transnationalen Gemeinwesens mit föderativartiger Gliederung durch die verfassungsvertraglichen Kopfartikel verfestigt. In ihrer Reihung, Aufteilung und Formulierung im Einzelnen besteht, wie aufgezeigt, noch einiger Klärungsbedarf, namentlich im Hinblick auf den Zielartikel. Insbesondere sollten die binnenmarktlichen Grundfreiheiten als unmittelbar anwendbare subjektive Rechte unmissverständlich in den Kopfartikeln zu den Rechten Einzelner kraft Gemeinschaftsrechts zum Ausdruck gebracht werden. Denn bei realitätsnaher Betrachtung der europäischen Wirklichkeiten werden auch künftig das Primärrecht im Gewand eines Verfassungsvertrages und dessen effektive Integrationsgewährleistung und Integrationskraft ganz wesentlich auf der Orientierung ruhen, diese grenzüberschreitenden subjektiven Rechte des Binnenmarktes innerhalb eines Ordnungsrahmens zu verwirklichen. Vieles andere baut auf diesem Fundament auf, darunter insbesondere die Währungsunion, die vertrauten Schutzgutpolitiken der Gemeinschaft/Union, die vom Entwurf begrüßenswert aufgenommene europäische Zivilgesellschaft und letztlich auch die vorgenommene Verteidigung der Unabhängigkeit und der Interessen Europas in der Welt.

Anmerkungen

Die Studie ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird. Siehe auch: www.iep-berlin.de/forschung/verfassung.

1. CONV 528/03.
2. ABl. 2000 C Nr.364 S.1ff.
3. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.10.2002, Nr.251, S. 8.
4. Die Gefahr einer Abwertung der Grundfreiheiten im Vorentwurf wurde etwa vom Präsidenten des EuGH, Rodríguez Iglesias, in seinem Eröffnungsreferat des XX. F.I.D.E.-Kongresses in London im Oktober 2002 angesprochen.
5. Artikel 14 Absatz 2 EG-Vertrag; zum Verhältnis zwischen Gemeinsamen Markt und Binnenmarkt vgl. Müller-Graff: Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, in: Europarecht 1989, 107, 122ff.
6. EuGH, Slg. 1963, 1ff.
7. Ebd., Tz. 9.
8. Id.
9. Ebd., Tz.10.
10. Vgl. dazu ursprünglich schon Ophüls: Grundzüge europäischer Wirtschaftsverfassung, in: Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht 124 (1962), 136ff.; zur gegenwärtigen Rechtslage Müller-Graff: Die wettbewerbsverfaßte Marktwirtschaft als gemeineuropäisches Verfassungsprinzip?, in: Europarecht 1997, 433, 437ff.
11. Zum Gedanken der Europäischen Union als transnationales Gemeinwesen vgl. Müller-Graff: Europäische Verfassung und Grundrechtscharta: Die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen, in: integration 1/2000, 34, 36f.; ders.: Verfassungsziele der EU/EG, in: Dausen (Hrsg.): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 2000, A I Rdz. 72.
12. Vgl. zu diesem Verhältnis Müller-Graff: Grundfreiheiten und Gemeinschaftsgrundrechte, in: Festschrift Steinberger, 2002, S. 1281ff.
13. Nachweis s.o. Fn. 3.
14. Müller-Graff: Europäische Verfassungsordnung, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 2002, S.206ff.
15. Vgl. z.B. m.w.N. Müller-Graff: The Future of the European Treaties, in: Festschrift Ehlermann, 2002, S.331ff.
16. Im Text: „Entsprechend dem Wunsch...“.
17. Die amerikanische Verfassung bedurfte zu ihrem Inkrafttreten der Ratifikation von neun der dreizehn Einzelstaaten.
18. Vgl. zu diesem Charakter einer Selbstkonstituierung Müller-Graff: Europäische Föderation als Revolutionskonzept im europäischen Verfassungsraum?, in: integration 3/2000, S. 157 und 164.
19. Vgl. z.B. § 705 BGB: Vertrag zu einem gemeinsamen Zweck.
20. A.a.O. (Fn. 14).
21. Dazu Müller-Graff: Die Europäische Privatrechtsgesellschaft in der Verfassung der Europäischen Union, in: Müller-Graff/Roth (Hrsg.): Recht und Rechtswissenschaft, 2000, S.271ff.
22. „Wir koalieren nicht Staaten, wir vereinigen Menschen“; s. Monnet, Erinnerungen eines Europäers, 1988, S. IV.
23. Zur Lehre des kommunitaristischen Liberalismus Selznick: The Moral Commonwealth, 1992; zur gemeinsamen Schnittmenge Müller-Graff: Private Law Society in the Constitution of the European Union, in: Faure/Smits/Schneider (Hrsg.): Towards a European Ius Commune in Legal Education and Research, 2002, S.57, 60, 62.
24. Verfassungsziele, a.a.O. (Fn.11), A I Rdz.76.
25. Vgl. Müller-Graff: Einheit und Kohärenz der Vertragsziele von EG und EU, in: Europarecht Beiheft 2/1998, S. 67, 69ff.
26. Vgl. Müller-Graff, Justiz und Inneres nach Amsterdam – Die Neuerungen in erster und dritter Säule, in: integration 4/1997, S. 271ff.
27. Also nicht z.B. die davon unabhängigen Rechte aus Art. 28 EGV (Warenverkehrsfreiheit) oder Art. 56 EGV (Kapitalverkehrsfreiheit, Zahlungsverkehrsfreiheit).
28. So enthalten mittlerweile alle Grundfreiheiten heute auch ein Verbot von Beschränkungen, die nicht ausdrücklich an einer unterschiedlichen Staatsangehörigkeit ansetzen.

29. Zu den spezifischen Elementen für die Aktualität der Grundrechtsfrage in der Rechtsordnung der EG a.a.O. (Fn.11), integration 1/2000, 42.
30. Art. 5 E-VVE i.V.m. Art. 52 Grundrechtecharta.
31. EuGH, Slg. 1996, I-1763.
32. Dazu Müller-Graff: Die Kompetenzen in der Europäischen Union, in Weidenfeld (Hrsg.): Europahandbuch, 1999, S. 779ff.
33. Vgl. zu dieser Öffnung der inländischen Rechts- und Hoheitsordnung durch Art. 24 GG (und heute auch Art. 23 GG) Bundesverfassungsgericht Bd. 37, 271 (279); der Begriff der „Übertragung“ in Artt. 23, 24 GG ist daher sprachlich mißglückt: vgl. z.B. Randelzhofer, in: Maunz/Dürig: Grundgesetz, 1958ff., Art. 24 I Rdz. 1 m.w.N.
34. EuGH, Slg. 1963, 1ff.; EuGH, Slg. 1964, 1141.
35. Vgl. im Rahmen des Grundgesetzes das Prinzip der Bundestreue; dazu Bundesverfassungsgericht, Bd. 34, 216, 232; aus der Literatur z.B. Isensee, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band Bundestreue, 1961; Bauer: Die Bundestreue, 1992.
36. Vgl. im einzelnen Müller-Graff: Binnenmarktauftrag und Subsidiaritätsprinzip, in: Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht, 159 (1995), 34, 66ff.
37. Vgl. z.B. Stein: Subsidiarität als Rechtsprinzip, in: Merten (Hrsg.): Die Subsidiarität Europas, 1993, S. 23, 34.
38. Vgl. dazu Bieber: Zur Rolle der Mitgliedstaaten bei der Ausfüllung von Lücken im EG-Recht, in: Bieber/Ress (Hrsg.): Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 283, 300ff.
39. Wegen Art. 71 Abs. 1 lit. a und b EGV; vgl. dazu z.B. Epiney/Gruber: Verkehrspolitik und Umweltschutz in der EU, 1997, S. 46.

Die Methode des Konvents – ein Modell deliberativer Demokratie?

Andreas Maurer

Seit März 2002 tagt der Brüsseler Konvent mit dem Ziel der Ausarbeitung einer verfassungsähnlichen Grundlage der europäischen Integration – zur Neubegründung ihrer primärrechtlichen Fundamente, zur Effektivierung und Demokratisierung ihrer Institutionen und zur vereinfachten, bürgernahen Offenlegung der in den letzten 50 Jahren inkrementalistisch entwickelten Strukturen. Der Auftrag des Konvents ist immens; geht es doch um mehr als die einfache Anpassung der bestehenden Regelwerke an eine auf 25 Staaten und mehr anwachsende Europäische Union, von der in immer mehr Bereichen des öffentlichen Lebens staatsanaloges Handeln erwartet wird.

Der Konvent soll der Union mehr innere und äußere Handlungs- und Aktionsfähigkeit verleihen, mithin also die Entscheidungsstrukturen innerhalb des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission sowie zwischen diesen Organen soweit vereinfachen, dass es der EU-25 gelingt, verbindliche Entscheidungen in absehbaren Zeiträumen herbeizuführen. Bereits erfolgte Reformen innerhalb des Ratssystems gilt es hierbei ebenso zu berücksichtigen wie die innerhalb der Kommission und des Europäischen Parlaments geltend gemachten Reformen des Komitologieverfahrens,¹ des Mitentscheidungsverfahrens, des Haushaltsverfahrens und der legislativplanerischen Arbeit der Organe.²

Der Konvent soll die Europäische Union demokratisieren. Hiermit verknüpft sind zahlreiche, innerhalb des Konventsplenums bislang nur ansatzweise diskutierte Varianten zur Stärkung der parlamentarisch-repräsentativen sowie der direktdemokratischen Komponente europäischen Regierens; der im Präsidium und hier vor allem durch den Konventsvorsitzenden persönlich geförderte Fokus auf die künftige Rolle der nationalen Parlamente im Hinblick auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips verschleierte, dass Demokratisierungsoptionen für die Union – im Übrigen seit Beginn der Integration im Rahmen der Montanunion – weit über den Tellerrand nationalparlamentarischer Nabelschau hinausgehen.

Der Konvent soll der Europäischen Union schließlich ein Gesicht geben; im eigentlichen Wortsinn mag es hierbei „nur“ um die Frage der Rolle des Kommissionspräsidenten und die eines oder einer gewählten Vorsitzenden des Europäischen Rates gehen. Tatsächlich sind die Erwartungen an das Gesicht der Union weitaus amorph: Sie soll für die unmittelbar betroffenen Anwender des Europarechts sichtbar werden, Entscheidungswege und die Resultate der Verhandlungen in und zwischen den Organen sollen verständlicher, nachvollziehbarer werden. Zwischenergebnisse der hierzu angestellten Beratungen sind *erstens* die im Vergleich zu den Misserfolgen der letzten Regierungskonferenzen weitestgehend gelungene Abschiebung der legislativen und nicht-legislativen Akte der Europäischen Union entlang einheitlicher Unterscheidungsmerkmale, *zweitens* das unter den Konventsmitglie-

Dr. A n d r e a s M a u r e r, Dipl. Pol., DEEA, Forschungsgruppe I: Europäische Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin; Jean-Monnet-Lecturer, Universität Osnabrück.

dem akkordierte Gebot der Transparenz in den gesetzgebend wirkenden Organen, und *drittens* die in ihrem Ansatz nicht weiter umstrittene Ordnung der Kompetenzen der Union und ihrer Mitgliedstaaten.

Die Erprobung des Modells deliberativer Demokratie

Neben den für sich genommen bereits gewaltigen Einzelaufträgen an den Konvent dient die – nach dem Charta-Konvent – erneute Erprobung des spezifischen Beratungs- und Entscheidungsmodus eines öffentlich tagenden und Öffentlichkeit generierenden Forums selbst als wichtigstes Ziel seiner Arbeit. Erwartet wird, dass aus dem argumentativen Bemühen aller Beteiligten um kollektiv akzeptierbare Problem- oder Konfliktlösungen eine transnationale öffentliche Deliberation entsteht, die den Verlauf und das Ergebnis des Konvents einer breiteren Öffentlichkeit zuführt als dies bei Regierungskonferenzen der Fall war. Selbst wenn am Ende des Beratungsprozesses kein Konsens über alle auf dem Europäischen Rat in Laeken gestellten Fragen erreicht wird, könnte diese Form der öffentlichen Deliberation zu Lerneffekten bei den unmittelbar mit dem Thema befassten Akteuren führen, die das Verhandlungs- und Bargaining-Modell der klassischen Regierungskonferenz nicht erreicht.

Am Ende hätte der deliberative Prozess des Konvents zu einer offen eingestandenem Bereicherung des Argumentationshaushaltes seiner unmittelbar Beteiligten und seiner Beobachter geführt, zu einer reflexiven Überprüfung und möglicherweise sogar zu einer Transformation eigener Überzeugungen und Präferenzen. Das ideale Produkt des Konvents wäre daher *erstens* das Erreichen eines gewissen Maßes an Verständnis und Respekt für kontroverse Positionen, *zweitens* die Schaffung eines höheren Rationalitätsniveaus innerhalb der nationalen Diskussionslandschaften und *drittens* eine höhere Legitimität des letztendlich zu vereinbarenden Ergebnisses.

Diese Erwartungen an den Konvent lassen sich in Form wesentlicher Voraussetzungen für die im Vergleich zu Regierungskonferenzen erfolgreichere Arbeit definieren:

- eine von den Konventsmitgliedern allseits akzeptierte und in der Öffentlichkeit als impulsgebungsberechtigter Akteur wahrgenommene, einig auftretende Präsidenschaft, die den Konvent in einer Auseinandersetzung um zentrale Elemente der EU-Verfassungsdiskussion sammeln und dort zu klaren Entscheidungen führen kann,
- der unter den Konventsmitgliedern wenigstens implizit anerkannte Wille zur Erstellung eines kohärenten Reformkonzepts, das sich nicht davor scheuen braucht, dass dagegen Alternativoptionen entwickelt und im Schlussbericht vorgelegt werden,
- die aktive Suche des Konvents nach Foren und Arenen, die seine Rolle gegenüber Öffentlichkeit und den Parlamenten der Mitgliedsländer der Europäischen Union zur Geltung bringen.

Tatsächlich wird die Arbeit des Konvents nicht nur an seinen substantiellen Ergebnissen gemessen. Gerade die Mitglieder des Konvents haben sich bereits seit Beginn der Beratungen im letzten Jahr daran gemacht, den Notenschlüssel für ihre Leistung selbst zu definieren: Sinnvoll sei der Konvent, so der Tenor aus dem Kreise seiner Mitglieder, weil seine Beratungsmethoden öffentlich zugänglicher und daher demokratischer, konsensualer und rationaler seien als die Regierungskonferenzen.

Angesprochen sind damit die klassischen Kriterien der deliberativen Demokratie, für die sich die folgenden Prüfparameter ermitteln lassen:³

- Erstens gelten alle am deliberativen Prozess Beteiligten als frei und ungebunden. Ihre einzige, gemeinsame Verpflichtung besteht in der Bereitschaft, an der Erreichung eines für alle tragbaren Ergebnisses mitzuwirken.
- Zweitens herrscht zwischen den Teilnehmenden Einverständnis über ihre gegenseitige Gleichheit, jedes Mitglied hat zu jedem Zeitpunkt des deliberativen Prozesses gleichwertige Beratungskapazitäten.
- Drittens beruht der deliberative Prozess auf der Logik überzeugender Argumentation und Argumente; die Teilnehmer drohen nicht mit dem Gewicht des von ihnen repräsentierten Gemeinwesens oder mit dem einfachen, nicht weiter begründeten Verweis auf die Nichtdurchsetzbarkeit einer Position in ihrem Staat, Parlament oder gegenüber ihrer nationalen Öffentlichkeit. Das einzige Instrument zur Überzeugung anderer ist das bessere, von den anderen als überzeugender weil zur Problemlösung als angemessener erkannte Argument. Der Prozess zielt letztlich ab auf die Erreichung eines rational motivierten Konsenses; Ziel ist es, „to find reasons that are persuasive to all who are committed to acting on the results of a free and reasoned assessment of alternatives by equals“.⁴
- Und viertens findet der Prozess nicht hinter verschlossenen Türen, sondern im öffentlichen Raum der Bürgergesellschaften Europas statt. Diese erhoffte Öffentlichkeit soll aus den kommunikativen Austauschprozessen zwischen Akteuren verschiedener Geltungsräume und internationalen Organisationen hervorgehen.⁵

Sowohl aus der Sicht einer normativen demokratietheoretischen Konzeption der Europäischen Union als auch aus der Perspektive der Mitglieder, Beobachter und interessierten Adressaten des Konvents besteht ein elementarer Zusammenhang zwischen Demokratie, Öffentlichkeit und Legitimität: Da Öffentlichkeit und Demokratie unabdingbare Voraussetzungen für die Legitimität politischer Ordnungen sind, speist sich die Legitimität des Konvents eben nicht nur aus der „Zustimmungswürdigkeit“ oder „rationalen Akzeptierbarkeit“ seines Ergebnisses, sondern auch aus der demokratischen und öffentlichen Prozedur seines Verfahrens.⁶

Öffentlichkeit und öffentliche Foren

Bei der Erarbeitung der Grundrechtecharta spielten einzelne Segmente der Zivilgesellschaft eine aktive Rolle. Etwa 150 Nichtregierungsorganisationen hatten anlässlich eines Hearings Gelegenheit, vor 15 anwesenden Konventsmitgliedern für jeweils fünf Minuten ihre Ansichten darzustellen. Zu einem wirklichen Erfahrungsaustausch mit den Mitgliedern des Konvents kam es dabei nicht. Im Verlauf des Charta-Konvents spielten dann aber die großen Netzwerke zivilgesellschaftlicher Verbände eine zentrale Rolle. Insbesondere die Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbände, die „Platform of Social NGOs“ und das „Permanent Forum of Civil Society“ übten aufgrund ihrer Größe – sie vertreten jeweils bis zu 500 verschiedene gesellschaftliche Gruppen – einen besonderen Einfluss aus und hatten auch die Möglichkeit, ihre Einzelinteressen dem Präsidium darzulegen. Der persönliche Kontakt mit den Abgeordneten wurde als effektives Mitwirkungsinstrument genutzt und bedeutender als die öffentlichen Anhörungen eingeschätzt, zumal zahlreiche Konventsdelegierte selbst Funktionäre oder Mitglieder in verschiedenen Organisationen sind. Kleinere zivilgesell-

schaftliche Gruppen und Einzelpersonen, die ausschließlich auf die Abgabe schriftlicher Stellungnahmen angewiesen waren, hatten dagegen kaum eine Möglichkeit, sich durchzusetzen. Andererseits weist aber Stechele⁷ in ihrer Studie zum Grundrechtekonvent überzeugend nach, dass die Aufnahme der 'Rechte des Kindes' (Artikel 24) und die 'Rechte älterer Menschen' (Artikel 25) dem Engagement und dem Einsatz zivilgesellschaftlicher Gruppen zuzuschreiben sind.⁸

Im Verfassungskonvent stellen sich die Zugangsbedingungen für die zivilgesellschaftlichen Gruppen ähnlich dar. Aufgrund des thematisch breiteren Aufgabenzuschnitts des laufenden Konvents wirken sich die Andockoptionen der Zivilgesellschaft jedoch anders aus als im Grundrechtekonvent: Der Jugendkonvent hat innerhalb der Gruppen interessierter und organisierter Jugendvereinigungen zu einer Sensibilisierung für das Konventsthema beigetragen – die Vielzahl der nachfolgend organisierten Jugendkonventveranstaltungen in den Mitgliedstaaten zeugt hier von einem gewissen Spill-Over-Effekt in der Reproduktion diskursiver Prozesse. Ähnliches lässt sich von den Rückwirkungen der Anhörung mit Vertretern von etwa 160 Verbänden behaupten: So sind die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, umweltpolitische Nichtregierungsorganisationen und Kirchen durchaus in der Lage, den Brüsseler Diskussionsimpuls in ihre fachspezifischen Untergruppen zu vermitteln. Gerade die transnational vernetzten Verbände und die in Brüssel ansässigen Verbandsnetzwerke sind nach Selbsteinschätzung einiger Konventsmitglieder durchaus imstande, vor allem in den politikbereichsspezifischen Fragen der Konventsagenda und in den hierzu eingerichteten Arbeitsgruppen Ordnungspolitik und Sozialpolitik, Diskussionen über die Kompetenzdichte und Regelungstiefe bestimmter Politikfelder anzustoßen. Der effektive Einfluss ihrer Lobbyarbeit wird sich allerdings erst im Verlauf der Beratungen zum zweiten Teil der Verfassung zeigen.

Eine erste Übersicht zur Öffentlichkeit der Konventsberatungen deutet darauf hin, dass sich der Konvent selbst zahlreicher Instrumente bedient, um Diskussionen, Positionen und Lernprozesse über den Verlauf der Konventsberatungen transparent zu machen. Der Konvent tagt öffentlich. Abgesehen von den Protokollen der Präsidiumssitzungen sind sämtliche Beiträge des Konvents auf seiner Homepage dokumentiert, auf die weltweit etwa 67 500 Webseiten anderer Institutionen verweisen. Direkte Verknüpfungen zur Homepage des Konvents haben etwa 5250 Institutionen geschaltet.⁹ Sowohl das Sekretariat des Konvents als auch die Konventsabteilungen des Europäischen Parlaments, der Kommission, des Ausschusses der Regionen und des Wirtschafts- und Sozialausschusses bemühen sich darüber hinaus um eine weitgehende Einbeziehung von Interessen der Bürgerinnen und Bürger. So sind am Forum des Konvents mit durchschnittlich drei Einzelbeiträgen beteiligt: 111 Think Tanks und Wissenschaftsorgane, 97 öffentlich-rechtliche Körperschaften, 60 Interessengruppen aus Wirtschaft und Gesellschaft und 401 Nichtregierungsorganisationen, Neue Soziale Bewegungen und Vertretungen der Zivilgesellschaft. Bislang haben etwa 1570 transkribierte und öffentlich zugängliche Online-Diskussionen zum Konvent stattgefunden. In den Online-Diskussionen im Rahmen der Futurum-Debatte der Kommission wurden hierbei 990 Beiträge unter dem Titel „Junge Menschen und die Zukunft Europas“, 89 Beiträge im Rahmen einer Online-Debatte mit Mitgliedern des Konvents, 198 Beiträge zur institutionellen Architektur der Union, 1446 Beiträge zur allgemeinen Debatte über die Zukunft Europas und 297 Beiträge zur Debatte über den Verfassungsentwurf des Präsidiums eingereicht. Eine Stichprobenuntersuchung zur Mitwirkung der Konventsmitglieder an öffentlichen Debatten über den Konvent zeigt zudem, dass jedes Mitglied des Konvents bis zum März 2003 durch-

schnittlich vier Online-Chats zu Einzelfragen des Konvents durchgeführt hat, an denen sich im Schnitt 270 Bürger und Bürgerinnen beteiligten. Jedes Konventsmitglied nahm monatlich an durchschnittlich 16 Einzelveranstaltungen – wie beispielsweise Gewerkschaftskongressen, Jugendkonventen oder kommunalen Bürgerforen – zu Fragen des Konvents teil. Am stärksten auf die Öffentlichkeit zugehend sind die Vertreter der nationalen Parlamente und – mit Abstrichen – die Vertreter aus dem Europäischen Parlament. Das Arbeitspensum der Konventsmitglieder ist jedenfalls erheblich von dem Versuch geprägt, den Konvent zu ‚veröffentlichen‘ und sich den Wahrnehmungen, Erwartungen und Befürchtungen der Bürger und Bürgerinnen bewusst auszusetzen. Defizite in der Generierung von mehr Öffentlichkeit des Konvents bestehen eher auf der nationalen Ebene, da die jeweiligen Spiegelgremien (EU-Ausschüsse der nationalen Parlamente, Sitzungen der Regierungs-, Parlaments- und Parteigremien zur Vor- und Nachbereitung der Konventsveranstaltungen) nur in Ausnahmefällen einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Verglichen mit den Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza hat der Konvent bisher nur in den nordischen Staaten, in Frankreich, Italien und Großbritannien zu einer signifikant gestiegenen Zahl und Dauer relevanter Begleitsitzungen und Sitzungsdokumente geführt.

Freiheit und Unabhängigkeit: Status und Entwicklung der Konventsmitglieder

Die Zusammensetzung des Konvents folgte weder der auf Regierungskonferenzen üblichen „one-state-one-vote“-Arithmetik noch einer wie auch immer gearteten Gewichtung der Staaten. Unabhängig von der Größe, dem wirtschaftlichen Gewicht oder der strategischen Bedeutung eines Staates entsendeten alle Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten der Europäischen Union je einen Vertreter der Staats- oder Regierungschefs sowie je zwei Vertreter ihrer nationalen Parlamente. Allerdings verschob der Europäische Rat von Laeken die Gewichte zwischen den fünf institutionellen Klassen – nationale Parlamente, Europaabgeordnete, Vertreter der Kommission, Vertreter der Staats- und Regierungschefs und Beobachter anderer EU-Institutionen – noch vor Beginn der Konventsberatungen deutlich zugunsten der Regierungen. Denn erstens hat Laeken zusätzlich zur Grundzahl der Konventsmitglieder nicht nur einen Präsidenten, sondern noch zwei Vizepräsidenten ernannt. Und zweitens wurde ein zwölfköpfiges Präsidium bestimmt und so zusammengesetzt, dass der Konvent nur noch eine Minderheit von vier Parlamentariern benennen konnte – zwei nationale, zwei aus dem Europäischen Parlament. Ihnen gegenüber sitzen seit März 2002 der Präsident, die Vizepräsidenten, die beiden Kommissionsvertreter und schließlich noch drei weitere Vertreter von Staats- und Regierungschefs (aus allen Hauptstädten, die während der Arbeitsdauer die Ratspräsidentschaft innehaben). Zu den insgesamt sechszwanzig rede- und abstimmungsberechtigten Personen addieren sich nach der gleichen Formel Vertreter der Beitrittskandidatenländer, also je ein Vertreter der Staats- und Regierungschefs und zwei nationale Abgeordnete. Das relative Gewicht der Europaabgeordneten im Konvent verringert sich dadurch deutlich. Die seitens des Europäischen Rates von Laeken autorisierte Möglichkeit des Konvents, auf seiner ersten Sitzung sein Präsidium zu benennen und eine Geschäftsordnung anzunehmen, stellte sich angesichts dieser Vorklärungen als irreführende und folgenschwere Beschönigung der Konventsautonomie dar.

Das Gros der Mitglieder des Konvents handelt tatsächlich frei; für manche engagierte Vertreter in den nationalen Parlamenten vielleicht sogar zu frei, zu beratungsresistent und zu ignorant gegenüber den Ideen und Befürchtungen der ohnehin stark vom Mitwirkungswillen der Regierungen abhängigen Abgeordneten.

Beiträge ausgewählter Konventsmitglieder 3/2002-3/2003

Konventsmitglied	Hain (R/UK)	Fischer / Glottz (R/D)	De Villepin / Moscovici (R/F)	De Vries (R/NL)	Duff (EP/UK)	Hänsch (EP/D)
Unilaterale Beiträge	5 (23 ÄA)	0 (22 ÄA)	1 (24ÄA)	(13 ÄA)	5	1
Multilaterale Beiträge	2	6	5	1 (9 ÄA*)	7 (25 ÄA)	3 (5 ÄA)
Konventsmitglied	Stuart (NP/UK)	Lekberg (NP/S)	Haenel (NP/F)	Hübner (R/PL)	Barnier (KOM)	Brok (EP/D)
Unilaterale Beiträge	1	2	4 (1 ÄA)	3 (8 ÄA)	5 (1 ÄA)	3
Multilaterale Beiträge	1 (2 ÄA)	2 (22 ÄA)	2 (15 ÄA)	1 (4 ÄA*)	0	2 (27 ÄA)

Eigene Zusammenstellung auf der Basis der Datenbank des Konvents.

Legende: R: Vertreter der Staats- und Regierungschefs; EP: Vertreter des Europäischen Parlaments; NP: Vertreter des nationalen Parlaments; ÄA: Änderungsanträge; ÄA*: Multilaterale Änderungsanträge aus verschiedenen Konventsklassen eines Mitgliedstaates.

Abgesehen von einer seit Dezember 2002 zunehmenden und bis Anfang März auf insgesamt 79 Beiträge gewachsenen Anzahl an gemeinsamen Initiativen aus dem Kreise der politischen Parteifamilien, bei denen die Vertreter des Europäischen Parlaments über wesentliches redaktionelles Gewicht verfügen, lassen sich innerhalb des Konvents keine signifikanten Versuche zur ‚nationalen‘ Einhegung der Konventsmitglieder identifizieren.

Allerdings stellen sich die bi- und multilateral vorgetragenen Beiträge aus dem Kreis der Vertreter der Regierungschefs als starker, offensichtlich aber auch bewusst eingesetzter Hemmschuh der Mandatsfreiheit dar. Gerade die deutsch-französischen Initiativen, die im Januar 2003 in dem gemeinsamen Vorschlag zur institutionellen Reform mündeten, begrenzen die relative Handlungsfreiheit der beiden im Konvent arbeitenden Außenminister enorm. Ihre akut notwendige Präsenz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen macht es ihnen zudem nicht leichter, schriftliche Beiträge im Plenum des Konvents zu erläutern. Bekanntlich haben sich sowohl Joschka Fischer als auch Dominique de Villepin zu Fragen der Reform des Ratssystems sowie zum Aufbau einer doppelköpfigen Regierungsstruktur im Verhältnis Rat/Europäischer Rat versus Kommission in anderer Weise als Gerhard Schröder und Jacques Chirac geäußert. Seitdem das Tandem Fischer/de Villepin jedoch den Botengang in den Konvent übernommen hat, können beide ihre eigenen Ideen nur noch in den Grenzen der von den ‚Chefs‘ autorisierten gemeinsamen Vorschläge zur Reform der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) beziehungsweise der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), der Innen- und Justizpolitik, der Ordnungspolitik und der institutionellen Reform äußern. Dies schränkt ein und macht die Außenminister im Konvent zu den Staats- und Regierungschefs direkt unterstellten Vor- und Wegbereitern der anschließenden Regierungskonferenz. Relativiert wird dies teilweise über die Praxis der Vorlage von Änderungsanträgen, die die Minister zu den Präsidiumsentswürfen für die Verfassungsartikel unterbreiten. Zwar gilt: Je direkter der Konvent auf die Formulierung eines politisch verbindlichen Enddokuments zuläuft, desto stärker sind die Außenminister an die Relevanzkriterien und substantiellen Vorschläge gebunden, die sie im Namen

ihrer Staats- und Regierungschefs vorgelegt haben. Andererseits können beide in ihren Änderungsanträgen eigene Marken setzen, wobei aber auch hier die Grenzen der Autonomie durch die für den Konvent eingerichteten Beratungs- und Koordinationsgremien in Paris und Berlin gesetzt werden.

Im Verhältnis zu den anderen Fachministerien entfällt für die Vertreter der Staats- und Regierungschefs die bei Regierungskonferenzen übliche interministerielle Koordinierung zur Abstimmung ‚nationaler‘ Positionen. Dies verleiht den Vertretern, aber insbesondere auch den Staats- und Regierungschefs selbst einen auf den letzten Regierungskonferenzen schrittweise verlorenen Handlungsspielraum gegenüber den Fachressorts, die sich während des Konvents nur aus Eigeninitiative und in der kurzen Zeit zwischen dem Abschluss des Konvents und dem Beginn der ebenfalls nur auf kurze Zeit angesetzten Regierungskonferenz um die Artikulation ihrer spezifischen Eigeninteressen bemühen müssen.

Für die Vertreter der nationalen Parlamente ist die Handlungsautonomie dagegen ein zweischneidiges Schwert: Einerseits können sie sich innerhalb des Konvents relativ ungebunden bewegen. Andererseits sind sie in viel stärkerem Maße als die Regierungsvertreter auf die Erschließung externer Expertise angewiesen, sei es aus dem Kreise ‚ihrer‘ Parlamente (wobei dann Begehrlichkeiten seitens der Parlamentsausschüsse, Facharbeitskreise und EU-Konventsgremien geweckt werden) oder aber aus der Gruppe der Regierungsvertreter ‚ihrer‘ Länder (wobei dann die Gefahr besteht, dass sie sich als Resonanzkörper der jeweiligen Staats- und Regierungschefs instrumentalisieren lassen). Seit Beginn der dritten Konventsphase – der vertieften Diskussion des Verfassungsentwurfs auf der Grundlage von Artikelentwürfen des Präsidiums und diesbezüglichen Änderungsanträgen der Konventsmitglieder – orientiert sich allerdings ein immer größeres Segment der nationalen Abgeordneten an Änderungsvorschlägen der europäischen Parteifamilie. Diese werden von den Vertretern des Europäischen Parlaments entworfen und dann als Gruppenanträge an das Präsidium weitergeleitet. Der Mechanismus führt zwar zum Verlust an Handlungsautonomie; andererseits verleiht er den Beiträgen der Unterzeichnenden weitaus mehr Gewicht als im Falle der Vorlage unilateraler Änderungsanträge.

Von den 1019 Änderungsanträgen zu den Verfassungsartikeln 1 bis 16, die bis zum 25. Februar 2003 vorgelegt wurden, haben alle Regierungsvertreter mindestens einen Vorschlag abgegeben. Gleiches gilt für die Vertreter des Europäischen Parlaments, bei dem nur Parlamentsmitglied Mendez de Vigo auf die Vorlage eines Änderungsantrags verzichtet hat. Innerhalb des Europäischen Parlaments bildeten die Gruppenanträge aus den Fraktionen der Sozialdemokratischen Partei Europas (PSE), der Europäischen Volkspartei (EVP) und der für das Europa der Demokratien und der Unterschiede (EDD) einen deutlichen Schwerpunkt. Die Mitglieder der nationalen Parlamente verhielten sich dagegen unterschiedlich. Abgeordnete aus den Benelux-Staaten, Schweden, Litauen, Lettland, der Slowakei und Malta schlossen sich den Änderungsanträgen ihrer Regierungsvertreter an. Die Parlamentsvertreter Portugals und Estlands gaben dagegen jeweils gemeinsame Änderungsanträge ab. Zahlreiche nationale Abgeordnete unterzeichneten allerdings die Anträge der Fraktionsgruppen aus dem Europäischen Parlament. Selbst einige der Mitglieder des Präsidiums waren mit Änderungsanträgen präsent und ließen damit aus Sicht der beobachtenden Öffentlichkeit den Schluss zu, dass die Geschlossenheit des obersten Gremiums des Konvents relativ fragil ist: Die spanische Regierungsvertreterin Palacio beantragte Änderungen zu allen Artikeln bis auf 4 und 14, der griechische Regierungsvertreter Katiforis zu allen

Artikeln bis auf 4, 9 und 11, und der deutsche Europaabgeordnete Hänisch als Unterzeichner der PSE-Gruppenanträge zu allen Artikeln bis auf 1, 4, 9 und 10. Kommissar Barnier unterbreitete dagegen nur einen Änderungsantrag zu Artikel 3 (GASP).

Gleichheit der Delegierten und Gleichwertigkeit der Argumente im Konvent

Die Mitglieder des Konvents sind nicht gleich. Zwar lassen sich keine strukturellen Ungleichheiten zwischen der Gruppe der Beitrittskandidaten und derjenigen der EU-Vollmitglieder und EU-Institutionen feststellen. Ebenso wenig sind Brüche zwischen den Delegierten ‚kleinerer‘ und ‚größerer‘ Staaten auszumachen. Tatsächlich haben aber einige Mitglieder innerhalb des Konvents ein stärkeres Gewicht als andere, wobei grundsätzlich drei Gruppen zu unterscheiden sind.

Die erste Gruppe umfasst das Europäische Parlament in seiner Funktion des kollektiven Ideen- und Stichwortgebers, dessen als Plenarentschließungen verabschiedete Beiträge für den Konvent – zur Rechtspersönlichkeit der Union¹⁰, zur Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union¹¹, zur Kompetenzordnung¹² sowie zur Hierarchie der Normen¹³ – als maßgebliche Referenzwerte für die diesbezüglichen Arbeiten in den Konventsarbeitsgruppen sowie in den Plenarsitzungen herangezogen wurden. Selbst die in der medial inszenierten Öffentlichkeit unmittelbar mit dem Konvent verknüpften Impulse der Staats- und Regierungschefs werden in den Konventsbeiträgen seltener ‚zitiert‘ als die Entschließungen des Parlaments. Beitrags- und Redeverweise auf Tony Blair finden sich zehnmal, auf Jacques Chirac siebenmal, auf José Maria Aznar sechsmal, auf Lionel Jospin dreimal und auf Gerhard Schröder einmal. Faktisch hat sich damit der Kreis der am Konvent beteiligten Europaabgeordneten um dessen konstitutionellen Ausschuss erweitert. Jedenfalls genießen die Beiträge aus dem Europäischen Parlament offenbar eine vergleichbar große Autorität wie diejenigen aus dem Konventspräsidium und dessen Sekretariat. Der relative Autoritätsgewinn der Europaabgeordneten gründet dabei auch in strukturellen Vorteilen ihrer Mitgliedschaft im Konvent: Anders als die Vertreter der nationalen Parlamente und der Staats- und Regierungschefs arbeiten die Europaabgeordneten ständig in einer mit personellen und finanziellen Ressourcen ausgestatteten Institution. Außerdem ist ihre große Mehrheit an die Mechanismen eines Arbeitsparlaments gewöhnt, in dem ein wesentlicher Teil der Entscheidungsfindung in der gemeinsamen Suche nach Problemlösungen auf parteipolitischer, interfraktioneller und gremienspezifischer Basis beruht. Die Europaabgeordneten stellen die einzige Konventskohorte, die auch außerhalb des Konvents über institutionalisierte und funktionierende Arbeitsstrukturen zur Vorbereitung der Konventssitzungen verfügt.

Die zweite Gruppe umfasst das Konventspräsidium und hierbei wiederum vor allem seinen Präsidenten selbst. Gestärkt durch seine Ernennung im höchsten Gremium der Staats- und Regierungschefs, und relativ eng vernetzt mit den zentralen Konventsakteuren in Frankreich, hat Giscard frühzeitig keinen Hehl aus seinen eigenen Präferenzen im Hinblick auf das aus seiner Sicht optimale Ergebnis des Konvents gemacht. In zahlreichen Pressebeiträgen positionierte er sich deutlich – unter Missachtung seiner Rolle als ‚neutraler‘ Broker, aber unter Beachtung des Prinzips der grundsätzlichen Gleichheit aller Konventsmitglieder – zugunsten der Gründung eines Kongresses, für die Schaffung des Amtes eines EU-Präsidenten und für die Infragestellung der außenpolitischen Expertise der Kommission. In dem im Oktober 2002 veröffentlichten Vorentwurf für den Verfassungsvertrag trafen Giscard

und das Präsidium folgerichtig eine Reihe nicht im Plenum abgestimmter beziehungsweise gegen den erklärten Willen der breiten Mehrheit des Konvents formulierter Vorfestlegungen. Hierzu gehörten die faktische Einführung eines Kompetenzkataloges, die herausgehobene Stellung des Europäischen Rates im Interorgangefüge der Europäischen Union, die offensichtliche Unterordnung des Europäischen Parlamentes unter den Europäischen Rat und die Unterordnung der Fachräte unter den Allgemeinen Rat, die Stellung und Funktion des EU-Präsidenten und die Schaffung eines Kongresses einschließlich der Hervorhebung eines logisch nicht aus der EU-Institutionenordnung abzuleitenden Verfassungstitels zum „demokratischen Leben“. Die Mitglieder aus den Arbeitsgruppen mussten sich zwangsläufig fragen, welchen Wert ihre Beiträge sowie – schwerwiegender – ihre gemeinsam verfassten Abschlussberichte eigentlich haben, wenn der erste ‚Verfassungsaufschlag‘ des Konventspräsidenten ihre Beiträge weitestgehend ignoriert oder in das Gegenteil verkehrt und dabei zusätzlich Artikelentwürfe unterbreitet, die einer bis zu diesem Datum mehrfach angeregten, aber nicht zugelassenen Debatte über die institutionelle Architektur der Europäischen Union vorgreifen und damit in der Öffentlichkeit den Eindruck erwecken, als habe sich der Konvent mehrheitlich in Richtung des Präsidialvorschlags geäußert. Tatsächlich lag es in erster Linie am Präsidium, dass der Konvent bis Anfang 2003 die unmittelbarere Behandlung der in den Debatten nur ‚mitschwingenden‘, gleichwohl aber zentralen und seit Maastricht nur unbefriedigend gelösten Machtfragen der Union nicht auf die Agenda setzte.

Erst die Plenarsitzung am 20./21. Januar 2003 war der Diskussion über institutionelle Fragen gewidmet. Die Aussprache wurde hierbei geprägt durch den deutsch-französischen Beitrag zur institutionellen Architektur der Union vom 15. Januar 2003, womit die dritte Gruppe der gewichtigeren Konventsmitglieder angesprochen ist: Die Staats- und Regierungschefs und hierbei diejenigen der größeren, in Fragen der europäischen Verfassungsbildung strategische Führung beanspruchenden Länder. Im Plenum stießen die meisten Elemente des Tandemvorschlags auf Zustimmung. Die Kritik konzentrierte sich auf die vorgeschlagene Doppelspitze, die aus dem auf bis zu fünf Jahren gewählten Vorsitzenden des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission bestehen soll. Etwa drei Viertel der Redner äußerte sich explizit gegen diesen Vorschlag. Zustimmung fand er nur bei den Vertretern der fünf großen Mitgliedstaaten sowie Vertretern Polens, Dänemarks und Schwedens. Mit Sicherheit stoßen Beiträge wie der deutsch-französische oder der jüngste britisch-spanische Institutionenvorschlag auf mehr Aufmerksamkeit als der ‚einfache‘ Beitrag eines Vertreters des finnischen Parlaments. Hieraus aber den Schluss zu ziehen, dass Konventsbeiträge aus dem breiteren Umfeld der Staats- und Regierungschefs mehr substantielles Gewicht haben als andere, wäre falsch. Denn nicht zu vergessen ist, dass die Vorstellung des deutsch-französischen Papiers im Januar 2003 die erste Möglichkeit für alle Konventsmitglieder bot, ihre bis dahin in Einzelbeiträgen und Verfassungsvorschlägen geäußerten Ideen zur Institutionenreform offen zu diskutieren und gegeneinander abzuwägen. Zwar mag der Anlass der Debatte vom Versuch der Lageridentifizierung geprägt gewesen sein; die Debatte selbst war es nicht. Der Chirac/Schröder-Beitrag bot insofern einen willkommenen Katalysator für eine längst auf den Korridoren des Konvents, in der Medienöffentlichkeit sowie in den Fachbeiträgen aus den einschlägigen Disziplinen der Integrationswissenschaft angestoßene Debatte. Letztlich waren die im deutsch-französischen Jubiläumstaumel (40 Jahre Elysée-Vertrag) geborenen Lösungsvorschläge für die EU-25 allseits bekannt. Mit fühlbarer Spannung erwartet wurde vor allem, in welcher Art und Weise sich die Außenminister der beiden Länder von den Positionen ihrer Chefs distanzieren würden.

Ausblick: Rational motivierter Konsens und Konventslegitimation

Der Konvent und sein unmittelbares Umfelds favorisieren die Zielvorgabe eines einzigen abschließenden Konsentextes, der die Delegierten zur Einigung zwingt. Das Konsensprinzip ist ein wichtiges Entscheidungsverfahren, weil es die Durchführung kontroverser Abstimmungen vermeidbar macht. Anders als beim Grundrechtekonvent lässt sich beim Verfassungskonvent angesichts der größeren Teilnehmerzahl, des von den Regierungen oktroyierten Präsidiums und des weit kontroverseren Gegenstands nur schwer vorstellen, dass der Konvent dem Präsidium die Freiheiten zur ‚Feststellung eines Konsenses‘ verleiht. Viele Parlamentarier fürchten, dass die Präsidentschaft an ihnen vorbei mit einer von oben dirigierte Konsensstrategie die entscheidende Rolle bei der Konzipierung des Konventsberichts spielen wolle. Andererseits ist aber bisher nicht zu beobachten, dass einzelne Mitglieder aus dem Kollektiv der Konsenssucher auszuscheren versuchen. Viel hängt damit vom Präsidium und dessen Sekretariat ab, die im weiteren Verlauf der Beratungen über die Verfassungsartikel versuchen müssen, die Originalität des Konvents und seinen Mehrwert gegenüber der Regierungskonferenz substantiell zu untermauern.

Bisher hat sich das Modell ‚Konvent‘ insofern als erfolgreiches Verfahren für einen breiten und transparenten Dialog über die künftige europäische Verfassungsordnung erwiesen, als dass alle Mitglieder wesentliche Wegmarkierungen in einigen Teilaspekten der künftigen Verfassung festlegen konnten. Die Arbeitsmethoden haben sich dagegen nur teilweise bewährt. Wünschbar wäre für den Fall der Konstitutionalisierung der Konventsmethode jedenfalls eine größere Autonomie des Konvents bei der Auswahl seines Vorsitzes sowie hinsichtlich der Verabschiedung einer Geschäftsordnung.

Unklar ist bislang, wie die Einzelergebnisse der Beratungen soweit zugespitzt werden können, dass sich hieraus klar erkennbare Linien für eine konsistente Verfassung ergeben. Das Präsidium hat noch keinen Modus gefunden, um das Plenum und seine unterschiedlichen Gruppen soweit zu verzahnen, dass das Erreichen eines konsistenten Verfassungstextes als ein allseits akzeptiertes Ziel erkannt wird. Die Gefahr ist nicht von der Hand zu weisen, dass sich einzelne – ungeduldige – Konventsmitglieder dazu genötigt sehen, die im Konvent angebotenen Diskussionsforen argumentativ zu verlassen, dass sich die Plenardynamik dann zugunsten verhärteter Gruppierungen (etwa *Supra-/Intergouvernementalisten*, *Präsidentialisismus-/Parlamentarismusanhänger*) auflöst, und daher der Druck auf die Regierungen zunimmt, den Konvent stärker an Weisungen zu binden.

Konsens lässt sich in der Regel erst über einen längeren Zeitraum und letztendlich nur dann erreichen, wenn den Akteuren das Gesamtbild des Ertrags ihrer Beratungen sichtbar gemacht wird. Wünschbar wäre es daher, wenn der Konvent die konkreten Artikelentwürfe in mehreren Lesungen diskutiert und den Gesamtentwurf der Verfassung in allen Teilen mindestens zwei Mal durchleuchtet. Der Abschluss des Konvents würde bei der aktuellen Sitzungsfrequenz und Sitzungsdauer eher auf das zweite Halbjahr 2003 hinauslaufen. Angesichts der hohen Erwartungen an das Legitimationspotential des Konvents und die ‚Belastbarkeit‘ der künftigen Verfassung spricht im übrigen nichts dagegen, die im Jahre 2004 beitretenden Staaten vollständig in die Regierungskonferenz einzubeziehen.

Anmerkungen

Dieser Beitrag ist entstanden im Rahmen des von der Europäischen Kommission geförderten Forschungsprojekts „CONVEU-30. From the Convention to the IGC: Mapping cross-national views towards an EU-30“. <http://www.swp-berlin.org/projekte/conveu-30.html>.

1. Vgl. Europäische Kommission: Proposal for a Council Decision amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, COM/2002/0719 final, Brüssel, 11. Dezember 2002.
2. Vgl. Europäisches Parlament: Report on the European Commission's legislative and work programme, A5-0046/2002, Brüssel, 21. Februar 2002.
3. Vgl. Maurer, Andreas: Less Bargaining – More Deliberation: The Convention Method for Enhancing EU Democracy, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 1/2003, S. 167-190.
4. Cohen, Joshua: „Deliberation and Democratic Legitimacy“, in: Bohman, James/Rehg, William (Hrsg.): Deliberative Democracy, MIT Press, Cambridge 1999, S. 74.
5. Vgl. Tobler, Stefan: Bedingungen und Formen transnationaler Öffentlichkeiten. Ein konflikttheoretisches Kommunikationsmodell zur Beurteilung internationaler Politikprozesse am Beispiel des Kommunikationsereignisses ‚Schädlicher Steuerwettbewerb im EU- und OECD-Raum‘, Zürich 2001.
6. Vgl. Schmalz-Bruns, Rainer: „Deliberativer Supranationalismus. Demokratisches Regieren jenseits des Nationalstaats“, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Nr. 2/1999, S. 185-244; Simmons, John A.: „Justification and Legitimacy“, in: Ethics, Nr. 7/1999, S. 739-771; Joerges, Christian: „Transnationale deliberative Demokratie oder deliberativer Supranationalismus?“, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Nr. 1/2000, S. 145-163; sowie Manin, Bernard: „On Legitimacy and Political Deliberation“, in: Political Theory, Nr. 3/1987, S. 338-368.
7. Vgl. Stechele, Cornelia: Der Konvent zur Erarbeitung der EU-Charta der Grundrechte: Modell eines deliberativen Supranationalismus?, Magisterarbeit, Universität zu Köln 2001.
8. Vgl. zu den Rechten älterer Menschen die Eingabe von Eurolink Age, Charte 4293/00, Contrib. 165 vom 11. Mai 2000 sowie zu den Rechten der Kinder die Eingaben von European Children Network (Euronet), Charte 4442/00, Contrib. 296 vom 1. September 2000.
9. Nach Angaben von www.google.com verwiesen im März 2003 mehr als 631 000 Seiten auf den Konvent. Zum Stichwort „Zukunft Europas“ ermittelte www.google.com 3 550 000 Einzelseiten. Zum Vergleich: www.google.com ermittelte 18 000 Seiten zur Regierungskonferenz von Nizza, 17 200 Seiten zur Regierungskonferenz von Amsterdam und 7370 Seiten zur Regierungskonferenz von Maastricht.
10. Vgl. Europäisches Parlament: Report on the legal personality of the European Union, A5-0409/2001, Brüssel, 21. November 2002.
11. Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten im Rahmen des europäischen Aufbauwerks, A5-0023/2002, Brüssel, 23. Januar 2002.
12. Vgl. Europäisches Parlament: Report on the division of competences between the European Union and the Member States, A5-0133/2002, Brüssel, 24. April 2002.
13. Vgl. Europäisches Parlament: Report on the typology of acts and the hierarchy of legislation in the European Union, A5-0425/2002, Brüssel, 3. Dezember 2002.

Bevölkerungsorientierungen gegenüber einer Reform der Institutionen und Entscheidungsverfahren der Europäischen Union

Oskar Niedermayer

Das ehrgeizige Projekt einer Verfassung für die Europäische Union, das der Ende 2001 mit der Erklärung von Laeken vom Europäischen Rat einberufene Konvent über die Zukunft der Europäischen Union verfolgt, findet unter den Europäerinnen und Europäern breite Zustimmung: Etwa zwei Drittel der Bevölkerung der Europäischen Union befürworten eine EU-Verfassung, dagegen ist nur etwa jeder Zehnte (vergleiche Tabelle 1).¹ In allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union außer dem Vereinigten Königreich ist mittlerweile eine absolute Mehrheit der Bevölkerung für eine Verfassung, die Verfassungsgegner bilden nur noch in Dänemark und Finnland mit jeweils etwa 30 Prozent eine relativ große Gruppe. Die mit Abstand größte Netto-Unterstützung² erfährt das Projekt einer EU-Verfassung in Italien, die geringste in Dänemark. In Deutschland entspricht die Meinungsverteilung zu dieser Frage in etwa dem EU-Durchschnitt.

Tabelle 1: Unterstützung einer EU-Verfassung (Herbst 2002)

„Sind Sie der Meinung, dass die Europäische Union eine Verfassung haben sollte, oder nicht?“

(Angaben in Prozent; Index der Netto-Unterstützung)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Ja	58	51	63	78	64	68	61	79	76	73	66	63	54	73	49	65
Nein	18	31	9	15	7	7	5	5	10	12	9	7	30	8	9	9
Weiß nicht	24	18	27	7	29	25	34	16	14	15	25	31	17	19	42	26
Netto-Unterstützung	40	20	54	63	57	61	56	74	66	61	57	56	24	65	40	56

Quelle: eigene Berechnungen (EB 58).

Die allgemeine Unterstützung einer EU-Verfassung sagt jedoch noch nichts darüber aus, welche Vorstellungen die Bürgerinnen und Bürger zur konkreten zukünftigen Gestalt der Europäischen Union haben. Diese Frage lässt sich – auch im Einklang mit den zentralen Aufgaben und Problemfeldern des Konvents und der damit eng verbundenen Frage der EU-Erweiterung – aufschlüsseln in vier Teilfragen, die unterschiedlichen Orientierungsobjekten, nämlich den Orientierungen gegenüber dem Institutionensystem der Europäischen Union, ihrer gesamten politischen Ordnung, der territorialen Dimension der durch sie

Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Professor für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin, wissenschaftlicher Leiter der dortigen Arbeitsstelle für Empirische Politische Soziologie.

gebildeten politischen Gemeinschaft und der Extensität europäischer Politik, zugeordnet werden können:

- Was halten die Bürger von einer Reform der Institutionen und der Entscheidungsverfahren auf EU-Ebene?
- Gibt es in den Augen der Bürger ein Demokratiedefizit der Europäischen Union?
- Wie stehen die Bürger zur Mitgliedschaft ihres Landes in der Europäischen Union und zum Beitritt neuer Länder?
- In welchen Politikbereichen sollte die Europäischen Union nach Meinung der Bürger Entscheidungskompetenzen besitzen?

Im Folgenden soll der Kernbereich des politischen Systems der Europäischen Union, die Institutionenstruktur und die Entscheidungsverfahren, herausgegriffen werden.³ Im Mittelpunkt der Analyse stehen dabei die Orientierungen der deutschen Bevölkerung, es erfolgt aber immer auch ein Vergleich mit den anderen Mitgliedsländern der Union.

Der nationale Bezugsrahmen und die Unterstützung einer Institutionenreform

Zunächst muss betont werden, dass die verfügbaren Daten sowohl über die Relevanz der europäischen Ebene für die Bürger als auch über deren objektives EU-Wissen darauf hindeuten, dass die Europäische Union kein zentrales politisches Orientierungsobjekt der Bevölkerung darstellt. Für die Europäer sind die ihnen vertrauten nationalstaatlichen politischen Systeme immer noch die primären Bezugspunkte der Herausbildung politischer Orientierungen und werden es wohl auch noch einige Zeit bleiben. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Bürgerinnen und Bürger an der Europäischen Union keinerlei Interesse haben, und vor allem auch nicht, dass die Bevölkerungsorientierungen ihr gegenüber unerheblich – weil zufallsbedingt und unstrukturiert – sind: Zum einen hat die Politik insgesamt für den Normalbürger einen geringen Stellenwert und das Interesse für europäische Politik unterscheidet sich so gut wie nicht vom allgemeinen politischen Interesse, zum anderen haben die bisherigen empirischen Analysen der verschiedenen Arten von Orientierungen der Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union gezeigt, dass diese keineswegs willkürlich und unstrukturiert sind.⁴

Eine Lehre kann man jedoch aus der Tatsache, dass die Europäische Union kein zentrales Objekt politischer Orientierungen der Bevölkerung ist, ziehen: Gerade im Bereich der äußerst komplexen und intransparenten institutionellen Strukturen und Entscheidungsprozesse der Europäischen Union kann nicht erwartet werden, dass die Bürgerinnen und Bürger klare Vorstellungen zu den verschiedenen, ins Einzelne gehenden Reformalternativen haben. Daher wird auch sinnvollerweise meist gar nicht der Versuch gemacht, die Orientierungen gegenüber allen Detailfragen der horizontalen Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen EU-Institutionen und ihrer möglichen Neustrukturierung sowie zur Reform der Entscheidungsverfahren zu erfragen. Lediglich zur allgemeinen Unterstützung von Reformen und zu der vieldiskutierten Frage von Kompetenzerweiterungen des Europäischen Parlaments – insbesondere gegenüber der Europäischen Kommission – sowie zur allgemeinen Unterstützung zukünftiger Mehrheitsentscheidungen lassen sich Daten finden.

In der Notwendigkeit einer – wie auch immer gearteten – Institutionenreform vor einer erneuten EU-Erweiterung ist sich die Bevölkerung mit den politischen Eliten in den Mitgliedstaaten einig: Mit Ausnahme von Belgien vertritt die absolute Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in allen EU-Mitgliedstaaten die Meinung, vor der Erweiterung der

Europäischen Union durch die Aufnahme neuer europäischer Länder müsse die Europäische Union die Arbeitsweise ihrer Institutionen reformieren. Lediglich ein Siebtel der Europäer ist gegen eine solche Reform, allerdings hat sich ein knappes Drittel hierzu noch keine Meinung gebildet (vergleiche Tabelle 2). Die Verteilung der Orientierungen der Deutschen zu dieser Frage stimmt mit dem europäischen Durchschnitt vollständig überein. Dieses Orientierungsmuster ist über die Zeit hinweg sowohl in Deutschland als auch in der Europäischen Union insgesamt stabil, wie eine Analyse des Verlaufs der Netto-Unterstützung einer Institutionenreform von 1997 bis 2001 zeigt.⁵

Tabelle 2:
Unterstützung einer institutionellen Reform vor der Erweiterung der EU (Herbst 2002)

„Wenn Sie jetzt einmal an die Erweiterung der Europäischen Union durch die Aufnahme neuer europäischer Länder denken, stimmen Sie dann den folgenden Aussagen eher zu oder eher nicht zu?“ Unter anderem: „Die Europäische Union muss die Arbeitsweise ihrer Institutionen reformieren, bevor neue Mitgliedsländer aufgenommen werden“

(Angaben in Prozent; Index der Netto-Unterstützung)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Dafür	48	65	55	54	50	57	52	55	68	61	56	59	60	70	54	55
Dagegen	18	14	13	17	12	17	8	16	13	13	15	10	19	8	11	14
Weiß nicht	34	21	32	29	38	26	40	29	19	26	29	31	21	22	35	31
Netto-Unterstützung	30	51	42	37	38	40	44	39	55	48	41	49	41	62	43	41

Quelle: eigene Berechnungen (EB 58).

Vertrauen in bekannte Institutionen?

In welche Richtung eine solche Institutionenreform gehen soll, darüber lassen sich auf indirektem Wege erste Hinweise gewinnen, wenn man sich die Verteilung des Vertrauens der Bürgerinnen und Bürger in die verschiedenen EU-Institutionen ansieht. Eine solche Analyse ist jedoch nur dann aussagekräftig, wenn die Institutionen den Europäern hinreichend bekannt sind. Dies ist nur für die sechs wichtigsten EU-Institutionen der Fall. In Deutschland ist das Europäische Parlament am bekanntesten, gefolgt von der Europäischen Zentralbank, dem Europäischen Gerichtshof, der Europäischen Kommission, dem Rechnungshof und dem Ministerrat, von dem nur gut die Hälfte der Befragten jemals etwas gehört hat (vergleiche Tabelle 3). Damit unterscheiden sich die Deutschen in der Reihenfolge des Bekanntheitsgrads der Institutionen etwas vom europäischen Durchschnitt: Auch in der gesamten Europäischen Union ist zwar das Europäische Parlament am bekanntesten, auf dem zweiten Platz folgt jedoch die Kommission, und der Ministerrat ist deutlich bekannter als in Deutschland. Vom Europäischen Ombudsmann, dem Ausschuss der Regionen oder dem Wirtschafts- und Sozialausschuss hat nur etwa ein Drittel der Befragten in der Europäischen Union jemals etwas gehört. Eine Analyse der Orientierungen gegenüber diesen drei Institutionen ist daher nicht sinnvoll.

Von den sechs wichtigsten Institutionen genießt bei den Deutschen der Europäische Gerichtshof das größte Vertrauen, gefolgt von der Europäischen Zentralbank (vergleiche

Tabelle 3). Erst danach kommen das Europäische Parlament, der Rechnungshof, die Kommission und zum Schluss der Ministerrat, dem nur noch ein gutes Drittel der Befragten vertraut. Die deutsche Bevölkerung schenkt somit ihr Vertrauen am stärksten denjenigen Institutionen, die mit der Sicherstellung der Einhaltung allgemeiner Regelungen befasst und kontroversen tagespolitischen Diskussionen eher entzogen sind. Dies entspricht durchaus auch der Struktur des Vertrauens in nationale politische Institutionen, wie in Tabelle 4 anhand des großen Vertrauens der Deutschen in die Polizei und die Justiz deutlich wird. Auch andere Analysen des Vertrauens in die nationalen Institutionen zeigen dieses Muster:⁶ Den rechtsstaatlichen Institutionen (Bundesverfassungsgericht, Gerichtsbarkeit allgemein, Polizei) wird in Deutschland generell ein größeres Vertrauen entgegengebracht als den parteistaatlichen Institutionen (Bundestag, Bundesregierung), die in die kontroversen tagespolitischen Diskussionen einbezogen sind und Entscheidungen treffen, die nahezu immer zugleich Befürworter und Gegner finden. Da es den Bürgern gerade bei den parteistaatlichen Institutionen schwer fällt, zwischen der Institution als solcher und ihren momentanen, durch das parteipolitische Kräfteverhältnis bestimmten Repräsentanten zu unterscheiden, ist es nicht verwunderlich, dass das Vertrauen in diese Institutionen im Bevölkerungsdurchschnitt schwächer ausgeprägt ist, da die Gegner der momentanen Regierungsmehrheit den von ihr dominierten Institutionen eher misstrauen als vertrauen.

Tabelle 3: Bekanntheit von und Vertrauen in europäische Institutionen (Frühjahr 2002)

Bekanntheit: „Haben Sie schon einmal etwas gehört oder gelesen über ...“?

Vertrauen: „Ich möchte nun gerne von Ihnen wissen, wie viel Vertrauen Sie in bestimmte Institutionen haben. Sagen Sie mir bitte für jede der folgenden Institutionen, ob Sie ihr eher vertrauen oder eher nicht vertrauen. Wie ist es mit ...“

(Angaben in Prozent; b = bekannt; v = eher vertrauen, nv = eher nicht vertrauen, w.n. = weiß nicht; geordnet nach dem Index des Netto-Vertrauens (NV) in Deutschland)

	Deutschland					Europäische Union				
	b	v	nv	w.n.	NV	b	v	nv	w.n.	NV
Europäischer Gerichtshof	77	60	18	22	42	67	49	21	30	28
Europäische Zentralbank	81	56	20	24	36	73	47	23	30	24
Europäisches Parlament	84	55	24	21	31	89	54	24	22	30
Europäischer Rechnungshof	64	46	23	31	23	48	36	22	42	14
Europäische Kommission	69	42	28	30	14	78	47	25	28	22
Ministerrat der EU	54	36	28	36	8	63	41	26	33	15
Wirtschafts- und Sozialausschuss	36	26	24	50	2	33	27	23	50	4
Ausschuss der Regionen	27	23	23	54	0	27	25	22	53	3
Europäischer Bürgerbeauftragter	22	20	20	60	0	35	29	21	50	8

Quelle: eigene Berechnungen (EB 57).

Im europäischen Durchschnitt ist die Struktur des Institutionenvertrauens etwas anders: Hier steht das Europäische Parlament an der Spitze, erst danach kommen der Gerichtshof, die Zentralbank, die Kommission, der Ministerrat und der Rechnungshof, wobei allerdings ein gutes Drittel der Mitgliedstaaten im Einklang mit Deutschland den Europäischen

Gerichtshof an die erste Stelle setzt (vergleiche Tabelle 4). Das große Vertrauen in das Europäische Parlament könnte darauf hindeuten, dass es in vielen Staaten – noch – nicht als „parteienstaatliche“, in kontroverse politische Diskussionen einbezogene Institution auf der europäischen Ebene wahrgenommen wird. Betrachtet man die Stärke des Vertrauens in die europäischen Institutionen in den einzelnen EU-Mitgliedsländern, so hebt sich ein Land eindeutig von allen anderen Ländern ab: das Vereinigte Königreich. Während in allen anderen Ländern das Vertrauen in alle europäischen Institutionen – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – größer ist als das Misstrauen, sind die Briten in dieser Frage gespalten, und in Bezug auf den Ministerrat und den Rechnungshof überwiegt sogar deutlich das Misstrauen (vergleiche Tabelle 4). Im Schnitt genießen die europäischen Institutionen im Vereinigten Königreich, Österreich, Finnland und Frankreich das geringste und in Luxemburg, Italien und Irland das größte Vertrauen. Deutschland nimmt eine Mittelposition ein.

Tabelle 4: Netto-Vertrauen in europäische und nationale Institutionen (Frühjahr 2002)

„Ich möchte nun gerne von Ihnen wissen, wie viel Vertrauen Sie in bestimmte Institutionen haben. Sagen Sie mir bitte für jede der folgenden Institutionen, ob Sie ihr eher vertrauen oder eher nicht vertrauen. Wie ist es mit ...“

(Index des Netto-Vertrauens; Reihenfolge nach dem EU-Durchschnitt)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Europäisches Parlament	31	28	31	38	36	28	52	59	50	37	12	46	24	11	- 3	30
Europäischer Gerichtshof	19	53	42	20	21	11	46	37	55	44	31	39	36	33	4	28
Europäische Zentralbank	23	34	36	20	16	9	45	42	51	47	21	41	36	26	- 4	24
Europäische Kommission	26	20	14	30	28	22	47	52	46	35	4	44	22	4	- 6	22
Ministerrat der EU	18	16	8	22	23	11	35	42	37	29	- 3	38	15	5	-16	15
Europ. Rechnungshof	13	4	23	14	13	7	29	28	23	31	14	35	9	1	-12	14
Durchschnitt	22	26	26	24	23	15	42	43	44	37	13	41	24	13	-6	22
Nationale Polizei	4	81	49	18	22	19	47	41	47	22	54	21	77	50	39	36
Justiz/nat. Rechtssystem	-24	55	23	25	- 9	-28	24	- 2	22	16	44	-21	42	24	1	3
Nationales Parlament	- 3	34	- 3	6	4	-26	2	-10	39	26	14	11	13	25	-13	- 5
Nationale Regierung	- 3	19	-14	-16	3	-33	- 4	-20	48	30	5	1	16	14	-23	-12

Quelle: eigene Berechnungen (EB 57).

Analysiert man die Entwicklung des Institutionenvertrauens im Zeitverlauf,⁷ so wird deutlich, dass das Vertrauen der Europäerinnen und Europäer in die zentralen politischen Institutionen Parlament, Gerichtshof, Kommission und Rat in den letzten dreieinhalb Jahren deutlich zugenommen hat. Noch stärker als im europäischen Durchschnitt ist das Institutionenvertrauen in Deutschland angestiegen: Im Vertrauen zum Europäischen Gerichtshof

lag Deutschland schon 1999 deutlich über dem EU-Durchschnitt, wobei sich die Schere bis zum Herbst 2002 noch weiter geöffnet hat, das Vertrauen zum Europäischen Parlament lag 1999 jedoch deutlich unter dem EU-Durchschnitt und liegt 2002 erstmals knapp darüber. Noch gravierender ist die Entwicklung in Bezug auf den Ministerrat und vor allem die Kommission: Bei beiden Institutionen überwog in Deutschland bis zum Frühjahr 2001 das Misstrauen, heute überwiegt klar das Vertrauen, auch wenn der EU-Durchschnitt noch nicht erreicht wird. Die schlechten Vertrauenswerte für die Europäische Kommission im Frühjahr 1999 sind sicherlich auf die schwerwiegenden Anschuldigungen (Betrug, Missmanagement und Nepotismus) gegen die damalige Kommission unter dem Präsidenten Jacques Santer zurückzuführen, die zu – abgelehnten – Misstrauensanträgen gegen die Kommission im Europäischen Parlament, zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses unabhängiger Sachverständiger und letztlich im März 1999 zum geschlossenen Rücktritt aller Kommissionsmitglieder führten. Möglicherweise hat dieser Skandal auch das Vertrauen der Bevölkerungen der EU-Staaten in die anderen europäischen Institutionen in negativer Weise beeinflusst.

Reformvorstellungen zum Europäischen Parlament

Ist das erreichte Vertrauensniveau groß genug, um davon ausgehen zu können, dass die Bürgerinnen und Bürger dem Institutionensystem der Europäischen Union ausreichend Legitimität zumessen? Die Frage lässt sich – je nach Bewertungsmaßstab – unterschiedlich beantworten. Einerseits wird für demokratische politische Systeme ein gewisses Maß an Vertrauen der Bevölkerung zu den wichtigen politischen Institutionen sowohl aus demokratiethoretisch-normativer als auch aus systemfunktionaler Sicht für unverzichtbar gehalten, andererseits existiert bis heute kein empirisch bestimmbares Maß dafür, wie hoch dieses Vertrauen sein muss. Eines macht die bisherige Analyse jedoch deutlich: Es ist sehr unwahrscheinlich, dass sich die europäischen Bürgerinnen und Bürger einer europäischen Institutionenreform widersetzen würden, die derjenigen Institution mehr Kompetenzen einräumt, der sie am stärksten vertrauen: dem Europäischen Parlament.

Dies wird durch die neueren Daten zur Frage der Parlamentarisierung der Europäischen Union bestätigt:⁸ So möchten 36 Prozent der Deutschen und 43 Prozent aller Europäer, dass das Europäische Parlament im Institutionensystem der Europäischen Union generell eine wichtigere Rolle spielt, als dies zur Zeit der Fall ist. Nur jeder zehnte Europäer ist dagegen der Auffassung, das Parlament sollte in Zukunft eine geringere Rolle spielen (vergleiche Tabelle 5). Spezifische Kompetenzerweiterungen des Parlaments gegenüber der Kommission werden sogar noch deutlicher unterstützt: Fünf Siebtel der Deutschen und zwei Drittel der Europäer sind dafür, dem Europäischen Parlament die Kompetenz einzuräumen, den Kommissionspräsidenten und die Kommissare durch ein Misstrauensvotum abzuwählen (vergleiche Tabelle 6). Zwar ist das Ausmaß der Unterstützung einer solchen Kompetenzerweiterung in den einzelnen Mitgliedstaaten durchaus unterschiedlich, in keinem einzigen Land ist jedoch der Anteil der Gegner auch nur annähernd so groß wie der Anteil der Befürworter. Auch bei der bevorzugten Methode zur Auswahl des Kommissionspräsidenten geben die Bürgerinnen und Bürger der Parlamentskompetenz klar den Vorzug vor der Kompetenz des Europäischen Rates: Danach gefragt, ob der Präsident der Europäischen Kommission von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union ernannt oder von der Mehrheit des Europäischen Parlamentes gewählt werden sollte, sprechen sich im

europäischen Durchschnitt doppelt so viele Befragte für eine Wahl durch das Europäische Parlament aus, wobei das Parlament in Deutschland noch weit stärker bevorzugt wird. Noch mehr Zustimmung erfährt allerdings eine direkte Wahl des Kommissionspräsidenten durch die Bürgerinnen und Bürger selbst: Zwei Fünftel der Europäer würden eine solche Reform gutheißen, eine knappe Mehrheit für die Wahl durch das Europäische Parlament findet sich nur in den skandinavischen Staaten (vergleiche Tabelle 7).

Alles in allem kann aufgrund der verfügbaren Daten wohl davon ausgegangen werden, dass eine institutionelle Reform der Europäischen Union, die zu einer Stärkung des Europäischen Parlaments im Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen den Institutionen führt, die Unterstützung der europäischen Bürgerinnen und Bürger besitzt.

Tabelle 5: Gewünschte Rolle des Europäischen Parlaments (Herbst 2001)

„Möchten Sie persönlich, dass das Europäische Parlament eine wichtigere oder eine weniger wichtige Rolle spielt, als dies zur Zeit der Fall ist“?

(Angaben in Prozent)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Wichtigere Rolle	49	33	36	58	48	43	33	62	39	47	30	61	36	40	24	43
Weniger wichtige Rolle	9	18	15	6	6	8	5	4	10	12	17	3	14	16	18	11
spontan: gleiche Rolle	25	36	25	17	23	29	31	18	36	24	27	14	32	25	19	23
Weiß nicht	17	13	24	19	24	21	32	17	15	17	26	23	18	18	40	24

Quelle: EB 56.

Tabelle 6: Unterstützung der Abwählbarkeit der Kommission durch das Europäische Parlament (Frühjahr 2002)

„Wie ist Ihre Meinung zu den folgenden Vorschlägen? Bitte sagen Sie mir für jeden Vorschlag, ob Sie dafür oder dagegen sind.“ Unter anderem: „Der Rücktritt des Präsidenten der Europäischen Kommission und der Europäischen Kommissare, wenn diese nicht das Vertrauen einer Mehrheit im Europäischen Parlament besitzen“

(Angaben in Prozent)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Dafür	65	79	71	65	66	69	59	71	79	64	70	54	83	75	50	66
Dagegen	12	9	8	11	8	14	9	7	9	14	9	12	8	9	19	11
Weiß nicht	23	12	21	24	26	17	32	22	12	22	21	34	9	16	31	23
Netto-Unterstützung	53	70	63	54	58	55	50	65	70	50	61	42	75	66	31	55

Quelle: eigene Berechnungen (EB 57).

Tabelle 7: Methode zur Auswahl des Kommissionspräsidenten (Herbst 2002)

„Welche der folgenden Aussagen kommt Ihrer eigenen Meinung am nächsten: Der Präsident der Europäischen Kommission sollte (1) von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union ernannt werden, (2) von der Mehrheit des Europäischen Parlamentes gewählt werden oder (3) direkt von den Bürgern der Europäischen Union gewählt werden.“

(Angaben in Prozent)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Ernennung durch ER	7	15	13	10	12	18	21	16	18	12	20	21	21	17	13	14
Wahl durch EP	27	38	35	34	25	22	19	33	27	36	30	16	37	37	19	28
Wahl durch Bürger	47	37	37	47	38	46	34	37	47	42	33	35	31	34	42	40
Andere / weiß nicht	19	11	15	9	25	15	26	15	9	11	17	28	12	12	26	18

Quelle: eigene Berechnungen (EB 58).

Unterstützung einer Reform der Entscheidungsverfahren

Weit weniger eindeutig fällt die Haltung der Europäer zur Frage der zukünftigen Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene aus: Danach gefragt, wie denn nach der geplanten Erweiterung die Entscheidungen der Europäischen Union generell getroffen werden sollen, spricht sich in den letzten zwei Jahren die relative Mehrheit der Europäer für Mehrheitsentscheidungen aus, wobei die Frageformulierung (durch „die Mehrheit“ der Mitgliedstaaten) eine Entscheidung durch die einfache, nicht durch eine qualifizierte Mehrheit nahe legt. Allerdings ist der Anteil derer, die einstimmige Entscheidungen befürworten, mit einem Drittel der Befragten noch hoch, und in drei Ländern ist diese Gruppe stärker als die Befürworter von Mehrheitsentscheidungen (vergleiche Tabelle 8). Die Deutschen standen bis vor kurzem den Mehrheitsentscheidungen skeptischer gegenüber als der EU-Durchschnitt, haben sich in ihrer Meinungsverteilung mittlerweile aber angeglichen.

Im europäischen Durchschnitt antwortete jeder Zehnte auf die Frage nach dem generellen Entscheidungsverfahren spontan, das heißt ohne dass dies im Interview als Antwortmöglichkeit vorgegeben wurde, mit der Aussage, „es kommt darauf an“. Hier kommt der Wunsch nach einer Differenzierung der Entscheidungsverfahren je nach Entscheidungsmaterie zum Ausdruck. Fragt man die Bürgerinnen und Bürger explizit danach, ob das bestehende Vetorecht jedes Mitgliedslandes bei den „wichtigsten oder heikelsten Entscheidungen“ beibehalten werden soll, um die wesentlichen nationalen Interessen zu erhalten, oder abgeschafft werden soll, um die Europäische Union leistungsfähiger zu machen, so zeigt sich, dass nur ein knappes Viertel der Befragten für eine Abschaffung plädiert. Im europäischen Durchschnitt spricht sich die absolute Mehrheit der Bürger für die Beibehaltung des Vetorechts aus. Auch in Deutschland wird diese Auffassung von der absoluten Mehrheit vertreten, und in allen Mitgliedsländern ist der Anteil der Befürworter des Vetorechts deutlich größer als der der Gegner.

Tabelle 8: Unterstützung von zukünftigen Mehrheitsentscheidungen (Frühjahr 2002)

„Nach der geplanten Erweiterung der Europäischen Union wird die Zahl der Mitgliedstaaten von 15 auf mehr als 25 ansteigen. Wie sollten dann Ihrer Meinung nach die Entscheidungen der Europäischen Union getroffen werden: einstimmig von allen Mitgliedstaaten oder durch die Mehrheit der Mitgliedstaaten?“

(Angaben in Prozent)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Einstimmig	27	33	35	55	36	32	39	37	26	26	40	32	39	35	24	33
Mit Mehrheit	47	57	43	32	39	38	30	45	51	54	36	34	47	50	35	41
Kommt darauf an (spontan)	14	5	11	5	7	15	15	9	14	12	12	6	9	16	16	11
Weiß nicht	12	5	11	9	18	15	16	10	10	8	13	28	5	0	25	14

Quelle: EB 57.

Tabelle 9: Beibehaltung des Vetorechts bei den wichtigsten Entscheidungen (Herbst 2002)

„In der Europäischen Union hat jedes Mitgliedsland das Recht, ein Veto bei den wichtigsten oder heikelsten Entscheidungen einzulegen. Mit anderen Worten, jedes Land kann eine solche Entscheidung blockieren, selbst wenn die anderen Länder diese Entscheidung unterstützen. Sollte dieses Vetorecht beibehalten werden, um die wesentlichen nationalen Interessen zu erhalten, oder abgeschafft werden, um die Europäische Union leistungsfähiger zu machen?“

(Angaben in Prozent; Index der Netto-Unterstützung des Vetorechts: NU)

	B	DK	D	GR	E	F	IR	I	L	NL	A	P	FI	S	UK	EU
Beibehalten	47	69	52	82	42	55	61	53	67	53	68	48	65	64	48	53
Abschaffen	30	22	29	10	20	26	15	25	21	33	16	16	25	26	18	24
Weiß nicht	23	8	20	8	38	19	24	22	12	14	16	35	11	10	34	23
NU	17	47	23	72	22	19	46	28	46	20	52	32	40	38	30	29

Quelle: eigene Berechnungen (EB 58).

Stärkung des Europäischen Parlaments unter nationalem Vorbehalt?

In der Frage der Reform der Entscheidungsverfahren ist die Situation bisher nicht eindeutig: Einerseits spricht sich in letzter Zeit die relative Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger im EU-Durchschnitt für Mehrheitsentscheidungen aus, wenn nach dem zukünftigen generellen Entscheidungsverfahren gefragt wird, andererseits besteht mehrheitlich der Wunsch nach einer Beibehaltung des Vetorechts der einzelnen Mitgliedstaaten, wenn man die Bürger nach dem Verfahren bei den wichtigsten und heikelsten Entscheidungen fragt. Eine generelle Einführung von Mehrheitsentscheidungen scheinen daher die Europäer noch mit Skepsis zu betrachten.

Soweit sich dies aufgrund von Bevölkerungsumfragen beantworten lässt, nehmen die Bürgerinnen und Bürger der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf die zukünftige institutionelle Gestalt der Europäischen Union Positionen ein, die von der Bevölkerung in der überwiegenden Mehrheit der anderen EU-Staaten geteilt werden, wenn auch die Deutschen in dieser Hinsicht keine Vorreiterrolle spielen, sondern eher im Mittelfeld zu finden sind. Das Projekt einer europäischen Verfassung stößt in Deutschland wie auch in der Europäischen Union bei der Bevölkerung auf breite Zustimmung. Die absolute Mehrheit der Deutschen unterstützt, im Einklang mit fast allen anderen Mitgliedstaaten, ganz allgemein eine institutionelle Reform der Europäischen Union vor ihrer Erweiterung. Die wenigen Daten darüber, in welche Richtung diese Reform nach Ansicht der Bevölkerung gehen soll, zeigen, dass eine Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments im Rahmen der Kompetenzverteilung zwischen den Institutionen, insbesondere auch die Stärkung seiner Stellung gegenüber der Kommission, die mehrheitliche Unterstützung der Deutschen wie auch der Europäer insgesamt besitzt: Zwei Drittel aller EU-Bürger sprechen sich für die Möglichkeit eines Misstrauensvotums des Parlaments gegenüber der Kommission aus, und auch die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament erfreut sich einer wesentlich größeren Unterstützung durch die EU-Bürger als ein vom Europäischen Rat oder Ministerrat gewählter Europäischer Präsident. Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass Bemühungen im gegenwärtigen europäischen Verfassungsgebungsprozess, die auf eine Aufwertung des Europäischen Parlaments im Brüsseler Institutionengefüge abzielen, in die richtige Richtung gehen.

Anmerkungen

Die Studie ist im Rahmen des Forschungsprojektes „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird. Siehe auch: www.iep-berlin.de/forschung/verfassung.

1. Die in diesem Beitrag verwendeten Daten stammen aus den seit dem Herbst 1973 halbjährlich im Auftrag der Europäischen Kommission in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsumfragen („Eurobarometer“, im Folgenden: EB). Die Werte für die Europäische Union insgesamt stellen jeweils mit den Bevölkerungszahlen der einzelnen Mitgliedstaaten gewichtete Durchschnitte dar, so dass ein realistisches Bild der gesamten EU-Bevölkerung entsteht. Die Umfragen sind der Öffentlichkeit in Form von Berichten der Europäischen Kommission zugänglich, die neuesten Daten werden jeweils auch im Internet (http://europa.eu.int/comm/public_opinion) publiziert.
2. Der Index der Netto-Unterstützung zeigt das Ausmaß auf, in dem die Zustimmung oder Ablehnung in der Bevölkerung überwiegt. Die Verwendung des Index erfolgt aufgrund der Überlegung, dass es bei der Interpretation der Ergebnisse einen wesentlichen Unterschied macht, ob einem bestimmten Ausmaß an Zustimmung ein hohes Ausmaß an expliziter Ablehnung gegenübersteht (das die Zustimmung möglicherweise sogar übertrifft) oder ob der Rest der Bevölkerung hierzu keine Meinung besitzt.
3. Eine umfassende empirische Analyse der vier Themenkomplexe findet sich bei Niedermayer, Oskar: Die öffentliche Meinung zur zukünftigen Gestalt der EU, Analysen zur europäischen Verfassungsdebatte, Bd. 4, Bonn 2003. Die folgende Analyse verwendet jedoch größtenteils neuere Daten, die für die umfassende Studie noch nicht zur Verfügung standen.
4. Vgl. Kapitel 2.1 aus Niedermayer, Oskar: Bürger und Politik, Opladen 2001; Niedermayer, Oskar: Die Entwicklung der öffentlichen Meinung zu Europa, in: Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schneider, Heinrich (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im

Wandel, Bonn 1998, S. 419-448; Niedermayer, Oskar/Sinnott, Richard (Hrsg.): *Public Opinion and Internationalized Governance*, Oxford 1995.

5. Vgl. Niedermayer: *Die öffentliche Meinung*, S. 25.
6. Vgl. Niedermayer: *Bürger und Politik*, Kap. 2.3.
7. Dabei wird die Entwicklung vom Frühjahr 1999 bis zum Herbst 2002 betrachtet. In
8. Zur Haltung der Europäer gegenüber einer Parlamentarisierung der Europäischen Union Anfang der neunziger Jahre vgl. Niedermayer, Oskar: *Europäisches Parlament und öffentliche Meinung*, in: Niedermayer, Oskar/Schmitt, Hermann (Hrsg.): *Wahlen und Europäische Einigung*, Opladen 1994, S. 29-44.

Tabelle 4 konnten nur die Daten vom Frühjahr 2002 verwendet werden, weil im Herbst das Vertrauen in nationale Institutionen nicht erfragt wurde.

Die parlamentarische Dimension der ESVP: Optionen für eine europäische Verfassung

Jürgen Mittag

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) zählt zu den wichtigsten Wegmarken im Integrationsprozess der letzten Jahre.¹ Die ESVP gilt nicht nur zahlreichen politischen Akteuren als „Integrationsprojekt der nächsten Dekade“,² sondern wird auch aus akademischer Perspektive als „ultimative Herausforderung“ identifiziert.³ Vor dem Hintergrund der veränderten Rolle der NATO (North Atlantic Treaty Organisation) nach dem Ende des Ost-West-Konflikts und den desillusionierenden Erfahrungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union in den Balkankonflikten der 90er Jahre hat der Europäische Rat den Aufbau ziviler und militärischer Kapazitäten im Bereich der internationalen Konfliktverhütung und Krisenbewältigung eingeleitet.⁴ Ziel dieser zwischen den Gipfeln von Köln und Nizza entwickelten Strategie war es, eine effizientere und kohärentere äußere Handlungsfähigkeit der Europäischen Union zu ermöglichen. Trotz der beträchtlichen Dynamik bei ihrem Aufbau, präsentiert die ESVP sich jedoch unvermindert als Baustelle. Noch suchen die neuen Organe wie das Politische und Sicherheitspolitische Komitee oder der Militärausschuss ihre Rolle im institutionellen Geflecht der Union. Und noch sind die Reichweite der ESVP und das Zusammenspiel der nationalen und Brüsseler Akteure ungeklärt. Nicht zuletzt aus diesem Grund wurde im Europäischen Konvent eine Arbeitsgruppe „Verteidigung“ eingesetzt, die – unter Leitung des EU-Kommissars Michel Barnier – in den vergangenen Monaten substanzielle Vorschläge zur Ausgestaltung und Reform der ESVP präsentierte. So wurde etwa intensiv über eine mögliche Neuausrichtung der kollektiven Verteidigung durch eine militärische Beistandsklausel der Union diskutiert.⁵ Ein zentraler Aspekt, der in den letzten Monaten dauerhaftes Interesse auf sich gezogen hat,⁶ blieb jedoch in der Arbeitsgruppe weitgehend unberücksichtigt: die Gewährleistung einer parlamentarischen Kontrolle der ESVP.⁷ Gegenwärtig ist weder in den Resolutionen des Europäischen Rates noch in den Debatten des Europäischen Konvents die Tendenz zu erkennen, Parlamente im Rahmen einer künftigen europäischen Verfassung stärker in die ESVP-Strukturen einzubinden.

Nachdem aber der Europäische Rat bereits in Laeken die Einsatzbereitschaft der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erklärt hatte und schon zu Beginn des Jahres 2003 die ersten Einsätze im ESVP-Rahmen anstanden,⁸ ergibt sich nicht nur die Notwendigkeit einer breiten öffentlichen Unterstützung für die neu geschaffenen Sicherheits- und Militärstrukturen, sondern es stellt sich auch grundsätzlich die Frage, welche durch die Bevölkerung legitimierten Institutionen über den Einsatz der Instrumente in der ESVP entscheiden beziehungsweise diesen Einsatz kontrollieren können. Eine grundsätzliche Befürwortung der ESVP steht angesichts von Zustimmungsraten von im EU-Durchschnitt 71 Prozent (2002) nicht in Frage. Der Aufbau einer schnellen Eingreiftruppe wird sogar von 73 Prozent der EU-Bevölkerung unterstützt.⁹ Mit Blick auf die Legitimität der Kontrollin-

Dr. J ü r g e n M i t t a g, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

stanzen präsentiert sich indes ein anderes Bild. „Bei Entscheidungen, die den gemeinsamen Einsatz bewaffneter Streitkräfte und damit Menschenleben betreffen, muss wie in keinem anderen Bereich die demokratische Legitimation sichergestellt sein.“¹⁰ Da zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber weder die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten der Union noch das Europäische Parlament formal in die ESVP-Strukturen eingebunden sind, stellt sich die Frage der demokratischen Rückkopplung und parlamentarischen Kontrolle der ESVP. Selbst wenn man berücksichtigt, dass sich unterschiedliche Demokratieerfahrungen sowie divergierende Vorstellungen von der Demokratisierung der Union behaupten und Vorsicht bei der Übertragung von nationalen parlamentarischen Blaupausen angeraten ist, scheint es keine Alternative zu einer parlamentarischen Dimension der ESVP zu geben. Zwar weist die intergouvernemental organisierte Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik spezifische Merkmale auf, da sie zu den sensibelsten Bereichen nationaler Souveränität zählt, aber sie kann nach landläufigen demokratischen Maßstäben nicht ohne parlamentarische Kontrolle implementiert werden. Konkret stellt sich damit folgende Frage: Ist in der ESVP eine hinreichende Kontrolle durch die Parlamente gewährleistet oder muss angesichts mangelnder parlamentarischer Beteiligungsmöglichkeiten auch hier das viel beschworene Demokratiedefizit konstatiert werden? In den Mittelpunkt der Überlegung rücken so – einmal mehr – die horizontale Kompetenzverteilung zwischen Europäischem Parlament und Rat sowie die indirekte Legitimation des (Minister-)Rates, der als wichtigstes Entscheidungsgremium in der ESVP fungiert.

Aus dem Blickwinkel dieser Ausgangsüberlegungen will der vorliegende Beitrag die Mitwirkungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente in der ESVP beleuchten und Perspektiven einer parlamentarischen Dimension der ESVP in einer künftigen europäischen Verfassung skizzieren.

Das Europäische Parlament: Zwischen vertragsrechtlicher Begrenzung und eingeschränkten Ressourcen

Die rechtlichen Regelungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und zur ESVP basieren in erster Linie auf Titel V „Bestimmungen über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ des EU-Vertrages (EUV).¹¹ Der einzige unmittelbare Bezug zum Europäischen Parlament findet sich in diesem Zusammenhang in Artikel 21 EUV, der dem Parlament allgemeine Anhörungs- und Informationskompetenzen garantiert. Konsultations- oder gar Legislativrechte hat das Europäische Parlament hingegen nicht. Da das Parlament zudem nur über die „wichtigsten Aspekte“ der GASP unterrichtet wird und ihm auch keine Vorinformationen garantiert werden, können Präsidentschaft und Kommission Informationszeitpunkt und Umfang nach eigenem Dafürhalten bestimmen.

Welche Konsequenzen folgen aus diesen Vertragsbestimmungen für die politische Praxis? Nach den Erfahrungen der letzten Jahre ist das Europäische Parlament insbesondere um den Zugang zu aktuellen Informationen bemüht, um so zumindest einen gewissen Grad an politischer Kontrolle durch Einwirkung auf die öffentliche Meinung zu erzielen. Mit der offiziellen Unterrichtung durch den Hohen Repräsentanten für die GASP und den für Außenbeziehungen zuständigen Kommissar zeigt sich das Parlament zufrieden, während die Information durch den Rat beziehungsweise die Präsidentschaft als unzureichend betrachtet wird. So herrscht in Brüssel die Ansicht vor, Patten und Solana „account to the

European Parliament and/or the Foreign Affairs Committee much more often and more detailed than many of the national foreign or defence ministers actually do“.¹²

Von sich aus kann das Europäische Parlament nur auf das klassische Instrument der Anfragen und Empfehlungen an den Rat zurückgreifen. Im Jahr 2001 hat es insgesamt 3.715 schriftliche Anfragen an Kommission und Rat gerichtet. Davon bezogen sich gerade 35 auf die GASP und 24 auf die ESVP. Letztere entsprechen einem Anteil von 0,6 Prozent aller Anfragen.¹³ Obgleich dieser Prozentsatz ansteigt, wenn nur die Anfragen des Parlaments an den Rat berücksichtigt werden, scheint das Interesse des Europäischen Parlaments an der ESVP doch gering ausgeprägt zu sein. Die Zahlen korrespondieren zudem mit der geringen Anzahl an Sitzungen, in denen sich das Parlament direkt mit der ESVP beschäftigt hat. Nach statistischen Angaben beruhend auf dem EP-Terminplan behandelten nur drei Plenarsitzungen des Europäischen Parlaments und gleichfalls nur drei (von 29) Sitzungen des zuständigen EP-Ausschusses im Jahr 2001 die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Wie lässt sich dieser quantitativ geringe Umfang erklären, der in deutlichem Gegensatz zu den Resolutionen des Parlaments steht, in denen beständig eine stärkere Einbindung und bessere Information gefordert wird?¹⁴

Ein zentraler Erklärungsansatz liegt in den internen Strukturen des Europäischen Parlaments beziehungsweise in denen seines auswärtigen Ausschusses AFET (Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense), der sich mit auswärtigen Angelegenheiten, Menschenrechten, gemeinsamer Sicherheit und Verteidigung beschäftigt. Er gilt als aktives Gremium mit zahlreichen prominenten Abgeordneten. Die von ihm behandelte thematische Breite und sein Aufgabenspektrum sind – über die im Namen angedeuteten Beschäftigungsbereiche hinaus – beträchtlich. So ist AFET nicht nur intensiv in „die Aufnahme, die Überwachung und den Abschluss der Verhandlungen über den Beitritt europäischer Staaten zur Union“ eingebunden, sondern auch mit den Assoziations- und Partnerschaftsabkommen sowie den weiteren internationalen Vereinbarungen politischer Natur betraut. Darüber hinaus koordiniert der Ausschuss die Arbeit der Interparlamentarischen Delegationen, der Gemischten Parlamentarischen Ausschüsse, der Kooperationsausschüsse sowie der Ad-hoc-Delegationen.¹⁵ Diese Fülle an Aufgaben, vor allem aber die eingehende Befassung mit den Beitrittsprozessen, lässt dem Ausschuss gegenwärtig nur begrenzten Spielraum, sich vertieft mit der ESVP zu beschäftigen.

Vor dem Hintergrund dieser Beobachtungen beruht die marginale Teilnahme des Europäischen Parlaments an der ESVP vor allem auf zwei Faktoren: primär auf den eingeschränkten vertragsrechtlichen Möglichkeiten zur Mitwirkung, zu einem gewissen Grad aber auch auf dem begrenzten Potenzial an Ressourcen, das noch dadurch verstärkt wird, dass die Ausschussmitglieder in der Regel kein spezifisches sicherheitspolitisches Profil vorweisen können. Die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments zur Mitwirkung an der ESVP – wie auch in der GASP – hängen demnach zu einem erheblichen Anteil vom Erfolg informeller Absprachen sowie der Nutzung inter-institutioneller Abkommen ab. Während seine informellen (ebenso wie die offiziellen) Kontakte zur Kommission durchweg als gut bezeichnet werden, haben sich bisher aber kaum Interaktionsstränge zum Rat bzw. zur Präsidentschaft entwickelt. Insbesondere zu den neu geschaffenen Organen wie dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, aber auch dem Ausschuss für nichtmilitärische Aspekte der Krisenbewältigung bestehen seitens des Parlaments bislang kaum Kontakte. Und auch zur

Policy Unit im Generalsekretariat des Rates beziehungsweise deren Task Force „ESVP“ hat das Europäische Parlament beziehungsweise sein auswärtiger Ausschuss bisher keine direkte Kooperationschiene entwickelt.

Der begrenzten Nutzung von Brüsseler Interaktionssträngen steht ein ebenso geringes Ausmaß an Kontakten zu innerstaatlichen Akteuren gegenüber. Während das Europäische Parlament die Auftritte nationaler Minister im EP-Plenum als wenig ergiebig betrachtet, werden die Verbindungslinien zu den nationalen Regierungen, insbesondere von den Abgeordneten mit jeweils gleichem nationalstaatlichen und parteipolitischen Hintergrund, als gewinnbringend eingeschätzt. Mit Blick auf die Interaktionsstränge zu den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten spielt weder die 1989 gegründete COSAC (Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires), noch die Konferenz der Parlamentspräsidenten in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik eine Rolle.¹⁶ Da sich die COSAC auf ihren zwei Treffen im Jahr in erster Linie mit allgemeinpolitischen, prozeduralen und institutionellen Fragen befasst, kommen Aspekte der ESVP nur selten zur Sprache. Demgegenüber werden die bilateralen Beziehungen zu den nationalen Parlamenten – insbesondere auf Ausschuss-ebene – als sachdienlicher angesehen. So hat die Zahl inter-parlamentarischer Kooperationen in den vergangenen Jahren zugenommen, allerdings mit begrenzter Auswirkung auf die Außen- und Sicherheitspolitik. Soweit AFET beteiligt war, konzentrieren sich die Kontakte auf die Beitrittskandidaten und Fragen des Erweiterungsprozesses. Mit Blick auf die parlamentarischen Versammlungen internationaler Organisationen ist in jüngster Zeit ebenfalls eine höhere Kontaktdichte erkennbar. Insbesondere die Einrichtung einer Delegation für Beziehungen mit der Parlamentarischen Versammlung der NATO verspricht dabei einen Zugewinn an Information. Zu berücksichtigen ist jedoch das geringe Gewicht, das die Parlamentarische Versammlung der NATO selbst in der Nordatlantischen Allianz besitzt.

Zusammenfassend kann mit Blick auf die Brüsseler Ebene bilanziert werden, dass es dem Europäischen Parlament nicht gelungen ist, die bereits in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) angelegte Strategie der Staats- und Regierungschefs, dem Europäischen Parlament möglichst kein formelles Kontrollpotenzial in außen- oder sicherheitspolitischen Fragen zu gewähren, durch informelle Interaktionsstränge zu kompensieren. Ungeachtet dieser schwachen Funktionswahrnehmung auf europäischer Ebene verfügt das Europäische Parlament dennoch über ein mittelbares Kontrollinstrument in GASP und ESVP. Über sein Haushaltsrecht kann es zumindest indirekt auf die Außen- und Sicherheitspolitik einwirken: Im Vertrag über die Europäische Union wurde festgelegt, dass die operativen Kosten für gemeinsame Aktionen der GASP entweder aus dem Gemeinschaftsbudget oder von den Mitgliedstaaten getragen werden sollten. Angesichts begrenzter Finanzmittel in den europäischen Hauptstädten bestand durchaus Interesse, den EG-Haushalt für die ersten gemeinsamen Aktionen in Anspruch zu nehmen. Diese Regelung erwies sich jedoch in der Praxis als wenig effizient. Grund dafür war die Haltung des Europäischen Parlaments, in den Fällen, in denen auf den EG-Haushalt zurückgegriffen werden sollte, seine Kompetenzen bei nicht-obligatorischen Ausgaben bewusst zur Stärkung der eigenen Position zu instrumentalisieren.¹⁷ Eine Änderung folgte mit dem Amsterdamer Vertrag sowie dem interinstitutionellen Abkommen über Vorschriften zur Finanzierung der GASP. Demzufolge werden alle GASP-Ausgaben – mit Ausnahme der Kosten mit militär- oder verteidigungspolitischem Bezug – nunmehr als nicht-obligatorische Ausgaben kategorisiert und unterliegen damit der Zustimmung des Parlaments, sofern der Rat nicht einstimmig anders entscheidet. Den Preis, den das Europäische Parlament für dieses Zugeständnis zahl-

te, ist die Aufgabe des flexiblen Instruments der Haushaltsreserve, da die im Haushalt für GASP-Maßnahmen bereitgestellten Beträge „den tatsächlich vorhersehbaren Mittelbedarf decken und eine angemessene Marge für unvorhergesehene Aktionen bieten (...)“.¹⁸ Das Parlament konnte nun also nicht mehr über jede einzelne Ausgabe entscheiden. Es ließ sich aber garantieren, dass der Rat „dem Europäischen Parlament bei jedem kostenwirksamen Beschluss im GASP-Bereich unverzüglich und in jedem Einzelfall mit[teilt], wie hoch die geplanten Kosten (...) veranschlagt werden.“¹⁹ Diese Regelung räumt dem Europäischen Parlament vergleichsweise große Informationsrechte ein, da sie den Rat zwingt, in jedem Einzelfall den Umfang und zeitlichen Rahmen der geplanten Kosten dem Parlament unmittelbar anzugeben. Allerdings machen die GASP-Ausgaben (47 Mio. € in 2000) nur einen Anteil von 0.05 Prozent des gesamten EG-Haushaltes aus.²⁰

Die nationalen Parlamente: Zwischen Desinformation und Desinteresse

Angesichts der begrenzten Beteiligungsmöglichkeiten des Europäischen Parlaments stellt sich die Frage nach der Einbindung und dem Kontrollpotenzial nationaler Parlamente. Auch wenn diese ihre internen Strukturen zumindest partiell an die Erfordernisse europäischer Kooperation angepasst haben, können grundsätzliche Schwächen in der Außen- und Sicherheitspolitik nicht übersehen werden. Keines der nationalen europäischen Parlamente verfügt über ähnlich weitreichende Mitwirkungsmöglichkeiten wie etwa der US-Kongress, dessen Zustimmung in der Außen- und Sicherheitspolitik der amerikanische Präsident in vielfältiger Form – entsprechend der Logik präsidialer Systeme – benötigt. Das konkrete Ausmaß der Beteiligung nationaler Parlamente an der Außen- und Sicherheitspolitik variiert beträchtlich – sowohl mit Blick auf die nationale als auch die europäische Ebene. Während in Dänemark und Schweden auswärtige Ausschüsse bereits im Vorfeld der Entscheidungsfindung informiert und eingebunden werden, lassen sich in Belgien, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Portugal und Spanien erhebliche Informationsdefizite beim Zugang zu GASP- und ESVP-Dokumenten feststellen. Die Übermittlung von Informationen liegt maßgeblich im Ermessen der jeweiligen Regierungen. Die Abgeordneten selbst haben keinen unmittelbaren Einfluss auf die Zuleitungspraxis. In Frankreich und Großbritannien beruht die Informationsübermittlung dagegen in erheblichem Maße auf der Einbindung in informelle Informationszirkel.

Obwohl einige nationale Parlamente beträchtliche Kompetenzen bei der Entscheidung über die Aufstellung oder Entsendung von Streitkräften besitzen – hier insbesondere diejenigen in Dänemark, Schweden und Deutschland – bleibt die Beteiligung der Parlamente an außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen in der Regel reaktiv. Die französische Assemblée Nationale und das britische House of Commons müssen nicht einmal notwendigerweise in die Entscheidung über die Entsendung von Streitkräften eingebunden werden, obwohl seitens der Regierung eine solche Zustimmung aus Legitimitätsgründen oftmals gesucht wird. Auch die Informationsrechte der nationalen Parlamente – und damit die Möglichkeit der Ausübung politischer Kontrolle – unterscheiden sich beträchtlich. In der Regel üben sie in der Außen- und Sicherheitspolitik lediglich eine ex-post-Kontrolle aus. Eine Vorab-Überwachung erfolgt nur indirekt über die jeweiligen Budgetrechte. Die nationalen Parlamente sind weder ein gleichberechtigter Partner beim Treffen von Entscheidungen, noch bilden sie ein Forum für internationale Verhandlungen. Und selbst in die Ratifizierung internationaler Verträge sind nicht alle Parlamente eingebunden, wie das britische Beispiel belegt.

Insbesondere der geringe Informationsfluss über Entwicklungen im Bereich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, aber auch die begrenzte Möglichkeit, nationale Minister für Entscheidungen auf der europäischen Ebene verantwortlich zu machen, hat zur Folge, dass GASP und ESVP als Prerogative der Exekutive – analog zur nationalen Außenpolitik – betrachtet werden und damit der parlamentarischen Überwachung weitgehend entzogen bleiben. Keines der nationalen Parlamente der EU-Mitgliedstaaten hat die Fähigkeit entwickelt, außerhalb der nationalen Arena zu agieren und einen eigenen Zugang zu den EU-Institutionen zu entwickeln oder gar Teil eines europäischen Netzwerkes zu werden. Einige nationale Parlamente nehmen aber Einfluss auf die Außen- und Sicherheitspolitik im nationalen Wirkungsbereich, am stärksten die nationalen Parlamente Dänemarks und Schwedens, gefolgt vom Deutschen Bundestag.

Optionen für eine parlamentarische Dimension der ESVP

GASP und ESVP unterliegen zweifellos eigenen Gesetzlichkeiten, die weder zulassen, dass in Krisensituationen die Stellungnahme des Europäischen Parlaments abgewartet, noch eine umfangreiche Auskunftserteilung mit vertraulichen Nachrichten erfolgen kann. Dennoch scheint die Strategie der Herren der Verträge, europäische Außen- und Sicherheitspolitik unter Ausschluss parlamentarischer Kontrolle zu gestalten, problematisch. Dieser Politikbereich weist angesichts erheblich divergierender Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente und begrenzter Kompetenzen des Europäischen Parlaments weder eine einheitliche nationale noch eine direkte europaparlamentarische Kontrolle auf. Im Falle des Misserfolges einer Aktion im ESVP-Rahmen gibt es kein direkt legitimes demokratisches Gremium, das ein Scheitern abfedern oder die mangelnde Teilhabe der Bevölkerung am politischen Prozess kompensieren kann. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden sieben Problemfelder identifiziert, die Optionen für eine parlamentarische Dimension der ESVP – insbesondere durch eine intensivere Einbindung des Europäischen Parlaments – aufzeigen:

Erstens: Da sich die vertraglich festgelegten Rechte des Europäischen Parlaments in Artikel 21 EUV nur auf die Reichweite der GASP beschränken, sollte ungeachtet der qualitativen Ausgestaltung des Artikels ein expliziter Bezug zur ESVP in eine künftige europäische Verfassung beziehungsweise einen modifizierten Artikel 21 aufgenommen werden. Darüber hinaus wäre von Seiten des Europäischen Parlaments eine Debatte anzuregen, ob GASP und ESVP in Zukunft weiter als getrennte – und trennbare – Begrifflichkeiten und Konzepte bestehen bleiben sollen oder ob derartige Trennlinien artifizieller Natur und infolgedessen überwindbar sind. In diesem Zusammenhang sollte auch eine klarere Definition der Petersberg-Aufgaben angestrebt werden.

Betrachtet man Informationsrechte als den wichtigsten Ansatzpunkt für eine stärkere Rolle der Parlamente in außen- und sicherheitspolitischen Fragen, so bedeutet dies, den Zugang der Abgeordneten zu Informationen zu erleichtern und die inhaltliche Reichweite von Artikel 21 zu erweitern. Das interparlamentarische Abkommen zwischen Europäischem Parlament und Rat vom 20. November 2002 kann als ein erstes Ergebnis weitergehender parlamentarischer Einbindung betrachtet werden. Beschlossen wurden hier substantielle Erleichterungen für das Europäische Parlament, sowohl was den Zeitpunkt, den Umfang als auch die Qualität des Informationszugangs betrifft. So lautet Artikel 3.1: „Im Rahmen dieser Interinstitutionellen Vereinbarung kann der Präsident des Europäischen Parlaments

oder der Vorsitzende (...) [des AFET] beantragen, dass der Ratsvorsitz oder der Generalsekretär/Hohe Vertreter diesem Ausschuss Informationen über die Entwicklungen im Bereich der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erteilt, einschließlich sensibler Informationen (...)“. Zusätzlich wurde in dem Abkommen die Einsetzung eines Sicherheitsausschusses des Europäischen Parlaments vereinbart, dem der AFET-Vorsitzende und vier weitere Parlamentarier angehören und dem Zugang zu vertraulichen Informationen gewährt werden soll.²¹

Für die Zukunft ist aus Sicht des Europäischen Parlaments der Ausbau der offiziellen und inoffiziellen Interaktionsstränge erstrebenswert. Auf vertragsrechtlicher Ebene sollte der Versuch unternommen werden, den nach Artikel 21 garantierten Informationsfluss (durch Kommission, Präsidentschaft und Hohen Repräsentanten) zu verbessern und insbesondere präzisere Detailinformationen zu erhalten. Auf informeller Ebene hingegen sollten die Verbindungen der Parlamentsmitglieder – vor allem der Mitglieder des AFET – zu den wichtigen Institutionen und Organen ausgebaut werden.

Zweitens: Auch wenn die Kommission auf europäischer Ebene nur dem Buchstaben nach in vollem Umfang an der Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt ist, da sie weder in die Formulierung gemeinsamer Standpunkte noch die Verabschiedung gemeinsamer Aktionen eingebunden ist, kann über den Umweg der Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament auch eine stärkere parlamentarische Rückkoppelung der ESVP erreicht werden. Dies erscheint umso wichtiger, als Grenzen zwischen innerer und äußerer Sicherheit zunehmend fließender werden und die Abstimmung ziviler und militärischer Konfliktprävention Hand in Hand geht.

Da die Rolle des Hohen Repräsentanten von zentraler Bedeutung für die Außen- und Sicherheitspolitik der Union ist, sollte das Parlament auch in dessen Investitur eingebunden werden. Zumindest Konsultationsmechanismen wie bei der Bestellung der Europäischen Zentralbank (Artikel 112 EG-Vertrag) könnten in Erwägung gezogen werden. Zu diskutieren wäre ferner, ob das Europäische Parlament nicht auch in die Ernennung von Sonderbeauftragten einbezogen wird.

Drittens: Das Europäische Parlament hat in der intergouvernemental organisierten zweiten Säule der Union gegenwärtig keine Beschlusskompetenzen. Zu diskutieren wäre, ob der Einfluss des Europäischen Parlaments im Bereich der zivilen Aspekte der ESVP dahingehend ausgebaut werden könnte, dass ein Konsultationsmechanismus verankert wird. Weiterhin sollte das Parlament über Aktionen der schnellen Eingreiftruppe zumindest im Vorfeld informiert werden, auf lange Sicht wäre auch hier an Konsultationsrechte zu denken. Außerdem sollten aus parlamentarischer Dimension Entwicklungen forciert werden, die zu Abstimmungen im Rat mit Qualifizierter Mehrheit führen – zumindest im nicht-militärischen Bereich.

Viertens: Flexibilisierungsmodelle und ihre Umsetzung in der verstärkten Zusammenarbeit haben seit dem Amsterdamer Vertrag und der Irakkrise an Bedeutung gewonnen. Mit Blick auf Transparenzkriterien scheint eine Ausweitung der Flexibilisierung nicht wünschenswert. Dennoch kann sie als Rückfallposition und letztes Mittel auch in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bzw. Rüstungskooperation sinnvoll sein, so dass jenseits der Veto-Option der zweiten Säule und über die im Vertrag von Nizza neugefassten Regelungen zur ver-

stärkten Zusammenarbeit in der GASP von Artikel 27b EUV hinaus auch Entscheidungen mit militär- oder verteidigungspolitischen Implikationen einbezogen werden. Aus parlamentarischer Perspektive sollte unter diesen Umständen aber gewährleistet sein, dass die Rechte des Europäischen Parlaments über die Unterrichtung „der Durchführung jeder verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ hinausgehen. Flexibilisierungsmodelle „außerhalb“ der Verträge stärken die parlamentarische Dimension der ESVP nicht.²²

Fünftens: Hinsichtlich des Budgetrechts, das unvermindert die stärkste Waffe des Europäischen Parlaments in der Außen- und Sicherheitspolitik darstellt, liefert die Ratsentscheidung vom 17. Juni 2002 eine neue Grundlage. Grundsätzlich gilt, dass mögliche militärische Einsätze von den Mitgliedstaaten finanziert werden. Der Entscheidung des Rates zufolge gibt es zwei Kostenarten: Gemeinsame Ausgaben der Mitgliedstaaten, mit denen beispielsweise Kosten für Transport und Verwaltung finanziert werden und individuelle Ausgaben der Staaten. Basierend auf dieser Entscheidung müsste eine parlamentarische Dimension der ESVP dahin führen, dass entgegen Artikel 28 Absatz 3 EUV gemeinsame Kosten nicht länger gemeinsam von den Mitgliedstaaten, sondern aus dem EG-Haushalt finanziert werden. In diesem Zusammenhang hätte das Parlament – in Anlehnung an die gängige Haushaltspraxis der sonstigen GASP-Ausgaben – zumindest eine Mitwirkung an der allgemeinen budgetären Ausgestaltung. Vor diesem Hintergrund könnten dann die entsprechenden Informationsrechte, die das interinstitutionelle Abkommen vom 6. Mai 1999 garantiert, auch auf die ESVP ausgedehnt werden.²³

Sechstens: Die Einheitliche Europäische Akte stattete das Europäische Parlament mit dem Zustimmungrecht zu allen Beitritts- und Assoziationsverträgen aus. 1994 sah sich das Parlament zum ersten Mal in der Position, über die Mitgliedschaft der damaligen Kandidatenländer zu entscheiden. Bei der Mitwirkung an internationalen Übereinkünften, die unter Titel V fallen, hat das Europäische Parlament bislang allerdings keine Rechte. Eine Änderung des entsprechenden Artikels 24 EUV – in Anlehnung an die Bestimmungen von Artikel 300 EGV zu den Verfahrensmodalitäten bei Abschluss von Abkommen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen – könnte hier den Ansatzpunkt für eine stärkere Einbindung des Europäischen Parlaments bilden.

Siebtens: Eine parlamentarische Dimension der ESVP bedingt auch effizientere interne Strukturen des Europäischen Parlaments. Insbesondere die Organisation des Ausschusswesens bedarf einer Revision, wobei der zweckmäßigste Ansatz darin bestehen würde, AFET nach dem Vorbild der Ratsstrukturen (und derjenigen fast aller nationalen Parlamente) in einen Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und einen Verteidigungsausschuss zu unterteilen. Sollte dies politisch nicht wünschenswert sein, wäre auch die Einsetzung verschiedener Unterausschüsse zu diskutieren. In diesem Kontext sollte das Europäische Parlament selbst verstärkten Wert darauf legen, seine eigene Expertise in Sicherheits- und Verteidigungsfragen auszubauen. Nicht zuletzt die Übernahme von Personal aus dem Sekretariat der parlamentarischen Versammlung der Westeuropäischen Union (WEU) erscheint in diesem Kontext sinnvoll.

Da eine wirksame parlamentarische Dimension der ESVP den Zugang zu Informationen bedingt, die vielfach nur auf nationaler Ebene zu erhalten sind, sollte eine Reorganisation der EP-Struktur mit einem engeren Kontakt zu den nationalen Parlamenten einhergehen.

Dies könnte entweder durch die Etablierung einer Sub-COSAC für Sicherheits- und Verteidigungsaspekte erreicht werden oder durch die Formierung eines (institutionalisierten) parlamentarischen Netzwerkes für ESVP-Angelegenheiten, dem die Vorsitzenden der nationalen Parlamentsausschüsse für Verteidigung und Auswärtiges sowie eine gleiche Anzahl von Parlamentsmitgliedern aus den Reihen des AFET angehören. Die bisherigen halbjährlichen Kontakte in diesem Kontext sind als Nukleus einer derartigen Kooperation denkbar. Eine Kongresslösung, wie Giscard d'Estaing sie vorgeschlagen hat, sollte mit Blick auf Effizienzaspekte und die Vermeidung von Parallelstrukturen indes vermieden werden. Aus dem gleichen Grund scheint auch eine Überführung der Residualfunktionen und Strukturen der WEU in die Europäische Union angezeigt. Angesichts der Notwendigkeit, bei militärischen Einsätzen der schnellen Eingreiftruppe auf Kapazitäten der NATO zurückzugreifen, drängt sich zudem auch eine engere Kooperation mit der parlamentarischen Versammlung der NATO auf, die über die bisher etablierten Kontakte hinausgeht.

Ausblick

Bilanziert man diese unterschiedlichen Aspekte, so erscheinen eine gewichtigere Rolle des Europäischen Parlaments in der ESVP und eine Verankerung entsprechender Bestimmungen in einer künftigen europäischen Verfassung ebenso wünschenswert wie sinnvoll. Ohne ein stärkeres Kontrollpotential des Europäischen Parlaments mangelt es der ESVP – wie auch der GASP – an jener parlamentarischen Dimension, die den Gegenpol zur Verantwortlichkeit der nationalen Regierungen gegenüber ihren Parlamenten bildet. Die Akteure auf der europäischen Ebene – sei es der Rat, der Hohe Repräsentant oder das Politische und Sicherheitspolitische Komitee – sollten bei ihren Entscheidungen zumindest in Betracht ziehen müssen, dass sie einer parlamentarischen Kontrolle unterliegen.

Anmerkungen

1. Dieser Beitrag basiert auf einer wissenschaftlichen Studie für das Europäische Parlament, die unter Leitung von Prof. Dr. Wolfgang Wessels (Jean Monnet Lehrstuhl für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln) in einem Team internationaler Wissenschaftler erarbeitet wurde. Für vielfältige Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrages gebührt Martin Sümening Dank.
2. Solana, Javier: Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik – Das Integrationsprojekt der nächsten Dekade, in: *Integration* 1/2000, S. 1–6.
3. Howorth, Jolyon: *European integration and defence: the ultimate challenge?* Chaillot Paper 43, Paris 2000.
4. Geplant ist im Rahmen der – offiziell „Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ bezeichneten – Zusammenarbeit in erster Linie der Aufbau einer europäischen Einsatztruppe mit einer Stärke von 50.000–60.000 Soldaten, welche die Fähigkeit besitzen soll, innerhalb von 60 Tagen einsatzbereit zu sein, mindestens ein Jahr lang einsatzfähig zu bleiben und den Petersberg-Aufgaben in vollem Umfang gerecht zu werden. Vgl. als zusammenfassende Darstellung der Forschung Algieri, Franco: *Die Europäische Verteidigungs- und Sicherheitspolitik – erweiterter Handlungsspielraum für die GASP?* in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Nizza in der Analyse, Strategien für Europa*, Gütersloh 2001, S. 161–201.
5. Vgl. hierzu die Punkte 57 und 58 des Abschlussberichts der Arbeitsgruppe VIII des Konvents (Verteidigung) vom 16. Dezember 2002 unter <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00461d2.pdf> (letzter Zugriff: 26.03.2003).
6. Vgl. zur wissenschaftlichen Debatte Ioannides, Isabelle: *The European Rapid Reaction Force: Implications for democratic*

- accountability, BICC paper 24 sowie zur politischen Diskussion Cox, Patrick: *The European Parliament and ESDP*, in: Hoyer, Wener/Kaldrack, Gerd. F. (Hrsg.): *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften*, Baden-Baden 2002, S. 303-316.
7. Vgl. die Punkte 72 und 73 des Abschlußberichts der Arbeitsgruppe VIII des Konvents, die jedoch über den Status quo nicht hinausgehen.
 8. Bereits zum 1. Januar 2003 hat die Europäische Union mit der Entsendung von 395 Polizeibeamten aus allen Mitgliedstaaten nach Bosnien-Herzegowina die erste gemeinsame Aufgabe auf dem Gebiet des zivilen internationalen Krisenmanagements übernommen. Die EU-Polizeimission ersetzt – mit anderem Mandat – die vor sieben Jahren gebildete International Police Task Force der Vereinten Nationen. Am 19. März 2003 haben die EU-Außenminister zudem die Ablösung der Nato-Mission „Allied Harmony“ in Mazedonien durch EU-Einheiten formell gebilligt. Die Mazedonien-Mission markiert den ersten bewaffneten Militäreinsatz einer EU-Truppe im Rahmen der ESVP.
 9. Vgl. zu den statistischen Angaben die Standard Eurobarometer-Ausgabe 57, Frühjahr 2002.
 10. Kremer, Martin/Schmalz, Uwe: *Nach Nizza – Perspektiven der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, in: *integration* 2/2001, S. 167-178 (hier S. 172).
 11. Die Bestimmungen zur ESVP beruhen vor allem auf den Schlussfolgerungen der Präsidentschaft und Rechtsakten des Rates.
 12. Laschet, Armin: *Parliamentarisation of the European Security and Defence Policy*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), working paper No. 82, August 2002, S. 4.
 13. Die statistischen Angaben basieren auf eigenen Berechnungen auf Grundlage von Angaben des EP.
 14. Vgl. für eine systematische Aufstellung der Resolutionen bis April 2002 Cox: *The European Parliament and ESDP*, S. 308.
 15. Vgl. hierzu die Geschäftsordnung des EP, insbesondere Annex VI, Zuständigkeiten der ständigen Ausschüsse des Parlaments.
 16. Siehe zur Genese und Bewertung der COSAC im Detail Maurer, Andreas: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der EU-Mitgliedstaaten zur Reduzierung des Demokratiedefizits*, Baden-Baden (im Erscheinen).
 17. Vgl. Monar, Jörg: *The finances of the Union's Intergovernmental pillars. Tortuous experiments with the Community Budget*, in: *Journal of Common Market Studies*, 1/1997, S. 57-78.
 18. Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem EP, dem Rat und der Europäischen Kommission über Vorschriften zur Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik vom 22. September 1997.
 19. Interinstitutionelles Abkommen vom 6. Mai 1999, <http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/selected/livre630.htm> (letzter Zugriff: 26.03.2003).
 20. Zum Vergleich: Allein die Anschubfinanzierung für die am 1. Januar 2003 eingeleitete Polizeimission in Bosnien kostete bisher 14 Millionen Euro, danach fallen Folgekosten von jährlich 38 Millionen Euro an, von denen die Gemeinschaft 20 Millionen abdecken soll.
 21. Vgl. Interinstitutionelles Abkommen vom 20. November 2002, Amtsblatt der EG 2002/C 298/01.
 22. Vgl. hierzu Diedrichs, Udo/Jopp, Mathias: *The application of the Concept of Enhanced Cooperation to CFSP/ESDP and arms industry*, unveröffentlichtes Arbeitspapier und Missiroli, Antonio: *CFSP, defence and flexibility*, Chaillot papers 38, Paris Februar 2000.
 23. Vgl. Jopp, Mathias: *Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik*, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002*, S. 223-232, insbesondere S. 230.

Die Beteiligung der Zivilgesellschaft – notwendige Ergänzung der Konventsstrategie

Otto Schmuck

Im Zusammenhang mit dem Konvent zur Zukunft der EU wird häufig auf den Beitrag der Organisationen der Zivilgesellschaft zu dessen Arbeiten hingewiesen. Die Bewertung dieses Beitrages ist jedoch in der öffentlichen Diskussion keineswegs unumstritten. Sie reicht von der Einordnung als Korrektiv und Ergänzung gegenüber der Vorherrschaft von Regierungsvertretern und Parlamentariern bis hin zur Charakterisierung der Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen als einer durchsichtigen Alibiveranstaltung von Politikern und Verwaltungsstellen, die sich vor ihrer Verantwortung in einem repräsentativen System drücken wollen. Weitgehend un widersprochen ist jedoch die Einschätzung, wonach für Reformen der Europäischen Union eine neue Methode gefunden werden muss, da das bisherige Verfahren der Kompromissuche im Kreis von Regierungsvertretern unter Anwendung der Einstimmigkeitserfordernis erkennbar den Anforderungen an die notwendige Reformfähigkeit in der Union nicht mehr genügt. In der Einbeziehung der Zivilgesellschaft wird deshalb eine Chance gesehen, die Legitimation europäischer Weiterentwicklungen deutlich zu erhöhen.

Was ist die Zivilgesellschaft? Wer gehört dazu?

Die Verwendung des Begriffes „Zivilgesellschaft“ für neuartige Partizipationskanäle hat sich im EU-Kontext seit Anfang der 90er Jahre herausgebildet. Umstritten ist dabei, ob und inwiefern die etablierten Verbandsstrukturen dabei zu berücksichtigen sind. Auf der Homepage des Europäischen Bürgernetzwerkes „Europa Jetzt“ (<http://www.europa-jetzt.org>) wird beispielsweise definiert, die Zivilgesellschaft

sei die Summe der öffentlich wirkenden Nichtregierungsorganisationen (NGO), die jedoch zum Teil noch ungenügend organisiert sei. Zur Zivilgesellschaft gehören nach Auffassung dieser Plattform weder staatliche noch regionale Körperschaften, noch politische Parteien; auch wirtschaftliche Unternehmen und Interessenvertretungen seien nicht Zivilgesellschaft. Vielmehr habe die Zivilgesellschaft das Ziel, die individuellen Interessen der Bürger durch organisierte Strukturen zum Tragen zu bringen. Eine derart enge Definition ist nicht unumstritten, da vielfach in der Diskussion unter Verwendung eines neuen Begriffs teilweise bereits seit den frühen 50er Jahren bestehende Strukturen und Verfahren angesprochen werden, auch wenn dabei häufiger auf eine neue Qualität der Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen im EU-Geflecht verwiesen wird.

Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) 1951 und vor allem seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1958 wurden zahlreiche europäische Verbände in den Bereichen von Industrie und Handel sowie im Agrar- und Dienstleistungssektor gegründet. Um 1970 wurden rund 250 Zusammenschlüsse nationaler Organisationen auf EU-Ebene (Euroverbände) in Brüssel gezählt. Mitte der 80er Jahre stieg im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Zieles „Vollendung des Binnenmarktes bis 1992“ deren Zahl auf mehr als das Doppelte an. Heute gehen Schätzungen davon aus, dass in Brüssel zwischen 2.000 und 3.000 europäisch ausgerichtete Lobbyagenturen verschiedenster Art angesiedelt sind. Die Bandbreite dieser Büros reicht von traditionellen Wirtschaftsinteressenvertretungen über Repräsentanzen von Gewerkschaft-

Dr. Otto Schmuck, Leiter der Europaabteilung der Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und der Europäischen Union, Berlin.

ten, Umweltverbänden, Verbraucherschutzzusammenschlüssen und entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen bis hin zu Verbindungsbüros von Kommunen und Regionen. Auch alle deutschen Länder haben seit Anfang der neunziger Jahre Vertretungen in Brüssel errichtet. Insofern ist heute ein funktionierendes Netzwerk zivilgesellschaftlicher Einrichtungen vorhanden, das auch für die Rückkopplung politischer Weiterentwicklungen in der Europäischen Union genutzt werden kann – und im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Europäischen Verfassung erkennbar auch genutzt wird.

Der Auslöser: Die unbefriedigenden Ergebnisse des Gipfels von Nizza

Vor allem nach dem europäischen Gipfel von Nizza im Dezember 2000 waren sich Teilnehmer und Kommentatoren der Verhandlungen in der Einschätzung weitgehend einig, die traditionell angewandte Methode der Regierungskonferenzen sei gescheitert. Begründet wurde dieses Urteil einerseits mit den wenig überzeugenden Ergebnissen der Regierungskonferenz, andererseits mit der ungenügenden Einbeziehung der Öffentlichkeit bei den Verhandlungen. Mit der Einberufung des Konvents durch den Europäischen Rat von Laeken wurde eine neue Einigungsmethode gewählt.

Dies wird in der Zusammensetzung des Konvents deutlich, zu dem vor allem Parlamentarier der verschiedenen Ebenen und als Beobachter außerdem Vertreter des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und der Sozialpartner sowie der Europäische Bürgerbeauftragte eingeladen wurden. Der Europäische Rat legte zudem auf die Organisation einer breiten öffentlichen Debatte durch die Einbeziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft großen Wert. Die Erklärung von Laeken nennt hier zum Beispiel Sozialpartner, Wirtschaftskreise, nichtstaatliche Organisationen und Hochschulen, die regelmäßig über die Arbeiten des Konvents unterrichtet werden und deren Beiträge in die Debatte einfließen sollen. Sie können zu besonderen Themen gehört oder konsultiert werden.

Die Organisation des Forums der Zivilgesellschaft

Auf der Grundlage dieser Vorgaben wurde in Brüssel das Forum der Zivilgesellschaften eingerichtet und einer der beiden Vizepräsidenten des Konvents, Jean-Luc Dehaene, mit der Koordinierung der Kontakte betraut. In einem offiziellen Dokument des Konvents vom 8. März 2002 (CONV 8/02) wird festgestellt, es sei von entscheidender Bedeutung, dass die Arbeiten und Ergebnisse des Konvents von den Menschen in Europa uneingeschränkt unterstützt würden. Die Öffentlichkeit sollte die Arbeiten des Konvents nicht nur genau verfolgen, sondern auch Beiträge zu ihr leisten können.

Von den in Brüssel angesiedelten, auf die Europäische Union hin ausgerichteten Interessenvertretungen haben sich bis Ende 2002 insgesamt 160 offiziell beim Forum registrieren lassen. Das Forum ist kein einheitliches ständiges Gremium mit festem Tagungsort, sondern ein strukturiertes Netz von Organisationen, die die Zivilgesellschaft repräsentieren. Dieses Netz gibt den Mitgliedern zum einen Gelegenheit, die Arbeit des Konvents zu verfolgen, zum anderen ermöglicht es aber auch die Erarbeitung und die Einbringung konkreter Diskussionsbeiträge. Es soll während der gesamten Arbeitsphase des Konvents effizient funktionieren und wurde sowohl auf der EU-Ebene als auch in den derzeitigen Mitgliedstaaten und zudem in den Bewerberländern eingerichtet. Alle Konventsmitglieder wurden aufgefordert, das Forum zu unterstützen, zuzuhören und in einen aktiven Dialog mit der Zivilgesellschaft einzutreten.

Arbeitsformen des Forums

Der Konvent hat sich dazu verpflichtet, öffentliche Anhörungen durchzuführen und regelmäßige, strukturierte Kontakte zwischen dem Konvent und der Zivilgesellschaft zu organisieren, sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedstaaten. Ausdrücklich wurde angeregt, dass sich die Zivilgesellschaft in Kontaktgruppen organisieren sollte. Am 14. Februar 2002 wurde die „Kontaktgruppe Zivilgesellschaft“ gegründet. Ihr gehören die acht großen Umwelt-NGOs,

die Plattform der sozialen NGOs, die „Rights Contact Group“, das Internetwerk der Entwicklungs-NGOs, der Verbindungsausschuss der europäischen Entwicklungs-NGO sowie der Europäische Gewerkschaftsbund an. Diese Gruppen treffen sich regelmäßig in Brüssel und erarbeiten gemeinsame Stellungnahmen im Hinblick auf die Arbeiten des Konvents.

Das Präsidium des Konvents beschloss bereits zu einem frühen Zeitpunkt der Arbeiten, die Organisationen der Zivilgesellschaft anzuhören. Die erste gut besuchte Anhörung fand am 24. und 25. Juni 2002 im Rahmen einer regulären Plenarsitzung des Konvents statt. Sie wurde von Konventspräsident Valéry Giscard d'Estaing eröffnet und stand unter der Leitung des mit der Koordination und Einbindung der Organisationen der Zivilgesellschaft beauftragten Konvents-Vizepräsidenten Jean-Luc Dehaene. Trotz vielfacher Vorstöße hat bisher keine zweite Anhörung des Forums durch den Konvent stattgefunden, doch hat der Wirtschafts- und Sozialausschuss unter aktiver Beteiligung von Dehaene bisher sieben Treffen mit Organisationen der Zivilgesellschaft organisiert. Hinzuweisen ist auch auf den vom Konvent initiierten Jugendkonvent, der vom 9.-12. Juli 2002 in Brüssel Vorschläge zur Zukunft der Europäischen Union erarbeitet und dem Konvent präsentiert hat.

Um die Informationen des Forums sowie der beteiligten Organisationen und die eingereichten Beiträge zugänglich zu machen, wurde über den Europa-Server der Union eine Website des Forums eingerichtet (http://europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_de.htm). Am 28. Februar 2002 wurde diese Website gleichzeitig mit der des Konvents freigeschaltet. Sie wird von der Kommission unter der allgemeinen Aufsicht des Präsidiums verwaltet und gespeist. Mehr als 100 Organisationen werden mit eigenen Beiträgen aufgelistet, die vier Kategorien zugeordnet werden: Politik und öffentlich-rechtliche Körperschaft, Hochschulen und think-tanks, Wirtschaft und Gesellschaft sowie Sonstige, Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen und Bewegungen. Hierbei ist zu beachten, dass die Beiträge in den Sprachfassungen aufgeführt sind, in denen sie von den Organisationen eingereicht wurden. In den meisten

Fällen handelt es sich dabei um englisch- oder französischsprachige Beiträge. Zu einer Reihe von Fällen werden Zusammenfassungen in mehreren Sprachen bereitgestellt.

Für das Forum selbst werden keine zusätzlichen Finanzmittel bereitgestellt, doch werden die Treffen und deren Vor- sowie Nachbereitung aus dem laufenden Etat des Konvents finanziert. Aus dem Sekretariat des Konvents wurde ein Mitarbeiter in besonderer Weise mit der Begleitung der Organisation der Zivilgesellschaft betraut. Mehrere Mitarbeiter des Konventssekretariats begleiteten im Vorfeld der Anhörung am 24./25. Juni 2002 die Vorbereitungsrounden für die acht Zielgruppen zu den Bereichen Sozialer Sektor, Umwelt, Akademischer Bereich, Bürgerorganisation, regionale und lokale Gebietskörperschaften, Menschenrechte, Entwicklungspolitik und Kultur.

Rolle und Beitrag des Forums der Zivilgesellschaft im Reformprozess

Mit der Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft über das Forum erreicht der Reformprozess in der Europäischen Union eine neue Qualitätsstufe. Während die Regierungskonferenzen noch weitgehend als „Geheimdiplomatie hinter verschlossenen Türen“ organisiert waren, ist es nunmehr das erklärte Ziel der Beteiligten, eine öffentliche Diskussion unter Einbeziehung möglichst vieler Persönlichkeiten und Organisationen zu erreichen. Dieses Ziel konnte zumindest auf der Brüsseler Ebene zu einem beachtlichen Maße erreicht werden. Inwieweit es dabei gelungen ist, auch die Diskussion in den Mitgliedstaaten zu beleben, bedürfte einer eingehenderen Untersuchung.

Die Rolle des Forums und der hier zusammengeschlossenen Organisationen der Zivilgesellschaft kann in mehrfacher Weise definiert werden:

- Als *Ideengeber* bringen sie eigene Impulse in die Debatte zur Zukunft Europas ein.
- Als *Resonanzboden* helfen sie den Mitgliedern des Konvents zu einer realistischen Einschätzung der Realisierungschancen einzelner Vorschläge.

- Als *Transmissionsriemen* werden Interessen aus der Bevölkerung in den Konvent einge-
speist.
- Schließlich stellt das Forum eine *Mobilisie-
rungschance* dar, die im Hinblick auf die der
Konventsarbeit nachfolgende Umsetzungs-
phase – möglicherweise sogar durch ein
Referendum – von erheblicher Bedeutung
sein könnte.

Als grundsätzliches Problem ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass sich in allen EU-Staaten nur Teilöffentlichkeiten mit Fragen der Politik und – spezifischer noch – mit der Europapolitik befassen. Insofern sind die Ergebnisse des Eurobarometers vom Dezember 2002 durchaus positiv zu sehen, wonach zu diesem Zeitpunkt immerhin 28 Prozent der befragten EU-Bürgerinnen und Bürger Kenntnis von der Arbeit des Konvents hatten.

Im Kommunikationsprozess zwischen den Mitgliedern des Konvents und anderen Entscheidungsträgern, den Organisationen der Zivilgesellschaft und interessierten Bürgerinnen und Bürgern kommt den neuen Möglichkeiten des Internet zweifellos eine erhebliche Bedeutung zu. Informationen aus dem Konvent werden schnellstmöglich verfügbar. Auch die Positionen der Organisationen des Forums sind jederzeit abrufbar. Damit ist eine wesentliche Voraussetzung für den angestrebten begleitenden Dialog zum Verfassungsprozess gegeben. Allerdings kann das Internet die Kommunikation von Angesicht zu Angesicht nicht ersetzen. Die

Gefahr erscheint allzu groß, dass die Vielzahl der im Server des Forums eingestellten Meinungs-
äußerungen zu den Konventsvorschlägen folgen-
los bleibt. Insofern bleibt die Durchführung von
Diskussionsveranstaltungen unter Einbeziehung
von Konventsmitgliedern ein notwendiges Kor-
rektiv. Dabei ist auf ein erkennbares Wechselver-
hältnis hinzuweisen: Der Konvent möchte das
Forum als Kommunikationsinstrument und als
Resonanzboden nutzen, zugleich streben die
dort zusammengeschlossenen Organisationen
danach, die Arbeit des Konvents in ihrem Sinne
inhaltlich zu beeinflussen. Inwieweit beides
gelingt, ist in der Praxis nur schwer nachweisbar.
Bei all dem ist darauf hinzuweisen, dass das
Forum der Zivilgesellschaft nur ein Instrument
unter mehreren zur Information und Mobilisie-
rung der Bevölkerung ist. Daneben müssen auch
die Medien, die politischen Parteien und die Par-
lamente ihren Beitrag leisten. Auch Länder und
Regionen tragen hier Verantwortung.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass die Errichtung
des Forums eine wesentliche Ergänzung der
Konventsstrategie ist. Das Forum kann einen
wertvollen Beitrag dazu leisten, die Ziele des
Konvents zu erreichen. Dies gilt vor allem dann,
wenn die Ausarbeitung einer Europäischen Ver-
fassung angestrebt wird, die diesen Namen auch
tatsächlich verdient, und wenn es darum geht,
die Verfassung der Bevölkerung im Rahmen des
Europawahlkampfes im Juni 2004 und mögli-
cherweise auch in einem Referendum näher zu
bringen.

Anmerkungen

Der Beitrag ist im Rahmen des Forschungsprojekts „Welche Verfassung braucht Europa?“ entstanden, das gemeinsam vom Institut für Europäische Politik (IEP) und der ASKO EUROPA-STIFTUNG durchgeführt wird. Eine ausführlichere Fassung ist im Internet unter der Adresse: www.iep-berlin.de/forschung/verfassung abrufbar. Informationen und Dokumente zum Europäischen Konvent finden sich unter <http://european-convention.eu.int>.

Die Entwicklung der ESVP – wissenschaftliche und politische Diskussionen

Udo Diedrichs

Die Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), die seit 1998 in einer beachtlichen Dynamik vorangetrieben wurde, hat der Europäischen Union neue Handlungsfelder erschlossen und ihr institutionelles wie prozedurales Regelwerk verändert und erweitert. Die ESVP ist seither auf ein wachsendes öffentliches, politisches und wissenschaftliches Interesse gestoßen. Die Literatur zur Thematik konzentriert sich dabei auf mehrere Themen- und Problembereiche:

- die institutionelle Gestaltung der ESVP im Rahmen der Europäischen Union sowie mögliche Reformperspektiven,
- die Schaffung und Verbesserung militärischer Kapazitäten sowie die Einsatzfähigkeit der ESVP,
- die Einbettung der ESVP in die transatlantische Sicherheitsarchitektur (und hier mit besonderem Blick auf die NATO und die Rolle der USA) sowie schließlich
- die unterschiedlichen nationalen Positionen und Wahrnehmungen zur ESVP innerhalb und außerhalb der Europäischen Union.

Interessant erscheint dabei, dass diese unterschiedlichen Fragestellungen, wiewohl sie miteinander verwoben sind, innerhalb der Analyse und Diskussion verschiedene Stränge zusammenführen. So wird die ESVP gleichermaßen von EU-Forschern wie auch von Experten zur internationalen Sicherheitspolitik, daneben von politischen und militärischen Entscheidungsträgern aufgegriffen und behandelt. Diese „Multiperspektivität“ des Themas macht eine der derzeit anregenden und bereichernden Aspekte in der Behandlung der ESVP aus, bedarf aber künftig auch noch ergiebiger Verknüpfungen.

Nationale Positionen zur ESVP – Ambivalenzen und Antagonismen

Der von *Hans-Georg Ehrhart* herausgegebene Band zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik behandelt sowohl nationale Positio-

nen wie auch unterschiedliche Problemstellungen zur ESVP. In einem ersten Teil findet sich die Politik der EU-Staaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien, der Niederlande und Schwedens sowie der Beitrittskandidaten Polen, Tschechien und Ungarn analysiert. In einem zweiten Teil werden zentrale Problemstellungen der ESVP aufgegriffen. Hierzu gehören Fragen der zivil-militärischen Konfliktbearbeitung, der politischen und geostrategischen Aspekte der

Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Positionen, Perzeptionen, Probleme, Perspektiven, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2002, ISBN 3-7890-7579-5; 320 Seiten, € 40.

Werner Hoyer / Gerd F. Kaldrack (Hrsg.): Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), Der Weg zu integrierten europäischen Streitkräften?, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2002, ISBN 3-7890-8150-7; 343 Seiten, € 44.

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (Hrsg.): Europäische Außenpolitik, GASP- und ESVP-Konzeptionen ausgewählter EU-Mitgliedstaaten, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2002, ISBN 3-7890-7743-7; 149 Seiten, € 25.

Friedbert Pflüger: Weckruf für Europa, Verfassung – Vereinigung – Verteidigung, Bouvier Verlag: Bonn 2002, ISBN 3-4160-3022-2; 240 Seiten, € 19,90.

Erich Reiter / Reinhardt Rummel / Peter Schmidt (Hrsg.): Europas ferne Streitmacht, Chancen und Schwierigkeiten der Europäischen Union beim Aufbau der ESVP, Verlag E.S. Mittler & Sohn: Hamburg, Berlin, Bonn 2002, ISBN 3-8132-0787-0; 296 Seiten, € 36.

europäischen Streitkräftestrukturen, der transatlantischen Beziehungen sowie des Verhältnisses zur UNO und zur Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Gerade die Einbeziehung der mittel- und osteuropäischen Länder bereichert die Analyse der ESVP und beleuchtet das Spannungsfeld, in dem sich die Bemühungen der Europäischen Union

um militärische Handlungsfähigkeit bewegen. Die atlantische Grundposition dieser Staaten, die auch in der jüngsten Diskussion um eine Intervention im Irak deutlich sichtbar geworden ist, wird auch die weitere Ausgestaltung der ESVP erheblich beeinflussen. Eine Infragestellung der Rolle der NATO und des atlantischen Bündnisses steht für die Neumitglieder derzeit nicht zur Diskussion. Hier könnte eine dauerhafte Konfliktlinie innerhalb der Union entstehen, die sich womöglich hemmend auf die ESVP auswirkt.

Sichtbar machen die Beiträge aber auch die unterschiedliche Schwerpunktsetzung und Interessenlage in den großen EU-Staaten. Während *Yves Boyer* für Frankreich das Leitbild eines „*Europe puissance*“ identifiziert und dieses zugleich mit einem eigenen Führungsanspruch verknüpft sieht, bewegt sich nach *Alrun Deutschmann* die britische Position in einer Ambivalenz, die durch eine atlantische Orientierung einerseits und die Einflussnahme auf den europäischen Integrationsprozess andererseits abgesteckt werde. Das transatlantische Verhältnis ist laut *Franz-Josef Meyers* auch im Falle der deutschen Politik Teil eines mehrfachen Dilemmas. Das Bestreben, den Integrationsprozess durch die Schaffung der ESVP zu stärken und zugleich an der NATO als Eckpfeiler der europäischen Sicherheitsordnung festzuhalten, führe in der Praxis zu einem Spagat, der Gefahr laufe, keiner Seite gerecht zu werden. Die unterschiedlichen Perzeptionen und Interessenlagen bereits unter den Kern-EU-Staaten zur ESVP dokumentieren jedenfalls die Mehrdeutigkeiten, denen das Projekt ausgesetzt ist.

Neben den derzeitigen und künftigen EU-Mitgliedern werden auch Russland, die Türkei, Kanada und die USA sowie die asiatischen Mächte China, Indien und Japan behandelt. Russland sieht laut *Andrei V. Zagorski* die ESVP als Chance einer Schwächung der bisherigen Dominanz der NATO durch einen sicherheitspolitischen Dialog mit der Europäischen Union und hat entsprechend zügig auf die ersten Entwicklungen reagiert. Hier bliebe aber auch auf europäischer Seite die Glaubwürdigkeit der militärischen Dimension der Union noch zu untermauern. Der Beitrag von *Meltem Müftülcü-Bac* dokumentiert die türkischen Sorgen vor einer Ausgrenzung und einer den eigenen nationalen Interessen zuwiderlaufenden Ausrichtung der ESVP. Von zentraler Bedeutung ist die Rolle der USA, die

von *Oliver Thränert* beleuchtet wird; die Position Washingtons bewegt sich dabei, so der Autor, zwischen Hoffnungen und Befürchtungen. Werde die ESVP einerseits als Möglichkeit betrachtet, das burden-sharing innerhalb des Bündnisses besser auszutarieren, so bestehe zugleich Sorge über eine Abkoppelung der Europäer und eine Infragestellung der NATO, was ein Auseinanderdriften der Allianz zur Folge hätte. Dabei wird die aktuelle Debatte um die ESVP auch in den inneramerikanischen Denkschulen und außenpolitischen Strömungen aufgegriffen; denkbar wäre, so der Autor, eine Stärkung isolationistischer Kräfte in den USA.

Mit nationalen Positionen zur GASP und zur ESVP befasst sich auch der von *Gisela Müller-Brandeck-Bocquet* herausgegebene Band „Europäische Außenpolitik“. Einleitend analysiert die Herausgeberin die institutionellen und prozeduralen Entwicklungen auf EU-Ebene und ordnet diese konzeptionell ein.

Elfriede Regelsberger widmet sich der deutschen GASP-Politik, die sie als eine Mischung aus Vision und Pragmatismus beschreibt. Sie teilt die deutsche GASP-Politik seit 1970 in unterschiedliche Phasen ein; Grundmuster bleibe eine gemeinschaftsorientierte Sichtweise, die allerdings häufig vermittelnd auftrete, um intergouvernementale Positionen – insbesondere Frankreichs – einzubinden und so Impulse für die GASP und jüngst auch die ESVP freizusetzen. Die Entwicklung militärischer Kapazitäten sei befürwortet und unterstützt worden, ohne allerdings die Kompromissfähigkeit der skeptischen EU-Partner zu überfordern.

Emil Kirchner deutet in seinem Beitrag die Bereitschaft Großbritanniens zur Schaffung militärischer Fähigkeiten der Union nicht nur durch die mittlerweile überstrapazierte Formel von der „kopernikanischen Wende“, sondern identifiziert erhebliche Spannungspotentiale, die für London aus dem ungelösten Verhältnis zwischen der ESVP und der NATO sowie den USA erwachsen. Frankreichs Position scheint laut *Florence Deloche-Gaudez* durch eine bleibende Präferenz für intergouvernementale Verfahren sowie bei Bedarf auch differenzierte Formen der Zusammenarbeit in der GASP und der ESVP gekennzeichnet, während die Haltung zum Atlantischen Bündnis mittlerweile stark pragma-

tische Züge aufweise. Eine Kooperation mit der NATO werde akzeptiert und als notwendig erachtet, Paris hinterlasse damit den Eindruck einer „Zurücknahme“ und „Bescheidung“ seiner Positionen. Diese Bewertung steht allerdings in der Gefahr, das deutliche Interesse der französischen Regierung an einer autonomen ESVP mit möglichst hohen Spielräumen gegenüber der NATO zu unterschätzen.

Erhellend sind die Ausführungen *Paul Luifs* über die bündnisfreien und neutralen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die Irland, Finnland, Schweden und Österreich vergleichen. *Luif* legt dar, dass diese Länder durch sehr unterschiedliche historische und politische Erfahrungen, Interessenlagen und Leitbilder geprägt sind, die auch ihre Positionen zur GASP und ESVP reflektieren und sich damit einer kategorialen Vereinnahmung zumindest partiell entziehen.

Im Unterschied zum Band von *Ehrhart* kennzeichnet das von *Müller-Brandeck-Bocquet* editierte Werk sehr viel deutlicher die EU-Perspektive der ESVP, ihre Verknüpfung mit der GASP und die interne Dynamik des Integrationsprozesses. Deutlich wird, dass die Befassung mit der ESVP aus verschiedenen gewachsenen ‚Communities‘ heraus auch variiierende Schwerpunktsetzungen mit sich bringt. Die ESVP in der Schnittstelle von europäischer Integration und internationaler Sicherheitspolitik macht unterschiedlich gewichtete Herangehensweisen auch geradezu notwendig, da ein einzelner Ansatz die Thematik kaum erschöpfend zu durchleuchten vermag. Insofern lassen sich die Bände von *Ehrhart* und *Müller-Brandeck-Bocquet* in ergänzender Lektüre gewinnbringend verwerten.

Potentiale und Probleme der militärischen Handlungsfähigkeit

Einen problemorientierten Aufriss zur ESVP bietet der von *Erich Reiter*, *Reinhardt Rummel* und *Peter Schmidt* herausgegebene Sammelband „Europas ferne Streitmacht“. Die Autoren analysieren darin im Besonderen das Verhältnis zwischen Union und NATO, die Probleme der Schaffung und Verbesserung militärischer Kapazitäten der Europäischen Union, Fragen der Einsatzplanung und Operationsführung sowie der politischen Ausgestaltung der europäischen Sicherheitspoli-

tik. Insgesamt stehen weniger institutionelle Entwicklungen oder nationale Positionen im Vordergrund des Interesses, sondern vor allem konkrete Aspekte militärischen und operativen Zuschnitts, die sich auf die Handlungsfähigkeit der ESVP beziehen. Ein zentrales Grundproblem liegt dabei in den mangelnden militärischen und industriellen Ressourcen und Aktionsmöglichkeiten der EU-Mitgliedsländer, die für wirksame und erfolgreiche Einsätze ihrer Krisenreaktionskräfte aber künftig unabdingbar sein werden.

Manfred Baumgartner konzentriert sich verstärkt auf die militärischen Schlüsselfähigkeiten der EU-Mitgliedstaaten und zieht daraus Schlussfolgerungen für die Einsatzfähigkeit der Krisenreaktionskräfte. Notwendig sei es aktuell, durch Übergangslösungen den Mangel an Schlüsselfähigkeiten wie etwa beim strategischen Transport zu überbrücken. Auf Defizite im militärisch-operativen Bereich geht auch *Julian Lindley-French* in seinem Beitrag ein, wenn er die Grenzen und Möglichkeiten einer europäischen Einsatzplanung und Militärstrategie behandelt.

Klaus Wiesmann diagnostiziert in seinem Artikel über die militärische Einsatzführung bei Operationen der Europäischen Union erheblichen Nachholbedarf insbesondere auf dem Gebiet von ‚command and control‘.

Mit Blick auf die Erweiterung und angesichts der asymmetrischen Ressourcen- und Fähigkeitsausstattung innerhalb der Union sieht *Baumgartner* es als notwendig an, ein Vorgehen der Union auch dann zu ermöglichen, wenn sich nicht zwangsläufig alle Staaten beteiligen. Die Frage differenzierter und flexibler Formen des Vorgehens in der ESVP zieht sich durch mehrere Beiträge des Bandes und stellt sowohl auf der politischen wie operativen Ebene ein zentrales Problem dar.

Antonio Missioli sieht darin eine wesentliche Gestaltungsaufgabe der Union und identifiziert grundlegende Optionen für flexible Lösungen, die auch in der aktuellen Reformdebatte innerhalb des Konvents intensiv diskutiert werden. Gerade angesichts der Tatsache, dass die ESVP auch künftig intergouvernemental strukturiert sein wird, stellen sich für die Union verschärfte Herausforderungen, wie *Peter Schmidt* ausführt. Innerhalb der NATO könne durch die USA als Führungs-

macht ein Handeln der Allianz sichergestellt werden, ohne dass sich notwendigerweise alle Mitgliedstaaten aktiv beteiligen. Die Union verfüge nicht über derartige Mechanismen und müsse deshalb stärker auf die Bündelung von Ressourcen und die Solidarität der Partner Wert legen, damit aber zugleich den Handlungsspielraum für ein Ausscheren einzelner Länder einengen.

Stand, Defizite und Reform der ESVP aus politischer Perspektive

Der gemeinsam von *Werner Hoyer* und *Gerd. F. Kaldyack* herausgegebene Sammelband zur ESVP enthält in erster Linie Aufsätze prominenter Vertreter des politischen und militärischen Lebens. Neben *Hoyer* finden sich dort unter anderem Beiträge von *Pat Cox*, *Javier Solana*, *George Robertson* und *Hans-Dietrich Genscher*, aber auch von *Klaus Naumann*, *Ulrich Weisser* und *Rainer Schwirth*.

Nach einem einleitenden Abschnitt zu den Veränderungen des Sicherheitsbegriffs werden die Möglichkeiten militärischer Integration und Kooperation zwischen den EU-Mitgliedstaaten analysiert und im Blick auf die ESVP eingeordnet. Der nachfolgende Abschnitt enthält Wahrnehmungen und Einschätzungen zur Thematik aus unterschiedlichen Werten. Artikel von *Jannis Sakellariou*, *Elmar Brok*, *Graham Watson* und *Joost Lagendijk* zur ESVP aus der Sicht der sozialdemokratischen, christdemokratischen, liberalen und grünen Parteienföderationen bieten dem Leser einen interessanten Überblick über die Stellungnahmen der relevanten politischen Strömungen auf europäischer Ebene. *Javier Solana* resümiert den aktuellen Entwicklungsstand der ESVP, während *Walter Stützle* eingehender die deutsche Politik beleuchtet.

Ein gesonderter Abschnitt ist dem Verhältnis zur NATO und den USA, zu bündnisungebundenen EU-Staaten sowie zu Kandidatenländern gewidmet. In den Beiträgen *George Robertsons* und *Karen Donfrieds* kristallisiert sich in besonderer Weise die Frage der militärischen Fähigkeiten als Schlüsselkriterium für die Relevanz der ESVP mit Blick auf die Atlantische Allianz und die Vereinigten Staaten heraus. Damit ist zugleich ein wesentlicher Schwachpunkt europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik angesprochen,

der in den folgenden Abschnitten zu den künftigen europäischen Streitkräftestrukturen und der Rüstungszusammenarbeit deutlich ins Auge springt. Die mangelnde Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen, die Defizite bei der Bereitstellung notwendiger Fähigkeiten im Sinne des Headline Goals und die noch fragmentierte rüstungsindustrielle Kooperation der EU-Staaten setzen erhebliche Fragezeichen hinter einen handlungsmächtigen militärischen Akteur namens Europäische Union.

Der Band von *Hoyer* und *Kaldyack* stellt insgesamt eine Mischung aus politisch-programmatischen, militärischen und politikwissenschaftlichen Zugängen für verschiedene Zielgruppen dar und bietet damit auch dem akademischen Publikum eine gehaltvolle Informationsquelle. Die Zuordnung der Beiträge zu den einzelnen Abschnitten erscheint zwar nicht immer glücklich, doch schmälert dies nicht wesentlich den Nutzwert des Werks.

Mit der ESVP befasst sich aus politischer Perspektive auch *Friedbert Pflüger* in seinem Buch „Weckruf für Europa“. Den Ausgangspunkt seiner Überlegungen bildet eine kritische Analyse der bisherigen Entwicklungen. In der ESVP würden Fehler noch einmal gemacht, die schon die GASP gekennzeichnet hätten. Es sei eine große Anzahl von Posten und Institutionen eingerichtet worden, was zu Kompetenzstreitigkeiten und einem nicht nachvollziehbaren „Durcheinander“ führe. Zudem könne man Zweifel daran haben, ob die schnelle Eingreiftruppe, die bis Ende 2003 bereitgestellt werden sollte, wirksam sein werde. Vor allem aber fehle eine überzeugende Gesamtkonstruktion.

Pflüger erarbeitet konkrete politische und institutionelle Reformvorstellungen, um zu erreichen, dass GASP und ESVP stärker konzentriert und rationalisiert werden. Diese sind angesichts der laufenden Diskussion im Rahmen des Konvents und der aktuellen Verfassungsdebatte von hoher Aktualität und werden auch in der akademischen Debatte intensiv diskutiert und reflektiert.

Ziel sei eine „echte gemeinsame, d. h. vorgemeinschaftete Außen- und Sicherheitspolitik“. *Pflügers* Reformvorschläge beinhalten hierzu die Bestimmung eines „europaweite(n) Ziels für nationale Verteidigungsprogramme“, die Ausschöp-

fung der Synergienmöglichkeiten der Europäer, wobei „unnötige Duplizierungen mit der NATO (...) vermieden werden“ sollten, eine Optimierung der Zusammenarbeit im Rüstungsbereich, etwa durch die Weiterentwicklung bestehender Formen der Zusammenarbeit, sowie die Schaffung eines eigenen Verteidigungsministerrats.

Er plädiert für eine Personalunion zwischen dem Hohen Vertreter für die GASP und dem für Außenbeziehungen zuständigen Kommissionsmitglied; diesem Politiker sollte die Leitung des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK) zukommen und er sollte im Rat der Außenminister sowie der Verteidigungsminister dasselbe Gewicht und Stimmrecht wie die anderen Mitglieder besitzen. Ausgebaut und intensiviert werden müsse auch die Kommunikation zwischen NATO und Europäischer Union.

Dennoch werde im Verteidigungsbereich zunächst weiterhin eine Asymmetrie zwischen Europa und den USA bestehen. Europa müsse deshalb daran interessiert sein, „den Dialog mit Washington auf einer realistischen Basis zu führen“. Ein starkes Europa auch im militärischen Bereich stehe dabei nicht im Gegensatz zu einer engen Anbindung an die Atlantische Allianz und das Bündnis mit den USA, im Gegenteil könne eine handlungsfähige Europäische Union als Partner der USA wichtige Aufgaben in der Weltpolitik übernehmen.

Die Bände von *Pflüger* und *Hoyer/Kaldrack* belegen die aktuelle Relevanz der ESVP und ihrer Reformperspektiven und dokumentieren zugleich, dass wesentliche Problemstellungen, die in der akademischen Diskussion erörtert werden, auch für politische und militärische Entscheidungsträger von Bedeutung sind. Wünschenswert wären künftig von dieser Seite vermehrte Einschätzungen und Anregungen, die sich mit wissenschaftlichen Arbeiten in eine Diskussion über die Möglichkeiten und Reformperspektiven einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik verknüpfen ließen. Hierzu wurden gerade mit den beiden letztgenannten Bänden bereits sehr vielversprechende und konsequent durchdachte Beiträge geleistet.

Fazit: Die ESVP als Entwicklungsprozess mit Verknüpfungsmöglichkeiten

Eines der - unverschuldeten - Probleme der derzeitigen wissenschaftlichen Beschäftigung mit der ESVP liegt in der rasanten Entwicklungsdynamik dieses Politikfeldes, die definitive Aussagen und Bewertungen häufig erschwert; diese Dynamik vollzieht sich nicht linear, sondern findet sich gleichsam gebrochen in unterschiedliche Dimensionen (insbesondere in politisch-institutioneller, militärischer und sicherheitspolitischer Hinsicht), die jeweils abweichende Einschätzungen erfordern. Zudem vollzieht sich der Aufbau der ESVP in Schüben, die alternierend stagnierende und dynamische Phasen beinhalten, wie sich an der jahrelangen Kontroverse um den Abschluss eines EU-NATO-Abkommens ablesen lässt, welche die Durchführung operativer Einsätze im Rahmen des Krisenmanagements zunächst blockierte. Durch die jüngste Einigung wurden aber neue Aktions- und Entfaltungsmöglichkeiten eröffnet, welche etwa die Übernahme der NATO-Mission in Mazedonien einschließen.

Der Austausch und die gegenseitige Bereicherung verschiedener Forschungsstränge zur ESVP bleibt auch künftig zu vertiefen. Kaum ein anderes Feld bietet derzeit die Chance, das Wissen und die Kenntnisse der Integrationsforschung und der internationalen Politik sinnvoll zu ergänzen und füreinander verwertbar zu machen. Den Präferenzen der EU-Forschung für institutionelle Entwicklungen tut dabei der Hinweis auf die geopolitischen Implikationen und die Defizite im Bereich operativer und militärischer Handlungsmöglichkeiten ebenso gut, wie umgekehrt Experten der internationalen Sicherheitspolitik für die komplexen Prozesse und Verfahren des EU-Systems sensibilisiert werden können.

Schließlich sind die Wechselwirkungen zwischen akademischer und politischer Debatte weiterzuentwickeln. Die ESVP offeriert ein Diskussionsfeld, in dem beide Dimensionen insbesondere in Richtung auf notwendige Reformationen zusammenfinden können. Damit würde sowohl die praktische Relevanz der Forschung untermauert wie die wissenschaftliche Fundierung politischer Entscheidungen gefördert werden.

5. Deutsch-Französischer Dialog
am 22. und 23. Mai 2003
in der Europäischen Akademie
Otzenhausen



Die Zukunftsfähigkeit Europas – „Europa in der Fortschrittsfalle?“

Wie muss die Europäische Union künftig verfasst sein, um die anstehende Erweiterung zu meistern und den Herausforderungen der Globalisierung gerecht zu werden? In diesem Jahr geht der Deutsch-Französische Dialog der Frage nach, ob und inwiefern sich die Europäische Union selbst und die Mitgliedsländer mit ihren Anforderungen an die Europäische Integration nicht permanent und systematisch überfordern. Befindet sich „Europa in der Fortschrittsfalle?“

Auf Initiative der ASKO EUROPA-STIFTUNG wurde im Jahre 1999 in Saarbrücken ein deutsch-französisches Dialogforum eingerichtet, auf dem die bisher national geführten Zukunftsdebatten in einen innovativen und produktiven Dialog zwischen der deutschen und der französischen Zivilgesellschaft zusammengeführt werden. Die vergangenen Deutsch-Französischen Dialoge waren den folgenden Themen gewidmet: „Wissenschaft, Bildung und Medien“ (1999), „Wirtschafts- und Sozialdialog“ (2000), „Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (2001), „Kulturelle Identität und Globalisierung“ (2002).

„Europa in der Fortschrittsfalle?“ – Diese Frage wird zunächst von einem Eröffnungspodium in allgemeiner Form thematisiert. Anschließend findet eine eingehende und vertiefende Diskussion im Rahmen von vier parallelen Arbeitssitzungen statt:

- AG 1: Prävention und Intervention. Was kann die gemeinsame europäische Sicherheitspolitik leisten? Deutsche und französische Erfahrungen und Perspektiven.
- AG 2: Die Zukunft der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion: Wie viel „Wirtschaftsregierung“ verträgt die EU?
- AG 3: Das Demokratiedefizit in der EU: Achillesferse oder Chimäre?
- AG 4: Zwischen Selbstgewissheit und Selbstvergewisserung: Wo liegen die kulturellen Verantwortlichkeiten und Grenzen der EU?

Deren Erkenntnisse werden dann von den jeweiligen Moderatoren dem Plenum thesenartig vorgestellt und von zwei herausragenden Persönlichkeiten kommentiert.

Für den diesjährigen Deutsch-Französischen Dialog konnten als Partner das die Bundeszentrale für politische Bildung, bpb, und die Landeszentrale für politische Bildung des Saarlandes, das Deutsch-Französische Institut, Ludwigsburg, das Institut für Europäische Politik, Berlin und der Lehrstuhl für Außenpolitik und Internationale Beziehungen an der Universität Trier gewonnen werden.

Kontakt:

ASKO EUROPA - STIFTUNG

Katarina Elbogen, M.A.
Öffentlichkeitsarbeit
Pestelstr. 2
66119 Saarbrücken

Tel: +49 (0) 6 81 - 9 26 74-11
Fax: +49 (0) 6 81 - 9 26 74-99
E-Mail: k.elbogen@saarnet.de
www.saarbrueckerdialog.de

Der Konvent und die Perspektiven der europäischen Verfassungsordnung

Jan Wetzell

Das Rechtszentrum für europäische und internationale Zusammenarbeit (R.I.Z.) veranstaltete im Oktober 2002 ein internationales Symposium zu Fragen einer europäischen Verfassung und zum Brüsseler Konvent zur Zukunft der Europäischen Union. Unter dem Titel „Die Europäische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenverbund: Perspektiven der europäischen Verfassungsordnung“ diskutierten 140 Fachleute aus dem In- und Ausland lebhaft die Chancen für ein übergreifendes Verfassungsdokument für eine erweiterte Europäische Union. *Norbert Horn*, Direktor der Abteilung „Internationales Wirtschaftsrecht“ und geschäftsführender Direktor am R.I.Z., wies in seiner Eröffnungsrede auf die Notwendigkeit hin, den Abbau bestehender Defizite in Europa, wie er sie etwa in der fehlenden gemeinsamen außenpolitischen Position der europäischen Mitgliedstaaten oder im Spannungsverhältnis zwischen den historisch gewachsenen Nationalstaaten und der Union sah, durch einen verfassungsrechtlichen Rahmen als Ergänzung und Unterstützung der Integrationsanstrengungen zu erreichen.

Der Hauptredner der Veranstaltung, Bundespräsident a. D. *Roman Herzog*, plädierte in seinem Vortrag „Zum Begriff der Europäischen Verfassung“ dafür, im Rahmen der europäischen Verfassungsdebatte nationale Begrifflichkeiten nicht ohne weiteres zu übernehmen. Dies gelte zum Beispiel für die Frage, ob eine Verfassung einen Staat voraussetze, in dem eine Nation vorhanden sei. Vielmehr seien die sehr vielfältigen und sehr unterschiedlichen Auffassungen in den einzelnen Mitgliedstaaten zu beachten. Es könne jedoch auch in Europa von Vorteil sein, eine Rechtsordnung mit höherem Rang als dem normalen Gesetz zu schaffen, in dem insbesondere die Geltung von Grundrechten und die Bindung des bisherigen Europarechts festgeschrieben werden könnten. Wichtig sei jedoch, für die Schaffung und Abänderung dieses „Verfassungsrechts“ ein

Die Europäische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenverbund: Perspektiven der europäischen Verfassungsordnung

Symposium des Rechtszentrums für europäische und internationale Zusammenarbeit (R.I.Z.)
15./16. Oktober 2002, Köln

Eröffnung

Prof. Dr. Norbert HORN, Geschäftsführender Direktor am R.I.Z., Köln

Zum Begriff der „Europäischen Verfassung“
Bundespräsident a. D. Prof. Dr. Roman HERZOG, München

Erster Themenschwerpunkt: Europäische Grundrechte

Einführung:
Prof. Dr. Peter J. TETTINGER, Dekan der juristischen Fakultät der Universität zu Köln

Die europäische Grundrechtskonzeption: Brauchen wir einen verbindlichen Grundrechte-Katalog?
Prof. Dr. Dr. Dr. h. c. mult. Georg RESS, Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, Straßburg

Zweiter Themenschwerpunkt: Kompetenzverteilung

Einführung:
Prof. Dr. Stephan HOBE, LL.M., Direktor am R.I.Z., Köln

Das Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten: Brauchen wir eine neue vertikale Kompetenzverteilung?
Prof. Dr. Armin v. BOGDANDY, M. A., Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg

The institutional balance in the European Union: Is there a need for a new horizontal division of powers?
Prof. Bruno DE WITTE, European University Institute, Florenz

anderes Verfahren zu schaffen als das bisher für europäische Rechtsakte in den Verträgen niedergelegte. Schwieriger sei die Frage zu beantworten, wie eine solche Verfassung formal im europäischen Volk abgesichert werden könne, was schließlich der europäischen Rechtstradition in den meisten Ländern entspreche. Volksabstimmungen auf europäischer Ebene hätten die Konsequenz, dass einige Nationen sich anderen beugen müssten. Dies erschien *Herzog* wenig realistisch. Da ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten gerade für eine europäische Verfassung nicht wünschenswert sei, müsse daher die Verankerung jeweils einzeln in den Nationalstaaten vorgenommen werden. Ob diese sich dann plebiszitärer Elemente bedienen würden, bleibe ihnen überlassen. *Herzog* hielt für wahrscheinlich, dass am Ende eher ein Weg der normalen Vertragsgesetzgebung durch die Mitgliedstaaten zu erwarten sei. In materieller Hinsicht müsse ein solcher Verfassungsvertrag einen Grundrechtsteil enthalten. Dieser brauche aber nicht unbedingt am Anfang des Vertrages zu stehen, da auf europäischer Ebene zunächst eher die Ziele und Grundsätze der Organisation beschrieben werden sollten.

Herzog sprach sich auch gegen eine neue Beratung der im Jahre 2001 unter seinem Vorsitz auf dem ersten Konvent ausgearbeiteten Charta der Grundrechte für die Europäische Union aus, da das damalige Ergebnis nicht im Nachhinein herabgewürdigt werden solle. Ebenfalls notwendiger Bestandteil eines Verfassungsvertrages wären Regeln über die Kompetenzabgrenzung und über die Organisation der dann vorhandenen Verfassungsorgane. *Herzog* äußerte die Überzeugung, dass die eigentliche Macht in Europa weiterhin im Rat bleiben und sich dort eine Leitfigur herausbilden werde. Er sprach sich auch gegen die Bestellung des Kommissionspräsidenten durch Volkswahl aus, solange nicht geklärt sei, ob das europäische System mehr präsidentialen oder mehr parlamentarischen Regierungssystemen entsprechen sollte. *Herzog* betonte, dass gerade eine „schleichende Entstaatlichung“ im Wege des Sekundärrechts dadurch verhindert werden könne, dass man auf einer höheren Stufe konkrete Regeln hierfür festlege. Dies müsse nicht notwendigerweise durch einen detaillierten Kompetenzkatalog erfolgen, jedoch sollte das Subsidiaritätsprinzip insbesondere im Hinblick auf die

Dritter Themenschwerpunkt: Perspektiven von Außen

Einführung:

Prof. Dr. Jürgen F. BAUR, Direktor am R.I.Z., Köln

Die Notwendigkeit einer europäischen Verfassung aus der Sicht der Beitrittskandidaten

Prof. Dr. Wladyslaw CZAPLINSKI, Polnische Akademie der Wissenschaften, Warschau

A European Constitution: Views and Experiences from the United States

Prof. Ken GORMLEY, Duquesne University, Pittsburgh

Abschlusspanel: Die Perspektiven einer Verfassung für den europäischen Staatenverbund der Zukunft

Vorsitz:

Prof. Dr. Stephan HOBE, LL.M., Direktor am R.I.Z., Köln

Univ.Prof. DDr. Christoph GRABENWARTER, Universität Graz

Prof. Margot HORSPOOL, University of Surrey, Guildford

Prof. Dr. Kirk W. JUNKER, Duquesne University, Pittsburgh

Prof. Dr. Jürgen MEYER

Richter am Europäischen Gerichtshof, Berlin

Prof. Dr. Vassilios SKOURIS, Luxembourg

Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

Prof. Dr. Jiri ZEMANEK, Karls-Universität, Prag

Schlusswort

Prof. Dr. Stephan HOBE, LL.M., Direktor am R.I.Z., Köln

diaritätsprinzip insbesondere im Hinblick auf die Regelungsdichte europäischer Rechtsakte geschärft werden. Hier sprach er sich auch für eine stärkere Nutzung der Richtlinie gegenüber der Verordnung aus. Ebenfalls gestärkt werden müssten die *ex ante*-Überprüfungsmöglichkeiten für europäische Rechtsakte durch den Europäischen Gerichtshof, wodurch dann auch ein gesonderter Kompetenzgerichtshof überflüssig wäre. *Herzog* stimmte *Klaus Stern*, ehemaliger Direktor am R.I.Z., in der Frage zu, dass eine europäische Verfassung auch eine Finanzordnung enthalten solle, merkte jedoch an, dass diese deutlicher als im Grundgesetz geregelt sein müsse. Als proble-

matisch sah *Herzog* weiterhin die Beteiligung des Europäischen Parlaments an zukünftigen Verfassungsänderungen, da hierin eine Kräfteverschiebung vom nationalstaatlichen Souverän zu einem durch die Verfassung selbst begründeten gemeinschaftlichen Organ liege, was einen bundesstaatlichen Charakter impliziere. Auch aus seiner Erfahrung aus dem ersten Grundrechtekonvent heraus war *Herzog* der Auffassung, dass sich weiterhin in Europa die Nationalregierungen das letzte Wort vorbehalten würden.

Verbindlichkeit der Grundrechtecharta

In seiner Einführung zur europäischen Grundrechtskonzeption betonte der Dekan der Juristischen Fakultät der Universität zu Köln, *Peter J. Tettinger*, dass eine Verfassungsordnung notwendigerweise auch der Grundrechte bedürfe, da eine kompakte Auflistung den Grundsätzen der Transparenz und Bürgernähe entspreche und neben der bereits geltenden ökonomischen Ausrichtung der Union auch ihre ethische Dimension verdeutlichen könnte. Zum anderen sei der Text der Charta der Grundrechte der Europäischen Union mit Bedacht so abgefasst, dass er später ohne weiteres in die Unionsverträge aufgenommen werden und zwingende Wirkung entfalten könne. Es sei jetzt schon üblich, in Rechtssachen vor dem Europäischen Gerichtshof und vor dem Gericht Erster Instanz direkt auf spezielle Artikel der Grundrechtecharta zu verweisen. Insofern beschränke sich das Ziel der Charta auch nicht nur auf die Kodifikation bereits bestehenden Grundrechtsschutzes durch die Judikatur des Europäischen Gerichtshofes und die Europäische Menschenrechts-Konvention (EMRK), sondern es würden vielmehr grundlegende Aussagen zur Identität und zum Selbstverständnis der Europäer getroffen und zentrale integrationsfördernde Wertvorstellungen betont werden.

Aus der Sicht des Richters am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, *Georg Ress*, spricht für eine verbindliche Grundrechtecharta die ungenügende Situation des bisherigen Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union, die sich nicht zuletzt aus der unpräzisen Natur des Richterrechts und aus dem bisher nur unvoll-

kommen ausgebauten Grundrechtsschutz gegenüber EG-Organen und Mitgliedstaaten bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht ergebe. Unbedingt notwendig sei etwa eine Einbindung des Europäischen Rates in eine Rechtmäßigkeitskontrolle durch den Europäischen Gerichtshof. Es sei bisher bereits der Fall, dass Individualbeschwerden gegenüber Rechtsakten, die nicht der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofes unterliegen, vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg getragen würden. Ebenso sei eine Lücke zu schließen bei der Bereitstellung einer Art von Verfassungsbeschwerde oder einer Vorlagenverweigerungsbeschwerde an den Europäischen Gerichtshof für betroffene Bürger. Eine verbindliche Auflistung von Grundrechten könne den subjektiv öffentlichen Charakter dieser Rechte verdeutlichen und insbesondere in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für mehr Klarheit hinsichtlich der Grundrechtsdogmatik sorgen, was einer rechtsverstärkenden Wirkung entsprechend dem 14. Amendment der amerikanischen Bundesverfassung gleichkommen könnte.

Verbindliche Grundrechte auf europäischer Ebene könnten zwar zu einer Verdrängung der nationalen Grundrechte in diesem Bereich führen, wie dies etwa mit den Grundrechtskatalogen der deutschen Länder zum Teil geschehen sei. Andererseits könnte aber auch die europäische Grundrechtskonzeption zukünftig durch nationalstaatliche Ideen befruchtet werden. Jetzt schon werde an einer Anpassung der EMRK an die Standards der europäischen Grundrechtecharta gearbeitet, etwa im Bereich des reproduktiven Klonens. Eine verbindliche Grundrechtecharta werde gerade nicht zu einer Erstarrung der Entwicklung der europäischen Grundrechte führen, wie das Beispiel der EMRK als „living instrument“ zeige. *Ress* sprach sich, wie auch schon *Herzog*, gegen eine Änderung des jetzt bestehenden Chartatextes aus. Reale oder empfundene Unzulänglichkeiten seien auf interpretatorischem Wege auszuräumen. Insgesamt sah *Ress* im gegenwärtigen Entwicklungsstand der Europäischen Union mittlerweile eine derartige Staatsähnlichkeit erreicht, dass eine verbindliche Europäische Grundrechtecharta auch aus rechtsstaatlichen Gründen dringend wünschenswert sei.

Kompetenzverteilung in der Europäischen Union

Besonders kontrovers diskutiert wurde die Generalthese des Direktors am Heidelberger Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, *Armin von Bogdandy*, der in seinem Referat „Das Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten“ die ihm gestellte Frage nach der Notwendigkeit einer neuen vertikalen Kompetenzverteilung eindeutig verneinte und diese Diskussion sogar als „Scheinproblem“ bezeichnete. Der Legitimitäts- und Effektivitätskrise der Union sei vielmehr auf der Ebene des horizontalen Gleichgewichts zwischen den europäischen Institutionen zu begegnen. Die Forderung nach einem Kompetenzkatalog sei im Wesentlichen eine Debatte der deutschen Länder. *Von Bogdandy* war jedoch der Ansicht, dass deren politischer Handlungsspielraum nicht durch die grundsätzliche unionale Kompetenzordnung angegriffen werde, sondern – und hierin stimmte er *Herzog* zu – durch deren konkrete Umsetzung im Sekundärrecht. Als echte Gefährdungslage für die nationale Handlungsautonomie sah er vielmehr die sogenannte „offene Koordinierungsmethode“ sowie die Aktivitäten des Europäischen Rates, die außerhalb des Kompetenzrahmens der Union erfolgten.

Ebenfalls in Zustimmung zu *Herzog* sprach sich *von Bogdandy* gegen ein neues Organ innerhalb der institutionellen Struktur der Union in Form eines Kompetenzgerichtes oder -ausschusses aus, da gerade die neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die bestehenden Möglichkeiten zur Kontrolle der europäischen Organe unter Beweis gestellt habe. Artikel 308 des EG-Vertrages solle als subsidiäre Generalklausel bestehen bleiben, jedoch müsse das Parlament in Form des Mitentscheidungsverfahrens nach Artikel 251 einbezogen werden. *Von Bogdandy* konzedierte, dass die vertikale Kompetenzordnung einer transparenteren Darstellung bedürfe. Er widersprach jedoch der erhobenen Forderung nach einer Vereinheitlichung der Handlungsformen. Diese wiesen eine erstaunliche und über lange Zeit gewachsene Logik auf und sollten nicht kurzer Hand im Konvent über Bord geworfen werden.

Bruno De Witte, Professor für Europarecht am Europäischen Hochschulinstitut in Florenz, widersprach in seinem Vortrag „The institutional balance in the European Union: Is there a need for a new horizontal division of powers?“ der These *von Bogdandy*s vehement und sah sehr wohl die Notwendigkeit, die vertikalen Kompetenzen neu zu ordnen. Er stimmte seinem Vordränger jedoch darin zu, dass im horizontalen Gleichgewicht (ebenfalls) wesentlicher Reformbedarf bestehe, dem in Form einer vorsichtigen Neuordnung nachzukommen sei. Schließlich sei es ein Auftrag der Erklärung von Laeken, die Verträge zu vereinfachen. Hierzu gehöre auch eine Klarstellung der Funktionen der einzelnen Organe. Der Nizza-Vertrag habe wesentliche Mängel des bestehenden Systems nicht beseitigt. *De Witte* sprach sich gegen ein einzelnes europäisches Regierungsorgan aus. Eine lobenswerte Besonderheit der Europäischen Union/Europäischen Gemeinschaft als internationaler Organisation sei gerade, dass kein einzelnes Zentralorgan geschaffen wurde, welches mächtiger wäre als die anderen. Die Gewaltenteilung sei sogar effektiver durchgeführt als in vielen nationalen Rechtsordnungen Europas. Zwar würde eine europäische Regierung einen besseren Identifikationsfaktor für die Öffentlichkeit darstellen und somit die Zuordnung politischer Verantwortlichkeit erleichtern. *De Witte* sah jedoch im Augenblick keinen politischen Konsens, welches Organ besonders herauszuheben sei, sondern vielmehr einen Wettbewerb zwischen Kommission und Rat. Wesentlicher Bestandteil der interinstitutionellen Reform sei jedoch auch eine intrainstitutionelle Neuordnung der Organe der Europäischen Union/Europäischen Gemeinschaft, insbesondere was deren Zusammensetzung und Verfahren angehe. *De Witte* sprach sich nachdrücklich für eine Stärkung der parlamentarischen Beteiligung aus, nicht zuletzt, um auch in der Zweiten und Dritten Säule der Europäischen Union neben einer notwendigen neuen judikativen auch eine demokratische Kontrolle zu ermöglichen. Eine alleinige Bestellung der (gesamten) Europäischen Kommission durch das Parlament würde jedoch zu einer Politisierung ersteren Organs führen, was ihrem Charakter als neutralem Hüter des Gemeinschaftsinteresses abträglich wäre.

Beobachtungen von außerhalb der Europäischen Union

In Bezug auf die anstehende Osterweiterung merkte der Direktor der Abteilung „Wirtschaftsrecht in Europa“ am R.I.Z., *Jürgen F. Baur*, zu Beginn des zweiten Konferenztages an, dass 80 Prozent des nationalen Wirtschaftsrechts mittlerweile europäisch beeinflusst seien. Auch stelle sich gerade in diesem Zusammenhang verstärkt die Frage der Kontrolle der europäischen Vergabe von Beihilfen. Denn während die Kommission bei nationalen Subventionen einen engen Maßstab anlege, gebe es für europäische Strukturhilfen fast keinerlei Kontrolle. Nach *Baur* liegen hier die eigentlichen Stolpersteine der Beitrittsdiskussion.

Wladislaw Czaplinski, Professor für Europarecht am Institut für Rechtswesen der polnischen Akademie der Wissenschaften in Warschau und Berater des polnischen Ministerpräsidenten in Beitrittsfragen, verdeutlichte die Position der polnischen Regierung, dass eine Vertiefung der Integration auf nationalstaatlicher Basis einem bundesstaatlichen Konzept vorzuziehen sei. Insbesondere sei es öffentliche Meinung in Polen, dass die erst kürzlich gewonnene Souveränität nicht direkt wieder aufgegeben werden solle. *Czaplinski* sprach sich für eine verstärkte Einbindung der nationalen Parlamente etwa im Hinblick auf das Subsidiaritätsgebot aus sowie – im Hinblick auf das für Polen positive Ergebnis des Nizza-Vertrags – auch für eine Stärkung des europäischen Parlamentes. Polen rechne jedoch auch damit, dass die größere Anzahl von Mitgliedern in einer erweiterten Union zunehmend zur Nutzung des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit führen werde. Hier sei darauf zu achten, schwächeren Mitgliedstaaten nicht den Zugang zu progressiveren Zirkeln zu verbauen. Zur Frage, ob ein neuer Vertrag für die Europäische Union in seiner Präambel eine *invocatio dei* beinhalten soll, führte *Czaplinski* aus, die polnische Gesellschaft sei in dieser Frage sehr gespalten. Es gebe jedoch starke konservative Gruppierungen, die insbesondere die Einführung religiöser Elemente in eine neue Verfassung propagierten. Insgesamt stehe die polnische Bevölkerung dem Beitritt positiv gegenüber, solange die nationalstaatliche Souveränität Polens ausreichend gewahrt werde.

Der amerikanische Staatsrechtler *Ken Gormley* von der Duquesne University in Pittsburgh war in seinem Referat „A European Constitution: Views and experiences from the United States“ der Ansicht, dass auch wenn Vergleiche zur Schaffung der amerikanischen Verfassung nur bedingt zu ziehen seien, die nun im Brüsseler Konvent diskutierte europäische Verfassung die Chance habe, ein Dokument von ähnlichem zeitlichem Bestand und überregionaler Ausstrahlungskraft zu werden. Insbesondere schlug *Gormley* vor, der Beziehung zwischen der amerikanischen Verfassung und den Verfassungen der dortigen 50 Einzelstaaten größere Beachtung zu schenken. Aus der Anerkennung dieser zwei parallel existierenden Ebenen, zumal viele der existierenden Verfassungen der Einzelstaaten älter seien als die amerikanische Bundesverfassung und diese in großem Umfang bei ihrer Schaffung beeinflusst hätten, ließen sich verschiedene Schlussfolgerungen für die europäische Verfassungsdiskussion und für die angestrebte Bewahrung nationalstaatlicher Souveränität ziehen. Etwa sei es (auch) amerikanische Doktrin, dass bundesstaatliche Rechtsakte nur im Rahmen der ihnen verfassungsmäßig zugewiesenen Kompetenzen Rechtsbindung auf der Ebene der Einzelstaaten entfalten könnten.

Des Weiteren sei anerkannt, dass die Bundesverfassung nur einen Minimalstandard etwa beim Schutz von Grundrechten darstelle und dass die einzelstaatlichen Verfassungen hierüber hinausgehen dürften. Schließlich besage die „Adequate and Independent State Ground Doctrine“, dass der Oberste Gerichtshof der Vereinigten Staaten die Entscheidung eines einzelstaatlichen Verfassungsgerichts nicht kassieren dürfe, solange diese Entscheidung auf „angemessenen und besonderen Gründen“ des Einzelstaates beruhe. *Gormley* stellte auch das Negativbeispiel der Articles of Confederation von 1777 vor, die der gesamtstaatlichen Regierung keine ausreichenden Möglichkeiten gegeben hätten, Steuern zu erheben oder effektive Durchsetzungsinstrumente aufzubauen. Er war mit Blick auf amerikanische Erfahrungen jedoch der Ansicht, dass ein einheitliches Verfassungsdokument hilfreich für die Schaffung eines europäischen *demos* sein könnte, zumal die Europäische Union und die Europäischen Gemeinschaften noch vergleichsweise jung seien.

Gormley betonte, dass Verfassungen eine Einheit nicht nur widerspiegeln, sondern auch durch gemeinsame Anstrengungen und eine gemeinsame Mission dabei helfen würden, eine solche zu schaffen. Die Grundrechtecharta der Europäischen Union bezeichnete *Gormley* als ein äußerst modernes und progressives Dokument, welches ein Beispiel für ähnliche Unterfangen in der Zukunft weltweit darstelle und sehr viel weiter entwickelt und detaillierter sei als die entsprechenden Vorschriften der amerikanischen Verfassung. Auch eine europäische Verfassung würde einen neuen Maßstab setzen. Im Augenblick liege eine einmalige Chance vor den Europäern, um die man sie weltweit beneide, nämlich etwas völlig Neues und Langlebiges zu schaffen.

Zuversicht für die Arbeit im Konvent

In einer abschließenden Podiumsdiskussion stellte *Stephan Hobe*, Direktor der Abteilung Europarecht und Völkerrecht am R.I.Z., insbesondere die Frage nach der Stellung der Nationalstaaten in einem zusammenwachsenden Europa in den Raum. Zunächst referierte der Vertreter des Deutschen Bundestages im Brüsseler Konvent, *Jürgen Meyer*, zum derzeitigen Stand im Konvent. Er zeigte sich zuversichtlich, dass der Konvent die historische Chance nutzen werde, ein übergeordnetes Verfassungsdokument zu verabschieden. Auch der Begriff „Verfassung“ werde mittlerweile gegenüber dem eines „Verfassungsvertrages“ bevorzugt, um gerade das qualitative Neue der Arbeiten im Konvent zu unterstreichen. Inhaltlich zeichne sich eine Zweiteilung in einen Basisvertrag mit grundsätzlichen Werten und institutionellem Aufbau und einen ausführenden Vertrag für die einzelnen Politikbereiche ab, mit einer erleichterten Abänderbarkeit des Sekundärvertrages. Das Europäische Parlament solle als volles Legislativorgan Mitspracherecht in allen europäischen Gesetzgebungsakten, insbesondere in allen Haushaltsfragen, erhalten. Ihm würde ein zu einer Staatskammer mit Gesetzgebungsfunktion ausgebauter Rat zur Seite gestellt werden. Das Parlament solle den Präsidenten der Europäischen Kommission wählen. Letztere sei dann für die laufenden Regierungsgeschäfte zuständig, während der Europäische Rat vor allem die allgemeinen

Richtlinien der Politik festzulegen habe. Auch im Hinblick auf die vorangegangenen Diskussionen im Symposium stellte er klar, dass ein detaillierter Kompetenzkatalog auf zu viele Widerstände aus anderen Staaten stoße, dass aber eine übergreifende Kompetenzordnung, die die grundsätzliche Zuordnung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten regelt, und insbesondere eine Festlegung einzelner Kompetenztypen mittlerweile wahrscheinlich sei. Negativ beziehungsweise Residualkompetenzen lehnte *Meyer* jedoch als integrationshemmend ab. Auch müssten dann in der Konsequenz die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen vom Unionsrecht aus bestimmen, was eine neue Qualität von Kompetenzzuordnung bedeuten würde. Die nationalen Parlamente sollten in Form eines „Frühwarnsystems“ in die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips mit einbezogen werden. Ein neues diesbezügliches Kontrollgremium solle es jedoch nicht geben. Auch die Funktion eines „Kongresses der Völker“ wie von Präsident Giscard d'Estaing vorgeschlagen, sei *Meyer* noch nicht klar. Die Grundrechtecharta solle rechtsverbindlich werden. Diskutiert werde lediglich noch über eine Neuformulierung der allgemeinen Bestimmungen der Artikel 51 bis 53 der Charta. Er sprach sich ansonsten dafür aus, die Charta im Wesentlichen unverändert zu übernehmen und insbesondere auch ihre Präambel als guten Kompromiss einer vollständigen Verfassung voranzustellen. *Meyer* ging weiter davon aus, dass die Anerkennung einer vollen Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union im Wesentlichen zu einer Aufgabe der bisherigen Säulenstruktur führen würde, auch wenn trotzdem in den entsprechenden bisherigen intergouvernementalen Materien an speziellen Entscheidungsprozeduren festgehalten werde. Insgesamt hielt *Meyer*, der auch schon Mitglied des ersten Konvents zur Ausarbeitung der Grundrechtecharta war, die Konventsmethode für sehr geeignet, einen europäischen Konsens zu erzielen und zukünftige Mitglieder der Union in den Prozess der Willensbildung möglichst vollberechtigt mit einzubeziehen.

Christoph Grabenwarter, Professor für Völker- und Europarecht an der Universität Graz, sprach sich, wie auch *Meyer*, für Klagemöglichkeiten für Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen aus, wie etwa den deutschen und österreichischen

Ländern. Er fügte hinzu, dass parallel zu einer verbindlichen Grundrechtecharta auch auf einen Beitritt der Union zur EMRK hingearbeitet werden solle. Die Erfahrungen in Österreich hätten hier keine Duplizitätsproblematik aufgezeigt. Professor *Margot Horspool* von der University of Surrey führte aus, dass die britische Position nicht immer nur als ein Hemmschuh in der Fortentwicklung der europäischen Integration zu sehen sei. Vielmehr könne auch die Flexibilität, mit der das englische Parlament über die Jahrhunderte die eigene, gerade nicht in einem einheitlichen Dokument zusammengefasste Verfassung fortentwickelt habe, als Beispiel für Europa dienen. Auch Großbritannien kenne spätestens seit der „Devolution“ von Schottland und Wales und der – wenn auch eingeschränkten – Selbständigkeit Nordirlands föderative Elemente. Ähnlich argumentierte der Amerikaner *Kirk Junker*. Britische Erfahrungen mit einer ungeschriebenen Verfassung seien positiv, da sie den Ansichten der Bürger und der Souveränität der Staaten mehr Raum lasse. Aus diesem Grunde sollte der Konvent, der nicht umsonst den allgemeineren Namen eines Konvents für die Zukunft der Europäischen Union trage, eher das bescheideneren Ziel eines Grundlagenvertrages anstreben, in dem den Anforderungen der Laeken-Deklaration nach größerer Klarheit entsprochen werden könne. *Junker* forderte auch eine stärkere Einbeziehung der europäischen Öffentlichkeit und anderer Wissenschaften in die Konventsdebatte. Historische und philosophische, aber auch sprachwissenschaftliche und psychologische Erkenntnisse zeigten, dass der letztlich gewählte Begriff, ob Verfassung, Verfassungsvertrag oder etwas Anderes, keineswegs irrelevant sei.

Vassilios Skouris, griechischer Richter am Europäischen Gerichtshof, lehnte getrennte Klagemöglichkeiten für Subsidiaritäts- oder Grundrechtsfragen ab. Er verwies darauf, dass Kompetenzstreitigkeiten auch bisher schon vom Gerichtshof entschieden würden und es keinen Sinn mache, Grundsatzfragen getrennt von der eigentlichen Streitsache zu verhandeln. Er befürwortete eine Verbindlichkeit der Grundrechtecharta, meint jedoch wiederum, dass diesbezügliche Fragen auch im Rahmen der bisher existierenden Klagewege zu klären seien. Bestehenden Lücken im Rechtsschutz, etwa bei der individu-

ellen Betroffenheit oder in Form des Fehlens einer Verpflichtung zur Vorlage, könne man zum Beispiel durch eine Öffnung des Artikels 230 Absatz 4 des EG-Vertrages und durch die Anwendung der Grundrechtecharta schon durch den nationalen Richter begeben.

Der Kölner Politikwissenschaftler *Wolfgang Wessels* sah die europäische Integration als „Fusionsprozess“. Nationale und gemeinschaftliche Ressourcen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten würden in zunehmend komplexen Verfahren zusammengelegt werden und zu einem undurchsichtigen Mehrebenensystem führen. Dieser Prozess sei nur unzureichend durch den Begriff des „Staatenverbundes“ zu fassen. Der Brüsseler Konvent verdeutliche dies beispielhaft, indem nun parlamentarische und exekutive, nationale und europäische Institutionen schon im Entwurfsstadium eines möglichen neuen Vertrages kooperierten. Er übernehme als Forum eine zentrale Funktion für eine konstitutionelle Evolution. Die Vermehrung der Gruppierungen, die an diesem Prozess beteiligt seien – schließlich kämen noch verschiedene Interessengruppen und Nichtregierungsorganisationen hinzu – führe aber gleichzeitig zu weniger Transparenz des politischen Willensbildungsprozesses. Schließlich sei zu erwarten, dass zum einen die „Methode Monnet“ der Vertiefung durch kleine Schritte einer endgültigen Festlegung einer konstitutionellen Finalität der Europäischen Union vorgezogen werde, sowie dass der Konvent mit hoher Wahrscheinlichkeit kein in sich geschlossenes Konzept verabschieden, sondern verschiedene Optionen kombinieren werde. Hiernach erwartete *Wessels* insbesondere, dass im Ergebnis gleichzeitig das Europäische Parlament mit der Wahl des Präsidenten der Kommission als auch der intergouvernementale Ansatz durch Einsetzung eines Präsidenten des Europäischen Rates gestärkt werden würde.

Jiri Zemanek von der Karls-Universität Prag, Berater der tschechischen Regierung in Fragen des Beitritts, zeigte sich, ähnlich wie zuvor *Czaplinski*, enttäuscht darüber, dass die Repräsentanten der Beitrittsländer im Brüsseler Konvent nicht voll gleichberechtigt seien. Dies würde in den Beitrittsländern die ambivalente Haltung verstärken, dass einerseits wegen wirtschaftlicher

Vorteile der Beitritt angestrebt werde, andererseits jedoch die Bereitschaft für eine uneingeschränkte Akzeptanz der supranationalen Verfassung der Union noch wenig ausgeprägt sei. Sowohl der Beitritt als auch die Legitimierung eines Verfassungsvertrages für die Europäische Union in der Tschechischen Republik unterlägen der Abstimmung durch das Volk, deren positiver Ausgang keineswegs eindeutig sei. *Zemanek* sah weiterhin die Möglichkeit im Raume, dass sich die kleinen Mitgliedstaaten im Konvent oder in einer durch eine spätere Regierungskonferenz verabschiedeten europäischen Verfassung nicht ausreichend durchsetzen könnten. Das Konventsmitglied *Meyer* widersprach ihm an dieser Stelle und führte aus, dass in praktischer Hinsicht die Abgeordneten der Beitrittskandidaten völlig gleichberechtigt mit den Repräsentanten der alten EU-Mitglieder zusammenarbeiten würden. Gleichzeitig pflichtete er *Zemanek* jedoch in der Ansicht bei, dass zuletzt keine Meinungsunterschiede zwischen alten und neuen Staaten, sondern solche zwischen kleinen und großen Mitgliedstaaten festzustellen gewesen seien. De facto sei eine Dominanz der wirtschaftlich potenteren Staaten nicht zu leugnen. *Meyer* sprach sich daher auch dafür aus, die bisherige Gewichtung des Stimmrechts nicht in die Verfassung aufzunehmen, sondern es bei der doppelten Mehrheit der Staaten einerseits und der vertretenen Bevölkerung andererseits zu belassen.

Der Staatenverbund als Verfassungsverbund

Den von *Zemanek* vorgeschlagenen Begriff des „Verfassungsverbundes“ nahm *Hobe* in seinem Schlusswort zur Veranstaltung auf und betonte

Anmerkungen

Das R.I.Z. wurde 1995 an der Universität zu Köln als Projekt der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung in Frankfurt am Main gegründet. Es hat sich bereits 1996 in einer Tagung zum Thema „Osterweiterung der Europäischen Union“ und 1997 mit der Konferenz „40 Jahre Römische Verträge: Von der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Union“ mit Fragen der europäischen Integration beschäftigt.

Die Referate und Diskussionen werden in einem Tagungsband in der im C.H. Beck Verlag erscheinenden R.I.Z.-Schriftenreihe veröffentlicht.

J a n W e t z e l, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Rechtszentrum für europäische und internationale Politik (R.I.Z.), Universität zu Köln.

die Verflechtung der verschiedenen Ebenen, die eine Realität der europäischen Integration sei. Durch die Parallelität dieser Ebenen werde auch klar, dass eine zunehmende Staatlichkeit in Europa nicht notwendigerweise mit einer Abnahme der Staatlichkeit der einzelnen Mitgliedstaaten einhergehen müsse, da nicht zuletzt die Einzelstaaten durch die europäisch verstärkten Aktionsmomente auch wieder an eigener Handlungsfähigkeit, letztendlich also an Souveränität gewinnen würden. Als ein weiteres Ergebnis der Veranstaltung betrachtete *Hobe*, dass die Konventsmethode insgesamt positiv rezipiert werde. Dieser Befund werde sich auch in späteren Änderungsverfahren niederschlagen. Die Mehrheit der Teilnehmer des Symposiums stimme darin überein, dass es bereits existierende Verfassungselemente in Europa gebe und es im Wesentlichen Aufgabe des Konvents sei, diese in klarer und für die Bevölkerung in Europa nachvollziehbarer Weise zusammenzutragen, gleichzeitig jedoch die Lösungen in einigen problematischen Bereichen zu verfeinern. Ebenso auf allgemeine Zustimmung treffe die Forderung nach einer Aufwertung der Kompetenzen des Parlamentes und nach einer diesbezüglichen parlamentarischen Verantwortung des Präsidenten der EU-Kommission sowie eine genauere Definition der Rolle des Rates. Während die verbindliche Einbeziehung der Grundrechtecharta in ein Verfassungsdokument weitgehend akzeptiert sei, bedürfe die von allen Teilnehmern geforderte weitere Konkretisierung des Subsidiaritätsprinzips in einer handhabbaren Form noch weiterer Arbeit. Insgesamt zeichne sich daher bei der Halbzeit der Beratungen im Konvent hoffnungsvoll Stimmendes, aber auch weiterer Handlungsbedarf für Wissenschaft und Politik ab.

Mehr Demokratie und Rechenschaftspflicht in der Europäischen Union: Aufgaben für den Europäischen Konvent?

Silvia Uplegger

Der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union ist seit März 2002 auf der Suche nach Instrumenten und Institutionen, um die demokratische Legitimation und die Transparenz der auf 25 Staaten anwachsenden Europäischen Union zu stärken. Dreh- und Angelpunkt der Konventsdebatte ist die Auseinandersetzung über Ziele, Methoden und Instrumente zur weiteren Demokratisierung der Europäischen Union. Im Kern geht es hierbei um die Stärkung der Mitwirkungsfunktionen der Parlamente im europäischen Entscheidungssystem. Ob dies durch die weitere Aufwertung des Europäischen Parlaments als Gesetzgebungs-, Kontroll- und Ernennungsorgan der Europäischen Union, durch die Anhebung der Informations-, Kontroll- und Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente gegenüber ihren Regierungen, durch die Schaffung eines zusätzlichen Gremiums der nationalen Parlamente, durch die pragmatische Weiterentwicklung bestehender Kooperationsstrukturen zwischen den Parlamenten, oder durch die Ermöglichung direktdemokratischer Bürgerbeteiligungsrechte geschehen kann, ist offen und wird im Konvent über die Zukunft der Europäischen Union intensiv diskutiert.

Diese Fragen wurden von Akademikern und Politikern am 7. und 8. März 2003 in Berlin anlässlich einer von der Stiftung Wissenschaft und Politik in Kooperation mit dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) organisierten internationalen Tagung erörtert. Diese stellte den Auftakt einer Konferenzreihe im Rahmen des von fünf europäischen Forschungsinstituten veranstalteten und von der Europäischen Kommission geförderten Programms CONVEU – 30 dar.

Nach einer Einführung in das CONVEU-30-Projekt stellte *Andreas Maurer* die Frage, inwiefern es in einer auf 25 und mehr Staaten

Democracy and Accountability in the Enlarged European Union

Internationale Wissenschaftliche Konferenz der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, des Centre for International Relations, Warschau und der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien

in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI)

Berlin, 7.-8. März 2003

Wissenschaftliche Leitung:

Dr. Andreas MAURER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Eröffnung und Einführung in die Konferenz

Dr. Christoph BERTRAM, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Panel 1:

The Dimensions of Democracy Building in the European Union

From the Convention to the IGC: Towards a Common Understanding of Democracy?

Dr. Andreas MAURER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Legitimacy-Building in the European Union: Means, Traps and Options for the Convention

Prof. Dr. Christopher LORD, University of Leeds

Democracy-Building in the EU: Preconditions, Achievements and Instruments for Reform

Dr. Johannes POLLAK, Österreichische Akademie der Wissenschaften, Wien

Panel 2:

New Roles for the European Parliament

The Development of the European Parliament's Powers

Dr. Bertold RITTBERGER, Universität Mannheim

Issues for Reforming the European Parliament's Control Powers and Commission/Parliament Relations

Dr. Julie SMITH, Royal Institute of International Affairs (RIIA), London

Issues for Reforming the Co-Legislator Function of the European Parliament

Dr. Dietmar NICKEL, Europäisches Parlament, Brüssel

Kommentar: Dr. Hannes SWOBODA, Mitglied des Europäischen Parlaments, Brüssel

anwachsenden Europäischen Union möglich ist, ein gemeinsames Verständnis von Demokratie zu entwickeln. Es dürfte Konsens darüber zu erzielen sein, dass der Kern des Demokratieproblems in einer Negativbilanz der letzten vier Vertragsreformen bestünde. Dabei seien durch die schrittweise Vertiefung der europäischen Integration immer mehr Legislativbefugnisse der nationalen Parlamente auf die europäische Ebene verlagert, ohne diese zeitgleich, vollständig und unmittelbar dem Europäischen Parlament zuzuschreiben. Vielmehr seien sie in der Regel zuerst in die Zuständigkeit des Rates übergegangen. Die daraus resultierende, im Vergleich zum Rat schwächere Stellung des Europäischen Parlaments und der sich aufgrund des sukzessiven Kompetenztransfers verringernde Einfluss der nationalen Parlamente im Hinblick auf die Gestaltungsspielräume in der Europapolitik riefen laut Maurer ein doppeltes Defizit an parlamentarischer Mitwirkung und Kontrolle hervor: zum einen durch den Kompetenztransfer von den nationalen Parlamenten vor allem im Bereich der Gesetzgebung, der vom Europäischen Parlament nicht unmittelbar aufgefangen würde, zum anderen durch den Verlust an Gesetzgebungskompetenzen auf der nationalen Ebene, der nicht unmittelbar durch mehr parlamentarische Kontrolle gegenüber den Regierungen kompensiert würde.

Insbesondere in Deutschland, Italien und den Benelux-Staaten befürworteten Vertreter aus Regierungen und Parlamenten, dass diese Probleme schrittweise über die Stärkung des Europäischen Parlaments behoben werden könnten. Für die nationalen Parlamente folge aus dieser Lesart des Demokratiedefizits, dass ihre europapolitischen Mitwirkungsregeln vordringlich auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu modifizieren seien. Außerdem wäre bei der effektiven Nutzung der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union übertragenen Kompetenzen davon auszugehen, dass nationale Parlamente verstärkt im Bereich der Umsetzung des EG-Rechts und hinsichtlich der diskursiven Vermittlung europäischer Politik in die nationalstaatlichen Foren der Bürgergesellschaft tätig würden.

Eine andere Sichtweise vertreten dagegen die politischen Akteure Frankreichs und Großbri-

**Panel 3:
The Future Role of National Parliaments**

The Performance of National Parliaments: Elements for Establishing a Best Practice Mechanism
Prof. Dr. Hendrik VOS, Universität Ghent

Parliaments and the Control of Governments in European Affairs: The Experience of Austria, Finland and Sweden
Dr. Christine NEUHOLD, Universität Maastricht

National Parliaments and the Control of Governments in European Affairs: Possibilities for the Newcomers
Dr. Marek A. CICHOCKI, Centre for International Relations, Warschau

Kommentar: Ana FRAGA, Portugiesische Nationalversammlung, Lissabon

**Panel 4:
Towards Multi-Levelled Parliamentarism: Conditions and Mechanisms for Inter-parliamentary Cooperation**

The European Parliament's View: Integrating or Opposing national parliament's demands?
Dr. Thomas GRUNERT, Europäisches Parlament, Brüssel

COSAC: A Practitioners View
Dr. Peter Juul LARSEN, Dänisches Parlament, Kopenhagen

Kommentar: Martin KREMER, Auswärtiges Amt, Berlin

**Panel 5:
New Means for Democracy Building**

The Convention Method: A Model for Democratizing the European Union?
Prof. Dr. Carlos CLOSA, Universität Zaragoza

Direct Democracy: Options and Risks for the Enlarged European Union
Prof. Dr. Theo SCHILLER, Universität Marburg

Kommentar: Dr. Marcus HÖRETH, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn

tanniens. In beiden Staaten würde davon ausgegangen, dass nur im Nationalstaat all jene historisch gewachsenen Strukturen vorhanden sind, die eine Demokratie als legitime Herrschaftsform ermöglichen, weil nur hier ein Staatsvolk existiert, das sich in einer kollektiv belastbaren Identität verbunden fühlt. Aus dieser Sicht

müsse demokratisches Regieren auch im Kontext der europäischen Integration national verhaftet bleiben. Um die Legitimationsketten zwischen den im Ministerrat und dem Europäischen Rat entscheidenden nationalen Repräsentanten und ihren nationalen Parlamenten nicht abreißen zu lassen, sei also die Mitwirkung der mitgliedstaatlichen Parlamente am europäischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess zu stärken.

Anschließend untersuchte Maurer die „idealen Konzepte“ von Abraham Lincolns Definition „Demokratie ist die Regierung des Volkes durch das Volk für das Volk“ am Institutionengefüge der Europäischen Union. Dabei stellte er fest, dass die Gemeinschaftsmethode in der Praxis nicht allzu viel mit einer Regierung durch das Volk zu tun habe. Allerdings habe sie sich als erfolgreiches Instrument des internationalen Regierens „mit den Völkern“ und ihren Vertretern erwiesen. Institutionell basiere die Methode wesentlich auf dem Handlungsdreieck des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Bei den Vorschlägen zur Demokratisierung des Systems der Europäischen Union, die im Rahmen des Europäischen Konvents unterbreitet wurden, beobachtete Maurer jedoch eine klare Konzentration auf die Rolle der nationalen Parlamente. Der Grund hierfür seien die von der Präsidentschaft des Konvents gemachten Vorgaben. Bei der näheren Untersuchung dieser Vorschläge identifizierte Maurer fünf verschiedene Ansätze zur Demokratisierung der Europäischen Union. Dabei handelte es sich erstens um den Vorschlag einer Demokratisierung durch eine Reform des Verfahrens der Beschlussfassung von Parlament und Rat. Hierbei sollten die Anwendungsbereiche des Mitentscheidungsverfahrens auf alle Felder der Gesetzgebung ausgeweitet werden. Der zweite ermittelte Ansatz ziele auf eine Demokratisierung durch eine verstärkte Rechenschaftspflicht der Exekutivorgane gegenüber dem Europäischen Parlament. Auch die Demokratisierung durch die Integration der zweiten und dritten Säule in die Gemeinschaftsverfahren oder zumindest rechtlich bindende Verfahren und mehr Teilnahme sowie Kontrollrechte für das Europäische Parlament in den Bereichen dieser Säulen wurde vorgeschlagen. Viertens solle eine

Demokratisierung durch eine Neugestaltung der Rolle der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene erreicht werden. Und schließlich wurde eine Demokratisierung durch eine Modifizierung der strukturellen Voraussetzungen der Europäischen Union angeregt. Denkbar seien hier beispielsweise neue direkte Informations- und Beratungsrechte für die Bürger.

Problemlösung im Europäischen Konvent: deliberative oder strategische Verfahren?

Christopher Lord untersuchte in seinem Vortrag, inwieweit der Konvent eine Verschiebung von strategischen zu deliberativen Verfahren bei der Lösung von Legitimitätsproblemen darstellt. Für eine deliberative Arbeitsweise sprächen die öffentlichen Tagungen des Konvents, die Beteiligung eines breiteren Spektrums an Akteuren und dass der Konvent eine kreativere Denkwerkstatt sei. Hierbei wies er auf die im Konvent entwickelten Vorschläge zur Rolle der nationalen Parlamente und zur Reform der Kompetenzordnung hin. Im Gegensatz dazu sprächen Reformvorhaben im Zuge der dem Konvent folgenden Regierungskonferenz, wie beispielsweise die Einführung von zwei Präsidentenämtern in das System der Europäischen Union folgt, für eine Tendenz zum bargaining-Stil. Die Doppelspitze stelle kein Beratungsergebnis des Konvents dar, sondern sei vielmehr Ausdruck eines strategischen Interessensspiels zwischen Deutschland und Frankreich. Aus seinen Ergebnissen schlussfolgernd erklärte Lord, der Konvent ziehe zwar verstärkt beratende Elemente zur Lösung von Legitimationsproblemen ein, allerdings habe sich das für Regierungskonferenzen charakteristische Feilschen um nationale Interessen sowohl durch die Vorder- als auch durch die Hintertür wieder eingeschlichen.

Demokratiegestaltung in der Europäischen Union

Zu Beginn seines Vortrages erklärte *Johannes Pollak*, der Titel der Konferenz ließe darauf schließen, dass es innerhalb des komplexen Regierungssystems der Europäischen Union einen

Mangel an Demokratie gebe. Tatsächlich sei spätestens seit dem Vertrag von Maastricht das „Demokratiedefizit“ der Europäischen Gemeinschaft zu einem Schlüsselbegriff in der politikwissenschaftlichen Literatur geworden. Um der Frage nach Demokratiegestaltung in der Europäischen Union nachzugehen, definierte Pollak zunächst die Bedeutung von Demokratie als „die Einflussnahme der Gesellschaft auf den Prozess der Beschlussfassung der Regierung“. Dementsprechend bedeute ein „Demokratiedefizit“ eine behinderte Einflussnahme des Volkes bzw. der Völker auf die institutionellen Kernelemente der Regierung. Vor diesem Hintergrund legte Pollak als Voraussetzungen für ein demokratisches System folgende Punkte dar: zunächst müsse Rechtsstaatlichkeit gewährleistet sein, die zweifelsohne in der Europäischen Union durch die wichtige Rolle des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) gewährleistet sei. Weiterhin sei Transparenz eine wichtige Voraussetzung, damit der Prozess der Politikgestaltung von den Bürgern auch verfolgt werden könne. Eine kollektive Identität schließlich könne sich nur in einem ausreichend homogenen Volk, einem Demos entwickeln. Zu den Errungenschaften hinsichtlich einer demokratischen Europäischen Union zählte laut Pollak die Ausweitung der am Entscheidungsprozess Beteiligten. Allerdings zeigten die Ergebnisse des Eurobarometers einen stetigen Rückgang des permissiven Konsenses und eine wachsende Zahl von Bürgern, die sich nicht für die Europäische Union interessierten. Vor diesem Hintergrund schlug Pollak einige Reforminstrumente vor: eine Verstärkung der ex-post Kontrollen durch die nationalen Parlamente; die Begründung neuartiger Revisionsverfahren für die EG/EU-Verträge bzw. die EU-Verfassung, wobei allerdings festzustellen sei, dass der derzeitige Europäische Konvent keine repräsentative Einrichtung ist; die um Transparenz bemühte Ordnung der Kompetenzen der am EU-Prozess beteiligten Handlungsebenen; eine öffentliche, direkte Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission und schließlich die Vereinfachung des EU-Primärrechts durch einen neuen im Europäischen Konvent erarbeiteten Verfassungsvertrag, der die gegenwärtigen Verträge außer Kraft setzen solle.

Zunehmende Befugnisse für das Europäische Parlament

Berthold Rittberger untersuchte die gewachsene Ähnlichkeit des Europäischen Parlaments mit nationalen Parlamenten im Vergleich zu parlamentarischen Einrichtungen anderer internationaler Organisationen. Nach der Darstellung der Hintergründe des Entstehens des Europäischen Parlaments und dessen Ausstattung mit Aufsichts-, Haushalts- und Legislativrechten, erläuterte Rittberger die Entwicklung der Befugnisse des Europäischen Parlaments. Seine Ergebnisse veranlassten ihn zu der Schlussfolgerung, dass das Europäische Parlament hinsichtlich der eingangs dargelegten Befugnisse seinen Höhepunkt erreicht habe. Denn die Machterweiterung des Europäischen Parlaments sei eine logische Berichtigung der durch die sukzessive Übertragung nationaler Souveränität im Prozess der Europäischen Integration empfundenen Asymmetrie zwischen Output- und Input-Legitimation. Die Entwicklung des Umfangs der Befugnisse des Europäischen Parlaments hinge zum einen maßgeblich von der Entscheidung der nationalen Regierungen ab, weiterhin Souveränität an Institutionen der Europäischen Union zu übertragen. Zum anderen sei hierbei ausschlaggebend, in welchen Politikbereichen dies eintrete. Hinsichtlich der Rolle des Konvents und der nachfolgenden Regierungskonferenz erwartete Rittberger daher nur eine sehr begrenzte weitere Übertragung von Souveränität in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), im Bereich Justiz und Inneres (ZJIP) und in einigen Aspekten der Wirtschaftspolitik. Die Frage einer Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments sei gegenwärtig kein Kernpunkt innerhalb des Konvents. Der Konvent habe keine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich mit den Kompetenzen des Europäischen Parlaments befasst. Schließlich bezog Rittberger die zuvor dargelegte Theorie zur zunehmenden Bedeutung des Europäischen Parlaments auf die Aussichten einer Demokratisierung anderer internationaler Institutionen. Dabei erkannte er eine Wechselbeziehung zwischen dem Grad der Integration einer solchen Einrichtung und dem öffentlichen Diskurs über das „Demokratie- und Legitimationsdefizit“ ihrer Funktionsweise und ihrer Struktur.

Mehr Befugnisse für das Europäische Parlament gegenüber der Europäischen Kommission

In ihrem Beitrag zum Europäischen Parlament bestätigte *Julie Smith* eingangs die Einschätzung von *Rittberger*, das Europäische Parlament verfüge bereits über eine beträchtliche Bandbreite an Kompetenzen. Daraus folgerte sie, das Europäische Parlament brauche nicht wesentlich mehr Befugnisse, sondern solle vielmehr seine jetzigen Kompetenzen effektiver nutzen. Eine wichtige Frage müsse allerdings im Rahmen des Konvents erörtert werden: die Rechenschaftspflicht der Europäischen Kommission und ihre Beziehung zum Europäischen Parlament. Um dies weiter zu erläutern, verwies *Smith* auf den Mangel an effektiven Kontrollbefugnissen des Europäischen Parlaments gegenüber einzelnen Mitgliedern des Kommissionskollegiums. Zudem wünsche eine große Anzahl von Konventsmitgliedern die Wahl der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament. Würde diese Empfehlung umgesetzt, wäre deren Beziehung vergleichbar mit derjenigen zwischen Parlament und Regierung in nationalstaatlich verfassten parlamentarischen Demokratien. Dies könne laut *Smith* dazu führen, dass den Wahlen zum Europäischen Parlament sowie der Europäischen Union insgesamt von der Öffentlichkeit mehr Bedeutung beigemessen werde. Auch würde die Europäische Kommission stärker als rechenschaftspflichtiges Exekutivorgan der Europäischen Union wahrgenommen.

Offene Fragen hinsichtlich des Verfassungsentwurfs: Die Artikel 24 – 33

Dietmar Nickel widmete sich in seinem Vortrag zunächst dem Instrument der Mitentscheidung. Hierbei befürwortete er, dass alle legislativen Maßnahmen Gegenstand des Verfahrens der Mitentscheidung sein sollten. Die Entscheidung darüber was legislativ sei, sollten die beiden Gesetzgeber – Rat und Europäisches Parlament – unter der Kontrolle des EuGH gemeinsam treffen. Die Anwendung des Mitentscheidungsverfahrens bei Einstimmigkeit im Rat sei jedoch schwieriger als in den Bereichen, in denen der Rat mit Mehrheit abstimmen könne. Allerdings

zeige die Praxis, dass das Europäische Parlament ausreichenden Handlungsspielraum zwischen der zweiten und dritten Lesung geltend machen könne. Das Verfahren der Mitentscheidung wäre daher zu vereinfachen. Dies sei auch in Arbeitsgruppe IX des Europäischen Konvents aufgeworfen worden. Anschließend untersuchte *Nickel* den Entwurf der Artikel 24 bis 33 des Verfassungsvertrages. Hierbei beurteilte er als positiv, dass die Konzeption und die Abfolge der vorgeschlagenen Artikel ursprünglich aus Berichten des Europäischen Parlaments stammten. Zu begrüßen sei auch der Vorschlag, alle Gesetzgebungsakte künftig vom Europäischen Parlament und vom Rat anzunehmen und dies für die übertragene Gesetzgebung mit Verfahren der ex-post Kontrolle zu verbinden. Gefragt werden müsse aber danach, an wen diese Gesetzgebung übertragen werden solle. Weitere offene Fragen sah er hinsichtlich der genauen Bedeutung der Übertragung von Gesetzgebungszuständigkeiten, dem Verfahren zur gemeinsamen Annahme von Gesetzesakten, des möglichen Falls, dass sich die beiden Gesetzgebungsorgane auf keinen Akt einigen könnten, einer gemeinsam zu vereinbarenden Frist für Entscheidungen, welche derzeit bei insgesamt 6 Monaten für das Europäische Parlament und bei insgesamt 9 Monaten innerhalb des Rates liegt und den Folgen, wenn der Rat innerhalb der Dreimonatsfrist untätig bliebe.

Ein Europäischer Präsident?

Hannes Swoboda betonte in seinem Kommentar die legislative und politische Autorität des Europäischen Parlaments, das die einzig direkt demokratisch gewählte Körperschaft in der Europäischen Union sei und bleiben sollte. Hierbei warnte er davor die politische Funktion des Europäischen Parlaments im Bereich der GASP und teilweise auch in der dritten Säule zu unterschätzen. Die ausschlaggebenden Punkte einer verstärkten Beteiligung des Europäischen Parlaments in wirtschaftlichen und außenpolitischen Angelegenheiten seien insbesondere im Vorfeld einer Entscheidung zu identifizieren und mit Blick auf diese frühen Phasen der Entscheidungsfindung zu reformieren. Den Präsidenten der Europäischen Kommission

durch das Europäische Parlament wählen zu lassen, berge die Gefahr für das Europäische Parlament, zu einem „normalen“, parteipolitisierten Parlament zu werden. Es sei durchaus von Vorteil sich nicht in einer starren Struktur mit einer Regierung und einer Opposition wie in den nationalen Parlamenten zu befinden. Ferner befürwortete Swoboda die Idee einer längerfristig angelegten Europäischen Präsidentschaft und spekulierte, dass mit einer solchen Institution die gegensätzlichen europäischen Ansichten hinsichtlich der Irakfrage nicht in der gegenwärtig zu beobachtenden Weise artikuliert worden wären. Er könne sich die Einrichtung eines solchen Amtes innerhalb der nächsten zehn bis zwanzig Jahre durchaus vorstellen. Allerdings, ergänzte Swoboda, sei ein starker, tatsächlich als Kopf des Europäischen Rates handelnder Präsident nicht denkbar, da sich die Staats- und Regierungschefs der größeren Mitgliedstaaten niemals einer solchen Person unterordnen würden. Des Weiteren kommentierte Swoboda das Verfahren der Mitentscheidung. Nach seiner Ansicht arbeitete dieses Instrument in vielerlei Hinsicht gut und effizient, dennoch solle und könne es schneller durchgeführt werden als es derzeit geschehe – Reformen müssten hierbei allerdings eher beim Rat als beim Parlament ansetzen. Die übertragene Gesetzgebung betrachtete er als einen Prozess, der schrittweise dazu führe, dem Europäischen Parlament mehr Befugnisse zu übertragen.

Gleichgewicht zwischen Effizienz und Demokratie bei der Beteiligung nationaler Parlamente

Die letzten Regierungskonferenzen dienten in der Regel auch der rechtlichen Verankerung institutionell-verfahrensmäßiger Regeln, die das Europäische Parlament in die Lage versetzen sollten, als „erste“ parlamentarische Kammer „im Werden“ neben dem Ministerrat agieren zu können. Seit Anfang der 1990er Jahre werden allerdings in verstärktem Maße Demokratisierungskonzepte und -strategien diskutiert, die die Ebene des Europäischen Parlaments als wesentliches Glied in der Legitimationskette zwischen Bürgern und dem politisch-institutionellen System der Europäischen Union außer

Acht lassen und sich statt dessen auf die Funktionen der nationalen Parlamente konzentrieren.

Hendrik Vos untersuchte in seinem Beitrag die Rolle der nationalen Parlamente auf der europäischen Ebene. Eingangs stellte er fest, dass diese nur geringfügig in EU- Angelegenheiten einbezogen seien. Der Verlust an parlamentarischen Einfluss auf nationaler Ebene sei nicht durch mehr Kompetenzen auf europäischer Ebene ausgeglichen worden. Weiterhin wies er darauf hin, dass gegenwärtig zwei Parlamentsebenen über die Rechtmäßigkeit der Europäischen Union wachten. Die nationalen Parlamente übten Einfluss und Kontrolle auf ihre Minister im Rat aus. Das Europäische Parlament hingegen spiele eine entscheidende Rolle in den meisten Bereichen, die zur ersten Säule des EG-Vertrages gehörten. Trotzdem gebe es im Verfahren der europäischen Beschlussfassung Phasen, die durch keines der beiden Parlamente kontrolliert würden. Dies habe zu einer Verminderung an parlamentarischer Demokratie geführt, zu einer „post-parlamentarischen Demokratie“.

Vos sah eine wichtige Rolle für die nationalen Parlamente in einigen zentralen Bereichen der EU-Integration, beispielsweise bei der Ratifizierung von Verträgen sowie Änderungen an diesen. Ein weiteres Beispiel sei die Kontrolle der Minister bei Entscheidungen und legislativen Maßnahmen. Denn jeder Minister sei gegenüber seinem nationalen Parlament für seine Handlungen auf europäischer Ebene verantwortlich. Die Einbindung der nationalen Parlamente könnte daher die europäische Ebene qualitativ eher bereichern als belasten. In den derzeitigen Konventsdebatten identifizierte Vos verschiedene Vorschläge zur Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Beschlussfassung. So würden im Entwurf des „Protokolls zur Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ Maßnahmen zur Vereinfachung der parlamentarischen Überprüfung von Rechtssetzungsvorschlägen der Kommission angeregt. Zudem sei die Beteiligung der Parlamente bei der Anwendung und Kontrolle der Subsidiaritätsregeln vorgeschlagen worden. Einige der Vorschläge gingen jedoch noch wei-

ter und regten beispielsweise die Einrichtung einer zweiten Kammer im Europäischen Parlament an. Diese solle in der Art eines Senats gestaltet werden, der sich aus Vertretern der nationalen Parlamente zusammensetzen würde. Allerdings warnte Vos davor, hierdurch die Verfahren der Beschlussfassung auf europäischer Ebene zu verkomplizieren. Auf den ersten Blick sei eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente zwar sehr demokratisch, aber die Europäische Union müsse dennoch handlungsfähig bleiben. Dies bedeute nicht, die Parlamente bei Entscheidungen außen vor zu lassen. Allerdings müsse ein Gleichgewicht zwischen Effizienz und Teilnahme an Entscheidungen gefunden werden. Schließlich, erklärte Vos, sei die Beteiligung der nationalen Parlamente auf europäischer Ebene auch eine Herausforderung für diese selbst, denn diese bedeute mehr, als nur den Entscheidungsprozess zu blockieren oder ein Veto einzulegen. Vielmehr müssten die nationalen Parlamente die notwendigen Kapazitäten aufbauen, um proaktiv auf europäischer Ebene agieren zu können.

Formale Regeln reichen für die nationalen Parlamente nicht aus

Einen Einblick in die Beteiligung von nationalen Parlamenten in Angelegenheiten der Europäischen Union gab *Christine Neuhold* mittels dreier Fallstudien zu Österreich, Finnland und Schweden. Zunächst legte Neuhold die jeweiligen Kontrollrechte und die institutionelle Ausstattung zur parlamentarischen Überwachung eines jeden Landes dar. Dabei wies sie darauf hin, dass die drei untersuchten nationalen Parlamente über umfangreiche formale Informationsrechte verfügten. Allerdings brauche ein jedes Parlament zur Handhabung dieses Rechts einen guten Auswahlmechanismus, der beispielsweise in Finnland und Schweden funktionsfähiger sei als in Österreich. Neben den Informationsrechten präsentierte Neuhold die jeweiligen EU-Ausschüsse in den drei Ländern. Diese hätten in Österreich und Finnland das Recht bindende Stellungnahmen abzugeben. Die schwedische Regierung hingegen müsse sich mit dem EU-Ausschuss im Vorfeld über die Verhandlungsführung im Rat besprechen.

Dies gelte aber nur für die Verhandlung von Entscheidungen, welche die Regierung für wichtig halte. Damit sei allerdings, wie so oft im Prozess der Europäischen Integration, eine „Hintertür“ offen gelassen worden, denn die schwedische Regierung könne darüber entscheiden, was wichtig und was unwichtig sei. Auch beim österreichischen Beispiel gebe es eine solche Hintertür, da der Bundesminister von einer bindenden Stellungnahme abweichen könne, wenn ihn zwingende Gründe in der Außen- oder Integrationspolitik dazu veranlassten. Jedoch müsse er zuvor den EU-Hauptausschuss konsultieren. Die finnische Regierung schließlich müsse den Großen Ausschuss sofort über ihre Beweggründe unterrichten, wenn sie nicht mit dessen Ansicht übereinstimmen konnte. Im Gegensatz zu den beiden anderen nationalen Parlamenten verfüge das finnische Parlament über die Möglichkeit, sogenannte „EU-Angelegenheiten“ zu bewerten.¹ Diese umfassen alle Vorschläge zu EU-Maßnahmen, die in die Kompetenz des Parlaments fallen würden, wäre Finnland kein Mitgliedsland der Europäischen Union. Diese Definition sei jedoch zu ungenau. In ihrer Schlussfolgerung zur Umsetzung der rechtlichen Bestimmungen zur Beteiligung der nationalen Parlamente stellte Neuhold umfangreiche Rechte für alle drei nationalen Parlamente fest. Allerdings betonte sie, dass formale Rechte nicht ausreichten. Genauso wichtig seien Ressourcen und Fähigkeiten, wenn ein nationales Parlament in EU-Angelegenheiten eine entscheidende Rolle spielen wolle. Zudem müssten vorhandene formale Regelungen auch umgesetzt werden.

Kann Polens Parlament seine Regierung in EU-Angelegenheiten kontrollieren?

Marek A. Cichocki unterbreitete die Perspektive der Beitrittsländer und hierbei insbesondere Polens zu den Möglichkeiten der nationalen Parlamente. Dabei erklärte er zunächst, dass es kein gemeinsames Modell der künftigen Mitgliedsländer der Europäischen Union zu dieser Frage gebe. Allerdings existierten einige wichtige gemeinsame Determinanten und Notwendigkeiten, die bei möglichen Lösungen berücksichtigt werden müssten. Erstens mangelt es an

einem europäischen Modell zur Rolle der nationalen Parlamente in EU-Angelegenheiten. Im polnischen Fall fehlten zudem Bestimmungen in der Verfassung zur parlamentarischen Überprüfung europäischer Sachverhalte. Ferner sei eine interne „Entparlamentarisierung“ festzustellen, denn beispielsweise nur 20 Prozent der Polen vertrauten ihrem Parlament. Dies sei ebenso ein bedeutendes Problem in der Tschechischen Republik sowie in Ungarn und könne sich noch beträchtlich nach dem Beitritt dieser Länder zur Europäischen Union verstärken. Erforderlich sei für eine Beteiligung der nationalen Parlamente an EU-Politiken eine weitgehende Befugnisserweiterung der Parlamente und deren Ausstattung mit angemessenen Instrumenten, die eine Kontrolle der Regierungspolitik ermöglichen. Cichocki stellte einen langsam gestiegenen Bedarf an einer gestärkten Rolle der nationalen Parlamente in den Beitrittsländern fest, da der Beitrittsprozess einer erhöhten Legitimität bedürfe. Ferner sei die polnische Regierung derzeit nur sehr schlecht auf die Rolle, die sie mit dem Beitritt Polens in die Europäische Union spielen könne, vorbereitet. In diesem Zusammenhang sei das zentrale Problem die Ausarbeitung eines geeigneten Kooperationsmechanismus zwischen der Regierung und dem Parlament. Die beste Lösung stellte für Cichocki das im vorigen Beitrag erläuterte österreichische Beispiel dar. Allerdings sei dessen Umsetzung in Polen praktisch unmöglich. Als eine realistischere Lösung schlug er den Erlass einer Minimalvorschrift in der Verfassung vor. Diese solle die Stellungnahme des Parlaments zu EU-Fragen sowie die Verpflichtung der Regierung zur Übermittlung von Gesetzgebungsentwürfen der Europäischen Union vorsehen.

Kein optimales Verfahren zur Beteiligung der nationalen Parlamente vorhanden

In ihrem Kommentar stimmte *Ana Fraga* mit der Einschätzung Cichockis überein, es gebe kein optimales Verfahren zur Beteiligung nationaler Parlamente an Fragen der Europäischen Union. Diese Beurteilung könne auch auf die drei Musterbeispiele der Europäischen Union Österreich, Finnland und Schweden bezogen

werden. Theoretisch gebe es vielleicht eine optimale Lösung, allerdings könne diese niemals praktisch angewandt werden. So zeigten beispielsweise die in den drei Fallstudien aufgezeigten Kontrollrechte, dass bindende Stellungnahmen am Ende nicht als verbindliche Handlungsanweisungen verstanden würden. Mit Blick auf den Europäischen Konvent erklärte *Fraga*, dass es eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen in den Protokollen zur Subsidiarität und zu den nationalen Parlamenten gebe. Die wirklich wichtige Empfehlung hierbei sei die Möglichkeit der nationalen Parlamente, den EuGH anrufen zu können. Einer zweiten Kammer im Europäischen Parlament, die sich aus den nationalen Parlamenten zusammensetzt, räumte sie keine Realisierungschancen ein. Das „Alltagsinteresse“ der nationalen Parlamentsabgeordneten an Europa sei eher als gering einzuschätzen; es sei unmöglich, das ganze Parlament für europäische Angelegenheiten zu motivieren.

Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten

In ihren Vorträgen gingen *Thomas Grunert* und *Peter Juul Larsen* der Frage nach, wie die Konferenz der EU-Ausschüsse (Conference des organes spécialisés dans les affaires communautaires – COSAC) zu reformieren wäre und ob das Europäische Parlament die Forderungen der nationalen Parlamente nach mehr Beteiligung in das europäische System integrieren wolle. Wenn sich die nationalen Parlamente der Forderung nach einer verstärkten parlamentarischen Kontrolle des Rates anschließen, würde das Europäische Parlament sie unterstützen. Allerdings, so *Grunert*, gebe es innerhalb des Europäischen Parlaments die Tendenz, sich beispielsweise einer direkten Beteiligung der nationalen Parlamente im Gesetzgebungsverfahren zu widersetzen. Mit einem kurzen Überblick über die Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten verdeutlichte *Grunert*, dass die nationalen Parlamente erst in der Mitte der 1990er Jahre auf das Europäische Parlament aufmerksam wurden. Das Bestreben des Europäischen Parlaments sei es allerdings immer gewesen, gute Beziehungen zu den nationalen

Parlamenten aufzubauen und diese zu ergänzen. Seit dem Konvent gebe es eine neue Dimension im Beziehungsgeflecht der Parlamente. Diese wollten nun mehr über die jeweiligen Bedingungen, Vorschriften und Praktiken ihrer Arbeit kennen lernen. Was weniger im Konvent diskutiert würde, sei dagegen die Reform der COSAC. In diesem Zusammenhang erklärte Grunert die dänischen Reformvorschläge, die beabsichtigten, die COSAC mit einem ständigen Führungsgremium, einem ständigen Sekretariat, mehreren Ausschüssen und einem neuen Namen wie beispielsweise „Parlamentsforum“ auszustatten. Letzteres lehne das Europäische Parlament aus Angst vor einem zweiten Parlament auf europäischer Ebene allerdings ab. Weiterhin erwähnte Grunert die Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Subsidiarität“ im Konvent. Diese habe vorgeschlagen, ein Frühwarnsystem einzurichten und es den nationalen Parlamenten zu ermöglichen, die Europäische Kommission zu einer Revision eines Gesetzesvorschlages zu verpflichten, wenn ein Drittel ihrer Mitglieder dies als notwendig erachtete. Allerdings sei die entscheidende Frage, wohin solch ein Instrument führe. Schließlich erläuterte Grunert die verschiedenen Ansichten der nationalen Parlamente zur Reformdiskussion. Hierbei hätten sich drei Gruppen gebildet. Die erste Gruppe setze sich aus dem französischen, dem britischen und dem schwedischen Parlament zusammen. Diese befürworteten eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente. Deutschland, Italien, die BENELUX-Länder und Österreich hingegen hielten das derzeitige System für gut und strebten keine wesentliche Verbesserung an. Schließlich vertrete eine dritte Gruppe mit Finnland, Griechenland und Irland eine Zwischenposition der beiden vorgenannten Gruppen. Eine Einschätzung über das mögliche Ausmaß, in dem die nationalen Parlamente auf europäischer Ebene beteiligt werden könnten, sei verfrüht. Zu befürchten seien jedoch eher negative Veränderungen in Richtung einer Zunahme an Entscheidungsblockaden, da die nationalen Interessen in Zukunft viel stärker mit einbezogen werden würden, als dies bisher der Fall war.

Noch vor einem Jahr hätte er behauptet, so Larsen, dass die COSAC nicht mehr wichtig sei

und nichts Wertvolles produziere. Auf der COSAC-Tagung in Madrid im Herbst 2002 habe die französische Delegation sogar erklärt, die COSAC sei tot. Seitdem habe es jedoch verschiedene Bemühungen gegeben, um die COSAC wiederzubeleben, beispielsweise durch die dänische Ratspräsidentschaft, die ihre Reformideen in den „Richtlinien des Kopenhagener Parlaments“ dargelegt hat. Dennoch befände sich die COSAC immer noch in einer kritischen Lage und es sei offensichtlich, dass diese Konferenz nicht mehr in der derzeitigen Art und Weise fortfahren könne. Allerdings, betonte Larsen, solle eine Reform der COSAC nicht die Einrichtung neuer Institutionen zur Folge haben. Die Neugestaltung und Reform der COSAC wäre wahrscheinlich einfacher gewesen, wenn der Europäische Konvent nicht stattgefunden hätte. Seit dem Konvent und dem dort artikulierten Willen einer Vielzahl von Akteuren, ein spezifisches nationalparlamentarisches Gremium auf EU-Ebene einzurichten, letztlich also aufgrund der verbreiteten Unkenntnis über die Rolle der COSAC als informelles Beratungsforum der EU-Parlamente, sei die COSAC „nur“ als Nebenprodukt der Konventsreformen anzusehen.

Demokratie als zentrale Maßvariable in der Europäischen Union

Martin Kremer betonte in seinem Kommentar, dass die Demokratie zentraler Punkt in der Europäischen Union sei, so schwierig ihre Umsetzung auch zu erreichen sein möge. In diesem Zusammenhang erklärte er, gebe es in der Europäischen Union ein duales System an parlamentarischer Kontrolle. Zum einen vertrete das Europäische Parlament die Union der Bürger. Zum anderen existiere die Union der Staaten, die sich aus den Regierungen zusammensetze und unter der Kontrolle der nationalen Parlamente stehe. In diesem System müssten das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente eine komplementäre Beziehung zueinander finden und sollten insbesondere den sich in manchen Konventsbeiträgen abzeichnenden institutionellen Kannibalismus vermeiden. Die nationalen Parlamente seien derart zu stärken, dass sie ihre

Regierungen auch wirklich kontrollieren könnten.

Der Konvent als Reformmodell?

Carlos Closa bewertete in seinem Beitrag den Konvent als zukünftiges Modell zur Reform der Europäischen Union. Positiv stellte er hierbei heraus, dass der Konvent die Verfassungspolitik der Union durch die Einführung deliberativer Verfahren stark verbessert habe. Durch diese sei es zu einer effizienteren Suche nach Gemeinsamkeiten und Übereinkünften gekommen als im Rahmen der traditionellen Regierungskonferenzen. Zudem trage der Konvent zu einer Verringerung des traditionellen Demokratiedefizits der Europäischen Union bei. Insbesondere erhöhe er die demokratische Natur ihrer Verfassungspolitik. Allerdings ginge der Konvent eher auf Aspekte der Effizienz, denn auf Aspekte der Demokratie in der Reformpolitik der Union ein. Ein weiterer negativer Aspekt seien demokratische Mängel des Konvents an sich. Dies sei um so bedeutender, da das Ziel des Konvents die Erarbeitung einer Verfassung sei, deren Legitimation durch eine stärkere Teilnahme der Bürger sichergestellt werden sollte. Folglich äußerte Closa einige Zweifel, ob der Konvent als Reformmodell dienen könne.

Optionen einer direkten Demokratie in der Europäischen Union

Im letzten Beitrag der Konferenz befasste sich *Theo Schiller* mit den Optionen direkter Demokratie in der Union. Wünschenswert sei in einem politischen System die politische Gleichheit und eine gleichwertige politische Teilhabe. Doch damit ein politisches System effizient und effektiv funktionieren könne, sei nur ein begrenzter Grad an direkter Demokratie möglich. Selbst in der Schweiz existiere ein Grundgerüst an repräsentativen Einrichtungen. Hinsichtlich der europäischen Institutionen stellte Schiller einen Mangel an demokratischer Politikartikulation fest. Der Grund hierfür sei die Beschränkung des formalen Initiativrechtes für Gesetzesprojekte auf die Europäische Kommission.

Zudem gebe es in der breiten Öffentlichkeit kein klares Bild über Zuständigkeiten, Aufgaben und Möglichkeiten der europäischen Institutionen. Folglich könnten auch keine spezifischen Forderungen und Erwartungen an die europäischen Politikgestalter gestellt, keine Verbindung zum politischen Ergebnis gebildet und schließlich keine spezielle Unterstützung für das politische System der Europäischen Union aufgebaut werden. Die Aufwertung der Bürgerinitiative als ein Instrument der direkten Demokratie könne zu einer Multiplikation der europäischen Kommunikation führen und wesentlich zur Entwicklung einer europäischen politischen Öffentlichkeit beitragen. Die zweite große Aufgabe, die durch das System der direkten Demokratie gewährleistet werden könne, sei die der politischen Kontrolle. Das Instrument hierbei sei das „anfechtende Referendum“. Allerdings gebe es einen Bedarf an mehr Formen der politischen Kontrolle. Der Gesamteindruck der Bürger in den Mitgliedstaaten sei sicherlich nicht der, dass die europäische Politikgestaltung unter ihrer Kontrolle sei. Vielmehr sei ein Gefühl der Machtlosigkeit vorherrschend. In seinem Fazit schlug Schiller vor, dass der Verfassungsvertrag als Ergebnis des Konvents zumindest einige oder auch alle Instrumente der direkten Demokratie enthalten solle. Auf diese Weise habe die zukünftige europäische Verfassung auch eine größere Aussicht, durch die Bürger mittels Referenden für gesetzmäßig erklärt zu werden.

Risiken der direkten Demokratie

Marcus Höreth fragte in seinem Kommentar zur Analyse Schillers nach einer genaueren Definition von Demokratie und Legitimität. Er stellte infrage, dass das von Schiller präsentierte Verfahren der direkten Demokratie wirklich zu einer politischen und sozialen Integration der Bürger führe und behauptete, dass dies eine zu optimistische Sicht darstelle. Zudem könne die direkte Demokratie zu gefährlichen Ergebnissen führen, wenn die Bevölkerung gespalten sei und eine kollektive Identität fehle. Tatsächlich sei die Europäische Union sehr pluralistisch, gespalten und heterogen. Vor dem Hintergrund dieser Bedingungen fragte Höreth, weshalb eine

Minderheit das Ergebnis eines europäischen Referendums ohne Ausgleich akzeptieren sollte und umgekehrt. Höreth vermutete eine massive Einflussnahme durch Interessengruppen im Vorfeld eines Referendums. Ferner spräche gegen eine direkte Demokratie, dass die europäischen Bürger kaum über das Gesamtbild der „EU-Angelegenheiten“ informiert seien. Anzunehmen sei weiter, dass ein beträchtlicher Teil der Bürger gar nicht erst daran interessiert sei, an „Europa“ unmittelbarer als bisher teilzunehmen. Ein Referendum sei daher keine wirkliche Option für eine rechtmäßigere Union. Besser sei es über Lösungen des Problems der Rechenschaft nachzudenken, als über eine direkte Demokratie in einem „imaginierten“ EU-Gebilde. Zur Analyse von Closa merkte er an, dass die deliberative Arbeitsweise innerhalb des Konvents und im Gegensatz zur traditionellen Regierungskonferenz nur so lange anhielte, wie relativ unkontroverse Fragen diskutiert würden.

Fazit

Die Tagung bestätigte den Bedarf an einer weiteren Demokratisierung und verstärkten Rechenschaftspflicht innerhalb der Europäischen Union. In diesem Zusammenhang überprüften die Beteiligten die verschiedenen Lösungsvorschläge, die im Rahmen des derzeitigen Europäischen Konvents unterbreitet wurden. Hinsichtlich der Frage nach einer Stärkung der Mitwirkungsfunktion der Parlamente im europäischen Entscheidungssystem stellten sie zum einen eine durch die Präsidentschaft des Konvents initiierte Konzentration auf die

nationalen Parlamente fest. Zum anderen erwarteten sie keine qualitativ neuartige Erweiterung der Befugnisse des Europäischen Parlaments, für dessen Reform im Rahmen des Konvents keine Arbeitsgruppe eingerichtet wurde. Eher wird davon auszugehen sein, dass die dem Europäischen Parlament zugewandten Reformschritte dem bereits mit der Einheitlichen Europäischen Akte eingeschlagenen Pfad der schrittweisen Vertiefung seiner Politikgestaltungs-, Kontroll- und Kurationsfunktionen folgen werden. Einigkeit bestand darin, dass der Europäische Konvent trotz seiner demokratischen Mängel insbesondere aufgrund seiner deliberativen Arbeitsweise ein besseres Reformmodell als die traditionelle Regierungskonferenz darstellt.

Gerade weil der Konvent auch über die Rolle der nationalen Parlamente im System der Union entscheiden soll, sind die bereits vorhandenen Kooperationsgremien der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments besonders herausgefordert, um vor der Regierungskonferenz sachlich überzeugende Argumente und konsistente Verfassungstextelemente vorzulegen, von der die Staats- und Regierungschefs nur noch zu gefährlich hohen Kosten abweichen können. Zahlreiche Beiträge der Konferenz wiesen darauf hin, dass das Erfolgskonzept der europäischen Integration unter anderem gerade darin bestehe, vorhandene Strukturen und Institutionen schrittweise zu modernisieren und neuartigen Rahmenbedingungen anzupassen. Insofern wird auch die künftige Europäische Union ihre Legitimationsquellen sowohl aus dem Europäischen Parlament als auch aus den Staaten beziehen.

Anmerkungen

1. Vgl. Raunio, Tapio: The parliament of Finland: A Model Case for Effective Scrutiny?, in: Maurer, Andreas Wessels, Wolfgang

(Hrsg.): National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?, Baden Baden 2001, S. 181-185.

Silvia Uplegger, Wissenschaftliche Projektmitarbeiterin „CONVEU – 30: From the Convention to the IGC“, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Vorankündigung:

Regulation and Supervision of Financial Markets and Institutions in the EU

Gemeinsame Konferenz des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)
und des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI)
Mannheim, den 10./11. Juli 2003

Das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) veranstaltet am 10. und 11. Juli in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration (AEI) eine zweitägige Konferenz zu Themen der Regulierung und Aufsicht von Finanzmärkten und -institutionen in der Europäischen Union (EU). Die Konferenz wird unterstützt durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) innerhalb des DFG-Rahmenprogramms „Regieren in der EU“.

Die europäische Finanzmarktaufsicht steht vor einer grundlegenden Neuordnung. Auf nationaler Ebene haben erst kürzlich Länder wie Großbritannien, Deutschland und Österreich ihre spezialisierten Behörden für die Banken-, Versicherungs- und Wertpapieraufsicht durch Allfinanzaufseher ersetzt. Auf europäischer Ebene macht die zunehmende Integration der Finanzmärkte in der EU – nicht erst seit der Einführung des Euro – eine Anpassung der Aufsichtsstrukturen erforderlich. Eine erhöhte Verflechtung der europäischen Banken hat unter Umständen einen Anstieg des unionsweiten Systemrisikos zur Folge. Das nach wie vor national ausgerichtete Aufsichtssystem reicht deshalb vielleicht nicht mehr aus, Finanzmarktstabilität zu sichern. In diesem Zusammenhang stellen sich unter anderem die folgenden Fragen: Besteht die Notwendigkeit einer Aufsichtsstruktur auf europäischer Ebene? Wenn ja, wie sollte diese Struktur aussehen? Welche Rolle sollte der Europäischen Zentralbank zukommen?

Diese Themen werden von bekannten Wissenschaftlern, Politikern, Zentralbankern und Praktikern aus der Finanzindustrie diskutiert. Die Konferenzsprache ist Englisch.

Vorläufiges Programm:

Welcome and Introduction

Wolfgang FRANZ (President) and
Martin SCHÜLER, ZEW, Mannheim

Session 1:

Systemic Risk and Financial Stability

Martin HELWIG, University of Mannheim

Towards a New Early Warning System of Financial Crises

Marcel FRATZSCHER, European Central
Bank, Frankfurt

Matthieu BUSSIÈRE, European University
Institute, Florenz

Session 2:

Systemic Risk and Financial Stability

The Structure, Scope, and Independence of Banking Supervision – Issues and International Evidence

Daniel NOLLE, Office of the Comptroller of
the Currency, Washington D.C.

Competition and Financial Stability

Elena CARLETTI, University of Mannheim

Systemic Risk in European Banking – Evidence from Bivariate GARCH Models

Michael SCHRÖDER, ZEW, Mannheim
Martin SCHÜLER, ZEW, Mannheim

Session 3:

**Costs of Financial Regulation and
Costs of not Regulating**

*Resolution of Banking Crisis: Theory and
Evidence*

Glen HOGGART, Bank of England, London

The Costs of Financial Regulation

Clive BRIAULT, Financial Services Authority,
London

Session 4:

Central Bank Involvement in Supervision

To be announced

Edgar MEISTER, Deutsche Bundesbank,
Frankfurt

Session 5:

**The Political Economy of Financial
Regulation**

*Banking Regulation: the Importance of National
Context*

Andreas BUSCH, University of Oxford

A Stiglerian View on Banking Supervision

Friedrich HEINEMANN, ZEW, Mannheim

Martin SCHÜLER, ZEW,

Mannheim

Session 6:

**Implementation and Consequences of
Basle II**

*Finalising Basle II - The Way from the Third
Consultative Paper to Basle II Implementation*

Katja PLUTO, Deutsche Bundesbank, Frankfurt

Evaluating the Impact of Current Proposals

Gregor TAISTRA, Kreditanstalt für Wiederaufbau,
Frankfurt

Für nähere Informationen wenden Sie sich bitte an:

Martin Schüler

ZEW

Postfach 103443 · D-68034 Mannheim

E-mail: schueler@zew.de

Oder besuchen Sie die Webseite www.zew.de/supervision

Session 7:

EU Enlargement and Supervision

*Implementation of the EU Banking Prudential
Standards in Poland. State of Art and
Challenges*

Krzysztof MARKOWSKI, National Bank
Poland, Warschau

*Supervision and Regulation of the Slovenian
Financial Sector*

Neven BORAK, Securities Market Agency of
Slovenia, Ljubljana

Session 8:

**Integrated Financial Supervision / Cross-Sector
Issues of Supervision**

*Integration across sectors and borders - the Nordic
experience*

Karl-Olof HAMMARKVIST, Stockholm
School of Economics

To be announced

Andreas GRÜNBIHLER, Finanzmarktaufsicht,
Wien

Session 9:

**Institutional Design of Supervisory Agencies
in the EU**

*The Lamfalussy framework: a view from the
inside*

Norbert WALTER, Deutsche Bank, Frankfurt

*The Lamfalussy Model from the Perspective of
the European Parliament*

Alexander RADWAN, Member of the European
Parliament, Straßburg