

EINE VERFASSUNG FÜR EUROPA?

ZUR VERFASSUNGSDEBATTE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

VOM NOVEMBER 1999 BIS APRIL 2003

Diplomarbeit

ZUR ERLANGUNG DES AKADEMISCHEN GRADES

MAGISTRA DER PHILOSOPHIE

(MAG^A. PHIL.)

AN DER FAKULTÄT FÜR HUMAN- UND SOZIALWISSENSCHAFTEN

DER UNIVERSITÄT WIEN

EINGEREICHT VON

MARIA DUFTNER

STUDIENRICHTUNG: POLITIKWISSENSCHAFT

Betreuer: Univ.Prof. Dr. Heinrich Neisser

www.duftner.com

Wien, April 2003

DANKSAGUNG

Danken möchte ich Univ.Prof. Dr. Heinrich Neisser für die Betreuung meiner Diplomarbeit sowie für die Möglichkeit sehr selbständig arbeiten zu können. Hilfreich waren mir außerdem die von Prof. Neisser zur Verfügung gestellten Unterlagen und die Gespräche über die laufende Verfassungsdiskussion.

Darüber hinaus gilt der Dank meiner Familie, speziell meiner Mutter, die es mir möglich gemacht hat, mich auf mein Studium und das Verfassen meiner Diplomarbeit zu konzentrieren. Außerdem meinen Freunden Chris, Elmar und besonders Sigrid, die meine Launen ertragen, mich immer wieder in meinen Absichten unterstützt und an meine Fähigkeiten geglaubt haben.

INHALTSVERZEICHNIS

DANKSAGUNG	2
INHALTSVERZEICHNIS	3
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	7
I. EINLEITUNG	9
II. ÜBER DIE VERFASSUNG	12
1. Die Ursprünge.....	12
1.1 <i>Antikes Verfassungsverständnis</i>	12
1.2 <i>Römisches Normensystem</i>	13
1.3 <i>Übergang zur Neuzeit</i>	13
1.4 <i>Beginn des liberalen Konstitutionalismus</i>	13
1.5 <i>Liberaler Konstitutionalismus</i>	14
2. Zum Begriff der Verfassung	18
2.1 <i>Verfassung im formellen Sinn</i>	18
2.2 <i>Verfassung im materiellen Sinn</i>	18
2.3 <i>Die Beziehung von „Staat“ und „Verfassung“</i>	19
3. Funktion der Verfassung.....	20
4. Die Verfassungsgebung	22
III. EUROPÄISCHE UNION	23
1. Das politische System	23
2. Die drei Säulen	24
2.1 <i>Amsterdam</i>	26
2.2 <i>Nizza</i>	27
3. Die Organe.....	30
3.1 <i>Die Europäische Kommission</i>	30
3.2 <i>Der Rat der Europäischen Union</i>	34
3.3 <i>Der Europäische Rat</i>	36
3.4 <i>Das Europäisches Parlament</i>	37
3.5 <i>Der Europäische Gerichtshof</i>	39
3.6 <i>Weitere Institutionen</i>	40
4. Das Wesen der Union.....	41
4.1 <i>Europäische Mehrebenen</i>	41
4.2 <i>Intergouvernemental vs. Supranational</i>	44
4.3 <i>Deutschfranzösische Achse</i>	46
IV. DIE RECHTSORDNUNG DER EU	48
1. Das Primärrecht	48
1.1 <i>Das Primärrecht - eine europäische Verfassung?</i>	49
1.2 <i>Verfassungsrechtliche Elemente</i>	50

2.	Das Sekundärrecht	54
3.	Die Verfassungstraditionen ausgewählter Mitgliedstaaten	56
3.1	<i>Bundesrepublik Deutschland</i>	56
3.2	<i>Französische Republik</i>	59
3.3	<i>Großbritannien</i>	63
V.	WARUM EINE VERFASSUNG FÜR EUROPA?	68
VI.	DIE VERFASSUNGSDISKUSSION	74
1.	Einleitung	74
2.	Die Diskussionspunkte	76
2.1	<i>Demokratische Legitimation</i>	76
2.1.1	Vereinfachung der Verträge	76
2.1.2	Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems	77
2.1.3	Stellung der Grundrechte	78
2.1.4	Subsidiarität	79
2.2	<i>Macht- und Kompetenzverteilung</i>	79
2.2.1	Vertikale Gewaltenteilung	79
2.2.2	Horizontale Gewaltenteilung	81
2.2.3	Verfahren	83
2.3	<i>Gemeinsame Ziele</i>	84
2.4	<i>Vertragsrevision</i>	85
3.	Die Diskussionsbeiträge	85
3.1	<i>Deutschland</i>	86
3.1.1	Demokratische Legitimation	86
3.1.1.1	Vereinfachung der Verträge	86
3.1.1.2	Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems	87
3.1.1.3	Stellung der Grundrechte	89
3.1.1.4	Subsidiarität	89
3.1.2	Macht- und Kompetenzverteilung	90
3.1.2.1	Vertikale Gewaltenteilung	90
3.1.2.2	Horizontale Gewaltenteilung	92
3.1.2.3	Verfahren	93
3.1.3	Gemeinsame Ziele	94
3.1.4	Vertragsrevision	94
3.1.5	Konklusion	94
3.2	<i>Frankreich</i>	96
3.2.1	Demokratische Legitimation	97
3.2.1.1	Vereinfachung der Verträge	98
3.2.1.2	Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems	98
3.2.1.3	Stellung der Grundrechte	100
3.2.1.4	Subsidiarität	100
3.2.2	Macht- und Kompetenzverteilung	100

3.2.2.1	Vertikale Gewaltenteilung	100
3.2.2.2	Horizontale Gewaltenteilung	101
3.2.2.3	Verfahren	103
3.2.3	Gemeinsame Ziele	103
3.2.4	Änderungsverfahren	103
3.2.5	Konklusion	103
3.3	<i>Großbritannien</i>	105
3.3.1	Demokratische Legitimation	105
3.3.1.1	Vereinfachung der Verträge	106
3.3.1.2	Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems	107
3.3.1.3	Stellung der Grundrechte	107
3.3.1.4	Subsidiarität	108
3.3.2	Macht- und Kompetenzverteilung	108
3.3.2.1	Vertikale Gewaltenteilung	108
3.3.2.2	Horizontale Gewaltenteilung	109
3.3.2.3	Verfahren	109
3.3.3	Gemeinsame Ziele	109
3.3.4	Vertragsrevision	110
3.3.5	Konklusion	110
3.4	<i>Gemeinsame Beiträge von Deutschland und Frankreich</i>	111
3.4.1	Demokratische Legitimation	111
3.4.1.1	Vereinfachung der Verträge	111
3.4.1.2	Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems	112
3.4.1.3	Stellung der Grundrechte	112
3.4.1.4	Subsidiarität	112
3.4.2	Macht- und Kompetenzverteilung	113
3.4.2.1	Vertikale Gewaltenteilung	113
3.4.2.2	Horizontale Gewaltenteilung	113
3.4.2.3	Verfahren	115
3.4.3	Gemeinsame Ziele	115
3.4.4	Vertragsrevision	115
3.4.5	Konklusion	115
3.5	<i>Europäisches Parlament</i>	116
3.5.1	Macht- und Kompetenzverteilung	117
3.5.1.1	Vertikale Gewaltenteilung	117
3.5.1.2	Horizontale Gewaltenteilung	118
3.5.1.3	Verfahren	118
3.5.2	Gemeinsame Ziele	119
3.5.3	Vertragsrevision	119
3.5.4	Konklusion	119
3.6	<i>Europäische Kommission</i>	119
3.6.1	Demokratische Legitimation	119

3.6.1.1	Vereinfachung der Verträge	120
3.6.1.2	Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems	120
3.6.1.3	Stellung der Grundrechte.....	121
3.6.1.4	Subsidiarität	121
3.6.2	Macht- und Kompetenzverteilung	121
3.6.2.1	Vertikale Gewaltenteilung	121
3.6.2.2	Horizontale Gewaltenteilung	123
3.6.2.3	Verfahren	123
3.6.3	Gemeinsame Ziele	123
3.6.4	Vertragsrevision.....	124
3.6.5	Konklusion	124
3.7	<i>Europäischer Konvent</i>	125
3.7.1	Demokratische Legitimation	125
3.7.1.1	Vereinfachung der Verträge	125
3.7.1.2	Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems	125
3.7.1.3	Stellung der Grundrechte.....	126
3.7.1.4	Subsidiarität	127
3.7.2	Macht- und Kompetenzverteilung	127
3.7.2.1	Vertikale Gewaltenteilung	128
3.7.2.2	Horizontale Gewaltenteilung	130
3.7.2.3	Verfahren.....	132
3.7.3	Gemeinsame Ziele	132
3.7.4	Vertragsrevision.....	133
3.7.5	Konklusion	133
VII.	AUSBLICK.....	136
VIII.	QUELLEN.....	145
1.	Literatur	145
2.	Dokumente	152

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Art	Artikel
Abs	Absatz
AdR	Ausschuss der Regionen
BSP	Bruttosozialprodukt
BverfG	Bundesverfassungsgericht (D)
COREPER	Comité des Représentants Permanents
COSAC	Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires
ECOFIN	Rat der Wirtschafts- und FinanzministerInnen
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag zur Gründung der EGKS
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUROJUST	Europäische Stelle für justitielle Zusammenarbeit
EUROPOL	Europäisches Polizeiamt
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
EZB	Europäische Zentralbank
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GD	Generaldirektion(en)
GG	Bonner Grundgesetz (D)
idF	in der Fassung
MEP(s)	Mitglied(er) des Europäischen Parlaments
MEPs	Members of European Parliament
MS	Mitgliedstaat(en)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
PJZS	Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in Strafsachen
QMV	Quality majority voting

RL	Richtlinie(n)
Rs	Rechtssache
UN	United Nations
UNESCO	UN Educational, Scientific and Cultural Organization
USA	United States of America
v.u.Z.	vor unserer Zeitrechnung
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	World Trade Organization
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion

I. EINLEITUNG

Europa zu einigen und den BürgerInnen ein Leben in Frieden und Wohlstand zu ermöglichen, war eines der ehrgeizigsten Nachkriegsziele die es gab. Dieser politische Prozess ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Damit die Integration auch dann noch dynamisch fortschreiten kann, wurde den europäischen Spitzen klar, dass sich Europa eine neue stabile Grundordnung geben muss, um künftige Verhandlungsdebakel wie in Nizza zu vermeiden. Die Gefahr besteht, dass die Europäische Union mit der jetzigen Struktur und einer Mitgliedszahl von bis zu 30 ineffektiv und intransparent handeln würde. Arbeitet die Union ineffektiv steigt die Unzufriedenheit der BürgerInnen noch weiter an. Da es um die demokratische Legitimation der Union schon schlecht bestellt ist würde es katastrophale Folgen haben, wenn jene der Outputs auch wegfallen würde. Das europäische Einigungswerk könnte zum Scheitern verurteilt sein.

Es gilt also die Europäische Union effektiver, transparenter und demokratischer zu gestalten. So lautete zumindest die Devise der politischen Elite Europas. Doch wie soll dies geschehen? Immer wieder stand der Vorschlag im Raum, Europa bräuchte eine Verfassung. Durch sie könnten diese drei Forderungen zumindest in Ansätzen erfüllt werden. Aber gerade von juristischer Seite war stets zu hören, Europa könne keine Verfassung haben, da dies eine Staatswerdung impliziere und die Union freilich kein Staat sein könne, da die Kriterien eines Staatsvolkes, eines Staatsgebietes und einer Staatsgewalt nicht eindeutig erfüllt werden. Besonders jener des Staatsvolkes könne die Union nicht gerecht werden.

Schließlich wurde ein europaweiter Diskussionsprozess über die Zukunft der Europäischen Union ins Leben gerufen. Begonnen wurde dieser von europäischen Spitzenpolitikern, die Vorschläge unterbreiteten und auch gemeinsame Positionen erarbeiteten. Das Europäische Parlament und die Kommission beteiligten sich ebenfalls an der Debatte. In Folge der unzähligen Beiträge kam die Forderung auf, diesen Diskussionsprozess zu institutionalisieren. Dies geschah in Form eines Konvents über die Zukunft der Europäischen Union. Dieser trägt den Beinamen „Verfassungskonvent“.

Es stellt sich nun die Frage, ob sich Europa eine politische und rechtliche Grundordnung geben wird? Weniger Bedeutung wird dabei dem Begriff dieser Grundordnung beigemessen, dennoch muss auch diese Frage geklärt werden. Inwiefern wird es also eine Grundordnung für die EU geben und wie wird diese aussehen? Welche Struktur wird sie haben und inwieweit wird sie den geforderten Eigenschaften entsprechen? Welche Interessen haben sich während des Diskussionsprozesses durchsetzen können und welche nicht? Diese Fragen sollen nun im Folgenden erörtert werden. Dabei richtet sich das Augenmerk auf die institutionelle, inhaltliche und prozessuale Seite der Politik. Die Diskussion über eine europäische Verfassung wird als ein politischer Prozess verstanden, der schließlich

im Rahmen des Konvents institutionalisiert wurde. Dieser Prozess wird im Ablauf beschrieben und analysiert. Wobei der Untersuchungszeitraum im November 1999 beginnt und mit ersten April 2003 endet.

Im ersten, allgemeinen Teil der Diplomarbeit wird ein Überblick über die Verfassung an und für sich gegeben. Einerseits wird die historische Entstehung der Verfassung kurz beschrieben, andererseits der Verfassungsbegriff erläutert und auf die Funktion der Verfassung samt Verfassungsgebung eingegangen. Als Quellen für das erste Kapitel dienten vor allem die alten klassischen Werke von Aristoteles bis Tocqueville und Literatur über den Verfassungsbegriff. Wobei hier weniger die juristische, sondern vielmehr die politische Bedeutung von Verfassung hervorgehoben wird.

Im dritten Kapitel wird das politische System der Europäischen Union beschrieben. Es werden die Säulenstruktur und die Funktionsweise sowie die Bedeutung der einzelnen Organe erklärt. Anschließend wird noch auf das Wesen der Europäischen Union eingegangen. Im vierten Kapitel wird die Rechtsordnung der Union samt Verfassungstraditionen ausgewählter Mitgliedstaaten beschrieben. Für diese beiden Kapitel wurde wiederum Literatur über die Europäische Union und ihr Rechtssystem wie die eigentlichen Verträge herangezogen. Betreffend aktueller Ereignisse wurden zusätzlich Presseberichte verwendet.

Im zweiten, speziellen Teil wird in Kapitel fünf die Frage diskutiert, warum Europa überhaupt eine Verfassung bzw. eine rechtliche wie politische Grundordnung braucht. Diese Erläuterungen erfolgten primär unter normativen Gesichtspunkten. Im sechsten Kapitel, dem eigentlichen Hauptteil der Arbeit wird schließlich die Verfassungsdiskussion beschrieben und ein Analyseraster für die Diskussionsbeiträge erstellt sowie erläutert.

Anhand der Diskussionsbeiträge, die primär über das Internet und über Presseberichte bezogen wurden, konnten gewisse Diskussionspunkte herausgefiltert werden, die bestimmte Themenbereiche abdecken. Diese wurden im ersten Abschnitt der Analyse erklärt und beschrieben. Im zweiten Abschnitt wurden schließlich die Diskussionsbeiträge nach Beteiligten sortiert und jeder einzelne Beitrag wurde anhand der erläuterten Diskussionspunkte gelesen und analysiert. Gewissermaßen wurde über jeden Beitrag dieser Raster gelegt, damit klar werden kann, welche Positionen die jeweiligen Diskutanten einnehmen. Am Ende wurde versucht eine klare Position des jeweiligen Landes oder der jeweiligen Institution zu erkennen und gefragt, warum gerade diese Ansicht vertreten wird und inwieweit sie sich durchsetzen kann.

Leider konnte nicht auf jeden Mitgliedstaat und jede Institution eingegangen werden, da dies den Rahmen der Arbeit gesprengt hätte. So konnten nur die Beiträge der drei mächtigsten Mitgliedstaaten, nämlich Deutschland, Frankreich und Großbritannien beschrieben werden. Da besonders die deutschfranzösische Zusammenarbeit in der europäischen Integration eine ausschlaggebende Rolle spielte und spielt wurden gemeinsame Positionen über die Zukunft der EU auch analysiert. Im Anschluss wurden noch Beiträge des Europäischen Parlaments, der Kommission und schließlich des Konvents anhand des Rasters beschrieben und erläutert. Natürlich kann aufgrund der unzähligen Beiträge kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden. Dennoch soll diese Arbeit einen guten Überblick über die Debatte und der einzelnen vorgebrachten Standpunkte bieten. Es wurden jene Beiträge ausgewählt, die repräsentativ für den Diskussionsbeteiligten sind und eine allgemein gültige Aussage zulassen.

Im siebten Kapitel wird schließlich ein Ausblick auf die künftige Entwicklung der Debatte gegeben sowie deren wahrscheinliches Endergebnis. Hier soll vor allem geklärt werden, ob es eine Verfassung geben wird, wie diese bezeichnet wird und welche Struktur sie aufweisen wird. Dabei wurde geprüft, welche Interessen sich im Zuge des Diskussionsprozesses am besten durchgesetzt haben.

II. ÜBER DIE VERFASSUNG

*„Denn das Recht bedeutet die Ordnung
der bürgerlichen Gemeinschaft;
das Recht aber scheint Entscheidung
über das Gerechte.“
Aristoteles¹*

1. Die Ursprünge

Mit der (Selbst-)Organisation von Menschen in politischen Gemeinwesen geht unweigerlich die Frage nach einer (ge-)rechten Grundordnung einher, zumal hier Regelungen und Entscheidungen hergestellt und durchgesetzt werden, die für jedes Mitglied verbindlich sind. Bereits im 18. Jahrhundert v.u.Z.² wurden solche Regelungen in Stein gemeißelt. Dieser sogenannte Kodex ist nach seinem Schöpfer, dem babylonischen König Hammurabi benannt und ist die älteste, vollständig überlieferte Sammlung von Gesetzen. Sie enthält formale Vorschriften für Gerichtsverhandlungen, Eigentumsrechte, Familienrecht u.a., deren Ursprung als göttlich galt.³

1.1 Antikes Verfassungsverständnis

Die Ordnung der griechischen Polis wurde nach wie vor als göttlich gegeben angesehen. Bis ca. 500 v.u.Z. bestimmte die Eumonie, die „Wohlordnung“, gesellschaftliche, politische wie wirtschaftliche Strukturen der Gemeinschaft.⁴ Zu Beginn des 5. Jahrhunderts v.u.Z. wandelte sich die „Wohlordnung“ zu einer „Gleichheitsordnung“ (Isonomie), in der zunehmend auf eine Aktivbürgerschaft gesetzt wurde.⁵ Diese Entwicklung ebnete den Weg für die Frage nach der besten Ordnung bzw. der besten Verfassung⁶ für ein politisches Gemeinwesen.

Bedeutend für das neuzeitliche Verfassungsverständnis ist die aristotelische Verfassungslehre. Er begreift dabei die Gemeinschaft der Bürger⁷ als ein Ganzes⁸, wobei die einzelnen Bürger unter anderem durch die Teilhabe an der Herrschaft und an richterlichen Entscheidungen bestimmt werden.⁹ Verfassung bezeichnet ferner die Ordnung des Staates bezüglich seiner Ämter, *„auf welche Weise sie zugeteilt sind, was die Entscheidungsinstanz über die Verfassung ausmacht und was das Ziel einer jeden Gemeinschaft ist.“*¹⁰ Nach Aristoteles gibt es von jeder Verfassung drei Elemente, nämlich eines über gemein-

¹ Aristoteles (1989): 1253a 35.

² Vgl. Teubert (2000).

³ Vgl. Zumbach (2000): 6.

⁴ Vgl. Mohnhaupt (1995): 5/6.

⁵ Vgl. Mohnhaupt (1995): 6.

⁶ Vgl. Vorländer (1999): 21.

⁷ Aristoteles betont die Notwendigkeit, zu definieren, wer ein Bürger ist und wer nicht [vgl. Aristoteles (1989): 1275a 1f].

⁸ Vgl. Aristoteles (1989): 1274b 35f.

⁹ Vgl. Aristoteles (1989): 1275a 20.

¹⁰ Aristoteles (1989): 1289a 15.

samen Angelegenheiten beratendes, eines über die Ämter und ein richterliches.¹¹ Überdies sind einfache Gesetze getrennt von der Verfassung zu betrachten.¹²

1.2 Römisches Normensystem

Die römische Republik baute auf dem griechischen Verfassungsverständnis auf¹³, es bildete sich ein durch Tradition gewachsenes Normensystem¹⁴ heraus. Dieses beinhaltete Regeln des öffentlichen Lebens, Grundsätze über Staatsorgane, deren Kompetenzen, sowie die Regeln ihres Handelns und die Ämterordnung.¹⁵ Bei Cicero hatte die Verfassung vier Elemente: Autorität durch Tradition und Bewährung, Machtausgleich durch gesellschaftliche und staatsorganisatorische Kräfte, freiheitsbewahrende Funktion und dauerhafte Beständigkeit.¹⁶ Hier wurde ebenfalls zwischen Verfassung und einfachen Gesetzen unterschieden, womit eine angehende Hierarchisierung des Rechts zu erkennen ist.¹⁷

Im Grunde ebneten die griechischen wie römischen Vorstellungen von einer gesellschaftlichen Grundordnung den Weg für die Entwicklung des materiellen Verfassungsbegriffs, wie er heute verwendet wird.

1.3 Übergang zur Neuzeit

Die Weiterentwicklung des Verfassungsbegriffs erfolgte im Mittelalter eher zaghaft, ihren Höhepunkt erfuhr sie erst zur Schwelle der Neuzeit. Erste Ansätze eines formellen Verfassungsverständnisses liegen in der zunehmenden Verschriftlichung von Vereinbarungen. Eine besondere Stellung nimmt hierbei die 1215 verfasste „Magna Charta“ ein, durch sie wurden grundlegende Rechte, Freiheiten und Privilegien gewisser Stände abgesichert.¹⁸

Das „Verfassen“ von Recht diente einerseits zur Herstellung von Sicherheit und Klarheit für die Stadt und seine BürgerInnen, andererseits haftete ihm die Eigenschaft des Ordens und Gestaltens¹⁹ der politischen Gemeinschaft an.

1.4 Beginn des liberalen Konstitutionalismus

Die Idee der Herstellung von Sicherheit und Frieden in der Gesellschaft wurde von den beiden Vertragstheoretikern Hobbes und Locke weiter verfolgt. Um sich von den ständi-

¹¹ Vgl. Aristoteles (1989): 1297b 40/1298a 1.

¹² Vgl. Aristoteles (1989): 1289a 15.

¹³ Vgl. Mohnhaupt (1995): 10.

¹⁴ Vgl. Dickstein (1998): 12.

¹⁵ Vgl. Vorländer (1999): 28.

¹⁶ Vgl. Mohnhaupt (1995): 12.

¹⁷ Vgl. Dickstein (1995): 12.

¹⁸ Vgl. Vorländer (1999): 32.

¹⁹ Vgl. Mohnhaupt (1995): 24.

gen Bedrohungen im Naturzustand zu befreien, wird durch eine vertragliche Übereinkunft der Staat bzw. das politische Gemeinwesen begründet.

Bei Hobbes werden alle staatlichen Befugnisse durch den Vertrag dem Leviathan übertragen und in einer Person vereinigt²⁰. Ist der Souverän nicht mehr in der Lage die BürgerInnen zu schützen, so können sie sich durch Berufung auf das natürliche Recht des Selbstschutzes aus der Verpflichtung lösen²¹.

Für Locke ist der Mensch zur Gemeinschaft geboren²². Durch ein freiwilliges, wechselseitiges Übereinkommen löst sich der Mensch aus dem Naturzustand und tritt in eine Gemeinschaft ein, die einen politischen Körper²³ unter einer höchsten Regierung²⁴ und einem eigenen Gerichtswesen²⁵ bildet. Die legislative Gewalt wird einer kollektiven Körperschaft übertragen. Die Gesetze, denen sich alle unterwerfen²⁶ und die durch die Mehrheit beschlossen werden²⁷, haben das öffentliche Wohl zu fördern²⁸. Neben dieser Förderung ist das oberste Ziel der Gemeinschaft, die Sicherung des individuellen Eigentums und des allgemeinen Friedens²⁹.

Anders als Hobbes, war Locke nicht bereit die staatliche Macht in eine einzige Hand zu legen. Es gilt die legislative von der exekutiven Gewalt zu trennen³⁰. Wobei der legislativen Gewalt alle übrigen untergeordnet sind, ihr wurde die Macht nur vorübergehend verliehen und das Volk hat das Recht, die Legislative abzurufen oder zu ändern³¹.

Die Idee der freiwilligen vertraglichen Übereinkunft von Individuen, die angreifbare Freiheit des Naturzustandes zugunsten gesicherter Rechte einer politischen Gemeinschaft aufzugeben, ist der bedeutendste Grundgedanke einer Verfassung. Dabei wird langsam die Vorstellung vom göttlichen Recht der Herrscher verdrängt und die Beherrschten selbst zum Souverän bzw. zum Ursprung der Grundordnung.

1.5 Liberaler Konstitutionalismus

Montesquieu nimmt den Gesellschaftsvertrag bereits als Voraussetzung für eine gute Ordnung an. Erst der Gesellschaftszustand ermöglicht Erkenntnis, da nicht mehr die Er-

²⁰ Vgl. Hobbes (1651/1980): 155f.

²¹ Vgl. Hobbes (1651/1980): 197.

²² Vgl. Locke (1690/1974): 59.

²³ Vgl. Locke (1690/1974): 13.

²⁴ Vgl. Locke (1690/1974): 67.

²⁵ Vgl. Locke (1690/1974): 65f.

²⁶ Vgl. Locke (1690/1974): 72.

²⁷ Vgl. Locke (1690/1974): 73.

²⁸ Vgl. Locke (1690/1974): 67.

²⁹ Vgl. Locke (1690/1974): 96.

³⁰ Vgl. Locke (1690/1974): 111.

³¹ Vgl. Locke (1690/1974): 114.

haltung des Seins im Vordergrund steht³². Die gute Ordnung ist dann gegeben, wenn Identität zwischen Regierten und Regierenden besteht³³. Entscheidend hierbei sind vor allem die Wahlgesetze, da sie festlegen wer der Souverän ist, wobei Kompetenzen abzugrenzen und die Größe der Legislativversammlung zu bestimmen sind³⁴. Montesquieu verabschiedet sich somit von der antiken Lehre und schlägt den Weg zu einer Repräsentativverfassung ein³⁵.

Politische Freiheit wird als ein Ziel jeder demokratischen Verfassung angesehen, diese ist jedoch nur dann anzutreffen, wenn jeder Macht im Staat eine andere gegenübergestellt wird, so kann Missbrauch verhindert werden³⁶. Die öffentlichen Gewalten sollen dabei in Legislative, Exekutive und Judikative aufgeteilt werden und sich gegenseitig in Balance halten, so kann Willkür Einhalt geboten, Sicherheit hergestellt und Freiheit gewährleistet werden³⁷.

Die Legislative soll sich aus zwei Teilen zusammensetzen, die sich durch ein wechselseitiges Verhinderungsrecht gegenseitig Schranken auferlegen.³⁸ Wobei die Exekutive wiederum ein Veto gegenüber Beschlüssen der Legislative einlegen kann, jedoch nicht in ihre laufenden Geschäfte eingreifen darf³⁹. Die Legislative verfügt, gegenüber der ausführenden Gewalt, über Kontrollrechte (Gesetzesausführung, Bestrafung der Minister), bindet sie an die Gesetze und beschließt das Budget⁴⁰. Die Gesetzgebung muss dem Geist der Mäßigung entsprechen, also stets zwischen zwei Extremen entscheiden⁴¹, um etwaige Entartungen der Demokratie zu verhindern⁴².

Durch diese ineinander greifenden Veto- und Kontrollrechte, sowie dem allgemeinen Wahlrecht kommt es zu einem Machtausgleich. Nicht eine isolationistische Gewaltentrennung, sondern vielmehr eine Verteilung und gegenseitige Beschränkung der Mächte führt zu einer Balance, die als Grundlage einer gerechten Ordnung dient.

Obwohl Montesquieu die Auffassung vertrat, Demokratie könne nur in einer kleinen Republik funktionieren⁴³, dienten seine Erläuterungen den Verfassern der Federalist-Artikel als maßgebliche Grundlage⁴⁴. Hamilton, Madison und Jay verteidigten in 85 Artikeln die

³² Vgl. Montesquieu (1748/1994): 100.

³³ Vgl. Montesquieu (1748/1994): 107 u. 187.

³⁴ Vgl. Montesquieu (1748/1994): 107ff.

³⁵ Vgl. Schmidt (2000): 78 u. Montesquieu (1748/1994): 220f.

³⁶ Vgl. Montesquieu (1748/1994): 215.

³⁷ Vgl. Schmidt (2000): 84.

³⁸ Vgl. Montesquieu (1748/1994): 227.

³⁹ Vgl. Montesquieu (1748/1994): 227.

⁴⁰ Vgl. Schmidt (2000): 86

⁴¹ Vgl. Montesquieu (1748/1994): 399.

⁴² Vgl. Montesquieu (1748/1994): 184ff.

⁴³ Vgl. Vorländer (1999): 45.

⁴⁴ Vgl. Hamilton/Madison/Jay (1787-88/1994): 292 und passim.

neue Verfassung der amerikanischen Union, die eine Repräsentativdemokratie für einen großen Bundesstaat vorsah, deren Legislative in zwei Kammern aufgeteilt werden sollte, sowie einer starken Ein-Mann Exekutive und einer unabhängigen Judikative⁴⁵.

Zuallererst plädierten die Autoren für die Einheit der Union.⁴⁶ Sie stellt ihrer Meinung nach die einzige Möglichkeit dar, dauerhaft den Frieden zu sichern, jedem einzelnen Eigentums- und Freiheitsrechte zu garantieren, sowie den Wohlstand und Handel auszuweiten.⁴⁷ Außerdem wird durch die Größe der Union auch eine Vielfalt an Interessen gewährleistet, die es einer bestimmten Gruppe unmöglich machen wird, andere zu unterdrücken⁴⁸.

Es war ihnen stets ein Anliegen, dass einer Macht, eine andere gegenübergestellt wird, um Missbrauch und Willkür möglichst abzuwenden sowie die individuelle Freiheit zu gewährleisten.⁴⁹ Einerseits werden die Regierenden durch Wahlen an eine Kette gelegt und so dem/der BürgerIn ein Kontrollrecht eingeräumt⁵⁰, andererseits werden die Staatsgewalten horizontal wie vertikal aufgeteilt, um sich gegenseitig in Schach zu halten.

Einer starken Bundesregierung stehen die Regierungen und Legislativen der Einzelstaaten gegenüber, denn ohne sie könnte die Union nicht funktionieren, zumal die Existenz der Verfassungsorgane des Bundes von den einzelstaatlichen Legislativen abhängt.⁵¹ Die horizontale Gewaltenteilung erfolgt durch eine Trennung der Legislative, Exekutive und Judikative, wobei die Legislative wiederum in Senat und Repräsentantenhaus aufgeteilt wird. Letzteres soll die Vielfalt der BürgerInneninteressen⁵² und der Senat die Interessen der einzelnen Staaten⁵³ widerspiegeln. Für das Inkrafttreten von Gesetzen ist eine Mehrheit der BürgerInnen, der Staaten⁵⁴ und die Zustimmung des Präsidenten nötig, wobei dieser ein aufschiebendes Veto besitzt⁵⁵. Darüber hinaus hat die Legislative das Recht der Amtsklage, wodurch sie auf Exekutive und Judikative Einfluss ausüben kann, dagegen benötigt der Präsident die Zustimmung des Senats bei Ämterbesetzung, sowie bei Vertragsabschlüssen.⁵⁶ Die Judikative kann in die Tätigkeiten der Legislative und Exekutive durch die Normenkontrolle eingreifen, hingegen wirkt die Exekutive durch das Nominie-

⁴⁵ Vgl. Schmidt (2000): 111.

⁴⁶ Vgl. Hamilton/Madison/Jay (1787-88/1994): 20.

⁴⁷ Vgl. Hamilton/Madison/Jay (1787-88/1994): 20, 278f und passim.

⁴⁸ Vgl. Hamilton/Madison/Jay (1787-88/1994): 57.

⁴⁹ Vgl. Hamilton/Madison/Jay (1787-88/1994): 314 f.

⁵⁰ Vgl. Hamilton/Madison/Jay (1787-88/1994): 314.

⁵¹ Vgl. Hamilton/Madison/Jay (1787-88/1994): 281.

⁵² Vgl. Hamilton/Madison/Jay (1787-88/1994): 341.

⁵³ Jeder Einzelstaat besitzt die gleiche Stimmzahl, unabhängig von der Größe, die Stimmen des Repräsentantenhauses werden dagegen proportional zur Bevölkerungszahl vergeben.

⁵⁴ Vgl. Hamilton/Madison/Jay (1787-88/1994): 375.

⁵⁵ Vgl. Hamilton/Madison/Jay (1787-88/1994): 415f.

⁵⁶ Vgl. Schmidt (2000): 121.

rungsrecht auf die Judikative ein⁵⁷. Schließlich begrenzt sich der Volkssouverän noch durch die Verfassung selbst, sie stellt oberstes Recht dar, dem kein Gesetz widersprechen darf, hierbei fungiert der *Supreme Court* als ihr Hüter.

Die Verfassung der Vereinigten Staaten von 1789 vereint föderale wie nationale Elemente in sich.⁵⁸ Das Regierungssystem besteht aus einer Mischung von verhältnismäßiger und gleicher Repräsentation.⁵⁹ In der US-amerikanischen Verfassung werden erstmals Prinzipien der Demokratie, der Repräsentation, des Föderalismus und des liberalen Konstitutionalismus sowie ab 1791 BürgerInnenrechte vereinigt, um eine (ge-)rechte politische Ordnung herzustellen, den Frieden zu sichern, Wohlstand zu fördern sowie individuelle Freiheit und Eigentumsschutz zu garantieren.

Alexis de Tocqueville erkannte die Vorzüge der US-amerikanischen Verfassung, jedoch auch deren Gefahren. Das Wesen der Demokratie liegt in der beherrschenden Macht der Mehrheit.⁶⁰ Durch sie könnte die Freiheit in den USA verloren gehen, da sie die *„Minderheiten zur Verzweiflung gebracht und gezwungen haben wird, ihre Zuflucht zur äußeren Gewalt zu nehmen.“*⁶¹ Wird jedoch das bundesstaatliche Prinzip eingehalten, die Gemeindevorrichtungen als Garant für Freiheit durch kommunale Verwaltung gesichert und Verirrungen der Demokratie durch richterliche Gewalt berichtigt, so kann Demokratie erhalten bleiben⁶². Außerdem muss dem Prinzip der Gleichheit stets das der Freiheit⁶³ und umgekehrt gegenübergestellt werden, um Gerechtigkeit hervorzubringen.

Die Gründerväter der US-amerikanischen Verfassung orientierten sich an der europäischen Geschichte und an den großen politischen Theorien. Sie versuchten Geschichte und Theorie, wie Gesellschaftsvertrag, Gewaltenteilung, -verschränkung und BürgerInnenrechte⁶⁴ miteinander zu verbinden. Es gelang ihnen ein Verfassungsdokument auszuarbeiten, das sich bis heute in der Praxis, mitunter durch die richterliche Fortbildung, bewährt hat und für viele Demokratien Vorbildcharakter besitzt. Zum ersten Mal in der Geschichte wurde ein Gesamtstaat⁶⁵ demokratisch durch seine BürgerInnen begründet. Ohne diese Verfassung wäre das gesamte Verfassungsdenken ebenso wie der Föderalismus unvorstellbar⁶⁶.

⁵⁷ Vgl. Schmidt (2000): 121.

⁵⁸ Vgl. Vgl. Hamilton/Madison/Jay (1787-88/1994): 232.

⁵⁹ Vgl. Hamilton/Madison/Jay (1787-88/1994): 374.

⁶⁰ Vgl. Tocqueville (1835/40/1985): 139.

⁶¹ Tocqueville (1835/40/1985): 158.

⁶² Vgl. Tocqueville (1835/40/1985): 182.

⁶³ Vgl. Tocqueville (1835/40/1985): 247.

⁶⁴ 1971 durch den ersten bis zehnten Zusatzartikel in die US-Verfassung aufgenommen.

⁶⁵ Die einzelnen Staaten blieben unter ausdrücklicher Wahrung ihrer Souveränität bestehen, der Begriff „Staat“ ist somit den Einzelstaaten vorbehalten, der Gesamtstaat wird mit „Union“, „Federation“ oder „Federal Government“ umschrieben. [Vgl. Pernthaler (1996): 35].

⁶⁶ Vgl. Pernthaler (1996): 7.

2. Zum Begriff der Verfassung

Sind theoretische Überlegungen und politische Meinungsbildungsprozesse über die Art und Weise der Verfassung abgeschlossen, erhält sie erst durch eine Ratifikation ihre rechtliche Gültigkeit. Von diesem Zeitpunkt an wird die Verfassung als ein allgemein verbindliches Dokument betrachtet, das mit juristischen Begriffen umschrieben und definiert wird.

2.1 *Verfassung im formellen Sinn*

Verfassung im formellen Sinn bedeutet positiviertes, urkundlich fixiertes, mit erhöhtem normativen Rang ausgestattetes Recht.⁶⁷ Seit dem Ende der amerikanischen Revolution wird „Verfassung“ vorwiegend mit einer Verfassungsurkunde gleichgesetzt nicht zuletzt, weil die meisten Staaten eine geschriebene Verfassung besitzen. Wenige Ausnahmen unter Demokratien bilden das Vereinigte Königreich, Israel und Neuseeland.

Die Verschriftlichung kommt der demokratischen Forderung nach Transparenz nach, so können staatliche Handlungen für BürgerInnen vorhersehbar sein und auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft werden. Gleichwohl setzt dies eine klare und allgemein verständliche Sprache des Dokuments voraus. Andererseits hebt sich das Verfassungsdokument von einfachen Gesetzen durch eine erschwerte Abänderbarkeit sowie durch ein eigenes Gründungsverfahren ab. Durch diese abweichenden Verfahren und ihre Verschriftlichung sollen Dauer und Bestand der Verfassung gesichert bleiben.

Nachdem die Verfassung die Grundordnung einer politischen Gemeinschaft darstellt, ist sie Grundlage für die Erzeugung aller einfachen Gesetze. Diese müssen nach verfassungsrechtlichen Verfahren zustande kommen und dürfen nicht im Widerspruch zu ihr stehen. Die Überprüfung dessen obliegt gewöhnlich einem obersten Gerichtshof bzw. einem Verfassungsgerichtshof. Gemäß dem Stufenbau der Rechtsordnung bildet die Verfassung den höchsten Rang in der Rechtshierarchie. Ferner ist ihre Abänderbarkeit erschwert, wodurch sie sich erneut von einfachen Gesetzen unterscheidet.

2.2 *Verfassung im materiellen Sinn*

Der materielle Verfassungsbegriff umschreibt die den Staat als Gemeinwesen konstituierenden rechtlichen Normen und Institutionen.⁶⁸ Angesichts der großen Zahl von unterschiedlichen Verfassungsdokumenten, sowie normativen Vorstellungen ist es diesbezüglich schwer eine allgemein gültige Aussage zu treffen.

⁶⁷ Vgl. Denninger (1994): 97.

⁶⁸ Vgl. Denninger (1994): 97.

2.3 Die Beziehung von „Staat“ und „Verfassung“

Ursprünglich umschrieb Verfassung den Sein-Zustand des Staates, also wo keine Verfassung, da kein Staat.⁶⁹ Eine Verfassung bedingt den Staat, der Staat wird wiederum, vor allem im deutschen Sprachraum, über ein einheitliches Staatsgebiet, ein Staatsvolk und eine Staatsgewalt definiert. Dieses juristische Dogma wird langsam durch eine globale Entwicklung, die zunehmend ein Regieren außerhalb der staatlichen (Vorstellungs-) Grenzen bewirkt⁷⁰, in Frage gestellt. Nichtsdestotrotz wird der Rechtsstaat nach wie vor, als einzig legitime Herrschaftsform zwischenmenschlichen Zusammenlebens angesehen⁷¹.

Der ontologische Verfassungsbegriff wurde durch einen normativen ergänzt, geprägt von den Ideen der großen Revolutionen⁷² des 19. Jahrhunderts. Verfassung bezog sich nicht mehr ausschließlich auf einen rechtlich geprägten Zustand, sondern auch auf die den Zustand prägende Norm.⁷³ Ausgehend von diesem normativen Verfassungsverständnis, weitete der Staat seine Befugnisse aus. Ursprünglich Garant für innere und äußere Sicherheit, übernahm er zunehmend Aufgaben im Bereich der sozialen Wohlfahrt und wurde mitunter zum Dienstleister. Er wandelte sich von einer reinen Schutzgemeinschaft hin zu einer Solidargemeinschaft.⁷⁴

Angesichts der komplexen und vielfältigen Aufgaben, die der Staat im Laufe seiner Geschichte übernommen hat, wäre es eine begriffliche Reduktion, ihn rein formal durch die drei Staatselemente zu beschreiben, so gerät sein Zweck und seine Funktion nur allzu leicht in Vergessenheit.⁷⁵ Ebenso wenig muss „Verfassung“ zwangsmäßig an einen „Staat“ gebunden sein. Gegenwärtig sieht sich der Staat mit einem Verlust an Glaubwürdigkeit und Problemlösungskompetenz konfrontiert. Letzteres wird vornehmlich auf inter- und supranationale Ebene verlagert. Dort werden Entscheidungen gefällt, die der Staat alleine nicht mehr effektiv durchsetzen, sondern nur mehr die Regelungen umsetzen kann. Es wird ein Souveränitätsverlust hingenommen, in der Hoffnung wieder Souveränität zu gewinnen. Vor allem die Europäische Union zeichnet sich durch ein solches Regieren ohne erkennbare Regierung aus.⁷⁶

Eine Verfassung dient dazu Bedingungen sichtbar zu machen, unter denen allgemein verbindliche Regelungen und Entscheidungen hergestellt und durchgesetzt werden. Sie stellt die Grundordnung einer politischen Gemeinschaft dar und macht diese transparent, wo-

⁶⁹ Vgl. Grimm (1994): 35.

⁷⁰ Politische Entscheidungsprozesse, welche direkt auf das individuelle Leben einwirken, werden zusehends supra- und internationalisiert. Gerade Organisationen wie der EU aber auch anderer wie der OSZE oder der UN führen uns dies deutlich vor Augen.

⁷¹ Vgl. Dickstein (1998): 43.

⁷² Geschriebene Verfassung, Repräsentationsprinzip, Grund- und Freiheitsrechte u.dgl.

⁷³ Vgl. Grimm (1994): 36.

⁷⁴ Vgl. Dickstein (1998): 44.

⁷⁵ Vgl. Jellinek zitiert nach Dickstein (1998): 44.

⁷⁶ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996): 15f.

wodurch sie auch einen legitimierenden Faktor besitzt. Diese Grundordnung muss nicht zwangsläufig als „Verfassung“ bezeichnet werden, aber sie erfüllt ihre Funktion.

3. Funktion der Verfassung

Eine Verfassung konstituiert ein politisches Gemeinwesen und gibt dem Politischen eine Ordnung⁷⁷, sie schafft die Rahmenbedingungen für eine transparente Politik. Letztendlich stellt die Verfassung eine Verbindung zwischen Politik und Recht her⁷⁸, mit ihr wird die politische Machtausübung verrechtlicht.⁷⁹ Nach Jellinek regelt sie die politische Willensbildung⁸⁰, legitimiert ihren Prozess und verteilt die unterschiedlichen Rollen der Akteure. Ihre Hauptfunktion liegt also in der Legitimierung, Begrenzung und Erzeugung von Macht.⁸¹

Macht, nach Max Weber definiert, als Möglichkeit, seinen Willen und seine Interessen gegen ein denkbare Widerstreben anderer durchzusetzen.⁸² Spätestens seit Machiavellis *Der Fürst* ist deutlich, dass Machträger ihre Macht behaupten und ausbauen wollen. Diesem Streben setzt die Verfassung deutliche Grenzen, mittels Machtbegrenzung und –verteilung. Gleichzeitig garantiert sie die von ihr erzeugte Macht. Hannah Arendt ergänzt den Machtbegriff und umschreibt ihn als menschliche Fähigkeit, nicht nur zu handeln oder etwas zu tun, sondern auch mit anderen Allianzen schmieden zu können und im Einvernehmen mit ihnen zu handeln, niemals verfügt ein Einzelner über Macht, in Wirklichkeit wurde er von einer bestimmten Anzahl von Menschen ermächtigt in ihrem Namen zu handeln.⁸³

Die Verfassung legt die Organisation sowie Kompetenzen der obersten Staatsorgane fest, grenzt ihre Bereiche ab und räumt ihnen gegenseitige Kontrollbefugnisse ein. Überdies gibt sie die Grundstruktur der Verfahren des politischen Willens- und Entscheidungsprozesses vor. Insofern werden etwaige Kompetenzstreitigkeiten von vornherein ausgeschlossen und effektives Handeln gewährleistet. Bestimmte Entscheidungen werden aus dem demokratischen Prozess herausgenommen, das Gemeinwesen bindet sich im Grunde selbst die Hände.⁸⁴ Diese konstitutionellen Beschränkungen ermöglichen erst demokratisches und legitimes Regieren.

⁷⁷ Vgl. Preuß (1994): 11.

⁷⁸ Vgl. Preuß (1994): 9.

⁷⁹ Vgl. Grimm (1994): 14.

⁸⁰ Vgl. Dickstein (1998): 19.

⁸¹ Vgl. Denninger (1994): 97.

⁸² Vgl. Patzelt (2001): 39.

⁸³ Vgl. Arendt zitiert nach Gerhard (1994): 257.

⁸⁴ Vgl. Holmes (1994): 134.

Ihre limitative Funktion besteht, neben der gegenseitigen Kontrollbefugnisse der Organe⁸⁵ darin, das Verhältnis zwischen Herrschenden und Beherrschten klar zu definieren und dem/der BürgerIn individuelle Freiheit und Mitwirkungsrechte zu garantieren. Demgemäß werden Grund- und Freiheitsrechte⁸⁶ als elementarer Bestandteil der Verfassung angesehen. Diese müssen, wie die gesamten Bestimmungen des Dokuments, auf dem Rechtsweg einklagbar sein. Die Verfassung bildet die Spitze der Rechtspyramide, ihr müssen Entscheidungen und Regeln entsprechen. Demzufolge können Konflikte, spielen sie sich nun auf horizontaler oder vertikaler Ebene ab, mit Hilfe des Rechts und ohne Gewaltanwendung gelöst werden.

Das demokratische Vertrauensverhältnis der BürgerInnen gegenüber der Staatsmacht wird ferner durch die Transparenz des Regierungssystems hergestellt. Eine Verfassung bietet den BürgerInnen die Möglichkeit, Einblicke in das Regieren zu bekommen und politische Prozesse zu verstehen. Daneben verleiht die rechtliche Gültigkeit und erschwerte Abänderbarkeit der Verfassung den BürgerInnen ein Gefühl der Sicherheit und Beständigkeit des Systems. Hierbei wird den Grund- und Freiheitsrechten eine besondere Bedeutung beigemessen, zumal sie die Grundlage für staatliche Gerechtigkeit gegenüber den Individuen bilden.

Überdies sollen die Zielbestimmungen der Verfassung mit den Vorstellungen der BürgerInnen übereinstimmen, aber ebenso eine normative Aufgabe erfüllen. Verfassung beschreibt einerseits den Ist-Zustand, definiert andererseits einen Soll-Zustand. Gewissermaßen kann von zwei Ebenen gesprochen werden, wobei sich die Tatsächliche an der Angestrebten orientieren soll. An ihre Grundregeln sollen sich die politischen Akteure, der politische Willens- und Entscheidungsprozess sowie die Verwaltung halten und auf die Verfassungsziele als auch Sollbestimmungen hinarbeiten.

So gesehen kommt der Verfassung zusätzlich eine identitätsstiftende und integrative Funktion zu. Vor allem die Präambel mit ihren Gemeinschaftszielen bietet den BürgerInnen eine Möglichkeit, sich mit dem politischen Gemeinwesen zu identifizieren. Über diese symbolische Kraft hinaus trägt eine Verfassung mitunter zur Einheitsbildung und Zukunftsgestaltung bei. Durch einen gemeinsamen Konsens bezüglich der Machträger, Kompetenzen, Verfahren und Gemeinschaftszielen wird langsam eine politische Einheit geschaffen, die ein Auseinanderbrechen verhindert und politischen wie gesellschaftlichen Fortschritt ermöglicht. Voraussetzung ist jedoch, dass eine grundsätzliche Bereitschaft aller besteht, die Verfassung einzuhalten und zu achten.

⁸⁵ Z.B. Wahlen, Vetorechte, Unabhängigkeit der Justiz, gerichtliche Kontrolle, Richterernennung, Amtsenthebungsverfahren, Volksentscheid u.dgl.

⁸⁶ Z.B. allgemeines Wahlrecht, Meinungs- und Pressefreiheit, Eigentumsrechte, „rule of law“, Religions- und Versammlungsfreiheit, Recht auf Leben, u.dgl.

4. Die Verfassungsgebung

Damit die BürgerInnen ihre Verfassung anerkennen, muss ein Gefühl der Legitimität bezüglich der verfassungsgebenden Versammlung hergestellt werden. Diese muss erstens legitim zustande gekommen sein, zweitens muss das Entscheidungsverfahren innerhalb der Versammlung als demokratisch⁸⁷ angesehen werden und drittens muss das ausgearbeitete Dokument einem Ratifikationsprozess unterworfen sein, der den Willen der BürgerInnen widerspiegelt. Die Versammlung sollte auch eine gewisse Pluralität der Interessen widerspiegeln. Minderheiten sollten ebenso wie Mehrheiten zu Wort kommen und sich in dem fertigen Dokument wiederfinden.

Dem heutigen (europäischen) Verfassungsverständnis zufolge kann sich nur das Volk, als Souverän, eine Verfassung geben. Diese Vorstellung wird auf die Französische Revolution zurückgeführt. Hier gab sich zum ersten Mal das Volk (die Nation) eine Verfassung.⁸⁸ Die Nation (das Volk) war nun anstelle der Krone der Souverän.⁸⁹ Der französische Absolutismus forcierte eine starke Zentralisierung der Macht, um ein Auseinanderbrechen der Gesellschaft zu verhindern. Somit wurde die französische Nation „*das Produkt eines vereinheitlichenden politischen Herrschaftswillens*“.⁹⁰ So galt in Frankreich die Nation als Voraussetzung für eine Verfassung, wohingegen die Nation in den Vereinigten Staaten erst durch die Verfassung entstanden ist, die sich die Bürger gegeben haben.⁹¹

Dies macht deutlich, dass Volk bzw. Nation ein künstliches Konstrukt ist, das im Laufe der Zeit eine gemeinsame Identität erzeugte. Nicht zwingend definiert durch eine gemeinsame Sprache oder Kultur, sondern vielmehr durch einen subjektiven Willen eine Einheit zu bilden. Somit muss der Begriff des Volkes nicht primär mit dem des Souveräns gleichgesetzt werden, sondern vielmehr mit dem des/der Bürgers/Bürgerin eines politischen Gemeinwesens, der/die gleichzeitig Objekt und Träger von politischer Macht ist.

⁸⁷ Vgl. Elster (1994): 43f.

⁸⁸ Vgl. Pernthaler (1996): 7.

⁸⁹ Vgl. Henkin (1994): 227.

⁹⁰ Preuß (1994): 24.

⁹¹ „We the People of the United States, in Order to form a more perfect Union, (...), do ordain and establish this Constitution for the United States of America.“ [vgl. Präambel der US-Verfassung].

III. EUROPÄISCHE UNION

"Here in Brussels, a true European government has been born. I have governmental powers, I have executive powers for which there is no other name in the world, whether you like it or not, than government."

EU-Kommissionspräsident Romano Prodi
Europäisches Parlament, November 1999

1. Das politische System

Die Europäische Union wird als ein Wesen *sui generis* beschrieben⁹². Ein Begriff, der die Komplexität des europäischen politischen Systems zu skizzieren versucht, ohne dabei einen Endzustand zu definieren. Die EU ist weder eine internationale Organisation, noch ein Staat, wie wir ihn zum gegenwärtigen Zeitpunkt kennen. Sie ist weltweit die bisher einzige supranationale Organisation. Dies zeichnet sich speziell dadurch aus, dass die Mitgliedstaaten einen Teil ihrer Souveränität abgegeben, also in bestimmten Politikbereichen auf das Einstimmigkeitsprinzip, wie es in internationalen Organisationen üblich ist, freiwillig verzichtet haben. Außerdem können von den MS unabhängige Organe, wie das Europäische Parlament, die Kommission, der Europäische Gerichtshof und der Rechnungshof festgestellt werden.⁹³ Gemeinschaftsbeschlüsse haben direkte und unmittelbare Wirkung und genießen Vorrang gegenüber dem nationalen Recht. Schließlich verfügt die EU über Finanzautonomie, da sich ihre Einnahmen nicht ausschließlich auf die Beiträge der MS⁹⁴ stützen.⁹⁵

In diesem supranationalen System werden Probleme bestimmter Politikfelder gemeinsam erörtert, dementsprechende Politikprogramme in einem umfassenden Meinungs- und Willensbildungsprozess entwickelt und schließlich verbindliche Entscheidungen getroffen und durchgesetzt, die der Erreichung der Unionsziele dienlich sind. Letztere wurden im Art 1 EUV und Art 2 EUV so formuliert: Die europäische Integration soll weiter vorangetrieben werden, eine immer engere Union der Völker Europas, in der Entscheidungen möglichst offen und bürgernah getroffen werden, soll verwirklicht werden. Außerdem soll die EU die Beziehungen zwischen den MS und zwischen deren Völkern kohärent und solidarisch gestalten. Des Weiteren soll der wirtschaftliche wie soziale Fortschritt gefördert, der Binnenmarkt und die WWU verwirklicht, sowie die GASP weiter ausgebaut werden. Die Rechte und Interessen der UnionsbürgerInnen sollen gestärkt und geschützt werden. Die EU soll als Raum der Freiheit, des Rechts und der Sicherheit erhalten und, wie der gemeinsame Besitzstand, weiterentwickelt werden. Ebenso soll die PJZS erhalten und

⁹² Vgl. Abromeit (1998): passim; Eising/Kohler-Koch (1999): passim.

⁹³ Vgl. Duftner (2000): 157.

⁹⁴ Max. 1,27 Prozent des BSP.

⁹⁵ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 42.

ausgebaut werden. Allerdings können diese Ziele nur unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips⁹⁶ erreicht werden.

Auf europäischer Ebene werden politische Probleme identifiziert und gemeinsam nach dementsprechenden Lösungen gesucht, welche in verbindlichen Entscheidungen festgeschrieben werden. Mitunter betreffen die Unionsentscheidungen den/die europäischEn BürgerIn direkt. Es findet europäisches Regieren statt, jedoch ohne eine, für den/die BürgerIn klar fassbare Regierung⁹⁷ und Verfahrensstruktur. Die EU stellt ein neuartiges politisches Gemeinwesen ohne eine transparente Grundordnung dar.

2. Die drei Säulen

Mit dem Vertrag von Maastricht, der nach Ratifikationsproblemen⁹⁸ erst am ersten November 1993 in Kraft trat, wurde eine neue Organisationsform der EG geschaffen, die Europäische Union. Sie gründet auf drei Säulen, wobei die erste supranational organisiert ist, die zweite und dritte intergouvernemental. Die Grundlage für diese weitgehende Vertragsrevision legte bereits die bahnbrechende Europäische Einheitliche Akte von 1987⁹⁹. Sie sah die Vollendung des Binnenmarktes 1992 vor. Um die Effizienz des Entscheidungsprozesses zu steigern wurde ein neues Gesetzgebungsverfahren vertraglich verankert. Durch das sogenannte Kooperationsverfahren konnten von nun an binnenmarktrelevante Entscheidungen mit qualifizierter Ratsmehrheit getroffen werden. Das ebenfalls neue Zustimmungsverfahren weitete den politischen Einfluss des EPs bei der Aufnahme von neuen Mitgliedern und bei Assoziationsabkommen mit Drittstaaten aus. Überdies ist die EPZ, welche bereits seit 1970 praktiziert wurde, in die EEA gemeinsam mit der Institution des Europäischen Rats aufgenommen worden.¹⁰⁰

Der Integrationslogik folgend und um den Nutzen des Binnenmarktes zu maximieren, wurde die Idee der WWU geboren. Eine einheitliche Währung würde die Beeinträchtigungen des Handels durch Wechselkursschwankungen beseitigen, Geldwechselkosten würden wegfallen und Stabilität hergestellt.¹⁰¹ MS mit hohen sozialen Standards forderten einen Ausbau der europäischen Sozialpolitik, um dem verschärften Standortwettbewerb besser Einhalt bieten zu können. Wirksamere Kontrollen der Außengrenzen wurden gewünscht um grenzüberschreitende Kriminalität, Drogenhandel, Migration und internatio-

⁹⁶ Vgl. Art 5 EGV.

⁹⁷ Vgl. Kohler-Koch (1999): 14f.

⁹⁸ In Dänemark wurde der Vertrag von 50,7% der BürgerInnen abgelehnt, wodurch Nachverhandlungen nötig waren. In Frankreich ist der Vertrag mit knappen 51,05% angenommen worden, in Großbritannien gab es parlamentarische Ratifikationsprobleme und in Deutschland wurde eine Verletzung des Grundgesetzes bei Ratifikation befürchtet.

⁹⁹ Durch Ratifikationsprobleme in Irland konnte auch die EEA erst verspätet in Kraft treten.

¹⁰⁰ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 16.

¹⁰¹ Vgl. Nugent (1999): 60.

nen Terrorismus effizienter kontrollieren zu können.¹⁰² Mitunter sollte Maastricht das mehrfach kritisierte Demokratiedefizit der Union verringern. Die EU wollte aufgrund der neuen Weltordnung nach dem Zusammenbruch des Kommunismus und dem Ende des Kalten Krieges mehr außenpolitisches Gewicht für sich beanspruchen.

1988 begannen die Europäischen Räte in denen die Konditionen für eine politische Union und für die WWU ausgehandelt wurden. Besonders der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors spielte eine entscheidende Rolle bei der Realisierung der WWU. Im Dezember 1991 war die Regierungskonferenz bereits abgeschlossen und es konnte sich der Europäische Rat in Maastricht über den Vertragstext einigen dem das Drei-Säulen Modell zugrunde liegt.

Die erste Säule bilden die Europäischen Gemeinschaften deren primärrechtliche Basis durch den EGKSV¹⁰³, EAGV und den EGV gegeben ist. Die erste Säule ist mit weitgehenden supranationalen Befugnissen ausgestattet. Insbesondere im Bereich der Währungs- und Wirtschaftspolitik haben die MS wichtige nationalstaatliche Aufgaben abgegeben. Mit einer unabhängigen Europäischen Zentralbank und einer gemeinsamen Währung¹⁰⁴ wurde der nationalstaatliche Spielraum betreffend der Budget-, Konjunktur-, Wechselkurs-, Industrie- und Steuerpolitik direkt und indirekt eingeschränkt.¹⁰⁵

Zusätzlich wurde das Subsidiaritätsprinzip als allgemeiner Grundsatz anerkannt. Dieser Art 5 EGV ist jedoch sehr vage gehalten und lässt viel Interpretationsspielraum. Eine UnionsbürgerInnenschaft wurde für die StaatsbürgerInnen der MS eingeführt. Mit ihr wurden dem/der europäischen BürgerIn explizite Rechte verliehen. Diese sind unter anderem Bewegungsfreiheit im Unionsgebiet, aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen im MS mit Hauptwohnsitz, diplomatischer Schutz in Drittstaaten und Petitionsrecht sowie aktives und passives Wahlrechte beim EP.¹⁰⁶ Im Rat wurde die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit ausgeweitet und dem EP mehr Macht verliehen. Nunmehr gibt es die Möglichkeit eines parlamentarischen Vetos im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens. Auch die beiden anderen Rechtssetzungsverfahren wurden reformiert und neue Politikbereiche aufgenommen. Der Ausschuss der Regionen wurde institutionalisiert, der EuGH bekam das Recht zugesprochen Strafen gegenüber MS zu verhängen und das Amt des Ombudsmannes für BürgerInnenbeschwerden ist eingerichtet worden. Ein Übereinkommen über Sozialpolitik wurde von elf MS unterzeichnet und dem Vertrag in einem Protokoll beigelegt.

¹⁰² Vgl. Nugent (1999): 60.

¹⁰³ Lief jedoch im Juli 2002 aus.

¹⁰⁴ Bisher traten nur 12 der 15 MS der WWU bei.

¹⁰⁵ Vgl. Melchior (1997): 20.

¹⁰⁶ Vgl. Art 17-22 EGV.

In der zweiten Säule fanden die Grundsätze der GASP erstmals eine vertragliche Fixierung, allerdings behalten hier die MS ihre volle Souveränität zumal „gemeinsame Standpunkte“¹⁰⁷ und „gemeinsame Aktionen“¹⁰⁸ nur einstimmig getroffen werden können. Die gemeinsame Verteidigungspolitik im Rahmen der WEU wird zum integralen „Bestandteil der Entwicklung der Union“¹⁰⁹. Vor allem dem Europäischen Rat und dem Ministerrat kommen in der zweiten Säule die wichtigsten Kompetenzen zu. Die Kommission wird daran beteiligt und das EP nur unterrichtet.

Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres bildet die dritte Säule der Union und besitzt ebenfalls intergouvernementalen Charakter. Hier sind folgende Bereiche von gemeinsamen Interesse: Asylpolitik, Überschreiten der Außengrenzen, Einwanderungspolitik und Politik gegenüber Drittstaatsangehörigen, Bekämpfung der Drogenabhängigkeit, Bekämpfung internationaler Betrügereien, justitielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen, Zollwesen, Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und internationale Kriminalität im Allgemeinen. Dabei wird ein unionsweites Informationsaustauschsystem namens EUROPOL eingerichtet. Alle Übereinkommen, gemeinsame Maßnahmen und Standpunkte werden unter Einhaltung der EMRK getroffen. Zentrales Organ für die dritte Säule ist der Rat. Gleichwohl wird die Kommission in vollem Umfang beteiligt und das EP muss regelmäßig unterrichtet werden.

2.1 Amsterdam

Der Vertrag von Maastricht sah seine eigene Revision bereits vor, die durch eine Reflexionsgruppe bestehend aus dem Kommissionspräsidenten, VertreterInnen der Staats- und Regierungschefs und zwei MEPs, unter dem Vorsitz von Carlos Westendorp vorbereitet werden sollte.¹¹⁰ Wiederum galt es die EU bürgerInnennäher, ihre Institutionen effizienter und demokratischer zu gestalten sowie die EU-Außenpolitik zu stärken. Erneut wurde eine Regierungskonferenz einberufen, sie sollte den Bericht der Reflexionsgruppe berücksichtigen. Wieder wurde auf drei Ebenen gearbeitet. Einmal monatlich trafen sich die AußenministerInnen, deren VertreterInnen dreimal pro Monat und nationale Beamte und ExpertInnen, wenn es notwendig war.¹¹¹ Die Kommission konnte an den Verhandlungen teilhaben, hatte aber keine Stimmrechte, auch das EP wurde miteinbezogen.¹¹²

Die Verhandlungen standen im Zeichen der nationalen Interessen und zögerten sich über ein Jahr hinaus, zumal in GB wie auch in Frankreich gewählt wurde und Deutschland die qualifizierte Mehrheit im Rat nicht mehr als unbedingt nötig ausweiten wollte. Insbeson-

¹⁰⁷ Art 12 EUV.

¹⁰⁸ Art 12 EUV.

¹⁰⁹ Art 17 EUV.

¹¹⁰ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 19.

¹¹¹ Vgl. Nugent (1999): 77.

¹¹² Vgl. Nugent (1999): 77f.

dere die deutschen Bundesländer und die bevorstehenden Wahlen setzten den damaligen Kanzler Kohl unter Druck. Dementsprechend enttäuschend fiel das Ergebnis für IntegrationsbefürworterInnen aus.

Im Bereich der GASP wurde die Stellung des Europäischen Rates gestärkt. Militärische Aktionen dürfen nur im Rahmen der Friedensschaffung und –erhaltung sowie bei Kriseneinsätzen durchgeführt werden. Eine Verschmelzung von EU und WEU wurde nicht erreicht. Teile des Schengener Abkommens wurden integraler Bestandteil der Verträge. Es soll ein gemeinsamer Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts (dritte Säule) geschaffen werden. Dafür sind entsprechende Maßnahmen betreffend der Asyl-, Visa- und Einwanderungspolitik zu beschließen. Vorerst bleibt den MS ein Vetorecht für fünf Jahre erhalten. EUROPOL wird gestärkt und die Kooperation zwischen Polizei und Justiz der MS intensiviert. Die dritte Säule bekam nunmehr den Namen polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen.

Ein eigenes Beschäftigungskapitel wurde in den Vertrag aufgenommen und die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit, wie sie bereits mit dem Schengener Abkommen und der WWU praktiziert wurde, ebenfalls. Betreffend der Institutionenreform wurden keinerlei Fortschritte gemacht. Wiederum ist die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz festgelegt worden. Die nächste Erweiterung macht eine grundlegende EU-Reform notwendig, damit effizientes Handeln weiterhin gewährleistet und im Bereich der zweiten und dritten Säule ausgeweitet werden kann. Der Vertrag von Amsterdam trat im Mai 1999 in Kraft.

2.2 Nizza

Die Erwartungen an die Regierungskonferenz 2000 und den abschließenden Gipfel in Nizza unter der französischen Ratspräsidentschaft waren groß, zumal die Erweiterung vor der Tür steht und die Effizienz und Arbeitsfähigkeit der EU weiterhin gewährleistet bleiben sollen. Ein weiteres Mal hieß es, die EU solle bürgerInnennäher und demokratischer gestaltet werden. Es war jedoch ein Gipfel, der den Anliegen von weitgehenden IntegrationsbefürworterInnen nicht gerecht werden konnte. Selten zuvor standen nationale Interessen derart massiv im Vordergrund wie in Nizza. Die ehrgeizigen Reformziele standen im Schatten des Fegefeuers nationaler Eitelkeiten.¹¹³ Vor dem Hintergrund der nächsten Erweiterungsrunde scheint dies jedoch wenig verwunderlich, da bisherige MS um ihre Macht und ihren Einfluss in einer EU mit 27 Mitgliedern fürchten. Jeder MS wird an Macht aufgrund des Mehrheitsprinzips verlieren. Es galt daher den Verlust für bestehende MS möglichst gering zu halten und die Stellung der größeren MS zu stärken. Es wurden harte

¹¹³ Vgl. Weidenfeld (2001): 28.

Verhandlungsrunden im Dezember 2000, die sich über vier Tage hinwegstreckten. Vor allem die Verhandlungen über die Stimmverteilung im Rat und im EP stellten sich als besonders schwer heraus.

Hierzu eine Auswahl des Ausschnitts von den Verhandlungen in der Nacht zum 11. Dezember:¹¹⁴

Chirac (France) presents proposal

Verhofstadt (Belgium): No. Too high threshold [to achieve a majority]. Discrimination against gets worse every draft. Easier for bigs to block.

Simitis (Greece): Are you really giving 22 MEPs to Belgium and 20 to us?

(...)

Amato (Italy): There's a bit more QMV, which is good for us. Turning the member-state safety-net round is not great, but I understand. I note that some candidates are badly served. Romania gets the same as Netherlands, Malta less than Luxembourg and Lithuania less than Ireland. Fine for us around the table.

Chirac: A nuance; legitimate that old member states, who have contributed so much, have more votes than those who are new and will bring problems.

Simitis: We have 300,000 more people than Belgium and two fewer MEPs

(...)

Schließlich bekam Rumänien eine Stimme mehr im Rat als die Niederlande, Litauen und Irland gleich viele, nur Malta hat nach wie vor eine Stimme weniger als Luxemburg. In einer EU 27 gibt es 345 Stimmen im Rat, wobei Italien, Frankreich, GB, Deutschland je 29, Polen und Spanien je 27 besitzen, Malta drei. Proportional zur Bevölkerung gesehen hatten die kleineren EU-Staaten vor Nizza mehr Stimmen im Rat als die größeren. Genau gerechnet bedeutet dies, dass drei große Staaten (87 Stimmen) plus einem kleinen (3) die nötige Mehrheit von 258 Stimmen blockieren können ($345-90=255$). Eine weitere Möglichkeit die Mehrheit zu blockieren bildet der Antrag eines Ratmitglieds zu überprüfen, ob die Mitgliedstaaten, welche die qualifizierte Mehrheit haben, mindestens 62% der Gesamtbevölkerung der EU ausmachen¹¹⁵. Im Grunde genommen bedeutet dies eine eindeutige Stärkung der großen EU-Staaten, zumindest im Rat, dem primären Legislativorgan. Das Einstimmigkeitsprinzip wurde in weiteren 22 und zu einem späteren Zeitpunkt in weiteren 5 Politikfeldern aufgegeben.¹¹⁶

¹¹⁴ Vgl. Economist (2000).

¹¹⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): 3.

¹¹⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): 14/15.

Griechenland wurden gleich viele Sitze im EP wie Belgien zugesprochen. Das EP umfasst in der Fassung von Nizza und bei 27 MS 732 Sitze, wobei Deutschland die meisten (99) und Malta die wenigsten (5) besitzt¹¹⁷. Dabei wurde im Art 189 EGV idF von Amsterdam vereinbart, dass die Anzahl der MEP nicht die 700 überschreiten darf.

Die Kommission betreffend verzichten die größeren MS ab 2005 auf einen zweiten Kommissar. Bei einer EU 27 muss neuerlich verhandelt werden. Die Stellung des Kommissionspräsidenten wurde dadurch gestärkt, dass er/sie Kommissionsmitglieder nominieren und über die interne Organisation entscheiden darf.¹¹⁸

Bei der GASP gab es kaum Fortschritte. In der dritten Säule wird eine Stelle für europaweite justitielle Zusammenarbeit, EUROJUST, nach dem Vorbild von EUROPOL geschaffen¹¹⁹. Neu geregelt wurde die verstärkte Zusammenarbeit. Mindestens acht MS müssen teilnehmen, sie muss allen anderen offen stehen, jegliche Vetomöglichkeiten wurden gestrichen.¹²⁰

Die Grundrechtscharta der EU wurde nicht in den Vertrag aufgenommen. Dagegen ist das Verfahren nach Art 7 EUV revidiert worden. Ferner gab es eine „*Erklärung zur Zukunft der Europäischen Union*“, die zu einer breiten Diskussion über die künftige Entwicklung der EU auffordert. 2001 sollte es diesbezüglich eine Erklärung und 2004 eine neuerliche Regierungskonferenz geben. Folglich wurde mit dem Vertrag von Nizza bereits der Post-Nizza Prozess eingeleitet. Die problematischen Verhandlungen, in denen kaum Fortschritte gemacht werden konnten, zeigten, dass ein neues Prozedere der Vertragsrevision notwendig geworden ist.

Die Änderungen in diesem Vertrag machen die Erweiterung zwar etwas leichter, aber eine Garantie für Effizienz, Transparenz, Demokratie und BürgerInnennähe sind sie nicht, zumal es weder einen klaren Kompetenzkatalog gibt, noch eine allgemein verständlich Beschlussfassung und das EP nach wie vor im Entscheidungsprozeß benachteiligt ist. Weder wurde die Grundrechtscharta primärrechtlich verankert, noch gibt es eine Möglichkeit für die UnionsbürgerInnen ihre Zustimmung oder Ablehnung gegenüber der EU-Politik auszudrücken, abgesehen von dem Veto der irischen Bevölkerung gegenüber diesem Vertrag. Diese war jedoch nur möglich, weil das nationale irische Recht eine solche vorsah. Im November 2002 kam es in Irland zu einem erneuten Referendum über denselben Vertragstext. Wäre der Vertrag von der Bevölkerung wiederholt abgelehnt worden, so wäre die EU möglicherweise vor einem folgenschwerem Dilemma gestanden, denn laut

¹¹⁷ Vgl. Heyer (2001).

¹¹⁸ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): 4/5.

¹¹⁹ Vgl. Neisser/Verschraegen(2001): 123.

¹²⁰ Vgl. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001): 9/10.

eines EU-Beamten gab es keinen Plan B¹²¹. Erweiterungskommissar Verheugen meinte ein irisches Nein sei ein „*very, very serious problem and I have no answer to the question of what we could do.*“¹²²

3. Die Organe

Es können von den MS abhängige und unabhängige Organe ausgemacht werden.¹²³ Bei näherer Betrachtung relativiert sich diese Annahme jedoch. Zumal sich die europäischen Politikprozesse mehrdimensional ereignen, die Organe untereinander und mit den Mitgliedstaaten ständig interagieren, sowie die unterschiedlichen Macht- wie Einflussphären auch nach Politikbereichen variieren. Dieses Kommunikationsnetzwerk ist äußerst komplex und schier unmöglich bis ins Detail zu verstehen. Ebenso schwer ist es, den tatsächlichen Einfluss der MS auf die unabhängig postulierten Organe auszumachen. Prinzipiell kann von supranationalen und intergouvernementalen Organen der EU gesprochen werden.

3.1 Die Europäische Kommission

Die Kommission könnte als Herzstück der EU bezeichnet werden, da sie eine Art Kommunikations- und Moderationszentrale bildet. Bei ihr laufen unterschiedlichste Interessen und Wünsche von MS, EU-Organen und von diversen Lobbygruppen zusammen. Dementsprechend versucht sie einen Konsens herzustellen. Im Grunde ist die Europäische Kommission bei jeder Entscheidungsfindung involviert, auch in der zweiten und dritten Säule. Ausdrückliche Entscheidungskompetenz besitzt sie jedoch nur in der ersten. So heißt es im EGV, dass die Kommission „*in voller Unabhängigkeit*“¹²⁴ für das allgemeine Wohl der Gemeinschaften¹²⁵ Sorge zu tragen hat, sowie das Funktionieren und die Entwicklung des gemeinsamen Marktes im Rahmen der ihr zugewiesenen Befugnisse zu gewährleisten hat¹²⁶.

Die Kommission hat das Recht einen Vorschlag auszuarbeiten und dem EP wie dem Rat vorzulegen. Wobei es durchaus vorkommt, dass der Rat die Kommissionsvorschläge gar nicht bearbeitet.¹²⁷ Die Kommission verfügt hierbei nur über das Druckmittel der Unterlassungsklage beim EuGH, die äußerst zeitaufwendig ist. Der Rat und das EP können sie wiederum auffordern einen Vorschlag auszuarbeiten, wobei es der Kommission, aufgrund des politischen Gewichts des Rates, schwerer fällt diese Aufforderung zu ignorieren¹²⁸. Wegen dieses alleinigen Initiativmonopols in der ersten Säule wird sie auch als Motor der

¹²¹ Vgl. Barysch (2002): 13.

¹²² Vgl. Economist (2002b): 28.

¹²³ Vgl. Duftner (2000): 158ff.

¹²⁴ Art 213 Abs 2.

¹²⁵ Vgl. Art 213 Abs 2.

¹²⁶ Vgl. Art 211.

¹²⁷ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 160.

¹²⁸ Vgl. Nugent (1999): 144.

Gemeinschaften bezeichnet. Sie hat obendrein das Recht dem Rat Entwürfe zur Änderung der primärrechtlichen Verträge vorzulegen, jedoch nicht das alleinige, dieses teilt sie mit den MS.

Um Vorschläge in unterschiedlichen Politikfeldern auszuarbeiten bedient sich die Kommission externer Informationsquellen. Es bildeten sich um die Kommission zahlreiche „Think Tanks“, die neue politische Ideen erzeugten und erzeugen.¹²⁹ Einerseits gibt es ExpertInnenkomitees, bestehend aus nationalstaatlichen Beamten und ExpertInnen für den betreffenden Politikbereich, die von den Regierungen der MS nominiert werden¹³⁰. Weniger Einfluss haben die beratenden Komitees, sie bestehen aus VertreterInnen sektoraler Interessen und werden von der Kommission selbst organisiert¹³¹. Die Öffentlichkeit erfährt von diesen Verhandlungen kaum etwas, sie finden auf informeller Basis statt.

Der Rat überträgt der Kommission Befugnisse zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften¹³². Dies ermöglicht der Kommission weitreichende Kompetenzen. Allerdings beschloss der Rat 1987¹³³, dass hierbei Ausschüsse die Kommission unterstützen sollen. Daneben kommt diesen sogenannten Komitologie-Ausschüssen eine kontrollierende und überwachende Funktion zu. Sie dienen unter anderem dazu, möglichst viele Informationen zu sammeln und zu verarbeiten, nicht zuletzt um den eigenen Einfluss zu vergrößern. Insgesamt gibt es sechs äußerst komplizierte Verfahren¹³⁴, in denen Repräsentanten der nationalen Regierungen unter dem Vorsitz der Kommission verhandeln, um zu einem gemeinsamen Beschluss zu kommen. Der Begriff der Komitologie macht deutlich, wie die kommissarische Politik bürokratisiert wurde.¹³⁵ Im Jahr 1999 erfolgte ein weiterer Komitologie-Beschluss¹³⁶, der zu einer besseren Kohärenz und Vorhersehbarkeit der Ausschusswahl führen sollte. Das EP sollte stärker miteinbezogen und die Arbeit der Kommission vereinfacht werden. Aufgrund der bisherigen Intransparenz sollte die Kommission dafür Sorge tragen, dass der öffentliche Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist. Ferner sollte eine Liste aller Ausschüsse erstellt werden.

Eine weitere Aufgabe dieser Ausschüsse ist es, bereits im Vorfeld, etwaige nationalstaatliche Implementationsschwierigkeiten zu erkennen und zu lösen. Mit dementsprechendem Nachdruck können hier die MS ihre Vorstellungen deponieren. Den MS obliegt die Implementierung des EU-Rechts, gleichwohl die Kommission den EuGH anrufen kann und verspätete oder Nicht-Implementierung sanktionierbar ist. Es findet in vielen Fällen keine

¹²⁹ Vgl. Wallace (1996): 149.

¹³⁰ Vgl. Nugent (1999): 121.

¹³¹ Vgl. Nugent (1999): 121.

¹³² Vgl. Art 211. EGV.

¹³³ Vgl. Beschluss des Rates (1987).

¹³⁴ Hierzu Neisser/Verschraegen (2001): 154-158 und Nugent (1999): 130-132.

¹³⁵ Vgl. Wallace (1996): 148/149.

¹³⁶ Vgl. Beschluss des Rates (1999).

ordnungsgemäße Umsetzung statt. Allein gegen Österreich laufen momentan 80 Verfahren wegen Vertragsverletzung.¹³⁷ Aufgrund des enormen bürokratischen Aufwandes und der daraus resultierenden zeitlichen Verzögerungen stellt die Nicht-Umsetzung von EU-Recht ein durchaus adäquates politisches Druckmittel dar. Der Kommission kommt also auch die Rolle der „Hüterin der Verträge“ zu, da sie einerseits für die korrekte Anwendung des EU-Rechts in den MS zu sorgen hat und andererseits die MS auch bei der Implementierung berät. Mediale Berichterstattung über das Vorgehen in diversen Komitologieausschüssen ist so gut wie gar nicht vorhanden. Nach wie vor finden Verhandlungen, sowie die oftmals taktische Abstimmung, informell statt.

Das gesamte Ausschusswesen wie der Organisationsaufbau der Kommission dient der Kontrolle, Verwaltung, Sanktionierung, Teilnahme an der Rechtssetzung, Wahrung der Gemeinschaftsinteressen¹³⁸, Management des EU-Budgets, Verhandlungen mit Dritten in Handelsfragen und anderen Angelegenheiten, Repräsentation der EU in wichtigen internationalen Organisationen, Kontakte zu Beitrittsländern¹³⁹ und dem Fortschritt der europäischen Integration durch die Lieferung von neuen Ideen. Ihre Praktiken können folgendermaßen umschrieben werden: Wissen sammeln und produzieren, korrigieren und modernisieren, Kompetenzen dehnen und Bestand sichern, sowie Recht überlagern und verdrängen.¹⁴⁰ Hierfür stehen der Kommission rund 20.000 BeamtInnen zur Verfügung, die spezialisierte Erfahrung in unterschiedlichsten Politikbereichen besitzen, sowie über Eigenheiten der Mitgliedstaaten Bescheid wissen. Sie arbeiten unter anderem in den teils hochspezialisierten 23 Generaldirektionen, deren Aufgabe es ist, die Kommission durch das in den GD angesammelte Wissen zu unterstützen und zu beraten.

Die KommissarInnen selbst organisieren sich ebenfalls nach bestimmten Politikbereichen, sie werden durch ein Kabinett unterstützt. Dieses bereitet Entscheidungen meist so vor, dass sie in der Kommission nur mehr angenommen werden können.¹⁴¹ Der/die KommissionspräsidentIn wird von den MS mit Zustimmung des EPs benannt. Ihm/ihr obliegt die prinzipielle Repräsentation der Kommission nach außen und gegenüber andern EU-Institutionen, die Koordination der Kommissionstätigkeiten, sowie deren politische Führung. Die Kommission trifft ihre Entscheidungen gemeinsam und unterliegt daher dem Kollegialitätsprinzip¹⁴², wodurch sie nur geschlossen zurücktreten kann.

Die Kommission hat sich in der Vergangenheit als wichtiger Motor der europäischen Integration bewiesen. Zu Beginn der Integration wurden Bereiche der „low politics“ verge-

¹³⁷ Vgl. Wojahn (2002): 6.

¹³⁸ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 163.

¹³⁹ Vgl. Nugent (1999): 138f.

¹⁴⁰ Vgl. Puntcher Riekmann (1998): 83-157.

¹⁴¹ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 152.

¹⁴² Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 151.

meinschaftet, von denen aus nach der neofunktionalistischen Theorie¹⁴³, im Sinne der Effizienzsteigerung weitere Bereiche vergemeinschaftet werden können. Vor allem durch die Kontrolle des fairen Wettbewerbs, die ihr seit 1951 obliegt, konnten die Kompetenzen der Kommission, mit Hilfe des EuGHs und des Rates ausgeweitet werden.¹⁴⁴ Von hier aus setzte ein gewisser Automatismus des Integrationsprozesses, vor allem die Wirtschaftspolitik betreffend ein, der bis heute andauert. Persönlichkeiten wie Monnet oder Delors forcierten diesen Spillover¹⁴⁵-Effekt und es wurden zunehmend mehr Politikbereiche vergemeinschaftet, um das eigentliche Endziel, ein vereintes Europa, zu erreichen. Insofern fühlt sich die Kommission seit jeher der fortschreitenden Integration verpflichtet. Nicht zuletzt durch ihre Weißbücher verleiht sie der Integration immer wieder neue Dynamik. Ferner ist sie darum bemüht ihre Einflusssphären auszudehnen. Dies erfolgt einerseits durch die Produktion von neuen Ideen, wie beispielsweise im Bereich der Umwelt- oder Technologiepolitik, andererseits durch eine ausgedehnte Subventions- und Förderpolitik, die es möglich macht, mit Hilfe von Geldmitteln Einfluss auf Handlungen diverser Akteure, beispielsweise im Bereich der Wissenschaft, zu nehmen und diese an sie zu binden.

In den letzten Jahren geriet die Kommission jedoch zunehmend unter Kritik. 1999 musste sie aufgrund von Korruptionsvorwürfen zurücktreten und auch die Unabhängigkeit der Kommission bzw. einzelner KommissarInnen wird immer wieder bezweifelt. Nicht zuletzt weil Regierungen der MS versuchten und versuchen Druck auf die Kommission auszuüben. So wollte sie Deutschland wegen zu hohem Budgetdefizit eine erste Verwarnung erteilen, diese ist jedoch im Rat am 14. Februar 2002, durch starke Intervention Deutschlands nicht angenommen worden¹⁴⁶. Im Zuge der Reform der Fischereipolitik kam es ebenfalls zu Vorwürfen von Seiten des EPs, die Kommission würde sich dem Druck Spaniens beugen und hätte den zuständigen Beamten entlassen¹⁴⁷. Einerseits sind die KommissarInnen oft aktive Parteimitglieder in ihrem Heimatland und empfinden eine gewisse Verbundenheit gegenüber ihrem politischen Lager, wie ihrer Nation. Andererseits werden sie von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und ernannt, die versuchen durch die Nominierung „ihrer“ Personen die Kommission zu beeinflussen. Außerdem gerät die Kommission relativ leicht unter nationalstaatliche Kritik, vor allem wenn europäische Politik zu Problemen führt, wird ihr von den MS der schwarze Peter zugeschoben. Sie erfüllt unter anderem auch eine Funktion des Sündenbocks.¹⁴⁸ Anerkennung wird ihr hingegen nur selten zu teil, da das Lob für „gute“ europäische Politik zumeist die nationalen Regierungen für sich beanspruchen.¹⁴⁹

¹⁴³ Vgl. Rosamond (2000): 50ff.

¹⁴⁴ Vgl. Puntischer Riekmann (1998): 128ff.

¹⁴⁵ Vgl. Rosamond (2000): 60.

¹⁴⁶ Vgl. Economist (2002a): 31 und Economist (2002): 27.

¹⁴⁷ Vgl. Banks (2002): 1.

¹⁴⁸ Vgl. Wallace (1996): 151.

¹⁴⁹ Vgl. Wallace (1996): 151

Ihre Fähigkeit als Integrationsmotor scheint zu schwinden. Dies ist nicht zuletzt auf eine dementsprechende Personalpolitik des Rates zurückzuführen. Die großen MS waren im Rahmen des Gipfels von Nizza bereit auf eine/n KommissarIn zu verzichten, dafür haben sie ihr Stimmgewicht im Rat ausgebaut. Dies lässt auf eine verstärkte Kompetenzverlagerung in Richtung Rat schließen, wodurch die Kommission künftig an Bedeutung verlieren könnte.

3.2 Der Rat der Europäischen Union

Der Rat ist das eigentliche Legislativorgan der EU¹⁵⁰, in ihm sitzen VertreterInnen der MS. Meist tagt der Allgemeine Rat, bestehend aus den AußenministerInnen der MS. Außerdem gibt es weitere FachministerInnenräte, sodass fast alle Politikbereiche abgedeckt sind. Ursprünglich wurde erwartet, dass der Rat zugunsten der Kommission an Bedeutung verlieren und die nationale Souveränität weiter in den Hintergrund rücken würde.¹⁵¹ Im Bereich der ersten Säule teilt sich der Rat die Rechtsetzung zwar mit dem EP und der Kommission, auch das Mehrheitsprinzip ist im Laufe der Jahre ausgedehnt worden, doch die GASP und die PJZS werden nach wie vor vom Einstimmigkeitsprinzip beherrscht.

Der Rat wird bei seiner Arbeit durch ein Generalsekretariat mit ca. 2.500 MitarbeiterInnen unterstützt, das für Fragen der Büroorganisation, des Übersetzungsdienstes, Protokoll- und Ratsbudgeterstellung zuständig ist.¹⁵² Des Weiteren bereitet der COREPER die Aufgaben des Rates vor. Im COREPER II sitzen die Ständigen VertreterInnen im Botschaftsrang und beraten in wichtigen politischen Angelegenheiten. Der COREPER I setzt sich aus deren StellvertreterInnen zusammen und tagt für Angelegenheiten technischer Natur. Dieses Gremium gibt es bereits seit den 50ern, allerdings wurde es erst 1992 primärrechtlich verankert, es zeichnet sich aber nach wie vor durch einen äußerst hohen Grad an Informalität aus.¹⁵³

Praktisch filtert der COREPER alle Entwürfe, die im Rat beschlossen werden sollen. Wurde bereits auf Ebene der Ständigen VertreterInnen eine Einigung erzielt, wird es im Rat ohne jegliche Diskussion als sogenannter A-Punkt nur mehr abgesehnet. Kommt es zu keiner Einigung wird er dem Rat zur Diskussion vorgelegt und eine mögliche Entscheidung, aufgrund des COREPER-Vorschlags, gefällt. Der Rat ist also nicht der Ideenlieferant, sondern vielmehr mit der Umsetzung von Ideen beauftragt.¹⁵⁴ Im Grunde werden mehr Probleme als Ideen in den Rat getragen, nicht zuletzt weil er ein Gremium darstellt, in dem primär Partikularinteressen vertreten werden, die nicht alleine auf nationalstaatliche Inte-

¹⁵⁰ Vgl. Art 208 EGV.

¹⁵¹ Vgl. Nugent (1999): 143.

¹⁵² Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 139.

¹⁵³ Vgl. Puntcher Riekman (1998): 168, 167.

¹⁵⁴ Vgl. Wallace (1996): 152.

ressen reduziert werden können, sondern auch Interessen von bestimmten Regierungsparteien oder fachspezifische MinisterInneninteressen darstellen können.¹⁵⁵ Insofern wird der Fortgang der europäischen Integration auch von jeweils regierenden Parteien oder Personen beeinflusst. Alle Verhandlungen und Abstimmungen finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt, sie sind vertraulich und können durch kein Protokoll nachgewiesen werden¹⁵⁶.

Die Ratspräsidentschaft übernimmt alle sechs Monate ein anderer MS, wobei in der Regel Absprachen zwischen der vorangegangenen, der aktuellen und der kommenden Präsidentschaft im Rahmen der „Troika“, in der immer ein großer MS vertreten ist, stattfinden.¹⁵⁷ So kann mögliche Kontinuität gewährleistet werden. Dem jeweiligen MS obliegt der Vorsitz und die Koordination aller Ratssitzungen und diverser Komitees. Ebenso die Verhandlungsführung über die von ihm festgesetzten Themen der Tagesordnung. Besonders schwierig wird es, wenn über heikle Punkte ein Konsens erzielt werden muss. Der/die RatspräsidentIn vertritt die EU nach außen. Neben dem Prestige und der Werbung für den eigenen MS sind damit allerdings auch aufwendige organisatorische und administrative Aufgaben verbunden, die den kleineren MS oft Schwierigkeiten bereiten.

Obwohl im Rat viele Beschlüsse aufgrund des Mehrheitsprinzips verabschiedet werden, kann er nicht, wie das EP und die Kommission, als supranationale Institution bezeichnet werden. Die Verhandlungen werden nach wie vor traditionell, also im Rahmen der Diplomatie geführt und die nationalstaatlichen Interessen stehen im Vordergrund. Die Verhandlungen werden primär auf informeller Basis geführt, wobei dem COREPER durch die Möglichkeit des Agenda-Settings große Bedeutung zukommt. Dieser Ausschuss wurde, wie jene der Komitologie eingerichtet, um die Kommission durch den Rat zu kontrollieren, allerdings verwandelten sich beide *„zu einem ambivalenten Wesen zwischen nationalen und supranationalen Interessen“*¹⁵⁸. Dadurch sind beide zu einem wichtigen Instrument für die effektive Durchsetzung von EU-Recht geworden. Nicht zuletzt deshalb spielt hierbei die Informalität eine große Rolle. Sie ermöglicht es, abseits von strikten Regeln und Vorschriften, Raum für Dynamik zu lassen und neue Wege der Integration zu gehen. Wobei dies unweigerlich die Frage der Legitimität aufwirft. Es ist sogar absehbar, dass der Rat künftig auf Kosten der Kommission noch mehr politisches Gewicht bekommt.

¹⁵⁵ Vgl. Wallace (1996): 153/154.

¹⁵⁶ Vgl. Puntcher Riekmann (1998): 169.

¹⁵⁷ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 137.

¹⁵⁸ Puntcher Riekmann (1998): 172.

3.3 Der Europäische Rat

Den Europäischen Rat gab es ebenfalls schon bevor er primärrechtlich institutionalisiert wurde.¹⁵⁹ Geschaffen wurde er aufgrund der Annahme, dass die Gemeinschaft nicht schnell genug auf neue und komplexe Herausforderungen reagieren könne.¹⁶⁰ Bei seiner Gründung spielte vor allem Frankreich mit dem jetzigen Konventspräsidenten Giscard d'Estaing und Deutschland, vertreten durch Bundeskanzler Schmidt, eine entscheidende Rolle.¹⁶¹ Mittlerweile setzt er sich aus den Staats- und Regierungschefs der 15 MS zusammen, wie dem/der Präsidenten/PräsidentIn der Kommission. Unterstützt werden sie von den AußenministerInnen und einem weiteren Kommissionsmitglied. Sie treffen sich mindestens zwei Mal im Jahr unter dem Vorsitz der jeweiligen EU-Präsidentschaft und haben dem EP Bericht zu erstatten.

Aufgabe des Europäischen Rates ist es, der EU für ihre Entwicklung erforderliche Impulse zu geben und die hierfür nötigen allgemeinen politischen Zielvorstellungen festzulegen.¹⁶² Auf Grundlage dieser Leitlinien und Grundsätze stellt der Rat die gemeinsamen Politiken fest und führt dementsprechende Entscheidungen durch.¹⁶³ Der Rat bzw. der COREPER, das Generalsekretariat des Rates, div. Ausschüsse und die Kommission erarbeiten unter dem Ratsvorsitz die Tagesordnung¹⁶⁴. Im Allgemeinen Rat und auch im ECOFIN wird die Tagesordnung dann festgelegt und etwaige Vorverhandlungen geführt.¹⁶⁵ Zunehmend werden auch Entscheidungen, die auf Ebene des Rates nicht entschieden werden konnten auf die Tagesordnung des Europäischen Rates gesetzt. Beide Institutionen, der Rat wie der Europäische Rat, versuchen nationalstaatliche Interessen zu schützen bzw. zu vertreten aber auch den Fortgang der europäischen Integration sicherzustellen. Ein Spagat der gerade am Anfang der Integration noch relativ gut geglückt ist. Mit der zunehmenden Vergemeinschaftung von Politikbereichen, der wachsenden Mitgliederzahl und den anstehenden erforderlichen institutionellen Veränderungen rücken die nationalstaatlichen Interessen zunehmend in den Vordergrund. Das Gleichgewicht zwischen supranational und intergouvernemental scheint langsam zu schwinden.

Der Europäische Rat ohne VertreterInnen der Kommission tagt in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs.¹⁶⁶ Hier werden wichtige Personalentscheidungen im Bereich der EZB getroffen, es wird eine Vertragsverletzung nach Art 7 EUV festgestellt und wichtige Entscheidungen beim Eintritt in die dritte Stufe der WWU gefällt.¹⁶⁷

¹⁵⁹ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 146.

¹⁶⁰ Vgl. Nugent (1999): 177.

¹⁶¹ Vgl. Nugent (1999): 177.

¹⁶² Vgl. Art 4 EUV.

¹⁶³ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 146.

¹⁶⁴ Vgl. Nugent (1999): 182.

¹⁶⁵ Vgl. Nugent (1999): 182.

¹⁶⁶ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 147.

¹⁶⁷ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 147.

Eine weitere Repräsentanz der MS sind die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der MS. Hier tagen die Mitglieder des Rates als Vertreter der Regierungen der MS und treten als sogenannte Regierungskonferenz auf.¹⁶⁸ Durch ihn werden die Kommissionsmitglieder, die Mitglieder des EuGHs ernannt, die Organsitze werden festgelegt und die Änderungen der Verträge vorbereitet.¹⁶⁹ Die letzte Entscheidung über die Vertragsänderungen obliegt allerdings dem Rat. Wurde diese einstimmig beschlossen, so kann sie von den MS, gemäß ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden, erst dann tritt der neue Vertrag in Kraft¹⁷⁰.

Eine Revision des Primärrechts ist ein äußerst komplexer und komplizierter Vorgang der, wie die letzten Vertragsrevisionen gezeigt haben, immer problematischer wird. Daher werden Stimmen laut, die ein neues, klares Änderungsverfahren verlangen. Im Rahmen des Post-Nizza Prozesses wurde ein neuer Weg eingeschlagen. Nach dem Vorbild des Grundrechtscharta-Konvents wurde beim Gipfel von Laeken am 14./15. Dezember 2001 ein EU-Konvent ins Leben gerufen, der einen neuen Grundvertrag für die EU ausarbeiten soll. Wiederum soll die Union den BürgerInnen näher gebracht und für die Erweiterung fit gemacht werden. Dieser Vorschlag oder möglicherweise auch Vorschläge werden schließlich dem Europäischen Rat vorgelegt. Giscard d'Estaing, der Vorsitzende des Konvents, meinte in seiner Eröffnungsrede, wenn es dem Konvent gelänge einen breiten Konsens zu erzielen, *„so würden wir damit den Weg für eine europäische Verfassung ebnen“*¹⁷¹.

3.4 Das Europäisches Parlament

Das EP ist die einzig demokratisch voll legitimierte Institution auf europäischer Ebene. Die Mitglieder werden direkt, nach keinem einheitlichen Wahlsystem von den BürgerInnen der MS alle fünf Jahre gewählt. Die 626 MEPs organisieren sich in europäischen Parteien, werden aber von nationalen Parteien für die Wahl nominiert. Sie wählen aus ihrer Mitte einEn PräsidentIn und ein Präsidium.¹⁷² Nicht nur, dass das EP mit der Vertretung *„der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“*¹⁷³ betraut ist, der administrative Aufwand wird insbesondere durch die zwei unterschiedlichen Standorte des EPs erhöht. Einerseits tagt es in Straßburg, andererseits in Brüssel, hierdurch wird effizientes Arbeiten eingeschränkt.

Ursprünglich hieß das EP „Gemeinsame Versammlung“ der EGKS und hatte 78 Mitglieder, die von den nationalstaatlichen Parlamenten gewählt und entsandt wurden.¹⁷⁴ Bereits in

¹⁶⁸ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 147.

¹⁶⁹ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 147.

¹⁷⁰ Vgl. Art 48 EUV.

¹⁷¹ Vgl. Giscard d'Estaing (2002): 11.

¹⁷² Vgl. Art 197 Abs 1 EGV.

¹⁷³ Art 189 EGV.

¹⁷⁴ Vgl. Neisser (1997): 194/195.

allen drei Gründerverträgen war eine allgemeine, unmittelbare und verfahrenseinheitliche Wahl der Abgeordneten vorgesehen, doch erst 1979 erfolgte eine direkte Wahl¹⁷⁵, jedoch nicht nach einem einheitlichen Verfahren. Im Laufe der europäischen Integration wurde die Mitwirkung bei der Rechtsetzung deutlich ausgeweitet, diese beschränkt sich jedoch nach wie vor auf Anhörung, Zusammenarbeit und Mitentscheidung.¹⁷⁶ Das effizienteste politische Druckmittel des EPs stellt seine Beteiligung am äußerst komplizierten Haushaltsverfahren dar¹⁷⁷. Das EP kann den Haushaltsentwurf aus gewichtigen Gründen mit einer Zweidrittelmehrheit gänzlich ablehnen und einen neuen Entwurf fordern.¹⁷⁸

Im Rahmen der Anhörung verfügt das EP über keine Möglichkeit politischen Druck auszuüben, zumindest nicht formell. Eine obligatorische Anhörung ist bei Beschlüssen bezüglich der Agrarpolitik, bei wettbewerbsrechtlichen Grundsätzen, bei umweltpolitischen Vorschriften, beim Abschluss völkerrechtlicher Verträge sowie bei wichtigen Vertragsänderungen und –ergänzungen vorgesehen.¹⁷⁹ Die Kommission räumt dem EP aufgrund einer Selbstverpflichtung aus dem Jahr 1973 eine fakultative Anhörung zu allen wesentlichen Rechtsakten ein.¹⁸⁰

Beim Verfahren der Zusammenarbeit nach Art 252 EGV kann das EP Änderungsvorschläge unterbreiten. Allerdings kann der Rat diese Vorschläge durch einen einstimmigen Beschluss übergehen. Mittlerweile wird dieses Verfahren nur mehr in der Wirtschafts- und Währungspolitik angewandt.¹⁸¹

Das gängigste Verfahren stellt das der Mitentscheidung nach Art 251 EGV dar. Hier kann das EP wiederum Stellungnahmen abgeben, selbst jedoch keine Rechtsakte beschließen, diese allerdings verhindern.¹⁸² Aus den Verträgen ist nicht auf einen Blick ersichtlich in welchen Bereichen das Mitentscheidungsverfahren angewandt wird. Erst bei Betrachtung der unterschiedlichen Politikfelder stellt sich heraus wo dieses Verfahren angewandt wird¹⁸³. Im Rahmen der zweiten und dritten Säule verfügt das EP nur über eine beratende Funktion.

Des Weiteren hat das EP Kontrollrechte gegenüber der Kommission. Ohne Zustimmung des EPs kann die Kommission nicht ernannt werden, es kann einen Misstrauensantrag gegenüber der gesamten Kommission einbringen und die MEPs können schriftliche wie

¹⁷⁵ Vgl. Neisser (1997): 195.

¹⁷⁶ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 169.

¹⁷⁷ Vgl. Art 272 EGV.

¹⁷⁸ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 173.

¹⁷⁹ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 170.

¹⁸⁰ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 170.

¹⁸¹ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 171.

¹⁸² Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 171.

¹⁸³ Siehe hierzu Neisser/Verschraegen (2001): 172.

mündliche Anfragen im Rahmen der Plenartagungen an die Kommission stellen.¹⁸⁴ Außerdem kann das EP diverse Ausschüsse einrichten. Derer gibt es Unterausschüsse, nichtständige Ausschüsse, welche sich mit speziellen Problemen befassen sowie Untersuchungsausschüsse¹⁸⁵. Das EP geht eigentlich als der größte Gewinner von politischer Macht im Zuge der letzten Vertragsrevisionen hervor. Dementsprechend richten sich immer mehr VertreterInnen von Partikularinteressen an MEPs, ebenso versuchen diverse Regionen einen/eine Abgeordnete/n für sich zu beanspruchen, um ihn/sie von ihren Interessen zu überzeugen.¹⁸⁶

Die nationalstaatlichen Interessen stehen beim europäischen Parlament nicht im Vordergrund, sein Anliegen war es stets die Integration voranzutreiben und mehr politische Macht zu beanspruchen, da es von allen Institutionen die größte demokratische Legitimation für sich beansprucht. Der Rat bzw. Europäische Rat fühlt sich durch die jeweilige nationalstaatlich durchgeführte demokratische Wahl ausreichend legitimiert, um unionsweit Entscheidungen treffen zu können. Sie sind ihren nationalen Parlamenten verantwortlich und fühlen sich gegenüber dem EP nicht verantwortlich. Jegliche Kompetenzerweiterung des EPs, die nur mit Zustimmung der nationalstaatlichen Regierungen erfolgen kann, würde einen weiteren Schritt in Richtung Supranationalismus bedeuten. Ebenso würde ein stärkeres Mitspracherecht des EPs in der GASP und PJZS ein deutlicher Schritt hin zu mehr Supranationalismus sein. Ebenso würde dem EP das Initiativrecht in der ersten Säule zugesprochen. Die nationalen Regierungen sind stets bemüht nicht zu viel politische Macht an andere Institutionen, vor allem auch im Bereich der Vertragsrevision, abzugeben um ihren Status als „Herren der Verträge“ weiterhin sicherzustellen.

3.5 Der Europäische Gerichtshof

Der EuGH ist ein Organ der ersten Säule und seit dem Vertrag von Amsterdam auch eines der dritten. Seine Aufgaben umfassen die Wahrung und Auslegung des Primär- wie Sekundärrechts. Es gibt so viele RichterInnen wie Mitgliedstaaten und diese werden von acht GeneralanwältInnen unterstützt. Auch im Vertrag von Nizza wurde an diesem Prinzip festgehalten, da weiterhin ein breites Verständnis der nationalen Rechtsordnungen erhalten bleiben soll. Mit dem Vertrag von Maastricht wurde ihm eine erste Instanz beigeordnet, deren mögliche Einrichtung bereits in der EEA erwähnt wurde¹⁸⁷, die den EuGH entlasten sollte.

Gerade durch die Auslegung des Rechts kommt dem EuGH eine besondere Rolle bei der europäischen Integration zu. Er ist neben der Kommission einer der wichtigsten Ideenlie-

¹⁸⁴ Vgl. Duftner (2000): 160.

¹⁸⁵ Vgl. Thun-Hohenstein/Cede (1999): 139.

¹⁸⁶ Vgl. Wallace (1996): 158.

¹⁸⁷ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 184.

feranten in der EU, vor allem in Bereichen wie Gleichberechtigung, Grundrechte, Rechtssicherheit, Verhältnismäßigkeit usw.¹⁸⁸ Fälle wie Van Gend & Loos setzten die unmittelbare Geltung, also die Durchgriffswirkung vom Gemeinschaftsrecht in den einzelnen MS durch¹⁸⁹. Auf der Basis des Art 28 EGV, der das Verbot von Einfuhrbeschränkungen festlegt, entschied der EuGH, dass eine Ware die rechtmäßig in einem MS anerkannt und vermarktet wird auch in anderen MS zugelassen werden muss.¹⁹⁰ Seither wird das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung auch mit „Cassis-Formel“, benannt nach dem Fall Cassis de Dijon, umschrieben.

Eine wichtige Rolle spielt auch das Vorabentscheidungsverfahren. Falls nationale BeamtenInnen oder Gerichte der Meinung sind, nationales Recht widerspricht dem Gemeinschaftsrecht, so kann es dem EuGH zur Vorabentscheidung vorgelegt werden, wobei letztinstanzliche Gerichte die Pflicht zur Vorlage haben.¹⁹¹

Im Bereich der Ausweitung von europäischen Politikfeldern hat der EuGH auch seinen Teil dazu beigetragen. Beispielsweise auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit in Europa, die ein besonders heikles Thema für die nationalen Regierungen darstellt, da dies nach wie vor eine Bastion der nationalen Souveränität ist. In einer Reihe von Urteilen, die sich zu meist auf die primärrechtlichen Verträge stützten, trieb der EuGH die MS zur weiteren Harmonisierung, beispielsweise bei FremdarbeiterInnen oder bei der Gleichstellung von Frau und Mann.¹⁹² Die nationalen Regierungen haben möglicherweise das große Integrationspotential in den Verträgen, die sie beschlossen haben, nicht erkannt. Der EuGH hat auch das EP unterstützt, um mehr Kompetenzen bei der Rechtsetzung zu erhalten. So hat er dem EP 1980 das Recht auf Stellungnahmen eingeräumt, bevor der Rat beschließen kann.¹⁹³ Ebenso hat er die Stellung der Kommission bei der Überwachung des fairen Wettbewerbs gestärkt, in dem er ihr Recht bei der Monopolzerschlagung einräumte.¹⁹⁴ Allerdings kann der EuGH nicht von sich selbst aus tätig werden, er muss angerufen werden und er kann nur auf Basis des Sekundär- wie Primärrechts entscheiden.

3.6 Weitere Institutionen

Im Politikprozess der EU sind vor allem der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen beteiligt. Beide verfügen über eine unterstützende und beratende Funktion.

¹⁸⁸ Vgl. Wallace (1996): 154.

¹⁸⁹ Vgl. Thun-Hohenstein/Cede (1999): 65.

¹⁹⁰ Vgl. Thun-Hohenstein/Cede (1999): 167.

¹⁹¹ Vgl. Duftner (2000): 161.

¹⁹² Vgl. Nugent (1999): 262.

¹⁹³ Vgl. Nugent (1999): 263.

¹⁹⁴ Vgl. Nugent (1999): 264.

Im WSA sollen wirtschaftliche und soziale Interessen ein Sprachrohr bekommen, dementsprechend ist er paritätisch zusammengesetzt. Die 222 Mitglieder werden vom Rat ernannt und wählen aus ihrer Mitte einen/eine Präsidenten/Präsidentin. In diversen Fachgruppen werden Stellungnahmen vorbereitet oder Informationsberichte ausgearbeitet, hierbei werden auch ExpertInnen hinzugezogen.¹⁹⁵ Der WSA wurde 1957 eingerichtet, nicht zuletzt weil fünf der sechs Gründerstaaten ein ähnliches Gremium in ihrem politischen System hatten.¹⁹⁶ Allerdings hält sich seine politische Macht in Grenzen.

Der AdR wurde durch den Vertrag von Maastricht begründet. Durch ihn sollen die regionalen Interessen stärker berücksichtigt werden. Die 222 Mitglieder vertreten regionale und lokale Körperschaften, werden vom Rat auf vier Jahre ernannt und wählen aus ihrer Mitte einen/eine Präsidenten/Präsidentin. Wie die Mitglieder des WSA sind auch diese weisungsfrei und unabhängig.

4. Das Wesen der Union

Der europäische Willenbildungs- und Entscheidungsprozess ereignet sich mehrdimensional. Einerseits auf der Ebene der Gemeinschaftsinstitutionen und der mitgliedstaatlichen Regierungen, andererseits auf der Ebene von subnationalen Einheiten und sektoralen politischen Netzwerken, die aus Regierungs- wie Nicht-Regierungsorganisationen bestehen.¹⁹⁷ Diese Ebenen interagieren miteinander, tauschen Informationen aus, versuchen den politischen Prozess durch ihre Positionen, auch auf informellem Weg zu beeinflussen und ihre Interessen durchzusetzen. Es sind somit nicht statische, sondern vielmehr dynamische Ebenen. Im Grunde können folgende Ebenen ausgemacht werden: Supranationale, transnationale, transgouvernementale und intergouvernementale.¹⁹⁸

4.1 Europäische Mehrebenen

Auf europäischer Ebene hat sich ein neues politisches Ordnungssystem herausgebildet, mit eigener rechtlicher Handlungsfähigkeit.¹⁹⁹ Durch die tägliche politische Praxis der Entscheidungsfindung, durch Rechtsprechung und diverse Vertragsrevisionen haben sich Handlungskompetenzen verlagert.²⁰⁰ Regieren findet nicht mehr nur auf nationaler, sondern auch auf europäischer Ebene statt. Dabei überlappen sich die Kompetenzen der politischen Akteure. Europäisches Regieren erfolgt durch unterschiedliche Akteure, die formal autonom, faktisch jedoch voneinander abhängig sind.²⁰¹ Dabei herrscht zwischen den Institutionen Konkurrenz und eine Auseinandersetzung über die Zuordnung von Kompe-

¹⁹⁵ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 192.

¹⁹⁶ Vgl. Nugent (1999): 279.

¹⁹⁷ Vgl. Abromeit (1997): 109.

¹⁹⁸ Vgl. Eriksen/Fossum (2000): passim.

¹⁹⁹ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996): 15.

²⁰⁰ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996): 15.

²⁰¹ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996): 22.

tenzen zwischen den Akteuren der unterschiedlichen Ebenen, die stets von einer politischen Spannung zwischen allgemeinen und Partikularinteressen begleitet sind.²⁰²

Durch die Vergemeinschaftung gewisser Politikbereiche zu Beginn der europäischen Integration wurde ein Stabilisierungseffekt und ein wirtschaftlicher Wiederaufbau erwartet, der schließlich zu einer Vernetzung, gegenseitiger Abhängigkeit²⁰³ und weiteren Zusammenlegungen von Politiken führte. Europäische Politik ist eine Antwort auf die Entgrenzung von Problemlagen, sie führt jedoch unweigerlich zur Entgrenzung von Politik.²⁰⁴ Mit der Schaffung von gemeinsamen Institutionen und dem erwarteten Austausch von nationalen, politischen wie wirtschaftlichen Eliten wurden praktische Lösungen für allgemein anerkannte politische und ökonomische Probleme erhofft.²⁰⁵ Dabei gaben nationale Regierungen, in der Hoffnung so verlorene Souveränität wiederzugewinnen, Kompetenzen an eine höhere Ebene ab.

Die EU ist einerseits eine Reaktion auf die zunehmende Internationalisierung und Interdependenz, andererseits jedoch eine wesentliche Ursache dafür, sie ist gewissermaßen Ursache ihrer Selbst.²⁰⁶ Der MS ist nicht mehr letzte und absolute Autorität, die nationalstaatliche Souveränität nach innen wie nach außen beginnt sich zu verändern und Hierarchien zu verschieben. Dies bedeutet nicht, dass die nationalstaatliche Ordnung durch eine neue abgelöst wird, vielmehr ist eine supranationale Ordnung hinzugekommen.

Zunächst sollte die Kommission für die Einbringung neuer Ideen sorgen und konkrete Problemlösungen ausarbeiten.²⁰⁷ Im Rat sollten für die MS relevante Probleme erörtert und nationalstaatliche Interessen artikuliert werden.²⁰⁸ Für andere Interessen baute sich im Laufe der Zeit ein dichtes Netz von diversen Gruppierungen auf, die ihren Anliegen entsprechendes Lobbying betreiben. Es werden supranationale, nationale, transnationale, regionale, transgouvernementale und intergouvernementale Interessen auf europäischer Ebene behandelt und versucht sie miteinander zu vereinbaren. Dabei findet Regieren auf der Meso-Ebene statt.²⁰⁹ Gerade die Komitologie verdeutlicht diese Form des Regierens. Dieser sogenannte Infranationalismus ist ein zentraler Bestandteil des europäischen Regierens.²¹⁰ „(...) *infranationalism is not constitutional or unconstitutional. It is*

²⁰² Vgl. Wallace (1996): 143.

²⁰³ Vgl. Wallace (1996): 145.

²⁰⁴ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996): 28.

²⁰⁵ Vgl. Wallace (1996): 146.

²⁰⁶ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996): 29.

²⁰⁷ Vgl. Wallace (1996): 146/147.

²⁰⁸ Vgl. Wallace (1996): 147.

²⁰⁹ Vgl. Weiler (1999): 98.

²¹⁰ Vgl. Weiler (1999): 98.

*outside the constitution.*²¹¹ Abhängig vom Entscheidungsstadium wechselt die Wichtigkeit der diversen Ebenen in einer Vielfalt von Verhandlungsgremien.²¹²

Dieses System soll gewährleisten, dass möglichst viele Interessen widerspiegelt werden, um effektive Problemlösung herbeizuführen. Interessenvertretungen haben sich diesem europäischen Mehrebenensystem angepasst. Sie sind dementsprechend auf allen Ebenen institutionell präsent und in supranationale, transnationale und nationale Politiknetzwerke gleichermaßen eingebunden.²¹³ Es wird nach wie vor versucht auf nationalstaatliche Akteure Einfluss zu nehmen, ebenso auf europäischer Ebene.²¹⁴ Allerdings gibt es nicht DIE europäische Politik, diese gliedert sich vielmehr nach spezifischen Politikfeldern und den dazugehörigen Entscheidungsverfahren. Somit variieren die Ebenen und Interessen je nach Politikbereich und Verfahren.

In diesem äußerst komplexen Willens- und Entscheidungsbildungsprozess kommt es auf strategisch kluges Argumentieren und taktisches Verhandeln an. Wobei gerade der Definition von politischen Problemen eine wichtige Rolle zukommt, denn sie entscheidet darüber, welche Ressourcen, Interessen und Akteure wichtig werden.²¹⁵ Es kommt durchaus vor, dass die Akteure selbst nicht genau wissen (können), welche Ziele sie eigentlich konkret verfolgen.²¹⁶ Politische Prozesse sollten sich in der Union nicht mehr ausschließlich auf parlamentarische Politik stützen, damals hatten die politischen Eliten das Versagen europäischer parlamentarischer Demokratien in den Köpfen.²¹⁷ Gerade durch das Beispiel der Komitologie wird deutlich, dass es zu einer Verbindung von nationaler und supranationaler Ebene kommt. Hier arbeiten nationale wie supranationale Beamte zusammen, um Lösungen für gemeinsame Probleme zu erarbeiten. Allerdings lassen sich in den diversen Politikbereichen der EU ähnliche Probleme des Regierens und der Regierbarkeit lokalisieren, wie sie bei Nationalstaaten auftreten.²¹⁸ Nämlich die *„Probleme der institutionellen Organisation und der internen Koordination staatlichen Handelns, seiner politischen Legitimation und seiner regionalen und sozialen Verteilungsgerechtigkeit“*.²¹⁹ Des Weiteren ist der europäische Willens- und Entscheidungsbildungsprozess, vor allem im Bereich der primärrechtlichen Vertragsrevisionen, von der Frage mehr nationale oder mehr supranationale Souveränität geprägt.

²¹¹ Weiler (1999): 98.

²¹² Vgl. Wessels (1996): 181 und passim.

²¹³ Vgl. Kohler-Koch (1996): 199.

²¹⁴ Vgl. Kohler-Koch (1996): 199.

²¹⁵ Vgl. Jachtenfuchs (1996): 432.

²¹⁶ Vgl. Jachtenfuchs (1996): 431.

²¹⁷ Vgl. Wallace (1996): 147.

²¹⁸ Vgl. Grande (1996): 375.

²¹⁹ Grande (1996): 375.

4.2 Intergouvernemental vs. Supranational

Die Union steht seit jeher im Spannungsverhältnis zwischen nationaler Souveränität und europäischer Supranationalität. Zu Beginn der europäischen Integration wurden nur Politikbereiche der „low politics“ vergemeinschaftet, da sich hier die Fragen der nationalen Souveränität eher im Hintergrund halten würden und Beschlüsse einfacher erzielt werden konnten. Ausgehend von der EGKS, deren Gründung primär auf einen Deutschfranzösischen Initialakt²²⁰ zurückzuführen ist um Frieden in Europa, durch eine stabile Beziehung zwischen den beiden Nationen zu gewährleisten, wurden zunehmend mehr Politikfelder vergemeinschaftet. Integration stellt außerdem eine Möglichkeit für Regierungen dar, gemeinsame Probleme zu lösen.

Politisch wie wirtschaftlich mächtige europäische Eliten und Technokraten, ohne herkömmliche demokratische Legitimation, entwickelten neue Ideen und schafften Raum für weitere Integrationsschritte. Die Integration eines zentralen wirtschaftlichen Sektors wie der Produktion von Kohle und Stahl, eine gemeinsame supranationale Entscheidungsinstanz, um effektive Lösungen zu finden würde zwangsläufig zur Annahme führen, weitere Bereiche gehören vergemeinschaftet, um alle Vorteile aus dem erwarteten Nutzen zu ziehen. Es wurde erwartet, dass durch die zunehmende politische Vernetzung der Frieden gesichert und eine politische Union hergestellt werden könnte. Der wirtschaftlichen Einheit sollte eine politische folgen. Allerdings lag dem kein fertiges Konzept zu Grunde. Die EU ist vielmehr ein Ergebnis von „*integration by stealth*“²²¹ und kontinuierlichem spillover. ganz nach dem funktionalistischem Mantra „*form follows function*“.²²²

Inzwischen werden unzählige Bereiche²²³ der ehemals rein nationalstaatlichen Politik auf europäischer Ebene behandelt und dementsprechende allgemein verbindliche Entscheidungen getroffen. Besonders mit der Ausdehnung der qualifizierten Mehrheiten im Rat, sowie der zunehmenden Entscheidungskompetenzen von der Kommission wie dem EP wird die Möglichkeit der nationalen Selbstbestimmung immer mehr reduziert. Die MS sind nach wie vor „Herren der Verträge“. Sie haben rein theoretisch die Möglichkeit einen Kompetenzzuwachs auf europäischer Ebene zu verhindern, allerdings hat ein einzelner MS nicht die Macht, bereits abgegebene Kompetenzen wieder zurückzugewinnen.²²⁴ Bereits auf Unionsebene übertragene Kompetenzen können nur gemeinsam und unter Einbindung der Gemeinschaftsorgane verschoben werden.²²⁵ Ebenso wenig kann ein Staat seine Mitgliedschaft einfach aufkündigen, da es kein dementsprechendes Verfahren gibt.

²²⁰ Vgl. Puntcher Riekmann (1998): 51.

²²¹ Nye zitiert nach Puntcher Riekmann (1998): 52.

²²² Vgl. Rosamond (2000): 34.

²²³ Z.B. Zoll- und Handelspolitik, Agrar- und Fischereipolitik, Fragen des Wettbewerbs und des Binnenmarktes, Währungspolitik, Verkehrspolitik, Umweltpolitik usw.

²²⁴ Vgl. Dickstein (1998): 126.

²²⁵ Vgl. Dickstein (1998): 135.

Aufgrund dieses Souveränitätsverlustes kann nicht mehr von souveränen Staaten im klassischen Sinn gesprochen werden.²²⁶

Der EGV sieht im Art 308 die Möglichkeit vor, ohne komplette Vertragsrevision die Kompetenzen der Gemeinschaft zu erweitern. Auf Vorschlag der Kommission kann der Rat einstimmig geeignete Vorschriften beschließen, die der Verwirklichung des gemeinsamen Marktes dienen. Dieser Artikel ist auch unter dem Namen „Lückenschließungsklausel“ bekannt. Jeder Transfer von Entscheidungskompetenzen ist ein Balanceakt zwischen mehr nationaler oder mehr supranationaler Macht, eine genaue Abwägung von Kosten und Nutzen für den MS. Darum gestalten sich die Verhandlungen über Vertragsrevisionen so heikel, denn jede Kompetenzabgabe ist mit einem weiteren Souveränitätsverlust der MS gleichzusetzen. Wobei den MS nicht immer klar sein muss, welches Integrationspotential in diversen Politikbereichen steckt. Beispielsweise dehnte die Kommission gemeinsam mit dem EuGH ihre Kompetenzen im Zuge der Vertragsbestimmungen über fairen Wettbewerb in der Gemeinschaft stark aus.

Besonders in Fragen der „high politics“, wie zum Beispiel der GASP oder der PJZS, wird dieses Problem deutlich. Diese Politikbereiche stellen nach wie vor eine Bastion der nationalen Souveränität dar. Entscheidungen in diesen Bereichen können prinzipiell nur einstimmig gefällt werden. Fragen der inneren Sicherheit, wie der Außenpolitik sind Hauptelemente der nationalstaatlichen Selbstbestimmung. Folglich gestaltet sich ein Souveränitätstransfer hier als besonders problematisch für den Nationalstaat, zumal dies einen weiteren Verlust der nationalen Selbstbestimmung mit sich bringt. Würde auch hier das intergouvernementale Prinzip aufgegeben, wäre der Staat genauso in diesen Bereichen nicht mehr die letzte Entscheidungsinstanz und müsste sich einer höheren Autorität unterordnen.

Gerade vor dem Hintergrund der nächsten Erweiterung ist die Angst der MS vor einem zunehmenden Machtverlust, aber auch vor einem Stillstand der europäischen Integration groß. Je mehr Mitglieder in die Gemeinschaft aufgenommen werden, desto komplexer gestaltet sich der politische Entscheidungsprozeß und es besteht die Gefahr, dass die Dynamik verloren geht. Andererseits fürchten die jetzigen MS um ihren momentanen Einfluss wie um Förder- und Subventionsgelder, der bzw. die sich durch die Aufnahme neuer, vor allem großer Staaten verringern kann bzw. können.

Die MS versuchen ihre Macht und ihren politischen Einfluss, wie die Kommission und das EP, ständig auszudehnen bzw. zu erhalten. Dies führt unweigerlich zu Entscheidungs-

²²⁶ Vgl. Dickstein (1998): 135.

problemen wie Nizza gezeigt hat. Die anstehenden Veränderungen belasten sogar den deutschfranzösischen Integrationsmotor. In Nizza gab es keine gemeinsame Initiative dieser Regierungen. Die politischen Fronten schienen dermaßen verhärtet, dass es zu einer Einberufung eines Konvents über die Zukunft der Europäischen Union gekommen ist. In ihm sollen (heikle) Fragen der Machtverteilung, -legitimierung und -erzeugung behandelt werden, um europäische Handlungsfähigkeit auch nach der Erweiterung zu gewährleisten.

4.3 Deutschfranzösische Achse

Die Geschichte der EU wurde vor allem durch eine Beziehung geprägt, nämlich durch die der deutschfranzösischen Regierungen. Beide hatten zu Beginn der europäischen Integration unterschiedliche Interessen, verfolgten jedoch die gleichen Ziele. Frankreich wollte eine erneute kriegerische Aggression Deutschlands verhindern, daher die politische Verflechtung der rüstungstechnisch wichtigen Bereiche von Kohle und Stahl. Des Weiteren wollte sich Frankreich einen Zugang zu deutschen Rohmaterialien wie zum Markt sichern und seine Bauern wirtschaftlich schützen.²²⁷ Deutschland hingegen wollte nach dem Sieg der Alliierten seine Handlungsfähigkeit und volle Souveränität wieder erlangen. Besonders Adenauer war um die europäische Integration bemüht, da er sie als Chance für Deutschland sah, internationales Vertrauen wiederzugewinnen. Günter Verheugen meinte über diese Partnerschaft: *„the security of Europe depends on whether Germany or France get along well together: it is an axiom without which one cannot understand the European Union“*.²²⁸

Diese Zweckpartnerschaft hat die europäische Integration maßgeblich beeinflusst, dies hatten die Gründerväter der Gemeinschaft auch so im Sinn: *„Die Vereinigung der europäischen Nationen erfordert, dass der Jahrhunderte alte Gegensatz zwischen Frankreich und Deutschland ausgelöscht wird. Das begonnene Werk muss in erster Linie Deutschland und Frankreich erfassen.“*²²⁹ Der gemeinsame Markt, die Wirtschaftsunion und Fortschritte in der GASP können auf Initiativen dieser beiden Regierungen zurückgeführt werden. Die Partnerschaft ist außerdem von einer wechselseitigen Abhängigkeit gekennzeichnet. Frankreich braucht Deutschland um seine Interessen, beispielsweise im Bereich der GASP oder der GAP durchzusetzen und umgekehrt braucht Deutschland Frankreich, um seine Machtposition in der EU zu erhalten.

Vor dem Hintergrund der anstehenden Vertragsrevision kam es zu heftigen Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Regierungen, nicht nur die Sitzverteilung im Rat

²²⁷ Vgl. Nugent (1999): 24.

²²⁸ Spinat (2002).

²²⁹ Schuman (1950): 1.

betreffend. Es herrschte auch Dissens über die Beziehung der europäischen Sicherheitspolitik und ihre Beziehung zur NATO sowie über die landwirtschaftliche Subventionspolitik. Deutschlands Vision von einem föderalen Europa steht nebenbei im Widerspruch zum französischen Zentralstaat. Somit haben beide eine vollkommen unterschiedliche Vorstellung von der europäischen Finalität. Pascal Lamy meinte: *„France is more supportive of integrated policies (especially if that brings advantages to Paris), and not so much of integrated institutions, while Germany is first of all for integrated institutions, and less enthusiastic about integrated policies. A compromise between those two interests will generate the final solution to the future of Europe“*.²³⁰

Nach den problematischen Ereignissen in Nizza plädierte Gerhard Schröder im Januar 2001 für eine Neudefinition der deutschfranzösischen Partnerschaft, die kühne Schritte für die europäische Integration hervorbringen soll.²³¹ Würden keine Fortschritte erzielt, so könnte die EU möglicherweise zentrifugalen Kräften nach einer Erweiterung nicht mehr standhalten.²³² Wobei sich Deutschland für eine geschriebene EU-Verfassung einsetzte.

Der geforderten Neudefinition folgten einige informelle Treffen von Mitgliedern der beiden Regierungen. Schließlich kam es bei dem 78. bilateralen Gipfeltreffen im November 2001 in Nantes zu einer *„Gemeinsamen Erklärung über die großen europapolitischen Prioritäten“*.²³³ Ergebnis dieser Erklärung war die Entschlossenheit, nach den Ereignissen des 11. Septembers 2001, einen europäischen Haftbefehl einzuführen. Außerdem soll die Schaffung einer europäischen Polizei sowie eine europäische Staatsanwaltschaft angestrebt werden. Den wirklich kühnen Schritt bildet jedoch die Zieldefinition der Entwicklung einer europäischen Verfassung. Dennoch kann gegenwärtig durchaus die Frage gestellt werden, ob es diese Achse wirklich wieder gibt?

²³⁰ Spinat (2002).

²³¹ Vgl. Economist (2001).

²³² Vgl. Parker/Barber (2001).

²³³ Deutschland/Frankreich (2001).

IV. DIE RECHTSORDNUNG DER EU

“(…) *the European Economic Community is a community based on the rule of law, inasmuch as neither its member states nor its institutions can avoid a review of the question whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the treaty.*”
 Judgment of the Court of 23 April 1986.
 Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament.
 Case 294/83.²³⁴

1. Das Primärrecht

Die Europäische Union rechtlich eindeutig zuzuordnen ist unmöglich. Sie ist ein Gebilde ohne Vorbild und Bezugspunkt, sie ist eine Staatenverbindung *sui generis*.²³⁵ Ihre rechtliche Grundlage findet sich in den Gründungsverträgen, dem Primärrecht der Union. Diese definieren jedoch kein eindeutiges Endziel, es wird einzig von einer „*immer engeren Union der Völker Europas*“²³⁶ gesprochen. Diese Formulierung verdeutlicht bereits das dynamische und flexible Prinzip der EU, welches genügend Raum für eine kontinuierlich fortschreitende Integration schafft. Insofern werden die Verträge, das Primärrecht der Union, auch als „Wandelverfassung“ bezeichnet, zumal weder das momentane Entwicklungsstadium beschrieben, noch das Endresultat prognostiziert werden kann.²³⁷

Das Primärrecht besteht einerseits aus dem Unionsrecht, dem Unionsvertrag und andererseits dem Gemeinschaftsrecht, dem Gemeinschaftsvertrag. Dies verdeutlicht der Art 47 EUV worin es heißt, dass der EUV die Gemeinschaftsverträge und alle nachfolgenden unberührt lässt. Die EU verfügt über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, welcher „*die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele und unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstandes*“²³⁸ sicherstellen soll. Der EUV umfasst sowohl Teile der erste Säule, also die verbleibenden zwei Gemeinschaften²³⁹, EG und EAG, als auch die intergouvernementale zweite (GASP) und dritte Säule (PJSZ). Neben diesen geschriebenen Verträgen samt ihren Protokollen, Anhängen, Annexe und Beitrittsverträgen gibt es noch ungeschriebene Rechtsregeln die sich im Zuge der Judikatur des EuGHs herausgebildet haben (*case law*).

Mittlerweile wird immer öfter von einer Verfassung der EG gesprochen, da sich im Primärrecht durchaus verfassungsähnliche Bestimmungen finden. Nicht zuletzt nimmt das Unions- wie Gemeinschaftsrecht die höchste Stellung in der Normenhierarchie des euro-

²³⁴ Vgl. Europäischer Gerichtshof (1986).

²³⁵ Vgl. Dickstein (1998): 82.

²³⁶ Art 1 Abs 2 EUV

²³⁷ Vgl. Puntcher Riekmann (1998): 4.

²³⁸ Art 3 Abs 1 EUV.

²³⁹ Der EGKSV lief im Juli 2002 aus.

päischen Rechts ein. Das Primär- wie Sekundärrecht steht über dem Verfassungsrecht der MS. Die Rechtssprechung des EuGHs hat hierzu ihren Teil beigetragen.

1.1 Das Primärrecht - eine europäische Verfassung?

Der EG wurde durch den EuGH im Zuge der fortschreitenden Integration eine neue und eigene Rechtsordnung zugesprochen, die sich vom herkömmlichen Völkerrecht abhebt da die MS der Gemeinschaft Hoheitsrechte übertragen haben.²⁴⁰ Durch den Fall *Flaminio Costa/E.N.E.L.* wies der EuGH²⁴¹ die staatliche Souveränität in die Schranken und stellte fest, dass die Rechtsordnung der EU von den MS in deren Rechtsordnung aufgenommen wurde und somit von den mitgliedstaatlichen Gerichten anzuwenden ist.²⁴² Mit der EU entstand ein neuer Hoheitsträger mit eigenen Organen dessen Rechtsordnung kein Ablaufdatum²⁴³ kennt. Die Union ist mit Rechts-, Geschäfts- und internationaler Handlungsfähigkeit ausgestattet und verleiht dem/der einzelnen UnionsbürgerIn subjektive Rechte und Pflichten.²⁴⁴ Mit dem Urteil des EuGHs *Flaminio Costa/E.N.E.L. Rs 6/64* wurde ferner geklärt, in welchem Verhältnis das Gemeinschaftsrecht zum nationalen Recht steht. Unmissverständlich wurde der Vorrang des Gemeinschaftsrechts anerkannt.²⁴⁵

Bereits im Jahr 1986 bezeichnete der EuGH den Gemeinschaftsvertrag als Verfassungs-urkunde²⁴⁶, deren Kontrolle sich weder die MS noch die Gemeinschaftsorgane entziehen können. Ihre Handlungen haben im Einklang mit der Verfassungsurkunde zu stehen und dem EuGH obliegt die Überprüfung der Rechtmäßigkeit ihrer Handlungen. Dabei verfügen natürliche und juristische Personen über ein Klagerecht beim EuGH.

Inzwischen hat es sich eingebürgert von einer europäischen Verfassung zu sprechen, selbst wenn dadurch für viele eine Staatswerdung der Union impliziert wird. Dabei handelt es sich weniger um eine Staatswerdung, sondern vielmehr um eine Verfassungswerdung.²⁴⁷

Selbst das deutsche Bundesverfassungsgericht stellte in einem Urteil vom 18. Oktober 1967 fest, dass der EWG-Vertrag „*gewissermaßen die Verfassung dieser Gemeinschaft*“²⁴⁸ ist. Diese Terminologie in Zusammenhang mit internationalen Organisationen ist nicht unüblich. Bei der Weltgesundheitsorganisation, der Internationalen Arbeitsorganisation, der Welternährungsorganisation oder der UNESCO werden die Gründerverträge wörtlich

²⁴⁰ Vgl. Dickstein (1998): 84/85.

²⁴¹ Vgl. Europäischer Gerichtshof (1964).

²⁴² Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 292.

²⁴³ Vgl. Art 51 EUV und Art 312 EGV.

²⁴⁴ Vgl. Dickstein 1998): 90.

²⁴⁵ Vgl. Thun-Hohenstein/Cede (1999): 91.

²⁴⁶ Vgl. Europäischer Gerichtshof (1986).

²⁴⁷ Vgl. Dickstein (1998): 143.

²⁴⁸ Zitiert nach Dickstein (1998): 142.

als „*constitution*“ bezeichnet.²⁴⁹ Durch diese Verträge werden die Souveränitätsrechte der MS nicht wie bei der EU beschnitten. Ebenso wenig wird die Frage nach einem Volk näher erörtert, dennoch wird von einer Verfassung gesprochen. Die letztendlich eine Grundordnung der jeweiligen Organisationen darstellt. Indessen ist die Grundordnung der Europäischen Gemeinschaft vielmehr *“a constitutional legal order than an international legal order”*²⁵⁰, *“the Community’s ‘operating system’ is no longer governed by general principles of public international law, but by a specified interstate governmental structure defined by a constitutional charter and constitutional principles.”*²⁵¹

Die Verträge der Europäischen Union wie der Gemeinschaft stellen nichts anderes als eine rechtliche Grundordnung dar, welche die höchste rechtliche Stellung innerhalb der Gemeinschaft einnimmt und rechtliche Gültigkeit auf unbegrenzte Zeit besitzt. Es ist nicht einfach nur ein Vertrag nach herkömmlichen Völkerrecht. Die Gemeinschaft ist verfasst, sie hat eine Verfassung.²⁵² Jean Paul Jacqué, der Direktor des juristischen Dienstes des Rates der EU, meinte hierzu: *„Die Gemeinschaft erscheint heute als eine institutionelle Gesamtheit, ausgestattet mit einer eigenen Zweckbestimmtheit, die sie versucht zu erreichen unter Beachtung grundlegender Werte. Ist eine Verfassung etwas anderes?“*²⁵³

Die grundlegende Rechtsordnung, welche in den Primärverträgen zu finden ist, legt die Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane fest, deren Rechtsakte, das Sekundärrecht, ist in den nationalen Rechtsräumen verbindlich.²⁵⁴ Die europäische Gewalt wird durch Grundrechte begrenzt und der EuGH gilt als Hüter dieser Ordnung.²⁵⁵ Diese konstitutionelle Ordnung legt Regeln, Entscheidungsprozeduren, Rechte und Kompetenzen fest.²⁵⁶ Daher scheint es legitim, bereits von einer europäischen Verfassung zu sprechen, die freilich nicht leicht verständlich und transparent, aber dennoch vorhanden ist. Die Verträge enthalten, nicht zuletzt durch die Rechtssprechung des EuGHs, verfassungsrechtliche Elemente.²⁵⁷

1.2 Verfassungsrechtliche Elemente²⁵⁸

Durch die Formulierung im Art 1 Abs 2 EUV, dass der Vertrag *„eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“* darstellt, wird bereits ein

²⁴⁹ Vgl. Dickstein (1998): 39.

²⁵⁰ Weiler (1999): 9.

²⁵¹ Weiler (1999): 12.

²⁵² Vgl. Jentsch (2001): 29.

²⁵³ Zitiert nach Mouton/Stein (1997): 25.

²⁵⁴ Vgl. Jentsch (2001): 29.

²⁵⁵ Vgl. Jentsch (2001): 29.

²⁵⁶ Vgl. Holzapfel (2001): 36.

²⁵⁷ Vgl. Brok (1997): 16.

²⁵⁸ Hierzu stütze ich mich auf die Studie des European University Institute (2000) sowie auf das europäische Vertragswerk herausgegeben von Khan (2001). Des Weiteren werden in diesem Kapitel alle Artikel der Verträge in der Fassung von Nizza verwendet bzw. wiedergegeben.

Prinzip deutlich, nämlich das dynamische. Hierin wird der Integrationsauftrag augenfällig, das Bekenntnis zur Integration zieht sich wie ein roter Faden durch die ersten Verträge bis zum Unionsvertrag, sie ist das grundlegendste aller Gemeinschaftsprinzipien.²⁵⁹ Einerseits soll der Vertrag statisch gestaltet sein, um ein gewisses Maß an Sicherheit zu gewährleisten, andererseits soll genug Raum für Dynamik vorhanden sein. Bei Vertragsrevisionen gilt dies stets zu beachten und ist nicht selten eine Gradwanderung zwischen Stillstand und Fortschritt. Der EGV verdeutlicht im Art 308 nochmals das dynamische Prinzip. Diese sogenannte Lückenschließungsklausel ermöglicht es, dem Rat einstimmig und auf Vorschlag der Kommission Vorschriften zu erlassen, welche geeignet sind, im Rahmen des gemeinsamen Marktes Gemeinschaftsziele zu verwirklichen.

Die MS haben die Möglichkeit einer „Verstärkten Zusammenarbeit“ in allen drei Säulen, um die Ziele schneller bzw. besser zu erreichen.²⁶⁰ Diese Zusammenarbeit muss mindestens von acht MS getragen werden und allen anderen MS, die zu einem späteren Zeitpunkt beitreten wollen, offen stehen. Dadurch ist einerseits ein gewisser Integrationsfortschritt durch Staaten die einer schnelleren Integration offen stehen gewährleistet, andererseits birgt dies auch die Gefahr eines Zwei-Klassen Europas mit sich.

Weitere Grundprinzipien sind die der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit. Diese Grundsätze sind allen MS gemein²⁶¹ und können bei Verletzungen Sanktionen nach dem Verfahren des Art 7 EUV nach sich ziehen. Obendrein heißt es im Art 6 EUV Abs 3, dass die Union die nationale Identität der MS achtet. Insofern hat die Union, bei der Verwirklichung ihrer Ziele, das Subsidiaritätsprinzip zu achten.²⁶² Die Organe dürfen nur im Rahmen der ihnen zugewiesenen Befugnisse tätig werden.²⁶³ Dies findet sich ausformuliert im Art 5 EGV. Für die Bereiche die nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen, darf sie nur tätig werden, wenn die definierten Ziele nicht auf Ebene der MS erreicht werden können oder deren Wirkung besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden. Die unpräzise Formulierung dieses Prinzips stößt vor allem auf Seiten der MS bzw. auf Seiten der Regionen auf rege Kritik. Mit ihr geht meist die Forderung nach einem klaren Kompetenzkatalog, der die ausschließlichen Zuständigkeiten der MS und der EU, sowie die konkurrierenden verdeutlichen soll, einher.

Im Art 2 EUV werden die Ziele der EU formuliert. Demnach gilt es den sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt zu fördern, sowie ein hohes Beschäftigungsniveau zu erreichen.

²⁵⁹ Vgl. Dickstein (1998): 146.

²⁶⁰ Vgl. Art 27a-e, Art 40, 40a-b, Art 43-45 EUV und Art 11, 11a EGV.

²⁶¹ Vgl. Art 6 Abs 1 EUV.

²⁶² Vgl. Art 2 EUV.

²⁶³ Vgl. Art 5 Abs 1 EGV.

Es soll eine ausgewogene und nachhaltige Entwicklung herbeigeführt werden, insbesondere durch die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes, durch die Förderung des sozialen und wirtschaftlichen Zusammenhalts und durch die Errichtung der WWU mit gemeinsamer Währung. Diese Zielbestimmungen gelten für den innereuropäischen Raum und haben normativen Charakter. Auf Basis dieser Zielbestimmungen können die Organe der Union dementsprechende Vorschriften erlassen, die helfen, dies zu erreichen. Der gemeinsame Binnenmarkt ist größtenteils verwirklicht und seit erstem Januar 2002 gibt es in zwölf der fünfzehn EU-Staaten den Euro als Zahlungsmittel.

Auf internationaler Ebene soll die EU ihre Identität mit Hilfe einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik behaupten. Auf lange Sicht gilt es, eine gemeinsame Verteidigungspolitik zu entwickeln, die schließlich zu einer gemeinsamen Verteidigung führen soll. Auch hier wird wiederum Raum für eine dynamische Entwicklung geschaffen.

Durch die Einführung einer UnionsbürgerInnenschaft soll der Schutz von Interessen und Rechten der MS-BürgerInnen gestärkt werden. Diese wurde bereits eingeführt, allerdings gibt es noch keinen primärrechtlichen Grundrechtskatalog. Ferner soll die Union als ein Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts erhalten und weiterentwickelt werden. Dies ist besonders im Zusammenhang mit dem freien Personenverkehr zu sehen, der durch Maßnahmen im Rahmen der EU-Außengrenzsicherung, Asyl und Einwanderung und der Bekämpfung und Verhütung von Kriminalität gewährleistet werden soll.

Ebenso soll der gemeinschaftlichen Besitzstand²⁶⁴ gewahrt und weiterentwickelt werden. Dabei gilt es die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung der Ziele sicherzustellen. Der einheitliche institutionelle Rahmen trägt hierfür Sorge. Dabei sollen die gemeinsamen Politiken und Formen der Zusammenarbeit stets überprüft und nötigenfalls revidiert werden, um die Wirksamkeit der Mechanismen und Organe sicherzustellen. All diese Ziele sollen unter Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips erfolgen. Überdies kann sich die Union selbst mit Mitteln ausstatten die zur Erreichung dieser Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken nötig sind.²⁶⁵

Mit der Einführung der UnionsbürgerInnenschaft, welche jene der MS ergänzt,²⁶⁶ durch den Vertrag von Maastricht wurden den BürgerInnen ausdrücklich Rechte und Pflichten verliehen. Davor regelte das Primärrecht lediglich die Rechtsposition des/der MarktbürgerIn.²⁶⁷ Nichtsdestotrotz sind diese Rechte in den Verträgen verteilt und nicht in einem Katalog klar und übersichtlich festgeschrieben. Es wurde ein umfassender Grundrechtska-

²⁶⁴ Aquis communautaire.

²⁶⁵ Vgl. Art 6 Abs 4 EUV.

²⁶⁶ Vgl. Art 17 EGV.

²⁶⁷ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 77.

talog von einem Konvent ausgearbeitet. Dessen Aufnahme in das Primärrecht scheiterte jedoch bei den Verhandlungen in Nizza. Im Grunde wurde sie zu einer politischen Erklärung degradiert. Somit fällt diese nicht unter den Schutz des EuGHs, wobei dieser die Grundrechtscharta in einigen Urteilen bereits erwähnt hat.²⁶⁸

In den Verträgen wird derzeit auf die EMRK von 1950 und auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der MS verwiesen.²⁶⁹ Im EGV wurden ergänzend Rechte für UnionsbürgerInnen festgeschrieben. Es sind jegliche Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten²⁷⁰. Diskriminierungen aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung zu bekämpfen.²⁷¹ Das Recht für UnionsbürgerInnen, sich innerhalb der Union frei zu bewegen und aufzuhalten²⁷² wird ebenfalls wie aktives und passives Wahlrecht bei Kommunalwahlen und zu Wahlen des EPs garantiert.²⁷³ Den BürgerInnen steht diplomatischer und konsularischer Schutz im EU-Ausland auch durch andere MS zu.²⁷⁴ Petitionen können beim EP eingebracht werden. Es gibt das Recht sich an einen Bürgerbeauftragten oder an jedes Organ in den Unionssprachen zu wenden und eine Antwort in derselben zu bekommen.²⁷⁵ Der Zugang zu Dokumenten des EPs, des Rates und der Kommission, sofern keine Einschränkungen durch das Gesetz vorgesehen sind, wird gewährleistet.²⁷⁶ Im Rahmen des gemeinsamen Marktes wird das Recht auf freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr gesichert.²⁷⁷

Überdies werden in den Verträgen die Unionsorgane und deren Funktion, Rechte und Pflichten benannt, sowie die notwendigen Verfahren um sekundäre Rechtsakte zu erlassen. Die einzelnen Politikbereiche werden ebenso in den Verträgen aufgezählt. Allerdings sind diese äußerst unübersichtlich im Primärrecht verteilt und Zuständigkeiten können oftmals für die/den BürgerIn nicht klar erkannt werden.

Hauptzuständigkeit besitzt die Gemeinschaft in Bereichen der Agrar- und Fischereipolitik, in der Zoll- und Handelspolitik, des Wettbewerbs, des Binnenmarktes, der Währungspolitik, der Verkehrspolitik und Umweltpolitik bei der Festlegung von Mindeststandards. Teilständigkeit (konkurrierende Zuständigkeiten zwischen MS und EU) besitzt sie in Bereichen der Inneren Sicherheit, der Außenpolitik, Wirtschaftspolitik, Finanz- und Steuerordnung, Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik, Energiepolitik, Raumplanung, Bildungspolitik,

²⁶⁸ Siehe hierzu Europäischer Gerichtshof (2002a) und Europäischer Gerichtshof (2002).

²⁶⁹ Vgl. Art 6 Abs 2 EUV.

²⁷⁰ Vgl. Art 12 EGV.

²⁷¹ Vgl. Art 13 EGV.

²⁷² Vgl. Art 18 EGV.

²⁷³ Vgl. Art 19 EGV.

²⁷⁴ Vgl. Art 20 EGV.

²⁷⁵ Vgl. Art 21 EGV.

²⁷⁶ Vgl. Art 255 EGV.

²⁷⁷ Vgl. Art 14 EGV.

Kulturpolitik, Gesundheitspolitik, Konsumentenschutz, transeuropäische Netze, Industriepolitik, Infrastruktur, Struktur- und Regionalpolitik, Forschung und Technologie, Entwicklungspolitik sowie Medien- und Telekommunikationspolitik.

In Art 48 EUV ist das Vertragsänderungsverfahren festgeschrieben. Die Regierung eines jeden MS oder die Kommission kann dem Rat dementsprechende Entwürfe vorlegen, das EP muss angehört werden, gegebenenfalls auch die Kommission. Anschließend folgt eine Stellungnahme des Rates bezüglich einer Regierungskonferenz, welche schließlich vom Ratspräsidenten einberufen wird. Durch sie werden die Vertragsänderungen vorbereitet. Diese treten in Kraft nach dem sie von allen MS nach deren verfassungsmäßigen Vorschriften ratifiziert wurden.

Der Beitritt neuer Staaten wird Art 49 EUV geregelt. Jeder europäischer Staat²⁷⁸, welcher die vertragliche genannten Grundsätze achtet, kann beantragen in die Union aufgenommen zu werden. Sind alle Aufnahmebedingungen zwischen dem Beitrittskandidaten und der Union geklärt, kann der Rat einstimmig, nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des EPs mit absoluter Mehrheit seiner Mitglieder die Aufnahme beschließen.

2. Das Sekundärrecht

Die Organe können, im Rahmen ihrer im Vertrag zugewiesenen Befugnisse und zum Erreichen der definierten Ziele, Rechtsakte erlassen. Diese werden als sogenanntes Sekundärrecht bezeichnet. In der ersten Säule gibt es andere Handlungsformen als in der zweiten und dritten, zumal diese intergouvernemental organisiert sind. Der Art 249 EGV sieht für die erste Säule folgende sekundären Rechtsakte vor: Verordnung, Richtlinie, Entscheidung, Empfehlung und Stellungnahme.

Die Verordnung wird vom EP und vom Rat gemeinsam, vom Rat oder von der Kommission erlassen. Sie richtet sich an die Gemeinschaft, die MS und an die/den einzelnen UnionsbürgerIn. Die Verordnung hat allgemeine und unmittelbare Geltung in jedem MS und ist in all ihren Teilen verbindlich. Es bedarf keiner Umsetzung in nationales Recht. Nationale Gerichte sind ihrem Schutz verpflichtet.

Die Richtlinie hingegen ist nur in ihren Zielen und nur für jene MS an die sie sich richtet verbindlich. Wahl der Form und Mittel der Umsetzung wird den MS überlassen. Nichtsdestotrotz sind Richtlinien verbindlich. Der MS ist verpflichtet die erforderlichen Maßnahmen zeitgerecht zu ergreifen und die vollständige Umsetzung zu gewährleisten. Den Staaten können bei nicht rechtmäßiger Umsetzung Schadensersatzzahlungen bzw. Strafen tref-

²⁷⁸ Wobei hier die Frage aufgeworfen werden kann wo Europa endet. Kann Russland, wenn es alle erwähnten Voraussetzungen erfüllt, der Europäischen Union beitreten?

fen. Die RL wird vom EP und vom Rat gemeinsam oder vom Rat und der Kommission erlassen.

Die Entscheidung ist für all jene die sie bezeichnet in all ihren Teilen verbindlich. Sie kann vom EP und vom Rat gemeinsam, vom Rat und von der Kommission erlassen werden. Die Entscheidung kann sich an MS, juristische und natürliche Personen richten. Sie entfaltet eine unmittelbare Wirkung für die Betroffenen.

Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich. Sie können von EP und Rat gemeinsam, vom Rat und der Kommission abgegeben werden. Obwohl sie rechtlich nicht verbindlich sind entfalten sie dennoch eine politische Wirkung. So müssen beispielsweise nationale Gerichte Empfehlungen bei ihren Urteilen berücksichtigen. Die Organe der Union können sich durch diese selbst binden und die MS müssen diese beachten.

Um die definierten Ziele der GASP²⁷⁹ zu erreichen obliegen der Union nach Art 12 EUV folgende Handlungsformen: Bestimmungen der Grundsätze und der allgemeinen Leitlinien für die GASP, Beschlüsse über gemeinsame Strategien, Annahmen gemeinsamer Aktionen und Standpunkte, Ausbau der regelmäßigen Zusammenarbeit der MS bei der Führung der Politik. Der Europäische Rat beschließt diese, die Durchführung obliegt dem Rat. Die MS werden durch das allgemeine Völkerrecht and diese Handlungsformen gebunden.

Die Handlungsformen der dritten Säule sind folgende²⁸⁰: gemeinsame Standpunkte zur Bestimmung des Vorgehens der EU, Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der MS, Beschlüsse für jeden anderen Zweck und Übereinkommen. Nach Art 35 Abs 7 EUV ist der EuGH für alle Streitigkeiten zwischen den MS bezüglich der Auslegung oder Anwendung dieser Rechtsakte zuständig. Die MS werden im Art 34 EUV zu gegenseitiger Konsultation und Koordination verpflichtet. Der Rat kann die oben genannten Beschlüsse erlassen, ein MS oder die Kommission können hierfür Anträge einbringen.

Gemeinsame Standpunkte sind völkerrechtlich verbindlich und wirken nicht unmittelbar. Rahmenbeschlüsse sind ähnlich wie RL hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich. Den MS wird die Umsetzung überlassen. Sie sind nicht unmittelbar wirksam. Beschlüsse für jeden anderen Zweck sind verbindlich aber nicht unmittelbar wirksam. Übereinkommen werden den MS zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften emp-

²⁷⁹ Vgl. Art 11 EUV.

²⁸⁰ Vgl. Art 34 EUV.

fohlen. Falls in den Übereinkommen nichts anderes vorgesehen ist, treten sie, nachdem sie von mindestens der Hälfte der MS angenommen wurden, in Kraft.

3. Die Verfassungstraditionen ausgewählter Mitgliedstaaten

Die Europäische Union verändert einerseits die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten, andererseits übt deren Rechtsverständnis und deren Rechtsordnung Einfluss auf jene der Union aus. Gewissermaßen werden beide Seiten von den Veränderungen, die sie selbst verursachen, wechselseitig beeinflusst und neu gestaltet.

Besonders das politische wie rechtliche Verständnis, sowie dessen historischer Hintergrund von größeren MS übt Einfluss auf die Gestaltung der Europäischen Union aus. Natürlich wird die Union auch von kleinen MS mitgestaltet, doch hierauf kann nicht näher eingegangen werden, da dies den Rahmen der Arbeit sprengen würde.

Im Folgenden soll insbesondere auf das Verfassungsverständnis und die Verfassungstradition von Deutschland, Frankreich und Großbritannien eingegangen werden. Diese Staaten haben die Europäische Union maßgeblich gestaltet und deren Rolle war bei der Verfassungsdiskussion und der Einberufung des Zukunftskonvents ausschlaggebend.

3.1 Bundesrepublik Deutschland

Nach der nationalsozialistischen Diktatur arbeiteten die westlichen Alliierten für deren Befreiungsgebiete eine Verfassung aus, wobei diese nur provisorischen Charakter besaß.²⁸¹ Im Anschluss wurde ein „Parlamentarischer Rat“, bestehend aus 65 Vertretern der Landtage, mit der Erarbeitung eines „Grundgesetzes“ beauftragt, dieses ist schließlich am 23. Mai 1949, nach der Zustimmung der Militärgouverneure der Landesparlamente, in Kraft getreten²⁸² und bis heute, allerdings mit einigen Änderungen, gültig. Diese Verfassung zeichnet sich durch föderative Elemente aus. Es kann von einem föderalen Bundesstaat gesprochen werden.

Die 656 Abgeordneten²⁸³ des Bundesrates werden alle vier Jahre von den deutschen BürgerInnen gewählt. Die Abgeordneten haben das Recht, Änderungsanträge bei Gesetzesvorlagen einzubringen, Initiativen bedürfen der Unterstützung von einer Fraktion bzw. einer bestimmten Anzahl von Abgeordneten.²⁸⁴ Prinzipiell werden die meisten Gesetzesentwürfe von den Bundesregierung eingebracht, da diese über einen entsprechenden

²⁸¹ Vgl. Ismayr (1999): 416.

²⁸² Vgl. Ismayr (1999): 416.

²⁸³ Mit Überhangsmandaten sind mehr Abgeordnete im Bundestag vertreten. Die Zahl der Abgeordneten hängt von den direkt gewählten Mandaten durch die Erststimme ab.

²⁸⁴ Vgl. Ismayr (1999): 422.

Beamtenapparat verfügt.²⁸⁵ Wurden diese vom Bundestag angenommen, werden sie von seinem/ihrer Präsidenten/in an den Bundesrat weitergeleitet.

Der Bundesrat ist ein weltweit einzigartiges Verfassungsorgan, das den Willens- und Entscheidungsbildungsprozess in Deutschland stark prägt.²⁸⁶ Er soll die Interessen der Länder wahren und daher wirkt er bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes sowie in Angelegenheiten der EU direkt mit.²⁸⁷ Er besteht aus Mitgliedern der Länderregierungen, wobei jedes Land mindestens drei Stimmen und höchstens sechs, je nach EinwohnerInnenzahl, besitzt.²⁸⁸ Der Art 51 Abs 3 GG schreibt fest, dass jedes Land die Stimmen nur einheitlich abgeben kann. Diesbezüglich kam es im März 2002 zum Eklat, da der Bundesratspräsident bei der Abstimmung über das Zuwanderungsgesetz die Stimme von Brandenburg mit Ja gewertet hatte, obwohl der Koalitionspartner der dortigen Regierung mit Nein stimmte.²⁸⁹ Der Bundespräsident unterzeichnete das Gesetz, allerdings wird das Bundesverfassungsgericht noch über diesen Eklat zu entscheiden haben.

Obwohl der Bundesrat eigentlich aus Mitgliedern der Länderexekutiven besteht, kann von einem parlamentarischen Gremium gesprochen werden, da ihm das Recht der Gesetzesinitiative zukommt. Ferner kann er zustimmungsbedürftige Gesetze²⁹⁰ verhindern bzw. Einspruch erheben. Insofern verfügt der Bundesrat über erhebliche politische Macht, was zur Folge hat, dass Länderinteressen bei der Entstehung der Gesetze bereits berücksichtigt werden, nicht zuletzt weil den Ländern die Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit obliegt.²⁹¹

Der Bundestag hat die Aufgabe und das Recht, den/die BundeskanzlerIn zu wählen. Prinzipiell steht es der stimmstärksten Partei zu, die/den KanzlerIn zu stellen. Allerdings ist meist ein Koalitionspartner nötig, mit dem sich die Partei bezüglich des Kandidaten und der Vergabe der Ministerressorts sowie auf ein Regierungsprogramm einigen muss, da selten eine Partei die Mehrheit im Bundestag hat.

Das Amt des/der Bundeskanzlers/in, dem die Auswahl der BundesministerInnen obliegt ist hingegen mit deutlich mehr politischer Macht ausgestattet, als jenes der/des Bundespräsidenten/in. Der/die BundeskanzlerIn bildet gemeinsam mit den MinisterInnen die Bundesregierung. Sie treten regelmäßig in Kabinettsitzungen zusammen, denen auch parlamentarische StaatssekretärInnen angehören. Letztere sind Bundestagsabgeordnete,

²⁸⁵ Vgl. Ismayr (1999): 429.

²⁸⁶ Vgl. Ismayr (1999): 423.

²⁸⁷ Vgl. Art 50 GG.

²⁸⁸ Vgl. Art 51 GG.

²⁸⁹ Vgl. Förderl-Schmid (2002).

²⁹⁰ Konkurrierende Gesetzgebung ist in Art 74 GG verankert darunter finden sich Kultur-, Bildungs-, Polizei- und Kommunalrecht. Ausschließliche Gesetzgebung des Bundes findet sich in Art 73 GG.

²⁹¹ Vgl. Art 83 GG.

deren Aufgabe es ist, KanzlerIn und MinisterInnen in ihren politischen Leitungsfunktionen, primär im parlamentarischen Bereich, zu entlasten.²⁹²

Der/die BundeskanzlerIn verfügt über Richtlinienkompetenz, wodurch er/sie innere und äußere Angelegenheiten der Politik bestimmt, die für seine/ihre MinisterInnen verbindlich sind.²⁹³ Wobei in der politischen Alltagspraxis alle Entscheidungen gemeinsam in den Kabinettsitzungen beschlossen werden bzw. bereits im Vorfeld von Beamten in Arbeitsgruppen und Kabinettsausschüssen verhandelt und oftmals beschlossen werden.²⁹⁴ Womit deutlich wird, welche politische Machtrolle den Ministerial- und Kanzlerbeamten zukommt.

Mit absoluter Mehrheit im Bundestag und einem Ersuchen beim/bei der Bundespräsidenten/in, der/die diesem zu entsprechen hat, kann ein Kanzler- und Regierungswechsel herbeigeführt werden. Allerdings verfügt Deutschland über ein stabiles Parteiensystem, es gab erst zwei Misstrauensvoten, wobei nur eines erfolgreich war.²⁹⁵ Einzelne BundesministerInnen können nur vom RegierungschefIn entlassen werden, allerdings können MinisterInnen, denen ein parlamentarisches Misstrauen ausgesprochen wurde, kaum im Amt bleiben.²⁹⁶

Der/die BundespräsidentIn wird hingegen indirekt von der Bundesversammlung gewählt. Diese besteht aus den Mitgliedern des Bundestages und einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den Volksvertretungen der Ländern nach Verhältniswahl auf fünf Jahre gewählt werden.²⁹⁷ Eine Wiederwahl ist nur einmal zulässig.²⁹⁸ Dieser Wahlmodus verdeutlicht das föderative Prinzip ebenso wie die vorgesehene Vertretung bei Verhinderung durch den/die Bundesratspräsidenten/in.²⁹⁹ Der Art 61 GG sieht eine Anklage vor dem BVerfG im Falle von Grundgesetzverletzungen vor. Ansonsten räumt das Grundgesetz dem/der Bundespräsidenten/in kaum eigene Handlungs- und Entscheidungsmöglichkeiten ein.³⁰⁰ Prinzipiell soll er/sie repräsentativen und integrativen Aufgaben nachkommen und insbesondere durch Reden den Grundkonsens fördern.³⁰¹

Erlässt der/die BundespräsidentIn Anordnungen oder Verfügungen, so muss er/sie diese vom/von der BundeskanzlerIn oder einem/einer zuständigen MinisterIn gegenzeichnen

²⁹² Vgl. Ismayr (1999): 427.

²⁹³ Vgl. Art 1 der Geschäftsordnung der Bundesregierung, Anhang V. GG.

²⁹⁴ Vgl. Ismayr (1999): 428.

²⁹⁵ Vgl. Ismayr (1999): 427.

²⁹⁶ Vgl. Ismayr (1999): 426.

²⁹⁷ Vgl. Art 54 GG.

²⁹⁸ Vgl. Art 54 GG.

²⁹⁹ Vgl. Art 57 GG.

³⁰⁰ Vgl. Ismayr (1999): 418.

³⁰¹ Vgl. Ismayr (1999): 419.

lassen.³⁰² Ferner schlägt der/die PräsidentIn den/die KandidatInnen für den/die KanzlerIn dem Bundestag vor. Dieser wird meist durch klare Mehrheitsverhältnisse nach der Wahl zum Bundestag erkennbar. Der/die BundespräsidentIn kann auf Vorschlag des/der Kanzlers/in den Bundestag, nach einer missglückten Vertrauenszustimmung, auflösen.³⁰³ Alle Gesetze und völkerrechtlichen Verträge müssen vom/von der Bundespräsidenten/in gegengezeichnet werden um Gültigkeit zu erlangen.

Im Grundgesetz ist das Bundesverfassungsgericht verankert dessen Entscheidungen für alle Organe bindend sind. Es verfügt über zwei Senate mit jeweils acht RichterInnen, die auf zwölf Jahre vom Bundesrat und einem zwölfköpfigen Wahlmännnerausschuss des Bundestages gewählt werden und über eine eigene Verwaltung.³⁰⁴ Seine Entscheidungen haben vor allem politische Bedeutung, die auch über die Grenzen Deutschland hinauswirken, wie das berühmte Maastricht-Urteil deutlich machte.

Auf direktdemokratische Verfahren wird auf Bundesebene in Deutschland verzichtet. Teile des Grundgesetzes sind nach Art 79 Abs 3 GG nicht änderbar. Darunter Art 1 GG der Schutz der Menschenwürde und Art 20 GG über die Verfassungsgrundsätze und das Widerstandsrecht der Deutschen. Diese Bestimmungen können auf die nationalsozialistische Vergangenheit Deutschland zurückgeführt werden, insofern hat der Grundrechtsschutz in Deutschland eine besondere Stellung. Diese kommt laut Verfassung auch der europäischen Integration zu. Deutschland hat bei der Verwirklichung eines vereinten Europas und der Entwicklung der EU mitzuwirken und dabei demokratische, rechtsstaatliche, soziale, föderale und subsidiäre Grundsätze zu beachten.³⁰⁵ Dies verdeutlicht sich bereits in der Präambel: *„Im Bewusstsein seiner Verantwortung vor Gott und den Menschen, von dem Willen beseelt, als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen, hat sich das Deutsche Volk kraft seiner verfassungsgebenden Gewalt dieses Grundgesetz gegeben.“*

3.2 Französische Republik

Selten hat sich ein Land so viele verschiedene Verfassungen gegeben wie Frankreich. Die zur Zeit gültige Verfassung von 1958 ist bereits die 16. seit der französischen Revolution von 1789. Mit ihr wurde die fünfte Republik eingeleitet. Die Verfassung von 1958 ist deutlich von ihrem Urheber, dem damaligen Ministerpräsidenten General *Charles de Gaulle*, gezeichnet. Sein Anliegen war es, das Amt des/der Staatspräsidenten/in deutlich zu stärken und seine Macht auszubauen, nicht zuletzt weil das Parlament in der dritten³⁰⁶

³⁰² Vgl. Art 58 GG.

³⁰³ Vgl. Art 68 GG.

³⁰⁴ Vgl. Ismayr (1999): 443.

³⁰⁵ Vgl. Art 23 GG.

³⁰⁶ 1870/57 bis 1940.

und vierten³⁰⁷ Republik ein äußerst mächtiges Verfassungsorgan wurde, das die Regierung vollkommen in der Hand hatte.³⁰⁸ Das französische Regierungssystem wird heute als ein semipräsidentielles eingestuft.

Der/die PräsidentIn wird direkt von den BürgerInnen auf fünf Jahre gewählt.³⁰⁹ Sie/er wacht über die Einhaltung der Verfassung, ist Garant für die nationale Unabhängigkeit, für die Integrität des Staatsgebietes und gewährleistet durch ihren/seinen Schiedsspruch die ordnungsmäßige Tätigkeit der öffentlichen Gewalten und die Kontinuität des Staates.³¹⁰ Prinzipiell obliegt dem/der Präsidenten/in die Außen- und Sicherheitspolitik und sie/er hat den Vorsitz im MinisterInnenrat inne³¹¹. Ferner bestellt sie/er den/die PremierministerIn, kann die Nationalversammlung auflösen, den Notstandsartikel 16 anwenden, Botschaften an das Parlament richten, drei der neun Verfassungsrichter ernennen und den Verfassungsrat anrufen.³¹²

Alle anderen Aufgaben bedürfen der Zustimmung des/der Premierministers/in oder der Regierung, diese sind jedoch ebenso in vielen Bereichen an die Zustimmung des/der Präsidenten/in gebunden.³¹³ Die Zusammenarbeit von Premier und Regierung mit dem/der Präsidenten/in gestaltet sich vor allem in Zeiten der *Cohabitation* als schwierig. Hier bildet eine andere Partei als jene des/der Präsidenten/in die Mehrheit in Parlament. Dementsprechend hat der/die PräsidentIn bei der Ernennung des Premiers auf diese Mehrheitsverhältnisse im Parlament Rücksicht zu nehmen. Gehört hingegen der/die PräsidentIn der stimmstärksten Partei an, so ist dieser/diese zugleich ParteiführerIn. Diese Situation führt zu einer enormen politischen Machtkonzentration des Amtes, da der/die Premier sozusagen der/die HandlangerIn des/der Präsidenten/in wird. Bisher hatte es kein Regierungschef gewagt, sich der Richtlinienkompetenz des Präsidenten, abgesehen von den Jahren der *Cohabitation*, zu widersetzen.³¹⁴

Der/die PräsidentIn kann jeden Gesetzesentwurf, auf Vorschlag der Regierung oder der beiden Kammern, welcher die Organisation der öffentlichen Gewalten, Reformen der Wirtschafts- oder Sozialpolitik oder Vertragsratifikationen betreffen dem Volk zur Abstimmung vorlegen.³¹⁵ Diese Referenden können durchaus als Vertrauensfrage des/der Präsidenten/in an das Volk gedeutet werden.³¹⁶

³⁰⁷ 1946 bis 1958.

³⁰⁸ Vgl. Kempf (1999): 290.

³⁰⁹ Vgl. Art 6.

³¹⁰ Vgl. Art 5.

³¹¹ Vgl. Art 9.

³¹² Vgl. Kempf (1999) 292.

³¹³ Vgl. Kempf (1999) 292.

³¹⁴ Vgl. Kempf (1999): 295.

³¹⁵ Vgl. Art 11.

³¹⁶ Vgl. Kempf (1999): 294.

Der/die PremierministerIn wird vom/von der Präsidenten/in nach Art 8 ernannt. Theoretisch kann der/die PräsidentIn ernennen wen er/sie will, allerdings muss er/sie auf die Mehrheitsverhältnisse in der Nationalversammlung Rücksicht nehmen, obwohl diese nicht bei der Entscheidung des/der Präsidenten/in eingebunden ist.³¹⁷ Er/sie ist jedoch nicht befugt, den/die Premier zu entlassen, außer er/sie erklärt den Rücktritt der Regierung³¹⁸ oder der/die PräsidentIn löst die Nationalversammlung nach Art 12 auf. Die übrigen Regierungsmitglieder werden ebenso vom/von der Präsidenten/in ernannt und auch entlassen, dies jedoch auf Vorschlag des Premiers.³¹⁹

Die Macht des Premiers ist am größten in Zeiten der *Cohabitation*. In diesen obliegt dem/der Präsidenten/in primär die Außenpolitik und dem/der Premier die Innenpolitik. LetzterEr verfügt gegenüber dem Parlament über weitreichende Prärogativen.³²⁰ Er/sie besitzt die Gesetzesinitiative, auf sein/ihr Verlangen tritt das Parlament zu einer außerordentlichen Sitzung zusammen, er/sie kann einen Vermittlungsausschuss zwischen den beiden Kammer einberufen, bevor Gesetze verkündigt werden, kann er/sie den Verfassungsrat bitten, diese auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen.³²¹ Außerdem leitet der/die Premier die Tätigkeit der übrigen Regierungsmitglieder und es obliegt ihm/ihr die Realisierung der vom/von der Präsidenten/in beschlossenen Militär- und Verteidigungspolitik.³²² Der/die Premier ist für die Ausführung der Gesetze, mit Hilfe der Verwaltung zuständig, er/sie verfügt über die Verordnungsgewalt.³²³ Im Grunde ist der/die Premier das Verbindungsglied zwischen PräsidentIn und Regierung und der Mehrheitsfraktion oder Koalition im Parlament, insofern wirkt er/sie nahezu an allen präsidentiellen Entscheidungen mit.³²⁴

Das französische Parlament setzt sich aus zwei Kammern zusammen, der Nationalversammlung und dem Senat. Dieses erfuhr jedoch mit der Verfassungsreform von de Gaulle einen deutlichen Macht- und Autoritätsverlust.³²⁵ Dabei sind diese nicht nur durch die Verfassungsreform bedingt, sondern auch durch die zunehmende Komplexität der zu treffenden Entscheidungen.³²⁶ Das Parlament verfügt im Gegensatz zur Regierung und dem/der Präsidenten/in über keinen großen Beamtenstab, der sich den Sachthemen professionell widmen kann und dementsprechend über mehr Informationen verfügt. Zusätzlich kommt noch wenig Bereitschaft zur politischen Initiative der Abgeordneten hinzu und

³¹⁷ Vgl. Kempf (1999): 293.

³¹⁸ Vgl. Art 8.

³¹⁹ Vgl. Art 8.

³²⁰ Vgl. Kempf (1999): 297.

³²¹ Vgl. Kempf (1999): 297.

³²² Vgl. Kempf (1999): 297.

³²³ Vgl. Kempf (1999): 297.

³²⁴ Vgl. Kempf (1999): 298.

³²⁵ Vgl. Kempf (1999): 300.

³²⁶ Vgl. Kempf (1999): 300.

die weitreichende Verlagerung von politischen Entscheidungen auf europäische Ebene. Dies führt zu enormen Funktionsverlusten des Parlaments.

Die Nationalversammlung (*Assemblée Nationale*) verfügt über 577 Abgeordnete die vom Volk alle fünf Jahre gewählt werden, die 321 SenatorInnen werden indirekt von einem Wahlmännnergremium in ihrem *Departement* auf neun Jahre gewählt.³²⁷ Die Nationalversammlung entscheidet letzten Endes über die Annahme oder Ablehnung eines Gesetzesentwurfes sowie über die Unterstützung oder den Sturz der Regierung.³²⁸ Der Senat ist als mäßigendes Gegengewicht zur Nationalversammlung zu sehen, er sollte der Regierung gegenüber instabilen Koalitionen als Stütze dienen und die Gebietskörperschaften vertreten.³²⁹ Betreffend der Gesetzgebung verfügt der Senat über ein aufschiebendes Veto, die SenatorInnen können aber auch Zusatzanträge vorlegen um so ihrer Aufgabe als Interessensvertreter der Gebietskörperschaften nachzukommen.³³⁰ Insofern kommt dem Senat auch die Funktion eines Ratgebers zu.³³¹

Die primäre Aufgabe des Parlaments ist es, die Regierung und ihr Handeln zu kritisieren und zu kontrollieren. Die wichtigsten Kontrollinstrumente sind schriftliche wie mündliche Anfragen, Untersuchungsausschüsse, eine besondere Erörterung, die Vertrauensfrage sowie das Misstrauensvotum.³³² Die Regierung wiederum hat die Möglichkeit jederzeit in eine Gesetzesdebatte einzugreifen und eine Abstimmung über dieses oder Teile des Gesetzes zu verlangen.³³³ Dadurch kann die parlamentarische Debatte jederzeit unterbrochen werden und nur der Regierung passende Anträge aufnehmen.³³⁴ Außerdem kann das Parlament die Regierung ermächtigen Rechtsverordnungen zu erlassen, damit ist der Opposition jegliche Möglichkeit der Kontrolle genommen.³³⁵

Verfassungsänderungen können nach Art 89 vom/von der Präsidenten/in auf Vorschlag des Premiers als auch von den Mitgliedern des Parlaments vorgeschlagen werden. Die Änderungsentwürfe bzw. –vorschläge sind beiden Kammern zur Abstimmung vorzulegen.³³⁶ Wurden die Vorschläge bzw. Entwürfe von beiden Kammern mit dem gleichen Wortlaut angenommen, sind diese dem Kongress vorzulegen.³³⁷ Der Kongress setzt sich aus Nationalversammlung und Senat zusammen. Mit 3/5 der abgegebenen Stimmen

³²⁷ Vgl. Kempf (1999): 300/301.

³²⁸ Vgl. Kempf (1999): 301.

³²⁹ Vgl. Kempf (1999): 303.

³³⁰ Vgl. Kempf (1999): 303.

³³¹ Vgl. Kempf (1999): 303.

³³² Vgl. Kempf (1999): 301.

³³³ Vgl. Kempf (1999): 305.

³³⁴ Vgl. Kempf (1999): 305.

³³⁵ Vgl. Kempf (1999): 305.

³³⁶ Vgl. Art 89.

³³⁷ Vgl. Art 89.

kann die Verfassungsänderung ratifiziert werden.³³⁸ Die Änderung bzw. der Entwurf kann auch dem Volk, nach einer Zustimmung der beiden Kammern, zur Abstimmung vorgelegt werden.³³⁹ Eine Änderung der Verfassung ist ausgeschlossen, wenn die Integrität des Staatsgebietes gefährdet ist und die republikanische Regierungsform nicht Gegenstand einer Verfassungsänderung sein.³⁴⁰

Mit der fünften Republik wurde ein Verfassungsrat (*Conseil constitutionelle*) eingeführt, dieser entspricht im Grunde einem Verfassungsgericht.³⁴¹ Ihm gehören RichterInnen an, die nur einmal für neun Jahre zu einem Drittel vom/von der Präsidenten/in, vom/von der Präsidenten/in der Nationalversammlung und vom/von der Senatspräsidenten/in ernannt werden können.³⁴² Ihm gehören ergänzend die ehemaligen Präsidenten/innen der Republik auf Lebenszeit an.³⁴³ Dem Verfassungsrat sitzt einE PräsidentIn vor, der/die vom/von der Staatspräsidenten/in ernannt wird.³⁴⁴ Ihm/ihr obliegt die Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung von Parlamentswahlen, sowie jener des Volksentscheids und er/sie gibt die jeweiligen Ergebnisse bekannt.³⁴⁵ Ebenso wie die Überprüfung von Verfassungsergänzungen können ihm/ihr internationale Verträge vorgelegt werden, die Geschäftsordnungen von Senat und Nationalversammlung müssen ihm/ihr vorgelegt werden.³⁴⁶ Gesetze können dem Verfassungsrat vom/von der Staatspräsidenten/in, vom/von der Senatspräsidenten/in, vom/von der Präsidenten/in der Nationalversammlung wie dem/der Premier oder von sechzig Abgeordneten des Senats oder der Nationalversammlung zur verfassungsmäßigen Überprüfung vorgelegt werden.³⁴⁷ Prinzipiell hat der Verfassungsrat binnen eines Monats zu entscheiden, die Regierung hat jedoch die Möglichkeit, diese Frist auf acht Tage zu verkürzen.³⁴⁸ Gegen Entscheidungen des Verfassungsrates gibt es keinerlei Rechtsmittel und sie sind bindend.³⁴⁹

Titel fünfzehn der Verfassung legt fest, dass Frankreich an den EG wie an der EU mitwirkt.

3.3 Großbritannien

Vier Nationen wurden durch Großbritannien vereinigt. Durch einen *Act of Union* wurden England und Wales 1536, Schottland 1707 und durch den *Government of Ireland Act*

³³⁸ Vgl. Art 89.

³³⁹ Vgl. Art 89.

³⁴⁰ Vgl. Art 89.

³⁴¹ Vgl. Kempf (1999): 307.

³⁴² Vgl. Art 56.

³⁴³ Vgl. Art 56.

³⁴⁴ Vgl. Art 56.

³⁴⁵ Vgl. Art 58 und Art 60.

³⁴⁶ Vgl. Kempf (1999): 307.

³⁴⁷ Vgl. Art 61.

³⁴⁸ Vgl. Art 61.

³⁴⁹ Vgl. Art 62.

wurde Nordirland 1920 in das Vereinigte Königreich eingebunden, die nach wie vor über eine ausgeprägtes nationales Selbstbewusstsein verfügen.³⁵⁰ Bevor ein bürokratischer Staatsapparat in Großbritannien entstand kam es zu einer wirtschaftlichen Vereinheitlichung und zur industriellen Revolution, wodurch die britische Gesellschaft häufig als eine „nicht-staatliche“ bezeichnet wird.³⁵¹ Dessen ungeachtet ist die Krone das Symbol für die staatliche Einheit, sie steht über regionalen und sozialen Partikularinteressen³⁵², sie ist ein Integrationsfaktor.

Großbritannien ist eine parlamentarische Erbmonarchie deren Souverän das Parlament ist.³⁵³ Der Gesetzgeber dominiert, er kontrolliert den Verfassungsrahmen und ist nicht an einen Verfassungstext gebunden.³⁵⁴ Häufig wird behauptet, Großbritannien besäße keine Verfassung, da kein eindeutiges Verfassungsdokument auszumachen ist, also keine schriftliche Verfassung. Dennoch kann von einer Verfassung gesprochen werden die aufgrund ihrer Nichtverfasstheit besonders flexibel ist.³⁵⁵ Zwischen einfachen und Verfassungsgesetzen besteht kein Unterschied, verfassungsändernde Mehrheiten im Parlament sind inexistent.³⁵⁶ Indessen gibt es einen beurkundeten Verfassungsrahmen der sich im Zuge der Emanzipation der Untertanen von der Krone historisch entwickelt hat. Einerseits handelt es sich hierbei um Konventionen, Gesetze und Gerichtsentscheidungen, andererseits wurden die wichtigsten historischen Rechte der Untertanen in folgenden Dokumenten verbrieflicht: die *Magna Charta* von 1215, die *Petition of Rights* von 1628 und die *Habeas-Corpus-Akte* von 1679.³⁵⁷

Mit der *Magna Charta* zog die *Rule of Law*, die herrschaftliche Bindung an das Recht, Einzug in das politische System.³⁵⁸ Nicht der Inhalt von Gesetzen ist Bestandteil, sondern ein Verfassungsgrundsatz der garantiert, dass Gesetze durch eine Parlamentsmehrheit zustande kommen, dieses Prinzip wird als ein Schutz für Freiheitsrechte angesehen.³⁵⁹

In der *Petition of Rights* werden erste Ansätze von Grundrechtsgarantien erkennbar.³⁶⁰ Den BürgerInnen wird garantiert, dass keine Steuererhöhungen ohne Zustimmung des Parlaments erfolgen können und, dass keine freien BürgerInnen ohne Grund ins Gefängnis gesperrt werden können.³⁶¹ Die *Habeas-Corpus-Akte* garantiert den Schutz vor will-

³⁵⁰ Vgl. Sturm (1999): 217.

³⁵¹ Vgl. Sturm (1999): 240.

³⁵² Vgl. Sturm (1999): 220.

³⁵³ Vgl. Sturm (1999): 219.

³⁵⁴ Vgl. Sturm (1999): 219.

³⁵⁵ Vgl. Sturm (1999): 218.

³⁵⁶ Vgl. Sturm (1999): 218.

³⁵⁷ Vgl. Sturm (1999): 218.

³⁵⁸ Vgl. Sturm (1999): 218.

³⁵⁹ Vgl. Sturm (1999): 218.

³⁶⁰ Vgl. Sturm (1999): 218.

³⁶¹ Vgl. Sturm (1999): 218.

kürlicher Verhaftung, in ihr wurde durch Verfassungsinterpretation, das Recht auf Privatsphäre und der Schutz vor Inhaftierung ohne Gerichtsverfahren gesehen.³⁶²

Wie bereits erwähnt ist im Vereinigten Königreich das Parlament der Souverän. Ihm obliegt es, die Ausübung der Staatsgewalt an lokale und regionale Körperschaften oder Parlamente zu delegieren, eine vertikale Gewaltenteilung, wie es in föderalen Systemen vorkommt, schließt die starke Stellung des Parlaments aus.³⁶³ Das britische Parlament besteht aus zwei Kammern, jener des Oberhauses (*House of Lords*) und jener des Unterhauses (*House of Commons*). Die 659 Mitglieder des Unterhauses werden direkt in 659 Wahlkreisen gewählt, der/die KandidatIn mit den meisten Stimmen zieht in das Londoner Unterhaus ein.³⁶⁴

Im Unterhaus werden Gesetze beschlossen, der/die RegierungschefIn gewählt, die Regierung kontrolliert, gesellschaftliche, politische und wirtschaftliche Probleme öffentlich thematisiert.³⁶⁵ Die Regierung stützt sich auf eine parlamentarische Mehrheit, die oppositionelle Partei geht stets auf Konfrontationskurs mit der Regierung.³⁶⁶ Prinzipiell kann von einem klassischen Zweiparteiensystem in GB gesprochen werden, zumal jene Parteien, deren KandidatInnen nicht die Mehrheit in ihren Wahlkreisen erringen, im Parlament unterrepräsentiert sind.³⁶⁷ Die Kontrollinstrumente des Unterhauses gegenüber der Regierung umfassen die schriftliche und mündliche Anfrage, parlamentarische Fragestunden, Rechnungsprüfungsausschuss und Ausschüsse, welche die Arbeiten von Ministerien kritisch begleiten, wobei diese die Mehrheitsverhältnisse im Unterhaus widerspiegeln.³⁶⁸

Obwohl das britische Parlament als eines der Mächtigsten betrachtet wird sind hier ebenfalls Machtverluste zu verzeichnen. So wurden im Zuge der europäischen Integration Souveränitätsrechte an eine höhere Ebene abgegeben. Überdies ist GB vor kurzem der Europäischen Menschenrechtskonvention beigetreten, wodurch es sich dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unterworfen hat.

Dem Oberhaus gehören über eintausend³⁶⁹ Mitglieder an, die entweder ernannt werden oder die Mitgliedschaft, die *Peers-Würde*, ererbt haben³⁷⁰. Das *House of Lords* wurde dem *House of Commons*, mit dem *Parliament Act* von 1911 deutlich untergeordnet.³⁷¹ Mit ihm wurde dem Oberhaus das Vetorecht bei Finanzgesetzen genommen und die Eingriffsmög-

³⁶² Vgl. Sturm (1999): 218.

³⁶³ Vgl. Sturm (1999): 219.

³⁶⁴ Vgl. Sturm (1999): 236/237.

³⁶⁵ Vgl. Sturm (1999): 222.

³⁶⁶ Vgl. Sturm (1999): 222.

³⁶⁷ Vgl. Sturm (1999): 237.

³⁶⁸ Vgl. Sturm (1999): 223.

³⁶⁹ Vgl. Sturm (1999): 224.

³⁷⁰ Vgl. Sturm (1999): 222.

³⁷¹ Vgl. Sturm (1999): 224.

lichkeiten auf ein aufschiebendes Veto vorerst auf zwei Jahren und 1949 auf ein Jahr reduziert.³⁷² Wobei das Oberhaus selten hiervon Gebrauch macht, auch musste sich kein Premier der Nachkriegszeit dem *House of Lords* beugen.³⁷³

Das Oberhaus versteht sich als Ergänzung zum Unterhaus in dem es verbesserungswürdige Gesetze mit Vorschlägen ergänzt, für deren Erarbeitung dem Oberhaus mehr Zeit als dem Unterhaus zur Verfügung steht und die Gesetze somit intensiver diskutiert werden können.³⁷⁴ Wobei die konservativen Kräfte im Oberhaus stärker vertreten sind als im *House of Commons*. Betreffend der Europäischen Union verfügt der im *House of Lords* angesiedelte Europaausschuss über erheblichen Einfluss bei Beratungen von EU-Angelegenheiten,³⁷⁵ zumal sich die Mitglieder nachhaltiger mit diesem Bereich befassen können als jene des Unterhauses.

Die Regierung wird eigentlich vom/von der PremierministerIn repräsentiert, er/sie steht seiner/ihrer Kabinettsregierung vor und dominiert diese. Sein/ihr Kabinett braucht er/sie zur Umsetzung seiner/ihrer Politik und zur Mobilisierung von Parteiunterstützung.³⁷⁶ Das Büro des/der Premierministers/in, das *Cabine Office*, koordiniert dies. Die MinisterInnen sind verantwortlich für die korrekte Aufgabenerfüllung ihrer Ministerien, bei Fehlleistung ist Rücktritt meist die Konsequenz.³⁷⁷ Das gesamte Kabinett ist kollektiv für Regierungsentscheidungen verantwortlich, außerdem wird Kritik nur bei inoffiziellen Kabinettsitzungen als angebracht erachtet.³⁷⁸

Der/die Premier kontrolliert den Informationsfluss der Regierungszentrale nach außen. Die Informationen werden zumeist an ausgewählte JournalistInnen weitergegeben, Eigenrecherche wird als ein Eindringen in Staatsgeheimnisse interpretiert.³⁷⁹ Wobei es diesbezüglich zu einer schrittweisen Öffnung des Informationsflusses gekommen ist.

Staatsoberhaupt des Vereinigten Königreichs ist die *Queen*. Die Hauptfunktion der Krone ist primär eine repräsentative, zeremonielle und integrative.³⁸⁰ Formal ernennt die Königin die Regierung, die Bischöfe der anglikanischen Kirche, die RichterInnen und die Spitze des Militärs, welches auf sie vereidigt ist, allerdings besitzt der/die Premier das Vorschlagsrecht.³⁸¹ Mit der Thronrede, einer vom/von der PremierministerIn verfassten Re-

³⁷² Vgl. Sturm (1999): 224.

³⁷³ Vgl. Sturm (1999): 224.

³⁷⁴ Vgl. Sturm (1999): 225.

³⁷⁵ Vgl. Sturm (1999): 225.

³⁷⁶ Vgl. Sturm (1999): 226.

³⁷⁷ Vgl. Sturm (1999): 225.

³⁷⁸ Vgl. Sturm (1999): 225.

³⁷⁹ Vgl. Sturm (1999): 227.

³⁸⁰ Vgl. Sturm (1999): 221.

³⁸¹ Vgl. Sturm (1999): 221.

gierungserklärung mit königlichen Ergänzungen eröffnet die *Queen* die erste Sitzung des Parlaments.³⁸²

Verfassungsgerichtshof im herkömmlichen Sinn gibt es in GB nicht, das britische Rechtswesen zeichnet sich vor allem durch Gewohnheitsrecht (*common law*), das auf die Rechtssprechung der Monarchen zurück geht, aus.³⁸³ Die Hauptquellen des Rechts sind jene der Gesetzgebung (*statue law*) sowie die Entscheidungen in Präzedenzfällen (*case law*).³⁸⁴ Letzte Berufungsinstanz für richtungsweisende Entscheidungen von öffentlicher Bedeutung sind die sogenannten *Law Lords* im Oberhaus.³⁸⁵ Ihre Entscheidungen werden in einer normalen Sitzung des Oberhauses gefällt bei der üblicherweise nur die *Law Lords* kommen.³⁸⁶ In Fragen betreffend der EMRK und der Europäischen Union gibt es eine höhere Instanz außerhalb des Königreichs.

Der Europäischen Union und der Integration stehen die Briten mit einer enormen Skepsis gegenüber, die jedoch unter der Regierung Blair etwas moderater auf europäischer Ebene zu Tage tritt. Dieser beteiligt sich sogar an der europäischen Verfassungsdiskussion. Für die Briten gilt Europa nicht primär als ein visionäres Friedensprojekt, sondern vielmehr als eine „*pragmatisch-ökonomische Notwendigkeit*“³⁸⁷.

³⁸² Vgl. Sturm (1999): 221.

³⁸³ Vgl. Sturm (1999): 245.

³⁸⁴ Vgl. Sturm (1999): 245.

³⁸⁵ Vgl. Sturm (1999): 246.

³⁸⁶ Vgl. Sturm (1999): 246.

³⁸⁷ Sturm (1999): 248.

V. WARUM EINE VERFASSUNG FÜR EUROPA?

“(...). *Populism is very simple to understand. Europe is very hard to understand.*”³⁸⁸

Andrius Kubilius
Litauischer Premierminister a.D.

Die bevorstehende Erweiterungsrunde der Europäischen Union war Anlass über eine grundlegende Reform der Institutionen und internen Entscheidungsprozesse nachzudenken. Dies verdeutlichte auch die Erklärung von Laeken.³⁸⁹ Befürchtungen die Effizienz, Effektivität und Dynamik würden in einer EU der bis zu 27 Mitgliedern noch stärker beeinträchtigt, könnten sich ohne eine Neugestaltung der Verträge bewahrheiten. Besonders das Einstimmigkeitsprinzip im Rat stellt sich schon heute als integrations- und entscheidungshemmend dar. In einer EU mit 27 Mitgliedern scheint es unmöglich eine Entscheidung auf Basis dieses Prinzips zu fällen. Der verbleibende Intergouvernementalismus wird dem Supranationalismus weichen müssen, denn die *„intergouvernementale Methode hat ihre Grenzen erreicht“*³⁹⁰. Fraglich ist, wie effizient die EU handeln kann, wenn Entscheidungen primär mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Schon heute wird deutlich, dass auch hiermit Entscheidungen lange hinausgezögert werden können und es oft nicht gelingt die nötige Mehrheit zu erreichen.

Vor dem Hintergrund weltpolitischer Herausforderungen erscheint die militärische wie politische Handlungsfähigkeit der Union sehr schwach und ineffektiv. Der Krieg in Jugoslawien, grenz- und kontinentalüberschreitende Kriminalität, Migration, der Nahostkonflikt und besonders nach dem 11. September 2001, der internationale Terrorismus verdeutlichen ihre Machtlosigkeit. Henry Kissingers Frage wen er anrufen soll, wenn er mit Europa reden will, kann nach wie vor nicht beantwortet werden. Klare und effektive Entscheidungen bezüglich europäischer Handlungen, welche weltpolitischen Einfluss hätten sind so gut wie inexistent. Derzeit verfügen Rat und Kommission über außenpolitische Kompetenzen, aber auch einzelne MS betreiben eine eigenständige Außenpolitik. Dieser Zustand lässt kaum Raum für Klarheit, Europa *„has to speak with one voice on the international stage and the existing duplication between European Commission and Council of Ministers should be eliminated“*³⁹¹, so Klaus Hänsch, Mitglied des Konventspräsidiums. Stattdessen eilt der Union ein Ruf des „global payers“ statt eines „global players“ nach. Die EU engagiert sich im Gegensatz zu den USA vielmehr dafür, eine Zivilgesellschaft durch finanzielle Hilfe in Krisengebieten aufzubauen und Menschenrechte zu schützen.

³⁸⁸ Winneker (2002): 9.

³⁸⁹ Vgl. Europäischer Rat (2001).

³⁹⁰ Leinen (2001): 18.

³⁹¹ Banks (2002a): 4.

Neben weltpolitischen Herausforderungen sieht sich die Union aber auch mit einem EU-internen Problem konfrontiert, denn sie wird zunehmend von ihren BürgerInnen abgelehnt. Traditionell niedrig ist die Unterstützung EU-Mitgliedschaft in GB mit 32 Prozent gefolgt von Österreich mit 37, Schweden mit 38 und Finnland mit 40 Prozent³⁹². Der EU-Durchschnitt liegt im Frühjahr 2002 bei 53 Prozent, wobei die Unterstützung in Deutschland knapp darunter liegt, jene von Frankreich liegt das erste Mal seit 1973 unter dem Schnitt, nämlich bei 47 Prozent.³⁹³ Die Erweiterung wird in Frankreich von 47, in Deutschland und Österreich von 36 und in GB von 35 Prozent abgelehnt.³⁹⁴ Durchschnittlich lehnen 30 Prozent der europäischen BürgerInnen eine Erweiterung ab.³⁹⁵ *„Die Regierungskonferenzen und das intergouvernementale Europa haben die große europäische Idee letztendlich zu einer bürokratischen und bürgerfernen Sache gemacht.“*³⁹⁶

Obwohl die Europäische Union von nationalstaatlichen Regierungen gegründet wurde und diese nach wie vor „Herren der Verträge“ sind, muss die öffentliche Meinung beachtet werden und der/die einzelne BürgerIn darf nicht länger ignoriert werden. Es gibt bisher keine Möglichkeit für die BürgerInnen europäische Verantwortlichkeit der PolitikerInnen einzufordern. Einzig das EP stellt sich demokratischen Wahlen. Durch diese kann aber keine europäische Macht bzw. klar erkennbare Regierung abgewählt oder wiedergewählt werden. Des Weiteren bestimmen Regierungen größerer MS den Integrationsprozess stärker, gerade Deutschland und Frankreich kommt hierbei eine tragende Rolle zu. BürgerInnen anderer MS haben jedoch nicht die Möglichkeit mitzubestimmen welche Parteien und PolitikerInnen die Regierungen in diesen Ländern stellen, dieses Recht obliegt der Nation.

Die BürgerInnen in einigen MS lassen ihre Regierungen deutlich spüren nicht mit ihrer Innen- wie auch Europapolitik einverstanden zu sein. Zunehmend werden rechtspopulistische Parteien gewählt, deren Rhetorik sich stets gegen eine verstärkte europäische Integration wie auch gegen Immigration richtet. Le Pen in Frankreich, Fortuyn in den Niederlanden, Haider in Österreich, Berlusconi in Italien, Kjærsgaard in Dänemark usw. Ihre Argumente gegen ein bürokratisches Europa, das Entscheidungen fern von den betroffenen BürgerInnen fällt, finden regen Zulauf wie Zustimmung in einigen MS. Angst besteht außerdem vor einem weiteren Zuwachs der Brüssler Kompetenzen. Die Forderung nach einer europäischen Verfassung wird oftmals in Zusammenhang mit einem Kompetenzzuwachs auf Kosten der MS hin zur Union gesehen. Dabei geht es primär um eine klare

³⁹² Vgl. European Commission (2002): 10.

³⁹³ Vgl. European Commission (2002): 4.

³⁹⁴ Vgl. European Commission (2002): 17.

³⁹⁵ Vgl. European Commission (2002): 6.

³⁹⁶ Leinen (2001): 18.

Festschreibung des Status quo und nicht um einen weiteren Machtzuwachs³⁹⁷ eines vermeintlichen europäischen Zentralstaates.

Hinzu kommt, dass der europäische Parlamentarismus eine dramatische Schwächung erfuhr. In der EU werden Gesetze durch Exekutiven beschlossen. Die meisten europäischen Parlamente sehen sich nicht darüber hinaus dem eine starke und effektive Kontrolle entgegenzusetzen. Durch eine zunehmende Kompetenzerweiterung der Union werden nationale Parlamente irgendwann zu Scheingremien mutieren, wenn sie nicht stärker in den Entscheidungsprozeß eingebunden werden bzw. sich selber nicht stärker einbinden.

In Europa ist es zu einer Verschiebung der Entscheidungskompetenzen von den Legislativen zu den Exekutiven gekommen.³⁹⁸ Parlamentarische Kompetenzen verschieben sich hin zu nicht-regierungs- und nicht-parlamentarischen Akteuren wie beispielsweise Interessensvertretungen und Politiknetzwerken.³⁹⁹ Das EP kann nicht als starkes und effektives Gegengewicht zu den europäischen Exekutiven gewertet werden. Es verfügt nicht über ausreichende Kompetenzen um den Machtverlust nationalstaatlicher Parlamente auszugleichen. Dies wäre auch nicht wünschenswert. Nationale Parlamente und ihre Parteiensysteme, die es auf europäischer Ebene nur sehr unkoordiniert gibt, verfügen über eine identitätsstiftende Wirkung und sind für den innenpolitischen Diskurs sowie die Meinungsbildung von großer Bedeutung. Vielmehr wird ein Informationsaustausch zwischen nationalen Parlamenten und dem EP gefördert und gewünscht.⁴⁰⁰

Um die Stimmen gegen Europa zu beruhigen wird mehr Transparenz, mehr BürgerInnennähe und mehr Demokratie gefordert. Mit den Worten der Erklärung von Laeken heißt dies mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz.⁴⁰¹ Die momentanen Primärverträge sind dermaßen kompliziert und undurchschaubar, dass selbst interessierte BürgerInnen Schwierigkeiten haben, Europa zu verstehen. Hinzu kommt eine Lawine von sekundärem Gemeinschaftsrecht, das seinen Teil zur Unübersichtlichkeit beiträgt.⁴⁰² Die Rechtsetzungsverfahren sind ebenso komplex wie deren Ergebnisse. Der Zugang zu wichtigen Ratsdokumenten oder anderen ist, wenn überhaupt möglich ebenso schwierig, da die Internetdatenbank noch kein klares Ordnungssystem aufweist. In Schweden beispielsweise wird den BürgerInnen verfassungsrechtlich ein Zugang zu Regierungsdokumenten garantiert, dieses Recht sehen sie durch die Union gefährdet.⁴⁰³ Die Europäische Union

³⁹⁷ Vgl. Brok (1997): 16.

³⁹⁸ Vgl. Abromeit (1998): 20.

³⁹⁹ Vgl. Abromeit (1998): 20.

⁴⁰⁰ So wurde ein Gremium namens COSAC gegründet, in dem sich die Europaausschüsse der nationalen Parlamente und des EPs halbjährlich treffen, um ihre Beziehungen zu verbessern und Informationen auszutauschen. Die Rolle von COSAC wurde ausdrücklich im Amsterdamer Vertrag anerkannt.

⁴⁰¹ Vgl. Europäischer Rat (2001): 3.

⁴⁰² Vgl. Dickstein (1998): 81.

⁴⁰³ Vgl. Steichen (1996): 53.

hat sozusagen zwei große Defizite, nämlich eines an Handlungsfähigkeit und eines an Legitimation.⁴⁰⁴

Nebenbei ist unklar wer welche Entscheidungen wo und für welchen Politikbereich trifft. Notwendig ist daher eine „*schärfere Abgrenzung der Kompetenzen, weil der Bürger einen Anspruch darauf hat zu wissen, wer was entscheidet und wer die Verantwortung für seine Entscheidungen übernimmt.*“⁴⁰⁵ Keine klare Zuteilung von Kompetenzen und Verantwortung erschwert eine interessante Berichterstattung über die Vorgänge in der Europäischen Union. Europa bringt weder Quote noch kann die Anzahl der LeserInnen erhöhen, da es primär um detailgetreue Regelungen für Landwirtschaft und Industrie geht. Hinzu kommt eine europäische Sprachenvielfalt, die das Entstehen einer europäischen Öffentlichkeit und eines europäischen politischen Diskurses zusätzlich erschwert.⁴⁰⁶ Dieser bleibt vorerst an nationalstaatliche Grenzen gebunden, während nationale und europäische PolitikerInnen fern der Öffentlichkeit in Brüssel Fach- und Interessentendiskurse führen.⁴⁰⁷ Wobei langsam einzelne Themen betreffend, ein europäischer Meinungsbildungsprozess stattfindet. Gerade die BSE-Krise aber auch die Terroranschläge vom 11. September 2001 in New York führten zu einer gesamteuropäischen medialen Diskussion. Gleiches gilt für den Irakkrieg, doch hier konnte sich Europa nicht auf eine Position einigen.

Es ist kein klar erkennbares Machtzentrum vorhanden, über das (massen-)medial interessant und konstant berichtet werden könnte. Es gibt zu viele zu unterschiedliche Machtzentren in der EU, die teilweise die Öffentlichkeit scheuen und lieber hinter verschlossenen Türen verhandeln. Über Europa Bericht zu erstatten ist langweilig, da es zu technokratisch und trocken ist. Erst Skandale in der Kommission oder Streitereien im (Europäischen) Rat rütteln die Medien wach und so werden hauptsächlich negative Aspekte mit der EU in Verbindung gebracht. Nicht zuletzt weil europäische Erfolge von nationalen Regierungen beansprucht und Misserfolge nach Brüssel geschoben werden. Durch diese mangelnde Kommunikationsbasis zwischen europäischer und nationaler Ebene erscheint der Abstand zwischen Elite und Basis noch größer.⁴⁰⁸

Eine grundlegende Revision der Verträge, deren Ziel ein Verfassungsvertrag bzw. eine transparente Grundordnung ist, kann nicht all diese Probleme und Defizite aus der Welt schaffen. Allerdings könnte zumindest durch eine Vereinfachung und klarere Entscheidungsstrukturen Europa besser von seinen BürgerInnen verstanden werden. Sie würde die Europäische Union berechenbarer machen. Dies wäre ein erster Schritt in Richtung

⁴⁰⁴ Vgl. Leinen (2001): 15.

⁴⁰⁵ Leinen (2001): 20.

⁴⁰⁶ Vgl. Grimm (1994a): 44.

⁴⁰⁷ Vgl. Grimm (1994a): 44.

⁴⁰⁸ Vgl. Grimm (1994a): 40.

BürgerInnennähe und Transparenz des politischen Systems der EU. Es kann eindeutig festgestellt werden, dass die EU zwar kein Staat ist, sehr wohl jedoch einer neuen grundlegenden Ordnung bedarf. Sie ist verfassungsfähig und verfassungsbedürftig.⁴⁰⁹

Ein klar verständlicher, einfach strukturierter Verfassungsvertrag durch den deutlich Machtzentren, deren Kompetenzen und Verantwortlichkeiten erkennbar wären, der den europäischen BürgerInnen Grundrechte verleiht und ihnen die Möglichkeit einräumt, ihre Zustimmung oder Ablehnung gegenüber europäischen EntscheidungsträgerInnen auszudrücken, der die Vielfalt Europas widerspiegelt und ihr Raum gibt, würde die politische Herrschaft demokratisch legitimieren und durchaus eine identitätsstiftende Wirkung haben. Außerdem würde die Möglichkeit einer Loyalitätenverschiebung eingeräumt. Nicht mehr nur dem Nationalstaat könnten die BürgerInnen ihre Loyalität bekunden, sondern auch der Europäischen Union. Es ist nicht möglich gegenüber einem unbekanntem, unverständlichen und oft unsichtbaren Gebilde loyal zu sein. Siegbert Alber meinte in seiner damaligen Funktion als Vizepräsident des EPs: *„Viele reden von der Europäischen Union wie vom Schneemenschen Yeti im Himalaya. Irgendwo hat man mal Spuren gesehen, groß und zottelig soll die Erscheinung sein, bevor sie dann wieder im Nebel verschwand.“*⁴¹⁰

Es besteht die Notwendigkeit, sich vom herkömmlichen nationalstaatlich geprägtem Verfassungsdenken zu lösen.⁴¹¹ Der Begriff „Verfassung“ muss nicht zwingend mit „Staat“ verbunden werden. Gerade im Völkerrecht hat es sich eingebürgert, dass jeder Gründungsvertrag einer internationalen Organisation zur Verfassung wird.⁴¹² Letztendlich geht es *„bei der europäischen Verfassungsdiskussion um die Frage, wie die Akzeptanz Europas gestärkt werden kann in einem Prozess, in dem sich dieses Europa eine Grundordnung gibt.“*⁴¹³

Ein Argument gegen eine Verfassung für Europa ist die Bemängelung eines europäischen Volkes. Dieses kann jedoch gar nicht erst entstehen, gibt man ihm nicht die Möglichkeit sich institutionell zu artikulieren, so kann es nie zu einer konstituierenden Gewalt in der Union werden.⁴¹⁴ Abgesehen davon wird in den Verträgen durchaus auf die Völker Europas⁴¹⁵ hingewiesen. Eine Verfassung würde der Europäischen Union eine politische Identität geben⁴¹⁶ und den BürgerInnen die Möglichkeit sich mit dieser auseinanderzusetzen. Die EU übt gegenüber den Völkern der MS Regierungsgewalt aus, verleiht ihnen a-

⁴⁰⁹ Vgl. Grimm (1994a): 12.

⁴¹⁰ Zitiert nach Dickstein (1998): 81.

⁴¹¹ Vgl. Rack (1995): 10.

⁴¹² Vgl. Stein (1995): 21.

⁴¹³ Holzapfel (2001): 38.

⁴¹⁴ Vgl. da Cruz Vilaça (1996): 17.

⁴¹⁵ Vgl. Art 1 Abs 2 EUV.

⁴¹⁶ Vgl. Preuß (1999): 154.

ber nicht im gleichen Maße BürgerInnenrechte, eine Verfassung würde aus diesen Untertanen voll berechnigte BürgerInnen machen⁴¹⁷. Eine Verfassung hat die Aufgabe, mit Hilfe des Rechts politische Macht zu organisieren, sie dadurch zu begrenzen, sie legitimationsbedürftig und –fähig zu machen und schließlich vereinzelt Individuen aus passiven Untertanen zu aktiven BürgerInnen zu machen und dadurch eine politische Einheit zu integrieren.⁴¹⁸ In Europa muss der output-orientierten Legitimität⁴¹⁹ eine input-orientierte⁴²⁰ hinzugefügt werden. Eine Verfassung wirkt ferner stabilisierend, sie garantiert, dass sich Gesetzgeber selbst dem Recht unterwerfen⁴²¹ und unterbindet eine mögliche Willkür⁴²².

Nicht die europäischen BürgerInnen sind „Herren der Verträge“, sondern die nationalstaatlichen Regierungen, welche von aktiven BürgerInnen aus den MS gewählt werden. Diese Legitimationsgrundlage ist nicht mehr ausreichend, da die Union zunehmend an Kompetenzen gewinnt und die europäischen BürgerInnen unmittelbar ihrer Hoheitsgewalt unterworfen sind.⁴²³ Die Primärverträge können derzeit ohne jegliche Zustimmung der gesamten europäischen BürgerInnenschaft von den Regierungen verändert werden. Würde diese Kompetenz an die BürgerInnen abgegeben, so bedeutete dies einen deutlichen Machtverlust der europäischen Exekutiven. Es ist fraglich, ob sie diesen Machtverlust hinnehmen wollen und so den BürgerInnen die Möglichkeit geben, Souverän der Europäischen Union zu werden.

⁴¹⁷ Vgl. Preuß (1999): 155.

⁴¹⁸ Vgl. Preuß (1999): 158.

⁴¹⁹ Vgl. Scharpf (1999): 19/20.

⁴²⁰ Vgl. Scharpf (1999): 20.

⁴²¹ Vgl. Sartori (1997): 318.

⁴²² Vgl. Sartori (1997): 323.

⁴²³ Vgl. Preuß (1999): 156.

VI. DIE VERFASSUNGSDISKUSSION

*„L'IDENTITÉ de l'Europe
sera constitutionnelle
ou ne sera pas.“⁴²⁴
Dominique Rousseau⁴²⁵*

1. Einleitung

Die Idee in Europa, durch eine Vereinigung der Staaten Frieden zu schaffen, ist nicht erst in den letzten sechzig Jahren entstanden. Erasmus von Rotterdam, ein niederländischer Theologe und Humanist, hatte bereits im 16. Jahrhundert die Völker Europas aufgerufen sich zu einer Art Völkerbund zu vereinen. 1713 veröffentlichte Abbé de Saint Pierre einen Entwurf für eine Bundesverfassung mit zwölf Grundartikeln, dieser Bund europäischer Staaten sollte das politische Gleichgewicht in Europa sichern.⁴²⁶ Von Saint Pierres Idee beeinflusst schrieb Immanuel Kant 1795 *„Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf“*. Auch er zielte auf die Sicherung des Friedens unter den europäischen Völkern ab, sie sollten sich in einem Völkerbund vereinen, dem sich alle Staaten auf völkerrechtlicher Basis unterordnen sollten,⁴²⁷ um so etwaige Streitigkeiten friedlich auszutragen.

Ebenso rief der französische liberale Politiker und Dichter Victor Hugo das kriegsgeschüttelte Europa Mitte des 19. Jahrhunderts auf, vereinigte Staaten von Europa zu gründen. Nachdem Europa durch den Ersten Weltkrieg erneut zerstört war, kehrten Forderungen nach einem vereinten Europa wieder. Hier ist besonders Graf Coudenhove-Kalergi hervorzuheben. Er gründete bereits in den frühen 20er Jahren des letzten Jahrhunderts die „Pan-Europa-Bewegung“. Im Rahmen dieser Bewegung wurde ein Stufenplan zur Errichtung der vereinigten Staaten von Europa ausgearbeitet. Dennoch blieben alle Ideen bzw. konkrete Umsetzungen erfolglos. Europa wurde vom Zweiten Weltkrieg, den schwersten Krieg, den es bisher erlebt hatte, heimgesucht.

Nach dem Sieg der Alliierten über das Hitler-Regime nahmen die Ideen einer europäischen Einigung langsam konkrete Formen an. Sir Winston Churchill berief sich in einer Rede an der Universität Zürich 1946 auf die Idee von Coudenhove-Kalergi und hob die Bemühungen von Aristide Briand um einen deutschfranzösischen Frieden hervor. Er meinte: *„If Europe were once united in the sharing of its common inheritance, there would be no limit to happiness, to the prosperity and the glory which its three or four hundred million people would enjoy.“⁴²⁸* Um dies zu erreichen und Frieden sowie Sicherheit in Europa herzustellen sollten wir *„a kind of United States of Europe“⁴²⁹* errichten.

⁴²⁴ „Die Identität Europas wird konstitutionell oder gar nicht.“

⁴²⁵ Rousseau (1997).

⁴²⁶ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 2.

⁴²⁷ Vgl. Neisser/Verschraegen (2001): 2.

⁴²⁸ Churchill (1946): 1.

⁴²⁹ Churchill (1946): 1.

Vier Jahre später, am 9. Mai 1950 gab der französische Außenminister Robert Schuman eine Erklärung ab, deren Idee es war, die französischdeutsche Kohle- und Stahlproduktion einer gemeinsamen Hohen Behörde in einer Organisation zu unterstellen, die anderen europäischen Staaten offen stehen soll.⁴³⁰ Diese Idee wurde von Jean Monnet mitentwickelt und sollte den ersten Grundstein einer europäischen Föderation bilden, die für die Bewahrung des europäischen Friedens unerlässlich sei.⁴³¹ Am 3. Juni 1950 wurde die Schuman-Erklärung, die als Geburtsurkunde der Europäischen Union anzusehen ist, von Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und den Niederlanden unterzeichnet. Im April 1951 wurde der EGKS-Vertrag unterzeichnet.

Bereits zwei Jahre später, am 10. März 1953, legte die Ad hoc-Versammlung, zu welcher sich das damalige Montanparlament erklärte und eine ad hoc-Kommission einsetzte, einen Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Politischen Gemeinschaft vor.⁴³² Angeregt wurde dies vom damaligen Präsidenten der Hohen Behörde, Jean Monnet und dem Vorsitzenden der Europäischen Beratenden Versammlung Henri Spaak.⁴³³ Dieser erste Verfassungsentwurf eines europäischen Organs, der bereits Ziele, Institutionen und Kompetenzen der Gemeinschaft beschrieb und auch die EMRK erwähnte⁴³⁴, trat nie in Kraft.

Von diesem Zeitpunkt an kam es zu unzähligen Verfassungs-, Vertrags- und Satzungsentwürfen. Einerseits von Privatpersonen, Stiftungen, Parteien und Zeitschriften andererseits von Regierungen der MS und Organen der Europäischen Union. Diese Idee und Diskussion einer europäischen Verfassung begleitet die europäische Integration seit jeher. Anfangs galt es einen europäischen Bundesstaat nach föderalem Vorbild zu schaffen. Föderalismus in dem Sinne, dass er individuelle Einheiten zu einem Ganzen verbindet, dabei jedoch ausreichend Selbstbestimmung und eigene Identität beibehält, also Einheit und Vielfalt miteinander verbindet. Ziel war und ist es gewissermaßen heute noch, so viel Pluralismus wie möglich und so viel Einheit wie notwendig zu vereinen.

Mittlerweile ist nicht mehr ein europäischer Bundesstaat mit einer Verfassung das vorrangige Ziel, da die Europäische Union heute als ein viel komplexeres Gebilde wie jenes der Nationalstaaten begriffen werden muss. Die EU wird gegenwärtig als ein supra- oder transnationales System mit föderalen Elementen erkannt, dessen Ideen und Entscheidungen auf vielen unterschiedlichen Ebenen entwickelt und durchgesetzt werden. Dennoch gilt es diesem umfassenden politischen System eine transparente und verständliche

⁴³⁰ Vgl. Schuman (1950): 1.

⁴³¹ Vgl. Schuman (1950): 1.

⁴³² Vgl. Neisser (1993): 48/49.

⁴³³ Vgl. Institut für Europäisches Verfassungsrecht (2000): 1.

⁴³⁴ Vgl. Ad hoc-Versammlung (1953) 1ff.

Grundordnung zu geben, die den zu definierenden Bedürfnissen von Vielfalt und Einheit gerecht werden. Heute scheint die Europäische Union diesem Ziel näher denn je. Ein Konvent über die Zukunft der Europäischen Union wurde vom Europäischen Rat in Laeken⁴³⁵ einberufen und es soll bis zur Regierungskonferenz 2004 Vorschläge für eine solche Grundordnung ausarbeiten.

Bevor dieser Konvent einberufen wurde, gab es eine angeregte Diskussion über die „*Finalität Europas*“⁴³⁶. Den Anfang dieser konkreten Diskussion unter den Regierungen der MS startete Joschka Fischer als Privatperson mit einer Rede im Mai 2000 an der Humboldt Universität in Berlin. Im Folgenden soll die politische Diskussion und der politische Prozess, besonders jedoch ab der Rede von Joschka Fischer, bis hin zu dem Konvent über die Zukunft Europas beschrieben und analysiert werden.

2. Die Diskussionspunkte

Die Beiträge zur europäischen Verfassungsdebatte bzw. zur Debatte über die Zukunft der Europäischen Union umfassen ganz bestimmte Themenbereiche. Die Erklärung von Laeken, der bereits zahlreiche Diskussionsbeiträge vorausgegangen sind, nennt drei primäre Ziele für die Zukunft der Union. Sie soll demokratischer, transparenter und effizienter werden.⁴³⁷ Diese drei Schlagworte reichen jedoch nicht aus, um die Komplexität der Debatte zu beschreiben. In den Beiträgen und in der Erklärung von Laeken⁴³⁸ konnten diese Diskussionspunkte ausgemacht werden: Demokratische Legitimation, Macht- bzw. Kompetenzverteilung, gemeinsame Ziele und das künftige Vertragsrevisionsverfahren. Jeder dieser Punkte ist äußerst komplex und wird im Folgenden genauer beschrieben.

2.1 Demokratische Legitimation

Der Europäischen Union wird ein Demokratiedefizit und mangelnde Legitimität zugeschrieben. Damit die BürgerInnen weiterhin das europäische Projekt befürworten, müssen diese Defizite schrittweise beseitigt und neue Formen der Legitimation entwickelt werden. Die Vorstellungen von Institutionen und Mitgliedsländern darüber, wie eine Stärkung von Demokratie und Legitimität aussehen kann, sind jedoch äußerst unterschiedlich. Am Ende kann es nur einen Kompromiss geben.

2.1.1 Vereinfachung der Verträge

Eines der größten Probleme ist die Komplexität der Union. Ihretwegen ist es schwer, die EU und ihre Rechtssetzung zu durchschauen und zu verstehen. Die Gründerverträge sind

⁴³⁵ Vgl. Europäischer Rat (2001): 6-8.

⁴³⁶ Fischer (2000): 5.

⁴³⁷ Vgl. Europäischer Rat (2001): 3.

⁴³⁸ Vgl. Europäischer Rat (2001).

durch ständige Revisionen immer undurchsichtiger und komplexer geworden. Daher ist eines der vorrangigen Ziele die Verträge zu vereinfachen, transparenter zu gestalten und klar zu strukturieren. Dabei soll der gemeinsame Besitzstand erhalten und seine Weiterentwicklung gewährleistet werden. Dies könnte dadurch erreicht werden, dass die Verträge in einem Dokument zusammengefasst und in unterschiedliche Abschnitte eingeteilt werden. Fraglich ist außerdem, wie dieses Dokument bezeichnet werden soll.

2.1.2 Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems

Dieser Diskussionspunkt ist besonders problematisch, da es hier um eine der wichtigsten politischen Fragen geht, nämlich um die Verteilung von Macht. Es soll ein klar erkennbares Machtzentrum für den/die BürgerIn geben, doch ob dieses bei der Kommission oder beim (Europäischen) Rat angesiedelt sein wird, ist noch vollkommen unklar. Ebenso fraglich ist, wie dieses Machtzentrum zustande kommen soll, ob es direkt von den BürgerInnen gewählt werden soll, indirekt über das Europäische Parlament oder ob die bisherige Legitimation aufrecht erhalten bleiben soll und das Machtzentrum von den Staats- und Regierungschefs ernannt wird. Ist die grundsätzliche Frage des Machtzentrums geklärt, gilt es deren Zusammensetzung zu regeln. Zugleich muss die künftige Position des Rates und des Europäischen Parlaments im europäischen Gesetzgebungsprozess klargestellt werden. Es soll für die BürgerInnen möglich sein zu erkennen, was Legislative und Exekutive ist.

Das EP genießt gegenwärtig das größte Maß an demokratischer Legitimation und dementsprechend sollten seine Kompetenzen ausgedehnt werden. Fraglich ist, ob es zu einer Vereinheitlichung des EP-Wahlrechts kommen soll und wie viele Abgeordnete letztendlich in einer erweiterten Union die Interessen der BürgerInnen vertreten sollen. Inwieweit eine Herausbildung europäischer Parteien wünschenswert ist und wie dieses am besten zu geschehen hat, ist ebenfalls ungeklärt.

Genauso muss die Rolle der nationalen Parlamente geklärt werden. Sie haben in den vergangenen Jahren den größten Machtverlust zu verbuchen. Um die demokratische Legitimation zu erhöhen ist es wünschenswert die nationalen Parlamente stärker in den Entscheidungsprozess mit einzubinden.

Beim Rat muss geklärt werden wie eine künftige Ratspräsidentschaft zustande kommen soll, wie sie zusammengesetzt wird und wodurch sie legitimiert wird. Gleiches gilt für die Kommission. Wie viele Kommissare soll es geben, welche Kompetenzen kommen der Kommission und den einzelnen Kommissaren zu und wie bzw. wodurch sie ernannt oder gewählt werden. Ein wichtiger Punkt ist jener des/der Kommissionspräsidenten/in. Wie

und wodurch soll er/sie ernannt oder gewählt werden und welche Kompetenzen kommen ihm/ihr künftig zu?

All diese Fragen sind äußerst sensibel zu behandeln, da es höchst unterschiedliche Ansichten über ihre Antworten gibt. Es sollen jedoch die Rechte und Pflichten dieser Institutionen klar verständlich sein, ihr Zustandekommen den Willen der BürgerInnen widerspiegeln und öffentlicher Zugang zu europäischen Dokumenten gewährleistet werden. Es soll für die BürgerInnen möglich werden, Europa zu verstehen und erleben zu können. Dies bedeutet auch eine klare Bezeichnung der europäischen Gesetze, sie sollen für die BürgerInnen besser zuzuordnen sein. Zugleich sollen sie die Möglichkeit erhalten aktiv am europäischen Entscheidungsprozess teilzunehmen. Dies bedeutet einen Ausbau von Wahlen und direktdemokratischen Elementen. Möglicherweise neben der Wahl zum EP auch eine des/der Präsidenten/in, entweder der Kommission oder des (Europäischen) Rates. Über die Machbarkeit europaweiter Referenden oder eine Bürgerbefragung wurde ebenso nachgedacht. Dies bedeutet den verstärkten Aufbau einer europäischen Öffentlichkeit. Dazu ist es nötig, dass die politischen Akteure klar erkennbar sind und deren Kompetenzen offengelegt werden. Ebenso muss es verständliche und transparente Verfahren geben und der öffentliche Zugang zu Dokumenten und Verhandlungen muss sichergestellt werden, damit darüber überhaupt medial berichtet werden kann.

Künftig soll Legitimität in Europa nicht mehr ausschließlich über Outputs hergestellt werden, sondern auch über Inputs. Dazu ist es nötig, die Effektivität und Nützlichkeit der Entscheidungen aufrechtzuerhalten und auszubauen sowie die Kohärenz, Kontinuität, Dynamik und den gemeinsamen Besitzstand zu wahren. Es gilt jedoch auf die Interessen von Minderheiten in der Europäischen Union Rücksicht zu nehmen und eine aktive Beteiligung der BürgerInnen zu gewährleisten. Die ursprüngliche Wirtschaftsgemeinschaft soll schrittweise zu einer politischen Union werden, deren Souverän erst bestimmt werden muss.

2.1.3 Stellung der Grundrechte

In einer politischen Union ist der/die BürgerIn nicht mehr ein/e ausschließliche/r WirtschaftsbürgerIn dessen/deren Rechte sich auf die bisherigen vier Grundfreiheiten⁴³⁹ der Gemeinschaft beschränken. Dem/der politischen BürgerIn müssen Rechte und Pflichten verliehen werden. Daher gilt es den endgültigen Status der Grundrechtscharta im Unionsrecht zu klären. Im Klartext würde dies bedeuten sie in den Vertrag aufzunehmen und somit aus den bisherigen Wirtschaftsbürgerinnen voll berechnigte politische BürgerInnen zu machen, die ihre Rechte beim EuGH einklagen können.

⁴³⁹ Freier Waren-, Dienstleistungs-, Kapital und Personenverkehr.

2.1.4 Subsidiarität

Dieses Prinzip besagt, dass die Union nur dann tätig werden darf wenn die zu erreichenden Ziele nicht auf Ebene der Mitgliedstaaten erreicht werden können und es daher effektiver erscheint sie unionsweit durchzusetzen.⁴⁴⁰ Dieses Prinzip dient auch zur Legitimierung von europäischen Entscheidungen, doch diese Formel wird als äußerst unzureichend bemängelt. Die Formulierung des Subsidiaritätsprinzips ermöglicht einen großen Interpretationsfreiraum der Akteure, sie wird als ungenau und unzureichend verstanden. Daher muss das Prinzip neu formuliert werden, um es verständlicher zu machen, den Kompetenzen der Union Grenzen setzt aber dennoch Raum für Weiterentwicklung lässt.

2.2 Macht- und Kompetenzverteilung

Prinzipiell möchte jeder politischer Akteur seine Kompetenzen und seinen Einfluss ausbauen oder zumindest erhalten. Macht bzw. Kompetenzen abzugeben ist für jeden Akteur unvorstellbar und mit großen politischen Schwierigkeiten verbunden.

So möchte die Kommission mehr Kompetenzen erhalten, jedoch keine abgeben. Ebenso sollten dem Rat, dem Parlament und den europäischen BürgerInnen Kompetenzen verliehen werden, damit sie ihre Zustimmung oder Ablehnung gegenüber den europäischen EntscheidungsträgerInnen und Entscheidungen ausdrücken können. Die Mitgliedstaaten, deren Parlamente und Regionen fürchten um weitere Einbussen ihrer Entscheidungskompetenzen und möchten einige Politikbereiche der Gemeinschaft wieder zurückholen. Deren Stellung beim europäischen Entscheidungsprozess muss geklärt werden. Jeder Akteur möchte ein Maximum an Macht für sich lukrieren und dementsprechend schwer ist es, bei Fragen der Macht- und Kompetenzverteilung eine Einigung zu erzielen. Letztendlich wird keiner zufrieden sein, weil das Ergebnis nur einen Kompromiss darstellen kann.

2.2.1 Vertikale Gewaltenteilung

Hierbei geht es um die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union, den Mitgliedstaaten und den Regionen. Es gilt den Weg für eine konstruktive und dynamische Zusammenarbeit zu ebnen, zugleich muss jedoch die Möglichkeit bestehen, dass sich die unterschiedlichen Ebenen gegenseitig kontrollieren, sowie in ihren Kompetenzen begrenzen. Es müssen auch Wege gefunden werden, damit die Interessen von Minderheiten berücksichtigt werden und in den Entscheidungsprozess miteingebunden werden.

Einen weiteren Punkt bildet die Verstärkte Zusammenarbeit, also dass mehrere Mitgliedstaaten bestimmte Politikbereiche vergemeinschaften und alle anderen MS beitreten können, sobald sie bereit sind. Diese sollte nach wie vor möglich sein, jedoch innerhalb der

⁴⁴⁰ Vgl. Art 5 EGV.

der Verträge und nicht außerhalb geschehen, daher ist es nötig, die Verstärkte Zusammenarbeit auch in einen möglichen neuen Grundvertrag aufzunehmen.

Der Status der zweiten und dritten Säule ist ebenfalls klärungsbedürftig. Inwieweit sollen die Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit sowie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik vergemeinschaftet werden. Also weg vom reinen Intergouvernementalismus hin zum Supranationalismus. Diese bedeutet einen weiteren Souveränitätsverlust der MS und es ist fraglich, ob sie großen Schritten zustimmen werden. Es ist nötig genügend Raum für Dynamik zu lassen, damit diese Bereiche schrittweise vergemeinschaftet werden können bzw. auch über eine verstärkte Zusammenarbeit, die allen offen steht, entstehen können.

Fraglich ist, welche Zuständigkeiten ausschließlich bei der Europäischen Union liegen sollen bzw. ob welche an die Nationalstaaten zurückgeführt werden. Vor allem über eine mögliche Rückführung der gemeinsamen Agrarpolitik wurde und wird diskutiert. Welche Politikbereiche gemeinsam von der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten bestimmt werden und inwieweit die europäischen Regionen Einfluss auf diese Entscheidungen ausüben können ist eine weitere Frage der vertikalen Gewaltenteilung.

Hauptzuständigkeit besitzen die Mitgliedstaaten noch in vielen Bereichen, etwa der Sozialpolitik, der Bildungspolitik, der Kulturpolitik uvm. Dennoch gibt die Europäische Union gewisse Rahmenbedingungen für diese Bereiche vor und gewinnt auch innerhalb dieser Politikfelder immer mehr an Kompetenzen.

Aus den Verträgen ist die vertikale Gewaltenteilung nicht klar ersichtlich. Schon lange wird, vor allem von den Mitgliedstaaten und den Regionen, ein klarer Kompetenzkatalog gefordert, in dem festgelegt wird, welche Kompetenzen in die ausschließliche Zuständigkeiten der MS und der Union fallen bzw. in welchen Politikfeldern gemeinsam Entscheidungen getroffen werden. Dabei ist es jedoch wichtig, dass genügend Raum für Dynamik bleibt und die Kompetenzen nicht ein für alle mal festgeschrieben werden, sondern wieder zurückgeführt oder zusätzliche vergemeinschaftet werden können. Dafür wird auch ein eigenes Verfahren notwendig sein, in dem alle betroffenen Akteure mitentscheiden können. Ferner muss bei der Erstellung des Kompetenzkataloges auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips geachtet werden.

Die Rolle der nationalen Parlamente im europäischen Integrationsprozess sollte ebenfalls neu definiert werden. Sie haben die größten Machtverluste durch den Integrationsprozess zu verzeichnen und es ist notwendig, ihre Macht wieder auszubauen. Nicht zuletzt weil die nationalen Parlamente, neben den Regionen, den BürgerInnen am nächsten sind. Der

Diskussionsprozess in den nationalen Parlamenten findet am ehesten bürgerliche Aufmerksamkeit und dementsprechend wichtig ist ihre Rolle, um Legitimation herzustellen. Fraglich ist, inwieweit und in welcher Form sie in den Entscheidungsprozess eingebunden werden und ob dieser Arbeitsaufwand von den ParlamentarierInnen getragen werden kann. Eine zentrale Rolle spielt dabei der Informationsaustausch und die Fähigkeit der ParlamentarierInnen sich mit europäischen Themen kompetent auseinanderzusetzen.

2.2.2 Horizontale Gewaltenteilung

Eine weitere Möglichkeit politische Herrschaft zu kontrollieren, zu verteilen und zu begrenzen, bildet neben der vertikalen die horizontale Gewaltenteilung. In der Europäischen Union geht es hierbei um die Kompetenzen der einzelnen Organe und welche Rolle ihnen bei der Entscheidungsfindung zukommt.

Das Europäische Parlament fordert seit seinem Bestehen immer mehr legislative Mitbestimmungsmöglichkeiten. Im Zuge der europäischen Integration wurden die Kompetenzen des Parlaments Schritt für Schritt ausgedehnt, nicht zuletzt, um die demokratische Legitimation der europäischen Entscheidungen zu erhöhen und um die Interessen der europäischen BürgerInnen verstärkt einzubringen. Dennoch ist das Europäische Parlament bemüht, stärker in den Entscheidungsprozess miteingebunden zu werden und fordert einen Ausbau seiner legislativen Befugnisse. Ebenso möchte es seine Kontrollrechte gegenüber dem Rat und der Kommission ausbauen, um die Interessen der UnionsbürgerInnen besser schützen zu können. Ferner wünscht es mehr Mitsprachrechte nicht nur in der ersten Säule, sondern auch in der zweiten und dritten Säule, um auch hier BürgerInneninteressen vertreten zu können.

Zugleich wünscht die Kommission eine Ausdehnung ihrer Befugnisse, vor allem im exekutiven Bereich. Dadurch soll der Fortschritt der europäischen Integration weiterhin gewährleistet werden und die Mitgliedsstaaten bei der Implementierung und Einhaltung von EU-Recht verstärkt kontrolliert werden können. Die Kommission wünscht sich mehr Kompetenzen, um ihrer Rolle als „Hüterin der Verträge“ und als „Motor der Gemeinschaft“ besser gerecht zu werden. Dennoch möchte sie nicht auf ihr Initiativrecht, eine eigentliche Befugnis der Legislative, verzichten. Wobei der Rat wie auch das Parlament und andere Interessensgruppierungen bereits bei den Verhandlungen über die Gesetzesvorschläge der Kommission eingebunden werden, dies jedoch primär auf informellem Weg funktioniert. Insofern fungiert die Kommission als Kommunikations- und Moderationszentrale, wodurch sie über eine Vielfalt von Informationen verfügt, die ihr wiederum eine starke Position im europäischen Integrationsprozess einräumen. Nicht zuletzt deshalb möchte sie diese Rolle nicht aufgeben. Ergänzend wird eine bessere demokratische Legitimation der Kommission gewünscht, um ihre Position innerhalb des Integrations-

prozesses und gegenüber dem Rat, wie auch dem Parlament zu stärken um somit einen Machtzuwachs verzeichnen zu können.

Der Rat ist gegenwärtig jenes Organ, welches über die meisten Kompetenzen verfügt und dementsprechend mächtig ist. Ein Kompetenzzuwachs von Kommission oder EP bedeutet zwangsläufig einen Machtverlust für den Rat. Letztendlich entscheiden die Mitgliedstaaten darüber, ob EP oder Kommission mehr Kompetenzen zugesprochen werden oder nicht. Demgemäß stark ist seine Position auch in den Verhandlungen um eine Vertragsrevision.

Der Rat verfügt momentan über legislative wie exekutive Befugnisse und es ist politisch kaum denkbar, dass dieses Organ bereit ist seine Befugnisse auf rein legislative selbst zu beschränken. Also den Rat als zweite Kammer, als Staatenkammer zu installieren und die Exekutivbefugnisse an die Kommission abzugeben. Wodurch die Kommission zur eigentlichen europäischen Regierung und der Rat zur zweiten Kammer würde. Dies bedeutet jedoch zwangsläufig eine enorme Einbuße an nationaler Souveränität, die kaum von den Mitgliedstaaten befürwortet werden kann. Vor allem in den bisher intergouvernemental organisierten Säulen muss die Rolle des Rates und jener der anderen Organe neu definiert werden, um auch hier eine schrittweise Integration sicherzustellen. Effektive Lösungen in Bereichen der zweiten und dritten Säule mit dem Einstimmigkeitsprinzip bei bis zu dreißig Mitgliedern zu erreichen, scheint utopisch.

Dennoch muss die zukünftige Rolle des Rates im europäischen Integrationsprozess definiert werden, ebenso wie die Entscheidungsquoten bei den Abstimmungen. Gefordert wird auch eine Erhöhung der Transparenz von Ratsentscheidungen. Die Sitzungen und Dokumente sollten in vollem Ausmaß der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, um somit den Rat medial, wie auch über andere Unionsorgane, kontrollieren und kritisieren zu können. Die Möglichkeit der Regierungsmitglieder auf Brüssler Entscheidungen, die sie selbst im Rat bestätigt haben zu schimpfen, würde reduziert werden und möglicherweise das Ansehen der Europäischen Union gesteigert.

Zu klären gilt auch, wer künftig Ratspräsidentschaften inne haben soll, wie diese zustande kommen und welche Aufgabe der Ratspräsidentschaft zukommt. Das Rotationsprinzip scheint bei einer Union bis zu dreißig Mitgliedern nicht mehr möglich zu sein, daher müssen neue Möglichkeiten gefunden werden. Pläne über eine Gruppenratspräsidentschaft oder über eine Wahl bzw. Ernennung des/der Ratspräsidenten/in liegen auf dem Tisch.

Ähnliches gilt für die Rolle des Europäischen Rates. Seine Rolle im Integrationsprozess muss neu definiert werden und wiederum kann nur er alleine diese Rolle bestimmen. Folglich wird dieses Organ geringe Machtverluste zu verzeichnen haben. Doch es gibt

auch hier Aufforderungen die Sitzungen des Europäischen Rates und die Dokumente der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, damit zumindest Kritik geäußert werden kann.

Betreffend der Rolle anderer Organe, beispielsweise des WSA oder des AdR, müssen auch noch Lösungen gefunden werden, da es wichtig ist, möglichst alle Betroffenen bei Entscheidungsfindungen zu hören. Inwieweit diesen Organen auch Mitbestimmungsrechte zukommen können ist noch unklar. Wünschenswert ist jedoch eine stärkere Einbeziehung der unterschiedlichen Interessen von Regionen, da sie die direkt Betroffenen von Unionsentscheidungen sind. Andere Partikularinteressen müssen auch Berücksichtigung beim Entscheidungsprozess finden, damit sich Unionsrecht durchsetzen kann. Aus dem gleichen Grund müssen auch Minderheiten bei der Entscheidungsfindung und der Durchsetzung von EU-Recht gehört und dementsprechend berücksichtigt werden. Insofern sind die Rechte von Minderheiten ein äußerst wichtiges Instrument, um politische Herrschaft zu legitimieren und der „Tyrannei der Mehrheit“ Einhalt zu gebieten. Dies gilt auf Ebene der Union wie auf nationaler.

2.2.3 Verfahren

Die zentralste Frage bei der Macht- und Kompetenzverteilung bildet die der Verfahren, die schließlich zur Entscheidung führen. Im Prinzip geht es darum, wer in welchem Ausmaß seine Interessen einbringen und durchsetzen, sowie jene der anderen in Grenzen halten kann. Wobei bereits bei der Entscheidung über diese Verfahren alle beteiligt werden wollen, um ihre Position zu stärken und jene des Gegenübers in Schach zu halten.

Einen wichtigen Punkt bildet hierbei der Abstimmungsmodus oder auch die Gewichtung der Stimmen. Es gilt zu klären bei welchen Politikfeldern im Rat mit Einstimmigkeit, mit Mehrheitsbeschlüssen oder mit doppelten Mehrheitsbeschlüssen abgestimmt wird. Welches Gewicht der jeweiligen Stimme zukommt bzw. ob es überhaupt sinnvoll ist, Stimmen zu gewichten oder ob nicht das Gleichheitsprinzip zur Geltung kommen soll. Außerdem ist es nötig darauf zu achten, dass Interessen von Minderheiten nicht ständig überstimmt werden, da dies unweigerlich zu enormen politischen Konflikten führen kann. Somit gilt es innerhalb der Verfahren Minderheiten zu Wort kommen zu lassen und ihre Interessen zu berücksichtigen.

Inwieweit werden Rat, Kommission und Europäisches Parlament bei welchen Politikfeldern konsultiert und welche Möglichkeiten der Zustimmung bzw. Ablehnung gibt es. Zugleich muss geklärt werden, welches Organ wann, wie und warum eine Entscheidung eines anderen Organs blockieren oder verzögern kann. Es ist notwendig zeitliche Fristen festzulegen innerhalb derer diverse Interessensgruppierungen und Minderheiten ihre Wünsche und Vorstellungen bei den Verhandlungen einbringen können. Welche Möglich-

keiten der Kompromisslösung zur Verfügung stehen, falls die Beteiligten zu keiner Entscheidung gekommen sind und welche Möglichkeiten der Organe und diversen Gruppierungen bestehen, bereits bei den Verhandlungen über den Gesetzesvorschlag ihre Vorstellungen und Wünsche einzubringen, damit es schnellstmöglichst zu einer Entscheidung kommen kann.

Neben diesen Voraussetzungen sollten die Verfahren transparent und für die UnionsbürgerInnen halbwegs verständlich gestaltet werden, damit die politischen Prozesse nachvollzogen werden können und klar wird, welche Interessen wo und wie stark zum Ausdruck kommen. Gegenwärtig sind die Gesetzgebungsverfahren kompliziert und unverständlich gestaltet, dass die Legitimität ihrer Ergebnisse durchaus angezweifelt werden kann.

2.3 Gemeinsame Ziele

Politische Herrschaft wird mitunter durch ihre Ziele legitimiert. Diese Ziele sollten sich mit jenen der Beherrschten decken und Perspektiven für die Zukunft eröffnen. Dabei sollten Ziele nicht bis zur nächsten Wahl definiert, sondern als normative Orientierungslinie betrachtet werden.

Ein Ziel der Gemeinschaft war es über wirtschaftliche Integration Frieden in Europa zu sichern. Mit Ausnahme des schrecklichen Konflikts im ehemaligen Jugoslawien und dem Krieg im Kosovo scheint dieses Ziel erreicht. Dennoch gilt es den Frieden weiterhin zu sichern und auch über die gegenwärtigen Grenzen der Union zu tragen und möglicherweise die Idee des Weltfriedens langsam durchzusetzen.

Die wirtschaftliche Integration wird jedoch nicht mehr als ausreichend betrachtet um das Ziel einer „*immer engeren Union der Völker*“ zu erreichen. Daher wird neben der wirtschaftlichen Integration auch eine politische gefordert. Langfristig bedeutet dies einen geographischen Raum zu schaffen, der politisch wie wirtschaftlich voll integriert ist und in dem sich die BürgerInnen aktiv wie passiv beteiligen können und ausdrückliche Rechte zugesprochen bekommen. Ihnen soll ein Leben ermöglicht werden, das nicht durch nationale Grenzen, wirtschaftliche oder soziale Hindernisse, Umweltzerstörung oder Arbeitslosigkeit behindert wird. Dabei sollen die hierfür getroffenen Entscheidungen möglichst bürgernah entschieden werden, damit diese sich mit der politischen Gemeinschaft identifizieren können. Also schrittweise eine europäische Identität entsteht, die nicht ausschließlich über wirtschaftliche, sondern ebenfalls über politische und soziale Rechte definiert wird.

Neben einer innereuropäischen Identität wird auch eine außereuropäische Identität angestrebt, damit Europa zunehmend seine weltpolitischen Interessen auch durchsetzen kann. Die Art und Weise wie diese Ziele zu erreichen sind und wie der Raum für Dynamik sichergestellt werden kann, müssen noch geklärt werden. Ebenso welche neuen Ziele hinzukommen sollen. Dabei steht eine Frage im Mittelpunkt: wo beginnt und wo endet Europa? Wie groß soll und kann Europa noch werden, um seine Ziele zu erreichen?

2.4 Vertragsrevision

Das europäische Vertragswerk zu ändern bildet zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine äußerst langwierige und intransparente Prozedur, die den Anliegen der europäischen BürgerInnen kaum Gehör schenkt. Daher ist es nötig ein transparentes, verständliches und effektives Vertragsrevisionsverfahren zu entwickeln, bei dem möglichst viele Akteure beteiligt werden bzw. über dessen Ergebnis entscheiden können.

Ein europäischer Verfassungsvertrag sollte einerseits Rechtssicherheit und Klarheit für die BürgerInnen schaffen, andererseits Raum für Veränderung und Fortschritt bieten. Demgemäß sollten sich die statischen wie dynamischen Faktoren im Gleichgewicht halten. So gesehen könnten gewisse Vertragsbereiche eher statisch sein, also deren Verfahren zur Änderung erschwert werden, beispielsweise durch bestimmte Quoren oder durch Referenden. Andere Bereiche hingegen, etwa den Kompetenzkatalog der Union eher dynamischer gestalten, sprich die Änderung in diesen Bereichen einfacher herbeiführen. Dies sollte jedoch in einem Verfahren geschehen, das sich deutlich von einfachen Gesetzgebungsverfahren abhebt und in dem die UnionsbürgerInnen mit einbezogen werden.

3. Die Diskussionsbeiträge

Die Beiträge zur europäischen Verfassungsdebatte waren und sind zahlreich. Besonderes Augenmerk liegt bei jenen Beiträgen, die von den politischen EntscheidungsträgerInnen kamen, denn sie besitzen die Macht, das europäische Vertragswerk zu ändern und der Europäischen Union möglicherweise eine Verfassung bzw. einen Verfassungsvertrag zu geben. Sie sind es, die entscheiden werden, wie die Grundordnung der Union aussehen soll und wie sich konstituieren wird.

Die Beiträge sind einerseits Antworten oder Reaktionen auf Beiträge anderer politischer Akteure, andererseits spiegeln sie die persönlichen Meinungen oder Wunschvorstellung über die europäische Zukunft wider. Außerdem ist jeder Beitrag auch von den politischen wie gesellschaftlichen Traditionen der jeweiligen Nationalstaaten geprägt. Zugleich werden normative Vorstellungen mit eigenen Interessen verbunden. Prinzipiell versucht jeder für seine Interessen zu werben und zu kämpfen. Daher wird am Ende des Entschei-

dungsprozesses ein Kompromiss stehen, der hoffentlich für alle Beteiligten zufriedenstellend sein kann. Nicht zuletzt deshalb wurde ein Konvent über die Zukunft der EU von den Staats- und Regierungschefs einberufen. Seine Aufgabe ist es, möglichst viele Interessen wie Ideen zu hören und aus ihnen einen gemeinsamen Vorschlag auszuarbeiten.

3.1 Deutschland

Zweifelsohne eröffnete Joschka Fischer mit seiner Rede vor der Humboldt Universität in Berlin einen öffentlichen Diskussionsprozess unter europäischen SpitzenpolitikerInnen. Bereits im November 1999 hatte schon der deutsche Bundespräsident Johannes Rau für eine föderale Verfassung Europas plädiert.⁴⁴¹

3.1.1 Demokratische Legitimation

Ausgangspunkt für den Beginn dieses Diskussionsprozesses bildet die anstehende Erweiterung der Europäischen Union. Durch sie wird sich die Zahl der Mitgliedstaaten nahezu verdoppeln und es gilt, die Handlungsfähigkeit der EU aufrecht zu erhalten, so Rau und Fischer in ihren Beiträgen.⁴⁴² Gleichzeitig müsse jedoch die demokratische Legitimation der europäischen Entscheidungen erhöht werden⁴⁴³, da der europäische Einigungsprozess zunehmend „als eine bürokratische Veranstaltung einer seelen- und gesichtslosen Eurokratie in Brüssel“⁴⁴⁴ wahrgenommen und „bestenfalls langweilig, schlimmstenfalls aber als gefährlich“⁴⁴⁵ empfunden wird. Ferner meinte Fischer im Oktober 2001, dass die Form der indirekten Legitimation nun an ihre Grenzen gestoßen ist.⁴⁴⁶ Laut Rau stellen sich die europäischen BürgerInnen Fragen danach, wer denn die Lokomotive des Einigungszuges führt, welche Geschwindigkeitsvorschriften und Verkehrsregeln gelten und wohin die Reise überhaupt gehe.⁴⁴⁷

3.1.1.1 Vereinfachung der Verträge

Damit den BürgerInnen Europa näher gebracht wird, ist neben der Erhöhung der demokratischen Legitimation auch jene der Transparenz notwendig. Daher plädierte Rau bereits im November 1999 für eine „kurze verständliche Verfassung“⁴⁴⁸, ebenso im April 2001.⁴⁴⁹ Joschka Fischer hingegen entschärft den Begriff etwas und fordert einen „Verfassungsvertrag“.⁴⁵⁰ Auch Erwin Teufel, Vertreter des deutschen Bundesrates im Konvent spricht sich für einen Verfassungsvertrag auf der Grundlage der bestehenden Verträge aus, wobei die EU mit Rechtspersönlichkeit ausgestattet werden soll und die drei Säulen

⁴⁴¹ Vgl. Rau (1999): 1.

⁴⁴² Vgl. Rau (1999): 1 und Fischer (2000): 2,4,5.

⁴⁴³ Vgl. Fischer (2000a): 2.

⁴⁴⁴ Fischer (2000): 1.

⁴⁴⁵ Fischer (2000): 1.

⁴⁴⁶ Vgl. Fischer (2001a): 3.

⁴⁴⁷ Vgl. Rau (2001): 2.

⁴⁴⁸ Rau (1999): 2.

⁴⁴⁹ Vgl. Rau (2001): 2.

⁴⁵⁰ Vgl. Fischer (2000) 6/7.

miteinander verschmelzen sollen.⁴⁵¹ Johannes Rau plädiert gerade für eine europäische Verfassung, damit eben kein Superstaat entsteht⁴⁵² und die BürgerInnen wieder Vertrauen in Europa fassen können.

Dabei sollen nicht etwa die jetzigen Verträge einfach zu einer Verfassung umgetauft werden. Diese sollen vereinfacht und in unterschiedliche Abschnitte aufgeteilt werden. Rau plädiert für eine Dreiteilung. Die Grundrechtscharta sollte den ersten Teil bilden, der zweite Teil sollte aus einem klar verständlichen Kompetenzkatalog bestehen und im dritten sollte das Institutionengefüge der Union verankert werden.⁴⁵³ Joschka Fischer spricht von einer Zweiteilung der Verträge in einen Verfassungsteil mit Grundrechtscharta und in einen besonderen Teil.⁴⁵⁴ Teufel fordert ebenfalls eine Zweiteilung der Verfassung, wobei er sich entweder für einen Verfassungsteil und beigefügten Protokollen oder einem Verfassungsvertrag mit einem Zweitvertrag vorstellen kann.⁴⁵⁵

3.1.1.2 *Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems*

Rau wie Fischer sind sich einig, dass die Europäische Union kein Superstaat werden sollte, daher plädieren sie für ein föderales System mit doppelter Repräsentation.⁴⁵⁶ Fischer spricht sich für einen Übergang des Staatenverbundes EU zu einer vollen Parlamentarisierung der europäischen Föderation aus.⁴⁵⁷ Wobei es wichtig sei, offen für neue Konzepte zu sein, da „mit den Ängsten und Rezepten des 19. und 20. Jahrhunderts“⁴⁵⁸ die gegenwärtigen nicht gelöst werden können.⁴⁵⁹

Beiden Politikern ist klar, dass der Begriff der Föderation in anderen MS, wie beispielsweise Großbritannien oder Frankreich nicht gerne gehört wird und schon gar nicht in Kombination mit dem Begriff der Verfassung. Daher plädiert Rau dafür, Inhalte statt Begriffe zu diskutieren.⁴⁶⁰ Dennoch verwenden beide in ihren Reden „Föderation“ wie „Verfassung“ und sprechen sich klar und deutlich für ein föderales System mit einer geschriebenen Verfassung aus. Nur durch eine Föderation kann jeder MS über sein Verfassungsmodell und über seinen Staatsaufbau souverän entscheiden⁴⁶¹ und das System der doppelten Repräsentation garantiert, dass einerseits die Interessen der Mitgliedstaaten und andererseits jene der BürgerInnen vertreten werden.⁴⁶² Wobei sich Rau klar und deutlich dafür

⁴⁵¹ Vgl. Teufel (2002a): 5.

⁴⁵² Vgl. Rau (2001): 3.

⁴⁵³ Vgl. Rau (2001): 3/4.

⁴⁵⁴ Vgl. Fischer (2001a): 3.

⁴⁵⁵ Vgl. Teufel (2002b): 4.

⁴⁵⁶ Vgl. Rau (1999): 2, Fischer (2001): 7 und Fischer (2000): 6.

⁴⁵⁷ Vgl. Fischer (2000): 6.

⁴⁵⁸ Vgl. Fischer (2000): 6.

⁴⁵⁹ Vgl. Fischer (2000): 6.

⁴⁶⁰ Vgl. Rau (2001): 2.

⁴⁶¹ Vgl. Rau (2001): 3.

⁴⁶² Vgl. Fischer (2000): 6.

ausspricht, dass jeder Staat nur eine Stimme erhalten soll⁴⁶³, so wäre ein Gleichgewicht zwischen den Staaten hergestellt, da andererseits im Parlament die Stimmen proportional zur Bevölkerungszahl vergeben würden.

Joschka Fischer möchte eine Trennung zwischen Exekutive und Legislative auf europäischer Ebene.⁴⁶⁴ Dies bedeutet ein klar erkennbares Machtzentrum, also eine Regierung und ein europäisches Parlament für eine Föderation.⁴⁶⁵ Eine föderative subsidiäre Struktur der EU, die auf kommunaler Selbstverwaltung basieren soll, so der Vertreter des deutschen Bundestages im Konvent.⁴⁶⁶

Das Europäische Parlament sollte sich zu einem Zweikammersystem entwickeln.⁴⁶⁷ Wobei eine Kammer als nationale und die andere als europäische fungieren wird.⁴⁶⁸ Letztere sollte das Vorankommen der europäischen Integration sicherstellen. Erstere wäre eine Garant für die Einhaltung der Subsidiarität, somit würden sich bestehende Gegensätze zwischen Nation und Europa aufheben.⁴⁶⁹ Im Mai 2000 machte Fischer den Vorschlag, dass im EP Abgeordnete aus den Nationalparlamenten sitzen sollten, um den Austausch sowie Kontakt zwischen EU und MS sicherzustellen.⁴⁷⁰ Dies wäre eine Möglichkeit die nationalen Parlamente besser in den Integrationsprozess mit ein zu beziehen. Allerdings kann die Machbarkeit dieses Vorschlages durchaus bezweifelt werden, da der Arbeitsaufwand für die einzelnen Abgeordneten zu hoch und nicht zu bewältigen wäre.

Die zweite Kammer wäre nach den Vorstellungen Fischers und Rau jene der Staaten. Wobei Fischer hier das amerikanische Senatsmodell oder jenes der Staatenkammer, analog zum deutschen Bundesrat vorschwebt.⁴⁷¹ Johannes Rau schlägt vor, dass der jetzige Ministerrat zur zweiten Kammer des Parlaments wird, wobei beide Kammern bei der Rechtsetzung gleichberechtigt sein sollen.⁴⁷² Noch im November 1999 hatte sich Rau für das Prinzip ein Staat eine Stimme ausgesprochen, dies findet im April 2001 keine Erwähnung mehr. Dagegen meint er, dass durch diese prinzipielle Institutionenreform die Möglichkeit bestünde, dass die europäischen Parteien gestärkt würden und schrittweise eine europäische Öffentlichkeit entstehen könnte.⁴⁷³

⁴⁶³ Vgl. Rau (1999): 2.

⁴⁶⁴ Vgl. Fischer (2000): 6.

⁴⁶⁵ Vgl. Fischer (2000): 6.

⁴⁶⁶ Vgl. Teufel (2002): 2.

⁴⁶⁷ Vgl. Rau (1999): 2, Fischer (2000): 6.

⁴⁶⁸ Vgl. Fischer (2000a): 4.

⁴⁶⁹ Vgl. Fischer (2000a): 4.

⁴⁷⁰ Vgl. Fischer (2000): 7.

⁴⁷¹ Vgl. Fischer (2000): 7.

⁴⁷² Vgl. Rau (2001): 4.

⁴⁷³ Vgl. Rau (2001): 5.

Joschka Fischer befürwortet ein klar erkennbares Machtzentrum und spricht sich dafür aus, dass entweder der Europäische Rat oder die Kommission mit einer Direktwahl des/der Präsidenten/in und weitgehenden exekutiven Befugnissen zu einer europäischen Regierung ummodelliert wird.⁴⁷⁴ Wobei Misch- und Zwischenformen durchaus denkbar seien.⁴⁷⁵ Eine Wahl direkte oder indirekte Wahl des/der Kommissionspräsidenten/in würde auf jeden Fall eine echte europäische Legitimität herstellen.⁴⁷⁶

3.1.1.3 *Stellung der Grundrechte*

Hierüber herrscht bei allen Diskussionsbeteiligten die einhellige Meinung, dass die Charta der Grundrechte in die Verfassung bzw. den Verfassungsvertrag aufgenommen werden muss.⁴⁷⁷ Diese sollte den Kern der Verfassung bilden.⁴⁷⁸ Auch der deutsche Bundeskanzler Gerhard Schröder sprach sich für eine Einbeziehung der Grundrechtscharta aus.⁴⁷⁹ Wobei Joschka Fischer im Konvent ausdrücklich betont, dass dadurch der EU keine zusätzlichen Befugnisse übertragen würden, da die Charta auf den Verfassungstraditionen der MS beruhe.⁴⁸⁰ Dennoch müsste die Einklagbarkeit vor dem EuGH sichergestellt werden, dies würde aber eine Kompetenzübertragung bedeuten. Es wird nicht näher auf das Verhältnis zur Europäischen Konvention der Menschenrechte, die beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg einklagbar ist, eingegangen.

Die Grundrechte sollten individuell einklagbar sein⁴⁸¹ und der Individualrechtsschutz gehört verbessert, so Jürgen Meyer, Mitglied des Konvents.⁴⁸² Dies muss sichtbar gemacht werden, die Möglichkeit der Klage zum EuGH gehört erleichtert und Defizite des Rechtsschutzes müssen behoben werden.⁴⁸³

3.1.1.4 *Subsidiarität*

Für die deutschen Vertreter in der Debatte steht fest, dass das Subsidiaritätsprinzip besser formuliert und in der Verfassung verankert werden muss. Allerdings wird nicht näher auf die genaue Formulierung eingegangen, sondern nur klargestellt, dass jeder MS für sich alleine, wo er handlungsfähig ist, sein soll und dort wo er es nicht ist, sollte die Union zuständig sein.⁴⁸⁴ Joschka Fischer spricht sich für eine Souveränitätsteilung zwischen MS und EU aus, die auf dem Subsidiaritätsprinzip beruht.⁴⁸⁵ Dennoch bleiben alle eine klare Formulierung und Vorschläge für die Umsetzbarkeit des Prinzips schuldig.

⁴⁷⁴ Vgl. Fischer (2000): 7.

⁴⁷⁵ Vgl. Fischer (2000): 7. und (2000): 4.

⁴⁷⁶ Vgl. Fischer (2000a): 4.

⁴⁷⁷ Vgl. Rau (2001) 4, Teufel (2002): 5, Fischer (2002): 2.

⁴⁷⁸ Vgl. Fischer (2000): 8.

⁴⁷⁹ Vgl. Schröder (2001): 2.

⁴⁸⁰ Vgl. Fischer (2002): 1.

⁴⁸¹ Vgl. Fischer (2002a): 1.

⁴⁸² Vgl. Meyer (2002): 2/3.

⁴⁸³ Vgl. Meyer (2002): 2/3.

⁴⁸⁴ Vgl. Rau (1999): 2 und (04.04.2001): 4.

⁴⁸⁵ Vgl. Fischer (2000): 6 und (14.11.2000): 4.

3.1.2 Macht- und Kompetenzverteilung

Wiederum besteht einhellige Meinung darüber, dass es eine *„gleichgewichtigen Gewaltenteilung zwischen den europäischen Institutionen und einer präzisen Abgrenzung zwischen der europäischen und der nationalstaatlichen Ebene“*⁴⁸⁶ kommen muss. Dabei bildet die Hauptachse einer europäischen Verfassung das Verhältnis zwischen Föderation und Nationalstaaten.⁴⁸⁷

3.1.2.1 Vertikale Gewaltenteilung

Ein klarer und verständlicher Kompetenzkatalog als Teil der europäischen Verfassung scheint für Deutschland eine Bedingung zu sein, da diesen alle fordern.⁴⁸⁸ Er sollte eine präzise Abgrenzung zwischen nationaler und europäischer Ebene bieten, er soll also das Verhältnis zwischen Föderation und Mitgliedstaaten regeln.⁴⁸⁹ Dieser Katalog *„sollte die Kernsouveränitäten und nur das unbedingt notwendige europäisch zu Regelnde der Union übertragen, der Rest aber bliebe nationalstaatliche Regelungskompetenz.“*⁴⁹⁰ Wobei Fischer eine prinzipielle Renationalisierung der europäischen Befugnisse in seiner Rede in London ablehnt, dies jedoch in einigen Fällen zu überlegen sei.⁴⁹¹ Gerhard Schröder möchte auch eine klare Aufgabenzuweisung, allerdings muss für ihn die Möglichkeit bestehen, dass der Union neue Kompetenzen übertragen werden können.⁴⁹² Hierzu sollte ein Urteil des EuGHs (Tabakwerbeurteil) in der Verfassung verankert werden, damit keine Kompetenzen der MS einfach auf die EU-Ebene gezogen werden können, davon muss jedoch der Binnenmarkt unberührt bleiben.⁴⁹³ Zugleich muss aber der Art 308 EGV (Lückenschließungsklausel) aufrecht bleiben.⁴⁹⁴ Teufel erwähnt dabei ausdrücklich, dass allgemeine Zielbestimmungen kein Freibrief für eine Kompetenzerweiterung seien.⁴⁹⁵ Teufel möchte, dass ein Grundsatz festgestellt wird, damit Kompetenzen nicht über allgemeine Bestimmungen ausgedehnt werden können.⁴⁹⁶ Somit möchte Deutschland einerseits dem ständigen spill over Einhalt gebieten aber dennoch Raum für Flexibilität lassen, in dem der Art 308 EGV erhalten bleibt. Außerdem sollte die Union selbst entscheiden können, ob sie ein Gesetz oder ein Rahmengesetz erlässt.⁴⁹⁷ Wobei in der Verfassung verankert werden sollte, dass das Unionsrecht gegenüber dem Recht der MS Vorrang genießt.⁴⁹⁸

⁴⁸⁶ Fischer (2000): 8.

⁴⁸⁷ Vgl. Fischer (2000): 8.

⁴⁸⁸ Vgl. Rau (1999): 2 und Fischer (2000): 7.

⁴⁸⁹ Vgl. Fischer (2000): 8 und (24.01.2001): 5.

⁴⁹⁰ Fischer (2000a): 4.

⁴⁹¹ Vgl. Fischer (2001): 7.

⁴⁹² Vgl. Schröder (2001): 2.

⁴⁹³ Vgl. Fischer (2002a): 2.

⁴⁹⁴ Vgl. Fischer (2002a): 2.

⁴⁹⁵ Vgl. Teufel (09.03.2002): 1/2.

⁴⁹⁶ Vgl. Teufel (09.03.2002): 1/2.

⁴⁹⁷ Vgl. Fischer (2002a): 2.

⁴⁹⁸ Vgl. Teufel (2002b): 5.

Rau fordert, dass eine Übertragung von Zuständigkeiten einem demokratischen, transparenten Verfahren unterworfen sein muss, an dem die einzelnen MS beteiligt sind.⁴⁹⁹ Dem stimmt auch Erwin Teufel zu.⁵⁰⁰ Er geht noch weiter und meint es sei nötig, ein Verfahren für die Rückführung von Kompetenzen zu entwickeln.⁵⁰¹ Hiefür sollte dem EuGH eine Schieds- und Entscheidungsinstanz hinzugefügt werden.⁵⁰² Rau stellt klar, dass bei einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik den MS eigene Wege im Bereich der Alterssicherung möglich sein müssen, ebenso wie bei der Umweltpolitik und der Förderung erneuerbarer Energien.⁵⁰³ Nach Erwin Teufel sollte genau festgehalten werden in welche Kompetenzen die Union nicht eingreifen darf, beispielsweise dem inneren Staatsaufbau, der kommunalen Selbstverwaltung oder der öffentlichen Daseinsvorsorge.⁵⁰⁴ Es sollte im Kompetenzkatalog verankert werden was europäisch bzw. national geregelt und was wieder auf nationale Ebene zurückgeführt wird.⁵⁰⁵ Es müsse klar formuliert sein, was ausschließliche Unionskompetenzen, welches die geteilten Kompetenzen und was die ergänzenden Kompetenzen sind.⁵⁰⁶

Für Fischer müssen die Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung, die Achtung der nationalen Identität und das Subsidiaritätsprinzip an den Kompetenzkatalog gekoppelt sein.⁵⁰⁷ Letzteres müsse präzisiert werden und Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis sollte eine EU-Klagerecht eingeräumt werden.⁵⁰⁸ Die EU dürfe nicht in die innerstaatliche Ordnung eingreifen und die Durchführungskompetenz müssen bei den MS bleiben.⁵⁰⁹ Diese Meinung teilt auch Teufel und fügt den Prinzipien noch jenes der loyalen Zusammenarbeit, der Verhältnismäßigkeit und die Achtung der nationalen Identität hinzu.⁵¹⁰

Vor dem Hintergrund des 11. Septembers spricht sich Joschka Fischer für eine verstärkte Integration der Innen- und Justizpolitik aus, wobei dem Schutz der Außengrenzen hohe Bedeutung zukommen muss, genauso wie der GASP.⁵¹¹ Dem stimmt Gerhard Schröder zu.⁵¹² Erwin Teufel spricht sich überhaupt für die Aufhebung des Dreisäulenmodells aus und plädiert für die vollkommene Integration der PJZ und GASP.⁵¹³ Meyer spricht sich für eine Integration der Asylpolitik und dem Schutz der Außengrenzen aus, hiefür sollte eine qualifizierte Mehrheit im Rat gelten und das Mitentscheidungsverfahren angewandt wer-

⁴⁹⁹ Vgl. Rau (2001): 3.

⁵⁰⁰ Vgl. Teufel (2002b): 4.

⁵⁰¹ Vgl. Teufel (2002a): 3.

⁵⁰² Vgl. Teufel (2002a): 3.

⁵⁰³ Vgl. Rau (2001): 4.

⁵⁰⁴ Vgl. Teufel (2002): 3.

⁵⁰⁵ Vgl. Teufel (2002): 3.

⁵⁰⁶ Vgl. Teufel (2002b): 7.

⁵⁰⁷ Vgl. Fischer (2002a): 1.

⁵⁰⁸ Vgl. Fischer (2002a): 1.

⁵⁰⁹ Vgl. Fischer (2002a): 1.

⁵¹⁰ Vgl. Teufel (2002b): 5.

⁵¹¹ Vgl. Fischer (2001a): 1.

⁵¹² Vgl. Schröder (2001): 2.

⁵¹³ Vgl. Teufel (2002a): 3.

den.⁵¹⁴ Außerdem sollte die Zivilrechtskompetenz ausgeweitet werden und eine Reform der Rechtsinstrumente eingeleitet, die Gesetzgebungsverfahren vereinfacht und die Harmonisierung verbessert werden.⁵¹⁵

Joschka Fischer hat sich in seinen Beiträgen immer wieder für eine Verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten ausgesprochen. Im Mai 2000 sprach er von einem Gravitationszentrum der Union, diese Avantgarde soll als Lokomotive der Integration fungieren.⁵¹⁶ Dieses Zentrum dürfte jedoch keines Falls exklusiv sein und müsse allen MS offen stehen.⁵¹⁷ Es sei besser eine Verstärkte Zusammenarbeit in dem Verfassungsvertrag zu verankern, damit diese nicht außerhalb der Union stattfindet. Außerdem sollte der intergouvernementale Ansatz stets eine Übergangslösung sein.⁵¹⁸ Die Verstärkte Zusammenarbeit wurde bereits mit dem Vertrag von Nizza neu formuliert und verankert.

Betreffend der nationalen Parlamente machte Teufel den Vorschlag, dass ein neues Gremium geschaffen wird, in dem Abgeordnete aus nationalen Parlamenten und jene des EPs tagen sollen.⁵¹⁹ Dieses solle über die Kompetenzordnung der EU und die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wachen.⁵²⁰ Außerdem sollten die nationalen Parlamente genau dann mitwirken, wenn das EP nicht mitwirken darf.⁵²¹

3.1.2.2 Horizontale Gewaltenteilung

Gerhard Schröder plädiert für ein System der Gewaltenteilung zwischen EP, Rat und Kommission nach den Grundsätzen der Legitimität, Effizienz und Transparenz.⁵²² Fischer spricht für eine Stärkung des institutionellen Dreiecks aus, dies bedeutet ein starkes EP und eine starke Kommission, wobei der/die Präsident/in vom EP gewählt werden soll.⁵²³ Eine Wahl des Europäischen Rates kann sich Fischer nur vorstellen, wenn es gelänge das EP und die Kommission auf dieser Grundlage zu stärken.⁵²⁴

Das Europäische Parlament soll dadurch gestärkt werden, dass das Mitentscheidungsverfahren deutlich ausgeweitet wird und es solle nach Schröder zu einer gemeinsamen Budgethoheit von EP und Staaten kommen.⁵²⁵ Teufel möchte ebenso eine umfassende Haushaltszuständigkeit des EPs und eine europaweites einheitliches Wahlrecht zum EP.⁵²⁶ Uni-

⁵¹⁴ Vgl. Meyer (2002a): 2/3.

⁵¹⁵ Vgl. Meyer (2002a): 4/5.

⁵¹⁶ Vgl. Fischer (2000): 9.

⁵¹⁷ Vgl. Fischer (2000): 9.

⁵¹⁸ Vgl. Fischer (2000a): 3.

⁵¹⁹ Vgl. Teufel (2002a): 4.

⁵²⁰ Vgl. Teufel (2002a): 4.

⁵²¹ Vgl. Teufel (2002a): 4.

⁵²² Vgl. Schröder (2001): 2.

⁵²³ Vgl. Fischer (2002): 2.

⁵²⁴ Vgl. Fischer (2002): 2.

⁵²⁵ Vgl. Schröder (14.06.2002): 2.

⁵²⁶ Vgl. Teufel (2002a): 4.

ongesetze sollen von BürgerInnen und Staaten gemeinsam abgesegnet werden und beide sollen öffentlich tagen und gleichberechtigt am Gesetzgebungsprozess beteiligt sein.⁵²⁷

Durch die Direktwahl des/der Kommissionspräsidenten/in würde die Kommission deutlich gestärkt, wobei eine Wahl des/der Präsidenten/in entweder direkt von den BürgerInnen gemeinsam mit den EP-Wahlen gewählt werden kann oder indirekt über das EP.⁵²⁸ DiesEr sollte dann über eine inhaltliche Richtlinienkompetenz verfügen und z.B. auch über den Zuschnitt der unterschiedlichen Ressorts bestimmen.⁵²⁹ Joschka Fischer möchte, dass die Komitologie ganz durch beratende Ausschüsse ersetzt wird und die Kommission als Unionsexekutive gestärkt würde.⁵³⁰

Im Rat soll es eine klare Unterscheidung zwischen exekutiven und legislativen Funktionen geben.⁵³¹ Der Rat sollte zu einer Staatenkammer werden, in der es primär durch eine qualifizierter Mehrheit zu einer Beschlussfassung kommt, auch bei der GASP, jedoch nicht bei militärischen Entscheidungen.⁵³² Damit kein „Direktorium“ von großen Staaten über die kleinen entsteht, sollen die kleinen Staaten durch die Stimmgewichtung weiterhin überproportional vertreten sein.⁵³³ Dies dürfe allerdings nicht zu Lasten der großen Staaten und somit der Integration gehen.⁵³⁴ Nach Fischer würde eine Weiterführung des gegenwärtigen Systems der Stimmgewichtung zu Ungleichheiten führen, daher soll eine Neugewichtung vorgenommen und das System der doppelten Mehrheit eingeführt werden.⁵³⁵ Es gilt eine neue Vorsitzregelung des Rates zu entwickeln, die längerfristig planbar sein soll und die Ratsarbeit müsse künftig besser koordiniert werden.⁵³⁶

3.1.2.3 Verfahren

Um weiterhin Effizienz zu gewährleisten plädiert Rau für einfache bzw. qualifizierte Mehrheiten statt Einstimmigkeit.⁵³⁷ Fischer spricht davon die „qualifizierte Mehrheit erheblich“⁵³⁸ auszuweiten. Die Ausnahmen in denen Einstimmigkeit erfordert wird, sollen nach strengen Kriterien definiert werden.⁵³⁹ Der Außenminister ist der Meinung, dass Mehrheitsentscheidungen durchaus in Fragen der Steuerpolitik, bei den Strukturfonds, bei Sozialfragen aber auch in Fragen der zweiten und der dritten Säule angebracht seien.⁵⁴⁰

⁵²⁷ Vgl. Fischer (2002b): 1.

⁵²⁸ Vgl. Teufel (2002a): 4.

⁵²⁹ Vgl. Fischer (2000a): 2.

⁵³⁰ Vgl. Fischer (2002b): 1.

⁵³¹ Vgl. Teufel (2002a): 4.

⁵³² Vgl. Fischer (2002b): 2.

⁵³³ Vgl. Fischer (2000a): 2.

⁵³⁴ Vgl. Fischer (2000a): 2.

⁵³⁵ Vgl. Fischer (2000a): 2.

⁵³⁶ Vgl. Teufel (2002a): 5.

⁵³⁷ Vgl. Rau (1999): 2.

⁵³⁸ Fischer (2000a): 2.

⁵³⁹ Vgl. Fischer (2000a): 2.

⁵⁴⁰ Vgl. Fischer (2000a): 2.

Es solle einen Übergang zu qualifizierten Mehrheiten geben⁵⁴¹ und das Mitentscheidungsverfahren soll zum zentralen Verfahren im Entscheidungsprozess werden, alle anderen Bereiche, für die ein anderes Verfahren vorgesehen ist, sollten ausdrücklich erwähnt werden.⁵⁴² Auch bei der PJZ kann sich Fischer die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit vorstellen und das Mitentscheidungsverfahren als Regelfall.⁵⁴³ Dem stimmt Erwin Teufel zu und möchte dass doppelte Mehrheiten im Rat zur Regel werden.⁵⁴⁴

3.1.3 Gemeinsame Ziele

Als großes Ziel der nächsten Jahre gilt die bevorstehende Erweiterung der Union. Diese sei aus ideologischen wie aus wirtschaftlichen Gründen eine „*zwingende politische Notwendigkeit*“.⁵⁴⁵ Prinzipiell gilt es aber, „*wieder ein Gefühl für den Sinn, für die Ziele und für die Richtung der europäischen Integration*“⁵⁴⁶ herauszubilden.

Europa muss sich den Herausforderungen der Globalisierung, der Verhinderung von Kriegen, der Rüstungsbegrenzung, der Entwicklungs- und Flüchtlingshilfe, der Klimaerwärmung, der Ordnung der globalen Finanzmärkte und jenen der Handelsfragen stellen.⁵⁴⁷ Besonders nach dem 11. September sei Europa mehr denn je außenpolitisch gefordert. Vor allem nach dem Versagen im ehemaligen Jugoslawien müssen der GASP wie der europäischen Militärpolitik neue Türen geöffnet werden.⁵⁴⁸ Natürlich gilt es auch die Partnerschaft zwischen den USA und Europa weiterhin zu pflegen und zu verbessern, so Fischer in London.⁵⁴⁹

3.1.4 Vertragsrevision

Diesbezüglich hat sich nur Erwin Teufel klar geäußert. Er wünscht sich, dass das Konventsmodell als Änderungsverfahren für den Verfassungsvertrag angewandt wird.⁵⁵⁰ Für die übrigen Verträge wünscht er sich ebenso ein eigenes Änderungsverfahren.⁵⁵¹

3.1.5 Konklusion

Um das europäische Demokratiedefizit zu beseitigen und die Handlungsfähigkeit der Union weiterhin zu gewährleisten, schlagen deutsche Spitzenpolitiker ein politisches System vor, das sie selbst bereits kennen. Für sie sollte die EU nach föderalem Vorbild strukturiert werden, das auf einem zwei oder dreiteiligem Verfassungsvertrag gründet. Das Er-

⁵⁴¹ Vgl. Fischer (2001a): 4.

⁵⁴² Vgl. Fischer (2002b): 1.

⁵⁴³ Vgl. Fischer (2002c): 1.

⁵⁴⁴ Vgl. Teufel (2002a): 4/5.

⁵⁴⁵ Fischer (2000a): 3.

⁵⁴⁶ Fischer (2000a): 2.

⁵⁴⁷ Vgl. Fischer (2001): 5.

⁵⁴⁸ Vgl. Fischer (2001a): ½.

⁵⁴⁹ Vgl. Fischer (2001): 5.

⁵⁵⁰ Vgl. Teufel (2002a): 5.

⁵⁵¹ Vgl. Teufel (2002a): 5.

gebnis wäre eine Föderation der Nationalstaaten, in der BürgerInnen und Staaten repräsentiert werden, ähnlich dem deutschen Bundesstaat. Obwohl Fischer meinte, Europa müsse offen für neue Konzepte oder auch Mischformen sein schlägt er, wie seine Kollegen ein bereits bestehendes System für die Union vor. Eine wirklich neue Form des Regierens ist bei den deutschen Vorschlägen nicht erkennbar.

Da das System der indirekten Repräsentation laut Fischer an seine Grenzen stößt, sieht er eine vollkommene Parlamentarisierung der EU sowie eine zunehmendes Zurückdrängen des Intergouvernementalismus vor. Es soll einE KommissionspräsidentIn gewählt werden und die Kommission soll sich schrittweise zu einem Machtzentrum Europas entwickeln. Der Ministerrat soll zur zweiten Kammer des Parlaments werden. So könnte die demokratische Legitimation erhöht und das mediale Interesse gesteigert werden.

Deutschland setzt auf ein System der Gewaltentrennung und von checks and balances. Es kann bezweifelt werden, dass diese Vorschläge auf viel Gegenliebe, beispielsweise bei den Franzosen treffen. Unwahrscheinlich ist, dass der Ministerrat bereit ist, auf seine exekutiven Befugnisse zu verzichten. Die werden nach wie vor in vielen Politikfeldern erhalten bleiben. Somit ist ein klares System der Gewaltentrennung eigentlich gar nicht möglich. Es sei denn es erfolgt tatsächlich eine deutliche Trennung zwischen exekutiven und legislativen Befugnissen der künftigen zweiten Kammer des Parlaments.

Deutschland setzt sich für eine Stärkung der europäischen Institutionen sowie für eine zunehmende Verlagerung der Kompetenzen, vor allem im Bereich der zweiten und dritten Säule ein. Wobei es für Deutschland von enormer Bedeutung ist, dass den einzelnen Staaten die Durchführung von Gesetzen obliegt und, dass ihre Länder nicht noch mehr an Einfluss verlieren. Dementsprechend wichtig ist es, das Subsidiaritätsprinzip neu zu formulieren, damit durch dieses, wie durch alle anderen Prinzipien, die in dem Verfassungsvertrag verankert werden sollen, ein ständiger spill over der Union Einhalt geboten werden kann. Eine Kompetenzausdehnung der Union solle einem Verfahren unterworfen sein. Wobei weder konkrete Vorschläge für die Formulierung des Subsidiaritätsprinzips noch für das Kompetenzverfahren gegeben werden.

Hingegen wird es kaum Widersprüche bei dem Vorschlag eines Kompetenzkataloges geben. Dennoch geht aus den analysierten Beiträgen nicht hervor, um welche Kompetenzen es sich genau handelt und welche möglicherweise auf nationale Ebene zurückgeführt werden sollen. Deutschland hat ein großes Interesse daran, die Agrarpolitik wieder in nationale Hände zu geben. Dies wird jedoch wegen Frankreich kaum machbar sein. Es sei denn über ein neues Kompetenzverfahren, durch das Frankreich überstimmt würde.

Der einzig wirklich brauchbare Vorschlag für die Einbeziehung nationaler Parlamente kommt von Erwin Teufel, der ein Doppelgremium von EP und nationalen Parlamentariern vorsieht. Diese sollte die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips kontrollieren. Allerdings wird nicht angeführt, wie viele nationale Abgeordnete pro Land einen Sitz bekommen und ob deren Entsendung national oder europäisch geregelt werden soll. Somit hat Deutschland auch kein Rezept gegen die zunehmende Entmachtung der nationalen Legislativen, wobei ihm die Machterhaltung der nationalen Exekutiven, vor allem im regionalen Bereich, aufgrund seiner föderalen Struktur äußerst wichtig ist.

Die Zukunft der Europäischen Rates wird gar nicht erst angeschnitten und auch Fragen der künftigen Ratspräsidentschaft werden umgangen. Hierbei handelt es sich um äußerst kritische Fragen, ebenso wie viele Kommissäre es künftig geben wird und nach welchen Kriterien sie ernannt werden sollen.

Dass die Grundrechtscharta in die Verträge aufgenommen werden soll ist deutlich, jedoch nicht wie ihr Verhältnis zur EMRK aussehen soll. Die Grundrechtscharta wird beim EuGH einklagbar sein und die EMRK nach wie vor beim Gerichtshof für Menschenrechte. Wie soll dieses Verhältnis künftig gestaltet werden?

Einigkeit herrscht darüber, dass es ein eigenes Verfahren zur Verfassungsgebung bzw. –änderung geben muss. Erwin Teufel schlägt jenes des Konvents vor. Ob dies bei anderen MS Zustimmung findet hängt sicherlich von dem Erfolg oder Misserfolg des Konvents ab.

Betreffend der Unionsziele scheint es eine ziemliche Ratlosigkeit zu geben. Einerseits gilt es den wirtschaftlichen Raum wettbewerbsfähiger zu machen, andererseits den Raum der Sicherheit und des Rechts auszubauen. Dennoch sind dies Begriffe mit denen einzelne BürgerInnen nicht besonders viel anfangen können. Maßnahmen im letzteren Bereich sind sowieso sehr umstritten, da hier eine Gratwanderung zwischen Schutz der Privatsphäre und öffentlicher Sicherheit zu gehen ist. Die Friedenerhaltung spielt sicherlich eine Rolle, dennoch ist die Gefahr des Krieges innerhalb der Union für eine Generation junger EuropäerInnen nicht wirklich erkennbar und mit einer gemeinsamen Militärpolitik wird vermutlich keine maßlose Begeisterung bei den BürgerInnen ausgelöst. So gesehen scheint die EU recht ziellos auf ihre Zukunft zuzusteuern. Es ist fraglich ob so die BürgerInnen bereit sind, dieses Projekt weiterhin zu unterstützen, wenn ihnen nicht einmal die Möglichkeit eingeräumt wird, hierbei mitzubestimmen.

3.2 Frankreich

Neben Deutschland hat sich vor allem Frankreich an der Diskussion beteiligt. Nicht zuletzt ist das Bestreben dieser beiden Länder führte zur Einberufung des Verfassungskon-

vents, da die Verhandlungen in Nizza kläglich gescheitert und erkannt wurde, dass auf diese Art und Weise keine großartigen Integrationsschritte mehr möglich sind. Ohne die Zustimmung Frankreichs wird es keine Verfassung geben. Dementsprechend werden im fertigen Dokument viele französische Vorschläge wieder zu finden sein.

3.2.1 Demokratische Legitimation

Jacques Chirac, französischer Staatspräsident, stimmte Fischers Rede vom Mai 2000 insofern zu, dass institutionelle Anpassungen notwendig sind, um die Effizienz der EU und deren demokratische Kontrolle zu verstärken.⁵⁵² Er betonte die Notwendigkeit Europa näher an die BürgerInnen heranzuführen, damit jeder einzelne im täglichen Leben ermessen kann, welche Vorteile Europa mit sich bringt.⁵⁵³ Vielen BürgerInnen sei die EU zu abstrakt und sie meinen, die Union kümmere sich nicht um wirkliche Belange.⁵⁵⁴ Diese Belange definiert Chirac als wirtschaftliches Wachstum, Beschäftigung, Ausbildung, Justiz, Sicherheit, Bekämpfung des illegalen Drogenhandels und der Schlepperkriminalität, der Umwelt sowie Gesundheit.⁵⁵⁵ Gleichfalls soll der Union Rechtspersönlichkeit zugesprochen werden⁵⁵⁶ und die Grenzen der Europäischen Union sollten definiert werden.⁵⁵⁷

In seiner Rede vor dem deutschen Bundestag bekräftigte Chirac, dass es Zeit sei, die Völker wieder zum europäischen Souverän werden zu lassen, da das europäische Einigungswerk bisher primär das Werk von PolitikerInnen und Eliten gewesen sei.⁵⁵⁸ Wobei er ausdrücklich betont, dass weder die Deutschen noch Franzosen einen europäischen Superstaat wollen, der künftig den Nationalstaat ersetze und auch deren eigenständige Außenpolitik überflüssig mache.⁵⁵⁹ Allerdings müssen künftig das EP und auch die einzelstaatlichen Parlamente verstärkt miteinbezogen werden, um die Demokratie in der EU zu stärken und zu verbessern.⁵⁶⁰ Jospin betont die Notwendigkeit eines Dialoges zwischen den BürgerInnen und der Union.⁵⁶¹ Er schlägt vor, dass neue Kommunikationstechnologien dabei eingesetzt werden könnten und, dass es regelmäßig zu Konsultationen zu wichtigen europäischen Fragen in den MS kommt, entweder durch einzelstaatlichen Parlamenten oder durch Ad-hoc-Foren.⁵⁶²

Überdies betont Chirac mehrmals in seiner Rede, wie wichtig die deutschfranzösische Achse sei und, dass die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern vertieft werden

⁵⁵² Vgl. Chirac (2000): 4.

⁵⁵³ Vgl. Chirac (2000): 2.

⁵⁵⁴ Vgl. Chirac (2000): 2.

⁵⁵⁵ Vgl. Chirac (2000): 2.

⁵⁵⁶ Vgl. Lequiller (2002): 6.

⁵⁵⁷ Vgl. Jospin (2001): 1 und Chirac (2000): 4.

⁵⁵⁸ Vgl. Chirac (2000): 3.

⁵⁵⁹ Vgl. Chirac (2000): 3.

⁵⁶⁰ Vgl. Chirac (2000): 3.

⁵⁶¹ Vgl. Jospin (2001): 13.

⁵⁶² Vgl. Jospin (2001) : 13/14.

müsse, um das Fortschreiten der europäischen Integration sicherzustellen.⁵⁶³ Dennoch sollten bei der künftigen Organisationsform der EU die Traditionen und Qualitäten der jeweiligen Länder ihren Niederschlag finden.⁵⁶⁴ Gleich im nächsten Satz hebt Chirac das föderalistische Modell Deutschlands und das zentralistische Frankreichs hervor, die in beiden Ländern erhalten bleiben sollen.⁵⁶⁵

3.2.1.1 Vereinfachung der Verträge

Chirac stimmt dem zu, dass die Verträge neu zu organisieren sind, damit sie kohärenter und für die BürgerInnen verständlicher werden.⁵⁶⁶ Dafür sei es aber nötig, die Befugnisse zwischen den unterschiedlichen Ebenen klar abzugrenzen.⁵⁶⁷ Im Zuge des Diskussionsprozesses sei ebenfalls über die geographischen Grenzen der Union, die irgendwann zu ziehen seien und natürlich über die Stellung der Grundrechtscharta nachzudenken.⁵⁶⁸ Chirac schlägt das Konventsmodell für die Entwicklung einer „Europäischen Verfassung“ vor.⁵⁶⁹ Dies tut auch Hubert Védrine, ferner betont er, ebenso wie Chirac⁵⁷⁰, die Notwendigkeit, dass die nationalen Parlamente in den Diskussionsprozess über die Zukunft Europas miteinbezogen werden.⁵⁷¹ Jospin spricht sich für eine europäische Verfassung, die von einem Konvent ausgearbeitet wird, aus.⁵⁷² Ein Vertreter Frankreichs im Konvent spricht hingegen nicht mehr von Verfassung, sondern von einem einzigen konstitutionellen Vertrag, der für die BürgerInnen lesbar sein soll.⁵⁷³

3.2.1.2 Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems

In einem Brief Védrines auf Fischers Rede im Mai 2000 schreibt der französische Außenminister, dass die „Idee einer ‚Föderation‘ nicht nur keine Ängste mehr“ hervorruft, sondern „sogar einen gewissen Reiz“ ausübt.⁵⁷⁴ Im Zentrum der Überlegungen stehen seiner Meinung nach das „Konzept der Föderation und das Konzept der Föderation von Nationalstaaten.“⁵⁷⁵ Jospin hingegen betont, dass Frankreich dem Konzept einer Föderation nach deutschem Vorbild, also dass die MS den Status eines deutschen Bundeslandes oder amerikanischen Bundesstaates vorsieht und eine europäische Exekutive, deren Legitimation alleine vom EP ausgeht und sie allein für eine Außen- und Verteidigungspolitik zuständig ist, nicht akzeptiert.⁵⁷⁶ Wird jedoch unter Föderation die „schrittweise und kontrollierte

⁵⁶³ Vgl. Chirac (2000): 1, 4, 5.

⁵⁶⁴ Vgl. Chirac (2000): 5.

⁵⁶⁵ Vgl. Chirac (2000): 5.

⁵⁶⁶ Vgl. Chirac (2000): 4.

⁵⁶⁷ Vgl. Chirac (2000): 4.

⁵⁶⁸ Vgl. Chirac (2000): 4.

⁵⁶⁹ Vgl. Chirac (2000): 4.

⁵⁷⁰ Vgl. Chirac (2000): 4.

⁵⁷¹ Vgl. Védrine (2001): 5.

⁵⁷² Vgl. Jospin (2001): 15.

⁵⁷³ Vgl. Lequiller (2002): 6.

⁵⁷⁴ Védrine (2000): 3.

⁵⁷⁵ Védrine (2000): 5.

⁵⁷⁶ Vgl. Jospin (2001): 10/11.

Teilung von Befugnissen und deren Übertragung auf die Union“ verstanden, also eine „Föderation der Nationalstaaten“⁵⁷⁷, kann Frankreich dem schon eher zustimmen.

Védrine fürchtet den Vorschlag Fischers der vollkommenen Parlamentarisierung der Union und stellt fest, dass der Rat nicht einfach zur zweiten Parlamentskammer degradiert werden darf, sondern mehr Macht erhalten müsse.⁵⁷⁸ Für Jospin sollen aber dennoch die Wahlen zum EP einen Höhepunkt des politischen Lebens Europas werden, daher sei eine Reform des Wahlsystems nötig und es müssen dem EP mehr Kompetenzen verliehen werden.⁵⁷⁹

Pierre Lequiller möchte, dass die bestehende Säulenstruktur der Union aufgelöst wird und alle drei Säulen miteinander verschmolzen werden, jedoch sollen unterschiedliche Verfahren entwickelt werden.⁵⁸⁰ Der/die PräsidentIn der Kommission solle schließlich *„aus der Mitte der politischen Strömungen, die aus den Wahlen zum Europäischen Parlament als Sieger hervorgegangen“*⁵⁸¹ sind, benannt werden. Auch er schlägt die Bildung einer echten europäischen Exekutive vor.⁵⁸² Nach ihm sollte die Präsidentschaft Europas und die Kommissionspräsidentschaft in einer Personalunion vom Präsidenten Europas ausgeübt werden.⁵⁸³ Dieser solle vom Europäischen Rat mit doppelter Mehrheit für fünf Jahre gewählt werden.⁵⁸⁴ Wobei es kein amtierender Staats- und Regierungschef sein kann und er wird erst nach einer Abstimmung durch einen Kongress, der aus einem Drittel aus EP-Abgeordneten und zu zwei Dritteln aus VertreterInnen der einzelstaatlichen Parlamente zusammengesetzt ist, in sein Amt gesetzt.⁵⁸⁵

Lequiller macht aber noch einen zweiten Vorschlag, wonach die Unionspräsidentschaft und jene der Kommission von verschiedenen Personen ausgeführt werden. Der Kommissionspräsident würde vom Europäischen Rat gewählt und mit einfacher Mehrheit vom EP bestätigt.⁵⁸⁶ Der EU-Präsident würde wieder vom Europäischen Rat mit doppelter Mehrheit auf fünf Jahre gewählt, wobei eine Wiederwahl nicht möglich ist.⁵⁸⁷ Wiederum müsse dieser vom Kongress bestätigt werden.⁵⁸⁸

⁵⁷⁷ Jospin (2001): 11.

⁵⁷⁸ Vgl. Védrine (2001): 4 und 6.

⁵⁷⁹ Vgl. Jospin (2001): 13.

⁵⁸⁰ Vgl. Lequiller (2002): 6.

⁵⁸¹ Jospin (2001): 14.

⁵⁸² Vgl. Lequiller (2002): 6.

⁵⁸³ Vgl. Lequiller (2002): 7.

⁵⁸⁴ Vgl. Lequiller (2002): 7.

⁵⁸⁵ Vgl. Lequiller (2002): 7.

⁵⁸⁶ Vgl. Lequiller (2002): 10.

⁵⁸⁷ Vgl. Lequiller (2002): 10.

⁵⁸⁸ Vgl. Lequiller (2002): 10.

3.2.1.3 *Stellung der Grundrechte*

Im Grunde sind sich die französischen Vertreter darüber einig, dass die Grundrechte in der Verfassung verankert werden und deren Kern bilden sollen.⁵⁸⁹

3.2.1.4 *Subsidiarität*

Unbestritten ist auch in Frankreich das Subsidiaritätsprinzip, dessen Ausformulierung und Verbesserung. Dieses müsse endlich zur Anwendung gebracht werden.⁵⁹⁰

3.2.2 *Macht- und Kompetenzverteilung*

Ähnlich den Deutschen wollen die Franzosen eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Mitgliedstaaten, wobei sie einer Renationalisierung von bereits übertragenen EU-Kompetenzen eher negativ gegenüberstehen.⁵⁹¹ Für Frankreich ist insbesondere die Beibehaltung der jetzigen Regelung bezüglich der Strukturfonds wichtig, nicht zuletzt wegen der starken Agrarlobby in Frankreich.

Chirac wünscht sich einen weiteren Ausbau der deutschfranzösischen Achse. Hierzu schlägt er regelmäßige Treffen zwischen Vertretern aus Politik, Wirtschaft, Gewerkschaften, Verbände, Medien und Kultur vor, damit es in diesen Bereichen langsam zu Annäherungen zwischen den beiden Ländern kommt.⁵⁹² Chirac geht jedoch nicht darauf ein, ob dies ihm Rahmen der Verträge oder außerhalb dieser geschehen soll. Ebenso wenig schlägt er eine konkrete Institutionalisierung dieser Treffen vor. Dennoch befürwortet er die verstärkte Zusammenarbeit und möchte diese auch ausbauen.⁵⁹³

3.2.2.1 *Vertikale Gewaltenteilung*

Védrine wünscht sich einen Kompetenzkatalog der von dem Subsidiaritätsprinzip bestimmt wird.⁵⁹⁴ Dennoch fürchtet er um die Eigenständigkeit Frankreichs, wenn es zu einem gewählten Präsidenten dieser Föderation kommen und dieser auch die EU in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik vertreten würde.⁵⁹⁵ Jospin wünscht sich einen Kompetenzkatalog, allerdings sollte dieser flexibel gestaltet sein, sodass weitere Politikfelder vergemeinschaftet werden können, eine Renationalisierung steht er ablehnend gegenüber.⁵⁹⁶ Der Katalog sollte einen Rahmen vorgeben, Grundsätze definieren und die unteren Ebenen mit der Durchführung beauftragt werden.⁵⁹⁷ Jospin wünscht sich eine stärkere

⁵⁸⁹ Vgl. Jospin (2001): 3, 15 und Lequiller (2002): 6.

⁵⁹⁰ Vgl. Chirac (2000): 3.

⁵⁹¹ Vgl. Jospin (2001): 11.

⁵⁹² Vgl. Chirac (2000): 5.

⁵⁹³ Vgl. Chirac (27.06.2000): 4.

⁵⁹⁴ Vgl. Védrine (2000): 3.

⁵⁹⁵ Vgl. Védrine (2000): 3.

⁵⁹⁶ Vgl. Jospin (2001): 11/12.

⁵⁹⁷ Vgl. Jospin (2001): 12.

Koordinierung der Wirtschaftspolitik, vor allem eine Bekämpfung des Sozialdumpings und des unlauteren Steuerwettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten.⁵⁹⁸

Lequiller hingegen lehnt einen Kompetenzkatalog ab und schlägt vor, drei konstitutionell verankerte Kompetenzkategorien einzuführen, in denen die Kompetenzaufteilung nach flexiblen Regeln erfolgt.⁵⁹⁹ Diese drei Kategorien umfassen jene Zuständigkeitsbereiche der Union, gemeinsame und jene der MS.⁶⁰⁰

Betreffend der Einbeziehung der nationalen Parlamente schlägt Jospin einen gemeinsamen Kongress oder eine ständige Konferenz der Parlamente vor.⁶⁰¹ Die Treffen sollten in regelmäßigen Abständen stattfinden, dabei sollte die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überprüft werden und einmal jährlich über die Lage der Union diskutiert werden.⁶⁰² Lequiller schlägt vor, dass der Kongress die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips überwachen soll, allerdings durch eine ständige Kontrolldelegation, die vom Kongress einberufen wird.⁶⁰³ Der Kongress soll mit der Möglichkeit der Anrufung der Kommission und des EuGHs ausgestattet werden.⁶⁰⁴ Dabei sollte im EuGH eine eigene Abteilung für den Bereich des Subsidiaritätsprinzips eingerichtet werden.⁶⁰⁵

3.2.2.2 Horizontale Gewaltenteilung

Hier sticht der Vorschlag von Lequiller ins Auge, der sich einen Präsidenten für die Union wünscht. Dieser ist gleichzeitig Vorsitzender der gegenwärtigen Europäischen Ratspräsidentschaft und der Kommission. In seiner Position als Kommissionspräsident kann er das Kollegium der Kommissionsmitglieder nach derzeit geltenden Regeln einberufen, wobei der kollegiale Charakter und das geografische Gleichgewicht gewahrt bleibt.⁶⁰⁶ Die Kommission behält ihre Funktion als Hüterin der Verträge sowie das Initiativrecht.⁶⁰⁷

Das Amt dieses Präsidenten hebt den Gegensatz zwischen einzelstaatlich und europäisch begründeter Legitimität auf, in ihm vereint sich also die doppelte Legitimität.⁶⁰⁸ Wobei er sich jeweils nach der Kompetenzzuteilung entweder der Organisationsstruktur des Rates oder der Kommission zu richten hat, er darf jedoch weder im Europäischen Rat noch in der Kommission abstimmen.⁶⁰⁹ Der Präsident wie die Kommission haben sich vor dem

⁵⁹⁸ Vgl. Jospin (2001): 3.

⁵⁹⁹ Vgl. Lequiller (2002): 9.

⁶⁰⁰ Vgl. Lequiller (2002): 9.

⁶⁰¹ Vgl. Jospin (2001): 12.

⁶⁰² Vgl. Jospin (2001): 12.

⁶⁰³ Vgl. Lequiller (2002): 9.

⁶⁰⁴ Vgl. Lequiller (2002): 9.

⁶⁰⁵ Vgl. Lequiller (2002): 9.

⁶⁰⁶ Vgl. Lequiller (2002): 7.

⁶⁰⁷ Vgl. Lequiller (2002): 7.

⁶⁰⁸ Vgl. Lequiller (2002): 7.

⁶⁰⁹ Vgl. Lequiller (2002): 7.

Europäischen Rat und dem Kongress zu verantworten.⁶¹⁰ Letzterer hat mit Zweidrittelmehrheit zu beschließen.⁶¹¹

Der Europäische Rat und das Europäische Parlamente üben ein konkurrierendes Initiativrecht zur Einleitung eines Amtsenthebungsverfahrens gegen Präsidenten oder Kommission aus.⁶¹² Jospin schlägt hingegen vor, dass das EP von Kommission oder dem Europäischen Rat aufgelöst werden soll.⁶¹³

Dem EU-Präsidenten wird ein Außenminister für fünf Jahre zur Seite gestellt, dessen Ernennung durch den Europäischen Rat bestätigt werden muss.⁶¹⁴ Dieser wird der GASP-Gruppe des neu organisierten Rates vorsitzen, ist Mitglied der Kommission und hat für die Außenvertretung der EU Sorge zu tragen.⁶¹⁵

Die Organisation des Rates solle vereinfacht werden, um die Effizienz zu erhöhen, dementsprechend müssten drei Gruppen gebildet werden.⁶¹⁶ Einmal „Gruppe und Währung“, diese setzt sich aus Wirtschafts- und Finanzministern zusammen, eine betreffend der GASP bestehend aus den Außen- und Verteidigungsministern und die letzte betreffend der Inneren Angelegenheiten und Justiz, der die Innen- und Justizministern der MS angehören sollen.⁶¹⁷ Von einer Umwandlung des Rates in eine zweite Kammer ist keine Rede mehr. Dann gibt es noch sechs weitere Arbeitsgruppen des Rats, wie in Sevilla 2002 beschlossen: Arbeit, Sozialpolitik, Gesundheit und Verbraucherschutz, Wettbewerb (Binnenmarkt, Industrie und Forschung), Verkehr, Telekommunikation und Energie, Landwirtschaft und Fischereiwesen, Umwelt, Bildung, Jugend und Kultur.⁶¹⁸ Der Vorsitz der unterschiedlichen Ratsformationen solle nach dem geografischen Rotationsprinzips erfolgen für eine Dauer von zweieinhalb Jahren, jedoch nicht in der Formation der GASP.⁶¹⁹ Zusätzlich wird eine „Ständiger Rat der Union“ einberufen, dem der EU-Präsident vorsitzt und aus ständigen Vertretern⁶²⁰ der MS besteht.⁶²¹ Seine Aufgabe umfasst die Koordinierung, Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des Europäischen Rats, er sollte mindesten einmal monatlich tagen.⁶²²

⁶¹⁰ Vgl. Lequiller (2002): 8.

⁶¹¹ Vgl. Lequiller (2002): 8.

⁶¹² Vgl. Lequiller (2002): 8.

⁶¹³ Vgl. Jospin (2001): 14.

⁶¹⁴ Vgl. Lequiller (2002): 8.

⁶¹⁵ Vgl. Lequiller (2002): 8.

⁶¹⁶ Vgl. Lequiller (2002): 8.

⁶¹⁷ Vgl. Lequiller (2002): 8.

⁶¹⁸ Vgl. Lequiller (2002): 8.

⁶¹⁹ Vgl. Lequiller (2002): 8.

⁶²⁰ Müssen Ministerrang in ihrem MS besitzen.

⁶²¹ Vgl. Lequiller (2002): 9.

⁶²² Vgl. Lequiller (2002): 9.

Um die Macht des Europäischen Parlaments zu erhöhen sieht Lequiller vor, dem EP die Mitbestimmung in allen der Gemeinschaft unterstellten Bereichen auszudehnen.⁶²³ Hierbei sollte der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden.⁶²⁴

Bei dem Alternativvorschlag von Lequiller, der zwei Präsidenten vorsieht, sollte jener der Kommission vom Europäischen Rat gewählt werden und vom EP bestätigt.⁶²⁵ Die Kommission wäre dem EP verantwortlich und könnte von diesem abberufen werden, während das EP vom Europäischen Rat aufgelöst werden könnte.⁶²⁶

Der Präsident des Europäischen Rates wäre das Gesicht Europas und leitet die Außenpolitik der Union, wobei ihm ein Außenminister, der die Vorsitz der Formation Außenpolitik im Rat innehat, zur Seite gestellt wird.⁶²⁷ Ferner übt er eine impulsgebende Funktion aus, um grundlegende politische Richtungen der Union festzulegen.⁶²⁸

3.2.2.3 Verfahren

Betreffend der Verfahren wird von Frankreich nur zögerlich die Einführung der qualifizierten Mehrheit befürwortet. Betreffend der nicht-konstitutionellen Vertragsänderung sollte der Kongress diese Aufgabe erhalten, wobei der Kongress keine zweite Kammer des Parlaments werden soll.⁶²⁹

3.2.3 Gemeinsame Ziele

Besonders wichtig ist Frankreich das Voranschreiten einer GASP und einer europäischen Verteidigung, wobei die Eigenständigkeit der Länder erhalten bleiben soll.⁶³⁰ Ansonsten scheint auch Frankreich keine neuen Ideen für die Zukunft Europas zu haben.

3.2.4 Änderungsverfahren

Ein konkretes Verfassungsänderungsverfahren wird von französischer Seite nicht vorgeschlagen, allerdings stehen sie dem Konventsmodell nicht ablehnend gegenüber.

3.2.5 Konklusion

Prinzipiell wird deutlich, dass Frankreich viel weniger an einer Institutionalisierung Europas interessiert ist, als Deutschland. Frankreich setzt mehr auf eine zunehmende Vergemeinschaftung von Politikbereichen, ist aber nicht in demselben Ausmaß wie Deutschland bereit, Kompetenzen auf europäische Institutionen zu übertragen. Dementsprechend ist

⁶²³ Vgl. Lequiller (2002): 9.

⁶²⁴ Vgl. Lequiller (2002): 9.

⁶²⁵ Vgl. Lequiller (2002): 10.

⁶²⁶ Vgl. Lequiller (2002): 10.

⁶²⁷ Vgl. Lequiller (2002): 10.

⁶²⁸ Vgl. Lequiller (2002): 10.

⁶²⁹ Vgl. Lequiller (2002): 10.

⁶³⁰ Vgl. Chirac (2000): 2 und Jospin (2001) : 7/8.

Frankreich ein Machtausbau des Europäischen Rates wie auch des Rates wichtig, in denen die MS bzw. deren Vertreter selbst entscheiden können. Insofern gibt es in den analysierten Beiträgen von Chirac, Jospin und Védrine kaum konkrete Vorschläge für die Reform der Institutionen. Dagegen für den Ausbau von der verstärkten Zusammenarbeit, für den Ausbau der Kompetenzen des Rats und des Europäischen Rats. Wobei die vertragliche Verankerung und Festschreibung der Kompetenzen des letzteren weder von Deutschland noch von Frankreich vorgeschlagen wird.

Dennoch steht Frankreich der Idee der Föderation von Nationalstaaten nicht mehr so ablehnend gegenüber. Daher ist es sicherlich bereit, Kompromisse einzugehen, wenn auf der anderen Seite auch die Position der Nationalstaaten gestärkt wird. Frankreich fürchtet sehr um seine Eigenständigkeit, vor allem im Bereich der Außenpolitik. Dennoch wünscht es sich eine GASP. Die wird jedoch nicht möglich sein, wenn die MS nicht bereit sind, Kompetenzen an die Europäische Union und deren Institutionen abzugeben. Allerdings erklärt sich Frankreich durchaus bereit, die Säulenstruktur der Union abzuschaffen.

Skeptisch steht Frankreich dem deutschen Vorschlag der Parlamentarisierung der Union gegenüber. Der Rat darf nicht zu einer zweiten Kammer des Parlaments degradiert werden, sondern seine Befugnisse müssen weiter ausgebaut werden und die nationale Komponente sollte stärker betont werden. Hingegen stimmt es Deutschland insofern zu, als die Durchführung den unteren Ebenen vorbehalten bleiben soll. Insofern sind sich beide einig, dass es ein Gremium, bestehen aus nationalen und europäischen Abgeordneten geben muss, das über die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wacht.

Die Einrichtung von Dialogforen, die Jospin vorschlug, wäre dazu geeignet, die mediale Aufmerksamkeit betreffend der Union zu erhöhen. Der Konvent arbeitet bereits mit ähnlichen Mitteln, allerdings kann bezweifelt werden, dass sich daraus eine massenmediale Aufmerksamkeit entwickelt, da die Union nach wie vor als zu trocken empfunden wird.

Ein besonderes Anliegen ist Frankreich die Zusammenarbeit mit Deutschland. Diese wird in so gut wie jeder analysierten Reden deutlich hervorgehoben und deren Ausbau gewünscht. Wobei dies auch außerhalb der Verträge geschehen kann.

Frankreich hat betont, dass es wichtig sei, die geographischen Grenzen der Union festzuschreiben. Würde man die Staatsdefinition Jellineks als noch gültig betrachten, so würde dies das Gebiet der Union festlegen und einen weiteren Schritt in Richtung Staat bedeuten. Dies befürwortet jedoch Frankreich keinesfalls.

Der äußerst konkrete Vorschlag von Pierre Lequiller trägt interessante Aspekte in sich und verdeutlicht einmal mehr, dass Frankreich einen Machtausbau der Nationalstaaten befürwortet. Dennoch entspricht dieser Vorschlag nicht unbedingt den Anforderungen der Transparenz und Verständlichkeit, da er ein äußerst komplexes und kompliziertes System vorsieht. Es würde ein Machtzentrum geben, doch nicht unbedingt ein klar erkennbares. Ernannt würde es vom Europäischen Rat und nicht von den BürgerInnen bzw. indirekt über das EP. Insofern kommt der Vorschlag nicht den Anforderungen einer Demokratisierung der EU nach. Fraglich ist, ob der Präsident der Union nicht in einen Interessenkonflikt gerät, wenn er einerseits den Vorsitz des Europäischen Rates und der Kommission inne hat. Wären es hingegen zwei Präsidenten könnte es zu Situationen ähnlich der französischen Cohabitation kommen.

3.3 Großbritannien

Großbritannien, ein Mitgliedsland, das der Europäischen Union stets kritisch gegenüber stand und auch noch steht, hat sich ebenfalls an der Verfassungsdiskussion beteiligt. Premier Tony Blair steht mehr für eine offene Europapolitik seines Landes und erregte durchaus Aufmerksamkeit mit seinen Beiträgen. Dennoch muss er stets einen Mittelweg finden, da die britische Bevölkerung der zunehmenden Supranationalisierung der Union skeptisch gegenüber steht. Deutlich wird dies durch die Nichtbeteiligung an der gemeinsamen Währung. Es bleibt Abzuwarten wie ein mögliches Referendum ausgehen wird.

3.3.1 Demokratische Legitimation

Prinzipiell stimmt Blair der Notwendigkeit einer Institutionenreform der Union, wegen der Erweiterung zu.⁶³¹ Es müsse eine Verbindung zu den europäischen BürgerInnen aufgebaut werden, besser auf deren Wünsche und Bedürfnisse eingegangen werden, wie es nationale Regierungen tun.⁶³² Insofern sollte die Zukunftsdebatte nicht ausschließlich einer Elite überlassen sein.⁶³³ Die Union wirke abgehoben, werde von den BürgerInnen nicht verstanden, daher ist es nötig, eine Sprache zu finden, die verständlich ist und über Dinge zu diskutieren, die den BürgerInnen wichtig sind.⁶³⁴ Nach dem britischen Europaminister Peter Hain sind dies Fragen des Arbeitsmarktes, des Wohlstandes, der Sicherheit, des Friedens, der sozialen Gerechtigkeit, der Umwelt⁶³⁵ oder der Bekämpfung von Kriminalität und Qualitätsstandards von Lebensmitteln.⁶³⁶ Die Union solle sich mehr auf politische Outcomes konzentrieren und sich weniger mit Prozessen, der Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens oder der qualifizierten Mehrheiten beschäftigen.⁶³⁷ Insbesondere

⁶³¹ Vgl. Blair (2000): 4.

⁶³² Vgl. Straw (2001): 4.

⁶³³ Vgl. Straw (2001): 4.

⁶³⁴ Vgl. Hain (2001): 2.

⁶³⁵ Vgl. Hain (2001): 2.

⁶³⁶ Vgl. Straw (2001): 2.

⁶³⁷ Vgl. Straw (2001): 1/2.

die gemeinsame Wirtschaftspolitik und die praktische Vollendung des Binnenmarktes sind wichtig. Blair stellt fest, dass die EU eine Wirtschaftsunion sei⁶³⁸ und Europa, wie beim Lissabon Gipfel beschlossen, bis 2010 stärkste Wirtschaftsmacht der Welt werden soll.⁶³⁹

Großbritannien erkennt das Demokratiedefizit der Union an, dennoch betont der Außenminister Jack Straw, dass die Legitimation der Union primär von den nationalen Parlamenten und Regierungen ausgeht.⁶⁴⁰ Vor allem die nationalen Parlamente sind den BürgerInnen schon bekannt, sie vertrauen ihnen, daher ist die Mischung aus europäischen Institutionen und der Führung der Mitgliedstaaten gut und sollte beibehalten werden.⁶⁴¹ Die BürgerInnen würden keinen europäischen Superstaat wollen, der von supranationalen Institutionen dominiert wird, so Blair.⁶⁴² Auch er betont die primäre demokratische Legitimation über die direkt gewählten und repräsentativen Institutionen der MS und verdeutlicht, dass die Union möglicherweise in Zukunft einen eigenen Demos haben wird, doch gegenwärtig hat sie ihn noch nicht.⁶⁴³

Immer wieder wird in den britischen Beiträgen die intergouvernementale Komponente betont. Es müsse den MS obliegen, Kompetenzen an die EU abzugeben, denn nur die MS können bestimmen ob dies für sie von Vorteil wäre oder nicht.⁶⁴⁴ Immer wieder heißt es, Britannien möchte eine europäische Supermacht, aber keinen europäischen Superstaat.⁶⁴⁵ Europa sei eine Union der Nationalstaaten⁶⁴⁶ und GB möchte ein *“Europe of sovereign nations”*.⁶⁴⁷ Jack Straw verdeutlicht dies einmal mehr: *“But nor do I buy the argument of the so-called federalists that the EU can only connect with its citizens by by-passing the institutions of the nation states and creating strong centralised bodies which have the attribute of statehood at European level.”*

3.3.1.1 Vereinfachung der Verträge

Blair stellt fest, dass für Britannien die Debatte über die Zukunft nicht unbedingt mit einem einzigen, rechtlich verbindlichem Vertrag namens Verfassung enden muss.⁶⁴⁸ Er meint: *“In practice I suspect that, given the sheer diversity and complexity of the EU, its Constitution, like the British Constitution, will continue to be found in a number of different treaties, laws and precedents.”*⁶⁴⁹ Jack Straw lässt ebenfalls durchblicken, dass nicht unbedingt ein rechtlich verbindliches Dokument am Ende der Debatte stehen muss, dies

⁶³⁸ Vgl. Blair (2000): 3.

⁶³⁹ Vgl. Hain (2001): 4.

⁶⁴⁰ Vgl. Straw (2001): 1.

⁶⁴¹ Vgl. Straw (2001): 3.

⁶⁴² Vgl. Blair (2000): 5.

⁶⁴³ Vgl. Blair (2000): 5.

⁶⁴⁴ Vgl. Blair (2000): 5 und Blair (2001): 5.

⁶⁴⁵ Vgl. Blair (2000): 5.

⁶⁴⁶ Vgl. Straw (2001): 2.

⁶⁴⁷ Blair (2002): 3.

⁶⁴⁸ Vgl. Blair (2000): 7.

⁶⁴⁹ Blair (2000): 6/7.

kann ein rein politisches sein, da wir nicht einfach die Verträge durch etwas vollkommen neues ersetzen können, dennoch sollte die Sprache der Verträge vereinfacht werden, um diese verständlicher zu machen.⁶⁵⁰ Dem ungeachtet sollte ein solches Dokument verdeutlichen, dass die Union eine Union der Nationen ist.⁶⁵¹

3.3.1.2 *Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems*

Die Union müsse verstärkt zusammenarbeiten und lernen, mit einer Stimme zu sprechen, um einerseits das zu erreichen, was die Menschen wollen und um andererseits bei Verhandlungen betreffend den globalen Handel und Finanzverkehr stärker auftreten zu können.⁶⁵² Die Menschen wollen nicht mehr nur Freihandel, sondern Wohlstand, Sicherheit und politische Stärke.⁶⁵³ Insofern müsse der Europäische Rat gestärkt werden, er solle über allen die Institution sein, welche die Agenda der Union vorgibt, gemeinsam mit dem Kommissionspräsidenten.⁶⁵⁴ Peter Hain schlägt dies auch vor und wünscht sich eine stärkere politische Führung durch den Europäischen Rat, der eine strategische Richtung vorgeben soll.⁶⁵⁵ Aber auch die Kommission sollte gestärkt werden, die nationalen Parlamente sollten ebenso wie das EP mehr Einfluss erhalten.⁶⁵⁶ Letzteres sei jetzt schon ein wichtiger Bestandteil des checks and balances System der Union.⁶⁵⁷

Betreffend dem Ministerrat zeigt sich Großbritannien reformbereiter. Hier könnte es durchaus zu Teampräsidenschaften aus kleinen und großen Ländern kommen, die Ratsgruppen gehören außerdem besser strukturiert.⁶⁵⁸ Der Rat müsse mehr Macht erhalten und kontinuierlicher arbeiten.⁶⁵⁹

Da die Kommission außergewöhnliches für die Schaffung des Binnenmarktes beigetragen hat, müsse sie in Zukunft auch stark sein, sie sollte fähig sein, unabhängig zu handeln, insofern müsse das Initiativrecht bei ihr bleiben.⁶⁶⁰ Ferner sei sie dazu da, Interessen kleinerer Staaten zu beschützen und sektorale Interessen zu überwinden.⁶⁶¹

3.3.1.3 *Stellung der Grundrechte*

Blair begrüßt zwar die Grundrechtscharta der Union, möchte sie jedoch nicht in der Verfassung haben, denn dies bedeutet eine enorme Kompetenzerweiterung der Union über

⁶⁵⁰ Vgl. Straw (2001): 3.

⁶⁵¹ Vgl. Blair (2002): 5.

⁶⁵² Vgl. Blair (2000): 4/5.

⁶⁵³ Vgl. Blair (2000): 5.

⁶⁵⁴ Vgl. Blair (2000): 6.

⁶⁵⁵ Vgl. Hain (2002): 1.

⁶⁵⁶ Vgl. Hain (2002): 1.

⁶⁵⁷ Vgl. Blair (2000): 4.

⁶⁵⁸ Vgl. Blair (2000): 6.

⁶⁵⁹ Vgl. Blair (2000): 6.

⁶⁶⁰ Vgl. Blair (2000): 4.

⁶⁶¹ Vgl. Blair (2000): 4.

nationales Recht.⁶⁶² Hier macht er sich um den Weiterbestand des britischen Rechts im Bereich der Industrie Sorgen.⁶⁶³

3.3.1.4 Subsidiarität

Um der Zentralisierung entgegenzuwirken ist es nötig, das Subsidiaritätsprinzip endlich zu vollziehen und den nationalen Parlamenten mehr Kontrolle über die europäische Bürokratie, deren Überregulation und der unnötigen Zentralisierung zu geben.⁶⁶⁴

3.3.2 Macht- und Kompetenzverteilung

Die britischen Spitzenpolitiker betonten in ihren Beiträgen die Bedeutung der nationalen Regierungen und Parlamente. Dementsprechend sollte bei Ihnen auch die primäre Entscheidungskompetenz liegen.

3.3.2.1 Vertikale Gewaltenteilung

Blair wünscht sich einen Kompetenzkatalog, der festlegt, was auf nationaler und europäischer Ebene zu geschehen hat, dies sollte jedoch nur ein politisches und kein rechtlich verbindliches Dokument sein.⁶⁶⁵ Der britische Europaminister fürchtet hingegen, dass bei einer Festschreibung der Kompetenzen die Flexibilität der EU verloren gehen könnte.⁶⁶⁶ Es soll zu keiner weiteren europäischen Zentralisierung kommen, aber zu einer weiteren Integration von unterschiedlichen Politikbereichen wie der Bekämpfung von Kriminalität, illegalen Einwanderung, gemeinsame Wirtschaftspolitik und verstärkte Zusammenarbeit bei der GASP, jedoch soll die Union kein Superstaat werden.⁶⁶⁷

Die GASP solle sich Schritt für Schritt entwickeln und die primäre Kompetenz über sie sollte beim Rat liegen, sie soll nicht vollkommen vergemeinschaftet werden.⁶⁶⁸ Der Hohe Repräsentant sollte gestärkt werden, den Vorsitz des Außenministerrates inne haben, über ein unabhängiges Initiativrecht verfügen, ein eigenes Sekretariat und über ein höheres Budget über das er die Kontrolle hat.⁶⁶⁹ Dennoch sollte das letzte Wort in Bereichen der GASP beim Außenministerrat liegen.⁶⁷⁰

Einer Kompetenzübertragung im Bereich der Steuerpolitik steht Großbritannien ablehnend gegenüber, die darf keinesfalls der EU übertragen werden.⁶⁷¹ Die Briten hätten nach

⁶⁶² Vgl. Blair (2002): 5.

⁶⁶³ Vgl. Blair (2002): 5.

⁶⁶⁴ Vgl. Blair (2001): 5.

⁶⁶⁵ Vgl. Blair (2000): 7.

⁶⁶⁶ Vgl. Hain (2002a): 1.

⁶⁶⁷ Vgl. Blair (2002): 3.

⁶⁶⁸ Vgl. Blair (2002): 7/8.

⁶⁶⁹ Vgl. Blair (2002): 7/8.

⁶⁷⁰ Vgl. Blair (2002): 7/8.

⁶⁷¹ Vgl. Hain (04.08.2001): 3.

wie vor die Kontrolle über die Immigrationspolitik und nationale Grenzkontrollen, Steuern, Verteidigungs- und Außenpolitik *“and will continue to do so“*.⁶⁷²

Blair wünscht sich eine verstärkte Einbeziehung der nationalen Parlamente. Es sollte eine zweite Kammer geschaffen werden, die sich aus Abgeordneten der mitgliedstaatlichen Parlamente zusammensetzt und über die Einhaltung des Kompetenzkataloges wie über das politische Dokument der Verfassung wacht.⁶⁷³ Dies könnte mehr europäische Dynamik erlauben als die Kontrolle eines Verfassungsgerichtshofes, der rechtlich verbindliche Entscheidungen fällt.⁶⁷⁴ Dies kann sich auch Peter Hain vorstellen.⁶⁷⁵

3.3.2.2 Horizontale Gewaltenteilung

Die Kommission darf keinesfalls zu einem Gefangenen der parlamentarischen Mehrheit werden.⁶⁷⁶ Ihre Legitimation gründet in ihrer Unabhängigkeit.⁶⁷⁷

Der Rat muss machtpolitisch gestärkt werden, um effektiver zu arbeiten.⁶⁷⁸ Dies sollte durch einen fixen Vorsitz erreicht werden, es seien Team-Ratspräsidentschaften zu überlegen.⁶⁷⁹

3.3.2.3 Verfahren

Prinzipiell sei es durchaus vorstellbar, die qualifizierte Mehrheit öfter anzuwenden, jedoch nicht in Bereichen der Steuerpolitik.⁶⁸⁰

3.3.3 Gemeinsame Ziele

Die Erweiterung sei ein bedeutendes Projekt, ohne dem es in Europa keine Stabilität geben werde, sie wird künftige Konflikte verhindern und der Massenimmigration Einhalt gebieten.⁶⁸¹ Zugleich müsse jedoch die gemeinsame Wirtschaftspolitik verstärkt werden⁶⁸², damit Europa zu einer wirtschaftlichen Weltmacht wird.⁶⁸³ Denn *“a strong Europe needs a strong economy“*.⁶⁸⁴ Nach dem Einführung der gemeinsamen Währung sei nun die Einführung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik anzugehen.⁶⁸⁵

⁶⁷² Blair (2001): 5.

⁶⁷³ Vgl. Blair (2000): 7.

⁶⁷⁴ Vgl. Blair (2000): 7.

⁶⁷⁵ Vgl. Hain (2001): 3.

⁶⁷⁶ Vgl. Blair (2002): 8.

⁶⁷⁷ Vgl. Blair (2002): 8.

⁶⁷⁸ Vgl. Blair (2002): 8.

⁶⁷⁹ Vgl. Blair (2002): 5/6.

⁶⁸⁰ Vgl. Blair (2002): 6.

⁶⁸¹ Vgl. Blair (2000): 2.

⁶⁸² Vgl. Blair (2000): 2.

⁶⁸³ Vgl. Hain (2001): 4.

⁶⁸⁴ Hain (2001): 4.

⁶⁸⁵ Vgl. Blair (2000): 4.

3.3.4 Vertragsrevision

Bezüglich eines Änderungsverfahrens einer möglichen Verfassung konnten in den analysierten Beiträgen keine Vorschläge gefunden werden.

3.3.5 Konklusion

Großbritannien betont in den Beiträgen die nationale bzw. intergouvernementale Komponente der Union. Wenn es nach dem alleinigen Willen Britanniens ginge, müsse diese verstärkt ausgebaut werden. Es fürchtet um seine nationale Eigenständigkeit und um weitere Souveränitätseinbußen seines Parlaments. Nationale Regierungen und Parlamente müssten verstärkt die Integration lenken, denn diese seien den BürgerInnen schon vertraut, bekannt und gehen auf die Bedürfnisse ihrer BürgerInnen ein. Letzteres wird von britischer Seite auch von der Union gefordert. Die nationalen Institutionen gehen natürlich auf die Bedürfnisse ihrer BürgerInnen ein, würden sie das nicht tun, würden sie nicht mehr gewählt werden. Diese Möglichkeit der Zustimmung oder Ablehnung von Politik gibt es auf Unionsebene nicht. Wird dies gewünscht, so ist es notwendig, demokratische und direktdemokratische Elemente auszubauen. Das lehnt GB jedoch ab, da dies einen weiteren Kompetenzzuwachs der Union mit sich bringen würde. In fast allen analysierten Beiträgen wird immer wieder betont, was die BürgerInnen alles wollen. Es ist nicht festzustellen, was die europäischen BürgerInnen wollen, wenn es keinen Ausbau von demokratischen oder direktdemokratischen Elementen auf europäischer Ebene gibt.

Großbritannien lehnt eine zunehmende Institutionalisierung und somit Supranationalisierung der Union eindeutig ab, befürwortet aber ähnlich wie Frankreich eine weitere Integration diverser Politikbereiche. Dies könne jedoch nicht ohne die Einwilligung der Nation geschehen. Vor allem die wirtschaftliche und militärische Integration sei wichtig.

GB fordert eine Stärkung der intergouvernementalen Komponente und zugleich eine zunehmende Vergemeinschaftung von Politikbereichen. Insbesondere bei der GASP, dennoch ist es nicht zu weitgehenden Integrationsschritten bereit, die in Richtung Supranationalismus gehen. Gleiches gilt für die wirtschaftliche Integration und den Binnenmarkt. Beides ist von Britannien von enormer Bedeutung, aber zu einer Teilname an der gemeinsamen Währung konnten sie sich bislang noch nicht entschließen. Insofern widerspricht sich GB selbst. Einerseits fordert es eine verstärkte Integration in Bereichen der GASP, der Immigration, der Kriminalitätsbekämpfung will aber auf der anderen Seite keine Kompetenzen an unabhängige europäische Institutionen abgeben. Geht es nach GB soll die letzte Entscheidung den MS überlassen sein, dies würde jedoch die europäische Integration in einer erweiterten Union erneut verlangsamen oder gar still legen.

GB kann sich eine leichte Veränderung des Status Quo zwar vorstellen, will aber prinzipiell das bestehende System beibehalten und keine weitere Institutionalisierung oder gar Parlamentarisierung der Union. Dies verdeutlicht Jack Straw: *“That is the mix we have, and that is the mix we should keep.”*⁶⁸⁶ Die Briten wünschen sich einen stärkeren Europäischen Rat und Ministerrat, damit nicht noch mehr Souveränitätsrechte der MS an die Union übertragen werden bzw. damit die MS mehr machtpolitische Kontrolle gewinnen.

Eine geschriebene Verfassung kann sich GB zwar vorstellen, dennoch ruft dies keine große Begeisterung hervor. Jack Straw meinte, die bestehenden Verträge könnten nicht einfach durch etwas neues ersetzt werden. Diese Absicht besteht jedoch gar nicht, sie sollten vereinfacht und umstrukturiert werden, nicht durch etwas komplett neues ersetzt werden. Prinzipiell würden die Briten ein politisches Dokument befürworten, sie lehnen im Grunde ein rechtlich verbindliches Dokument ab, auch im Bereich der Kompetenzaufteilung. Nicht zuletzt weil ihnen die Dynamik und Flexibilität der Union am Herzen liegen.

3.4 Gemeinsame Beiträge von Deutschland und Frankreich

Gemeinsam erarbeiteten sie viele Vorschläge, welche die Union Schritt für Schritt zu dem machten, was sie heute ist. Ohne die Zustimmung dieser beiden Mitgliedstaaten ist in der EU kaum etwas effektiv durchzusetzen. Beide Länder stimmen ihre Interessen aufeinander ab und geben nicht selten gemeinsame Positionen zu bestimmten Themenbereichen ab. Dies taten sie auch bei der europäischen Verfassungsdiskussion. Es liegt auf der Hand, dass gemeinsamen Positionen dieser Mitgliedstaaten im Prozess um die europäische Verfassung besonderes politisches Gewicht beigemessen werden kann.

3.4.1 Demokratische Legitimation

Die Reform der europäischen Verträge muss drei Anforderungen gerecht werden, nämlich jener der Klarheit, Legitimität und Effizienz.⁶⁸⁷ Es soll zu einer gleichgewichtigen Stärkung des institutionellen Dreiecks kommen, wobei auch eine grundlegende Reform der Außenvertretung der Europäischen Union in der Europäischen Verfassung erforderlich sei.⁶⁸⁸

3.4.1.1 Vereinfachung der Verträge

Die Notwendigkeit einer Vereinfachung der Verträge stets bereits gar nicht mehr zur Diskussion, sondern ist bereits beschlossene Sache. So fordern deutschfranzösische Parlamentarier in einer gemeinsamen Entschließung einen klaren Grundvertrag⁶⁸⁹, Schröder und Chirac sprechen bereits gleich von einer europäischen Verfassung, welche die beste-

⁶⁸⁶ Straw (2001): 3.

⁶⁸⁷ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1.

⁶⁸⁸ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1.

⁶⁸⁹ Vgl. Deutschland/Frankreich (2001a): 1.

henden europäischen Verträge ersetzt.⁶⁹⁰ Letztere fordern außerdem eine einheitliche Rechtspersönlichkeit der Union.⁶⁹¹

3.4.1.2 *Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems*

Gewissermaßen formulieren die beiden eine Dreieckigkeit Europas: „*Europa ist eine Union der Staaten, Völker und Bürger.*“⁶⁹² Diese definierte politische Natur soll durch die Institutionen der Union im Rahmen einer Föderation der Mitgliedstaaten demonstriert werden.⁶⁹³ Außerdem müssen die nationalen Parlamente enger an der Kontrolle und Ausarbeitung der europäischen Beschlüsse beteiligt werden, da sie das primäre Bindeglied zwischen Union und BürgerInnen darstellen, dies sei eine Grundvoraussetzung der Demokratie.⁶⁹⁴ Wird einerseits die politische Natur durch drei Begriffe definiert soll andererseits die äußerst komplexe Drei-Säulenstruktur der Union überwunden werden.⁶⁹⁵ Dennoch sollen für die unterschiedlichen Politikbereiche der Union eigene Verfahren entwickelt und angewandt werden.⁶⁹⁶

Es soll einen klaren Kompetenzkatalog geben, der die Befugnisse zwischen Mitgliedstaaten und Union aufteilt.⁶⁹⁷ Dieser soll den Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit gerecht werden.⁶⁹⁸

3.4.1.3 *Stellung der Grundrechte*

Deutschfranzösische Parlamentarier fordern ebenso wie Chirac und Schröder eine völlige Integration der Grundrechtscharta und deren rechtliche Verbindlichkeit durch die Aufnahme in die Verfassung.⁶⁹⁹ Beide wünschen sich eine Werte- und Rechtsgemeinschaft mit der sich die europäischen BürgerInnen identifizieren können, dementsprechend sei eine Grundrechtscharta unumgänglich.⁷⁰⁰

3.4.1.4 *Subsidiarität*

Beide Länder halten am Prinzip der Subsidiarität fest und schlagen vor, ein Frühwarnsystem zu entwickeln, das zur Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips dienen soll.⁷⁰¹ Genaue Erläuterungen wie dieses System funktionieren soll bleiben sie schuldig.

⁶⁹⁰ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1.

⁶⁹¹ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1.

⁶⁹² Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1.

⁶⁹³ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1.

⁶⁹⁴ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 4.

⁶⁹⁵ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1.

⁶⁹⁶ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1.

⁶⁹⁷ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1.

⁶⁹⁸ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1.

⁶⁹⁹ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1 und Deutschland/Frankreich (2001a): 1.

⁷⁰⁰ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1.

⁷⁰¹ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 4.

3.4.2 Macht- und Kompetenzverteilung

Einhellige Meinung besteht bei beiden Ländern, das institutionelle Gleichgewicht der Union zu bewahren sowie die nationalen Parlamente verstärkt mit ein zu beziehen. Vor allem vom neuesten Vorschlag von Deutschland und Frankreich kommen detaillierte Forderungen über die Gestaltung der einzelnen Institutionen.

3.4.2.1 Vertikale Gewaltenteilung

Es wird eine klare Aufteilung der Kompetenzen gefordert damit ersichtlich wird, „*wer was macht*“.⁷⁰² Hierdurch darf jedoch weder das europäische Aufbauwerk noch die Dynamik gefährdet werden.⁷⁰³

Betreffend der nationalen Parlamente wird ein Ausbau und eine Präzisierung der Unterrichtung und Konsultation der einzelstaatlichen Parlamente gefordert.⁷⁰⁴ Die ParlamentarierInnen beider Länder fordern ferner eine Verstärkung der Beteiligungs- und Kontrollrechte betreffend Unionsrecht auf nationaler Ebene.⁷⁰⁵ Außerdem wünschen sie sich regelmäßige Informationen über die Arbeiten der Regierungskonferenz.⁷⁰⁶

Bei künftiger Weiterentwicklung bzw. Verfassungsänderung sollen die Abgeordneten der nationalen Parlamente verstärkt einbezogen werden, in dem sie am Europäischen Konvent teilnehmen.⁷⁰⁷ Die Parlamentarier beider Länder forderten hingegen, dass dieses Konvent für künftigen Vertragsrevisionen primär aus Parlamentariern bestehen sollte.⁷⁰⁸ Ebenso sollen die nationalen Parlamente am bereits oben erwähnten Frühwarnsystem betreffend der Subsidiaritätskontrolle teilnehmen.⁷⁰⁹

Ohne eine neue Institution schaffen zu wollen, soll einmal jährlich ein Kongress in Straßburg stattfinden, in dem nationale und europäische Parlamentarier über die Lage der Europäischen Union debattieren können.⁷¹⁰ Die Leitung soll dem/der Präsidenten/in des Europäischen Parlaments obliegen.⁷¹¹

3.4.2.2 Horizontale Gewaltenteilung

Der Europäische Rat soll gemeinsam mit der Kommission die politischen und strategischen Leitlinien der Union festlegen.⁷¹² Dies soll auch in Fragen der Gemeinsamen Außen-

⁷⁰² Deutschland/Frankreich (2001a): 1.

⁷⁰³ Vgl. Deutschland/Frankreich (2001a): 1.

⁷⁰⁴ Vgl. Deutschland/Frankreich (2001a): 2.

⁷⁰⁵ Vgl. Deutschland/Frankreich (2001a): 2.

⁷⁰⁶ Vgl. Deutschland/Frankreich (2001a): 2.

⁷⁰⁷ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 4.

⁷⁰⁸ Vgl. Deutschland/Frankreich (2001a): 1/2.

⁷⁰⁹ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 4.

⁷¹⁰ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 4.

⁷¹¹ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 4.

⁷¹² Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 1.

und Sicherheitspolitik samt verteidigungspolitischen Bezügen geschehen.⁷¹³ Es soll ein gemeinsamer Vorsitz mit qualifizierter Mehrheit für fünf Jahre bzw. für zweieinhalb Jahre mit Möglichkeit zur Wiederwahl gewählt werden.⁷¹⁴ Die Aufgaben umfassen die Vorbereitungen der Sitzungen, Vorsitzführung bei diesen, Arbeitsleitung des Europäischen Rates und Überwachung der Beschlussumsetzung.⁷¹⁵ Durch ihn soll die Union auf internationaler Ebene vertreten werden, unbeschadet der Kommissionskompetenzen und jener des europäischen Außenministers.⁷¹⁶ Der europäische Außenminister wird überdies vom Europäischen Rat mit der Zustimmung der Kommission ernannt.⁷¹⁷

Die Europäische Kommission soll das Initiativrecht und das Vollzugsrecht behalten, sowie die Mitgliedstaaten überwachen und kontrollieren.⁷¹⁸ Hierbei soll es zu einer radikalen Vereinfachung des Komitologieverfahrens kommen und die einzelnen Kommissare sollen ein Weisungsrecht gegenüber den Generaldirektionen erhalten.⁷¹⁹ Die Kommission erhält das Recht, ein übermäßiges Haushaltsdefizit festzustellen.⁷²⁰ Der Kommissionspräsident und Kommissare werden nach den Wahlen zum Europäischen Parlament ernannt, vom EP mit qualifizierter Mehrheit gewählt und anschließend vom Europäischen Rat mit demselben Quorum bestätigt.⁷²¹ Wobei der Kommissionspräsident sein Kollegium selbst zusammenstellt, dabei jedoch auf das geographische und demographische Gleichgewicht achten muss.⁷²² Ferner kann er zwischen den Kommissaren Unterscheidungen treffen, nämlich jene mit sektoralen und funktionalen Zuständigkeiten.⁷²³ Dies soll auf der Grundlage eines gleichberechtigten Rotationsprinzips geschehen.⁷²⁴ Der Kommissionspräsident verfügt außerdem über die Richtlinienkompetenz für die Arbeiten der Kommission, die wiederum dem Europäischen Parlament wie dem Europäischen Rat gegenüber verantwortlich ist.⁷²⁵

Gemeinsam mit dem Rat soll das Europäische Parlament die legislative Gewalt ausüben, wobei jede Ausweitung der Mehrheitsentscheidung im Rat mit einer Ausdehnung der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments verbunden wird.⁷²⁶

Die exekutive Verantwortung des Ministerrates soll vergrößert werden, insbesondere im Bereich der Justiz- und Innenpolitik wie der GASP, samt dauerhafter Vorsitzregelung.⁷²⁷

⁷¹³ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 2.

⁷¹⁴ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 2.

⁷¹⁵ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 2.

⁷¹⁶ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 2.

⁷¹⁷ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 4.

⁷¹⁸ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 2.

⁷¹⁹ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 2.

⁷²⁰ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 2.

⁷²¹ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 2.

⁷²² Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 2.

⁷²³ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 3.

⁷²⁴ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 3.

⁷²⁵ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 3.

⁷²⁶ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 3.

⁷²⁷ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 3.

Allerdings sollen die Ratsbeschlüsse, welche primär mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden, der Kommission und den Mitgliedstaaten einen breiten Spielraum für die Umsetzung lassen.⁷²⁸ Es soll eine Trennung zwischen seinen legislativen und exekutiven Aufgaben erfolgen, wobei letztere öffentlich seinen sollen und erstere besonders effizient und schnell.⁷²⁹ Die Vorsitzregelung unterscheidet sich nach Ratsform. Der Generalsekretär des Rates leitet den Rat für Allgemeine Angelegenheiten, jener für Außenbeziehungen wird vom Außenminister geleitet, der Vorsitz vom Rat für Wirtschaft und Finanzen sowie Justiz und Inneres werden für zwei Jahre gewählt.⁷³⁰ Die restlichen Ratsvorsitze werden nach dem Rotationsprinzip und größtmöglicher Beteiligung aller Mitgliedstaaten vergeben.⁷³¹

3.4.2.3 Verfahren

Prinzipiell sollte künftig im Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden und die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments im gleichen Maß ausgedehnt werden.⁷³²

3.4.3 Gemeinsame Ziele

Als großes Ziel gilt für beide Länder ein Ausbau der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik samt einer gemeinsamen Verteidigungspolitik.⁷³³ Die Mitgliedstaaten sollen außerdem verstärkt im Bereich der Justiz- und Innenpolitik zusammenarbeiten.⁷³⁴

3.4.4 Vertragsrevision

Hierbei wird am Konventsmodell festgehalten.⁷³⁵

3.4.5 Konklusion

Werden die gemeinsamen Positionen von Deutschland und Frankreich betrachtet, so stellt sich gar nicht mehr die Frage, ob es eine Verfassung für Europa geben wird, diese scheint bereits beschlossene Sache zu sein. Neben dem Begriff der Verfassung konnten sich die beiden Länder auch auf den Begriff einer Föderation der Nationalstaaten einigen, die sich aus drei Teilen, nämlich den Staaten, deren Völkern und den europäischen BürgerInnen zusammensetzt. Somit wird der juristischen Begriffskepsis ein politisches Ende gesetzt.

Wenig neues brachten auch die Vorschläge betreffend der Vertragsintegration der Grundrechtscharta, das Festhalten an dem Subsidiaritätsprinzip sowie des Kompetenzkatalogs.

⁷²⁸ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 3.

⁷²⁹ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 3.

⁷³⁰ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 3.

⁷³¹ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 3.

⁷³² Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 3.

⁷³³ Vgl. Deutschland/Frankreich (2001): 2.

⁷³⁴ Vgl. Deutschland/Frankreich (2001): 1/2.

⁷³⁵ Vgl. Deutschland/Frankreich (2003): 4.

ges. Diesbezügliche Diskussionen dürften, wie jene über die Mitwirkung der nationalen Parlamente, leicht zu einem Ende kommen.

Schwieriger wird die Sache hingegen bei der horizontalen Gewaltenteilung. Hier erfolgte eine eindeutige Stärkung des Europäischen Rates wie des Ministerrates. Es soll einen Vorsitz für den Europäischen Rat geben, einen für den Allgemeinen Rat und wiederum andere für diverse unterschiedliche Räte. Dieser Weg könnte zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Allgemeinen Ratsvorsitz einerseits und dem künftigen europäischen Außenminister andererseits zur Folge haben. Es könnte eigentlich von einer Art europäischer Cohabitation gesprochen werden. Hinzu kommt ein politisch mächtigerer Kommissionspräsident, deren Aufgaben sich ebenfalls mit jenen der anderen Vorsitzenden kreuzen könnten. Im Grunde gebe es wieder kein klar erkennbares Machtzentrum Europas. Dem von Frankreich und Deutschland selbst geforderten Wunsch nach Klarheit und Transparenz würde nicht wirklich entsprochen werden.

Demokratierechtlich sorgt dieser Vorschlag nicht gerade für Umbrüche. Das Parlament wird hierdurch nicht wesentlich gestärkt, besonders im Vergleich zum Ministerrat und zum Europäischen Rat. Nach wie vor würde Europa primär von nicht direkt europäisch legitimierten Exekutiven regiert werden. Einzig der Kommissionspräsident würde vom EP abgesegnet und somit europäische Legitimation erhalten, zur gleichen Zeit werden jedoch die exekutiven Befugnisse des Ministerrates bei GASP und PJZ ausgedehnt.

Die langfristigen Ziele einer tatsächlichen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wird von beiden Ländern angestrebt, dennoch stößt die praktische Umsetzung auf Widerstand. Besonders deutlich wird dies in Krisenzeiten. Weder während des Jugoslawienkonflikts, der Kosovofrage oder des Irakkrieges konnte sich die Europäische Union auf eine gemeinsame Position einigen und mit einer Stimme sprechen. Außenpolitik ist nach wie vor einer der wenigen Bereiche, über die große Mitgliedstaaten noch relativ souverän entscheiden können und es wird noch lange dauern, ehe diese letzte Bastion gefallen ist.

Mit diesen Vorschlägen wurden einige Themenbereiche abgeschlossen, allerdings ist es fraglich, ob eine Art europäischer Cohabitation erstrebenswert ist und ob dies dem empfundenen Durcheinander Europas ein Ende setzen kann. Ebenso wird zu überlegen sein, ob hierdurch dem europäischen Demokratiedefizit entgegnet werden kann, da die indirekte Legitimation über den Nationalstaat durchaus in Frage gestellt werden kann.

3.5 *Europäisches Parlament*

Das Europäische Parlament befasste sich seit seinem Bestehen mit der grundlegenden Reform der Gemeinschafts- bzw. Unionsverträge und setzte sich seit jeher für eine europäische Verfassung ein. Diesbezüglich gab es bereits drei konkrete Verfassungsentwürfe.

Der erste Entwurf wurde von der Ad hoc-Versammlung des Montanparlaments der EGKS am 10. März 1953 beschlossen⁷³⁶, der zweite Entwurf im Februar 1984 (Spinelli-Bericht)⁷³⁷ und der sogenannte Herman-Bericht zur Verfassung der EU wurde im März 1994⁷³⁸ veröffentlicht.

Bereits aus dem Selbstverständnis des Parlaments und den vorher erwähnten Entwürfen ist klar zu schließen, dass sich das Parlament für eine deutliche Parlamentarisierung der Europäischen Union stark macht, also sich für mehr Supranationalismus einsetzt. Sein Ziel war es ebenfalls eine europäische Verfassung samt einer umfassenden Grundrechtscharta zu schaffen, wobei die Grundprinzipien der Union, wie das der Subsidiarität erhalten bleiben sollen. Ebenfalls gefördert wurde der Dialog mit nationalen Parlamenten und mit den europäischen BürgerInnen durch praktische Umsetzung.

3.5.1 Macht- und Kompetenzverteilung

Eine klare und transparente Abgrenzung und Aufteilung der Kompetenzen innerhalb des europäischen Institutionsgefüges wird als unerlässlich erachtet und diesbezüglich eine grundlegende Reform vom EP angestrebt.

3.5.1.1 Vertikale Gewaltenteilung

Die Kompetenzen sollen zwischen den Zuständigkeiten der MS, der Union, den geteilten Zuständigkeiten und sogenannten negativen Zuständigkeiten, durch die bestimmte Maßnahmen strikt untersagt werden können, unterschieden werden.⁷³⁹ Eine Liste der grundsätzlichen Staatszuständigkeiten wird nicht für notwendig erachtet, da alle Zuständigkeiten die nicht ausdrücklich in der Verfassung bzw. im Kompetenzkatalog stehen, den Staaten zufallen sollen.⁷⁴⁰ Hingegen sollen die MS nur dann in Bereichen der Unionszuständigkeiten tätig werden, wenn es ihnen ausdrücklich erlaubt wird.⁷⁴¹ Die Unionskompetenzen sollten folgende Politikbereiche umfassen: Zoll, Außenwirtschaft, Binnenmarkt samt den vier Grundfreiheiten, Finanzdienstleistungen, Wettbewerb, Assoziierungsabkommen, Währungspolitik der Eurozone, Struktur- und Kohäsionspolitik.⁷⁴² Hinzu kommen die GASP, die Rechtsgrundlagen des gemeinsamen Raumes der Freiheit und der Sicherheit sowie die Haushaltsfinanzierung der Union.⁷⁴³

Die geteilten Zuständigkeiten sollten drei Bereiche umfassen, jene für allgemeine Vorschriften der Union, die ergänzenden und die nationale Politiken koordinierenden Be-

⁷³⁶ Vgl. Ad hoc-Versammlung (1953).

⁷³⁷ Vgl. Europäisches Parlament (1984).

⁷³⁸ Vgl. Europäisches Parlament (1994).

⁷³⁹ Vgl. Europäisches Parlament (2002): 32.

⁷⁴⁰ Vgl. Europäisches Parlament (2002): 32.

⁷⁴¹ Vgl. Europäisches Parlament (2002) : 32.

⁷⁴² Vgl. Europäisches Parlament (2002) : 32.

⁷⁴³ Vgl. Europäisches Parlament (2002) : 32.

reich.⁷⁴⁴ Wobei die ergänzenden folgende Politikfelder umfassen könnten: Verbraucherschutz, Landwirtschaft, Fischerei, transeuropäische Netze, Umwelt, Forschung, technologische Entwicklung, Energie, Sozial- und Beschäftigungspolitik, Einwanderung und freier Personenverkehr, Gleichstellung, Assoziierungsabkommen, Entwicklungszusammenarbeit, Steuerpolitik betreffend den Binnenmarkt, Aus- und Weiterbildung, Jugend, Zivilschutz, Kultur, Medien, Sport, Gesundheit, Industrie, Fremdenverkehr, zivile und kommerzielle Verträge sowie die Umsetzung der GASP im Inneren und Äußeren.⁷⁴⁵ Sollte die Union ihre Rechte diesbezüglich (noch) nicht wahrgenommen haben, soll es den Staaten frei stehen zu Gesetze zu erlassen.⁷⁴⁶ Koordinierend sollte die Union in folgenden Bereichen tätig werden: Haushalts- und Steuerpolitik im Rahmen der WWU und Beschäftigung.⁷⁴⁷

Ferner sollte einer dem Art 308 EGV ähnlicher Mechanismus geschaffen werden, damit es zu keiner Erstarrung des Systems kommt, wobei hierbei eine Möglichkeit der Ausdehnung und Rückführung von Kompetenzen unter Beteiligung des EPs wünschenswert ist.⁷⁴⁸ Außerdem müssen die Kompetenzen den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit entsprechen.⁷⁴⁹

3.5.1.2 Horizontale Gewaltenteilung

Das Europäische Parlament strebt eine klare und für die BürgerInnen erkennbare Unterteilung der exekutiven, legislativen und judikativen Befugnisse an. Im Rat soll künftig zwischen legislativen und exekutiven Befugnissen unterschieden werden, wobei erstere Sitzungen öffentlich sein sollen.⁷⁵⁰ Das Initiativrecht soll bei der Kommission bleiben und das Europäische Parlament soll über die Kontrolle der Ausübung von Durchführungsbefugnissen verfügen.⁷⁵¹ Beim Gerichtshof soll eine zusätzliche Kammer eingerichtet werden, die für Verfassungs-, Kompetenz- und Grundrechtsfragen zuständig ist.⁷⁵²

3.5.1.3 Verfahren

Das eigentliche Verfahren soll jenes der Mitentscheidung sein und Entscheidungen im Rat ebenfalls primär mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden.

⁷⁴⁴ Vgl. Europäisches Parlament (2002) : 33.

⁷⁴⁵ Vgl. Europäisches Parlament (2002) : 33.

⁷⁴⁶ Vgl. Europäisches Parlament (2002) : 33.

⁷⁴⁷ Vgl. Europäisches Parlament (2002) : 33.

⁷⁴⁸ Vgl. Europäisches Parlament (2002) : 34.

⁷⁴⁹ Vgl. Europäisches Parlament (2002) : 34.

⁷⁵⁰ Vgl. Europäisches Parlament (2002) : 23.

⁷⁵¹ Vgl. Europäisches Parlament (2002) : 31.

⁷⁵² Vgl. Europäisches Parlament (2002) : 35.

3.5.2 Gemeinsame Ziele

Für das Europäische Parlament ist eines der wichtigsten Ziele, die EU europäischer und bürgernäher zu gestalten und den BürgerInnen ihr Grundrecht auf Zugang zu Dokumenten zu gewährleisten und sie über ihr diesbezügliches Recht zu informieren.

3.5.3 Vertragsrevision

Solange das Europäische Parlament in ausreichendem Maße an der Revision beteiligt ist, wurden keine Einsprüche gegen das Konventsmodell gemacht.

3.5.4 Konklusion

BürgerInnennähe, Transparenz und demokratische Legitimation sind die primären Anliegen des Europäischen Parlaments. Daher fordert das EP eine Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf alle Politikbereiche und wünscht sich eine klare und für die BürgerInnen verständliche Abgrenzung der Kompetenzen. Letzteres liegt auch im Interesse der Nationalstaaten, allerdings ist es fraglich ob diese bereit sind, dem EP auch eine Mitentscheidung im Bereich der GASP wie der PJZ zu gewähren. Einerseits würde dies sicherlich eine Verlängerung der Prozesse mit sich bringen und andererseits den Mitgliedstaaten wieder ein Stück ihrer alleinigen Entscheidungskompetenz nehmen.

Hingegen hat das Europäische Parlament klar erkannt, dass es niemals das alleinige Legislativorgan der EU sein wird. Diese Funktion wird es stets mit den Mitgliedstaaten im Rahmen des Ministerrats teilen müssen, allerdings fordert es eine klare Trennung der beiden Ratsfunktionen. Dieser Vorschlag wird durchaus umsetzbar sein, da einerseits von den Mitgliedstaaten selbst Transparenz gefordert wird und andererseits auch den Forderungen nach einer Öffnung des Rates nach Außen nachgegeben werden muss. Diese wird sich durch öffentlich zugängliche legislative Ratssitzungen auszeichnen.

3.6 Europäische Kommission

Die Europäische Kommission gilt als eine durchwegs integrationsfreundliche und – fördernde Institution. Nichtsdestotrotz ist ihre politische Macht in der EU nicht unbegrenzt. Ihr stehen meistens die Mitgliedstaaten in Form des Rates gegenüber, die prinzipiell als weniger integrationsfreudig eingestuft werden können, da mehr Integration gleichbedeutend mit weniger nationaler Souveränität ist. Dennoch verfolgen sie in einigen Bereichen die gleichen Ziele.

3.6.1 Demokratische Legitimation

Eine bessere demokratische Legitimation der europäischen Entscheidungen ist der Kommission wichtig. Sie hat bereits im Juli 2001 ein Weißbuch über Europäisches Regieren veröffentlicht, in dem sie fünf Grundsätze des guten Regierens festgelegt hat. Diese sind:

Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz⁷⁵³. Ferner sollten die Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive besser angewandt werden, damit die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit leichter durchsetzbar werden.⁷⁵⁴

3.6.1.1 Vereinfachung der Verträge

Bereits im Mai und Juli 2000 wurde der Kommission ein Bericht des Hochschulinstituts Florenz über eine Vertragsrevision überreicht. Dieser wurde von der Kommission in Auftrag gegeben, blieb jedoch bislang ohne praktische politische Konsequenz. Dennoch ist für die Kommission nach wie vor eine Vereinfachung der Verträge erstrebenswert. In einer Mitteilung vom Mai 2002 spricht sich die Kommission klar und deutlich für einen Verfassungsvertrag aus, der aus der Verschmelzung aller bisherigen Verträge entstehen soll.⁷⁵⁵ Dies bedeutet auch das Dreisäulenmodell der Union aufzugeben. Ferner benötigt die Union eine eigene Rechtspersönlichkeit.⁷⁵⁶

Die Verfassung sollte sich in zwei Teile gliedern, wie es bereits vom Europäischen Hochschulinstitut in Florenz vorgeschlagen wurde. Der erste sollte die Grundrechte, die Organisation der Befugnisse sowie die Grundsätze für gemeinsame Politikfelder umfassen und den allgemeinen Teil der Verfassung bilden.⁷⁵⁷ Der zweite Teil sollte die ausführenden Bestimmungen beinhalten.⁷⁵⁸

3.6.1.2 Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems

Ein Verfassungsvertrag würde einerseits die Europäische Union klar definieren und andererseits den interessierten BürgerInnen eine Vorstellung von dem vermitteln, was Europa ist und wie es funktioniert.⁷⁵⁹ Vor allem durch die Verschmelzung der Dreisäulenstruktur sollte die Union einfacher zu verstehen sein.

Ein weiteres Anliegen ist ihr eine bessere Einbindung aller Akteure bei der Umsetzung und Durchsetzung von EU-Politik sowie eine bessere Qualität dieser.⁷⁶⁰ Ferner muss ein ungehinderter Zugang zu Informationen über Europafragen und über den politischen Entscheidungsprozess in den unterschiedlichsten Phasen gewährleistet sein, damit dieser für alle Beteiligten und BürgerInnen besser nachvollziehbar wird.⁷⁶¹ Hierbei soll vor allem dem Internet eine zentrale Rolle zugeschrieben werden.⁷⁶²

⁷⁵³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 13.

⁷⁵⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 44.

⁷⁵⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 18.

⁷⁵⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 18.

⁷⁵⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 19.

⁷⁵⁸ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 19.

⁷⁵⁹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 19.

⁷⁶⁰ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 15.

⁷⁶¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 15.

⁷⁶² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 15.

Außerdem sollen sich künftig die Institutionen wieder mehr auf ihre Kernaufgaben konzentrieren.⁷⁶³ Konkret bedeutet dies: die Kommission schlägt Politik vor und führt diese aus, der Rat verabschiedet gemeinsam mit dem Parlament die Gesetze und den Haushalt und der Europäische Rat gibt politische Leitlinien vor.⁷⁶⁴ Ferner kontrolliert das EP die Ausführung des Haushalts sowie die Durchführung von EU-Politik.⁷⁶⁵

3.6.1.3 *Stellung der Grundrechte*

Eine Verankerung der Grundrechtscharta in dem künftigen Verfassungsvertrag steht für die Europäische Kommission außer Diskussion. Dies wird als längst notwendig erachtet.⁷⁶⁶

3.6.1.4 *Subsidiarität*

Der künftige Verfassungsvertrag sollte nach Wunsch der Kommission die maßgebenden Grundsätze der Union ganz klar festschreiben.⁷⁶⁷ Erstens kann die Union nur dann tätig werden, wenn das in den Verträgen klar zu definierende Subsidiaritätsprinzip wie jenes der Verhältnismäßigkeit in vollem Umfang gewahrt wird.⁷⁶⁸ Zweitens darf die Union nur dann tätig werden, wenn ihr diese Kompetenz ausdrücklich durch den Vertrag übertragen worden ist (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung).⁷⁶⁹ Drittens muss der Grundsatz gelten, dass EU-Recht über nationalem Recht steht.⁷⁷⁰

Das Prinzip der Subsidiarität wie das der Verhältnismäßigkeit soll außerdem einer externen verfassungsrechtlichen Kontrolle unterzogen werden.⁷⁷¹

3.6.2 *Macht- und Kompetenzverteilung*

Die Kommission wünscht sich eine Rückbesinnung der Institutionen auf ihre eigentlichen Aufgaben sowie eine bessere Erkennbarkeit der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten. Hierbei müsse die Flexibilität gewahrt bleiben. Regionale und sektorale Interessen sollen besser in den europäischen Entscheidungsprozess miteinbezogen werden und die Regulierungsmaßnahmen wie deren Entscheidungsverfahren vereinfacht werden.

3.6.2.1 *Vertikale Gewaltenteilung*

Prinzipiell wird eine Liste der von der Union ausgeübten Zuständigkeiten nicht abgelehnt.⁷⁷² Dennoch gibt die Kommission zu bedenken, dass hierdurch die europäische Dy-

⁷⁶³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 38.

⁷⁶⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 38.

⁷⁶⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 38.

⁷⁶⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 20.

⁷⁶⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 21.

⁷⁶⁸ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 21.

⁷⁶⁹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 21.

⁷⁷⁰ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 21.

⁷⁷¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 25.

⁷⁷² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 21.

namik und Flexibilität gefährdet werden kann.⁷⁷³ Einerseits ist es nicht möglich die Handlungsfelder einer einzigen Ebene zuzuschreiben, da beispielsweise Verkehrspolitik oder Asylpolitik europäisch und national bestimmt wird.⁷⁷⁴ Hingegen kann Kulturpolitik kaum europäisch bestimmt werden, das Wettbewerbsrecht jedoch fast ausschließlich.⁷⁷⁵ Daher ließen sich nur sehr allgemeine Grundsätze festschreiben, welche Bereiche in den nationalen oder europäischen Zuständigkeitsbereich fallen.⁷⁷⁶ So gesehen könnte die angestrebte Klärung nicht durch eine Unterteilung der Kompetenzen herbei geführt werden.⁷⁷⁷

Es sei zu überlegen ob nicht das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip durch eine im Vertrag präzierte Intensität des europäischen Handelns unterstützt werden soll.⁷⁷⁸ Es soll eine Liste von Maßnahmentypen zu ganz bestimmten Politikbereichen im Vertrag verankert werden in der der erwünschte Intensitätsgrad des europäischen Tätigwerdens präziert wird, damit die nationalen Kompetenzen nicht gefährdet werden.⁷⁷⁹ Damit dennoch genügend Raum für Flexibilität und Dynamik erhalten bleibt, soll der Art 308 EGV auch Bestandteil der Verfassung werden.⁷⁸⁰

Damit das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip besser zur Anwendung kommt soll die Kommunikation zwischen europäischen und nationalen Verbänden der Regional- und Kommunalbehörden verbessert werden. Nach dem Wunsch der Kommission sollen diese bereits in einem früheren Entscheidungsstadium miteinbezogen werden, beispielsweise durch das Erstellen von explorativen Berichten bevor die Kommission Vorschläge unterbreitet.⁷⁸¹ Die künftige Dialog- und Konsultationskultur sollte sich auf einen Verhaltenskodex, der gewisse Mindeststandards festlegt, stützen.⁷⁸²

Es sei allerdings nicht sinnvoll noch eine Kammer zu kreieren, damit nationale Parlamente verstärkt in den europäischen Entscheidungsprozess miteinbezogen werden. Fraglich ist auch, ob es weiterhin sinnvoll ist, den nationalen Parlamenten die Ratifikation von Verträgen zu überlassen, da dies in einer größeren Union kaum machbar sein wird.⁷⁸³ Wobei die allgemeinen und grundsätzlichen Vertragsteile nach wie vor einer Ratifikation bedürfen nur jene technischer Natur nicht mehr.⁷⁸⁴

⁷⁷³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 21.

⁷⁷⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 21.

⁷⁷⁵ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 22.

⁷⁷⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 22.

⁷⁷⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 22.

⁷⁷⁸ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 22.

⁷⁷⁹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 22.

⁷⁸⁰ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 23.

⁷⁸¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 18.

⁷⁸² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 22.

⁷⁸³ Vgl. Prodi (2001): 13.

⁷⁸⁴ Vgl. Prodi (2001): 13.

3.6.2.2 Horizontale Gewaltenteilung

Nach Vorstellung der Kommission soll sich jede Institution wieder auf ihre Kernaufgaben zurückbesinnen. Dennoch soll das bestehende Institutionendreieck aus Rat, Parlament und Kommission sowie dem EuGH als Integrationsfaktor und Garant für die Rechtsgemeinschaft bestehen bleiben.⁷⁸⁵ Insbesondere der Allgemeine Rat hat seine politische Führungsfunktion ebenso wie seine Vermittlungsfähigkeit zwischen sektoralen Interessen zu vermitteln verloren.⁷⁸⁶ Der Rat muss künftig alle Aspekte der EU-Politik auf seiner Ebene und jener der Mitgliedstaaten koordinieren, dann könnte sich der Europäische Rat wieder mit der politischen Leitlinienggebung beschäftigen.⁷⁸⁷ Der Rat sollte ferner zwischen Legislativ- und Exekutivaufgaben unterscheiden, wobei erstere öffentlich sein sollten.⁷⁸⁸

Das Parlament sollte mehr Macht bei der Kontrolle über die Durchführung von EU-Politiken und über die Ausführung des Haushalts erhalten.⁷⁸⁹ Dadurch sollte sich der Schwerpunkt hin zu einer politikfeldorientierten Kontrolle auf Grundlage politischer Ziele und weg von detaillierter Rechenschaftslegung verlagern.⁷⁹⁰ Außerdem sollte das Verfahren der Mitentscheidung ausgedehnt werden.

Die Kommission sollte auf jeden Fall das Initiativrecht behalten und sich auf strategische Aufgaben konzentrieren.⁷⁹¹ Die Regelungs- und Verwaltungsausschüsse sollten aufgegeben werden, stattdessen sollte dem Rat wie der EP im Rahmen ihrer Legislativbefugnisse ein Kontrollrecht gegenüber den Kommissionsmaßnahmen eingeräumt werden.⁷⁹²

3.6.2.3 Verfahren

Aus den analysierten Beiträgen geht hervor, dass die Kommission eine Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens befürwortet und für den Bereich der zweiten und dritten Säule neue, einfacherer Verfahren entwickelt werden müssen. Letztere dürfen jedoch nicht das EP oder die Kommission ausschließen.

3.6.3 Gemeinsame Ziele

Der Kommission ist ebenfalls die Stärkung der GASP ein großes Anliegen. Dass Europa noch lange nicht mit einer Stimme sprechen wird ist der Kommission klar, daher schlägt

⁷⁸⁵ Vgl. Prodi (2001): 12.

⁷⁸⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 38.

⁷⁸⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 39.

⁷⁸⁸ Vgl. Prodi (2001): 12.

⁷⁸⁹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 39.

⁷⁹⁰ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 39.

⁷⁹¹ Vgl. Prodi (2001): 12.

⁷⁹² Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001a): 40.

sie den pragmatischeren Weg des Gravitationszentrums vor.⁷⁹³ Dieses soll Initiativen starten und gemeinsame Interessen feststellen.⁷⁹⁴

3.6.4 Vertragsrevision

Die Kommission hat nichts gegen das Konventsmodell einzuwenden.

3.6.5 Konklusion

Da die Kommission als das Kommunikationszentrum der Union angesehen werden kann, ist ihr die Verbesserung dieser ein besonderes Anliegen. Vor allem die verstärkte Einbeziehung sektoraler, kommunaler und regionaler Interessen ist ihr besonders wichtig. Nicht zuletzt damit es bei der Implementierung bei dem von ihr vorgeschlagenem Recht keine großen Schwierigkeiten bzw. Verzögerungen mehr gibt. Eine verfassungsrechtliche Verankerung dieser Kommunikationsverbesserung ist natürlich nicht möglich, dennoch wird die Kommission diese durch praktische Umsetzung durchsetzen.

Die Komplexität der Verträge war ihr seit langem ein Dorn im Auge. Sie schlägt daher eine Zweiteilung der Verträge und eine Überwindung der Dreisäulenstruktur der Union vor. Beides dürfte auf geringen Widerstand stoßen, da dieses ebenfalls von einigen Mitgliedstaaten vorgeschlagen wurde. Dies gilt ebenfalls für den Erhalt der eigenen Rechtspersönlichkeit für die Union wie für die bessere Strukturierung der Kompetenzen. Wobei die Kommission einen starren Kompetenzkatalog ablehnt.

Wenig Widerspruch wird es auch bei dem Vorschlag auf die Rückbesinnung der eigentlichen Institutionsaufgaben geben, wie bei der Unterteilung der Ratsaufgaben in legislative und exekutive. Beides wurde bereits mehrmals von Mitgliedstaaten vorgeschlagen. Gleiches gilt für ihre Vorschläge betreffend der Subsidiarität. Dennoch bleibt sie eine bessere Formulierung dieses Prinzips schuldig.

Umstritten dürfte hingegen die Forderung sein, die nationalen Parlamente nicht mehr das volle Ratifikationsrecht für Verträge zuzusprechen. Hier wird sicherlich noch mit Widerstand von Seiten der Nationalstaaten zu rechnen sein. Dennoch behält die Kommission mit ihrer Vermutung, dass es zu längeren Ratifikationsverzögerungen bei einer größeren Union kommen wird, Recht. Diesbezüglich werden noch bessere Lösungen gesucht werden müssen. Ob ihr Wunsch nach einer kompletten Streichung der Regelungs- und Verwaltungsausschüsse von Seiten des Rates stattgegeben wird, bleibt abzuwarten, zumal dies ein wichtiges Instrument der nationalen Kommissionskontrolle ist.

⁷⁹³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 13.

⁷⁹⁴ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002): 13.

3.7 *Europäischer Konvent*

Im Februar 2002 wurde der Konvent über die Zukunft der Europäischen Union feierlich eröffnet. Seine Aufgabe ist es, bis Ende des Jahres 2003 einen Verfassungsentwurf für die Europäische Union vorzulegen über den der Europäische Rat im Jahr 2004 beraten und gegebenenfalls diesen, vielleicht mit einigen Änderungen, annehmen wird. Die Arbeiten des Konvents sind bisher recht weit fortgeschritten, jedoch noch nicht abgeschlossen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt legte der Konvent bereits einige Vorentwürfe und Entwürfe über die Verfassung bzw. einzelne Artikel und Protokolle dieser vor. Das Ende des Untersuchungszeitraum der Beiträge des Konvents wurde mit ersten April 2003 festgesetzt.

3.7.1 Demokratische Legitimation

Die Verbesserung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union ist eines der primären Ziele des Konvents. Vor allem eine bessere Verständlichkeit der europäischen Entscheidungsprozesse durch einen klar strukturierten Vertrag wird angestrebt. Damit sich die europäischen BürgerInnen mit der Europäischen Union und ihren Zielen identifizieren können, ist es notwendig, dass sie diese verstehen können wenn sie wollen.

3.7.1.1 Vereinfachung der Verträge

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wird eine Dreiteilung der Verträge vorgeschlagen. Der erste Teil umfasst zehn Titel und legt grundsätzliches fest wie die Ziele der Union, Grundrechte, Zuständigkeiten, Institutionen, Umsetzung der Maßnahmen, demokratische Prinzipien, Finanzen der Union, Außenbeziehungen und die Zugehörigkeit zur Union.⁷⁹⁵ Der zweite Teil befasst sich mit den internen und externen Politikbereichen sowie deren Maßnahmen.⁷⁹⁶ Dies umfasst den Binnenmarkt, die Wirtschafts- und Währungsunion, diverse Einzelbereiche wie beispielsweise Umwelt- oder Sozialpolitik, innere Sicherheit und Politikbereiche in denen unterstützende Maßnahmen erlaubt sind.⁷⁹⁷ Weitere externe Politikfelder sind die Handelspolitik, Entwicklungszusammenarbeit, Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Verteidigung.⁷⁹⁸ Im vorletzten Abschnitt des zweiten Teils werden die Verfahrensregeln, Haushalts- und institutionelle Bestimmungen definiert. Der dritte Teil beinhaltet die allgemeinen Schlussbestimmungen mit sämtlichen Protokollen.⁷⁹⁹

3.7.1.2 Demokratisierung und Transparenz des politischen Systems

Die bestehende Dreisäulenstruktur ist in dem vorläufigen Verfassungsentwurf nicht mehr zu finden. Die Politikbereiche der zweiten und dritten Säule wurden in den Verfassungs-

⁷⁹⁵ Vgl. Europäischer Konvent (2002): 1-5.

⁷⁹⁶ Vgl. Europäischer Konvent (2002): 5-6.

⁷⁹⁷ Vgl. Europäischer Konvent (2002): 5-6.

⁷⁹⁸ Vgl. Europäischer Konvent (2002): 6-7.

⁷⁹⁹ Vgl. Europäischer Konvent (2002): 7.

vertrag eingegliedert⁸⁰⁰, womit deutlich mehr Übersichtlichkeit über die Tätigkeiten der EU gewonnen wird. Sie erhält überdies eigene Rechtspersönlichkeit.⁸⁰¹

Zusätzlich werden die Rechtsakte der Union neu benannt und übersichtlich in den Verträgen aufgelistet. Das europäische Gesetz ersetzt die bisherige Verordnung und das europäische Rahmengesetz die bisherige Richtlinie.⁸⁰² Die europäische Verordnung ist hingegen ein Rechtsakt ohne Gesetzgebungscharakter, sie dient zur Durchführung von Gesetzen, ist verbindlich und unmittelbar gültig.⁸⁰³ Die europäische Entscheidung ist ein verbindlicher Rechtsakt ohne Gesetzgebungscharakter.⁸⁰⁴ Empfehlungen und Stellungnahmen bleiben bestehen und sind rechtlich nicht bindend.⁸⁰⁵ Alle Gesetze und Rahmengesetze werden auf Vorschlag der Kommission vom EP und Rat gemeinsam erlassen.⁸⁰⁶ Das EP wird prinzipiell an allen Gesetzgebungsprozessen beteiligt, womit einer Forderung der Demokratisierung zumindest in Ansätzen nachgegeben wurde. Allerdings werden in bestimmten Fällen, die in der Verfassung verankert werden, die Gesetze und Rahmengesetze nur vom Rat erlassen.⁸⁰⁷ Außerdem wird in Art 9 festgeschrieben, dass die Verfassung und das Recht der EU Vorrang vor dem nationalstaatlichen besitzen.⁸⁰⁸ Das EP wie der Rat müssen im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens öffentlich tagen.⁸⁰⁹

Die Institutionen sollen nach der Erweiterung effizient und schnell handeln können, wobei das institutionelle Gleichgewicht gewahrt bleiben soll.⁸¹⁰ Die Unabhängigkeit der Kommission soll gestärkt werden und sie soll besser gemeinsamen Interessen formulieren nach gemeinsamen Regeln durchsetzen können.⁸¹¹ Ihr gegenüber sollte ein effizienter Rat stehen, der aufgrund seines Vorsitzes in der Lage ist schnell kohärente Beschlüsse zu fassen.⁸¹² Das EP erhält weitere Gesetzgebungsbefugnisse im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens.⁸¹³ Es soll ein einheitliches Wahlrecht für die Wahlen zum EP geben.⁸¹⁴

3.7.1.3 *Stellung der Grundrechte*

Die Charta der Grundrechte wird mit einigen Änderungen laut dieses Entwurfs nach Art 5 integraler Bestandteil der Verfassung und ihr in einem Protokoll beigelegt.⁸¹⁵ Ferner kann die EU, dadurch dass sie nach Art 4 des Entwurfs nun Rechtspersönlichkeit besitzt, der

⁸⁰⁰ Vgl. Europäischer Konvent (2002): 6-7.

⁸⁰¹ Vgl. Europäischer Konvent (2003): 3.

⁸⁰² Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 6.

⁸⁰³ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 6.

⁸⁰⁴ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 6.

⁸⁰⁵ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 6.

⁸⁰⁶ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 6.

⁸⁰⁷ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 7.

⁸⁰⁸ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 5.

⁸⁰⁹ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 7.

⁸¹⁰ Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 12.

⁸¹¹ Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 12.

⁸¹² Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 12.

⁸¹³ Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 12.

⁸¹⁴ Vgl. Europäischer Konvent (2002): 15.

⁸¹⁵ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 3.

EMRK beitreten, dies berührt jedoch nicht die in der Verfassung festgelegten Zuständigkeiten.⁸¹⁶ Außerdem werden die Grundrechte, wie sie sich aus den Verfassungstraditionen der MS ergeben zu den allgemeinen Grundsätzen der Union.⁸¹⁷

Eine Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen hinzu und jegliche Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit wird verboten.⁸¹⁸ Alle Unionsbürger sind vor dem Gesetz gleich und es wird ihnen freier Personenverkehr innerhalb der MS garantiert, sie besitzen aktives und passives Wahlrecht zum EP und bei Kommunalwahlen und genießen auch diplomatischen Schutz von anderen MS in Drittländern wenn ihr eigener Staat dort nicht vertreten ist.⁸¹⁹ Das Petitionsrecht an das EP wird ebenfalls in dem Entwurf verankert.⁸²⁰

3.7.1.4 Subsidiarität

Neben dem Subsidiaritätsprinzip gelten das Prinzip der Einzelermächtigung, der Verhältnismäßigkeit und der loyalen Zusammenarbeit, sie wurden im Art 8 des Entwurfs festgeschrieben.⁸²¹ Das Subsidiaritätsprinzip wurde leicht umformuliert und ist jetzt für den Leihen ein bisschen besser verständlich. Das Subsidiaritätsprinzip wird bei den nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union von den Organen angewandt, bei den ausschließlichen jedoch nicht.⁸²² Es wurde auch ein Verfahren zur Kontrolle dieses Prinzips durch die nationalen Parlamente entwickelt. Genaue Erläuterungen finden sich in dem Protokoll über die Anwendung dieser Grundsätze sowie über die Rolle der nationalen Parlamente. Hierin heißt es, dass die Kommission jährlich einen Bericht über die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips dem EP, dem Europäischen Rat, dem Rat vorzulegen hat.⁸²³

3.7.2 Macht- und Kompetenzverteilung

In dem Entwurf wurden die unterschiedlichen Kompetenzstufen definiert sowie deren Bereich in diesen Stufen abgegrenzt. Der sieht Entwurf vor, dass die nationalstaatlichen Parlamente besser in den europäischen Entscheidungsprozess einbezogen werden.

Ein kompletter Entwurf der institutionellen Bestimmungen liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht vor. Nichtsdestotrotz werden aus den Plenartagungen des Konvents die Grundzüge der künftigen EU-Organe und derer Kompetenzen ersichtlich. Es wird darauf geachtet, dass diese mehr denn je den Grundsätzen der Effektivität, Transparenz und Legitimität entsprechen.

⁸¹⁶ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 3.

⁸¹⁷ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 4.

⁸¹⁸ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 4.

⁸¹⁹ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 4.

⁸²⁰ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 4.

⁸²¹ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 5.

⁸²² Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 6.

⁸²³ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 8.

3.7.2.1 Vertikale Gewaltenteilung

Die ausschließlichen Zuständigkeiten der Union umfassen folgenden Politikbereiche: Gewährleistung des freien Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, die Festlegung von Wettbewerbsregeln im Binnenmarkt, die Zollunion, die gemeinsame Handelspolitik, Währungspolitik für die Euroländer, Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmend er gemeinsamen Fischereipolitik sowie für den Abschluss eines internationalen Übereinkommens.⁸²⁴ In diesen Bereichen kommt das Subsidiaritätsprinzip nicht zum tragen und die MS dürfen nur dann tätig werden, wenn sie ausdrücklich von der Union dazu ermächtigt wurden.⁸²⁵

Die geteilten Zuständigkeiten umfassen: Binnenmarkt, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr, transeuropäische Netze, Energie, Sozialpolitik, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Umwelt, Gesundheitswesen und Verbraucherschutz.⁸²⁶ Die MS nehmen hier ihre Zuständigkeit nur wahr, wenn die Union von ihrem Recht keinen Gebrauch macht.⁸²⁷ Betreffend der Forschung, technologischen Entwicklung und Raumfahrt hat die Union das Recht Maßnahmen durchzuführen, ohne dass den MS eine Ausübung ihrer Zuständigkeit verwehrt wird.⁸²⁸ Gleiches gilt für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.⁸²⁹

Die Union verfügt außerdem über die Zuständigkeit für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik.⁸³⁰ Dies erfolgt durch Festlegung von Grundzügen der Wirtschaftspolitik und die MS haben ihre Wirtschaftspolitik nach dem gemeinschaftlichen Interesse auszurichten.⁸³¹ Für die Euroländer gelten spezielle Regelungen laut Art 13 Abs 3.⁸³²

Für die Erarbeitung und Verwirklichung einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie einer schrittweisen Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik verfügt die Union ebenfalls über Zuständigkeit nach Art 10 Abs 5.⁸³³ Die MS haben dies aktiv und vorbehaltlos im Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität zu unterstützen.⁸³⁴

Die Union verfügt ferner über das Recht der unterstützenden Maßnahmen. Hier darf die Union Maßnahmen zur Koordinierung, Ergänzung oder Unterstützung der MS durchfüh-

⁸²⁴ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 7/8.

⁸²⁵ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 6.

⁸²⁶ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 8.

⁸²⁷ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 7.

⁸²⁸ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 9.

⁸²⁹ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 9.

⁸³⁰ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 7.

⁸³¹ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 9.

⁸³² Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 9.

⁸³³ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 7.

⁸³⁴ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 9.

ren, dies berührt jedoch nicht die Zuständigkeit der MS.⁸³⁵ Diese können nach Art 15 Abs 2 in folgenden Bereichen durchgeführt werden: Beschäftigung, Industrie, Kultur, Sport, Katastrophenschutz, allgemeine und berufliche Bildung und Jugend.⁸³⁶ Die MS haben außerdem die nationale Beschäftigungspolitik zu koordinieren.⁸³⁷

Damit dieser Zuständigkeitskatalog nicht die Dynamik und Flexibilität der Union verhindert führt der Art 16 eine Flexibilitätsklausel ein. Wenn ein Tätigwerden der Union, um die Verfassungsziele zu erreichen, als notwendig erachtet wird, so kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des EPs die geeigneten Vorschriften erlassen.⁸³⁸ Dies betrifft jedoch nicht die Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften der MS.⁸³⁹

Im Protokoll über die Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes wird festgelegt, dass die Kommission, außer im besonderen Dringlichkeitsfall oder bei Vertraulichkeit, umfassende Konsultationen durchzuführen hat, bevor sie einen Vorschlag erlässt.⁸⁴⁰ Dies gilt auch für die regionalen und lokalen Ebenen der Union.⁸⁴¹ Alle Kommissionsvorschläge sowie dessen Änderungen für einen Rechtsakt werden künftig allen nationalen und europäischen Gesetzgebern übermittelt.⁸⁴² Haben das EP und der Rat die legislative Entschließung beendet muss diese von ihnen an die nationalen Parlamente weitergeleitet werden.⁸⁴³ Die Kommission muss ihren Vorschlag im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip begründen.⁸⁴⁴ Binnen sechs Wochen hat jedes nationale Parlament das Recht einer begründeten Stellungnahme an den Präsidenten des EPs, den Rates und der Kommission zu richten, in der erläutert wird, warum der Vorschlag nicht dem Subsidiaritätsprinzip entspricht.⁸⁴⁵ Es bleibt den nationalen Parlamenten überlassen die internen Modalitäten hierfür festzulegen.⁸⁴⁶ Der Rat, das EP und die Kommission haben die Stellungnahmen zu berücksichtigen.⁸⁴⁷ Kommt von mindestens einem Drittel der nationalen Parlamente eine begründete Stellungnahme, so hat die Kommission ihren Vorschlag zu prüfen.⁸⁴⁸ Dennoch hat sie die Möglichkeit ihren Vorschlag nach einer umfassenden Begründung auch ohne Änderungen durchzusetzen.⁸⁴⁹ Es kann ein Vermittlungsausschuss

⁸³⁵ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 7.

⁸³⁶ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 10.

⁸³⁷ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 10.

⁸³⁸ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 10.

⁸³⁹ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 10.

⁸⁴⁰ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 6.

⁸⁴¹ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 6.

⁸⁴² Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 6.

⁸⁴³ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 6.

⁸⁴⁴ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 7.

⁸⁴⁵ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 7.

⁸⁴⁶ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 7.

⁸⁴⁷ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 7.

⁸⁴⁸ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 7.

⁸⁴⁹ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 7.

einberufen werden.⁸⁵⁰ Die nationalen Parlamente können vor dem Gerichtshof wegen Nichteinhaltung des Subsidiaritätsprinzips klagen.⁸⁵¹

Den nationalen Parlamenten werden nach dem Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente nunmehr verbessert in den europäischen Entscheidungsprozess einbezogen. Die Kommission muss ihnen alle Konsultationsdokumente und alle Vorschläge über Rechtsakte übermitteln.⁸⁵² Sie werden über die Tagesordnung des Rates und dessen Ergebnisse unterrichtet.⁸⁵³ Informationshalber bekommen die Parlamente künftig auch alle Dokumente über die Ausarbeitung von Rechtssetzungsprogrammen und den Jahresbericht des Rechnungshofs.⁸⁵⁴ Gemeinsam mit den einzelstaatlichen Parlamenten prüft das Europäische die Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Parlamenten.⁸⁵⁵ Ferner wird die Konferenz der Europa-Ausschüsse als wichtig erachtet, da sie Beiträge zur Integration leisten können, diese sind jedoch weder bindend noch präjudizierend.⁸⁵⁶

3.7.2.2 Horizontale Gewaltenteilung

Das Europäische Parlament soll noch besser in den Gesetzgebungsprozess der Union eingebunden werden. Dies erfolgt durch eine Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf fast alles Politikbereich der Union.⁸⁵⁷ Die Wahlen sollen künftig nach einem europaweitem einheitlichen Wahlsystem durchgeführt werden⁸⁵⁸, wobei die Anzahl der Abgeordneten bei jeder Erweiterung neu bestimmt werden müsse.⁸⁵⁹

Bezüglich des Rates wurde vorgeschlagen, dass dieser hinsichtlich seiner legislativen Funktion stets öffentlich tagen soll.⁸⁶⁰ Wobei zu überlegen sei, ob nicht ein eigener Gesetzgebungsrat institutionalisiert werden soll, damit Übersichtlichkeit gewahrt bleibt.⁸⁶¹ Diesbezüglich sei auch zu überlegen, ob nicht die einzelnen Ratsformationen im Verfassungsvertrag festgeschrieben werden sollen.⁸⁶² Eine neue Vorsitzregelung müsse auf jeden Fall gefunden werden, allerdings sind diesbezüglich noch keine konkreten Vorschläge des Konvents vorhanden. Hingegen wird eine Ausdehnung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit eindeutig befürwortet, denn so kommt das System der Stimmgewich-

⁸⁵⁰ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 8.

⁸⁵¹ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 8.

⁸⁵² Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 11.

⁸⁵³ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 12.

⁸⁵⁴ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 12.

⁸⁵⁵ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 12.

⁸⁵⁶ Vgl. Europäischer Konvent (2003b): 12.

⁸⁵⁷ Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 12.

⁸⁵⁸ Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 4/5.

⁸⁵⁹ Vgl. Europäischer Konvent (2002a): 17.

⁸⁶⁰ Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 5.

⁸⁶¹ Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 6.

⁸⁶² Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 6.

tung wieder mehr zu tragen.⁸⁶³ Ferner wird das System der doppelten Mehrheit (Mitgliedstaaten und Bevölkerung) als angemessen erachtet.⁸⁶⁴

Einen eindeutigen Vorschlag des Konvents über die Ernennung oder Wahl des Kommissionspräsidenten gibt es noch nicht. Es wird aber deutlich, dass eine höhere demokratische Legitimität erwünscht wird. Dies könnte einerseits durch eine direkte Wahl des Präsidenten⁸⁶⁵ geschehen oder das Europäische Parlament verstärkt einzubeziehen.⁸⁶⁶ Dabei sei zu überlegen, ob nicht die Wahlen zum EP und des Präsidenten zusammengelegt werden sollen, damit es zu mehr medialer Aufmerksamkeit kommt.⁸⁶⁷ Dadurch könnten bei einer indirekten Wahl auch die Ergebnisse der EP-Wahl zur Geltung kommen.⁸⁶⁸ Es gibt auch einen Vorschlag, ein Wahlkollegium für den Präsidenten einzuführen. Dieses sollte aus Mitgliedern des EPs und der nationalen Parlamente bestehen.⁸⁶⁹

Um die Mitgliederzahl der Kommission zu begrenzen, wird vorgeschlagen, dass der Präsident eine Auswahl trifft oder die Kommissare im Zuge einer Rotation ins Amt kommen.⁸⁷⁰ Das Konvent ist sich diesbezüglich noch nicht einigen können, da viele Mitglieder eine Beibehaltung des Prinzips ein Land ein Kommissar festhalten.⁸⁷¹ Um eine bessere Kontrolle der Kommission zu gewährleisten, sollte künftig nicht nur vom EP, sondern auch vom Rat das Misstrauen ausgesprochen werden können, so ein Vorschlag im Konvent.⁸⁷²

Der Europäische Rat müsste auf jeden Fall „*seine strategische Rolle als Impulsgeber der Europäischen Union insbesondere auf dem Gebiet der Außenbeziehungen behalten*“.⁸⁷³ Er dürfte aber nicht mehr die Funktionen der Ministerräte übernehmen, die Aufgaben an ihn weiterdelegieren bzw. als Berufungsinstanz benützt werden.⁸⁷⁴ Die Rolle des Europäischen Rates sollte auch im Verfassungsvertrag verankert werden und es sei zu überlegen, ob nicht ein Präsident des Europäischen Rates auf fünf Jahre gewählt werden sollte.⁸⁷⁵ Dieser würde einerseits die Tagungen vorbereiten und die Union international auf höchster Ebene vertreten, ohne dabei die Zuständigkeiten der Kommission zu berühren.⁸⁷⁶ Dieser Vorschlag ist jedoch innerhalb des Konvents umstritten, nicht zuletzt wegen mangelnder demokratischer Legitimation.

⁸⁶³ Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 7.

⁸⁶⁴ Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 7.

⁸⁶⁵ Vgl. Europäischer Konvent (2003e): 6.

⁸⁶⁶ Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 8.

⁸⁶⁷ Vgl. Europäischer Konvent (2003e): 5.

⁸⁶⁸ Vgl. Europäischer Konvent (2003e): 5.

⁸⁶⁹ Vgl. Europäischer Konvent (2003e): 6.

⁸⁷⁰ Vgl. Europäischer Konvent (2003d): 8.

⁸⁷¹ Vgl. Europäischer Konvent (2003e): 6.

⁸⁷² Vgl. Europäischer Konvent (2003e): 6.

⁸⁷³ Vgl. Europäischer Konvent (2003e): 3.

⁸⁷⁴ Vgl. Europäischer Konvent (2003e): 3.

⁸⁷⁵ Vgl. Europäischer Konvent (2003e): 3.

⁸⁷⁶ Vgl. Europäischer Konvent (2003e): 3.

3.7.2.3 Verfahren

Im Abschlussbericht der Konventsgruppe „Vereinfachung“ wird vorgeschlagen, im ersten Teil des Verfassungsvertrages die Beschlussverfahren lediglich aufzuzählen und im zweiten ihre Funktionsweise zu beschreiben.⁸⁷⁷

Prinzipiell soll künftig das Verfahren der Mitentscheidung zur Anwendung kommen.⁸⁷⁸ Geschieht dies, so soll der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen, außer in Fällen, die eine autonome Beschlussfassung erfordern.⁸⁷⁹ Damit die Tragweite dieses Verfahrens auch in der Bevölkerung verstanden wird, soll der Name Mitentscheidung durch Rechtsetzungsverfahren ersetzt werden.⁸⁸⁰ Außerdem soll verdeutlicht werden, dass Rat und Parlament im Rahmen dieses Verfahrens gleichgestellt sind.⁸⁸¹

Die Gruppe empfiehlt das Verfahren der Zusammenarbeit generell zu streichen und die bisherigen Bereiche in die Verfahren der Mitentscheidung und der Anhörung aufzuteilen.⁸⁸² Das Verfahren der Zustimmung soll künftig zur Ratifizierung von internationaler Abkommen angewandt werden.⁸⁸³ Bei den Regeln für die Struktur- und Kohäsionsfonds, bei der Satzung über die EZB und eine Aufgabenübertragung an diese sollte auch das Mitentscheidungsverfahren samt qualifizierter Mehrheit im Rat angewandt werden.⁸⁸⁴

Das Haushaltsverfahren wurde vereinfacht und neu formuliert. Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des EPs einstimmig die Bestimmungen über das System der EU-Eigenmittel vor und empfiehlt sie den MS zur Annahme durch Ratifikation.⁸⁸⁵ Das EP und der Rat nehmen gemeinsam auf Vorschlag der Kommission den Haushaltsplan an.⁸⁸⁶

3.7.3 Gemeinsame Ziele

Nach dem Entwurf des Konvents strebt die Union an, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen der Völker zu fördern.⁸⁸⁷ Außerdem eine nachhaltige Entwicklung auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und sozialer Gerechtigkeit innerhalb eines Binnenmarktes mit einer gemeinsamen Wirtschafts- und Währungsunion, in dem Vollbeschäftigung, ein Hoher Grad an Wettbewerbsfähigkeit und ein hoher Lebens-

⁸⁷⁷ Vgl. Europäischer Konvent (2002a): 14.

⁸⁷⁸ Vgl. Europäischer Konvent (2002a): 14.

⁸⁷⁹ Vgl. Europäischer Konvent (2002a): 14/15.

⁸⁸⁰ Vgl. Europäischer Konvent (2002a): 15.

⁸⁸¹ Vgl. Europäischer Konvent (2002a): 15.

⁸⁸² Vgl. Europäischer Konvent (2002a): 16.

⁸⁸³ Vgl. Europäischer Konvent (2002a): 17.

⁸⁸⁴ Vgl. Europäischer Konvent (2002a): 17.

⁸⁸⁵ Vgl. Europäischer Konvent (2003c): 2.

⁸⁸⁶ Vgl. Europäischer Konvent (2003c): 8.

⁸⁸⁷ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 2.

standard herrschen soll.⁸⁸⁸ Die Union fördert gleichfalls den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt sowie die Gleichstellung von Frau und Mann, den Umweltschutz und die Wissenschaft.⁸⁸⁹ Ihr Ziel ist es auch, Solidarität zwischen den Staaten und den Generationen zu fördern sowie einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bilden in dem gemeinsame Werte gefördert und die kulturelle Vielfalt geachtet wird.⁸⁹⁰

Die außenpolitischen Ziele umfassen die Verteidigung der Unabhängigkeit und Interessen Europas sowie ihren Werten weltweit Geltung zu verschaffen.⁸⁹¹ Beitragen soll sie zur nachhaltigen Entwicklung der Erde, zur Solidarität und gegenseitigen Achtung unter den Völkern, zur Armutsbeseitigung und zum Schutz der Kinderrechte sowie zur Einhaltung internationaler rechtlicher Verpflichtung und zum Frieden zwischen den Staaten.⁸⁹²

3.7.4 Vertragsrevision

Konkrete Vorschläge konnten in den analysierten Beiträgen bisher nicht gefunden werden, dennoch ist anzunehmen, dass der Konvent selbst das Konventsmodell für eine Vertragsrevision vorschlägt.

3.7.5 Konklusion

Um die Verträge übersichtlicher zu gestalten schlägt der Konvent eine Dreiteilung vor. Angesichts dessen, dass dies bereits mehrmals auch von Mitgliedstaaten vorgeschlagen wurde, wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit tatsächlich zu einer Dreiteilung der Verträge kommen. Gleiches gilt für die Aufhebung der Dreisäulenstruktur, wobei vor allem für die GASP nach wie vor andere Verfahren und Abstimmungsmodalitäten gelten werden, da dies ein äußerst sensibler Bereich der nationalen Souveränität ist.

Im Vertragsentwurf wurde klargestellt, dass nur europäische Staaten der Union beitreten können. Dennoch stellt sich die Frage, was ist europäisch und was nicht? Wie wird der Begriff europäisch definiert und durch wen? Diese Fragen können sicherlich nicht in der Verfassung beantwortet werden, dennoch wird dies im politischen Prozess der künftigen Erweiterungen noch zu klären sein.

Der Konvent schlägt auch eine Neubenennung und eine bessere Struktur der Rechtsakte vor. Vor allem das Verfahren der Mitentscheidung wird deutlich ausgedehnt. Auch dieser Vorschlag erscheint konsensfähig. Die Umbenennung der Rechtsakte, um mehr Klarheit in der Bevölkerung zu schaffen, dürfte ebenfalls auf keinen großen Widerstand stoßen.

⁸⁸⁸ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 2.

⁸⁸⁹ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 2.

⁸⁹⁰ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 3.

⁸⁹¹ Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 3.

⁸⁹² Vgl. Europäischer Konvent (2003a): 3.

Die Grundrechtscharta wird integraler Bestandteil einer EU-Verfassung. Dies bedeutet, dass sie in die Judikatur des EuGHs fällt. Allerdings sieht der Konvent vor, dass die Union der EMRK beitreten wird und somit der Judikatur des Europäischen Menschenrechtsgesichtshof fällt. Prinzipiell kann heute davon ausgegangen werden, dass Menschenrechte nicht genug geschützt werden können. Daher ist dieser doppelte Schutz durchaus zu begrüßen. Dennoch stellt sich die Frage, was geschieht wenn ein und derselbe Fall vor beiden Gerichtshöfen behandelt wird und das Ergebnis eine unterschiedliche Rechtsprechung ist?

Die Grundprinzipien der Union, darunter das Subsidiaritätsprinzip wurden in dem Entwurf neu formuliert und aufgezählt. Zusätzlich gibt es ein eigenes Protokoll bezüglich des Subsidiaritätsprinzips. Es wurde ein Kontrollmechanismus durch nationale Parlamente eingeführt. Bei den MS wird dies durchaus Anklang finden und es bleibt zu hoffen, dass hierdurch eine Diskussion europäischer Gesetze auf nationaler und regionaler Ebene verstärkt stattfinden wird. Somit könnten auch die nationalen Medien vermehrt über EU-Entscheidungen berichten. Fraglich ist, ob die nationalen Parlamente von diesem Recht tatsächlich Gebrauch machen werden, da dies mit einem großen Arbeitsaufwand verbunden ist. Dieser Vorschlag könnte durchaus ein Schritt sein, die europäischen Legislativen wieder zu stärken, wenn die nationalen Parlamente dies wollen. Natürlich hat dieses Kontrollrecht keine rechtlichen Konsequenzen für die Union. Dennoch wird die Kommission darauf achten, diese Vorschläge mithinzubeziehen, da es sonst durchaus zu Ratifikationsverzögerungen kommen kann und dies liegt nicht im Interesse der Kommission.

Im Entwurf des Vertrages gibt es einen Kompetenzkatalog, der alle betroffenen Politikfelder aufzählt und diese der jeweiligen Kategorie zuordnet. Dies erleichtert es auf jeden Fall die Politikbereiche der Union und der Mitgliedstaaten besser zu verstehen. Damit dadurch jedoch nicht die Dynamik verloren geht, wurde eine Flexibilitätsklausel eingeführt. Diese sieht allerdings Einstimmigkeit im Rat vor. Dies könnte der einzige Grund sein, dass trotz dieser Klausel die Dynamik ein bisschen verschwindet, wobei die Mitgliedstaaten dann immer noch auf die verstärkte Zusammenarbeit zurückgreifen könnten.

Betreffend der GASP wird die Union beauftragt, diese samt einer gemeinsamen Verteidigung schrittweise zu entwickeln. Dass die Europäische Union hiervon noch weit entfernt ist, machen gerade die Ereignisse rund um den kürzlich begonnenen Irakkrieg deutlich. Die Union konnte sich wieder auf keine gemeinsame Position einigen und ist diesbezüglich gespaltener denn je. Einerseits kann davon ausgegangen werden, dass kein MS und kein Organ der Union damit glücklich ist und vielleicht gerade deshalb neue Impulse für eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik kommen werden, da so ein Debakel künftig vermieden werden soll. Andererseits wird die Union bald erweitert und die Bei-

trittskandidaten verfolgten eine ganz andere Linie als es die Mehrheit der MS, so ist fraglich, wie die Union jemals zu einer effektiven gemeinsamen Außenpolitik kommen wird.

Leider gab es zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keinen konkreten Entwurf bezüglich der Rolle der einzelnen Institutionen. Gerade betreffend des Kommissionspräsidenten und eines Präsidenten des Europäischen Rats sowie des Rats sind nur sehr widersprüchliche Beiträge vorhanden. Das Konvent konnte sich bisher nicht auf einen Vorschlag einigen. Diesbezüglich gab es keine eigene Arbeitsgruppe im Konvent. Dieser Diskussionspunkt wird erst in der letzten Diskussionsphase besprochen und sicherlich zu heftigen Auseinandersetzungen führen. Klar scheint, dass der Kommissionspräsident stärker legitimiert werden soll. Dies wird mit hoher Wahrscheinlichkeit durch eine Wahl des Europäischen Parlaments vorgeschlagen. Fix scheint, dass der Rat betreffend seiner legislativen Funktion künftig öffentlich zu tagen hat. Es gab Vorschläge, die durchaus positiv angenommen wurden, dass es einen eigenen Legislativrat geben soll. Dies würde im Grunde bedeuten, eine zweite Kammer ins Leben zu rufen. Die anderen Fachräte blieben hiervon jedoch unberührt.

Auf jeden Fall sorgen die bisherigen Entwürfe des Konvents für eine bessere Struktur der Verträge, wodurch sie von den BürgerInnen besser verstanden werden können. Vor allem die Neubezeichnung der Rechtssetzungsakte und der klar gegliederte Kompetenzkatalog machen die Union ein bisschen verständlicher. Durch eine deutliche Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens scheint auch die nötige Effizienz der Union gesichert zu sein. Ein wenig auf der Strecke bleibt jedoch, zumindest bei dem bisher vorhandenen Beiträgen, die Verbesserung der demokratischen Legitimation. Es scheint eher unrealistisch, dass eine Direktwahl des Kommissionspräsidenten oder eines anderen Präsidenten der Union vorgeschlagen wird, ebenso unwahrscheinlich ist ein Vorschlag über ein europaweites Referendum. Allerdings sollen die nationalstaatlichen Parlamente verstärkt durch die Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips miteinbezogen werden, wodurch der Siegeszug der europäischen Exekutiven ein wenig gedämmt werden könnte.

VII. AUSBLICK

Aufgrund der durchgeführten Analyse der Diskussionsbeiträge bis zum ersten April 2003 und der bisherigen Entwicklung der Debatte kann folgende Einschätzung bzw. Erwartung für eine künftige Grundordnung der Europäischen Union formuliert werden. Die Frage, ob Europa überhaupt eine Verfassung haben könnte, scheint mit den jüngsten Entwicklungen und nach der oben durchgeführten Analyse wie weggefegt. Ob juristisch möglich oder nicht, ob europäisches Volk hin oder her, am Ende dieses europäischen Diskussionsprozesses wird es eine Verfassung für die Europäische Union geben. Sogar die stets integrationskritischen Briten haben sich damit anfreunden können. Juristisch mag der Begriff „Verfassung“ nicht durchzusetzen gewesen sein, politisch sehr wohl.

Dennoch ist die Verfassungswerdung der Europäischen Union nicht mit ihrer Staatswerdung gleichzusetzen. Die EU ist weltweit etwas einzigartiges und es ist nicht möglich, sie mit Definitionen aus dem vorigen Jahrhundert erklären zu wollen. Hierzu ist sie ein zu komplexes Gebilde, in dem Politikprozesse stattfinden, die es in diesem Umfang bisher noch nicht gegeben hat. Die Europäische Union ist ein Gebilde sui generis und nicht mit einem herkömmlichen Nationalstaat zu vergleichen. Sie ist eine politische Gemeinschaft, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, gemeinsame Probleme durch gemeinsame Entscheidungen zu lösen, fernab von nationalstaatlichen Grenzen.

Aufgrund ihrer zunehmenden Unverständlichkeit und Ablehnung der BürgerInnen sowie der bevorstehenden Veränderungen hat sich eben diese Gemeinschaft entschlossen, sich eine politische wie rechtliche Grundordnung zu geben. Somit steht fest, dass es eine Verfassung bzw. einen Verfassungsvertrag für die Europäische Union geben wird. Wie wird diese bzw. dieser nun aussehen und welche Interessen bzw. Ideen haben sich im Zuge des Diskussionsprozesses durchgesetzt?

In den rhetorischen Belangen über eine Demokratisierung des politischen Systems, eine bürgernähere Gestaltung der EU-Politik und eine bessere Transparenz sowie Effizienz des Systems waren sich alle Diskussionsbeteiligten einig. Es gab keinen einzigen Beitrag in dem diese Punkte nicht erwähnt wurden. Doch es war eben Rhetorik und politische Rhetorik muss nicht immer dem Willen entsprechen, dieses tatsächlich in der Praxis durchsetzen zu wollen.

Einig waren sich alle Beteiligten über eine Vereinfachung der Verträge, alle schlugen entweder eine Zwei- oder Dreiteilung vor. Nur den Briten wäre eine Beibehaltung des Status Quo lieber gewesen samt einer politischen Verfassung, ohne rechtliche Verbindlichkeit. Doch diese haben sich mit ihrem Vorschlag nicht durchsetzen können. Nach Analyse der Beiträge wird es mit hoher Wahrscheinlichkeit einen allgemeinen Teil und einen speziellen

Teil geben. Ersterer enthält auf jeden Fall die Grundrechte sowie Definition, Ziele, Zuständigkeiten, Institutionen, Rechtsakte, Grundprinzipien, Finanzen udgl. Der zweite Teil wird sich mehr mit technischen Belangen wie der genaueren Bestimmung der Politikbereiche und Verfahren befassen. Diesen beiden Teil wird ein dritter hinzugefügt. Dieser wird sich aus Protokollen beispielsweise über die Mitwirkung der nationalen Parlamente und über andere detaillierte Bestimmungen zusammensetzen. Es besteht jedoch durchaus die Möglichkeit, dass die Grundrechtscharta einen eigenen Teil des Verfassungsvertrags bildet wird. Trifft dies zu, würde sich die Verfassung in vier Teile gliedern.

Die Union erhält, nach dem dies alle Diskutanten forderten, eine eigene Rechtspersönlichkeit. Es wird in der Verfassung festgeschrieben, dass Unionsrecht in der Rechtshierarchie über dem nationalen steht. Neben der Verankerung der Grundrechtscharta wird das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatszugehörigkeit verankert werden.

Bei den Vorschlägen bezüglich der Demokratisierung und Transparenz des Systems gingen sicherlich die Beiträge Deutschlands am weitesten. Sie sprachen von einer völligen Parlamentarisierung der Union. Diese Ansicht änderte sich doch im Laufe der Diskussion, da Widerstand spürbar war. Gleiches gilt für eine Föderation mit zwei Kammern. Dies wurde durch eine Föderation der Nationalstaaten mit einer prinzipiellen Beibehaltung des jetzigen Rats ersetzt. Den Briten lag hingegen eher die Stärkung der intergouvernementalen Komponente am Herzen aber auch jene der Kommission. Diese sollte nach Meinung der Briten gestärkt werden. Dies sollte vor allem im wirtschaftlichen Belangen geschehen. Gerade diese Komponente der Union ist den Briten besonders wichtig. Wohingegen Deutschland und Frankreich gemeinsam mit den Institutionen viel mehr für eine wachsende politische Union plädierten. Allerdings sieht Frankreich dies durch die verstärkte Vergemeinschaftung von Politikbereichen und Deutschland eher durch eine zunehmende Institutionalisierung. Die Kommission spricht sich gleich für beides aus und für eine bessere Einbindung aller Akteure, fernab von einer Begriffsdefinition. Je mehr Akteure eingebunden werden, desto schneller erfolgt die rechtzeitige Implementation und die Entscheidungen sind auch besser legitimiert. Das Parlament fordert prinzipiell eine stärkere Einbindung, nicht zuletzt aufgrund seiner starken demokratischen Legitimität.

Geeinigt haben sich die Spitzen Europas noch nicht. Das letzte Wort über einen Verfassungsvertrag bzw. eine Verfassung obliegt immer noch den Staats- und Regierungschefs, denn sie sind die „Herren der Verträge“. Dennoch ist zu erwarten, dass die EU föderale Elemente aufweisen wird und der Rat zwar seine Macht beibehält, aber seine legislativen und exekutiven Funktionen künftig besser zu erkennen sein werden. Sie werden von einander getrennt und in seiner legislativen Tätigkeit wird der Rat wie das EP öffentlich tagen. Dies wurde von fast allen Beteiligten begrüßt. Dadurch wird sicherlich die Transpa-

renz von legislativen Ratsentscheidungen erhöht, aber das System der indirekten Legitimation bleibt erhalten. Dem wird allerdings jenes der direkten hinzugefügt, da das EP in vielen Politikbereichen durch das Mitentscheidungsverfahren verstärkt gehört werden muss. Das Initiativrecht wird bei der Kommission bleiben.

Gefordert wurde von fast allen eine Auflösung der Dreisäulenstruktur. Somit scheint dies, wie der Erhalt der Rechtspersönlichkeit, nicht mehr zur Diskussion zu stehen. Allerdings wird es vor allem im Bereich der GASP eigene Verfahren geben und die Einbindung des EPs wie auch der Kommission nur schrittweise erfolgen.

Problematischer wird es bei dem klar erkennbaren Machtzentrum. Hier gab es sehr viele unterschiedliche Vorschläge. Einerseits sollte die Kommission das Machtzentrum, durch eine indirekte oder direkte Wahl des Präsidenten bilden. Dem konnte Deutschland wie auch das EP und natürlich die Kommission durchaus zustimmen. Aber auch die kleineren und mittleren MS befürworteten eine starke Kommission. Auf wenig Gegenliebe stößt dies bei den Briten und Franzosen. Daher hat Deutschland seine Meinung mittlerweile ein wenig revidiert und spricht sich nun ebenfalls für einen Präsidenten des Europäischen Rates aus, aber auch für einen starken Kommissionspräsidenten. Dieser wird dennoch vom Europäischen Rat vorgeschlagen. Es kann freilich zu heftigen Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Präsidenten kommen. Wenn noch ein eigenständiger Außenminister hinzukommt sind Streitigkeiten kaum mehr zu umgehen. Es wird damit zu rechnen sein, dass der Vorschlag eines Präsidenten für den Europäischen Rat bei den kleineren und mittleren Mitgliedstaaten auf Widerstand stoßen wird. Diese können sich aber nur durchsetzen, wenn sie einen gemeinsamen Vorschlag erarbeiten und diese Position gegen Frankreich und Deutschland effektiv durchsetzen. Diesbezüglich werden noch heftige Debatten im Konvent zu erwarten sein und möglicherweise wird sich die Arbeit des Konvents noch über den Sommer 2003 fortsetzen, denn gerade die kritische Frage der Institutionen wurde im Konvent bisher nur mangelhaft diskutiert.

Hinzu sollen unterschiedliche Vorsitzende der diversen Ratsformationen kommen. Bei so vielen Vorsitzenden und Präsidenten kann nicht wirklich von einer Klarheit und Transparenz die Rede sein. Außerdem besteht sicherlich auch die Gefahr der gegenseitigen Kompetenzüberschreitung und ständigen Blockierung. Dennoch scheint ein Präsident des Europäischen Rates fast unumgänglich, da dies von Deutschland und Frankreich vorgeschlagen wurde. Bei so vielen „Spitzen“ werden sich die europäischen Medien und die BürgerInnen schwer tun ein klares Machtzentrum zu erkennen.

Mit Ausnahme der Briten plädierten alle für eine völlige Integration der Grundrechtscharta. Da dies eine weitere Übertragung von nationalen Souveränitätsrechten ist, sprachen

sich die Briten dagegen aus. Doch auch hier werden sie mit hoher Wahrscheinlichkeit ihr Interesse nicht durchsetzen können. Die Charta wird Teil des Primärrechts und der Rechtsprechung des EuGHs unterliegen. Ungeklärt ist das Verhältnis zur EMRK. Dies sollte laut Konvent dadurch gelöst werden, dass die EU der EMRK beitrifft. Dennoch ist das Verhältnis zwischen den beiden Grundrechtskatalogen noch nicht wirklich geklärt. Inwiefern besteht die Möglichkeit einer doppelten Rechtsprechung?

Betreffend dem Subsidiaritätsprinzip waren die Briten mit allen anderen einer Meinung. Dieses Prinzip gehört in der Verfassung verankert, neu formuliert und einer besseren Kontrolle unterworfen. Hier werden gleich zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen, denn genau über diese Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips werden die nationalen Parlamente künftig in den europäischen Entscheidungsprozess miteinbezogen. Neben diesem Prinzip werden aber auch noch andere in der Verfassung verankert. Nämlich jenes der begrenzten Einzelermächtigung, der Verhältnismäßigkeit und der loyalen Zusammenarbeit. All diese Prinzipien dienen einerseits dazu, die Kompetenzen der Union in ihre Grenzen zu weisen aber auch die Zusammenarbeit der einzelnen MS sicherzustellen.

Prinzipiell wünschten sich alle Beteiligten einen Kompetenzkatalog. Einzig die Kommission gab zu bedenken, dass hierdurch die Dynamik und Flexibilität der Union ins Stocken geraten könnte. Dem soll jedoch ein ähnlicher Artikel 308 EGV entgegenwirken, eine Art Flexibilitätsklausel. Im Diskussionsverlauf kristallisierte sich heraus, dass es drei Kategorien von Zuständigkeiten gibt und diese in der Verfassung verankert gehören. Nämlich jene der Union, der geteilten und jene der MS. Wobei klargestellt wurde, dass jene Kompetenzen, die nicht ausdrücklich der Union zugesprochen werden bei den MS verbleiben und nicht unbedingt in der Verfassung aufgezählt werden müssen. Welche Kompetenzen dies genau sein sollten wurde von keinem Diskussionsteilnehmer bis ins Detail genannt. Dies wurde dem Konvent überlassen und der hat in seinem ersten Entwurf einen klaren Kompetenzkatalog erstellt. Dieser umfasst im Grunde jeden Politikbereich, wobei in die Union in einigen nur unterstützende Maßnahmen erlassen darf. Allerdings darf nicht angenommen werden, dass diese keinerlei Wirkung auf nationaler Ebene entfalten. Gerade im Bildungsbereich sind diese Maßnahmen nicht zu unterschätzen, vor allem wenn diese von größeren MS unterstützt und durchgeführt werden.

Vor allem Deutschland wünschte sich auch die Möglichkeit einer Kompetenzrückführung auf nationale Ebene. Dieser Vorschlag fand sich jedoch in anderen Diskussionsbeiträgen nicht mehr. Besonders Frankreich stand und steht diesem Vorschlag skeptisch gegenüber, nicht zuletzt wegen der gemeinsamen Agrarpolitik. So gesehen ist es fraglich, ob es ein Verfahren zur Kompetenzrückführung geben wird.

Alle plädierten bei der Kompetenzausübung auf eine strikte Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und vor allem auch für eine besser Miteinbeziehung der nationalen Parlamente. Besonders GB liegt viel daran, da dieses Parlament eines der stärksten in Europa ist. Jedenfalls werden die Parlamente künftig in eine Art Frühwarnsystem integriert. Sie werden von der Kommission ausreichend über neue Gesetzesvorhaben informiert und können Einspruch erheben, falls dieses Gesetz nicht dem Subsidiaritätsprinzip entspricht. Dies bedeutet jedoch nicht, dass nationale Parlamente tatsächlich ein Gesetz verhindern können, es kann höchstens hinausgezögert werden. Durch diesen Vorschlag sollen einerseits Implementationsschwierigkeiten umgangen werden und andererseits soll den nationalen Parlamenten die Möglichkeit eingeräumt werden, sich mit europäischer Gesetzgebung zu beschäftigen. Einerseits kann dadurch ein Diskussionsprozess über europäische Gesetze auf nationaler Ebene stattfinden und so die nationale Presse vermehrt darüber berichten und dies kritisieren. Andererseits haben die nationalen Parlamente so die Möglichkeit sich auf europäischer Ebene Gehör zu verschaffen und Druck auszuüben, vor allem wenn sich mit anderen nationalen Parlamenten zusammen tun. Allerdings setzt dies voraus, dass nationale ParlamentarierInnen bereit sind, sich intensiver mit europäischen Themen zu beschäftigen, diese ausführlichst zu diskutieren und deren Tragweite zu verstehen. Dadurch können sie Druck auf „ihre“ MinisterInnen ausüben, die europäische Gesetze mitentscheiden. Nur wenn nationale ParlamentarierInnen darüber informiert werden, was auf europäischer Ebene geschieht, können sie dies unterstützen bzw. ablehnen. So können nationale Parlamente einen Teil ihrer verlorenen Souveränität wiedergewinnen. Dies setzt allerdings den Einsatz einzelner Abgeordneter voraus und liegt nicht mehr in den Händen der Union. Solange diese tatsächlich informiert und der Kritik Gehör schenkt.

Damit es einen Austausch auf parlamentarischer Ebene gibt wird es künftig einmal jährlich einen Kongress bzw. eine Konferenz zwischen nationalen und europäischen Abgeordneten geben. Dieser soll nicht als neue Institution hinzugefügt werden, sondern lediglich eine Möglichkeit für ausführliche Diskussion bieten. Inwiefern diesem Kongress mediale Aufmerksamkeit zu teil wird, hängt wiederum von den Abgeordneten ab. Hier könnten Unionsentscheidungen im großen Rahmen kritisiert werden und durchaus mediales Interesse bestehen.

Betreffend der Institutionskompetenzen wurde viel diskutiert. Klar ist, dass die Kommission ihr Initiativrecht behalten wird. Unklar ist noch der Fortbestand der Komitologie. Konkrete Lösungsvorschläge gab es noch nicht, wie viele Kommissionsmitglieder es künftig geben soll, wie der/die PräsidentIn gewählt oder ernannt werden soll und welche Kompetenzen ihm/ihr zukommen. Dennoch waren sich alle Beteiligten einig, dass die Kommission nach wie vor als Integrationsmotor und Vertragshüterin fungieren soll. Aller-

dings gab es Befürchtungen, dass einE zu starkEr KommissionspräsidentIn die Rolle der Nationalstaaten schrittweise untergraben könnte. Daher schlug Frankreich gemeinsam mit Deutschland ein Präsidentenamt für den Europäischen Rat vor. Dies stieß allerdings auf heftigen Widerstand, dennoch ist anzunehmen, dass es ein Gegengewicht zu einem/einer stärker legitimierten Kommissionspräsidenten/in geben wird. Es wird zwar immer wieder gewünscht, dass die Kommission ihre vollkommene Unabhängigkeit bewahrt, dennoch herrscht große Angst davor, daher wird sich der deutschfranzösische Vorschlag sicherlich mit einigen „Entschärfungen“ wahrscheinlich durchsetzen. Frei nach dem Motto, Integration ist gut, Kontrolle ist besser.

Der Rat müsse sich wieder auf seine Kernaufgaben besinnen und die einzelnen Räte in erkennbaren Formationen tagen, so die meisten Diskutanten. Vor allem der „Allgemeine Rat“ sollte seine Aufgaben wieder besser wahrnehmen können und effektiver Entscheidungen treffen. Der primäre Abstimmungsmodus wird jener der qualifizierten und der doppelten Mehrheit sein. Natürlich wird in einigen Bereichen Einstimmigkeit erforderlich sein. Um den Forderungen nach mehr Transparenz Gerecht zu werden, sollen legislative und exekutive Funktionen des Rats getrennt werden, wobei erstere öffentlich sein sollen. Die primär deutschen Vorschläge, eine zweite Kammer aus dem Rat zu machen, werden sich wohl nicht durchsetzen, da Frankreich einer zunehmenden Institutionalisierung der Union eher kritisch gegenübersteht. Zumindest scheint künftig die Möglichkeit gegeben, wenn es gut strukturierte und erkennbare Ratsformationen gibt, dass über die legislativen Entscheidungen medial berichtet wird und die einzelnen Regierungschefs für ihre Entscheidungen kritisiert werden können. So wird die „Schuld“ an „schlechten“ Entscheidungen nicht mehr einfach auf Brüssel geschoben werden können. Außerdem werden die exekutiven Befugnisse des Rates ausgedehnt. Dies betrifft vor allem den Bereich Justiz- und Inneres. Hier sollen künftig Entscheidungen primär mit qualifizierter Mehrheit fallen.

Eine konkrete Lösung für den Ratsvorsitz konnte nicht erkannt werden. Das System der Teampräsidentschaften, wie es unter anderem von GB vorgeschlagen wurde, wird sich vermutlich nicht durchsetzen können. Es wird wahrscheinlich für jede Ratsformation einen eigenen Vorsitz geben, der entweder auf eine bestimmte Zeit gewählt wird oder durch Rotationsprinzip wechselt. Ganz nach dem deutschfranzösischem Vorschlag.

Das EP wird neben dem Rat eine gleichberechtigte Legislativfunktion inne haben. Das Verfahren der Mitentscheidung wird auf fast alle Politikbereiche ausgedehnt, wodurch der Forderung nach mehr demokratischer Legitimation von EU-Entscheidungen entgegen gekommen wird. Seine Befugnisse im Rahmen des Budget wie auch der Kommissionkontrolle werden leicht ausgedehnt werden. Somit wird das EP verstärkt als europäischer Gesetzgeber fungieren und mehr Aufmerksamkeit auf sich ziehen können. Das lang ge-

forderte einheitliche Wahlrecht wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit durchsetzen. Dies ermöglicht eine schrittweise Herausbildung von europäischen Parteien. Natürlich wird dies noch lange dauern, aber ein einheitliches Wahlrecht legt zumindest den Grundstein.

Der Europäische Rat wird nach wie vor die Leitlinien der Union festlegen und durch einen möglichen Präsidenten noch mehr politisches Gewicht bekommen. Es ist durchaus zu bezweifeln, dass dieser öffentlich tagen wird. Dies wurde in der Diskussion zwar immer wieder, vor allem vom EP und der Kommission gefordert, wird sich aber kaum durchsetzen lassen. Dazu ist die Dynamik des Informellen zu mächtig. Fernab von der Öffentlichkeit und nur mit Beteiligung des Kommissionspräsidenten werden wichtige Zukunftsziele definiert. Inwiefern hier jedoch wirklich strategische Ziele festgelegt werden können, wenn bis zu 30 Staats- und Regierungschefs tagen bleibt fraglich.

Prinzipiell kann festgestellt werden, dass sich besonders die Interessen von Frankreich aber auch von Deutschland durchsetzen werden können. Großbritannien wird mit seinen Vorschlägen kaum punkten können, da es primär eine Beibehaltung des Status Quo wünscht. Das EP kann für sich auf jeden Fall verbuchen, dass es nun wirklich als Unionsgesetzgeber fungieren kann, da seine Zustimmung für fast alle Politikbereiche notwendig sein wird. Die Kommission wird, wie oft von ihr gefordert, durchaus gestärkt, vor allem durch die Position des Präsidenten. Es ist noch offen, ob an dem Prinzip ein Land ein Kommissar festgehalten werden kann. Immerhin schützt die Kommission auch die Interessen der kleineren MS und alleine deshalb möchten viele im Konvent daran festhalten. Dennoch muss die Frage gestellt werden, wie effektiv eine Kommission arbeiten kann, wenn es bis zu 30 Kommissare gibt.

Deutschland setzte sich in seinen Beiträgen für eine weitgehende Institutionalisierung und Föderalisierung der Union ein. Zusätzliche Institutionen werden dennoch nicht geschaffen und schon gar nicht eine zweite Kammer. Dennoch wird der Rat in seiner legislativen Funktion besser zu erkennen und zu verstehen sein. Föderale Elemente werden in der Union weiterhin bestehen. Eine vollkommene Parlamentarisierung Europas wird es dennoch nicht geben. Deutschland steht im Grunde einer Supranationalisierung weniger skeptisch gegenüber, als es Frankreich und GB tun. Dennoch muss es darauf achten, dass seine Länder künftig auch noch Mitbestimmungsmöglichkeiten in Europa haben und daher befürwortet Deutschland auf jeden Fall den Vorschlag der Kommission, alle Beteiligten im europäischen Entscheidungsprozess besser mit einzubeziehen.

Frankreich setzte und setzt mehr auf eine verstärkte Integration der Politikbereiche und auf eine stärkere intergouvernementale Komponente. Die Kommission ist zwar wichtig für die Integration, dennoch müsse es einen starken Rat geben. Nicht zuletzt weil hier

leichter eigene Interessen durchzusetzen sind. Demgemäss schlägt Frankreich vor, einen Präsidenten des Europäischen Rats von den Staats- und Regierungschefs auf fünf Jahre wählen zu lassen. Wenig verwunderlich ist es, dass sich dieser Vorschlag dann in einer gemeinsamen Position mit Deutschland wieder finden lässt.

Bezüglich der Gesetzgebungsverfahren gab es kaum konkrete Vorschläge zur Vereinfachung. Dennoch wäre es wünschenswert, wenn das künftige Gesetzgebungsverfahren⁸⁹³ leichter für die BürgerInnen verständlich sein kann. Allerdings scheint es eher unwahrscheinlich, dass sich dies durchsetzen wird. Da besonders die Kommission darauf bedacht ist, alle bereits im Vorfeld mit einzubeziehen und bei der Komplexität der europäischen Gesetze wohl ein komplexes Verfahren notwendig ist.

So wie der Diskussionsverlauf interpretiert werden kann, wird es auch keine direktdemokratischen Elemente geben. Es wird keine europaweiten Referenden oder ähnliches geben. Dies wurde von keinem Beteiligten wirklich gefordert oder gewünscht. Einzig die Wahlen zum EP werden den BürgerInnen die Möglichkeit geben, ihre Meinung auf europäischer Ebene Preis zu geben. Genauso unwahrscheinlich ist eine Direktwahl des Kommissionspräsidenten. Dies würde seine Position gegenüber dem Europäischen Rat bzw. Rat enorm stärken und wird nicht erwünscht. Dennoch sollten die BürgerInnen mehr Möglichkeiten bekommen, ihrer Befürwortung oder Ablehnung europäischer Politik Ausdruck zu verleihen. Es ist fraglich, ob wirklich im Interesse der BürgerInnen gehandelt werden kann, wenn die Entscheidungsträger nicht durch sie abgewählt werden können.

Die Verwirklichung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wurde von Deutschland, Frankreich und Großbritannien als ein künftiges Ziel der Union genannt. Sie hat wohl am meisten Rückschläge im Laufe der europäischen Integration einstecken müssen. Gerade erst wieder durch den Irakkrieg. Dieser spaltete Europa erneut. Alle streben eine GASP an aber keiner ist bereit, seine Interessen zurück zu stecken. Die Verfassung wird dieses Problem nicht lösen können. Es wird vermutlich in diesem Bereich weiterhin einstimmig beschlossen werden. Die einzige Möglichkeit, früher oder später tatsächlich mit einer Stimme zu sprechen wird ein einstimmiger Beschluss sein, der festlegt, dass in einigen Jahren Maßnahmen im Bereich der GASP mit qualifizierter Mehrheit und mit Kommission sowie EP beschlossen werden. Sicher scheint das Amt eines europäischen Außenministers bzw. Ministerin zu sein. Möglicherweise wird ein effektives Fortschreiten der GASP maßgeblich von der Persönlichkeit dieses/dieser PolitikerIn abhängen.

⁸⁹³ Dies wird dem der Mitentscheidung entsprechen.

Als ein weiteres Ziel werden der wirtschaftliche Fortschritt mit nachhaltiger Entwicklung und sozialer Gerechtigkeit, der freie Binnenmarkt, Wettbewerb, hoher Lebensstandard und die Erhaltung des Friedens genannt. Diese Ziele sind nicht neu und bereits in den jetzigen Verträgen zu finden. Betreffend der Erhaltung des Friedens, nicht nur in Europa, hat allerdings die Union gerade erst wieder versagt. Es war nicht möglich, einen Versuch zu unternehmen, gemeinsam den Irakkrieg zu verhindern. Ein weiteres Ziel ist die Gleichstellung zwischen Frau und Mann in Europa. Wird allerdings der Diskussionsprozess über die Zukunft Europas näher betrachtet, so wird deutlich, dass sie männlich dominiert ist. Auch der Konvent ist primär männlich besetzt. Es ist durchaus lobenswert diese Zielbestimmung in der Verfassung zu verankern, doch es hat den Anschein, die Union nimmt ihre eigenen Regeln bzw. Zielbestimmungen nicht ernst.

Konkrete Vorschläge über das Verfahren zur Änderung der Verträge, Art 48 EUV waren eher rar. In den meisten Diskussionsbeiträgen darunter Deutschland und Frankreich wurde für die Änderung einer künftigen Verfassung das Konventsmodell befürwortet. Dennoch konkrete Vorschläge wurden in den analysierten Beiträgen nicht gefunden. Selbst der Konvent hatte bis zum ersten April 2003 noch keinen Entwurf für ein Verfahren zur Vertragsänderung vorgelegt. Da jedoch die Diskutanten dem Konventsmodell nicht ablehnend gegenüber standen, kann gegenwärtig nur vermutet werden, dass das Konventsmodell als Verfahren zur Änderung der Verträge vorgeschlagen wird. Ob es schließlich tatsächlich angewandt bzw. gültiges EU-Recht wird, hängt mit Sicherheit von dem Erfolg oder Misserfolg des Konvents über die Zukunft der Europäischen Union ab. Denn selbst wenn der Konvent einen einzigen Verfassungsentwurf ohne Optionen vorschlägt, so haben die Staats- und Regierungschefs darüber zu entscheiden, ob dieser künftig die politische und rechtliche Grundordnung der Europäischen Union bilden wird oder ob der Entwurf von ihnen noch einmal aufgeschnürt und geändert wird, denn sie sind schließlich die „Herren der Verträge“.

VIII. QUELLEN

1. Literatur

ABROMEIT, Heidrun (1997): *Überlegungen zur Demokratisierung der Europäischen Union*, in: WOLF, Klaus Dieter (Hg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos, Seite 109-123.

ABROMEIT, Heidrun (1998): *Democracy in Europe. Legitimising Politics in a Non-State Polity*, New York/Oxford: Berghahn Books.

ARISTOTELES (1989): *Politik. Schriften zur Staatstheorie*, übers. und hg. v. SCHWARZ, Franz, Stuttgart: Reclam.

BANKS, Martin (2002): *MEPs accuse Prodi of secret deal over fisheries sacking*, in: European Voice, 16.05.2002, Seite 1-2.

BANKS, Martin (2002): *Hänsch: 'EU foreign policy needs one voice'*, in: European Voice, 11.06.2002, Seite 4.

BARYSCH, Katinka (2002): *EU must face up to real prospect of a second Irish 'No' to Nice*, in: European Voice, 16.5.2002, Seite 13.

BROK, Elmar (1997): *Die europäische Verfassung und die Regierungskonferenz 1996*, in: MOUTON, Jean-Denis/STEIN, Torsten (Hg.): *Eine neue Verfassung für die Europäische Union? Die Regierungskonferenz 1996*, Köln: Bundesanzeiger, Seite 15-21.

DA CRUZ VILAÇA, José Luis (1996): *Europas Verfassung, eine unvollendete Aufgabe*, in: DA CRUZ VILAÇA, José Luis/HERMAN, Fernand/HOWE, Geoffrey u.a. (Hg.): *Braucht Europa eine Verfassung?*, The Philip Morris Institute für Public Policy Research.

DENNINGER, Erhard (1994): *Sicherheit/Vielfalt/Solidarität: Ethisierung der Verfassung?*, in: PREUB, Ulrich K. (Hg.): *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*, Frankfurt a.M.: Fischer, Seite 95-129.

DICKSTEIN, Michael (1998): *Der Verfassungsbegriff der Europäischen Union*, Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner.

DUFTNER, Maria (2000): *Europa zwischen Zentralismus und Subsidiarität*, in: PAYRLEITNER, Alfred (Hg.): *Österreich Neu. Herausforderungen nach der Wende*, Wien: Molden, Seite 157-170.

ECONOMIST, The (2000): *At two in the morning, 16 December 2000*, im Internet unter: http://www.economist.com/displayStory.cfm?Story_id=451317&CFID=4220788&CFTOKEN=28c64cd-46326419-2d2f-40d6-9cde-6b8dfa910b3e&, [Stand: 22.05.2002].

ECONOMIST, The (2001): *Divorce after all these years? Not quite, but...*, 24 January 2001 im Internet unter: http://www.economist.com/PrinterFriendly.cfm?Story_ID=485804&CFID=4644411&CFTOKEN=26d3e8d-b3567ccc-e01e-4ab3-acc-590f94adfc4&, [Stand: 22.05.2002].

ECONOMIST, The (2002): *Could the euro's nuclear option ever be used?*, 2 February 2002, Seite 27-28.

ECONOMIST, The (2002a): *Promises, promises, fudge, fudge*, 16 February 2002, Seite 31.

ECONOMIST, The (2002b): *Is the venture now in peril?*, 8 June 2002, Seite 27-28.

EISING, Rainer/KOHLER-KOCH, Beate (1999): *Introduction. Network governance in the European Union*, in: EISING, Rainer/KOHLER-KOCH, Beate (Hg.): *The Transformation of Governance in the European Union*, London/New York: Routledge, Seite 3-13.

ELSTER, Jon (1994): *Die Schaffung von Verfassungen: Analyse der allgemeinen Grundlagen*, in: PREUß, Ulrich K. (Hg.): *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*, Frankfurt a.M.: Fischer, Seite 37-57.

ERIKSEN, Erik Oddvar/FOSSUM, John Erik (2000): *Post-national integration*, in: ERIKSEN, Erik Oddvar/FOSSUM, John Erik (Hg.): *Democracy in the European Union. Integration through deliberation?*, London/New York: Routledge, Seite 1-28.

FÖDERL-SCHMID, Alexandra (2002): *Empörung über Polittheater. Union gibt zu, Eklat im deutschen Bundesrat inszeniert zu haben*, in: Der Standard, 26.03.2002, im Internet unter: <http://derstandard.at/Archiv> [Stand: 05.11.2002].

GERHARD, Ute (1994): *Maßstäbe für eine neue Verfassung: Über die Freiheit, Gleichheit und die Würde der Frauen*, in: PREUß, Ulrich K. (Hg.): *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*, Frankfurt a.M.: Fischer, Seite 248-273.

GRIMM, Dieter (1994): *Die Zukunft der Verfassung*, 2. Aufl., Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

GRIMM, Dieter (1994a): *Braucht Europa eine Verfassung?*, München: Carl Friedrich von Siemens Stiftung.

HAMILTON, Alexander/MADISON, James/JAY, John (1787-88/1994): *Die Federalist-Artikel*, hg., übers., eingeleitet und kommentiert v. ADAMS, Angela/ADAMS, Willi Paul, Paderborn u.a.: Schöningh.

HEIN, Dieter (1998): *Die Revolution von 1848/49*, München, C.H. Beck.

HENKIN, Louis (1994): *Revolutionen und Verfassungen*, in: PREUß, Ulrich K. (Hg.): *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*, Frankfurt a.M.: Fischer, Seite 213-247.

HEYER, Axel (2001): *Die `mathematischen` Ergebnisse. Die Sitzverteilung im Parlament, 2. Februar 2001*, in: Politik-digital (Hg.): *Das aktuelle Europa-Dossier: Der ‚Vertrag von Nizza‘*, Im Internet unter: <http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/nizza/epzukunft.shtml>, [Stand: 17.03.01].

HOBBS, Thomas (1651/1980): *Leviathan*, übers. v. MAYER, Jacob P., Nachwort v. DISSELHORST, Malte, Stuttgart: Reclam.

HOLMES, Stephen (1994): *Verfassungsförmige Vorentscheidungen und das Paradox der Demokratie*, in: PREUß, Ulrich K. (Hg.): *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*, Frankfurt a.M.: Fischer, Seite 133-170.

HOLZAPFEL, Hartmut (2001): *Anhang: Überleitung und Moderation*, in: SCHIRM, Magda (Hg.): *Eine Verfassung für Europa?*, Frankfurt a.M.: VAS, Seite 36-39.

INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT (2000): *Entwürfe des Europäischen Parlaments (bzw. europäischer Organe)*, im Internet unter: http://www.uni-trier.de/~ievr/eu_verfassungen/entwurf.htm [Stand: 04.12.2000].

ISMAYR, Wolfgang (1999): *Das politische System Deutschlands*, in: ISMAYR, Wolfgang (Hg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, 2., aktual. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, Seite 415-453.

JACHTENFUCHS, Markus (1996): *Regieren durch Überzeugen: Die Europäische Union und der Treibhauseffekt*, in: JACHTENFUCHS, Markus/KOHLER-KOCH, Beate (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, Seite 429-454.

JACHTENFUCHS, Markus/KOHLER-KOCH, Beate (1996): *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: JACHTENFUCHS, Markus/KOHLER-KOCH, Beate (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, Seite 15-44.

JENTSCH, Hans-Joachim (2001): *Die geplante Verfassung der EU aus deutscher Sicht*, in: SCHIRM, Magda (Hg.): *Eine Verfassung für Europa?*, Frankfurt a.M.: VAS, Seite 28-35.

KEMPF, Udo (1999): *Das politische System Frankreichs*, in: ISMAYR, Wolfgang (Hg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, 2., aktual. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, Seite 289 – 330.

KOHLER-KOCH, Beate (1996): *Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen*, in: JACHTENFUCHS, Markus/KOHLER-KOCH, Beate (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, Seite 193-222.

KOHLER-KOCH, Beate (1999): *The Evolution and Transformation of European Governance*, in: EISING, Rainer/KOHLER-KOCH, Beate (Hg.): *The Transformation of Governance in the European Union*, London/New York: Routledge, Seite 14-35.

LEINEN, Josef (2001): *Die politische Notwendigkeit einer europäischen Verfassung*, in: SCHIRM, Magda (Hg.): *Eine Verfassung für Europa?*, Frankfurt a.M.: VAS, Seite 13-21.

LOCKE, John (1690/1974): *Über die Regierung*, übers. v. TIDOW, Dorothee, Nachwort und hg. v. MAYER-TASCH, Peter C., Stuttgart: Reclam.

MACHIAVELLI, Niccolò (1524/2001): *Der Fürst*, übers. v. VON OPPELN-BRONIKOWSKI, Friedrich, Nachwort v. GÜNTHER, Horst, Frankfurt a.M.: Insel.

MELCHIOR, Josef (1997): *Perspektiven und Probleme der Demokratisierung der Europäischen Union*, in: ANTALOVSKY, Eugen/MELCHIOR, Josef/PUNTSCHER RIEKMANN, Sonja (Hg.): *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*, Marburg: Metropolis, Seite 11-66.

MONTESQUIEU, Charles de (1748/1994): *Vom Geist der Gesetze*, Auswahl, Übersetzung und Einleitung v. WEIGAND, Kurt, Stuttgart: Reclam.

MOHNHAUPT, Heinz (1995): *Verfassung I: Konstitution, Status, Leges fundamentales von der Antike bis zur Aufklärung*, in: MOHNHAUPT, Heinz/GRIMM, Dieter: *Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart*, Berlin: Duncker & Humblot, Seite 1-99.

MOUTON, Jean-Denis/STEIN, Torsten (1997): *Einleitung*, in: MOUTON, Jean-Denis/STEIN, Torsten (Hg.): *Eine neue Verfassung für die Europäische Union? Die Regierungskonferenz 1996*, Köln: Bundesanzeiger, Seite 25-26.

NEISSER, Heinrich (1993): *Das politische System der EG*, Holzhausen.

NEISSER, Heinrich (1997): *Optionen der Parlamentarisierung der Europäischen Union*, in: ANTALOVSKY, Eugen/MELCHIOR, Josef/PUNTSCHER RIEKMANN, Sonja (Hg.): *Integration durch Demokratie. Neue Impulse für die Europäische Union*, Marburg: Metropolis, Seite 193-204.

NEISSER, Heinrich/VERSCHRAEGEN, Beate (2001): *Die Europäische Union. Anspruch und Wirklichkeit*, Wien/New York: Springer.

NUGENT, Neill (1999): *The Government and Politics of the European Union*, Fourth Edition, revised, extended and updated, Houndmills/Basingstoke: Palgrave.

PARKER, Andrew/BARBER, Tony (2001): *Blair and Schröder hold talks*, in: Financial Times, 29.01.2001, im Internet unter: <http://news.ft.com/ft/gx.cgi/ftc?pagename=view&c=Article&cid=FT3UFZTIKIC&live=true&tagid=ZZZAFZAVAOC&subheading=europe>, [Stand: 18.06.2002].

PATZELT, Werner J. (2001): *Einführung in die Politikwissenschaft. Grundriß des Faches und studienbegleitende Orientierung*, 4. überarb. u. erw. Aufl., Passau: Wissenschaftsverlag Richard Rothe.

PERNTHALER, Peter (1996): *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, 2., völlig neu-bearb. Aufl., Wien/New York: Springer.

PREUß, Ulrich K. (1994): *Der Begriff der Verfassung*, in: PREUß, Ulrich K. (Hg.): *Zum Begriff der Verfassung. Die Ordnung des Politischen*, Frankfurt a.M.: Fischer, Seite 8-33.

PREUß, Ulrich K. (1999) : *Auf der Suche nach Europas Verfassung. Europa hat noch keine Verfassung*, in: Transit 17 (Sommer 1999), Frankfurt a. M.: Neue Kritik.

PUNTSCHER RIEKMANN, Sonja (1998): *Die kommissarische Neuordnung Europas: das Dispositiv der Integration*, Wien/New York: Springer.

RACK, Reinhard (1995): *Eine Verfassung für Europa*, in: RACK, Reinhard (Hg.): *Eine Verfassung für Europa. Beiträge eines Symposiums vom 27. Mai 1994, Grazer Burg*, Graz: Forschungsinstitut für Europarecht.

ROSAMOND, Ben (2000): *Theories of European Integration*, Houndmills/Basingstoke: Palgrave.

ROUSSEAU, Dominique (1997): *Pas d'Europe sans Constitution*, in : Le Monde, 18.01.1997, im Internet unter: http://www.lemonde.fr/recherche_resumedoc/1,9687,244039,00.html?query=I%27identit%E9&query2=&booleen=et&num_page=1&auteur=&dans=dansarticle&periode=dateprecise&ordre=pertinence&debutjour=18&debutmois=01&debutannee=1997&finjour=19&finmois=01&finannee=1997&G_NBARCHIV ES=749+327 [Stand: 01.11.2002].

SARTORI, Giovanni (1997): *Demokratietheorie*, Darmstadt: Primis.

SCHARPF, Fritz W. (1999): *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/New York: Campus.

SCHMIDT, Manfred G. (2000): *Demokratietheorien*, 3., überarb. u. erw. Aufl., Opladen: Leske und Budrich.

SPINAT, Daniela (2002): *Commissioners speak of Franco-German confederation*, 22. Januar 2002 im Internet unter: <http://www.euobserver.com/index.phtml?aid=4882&sid=9>, [Stand: 18.06.2002].

STEIN, Torsten (1995): *Die europäische Verfassungsdiskussion – Rückschau und Perspektive*, in: RACK, Reinhard (Hg.): *Eine Verfassung für Europa. Beiträge eines Symposiums vom 27. Mai 1994, Grazer Burg*, Graz: Forschungsinstitut für Europarecht.

STEICHEN, René (1996): *Eine europäische Verfassung zu wichtig für Übereiltheit*, in: DA CRUZ VILAÇA, José Luis/HERMAN, Fernand/HOWE, Geoffrey u.a. (Hg.): *Braucht Europa eine Verfassung?*, The Philip Morris Institute für Public Policy Research.

STURM, Roland (1999): *Das politische System Großbritanniens*, in: ISMAYR, Wolfgang (Hg.): *Die politischen Systeme Westeuropas*, 2., aktual. Aufl., Opladen: Leske + Budrich, Seite 217-253.

TEUBERT, Bärbel (2000): *Wiege der deutschen Altorientalistik*, in: Journal 5/2000 der Universität Leipzig, im Internet unter: <http://www.uni-leipzig.de/journal/heft500/s9.htm> [Stand: 02.01.2002].

de TOCQUEVILLE, Alexis (1835/40/1985): *Über die Demokratie in Amerika*, ausgew. u. hg. v. MAYER, J.P., Stuttgart: Reclam.

THUN-HOHENSTEIN, Christoph/CEDE, Franz (1999): *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung der EU-Mitgliedschaft Österreichs*, 3. völlig neu überarb. Aufl., Wien: Manz.

VORLÄNDER, Hans (1999): *Die Verfassung. Idee und Geschichte*, München: C.H. Beck.

WALLACE, Helen (1996): *Die Dynamik des EU-Institutionengefüges*, in: JACHTENFUCHS, Markus/KOHLER-KOCH, Beate (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, Seite 141-163.

WEIDENFELD, Werner (2001): *Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – die europäische Integration nach Nizza*, in: WEIDENFELD, Werner (Hg.): *Nizza in der Analyse. Strategien für Europa*, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, Seite 19-49.

WEILER, Joseph H. H. (1999): *The constitution of Europe. "Do the new clothes have an emperor?" and other essays on European integration*, Cambridge: University Press.

WESSELS, Wolfgang (1996): *Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Megabürokratie?*, in: JACHTENFUCHS, Markus/KOHLER-KOCH, Beate (Hg.): *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich, Seite 165-192.

WINNEKER, Craig (2002): *Diplomats urge EU to do more to 'sell' enlargement to public*, in: European Voice, 02.05.2002, Seite 9.

WOJAHN, Jörg (2002): *Tabakrichtlinie gilt seit EU-Beitritt. Grasser bestätigte die Norm kürzlich in Brüssel*, in: Der Standard, 29./30.05.2002, Seite 6.

ZUMBACH, Christoph (2000): *Religionen*, im Internet unter: <http://members.surfeu.ch/chzumbach/Religionen-Detail.pdf>, [Stand: 02.01.2002].

2. Dokumente

AD HOC-VERSAMMLUNG des Montanparlaments der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1953): *Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Politischen Gemeinschaft vom 10. März 1953*, In: NEISSER, Heinrich (1993): *Das politische System der EG*, Holzhausen, Seite 253-284.

BECK'SCHE TEXTAUSGABEN (2002): *Grundgesetz*, 55., neubearbeitete Aufl., München: C.H. Beck.

BESCHLUSS DES RATES (1987): *vom 13. Juli 1987 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse*, 87/373/EWG, im Internet unter: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31987D0373&model=guichett, [Stand: 29.05.02].

BESCHLUSS DES RATES (1999): *vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse*, 1999/468/EG, im Internet unter: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=31999D0468&model=guichett, [Stand: 29.05.2002].

BLAIR, Tony (2000): *"Europe's Political Future." Speech by the British Prime Minister, Tony Blair, to the Polish Stock Exchange, Warsaw, 6 October 2000*, im Internet unter: http://www.dgap.org/english/tip/tip4/blair061000_p.html, [Stand: 15.04.2001].

BLAIR, Tony (2001): *Tony Blair speech, 11 November 2001*, im Internet unter: <http://specials.ft.com/euro/FT3TAIWUDUC.html>, [Stand: 24.11.2001].

BLAIR, Tony (2002): *A clear course for Europe, 28 November 2002*, im Internet unter: <http://www.number-10.gov.uk/print/page6709.asp>, [Stand: 26.01.2003].

CHIRAC, Jacques (2000): *Unser Europa Rede von Jacques Chirac Präsident der Republik vor dem Deutschen Bundestag Berlin – Dienstag, 27. Juni 2000*, im Internet unter: http://www.bundesregierung.de/Anlage740/Volltext_der_Rede_pdf.pdf [Stand: 17.01.2002].

CHURCHILL, Winston Sir (1946): *Speech by Sir Winston Churchill, Zurich, 19 September 1946*, im Internet unter: <http://www.peshawar.ch/varia/winston.htm> [Stand: 01.11.2002].

DEUTSCHLAND/FRANKREICH (2001): *Gemeinsame Erklärung über die großen europapolitischen Prioritäten (Nantes), 24. November 2001* im Internet unter: http://www.bundesregierung.de/dokumente/Artikel/ix_63444.htm, [Stand: 24.11.2001].

DEUTSCHLAND/FRANKREICH (2001a): *Deutsch-Französisches Treffen über die Zukunft der Europäischen Union. Gemeinsame EntschlieÙung an den Europäischen Rat von Laeken, 10 Dezember 2001* im Internet unter: <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/themes/recontres.asp>, [Stand: 22.11.2002].

DEUTSCHLAND/FRANKREICH (2003): *Deutsch-französischer Beitrag zur institutionellen Architektur der Europäischen Union*, im Internet unter: <http://www.bundeskanzler.de/Kanzler-News-.7689.459668/a.htm?printView=y>, [Stand: 19.01.2003].

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF (1964): *Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juli 1964. Antrag auf Vorabentscheidung im Sinne von Art 177 des EWG-Vertrags, enthalten im Beschluss des Friedensgerichts in Mailand vom 20. Februar 1964 in der vor ihm anhängigen Streitsache Flaminio Costa gegen E.N.E.L. Rs 6/64*, im Internet unter: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=61964J0006&model=guichett [Stand: 12.08.2002].

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF (1986): *Judgment of the Court of 23 April 1986. Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament. Action for annulment - Information campaign for the elections to the European Parliament. Case 294/83*, im Internet unter: http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61983J0294&model=guichett [Stand 07.08.2002].

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF (2002): *Urteil des Gerichts (Zweite erweiterte Kammer) vom 30. Januar 2002. Artikel 90 Absatz 3 EG-Vertrag (jetzt Artikel 86 Absatz 3 EG) - Höhe der den GSM-Betreibern von der Republik Österreich auferlegten Gebühren - Antrag auf Einleitung eines Verfahrens - Teilweise Ablehnung des Antrags - Zulässigkeit - Verstoß gegen die Artikel 86 EG-Vertrag (jetzt Artikel 82 EG) und 90 EG-Vertrag. max.mobil Telekommunikation Service GmbH gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Rs T-54/99*, im Internet unter: http://europa.eu.int/servlet/portail/CuriaServlet?curialink=%26lang%3DDE%26ident%3D4708%26model%3Ddoc_curia [Stand: 23.08.2002].

EUROPÄISCHER GERICHTSHOF (2002a): *Urteil des Gerichts (Erste erweiterte Kammer) vom 3. Mai 2002. Fischerei - Verordnung (EG) Nr. 1162/2001 - Wiederauffüllung des Seehechtbestands - Fischfang-Reederei - Nichtigkeitsklage - Individuell betroffene Person*

– *Zulässigkeit. Jégo-Quéré et Cie SA gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Rs T-177/01*, im Internet unter: http://europa.eu.int/servlet/portail/CuriaServlet?curiaLink=%26lang%3DDE%26ident%3D5047%26model%3Ddoc_curia, [Stand: 23.08.2002].

EUROPÄISCHER KONVENT (2002): *Vorentwurf des Verfassungsvertrages, Brüssel, den 28. Oktober 2002, CONV 369/02*, im Internet unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00369d2.pdf>, [Stand: 02.11.2002].

EUROPÄISCHER KONVENT (2002a): *Schlussbericht der Gruppe IX „Vereinfachung“, Brüssel, den 29. November 2002, CONV 424/02*, im Internet unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00424d2.pdf>, [Stand: 26.01.2003].

EUROPÄISCHER KONVENT (2003): *Entwurf der Artikel 1 bis 16 des Verfassungsvertrages, Brüssel, den 6. Februar 2003, CONV 528/03*, im Internet unter: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00528.DE03.pdf>, [Stand: 20.02.2003].

EUROPÄISCHER KONVENT (2003a): *Entwurf der Artikel 24 bis 33 des Verfassungsvertrags, Brüssel, den 26. Februar 2003, CONV 571/03*, im Internet unter: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00571.DE03.pdf>, [Stand: 01.03.2003].

EUROPÄISCHER KONVENT (2003b): *Entwurf von Protokollen über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit – die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union, Brüssel, den 27. Februar 2003, CONV 579/03*, im Internet unter: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00579.DE03.pdf>, [Stand: 01.03.2003].

EUROPÄISCHER KONVENT (2003c): *Die Finanzen der Union: Entwurf der Artikel 38 bis 40, Brüssel, den 14. März 2003, CONV 602/03*, im Internet unter: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00602.DE03.pdf>, [Stand: 19.03.2003].

EUROPÄISCHER KONVENT (2003d): *Funktionsweise der Organe, Brüssel, den 10. Januar 2003, CONV 477/03*, im Internet unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00477de03.pdf>, [Stand: 26.01.2003].

EUROPÄISCHER KONVENT (2003e): *Synthesebericht über die Plenartagung – 20./21. Januar 2003 in Brüssel, Brüssel, den 27. Januar 2003, CONV 508/03*, im Internet unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/cv00/cv00508de03.pdf>, [Stand: 29.01.2003].

EUROPÄISCHER RAT (2001): *Die Zukunft der Europäischen Union – Erklärung von Laeken*, SN 273/01, 15. Dezember 2001, im Internet unter: <http://ue.eu.int/Newsroom/LoadDoc.cfm?MAX=1&DOC=!!!&BID=76&DID=68761/doc>, [Stand: 16.12.2001].

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1984): *Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, Februar 1984*, im Internet unter: <http://www.eurplace.org/diba/cig/prtr-de.html>, [Stand: 10.06.2001].

EUROPÄISCHES PARLAMENT (1994): *Entschliebung zur Verfassung der Europäischen Union (Herman-Bericht)*, im Internet unter: <http://www.europa-web.de/europa/03euinf/08VERFAS/hermannbr.html#inahl>, Stand [11.11.2000].

EUROPÄISCHES PARLAMENT (2002): *In de Sitzung vom Donnerstag, 15. Mai 2002 angenommene Texte*, im Internet unter: <http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/calendar?APP=PDF&TYPE=PV2&FILE=p0020516DE.pdf&LANGUE=DE>, Stand [15.01.2003].

EUROPEAN COMMISSION (2002): *Eurobarometer 57. First Results*, im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb57/eb57_highlights_en.pdf, [Stand: 16.06.2002].

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (2000): *A Basic Treaty for the European Union. A study of the reorganisation of the Treaties, 15 May 2000*, im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/archives/igc2000/offdoc/discussiondocs/index_de/htm [Stand: 06.10.2001].

FISCHER, Joschka (2000): *Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*, Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin, im Internet unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r000512a.pdf> [Stand: 17.01.2001].

FISCHER, Joschka (2000a): *Rede des Bundesminister des Auswärtigen Joschka Fischer im belgischen Parlament am 14. November 2000 in Brüssel*, im Internet unter: www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2000/r001114f.pdf [Stand: 17.01.2001].

FISCHER, Joschka (2001): *Rede des Bundesministers des Auswärtigen Joschka Fischer anlässlich der Verleihung der „German-British 2000 Award“ in London am 24. Januar 2001*, im Internet unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/reden/2001/r010124c.pdf> [Stand: 25.01.2001].

FISCHER, Joschka (2001a): *Rede von Bundesaußenminister Joschka Fischer vor der Assemblée Nationale in Paris am 30.10.2001 zur „Architektur Europas“ (Auszug)*, im Internet unter: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/ausgabe_archiv?archiv_id=2271&type_id=3&bereich_id=4 [Stand: 21.11.2002].

FISCHER, Joschka (2002): *Intervention von Bundesminister Joschka Fischer in der Plenartagung des Konvents am 8. November 2002*, im Internet unter: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/bm_beitrag_3.pdf [Stand: 08.01.2003].

FISCHER, Joschka (2002a): *Intervention von Bundesminister Joschka Fischer in der Plenartagung des Konvents am 8. November 2002: Abschlussbericht der AG V „Komplementäre Kompetenzen“*, im Internet unter: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/bm_beitrag_2.pdf [Stand: 08.01.2003].

FISCHER, Joschka (2002b): *Intervention von Bundesminister Joschka Fischer in der Plenartagung des Konvents am 5. Dezember 2002, Vereinfachung der Instrumente und Verfahren, zum Abschlussbericht der AG IX*, im Internet unter: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/bm_beitrag_4.pdf [Stand 08.01.2003].

FISCHER, Joschka (2002c): *Intervention von Bundesminister Joschka Fischer in der Plenartagung des Konvents am 6. Dezember 2002, Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, zum Abschlussbericht der AG X*, im Internet unter: www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/bm_beitrag_5.pdf [Stand 08.01.2003].

GISCARD D'ESTAING, Valéry (2002): *Eröffnungsrede des Vorsitzenden V. Giscard d'Estaing vor dem Konvent zur Zukunft Europas, 26. Februar 2002*, im Internet unter: <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/3.pdf>, [Stand: 07.03.2002].

HAIN, Peter (2001): *“On Europe, in Europe”, Speech by the Minister for Europe, Peter Hain, at a dinner hosted by the British Chamber of Commerce, Strasbourg, Tuesday 4 September 2001*, im Internet unter: <http://www.fco.gov.uk/serverlet> [Stand: 22.11.2002].

HAIN, Peter (2002): *“A new constitutional order for Europe”, 21 March 2002*, im Internet unter: <http://www.fco.gov.uk/serverlet> [Stand: 22.11.2002].

HAIN, Peter (2002a): *“ principles, flexible systems: the joint mission of the EU”, 15 April 2002*, im Internet unter: <http://www.fco.gov.uk/serverlet> [Stand: 26.01.2003].

JOSPIN, Lionel (2001): *Rede von Premierminister Lionel Jospin zur „Zukunft des erweiterten Europas“ – Paris, 28. Mai 2001* -, im Internet unter: <http://www.diplomatie.gouv.fr/avenir/jospin280501.de.html> [Stand: 17.01.2002].

KHAN, Daniel-Erasmus (2001): *EU-Vertrag, EG-Vertrag in den Fassungen von Amsterdam und Nizza mit Protokollen, Schlussakten und Erklärungen, EU-Charter der Grundrechte*, 5., aktualisierte und erweiterte Auflage, München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, Der Generalsekretär (2001): *Vermerk für die Mitglieder der Kommission. Überblick über den Vertrag von Nizza*, Brüssel am 18. Januar 2001, im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/nice_treaty/summary_de.pdf, [Stand: 29.01.2001].

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2001a): *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*, Brüssel am 25. Juli 2001, im Internet unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf, [Stand: 26.08.2001].

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2002): *Mitteilung der Kommission. Ein Projekt für die Europäische Union*, Brüssel am 22. Mai 2002, im Internet unter: http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/com220502_de.pdf, [Stand: 26.07.2002].

LEQUILLER, Pierre (2002): *Ein Präsident für Europa, Beitrag des Mitglieds des Konvents Herrn Pierre Lequiller, 7. Oktober 2002*, im Internet unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00320d2.pdf> [Stand: 19.01.2003].

MEYER, Jürgen (2002): *Einklagbarkeit der Charta-Grundrechte und Verbesserung des Individualrechtsschutzes*, Beitrag eines Mitglied des Konvents, CONV 439/02, 29. November 2002, im Internet unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00439d2.pdf> [Stand 07.01.2003].

MEYER, Jürgen (2002a): *Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, Beitrag eines Mitglied des Konvents, CONV 447/02, 12. Dezember 2002, im Internet unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00447d2.pdf> [Stand: 07.01.2003].

PRODI, Romano (2001): *Ein größeres und vereintes Europa als globaler Akteur – Herausforderungen und Chancen im neuen Jahrhundert*, Brügge am 12 November 2001, im Internet unter: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.getfile=gf&doc=SPEECH/01/528|0|AGED&lg=DE&type=PDF, Stand [20.12.2002].

RAU, Johannes (1999): *Eine föderale Verfassung für Europa?*, 4. November 1999, im Internet unter http://www.bundespraesident.de/dokumente/Rede/ix_13455.htm [Stand: 21.11.2002].

RAU, Johannes (2001): *Plädoyer für eine Europäische Verfassung*. Rede vor dem Europäischen Parlament am 4. April 2001, im Internet unter: http://www.bundespraesident.de/dokumente/Rede/ix_35625.htm [Stand: 22.10.2002].

SCHRÖDER, Gerhard (2001): *Bürger und Parlamente umfassend einbeziehen, von Bundeskanzler Gerhard Schröder*, 14. Juni 2001, im Internet unter: http://europa.eu.int/futurum/documentts/contrib/contjuin2001_de.htm [Stand: 22.11.2002].

SCHUMAN, Robert (1950): *Erklärung vom 9. Mai 1950*, im Internet unter: http://europa.eu.int/abc/symbols/9-may/decl_de.htm [Stand: 01.11.2002].

STRAW, Jack (2001): *Lecture by the Foreign Secretary, Jack Straw, Royal Institute of International Affairs, Chatham House, London, Friday 27 July 2001*, im Internet unter: http://europa.eu.int/futurum/documents/other/oth270701_en.htm [Stand: 22.11.2002].

TEUFEL, Erwin (2002): *Statement von Erwin Teufel, Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg (Mitglied des Konvents; Vertreter des deutschen Bundesrates) in der Generaldebatte „Erwartungen an die Europäische Union“ bei der Tagung des Konvents zur Zukunft Europas am 21./22. März 2002 in Brüssel*, im Internet unter: <http://european-convention.eu.int/docs/speeches/106.pdf> [Stand: 09.01.2003].

TEUFEL, Erwin (2002a): *Eckpunkte für den Konvent*, Beitrag eines Mitglieds des Konvents, CONV 24/02, 9. April 2002 im Internet unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00024d2.pdf> [Stand: 09.01.2003].

TEUFEL, Erwin (2002b): *Leitlinien für die Ordnung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten im künftigen Verfassungsvertrag*. Beitrag eines Mitglied des Konvents, CONV 410/02, 19. November 2002, im Internet unter: <http://register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00410d2.pdf> [Stand: 09.01.2003].

VEDRINE, Hubert (2000): *Schreiben des französischen Außenministers, Hubert Védrine, an den deutschen Außenminister, Joschka Fischer, vom 8. Juni 2000*, im Internet unter: <http://www.dgap.org/IP/ip0008/vedrine080600.html> [Stand: 22.10.2002].

VEDRINE, Hubert (2001): *Außenminister Védrine vor dem Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, 9. Mai 2001*, im Internet unter: www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/eu/bm_beitrag_5.pdf

[Stand: 21.11.2002].

VERFASSUNG DER FRANZÖSISCHEN REPUBLIK *vom 4. Oktober 1958. Aktualisierter Text mit Berücksichtigung der Verfassungsänderung vom 8. Juli 1999*, im Internet unter: <http://www.assemblee-nationale.fr/deutsch/8cb.asp> [Stand: 01.08.2002].