

DIE VERFASSUNGSENTWÜRFE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Maria Duftner

Seminar aus Österreichischer Regimelehre
im Sommersemester 2001 bei Prof. Heinrich Neisser

**„Perspektiven einer
europäischen Verfassung“**

Wien, Juni 2001

www.duftner.com

INHALTSVERZEICHNIS

I. EINLEITUNG.....	3
II. DIE VERFASSUNGSENTWÜRFE DES EP	4
1. Grundrechte	4
2. Allgemeine Ziele.....	6
3. Institutioneller Rahmen	7
3.1 <i>Europäisches Parlament</i>	8
3.2 <i>Europäischer Rat</i>	10
3.3 <i>Rat der Europäischen Union</i>	11
3.4 <i>Die Kommission</i>	12
3.5 <i>Der Europäische Gerichtshof</i>	15
3.6 <i>Weitere Einrichtungen</i>	16
4. Kompetenzen.....	17
4.1 <i>Satzungsentwurf von 1953</i>	18
4.2 <i>Spinelli-Entwurf von 1984</i>	19
4.3 <i>Herman-Bericht von 1994</i>	21
5. Weitere Bestimmungen	22
III. ZUSAMMENFASSEND	23
IV. LITERATUR.....	25
V. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS.....	26

I. EINLEITUNG

Die Diskussion über eine europäische Verfassung ist mindestens genauso alt, wie der europäische Integrationsprozess selbst. Vor allem dem Europäischen Parlament, die Institution, welche die größte demokratische Legitimation für sich beansprucht, kommt bei dieser Verfassungsdiskussion eine besondere Rolle zu. So heißt es in der EntschlieÙung des EP, die dem im Verfassungsentwurf von 1984 vorangestellt ist, in Abschnitt C.: „in dem Bewusstsein, dass es seine historische Pflicht ist, als Erstes von den europäischen Bürgern direkt gewähltes Parlament einen Entwurf für eine Union vorzulegen“.

Ungefähr sieben Monate nach dem Inkrafttreten des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, erklärte sich das damalige Montanparlament zur „ad hoc-Versammlung“ und setzte eine „ad hoc-Kommission“ ein, welche mit der Aufgabe betraut wurde, eine Satzung der Europäischen Gemeinschaft auszuarbeiten (vgl. Neisser 1993: 48/49). Die Anregung hierzu ging vor allem vom damaligen Präsidenten der Hohen Behörde der Montanunionen, Jean Monnet und von Henri Spaak, seines Zeichens Vorsitzender der europäischen Beratenden Versammlung, aus (vgl. IEVR). Es kam jedoch, auf Grund diverser Unstimmigkeiten innerhalb der Mitgliedstaaten, zu keinen konkreten Folgen

Im Jahr 1984 startete das Europäische Parlament erneut eine Verfassungsinitiative. Dieser Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union wurde nach dem italienischen Präsidenten der institutionellen Kommission des Europäischen Parlaments, Altiero Spinelli, benannt. Der „Spinelli-Entwurf“ wurde vom EP mehrheitlich angenommen, jedoch nie von den Mitgliedstaaten ratifiziert (vgl. Neisser 1993: 162).

1994 wurde erneut vom EP ein Anstoß für die europäische Verfassungsdiskussion gegeben. Ein Bericht des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments über die Verfassung der Europäischen Union wurde am 9. Februar fertig gestellt. Der so genannte „Herman-Bericht“, benannt nach dem Berichterstatter Fernand Hermann, wurde jedoch vom Europäischen Parlament in seiner EntschlieÙung am 10. Februar 1994 abgelehnt. Allerdings beschloss das neu gewählte Parlament schließlich die Arbeiten an einer gemeinsamen europäischen Verfassung fortzusetzen. Der Präsident des EP wurde beauftragt, für die weitest mögliche Verbreitung dieses Entwurfs zu sorgen. (vgl. IEVR).

Alle bisherigen Verfassungsentwürfe des Europäischen Parlaments wurden zwar nicht ratifiziert, leisteten jedoch einen wichtigen Beitrag für die europäische Integration. Durch sie wurde immer wieder die Diskussion über die Ziele, den institutionellen Rahmen, die Kompetenzverteilung, Grundrechte usw. der Gemeinschaft angeregt. Diverse Ideen flossen in bestehende Verträge ein. Im Folgenden gilt nun zu klären, welche Form diese drei

Verfassungsentwürfe der Union bzw. Gemeinschaft verleihen wollten. Wie der institutionelle Rahmen der Europäischen Union gestaltet werden soll, über welche Kompetenzen die Mitgliedstaaten bzw. die supranationalen Institutionen verfügen und welche Rechte den Unionsbürgern verliehen werden soll.

II. DIE VERFASSUNGSENTWÜRFE DES EP

Am 17. Dezember 1999 trat zum ersten Mal der Konvent zusammen, welcher vom Europäischen Rat beauftragt wurde, einen Entwurf für eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union zu entwickeln. Das Ergebnis dieser Sitzungen war die „Charta der Grundrechte der Europäischen Union“, welche im Rahmen des Gipfels von Nizza die Zustimmung aller betroffenen Institutionen bekam, jedoch nicht in das EU-Primärrecht aufgenommen wurde. Über Grundrechte für die europäischen Bürger wurde auch im Rahmen der Verfassungsentwürfe diskutiert, sie wurden in unterschiedlichster Form in ihnen verankert.

Dieser Diskussion kommt insofern eine besondere Rolle zu, da immer wieder das Fehlen eines europäischen Volkes betont wird, welches Souverän einer Unionsverfassung sein müsste. Werden nun den europäischen Völkern von einer supranationalen Organisation bestimmte einklagbare Rechte zugesprochen, so stellt dies einen großen Integrations-schritt dar. Dieser könnte einen Grundstein für die Herausbildung einer europäischen Identität legen, die zweifelsohne eines langen politischen wie gesellschaftlichen Prozesses bedarf, ähnlich wie bei der Entstehung nationaler Identitäten.

1. Grundrechte

Bereits in der Präambel des Entwurfs der ad hoc-Versammlung von 1953 wird auf die Entschlossenheit, gemeinsam „die Würde, Freiheit und Gleichheit der Menschen ohne Unterschied des Standes, der Rasse oder der Religion zu gewährleisten“ hingewiesen. In Artikel 2 werden die allgemeinen Aufgaben und Ziele der Gemeinschaft definiert, darunter auch zur „Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in den Mitgliedstaaten beizutragen“. Die Gemeinschaft kann Assoziationsverträge oder –abkommen mit Drittstaaten abschließen, welche die genannten Menschenrechte und Grundfreiheiten garantieren (vgl. Art 90).

Ebenso wie im Spinelli-Entwurf wird explizit auf die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 hingewiesen. Im Entwurf von 1953 werden die Bestimmungen des ersten Teiles der EMRK, sowie das Zusatzprotokoll des 20. März 1952 von Paris, als integrierter Bestandteil aufgenommen (vgl. Art 3). Der Spinelli-Entwurf weist außer-

dem auf die gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten bezüglich der Grundrechte hin (vgl. Art 4). Hierbei verpflichtet sich die Union, wirtschaftliche, soziale sowie kulturelle Rechte, welche sich aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Sozialcharta ergeben, nach Maßgabe ihrer Zuständigkeiten aufrechtzuerhalten und zu schützen (vgl. Art. 4).

Außerdem wird die Union im Spinelli-Entwurf damit beauftragt, innerhalb von fünf Jahren der EMRK, dem Zusatzprotokoll sowie den „Pakten der Vereinten Nationen über bürgerliche und politische und über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“ beizutreten. Hierzu ist es nötig, dass die Europäische Union Rechtspersönlichkeit besitzt, welche sie in allen drei Entwürfen zugesprochen bekommt. Im gleichen Zeitraum soll sich die Union, im Rahmen des Vertragsänderungsverfahrens, ihre eigene Grundrechtserklärung geben (vgl. Art 4).

Einzigartig am Spinelli-Entwurf von 1984 ist die Möglichkeit der Sanktionsverhängung von Seiten der Gemeinschaft. Bei anhaltender und schwer wiegender Verletzung der Grundrechte, demokratischer Grundsätze oder Gemeinschaftsverträge eines Mitgliedstaates, können vom Europäischen Rat mit Zustimmung des EP und nach Anhörung des betroffenen Staates bestimmte Maßnahmen gesetzt werden. Etwaige Verletzungen müssen vorher jedoch vom Gerichtshof auf Antrag des EP oder der Kommission festgestellt werden. Laut Art 44 können diese Sanktionen so weit gehen, dass die Teilnahme des betreffenden Mitgliedstaates am Europäischen Rat, am Ministerrat und anderen Institutionen ausgesetzt wird. Der betroffene Staat ist nicht berechtigt über die Maßnahmen oder Sanktionen mit abzustimmen.

Im Herman-Bericht von 1994 wird ebenso auf die EMRK wie auf die mitgliedstaatliche Verfassungstradition hingewiesen, allerdings geht dieser noch einen Schritt weiter. Im achten Titel werden die Menschenrechte, welche von der Union selbst verbürgt werden, detailliert aufgelistet. Womit die Union Grundrechte für europäische Bürger in das Primärrecht aufnehmen würde und sie unter Schutz des Europäischen Gerichtshofs stellt.

Neben den klassischen Grund- und Freiheitsrechten finden sich im Herman-Bericht auch soziale Rechte. Darunter der Anspruch auf soziale und medizinische Hilfe für jeden, der nicht über ausreichende Mittel verfügt. In Absatz 13 d) heißt es: „Jeder, der aus Gründen, die er nicht zu verantworten hat, nicht über eine menschenwürdige Wohnung verfügt, hat Anspruch auf entsprechende Unterstützung durch die zuständigen staatlichen Stellen“. Im folgenden Absatz wird das Recht auf Bildung und Ausbildung gemäß der Fähigkeiten festgeschrieben. Auch auf das Recht des Schutzes und der Erhaltung der Umwelt wird ausdrücklich hingewiesen.

Den beiden jüngeren Entwürfen ist außerdem gemein, dass den Menschen, welche die Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates besitzen, die Unionsbürgerschaft verliehen wird. Sie kann jedoch nicht selbstständig erworben werden. Im Herman-Bericht ist daran auch ein aktives und passives Wahlrecht für Unionsbürger auf kommunaler und europäischer Ebene gekoppelt. Wobei in Artikel 3 festgeschrieben wird, dass das Wahlrecht der Bürger durch ein Verfassungsgesetz ausgedehnt werden kann. Von einem ausdrücklichen Wahlrecht der Bürger ist im Spinelli-Entwurf noch nicht die Rede, allerdings haben europäischen Bürger die Möglichkeit, wie auch im Herman-Bericht, eine Petition an das EP zu richten. Der Entwurf von 1994 sieht weiters noch einen Bürgerbeauftragten vor, der den Bürgern der Union wie auch von Drittländern, bei etwaigen Beschwerden, zur Verfügung steht.

Im Herman-Bericht wird außerdem auf weitere politische Rechte der Unionsbürger hingewiesen. Darunter das Recht, im Hoheitsgebiet der Union eine politische Tätigkeit auszuüben, das Recht auf Zugang zu öffentlichen Ämtern der Union, das Recht auf Freizügigkeit sowie das Wohn- und Aufenthaltsrecht im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten. Jeder Unionsbürger darf in jedem Mitgliedstaat eine Tätigkeit seiner Wahl ausüben, vorbehaltlich für Stellen der öffentlichen Verwaltung, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind (vgl. Art 6). Außerdem genießen Unionsbürger im EU-Ausland diplomatischen und konsularischen Schutz der Union oder eines Mitgliedstaates, der am betreffenden Ort niedergelassen ist (vgl. Art 5). Weiters soll die Union dazu beitragen, die Chancengleichheit zu gewährleisten, indem sie sich bemüht, Hindernisse für die Inanspruchnahme und die effektive Ausübung der Rechte des Bürgers zu beseitigen (vgl. Art 6).

Bezüglich der Bürgerrechte ist der Entwurf von 1994 am weitesten fortgeschritten. Mit- samt einem eigenen Grundrechtskatalog, festgeschriebenen politischen Rechten und deren Einklagbarkeit beim EuGH werden hier den Bürgern der Europäischen Union weitestgehende Rechte verliehen. Damit diese Rechte überhaupt verliehen werden können, ist eine klare Definition des europäischen Bürgers nötig, welche dieser Entwurf bietet. Jedem, der eine Staatsbürgerschaft eines Mitgliedstaates besitzt, werden von der supranationalen Organisation Rechte garantiert. Besonders auffallend ist der Absatz 1 des ersten Artikels. Hier findet sich die Passage: „(...) alle Macht der Union geht von ihren Bürgern aus.“ Eine Passage, die sich in fast jeder nationalstaatlichen Verfassung findet, zumal das Volk, den obersten Souverän einer demokratischen Verfassung bildet.

2. Allgemeine Ziele

Die allgemeinen Ziele sind in allen drei Entwürfen äußerst ähnlich, es wird auf die Wahrung der Menschen- und Grundrechte hingewiesen, der europaweiten Sicherung des Frie-

dens, der Wahrung der Demokratie sowie den wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt. Ebenso erwähnt werden Vollbeschäftigung und Schutz der Umwelt.

Besonders wichtig ist die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes mit den vier Grundfreiheiten, sowie die Sicherstellung des freien Wettbewerbs. Auch die Koordinierung der gemeinsamen Außenpolitik halten Einzug, sowie die Verbesserung der Handels- und Währungsbeziehungen. Auf Grundsätze der sozialen Marktwirtschaft wird hingewiesen und eine Erhöhung der Lebenshaltung. Ebenso wird auf das Prinzip der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit erwähnt.

Im Entwurf von 1953 heißt es im Artikel 2 unter anderem: „mit den anderen freien Nationen zum Schutze der Mitgliedstaaten gegen jede Aggression beizutragen“. In Artikel 104 des Entwurfs der ad hoc-Versammlung heißt es außerdem, die MS können den Exekutivrat um Beistand ersuchen, um in ihrem Gebiet die Aufrechterhaltung der verfassungsmäßigen Ordnung und der demokratischen Einrichtung zu sichern.

3. Institutioneller Rahmen

Eine der entscheidendsten Fragen von politischen Grundordnungen ist die nach der Teilung der Gewalten. Die Union hat im Laufe ihrer Entstehung spezifische institutionelle Strukturen entwickelt, wobei das klassische Montesquieuische Prinzip der Gewaltenteilung nicht ohne weiteres anwendbar ist. Daher rührt auch ein Teil des beklagten Legitimationsdefizits der Union. Eine klare, funktionale Rollenzuweisung der EU-Institutionen im Sinne von Legislative und Exekutive ist nicht möglich, zumal sie ineinander fließen. Wodurch die Frage nach der horizontalen Gewaltenteilung äußerst komplex wird.

Der Ministerrat übt legislative wie exekutive Befugnisse zugleich aus. Die Kommission verfügt über ein Initiativrecht für Gesetzesvorhaben und implementiert Ratsentscheidungen, besitzt jedoch kaum exekutive Gewalt, die einer politisch-parlamentarischen Kontrolle unterläge. Das Europäische Parlament verfügt ebenso wenig über die klassischen national-parlamentarischen Befugnisse, allerdings ist seine Rolle mit dem Vertrag von Maastricht und Amsterdam bei Gesetzgebungsprozessen entscheidend aufgewertet worden. Das EP hat jedoch nach wie vor nicht das Recht, welches so gut wie alle nationalen Parlamente besitzen, alleine über den Haushalt zu befinden. Auch das Prinzip der Kodezision ist nur unzureichend entwickelt und schließt nicht alle Politikbereiche der Union mit ein. Diese komplizierte Gewaltenverschränkung trägt einen entscheidenden Teil zur Intransparenz des europäischen politischen Systems bei.

Welche Institutionen sahen die vergangenen Verfassungsentwürfe des Europäischen Parlaments vor und mit welchen Befugnissen wurden sie ausgestattet? Diese Frage der horizontalen Gewaltenteilung gilt es im Folgenden zu klären.

3.1 *Europäisches Parlament*

Ganz im Sinne des föderalen Ansatzes wird im Entwurf von 1953 des Montanparlaments das EP in zwei Kammern geteilt, welche die gleichen Zuständigkeiten besitzen, so weit es in dieser Satzung nicht anders vorgesehen ist (vgl. Art 11). Die Völkerkammer bildet die erste Kammer und besteht aus Abgeordneten, „welche die geeinten Völker vertreten“ (Art 11). Sie werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl auf fünf Jahre gewählt, wobei die Gemeinschaft ein einheitliches Wahlgesetz festlegen soll (vgl. Art. 13/14). Die Zahl der Abgeordneten muss für jeden Mitgliedstaat mindestens 12 betragen, darf 70 jedoch nicht überschreiten. Wobei Deutschland und Italien die gleiche Anzahl von Abgeordneten haben (63), Frankreich, aufgrund seiner überseeischen Departements und Gebiete am meisten (70) (vgl. Art 15). Obwohl Deutschland den größten Bevölkerungsanteil stellt, bekommt es weniger Sitze als Frankreich. Selbst bei den Verhandlungen über den Vertrag von Nizza bildete dies einen Streitpunkt, zumal Deutschland mittlerweile immer wieder auf seine Bevölkerungszahl hinweist und mehr Macht für sich beansprucht. 1953 galt es Deutschlands Macht, aufgrund der historischen Gegebenheiten, einzugrenzen und ein möglichst stabiles Gleichgewicht zwischen Deutschland und Frankreich herzustellen.

Die zweite Kammer, der Senat, besteht aus Senatoren, welche das Volk jedes Staates vertreten. Sie werden von den nationalen Parlamenten nach einem von den Mitgliedstaaten festgesetzten Verfahren auf die Dauer von fünf Jahren gewählt (vgl. Art 14/16). Anders als im amerikanischen Senat wird hier die Anzahl der Senatoren nach Bevölkerungsgröße gewichtet. Diesmal erhält Deutschland gemeinsam mit Frankreich und Italien 21 Senatoren, am wenigsten bekommt Luxemburg (vgl. Art 17). Die Senatoren werden von den nationalen Parlamenten gewählt, um einerseits demokratische Legitimation für sich beanspruchen zu können und andererseits auch die mitgliedstaatlichen Parlamente stärker in den Integrationsprozess mit einzubeziehen und vermutlich den Informationsaustausch zu fördern.

Die Abgeordneten wie Senatoren stimmen einzeln und persönlich ab und dürfen nicht an Weisungen gebunden sein (vgl. Art 12). Das Parlament beschließt Gesetze, Empfehlungen und Vorschläge, den Haushalt sowie das Rechnungsgesetz (vgl. Art 10). Jede Kammer wählt aus ihrer Mitte einen Präsidenten, sie gibt sich eine eigene Geschäftsordnung und die Verhandlungen jeder Kammer werden nach den Bestimmungen der GO veröf-

fentlich. Somit wird in Art 22 ausdrücklich auf die Notwendigkeit einer gewissen Transparenz hingewiesen.

Dem Parlament steht, wie dem Europäischen Exekutivrat, die Gesetzesinitiative zu. Weiters haben die Mitglieder des Parlaments das Recht Änderungsanträge einzubringen. Sie dürfen dem Exekutivrat mündliche wie schriftliche Anfragen vorlegen, welche dieser zu beantworten hat. Weiters hat jede Kammer das Recht, Untersuchungen durchzuführen (vgl. Art 23). Dem Parlament werden hier klassische Befugnisse zugeteilt, vor allem jene der Gesetzesinitiative.

Im Spinelli-Entwurf wird das Europäische Parlament nicht in zwei Kammern geteilt. Die Abgeordneten werden direkt und nach einem einheitlichen Wahlverfahren auf fünf Jahre gewählt, beschließen unabhängig, persönlich und sind weisungsfrei (vgl. Art 14/15). In Art 16 werden die Befugnisse festgelegt. Das EP wirkt an den Gesetzgebungs- und Haushaltsverfahren sowie beim Abschluss internationaler Verträge mit. Das Programm der Kommission muss vom EP gebilligt werden und es übt die politische Kontrolle über die Kommission aus. Es darf mit qualifizierter Mehrheit einen Misstrauensantrag annehmen, wonach die Mitglieder der Kommission geschlossen zurücktreten müssen. Es besitzt Untersuchungsbefugnis und nimmt Bürgerpetitionen entgegen. Weiters gibt sich das EP eine eigene Geschäftsordnung.

Das EP übt gemeinsam mit dem Rat der Union unter aktiver Beteiligung der Kommission die Gesetzgebungsbefugnis aus (vgl. Art 36). Hier wird die bereits oben erwähnte Verschränkung der Gewalten deutlich. Die Kommission besitzt das Recht der Gesetzesinitiative, die Kommission muss auf Aufforderung des Rats oder des EP einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorlegen (vgl. Art 37). Alle Gesetzesentwürfe haben dem EP vorgelegt zu werden, die innerhalb von sechs Monaten gebilligt werden müssen, mit oder ohne Änderung.

Im jüngsten Verfassungsentwurf, dem Herman-Bericht, besteht das EP weiterhin aus einer Kammer. Wieder werden die Abgeordneten auf fünf Jahre von den Unionsbürgern nach einem einheitlichen Verfahren direkt gewählt. Neu ist hier, dass das EP gemeinsam mit dem Europäischen Rat die allgemeinen politischen Leitlinien der Union festlegt, womit die Kompetenzen des EP um einiges ausgeweitet werden. Es erlässt Gesetze, verabschiedet den Haushaltsplan und billigt internationale Verträge gemeinsam mit dem Rat. Der Kommissionspräsident wird vom Parlament gewählt und es übt die politische Kontrolle über die Tätigkeit der Union aus, wobei Untersuchungsausschüsse eingesetzt werden können. (vgl. Art 15). Besonders wichtig ist hier, dass der Kommissionspräsident, durch

seine Wahl vom EP, einen höheren Legitimationsanspruch genießen kann, wodurch wiederum seine Macht ausgeweitet würde.

Die Gesetze werden von EP und Rat gemeinsam erlassen, die Gesetzesinitiative hat die Kommission inne, wobei das EP und der Rat ein Vorschlagsrecht besitzen. Das EP und der Rat, falls die Kommission untätig bleibt, wie im Spinelli-Entwurf, kann im gegenseitigen Einvernehmen einen Gesetzesvorschlag vorlegen. Die Initiative für Verfassungsgesetze kann vom EP, der Kommission, dem Rat oder auch einem Mitgliedsstaat ausgehen. (vgl. Art. 32).

In allen Entwürfen wird auf jeden Fall die Rolle des Europäischen Parlaments aufgewertet. Vor allem wird es verstärkt in den Gesetzgebungsprozess mit einbezogen, um die demokratische Legitimation vom EU-Recht, welches direkte oder indirekte Auswirkung auf die Unionsbürger hat, zu vergrößern.

3.2 *Europäischer Rat*

Im Spinelli-Entwurf wie auch im Herman-Bericht setzt sich der Europäische Rat aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, wie dem Präsidenten der Kommission zusammen. Dieser nimmt mit Ausnahme der „Aussprache über die Ernennung seines Nachfolgers und über die Ausarbeitung von an die Kommission gerichteten Botschaften und Empfehlungen an den Arbeiten des Europäischen Rates“ (Art 31) teil.

Im Entwurf von 1994 wird kurz umschrieben, welche Aufgaben der Europäische Rat inne hat. Er gibt der Union die erforderlichen Impulse für ihre Weiterentwicklung und legt unter Mitwirkung des EP die allgemeinen politischen Leitlinien fest (vgl. Art 16). Entscheidend ist hier, die Erwähnung des Europäischen Parlaments bei der Festlegung der Leitlinien.

Der Entwurf nach Spinelli sieht vor, dass der ER Empfehlungen abgibt und Verpflichtungen im Bereich der Zusammenarbeit eingeht. Weiters kann er die Zuständigkeiten der Union, nach einem, im Vertrag vorgesehenen Verfahren, weiter ausdehnen. Wodurch die Dynamik der Union weiterhin gewährleistet sein kann. Außerdem ernennt er den Präsidenten der Kommission, anders als im Herman-Bericht, hier wird er vom EP gewählt. Der ER richtet Botschaften an die übrigen EU-Institutionen, er unterrichtet das EP regelmäßig über die Tätigkeit der Union, beantwortet Fragen, schriftlich wie mündliche, des Parlaments und er darf seine eigenen Beschlussverfahren festlegen. (vgl. Art 32).

In keinem der beiden Verträge wird Transparenz der Sitzungen des Europäischen Rates gefordert. Der ER unterliegt kaum einer demokratischen Kontrolle, das EP hat jedoch ein Interpellationsrecht.

3.3 Rat der Europäischen Union

Im Satzungsentwurf der Europäischen Politischen Gemeinschaft findet die Institution des Europäischen Rates keine Erwähnung, allerdings findet sich der heutige Rat der Europäischen Union als Rat der nationalen Minister wieder. Ihm wird kein eigenes Kapitel im Entwurf gewidmet, es werden nur seine Zuständigkeiten in einigen Artikeln erwähnt.

Die Mitglieder des Rates der nationalen Minister können an allen Sitzungen der beiden Parlamentskammern teilnehmen, der Präsident des Rates oder eines der Mitglieder kann im Namen des Rates Fragen des Parlaments beantworten. Der Rat wird auch in den Gesetzgebungsprozess der Gemeinschaft nicht involviert. Hier liegt die Befugnis beim Parlament und dem Exekutivrat. (vgl. Art 52). Betreffend der Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten sollen im Rat der nationalen Minister Informationen ausgetauscht werden und Verfahren zur ständigen Konsultation über alle Fragen, welche die Interessen der Gemeinschaft berühren eingeführt werden (vgl. Art 70).

In den beiden anderen Entwürfen wird wieder mehr Klarheit über den Rat der Union hergestellt. Nach dem Entwurf von 1984 setzt er sich aus Vertretungen der Mitgliedstaaten zusammen, die von den jeweiligen Regierungen ernannt werden. Wobei jede Vertretung von einem Minister geleitet wird, welcher in besonderer Weise und ständig mit den Angelegenheiten der Union beauftragt ist (vgl. Art 20). Der Rat wirkt bei der Gesetzgebungs- und Haushaltsverfahren sowie am Abschluss von internationalen Verträgen mit. Er übt die Zuständigkeiten aus, welche ihm im Bereich der internationalen Beziehungen anvertraut sind. Hierzu hat der dem EP etwaige Fragen zu beantworten. (vgl. Art 21)

Die Stimmen im Rat werden nach Bevölkerungszahl gewichtet, für neue Mitglieder wird der Schlüssel im Rahmen des Beitrittsvertrags festgelegt. Er gibt sich selbst eine Geschäftsordnung, welche die Öffentlichkeit der Sitzungen, in denen der Rat als Legislative oder Haushaltsbehörde handelt, vorsehen muss (vgl. Art 24). Hier wird der oftmals bemängelten Intransparenz der Ratssitzungen Rechnung getragen. Dadurch bestünde die Möglichkeit, einer öffentlichen Kontrolle, vor allem auch durch Medien.

Der Herman-Bericht setzt den Rat folgendermaßen zusammen: Der jeweils zuständige Minister eines Mitgliedstaates leitet eine, gemäß den nationalen Verfassungsbestimmungen, gebildete Delegation (vgl. Art 17). Seine Befugnisse sind hier ähnlich wie die im Spinelli-Entwurf. Er erlässt Gesetze, verabschiedet den Haushaltsplan und billigt die in-

ternationalen Verträge gemeinsam mit dem EP. Er koordiniert die Politiken der Mitgliedstaaten. (vgl. Art 18) Den Vorsitz des Rates übernimmt der Präsident, welcher mit nicht gewichteten Mehrheit von fünf Sechsteln der Mitglieder auf ein Jahr gewählt wird. Er kann wieder gewählt werden, jedoch darf seine Amtszeit drei Jahre nicht überschreiten. (vgl. Art 19). Hier wird das bisher bestehende Rotationsprinzip durch eine Wahl des Präsidenten abgeschafft.

Abstimmungen im Rat der Union erfolgen stets mit einer doppelten Mehrheit. Dies bedeutet, dass die Mehrheit von Staaten zugleich eine Mehrheit der Bevölkerung darstellen muss. (vgl. Art 20).

3.4 Die Kommission

Im ersten Entwurf wird die Kommission als Europäischer Exekutivrat bezeichnet, der laut Art 27 die Regierung der Gemeinschaft wahr nimmt. Der Präsident wird nicht ernannt, sondern vom Senat, der zweiten Kammer des Parlaments, mit der Mehrheit der Mitglieder geheim gewählt. Er hat das Recht, die übrigen Mitglieder des Exekutivrats zu ernennen, wobei nicht mehr als zwei Mitglieder pro Land ernannt werden dürfen. Sie werden mit dem Titel „Minister der Europäischen Gemeinschaft“ ausgestattet. (vgl. Art 28). Die Mitglieder dieser europäischen Regierung dürfen kein anderes Amt ausüben (vgl. Art 30).

Das Parlament muss dem Exekutivrat das Vertrauen aussprechen und es kann ihm das Misstrauen aussprechen. Falls dies der Fall ist, hat der Exekutivrat geschlossen zurückzutreten. (vgl. Art 31). Außerdem hat der Präsident das Recht, jedes Mitglied des Rates, mit Zustimmung des Parlaments abberufen oder ablösen (vgl. Art 32).

Der Präsident des Exekutivrates hat die Aufgabe, verabschiedete Gesetze innerhalb einer bestimmten Frist zu verkünden. Er kann jedoch vor Ablauf dieser Frist eine erneute Beschlussfassung im Parlament verlangen. (vgl. Art 53). Zur Sicherung der Durchführung der Gemeinschaftsgesetze, kann der Europäische Exekutivrat Verordnungen erlassen. Außerdem ist der Europäische Exekutivrat wie die Behörden jedes Mitgliedstaates im jeweiligen Geschäftsbereich mit der Durchführung der Gesetze der Gemeinschaft sowie der Verordnungen des Exekutivrats betraut. (vgl. Art 53).

Vorschläge, welche der Erreichung der allgemeinen Gemeinschaftsziele dienen, werden vom Exekutivrat oder auf Antrag des Parlaments bzw. einer der beiden Kammern beschlossen. Wobei der Exekutivrat einen Mitgliedstaat dazu auffordern kann, ihm zu berichten, welche Maßnahmen die Nationalstaaten aufgrund dieser Vorschläge gesetzt haben. (vgl. Art 55). Weiters verhandelt der Exekutivrat über die zwischenstaatlichen Verträge oder Abkommen, welche die Gemeinschaft verpflichten. Er schließt diese auch ab,

sofern ihm laut dieser Satzung die Befugnis im jeweiligen Bereich erteilt wurde. (vgl. Art 68). Der Europäische Exekutivrat kann, durch einen einstimmigen Beschluss des Rates der nationalen Minister, zum gemeinschaftlichen Beauftragten zur Koordinierung der Außenpolitik der Mitgliedstaaten bestellt werden (vgl. Art. 69).

Der Exekutivrat hat außerdem das Recht, dem Rat der nationalen Minister zweckdienliche Vorschläge zu unterbreiten und bei allen Sitzungen des Rates der nationalen Minister, in denen der Verlauf über genannte Vorschläge beraten wird, beizuwohnen und gehört zu werden. Durch Vermittlung des Exekutivrates kann auch das Parlament dem Rat der nationalen Minister oder den mitgliedstaatlichen Regierungen Vorschläge unterbreiten, welche den allgemeinen Interessen der Gemeinschaft dienen. (vgl. Art 70).

Der Exekutivrat schlägt die Höhe der mitgliedstaatlichen Beiträge vor, die einstimmig vom Rat der nationalen Minister beschlossen werden müssen (vgl. Art 80). Dem Exekutivrat obliegt der Vollzug des Haushalts gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages. Er muss dem Parlament einen Gesetzesentwurf der Abrechnung für ein Haushaltsjahr, innerhalb einer bestimmten Frist vorlegen. (vgl. Art 81).

Das Parlament, jeder Mitgliedstaat oder der Exekutivrat kann die Initiative zur Reform dieser Satzung ergreifen. Wobei jegliche Vorschläge an den Exekutivrat zu richten sind, der dann einen Entwurf zur Veränderung der Satzung ausarbeitet. Dem muss der Rat der nationalen Minister einstimmig zustimmen. Der Änderungsentwurf muss auch dem Parlament der Gemeinschaft, wie den nationalen Parlamenten vorgelegt werden. (vgl. Art 110/111).

Im Spinelli-Entwurf wird der Präsident der Kommission nicht vom Parlament, bzw. einer Kammer gewählt, sondern vom Europäischen Rat ernannt. Der, nach Anhörung des Europäischen Rates die Kommission bildet. Dem Parlament wird erst der Programmentwurf der Kommission vorgelegt, welches die Kommission schließlich einsetzt. (vgl. Art 25). Der Aufbau und die Arbeitsweise der Kommission werden nicht in dem Entwurf festgelegt, sondern sollen im Rahmen eines Organgesetzes geregelt werden (vgl. Art 26). Die Kommission hat sich eine GO zu geben (vgl. Art 27).

Ihre Aufgaben werden in Art 28 definiert. Sie hat in ihrem Programm, welches vom EP gebilligt werden muss, die Leitlinien der Tätigkeiten der Union festzulegen und ergreift die sich daraus ergebenden Initiativen. Ihr obliegt die Gesetzesinitiative und sie wirkt am Gesetzgebungsverfahren mit. Weiters erlässt sie Durchführungsverordnungen zu den Gesetzen und fasst erforderliche Ausführungsbeschlüsse. Sie unterbreitet den Entwurf des Haushaltsplans und führt ihn aus. Die Kommission vertritt die Union nach Außen, im

Rahmen der in diesem Vertrag vorgesehenen Fälle. Sie achtete auf die korrekte Anwendung dieses Vertrages und der Unionsgesetze.

Die Kommission ist dem EP gegenüber verantwortlich und muss mündliche wie schriftliche Anfragen beantworten. Spricht das EP der Kommission das Misstrauen aus, so hat diese geschlossen zurückzutreten. (vgl. Art 29)

Die Gesetzgebungsbefugnis übt sie gemeinsam mit EP und dem Rat der Union aus. Wobei sie das Recht der Gesetzesinitiative hat, die vorgeschlagenen Entwürfe kann sie jederzeit zurückziehen, bevor sie von Rat oder EP angenommen wurden. Sie hat auch das Recht, Änderungsvorschläge für Gesetze zu unterbreiten. Der Rat oder das EP können die Kommission zu einer Gesetzesinitiative auffordern, der dann die Kommission zu entsprechen hat. Falls sich die Kommission weigert, kann das EP oder der Rat, gemäß des Geschäftsordnungsverfahrens einen Entwurf selbst einbringen. Die Kommission hat hierzu eine Stellungnahme abzugeben. (vgl. Art 27). Auch in diesem Vertrag fungiert die Kommission als Hüterin der Verträge und des Unionsrechts (vgl. Art 42).

Auch im jüngsten Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments, dem Herman-Bericht, ist vorgesehen, die Zusammensetzung der Kommission durch ein Organgesetz zu regeln. Außerdem wird ausdrücklich auf die Unabhängigkeit der Kommissionsmitglieder hingewiesen und auf die Pflicht der Mitgliedstaaten diese zu achten. (vgl. Art 21)

Die Amtszeit der Kommission beträgt fünf Jahre, der Präsident wird auf Vorschlag des Europäischen Rats vom EP mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt. Hier wird dem Präsidenten der Kommission am meisten demokratische Legitimation verliehen, zumal im EP, welches direkt von den Unionsbürgern gewählt wird, über ihn abgestimmt wird. Im Einvernehmen mit dem Rat kann er die übrigen Mitglieder der Kommission ernennen. Spricht das EP der Kommission das Misstrauen aus, so hat diese wieder geschlossen zurückzutreten. (vgl. Art 22).

Dem Präsidenten der Kommission ist im Herman-Bericht ein eigener Artikel gewidmet. Hier wird dem Präsidenten das Recht zugesprochen, die Zuständigkeiten seiner Mitglieder zu verteilen. Ihm obliegt die Koordination der Arbeiten und bei einer Stimmengleichheit hat er die ausschlaggebende Stimme. Außerdem kann er, auf Antrag des Rates oder des EP einem Mitglied der Kommission das Mandat entziehen. Womit nicht mehr die gesamte Kommission zurücktreten muss, wenn nur bei einem Mitglied ein Misstrauen vorliegt. (vgl. Art 23).

Wiederum gilt die Kommission als die Hüterin der Verträge und des Unionsrechts. Sie ist an der gesetzgebenden Gewalt beteiligt und hat das Initiativrecht inne. Sie führt den Haushaltsplan und die Gesetze der Union aus. Außerdem kann sie gemäß den Bestimmungen des Vertrages Durchführungsverordnungen erlassen. Weiters kann sie internationale Verträge aushandeln und abschließen.

In allen drei Entwürfen kommen der Kommission ähnliche Befugnisse zu. Wobei der älteste Entwurf von 1953 am deutlichsten zum Ausdruck bringt, dass der so genannte Europäische Exekutivrat die „Regierung der Gemeinschaft“ (Art. 27) wahrnimmt. Auch die demokratische Legitimation des Präsidenten ist in diesem Entwurf größer als jene im Spinelli-Entwurf. Hier wird der Präsident nur vom Europäischen Rat ernannt, im Entwurf von 1953 vom Senat, dessen Abgeordnete von den nationalen Parlamenten gewählt werden, bestimmt. Der Herman-Bericht geht hier am weitesten und lässt ihn vom EP wählen.

3.5 Der Europäische Gerichtshof

Der Gerichtshof hat in allen drei Entwürfen die gleiche Aufgabe, nämlich die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge sowie des Sekundärrechts. Im Entwurf von 1953 darf die Höchstzahl der Richter 15 betragen und sie werden aufgrund einer doppelten Liste vom Europäischen Exekutivrat ausgewählt. Dabei ist die Zustimmung des Senats nötig. Jeder MS kann drei Kandidaten vorschlagen, diese müssen im jeweiligen Land befähigt sein, höchstrichterliche Ämter auszuüben. Sie werden auf neun Jahre ernannt, wobei die Wiederernennung zulässig ist. Die Richter sind unabhängig und dem Recht unterworfen. Alleinige Zuständigkeit besitzt er in Disziplinarrechtssachen gegen seine Mitglieder. (vgl. Art 39)

In Art 41 wird klargestellt, dass der Gerichtshof die letzte Instanz bei der Anwendung und Auslegung dieser Satzung bzw. der Gemeinschaftsgesetze ist. Im Falle von Streitigkeiten zwischen MS untereinander oder zwischen der Gemeinschaft und einem MS ist er ebenso die letzte Instanz. Die Unionsbürger sind hier noch nicht berechtigt, den Gerichtshof anzurufen.

Der Spinelli-Entwurf sieht vor, dass die Richter jeweils zur Hälfte vom Parlament und vom Rat der Union ernannt werden, wobei das EP bei ungerader Zahl einen Richter mehr ernennen darf. Der organisatorische Aufbau, die Zahl der Mitglieder sowie die Rechtsstellung dieser und die Mandatsdauer werden sollen durch ein Organgesetz festgesetzt werden. Er gibt sich seine eigene Verfahrensordnung. (vgl. Art 30).

Im Entwurf von 1984 findet bereits das Klagerecht von Einzelpersonen Erwähnung. Auch die Institutionen der Union bekommen nun dieses Recht zugesprochen. Außerdem erhält

der EuGH volle Zuständigkeit beim Schutz der Grundrechte gegenüber der Union. Das Vorabentscheidungsverfahren wird auch festgeschrieben. Dies stellt auch heute noch ein besonders wichtiges Verfahren dar, hierin wird klargestellt, ob etwaige nationale Gesetze oder Entscheidungen dem Gemeinschaftsrecht widersprechen. Weiters hat der EuGH das Recht Vertragsverletzungen bzw. Verletzungen des Sekundärrechts zu ahnden und er besitzt Zuständigkeit bei Streitigkeiten zwischen MS im Zusammenhang mit den Zielen der Union. (vgl. Art 43)

Der Herman-Bericht von 1994 setzt den EuGH aus Richtern und Generalanwälten zusammen, welche unter den gleichen Voraussetzungen wie im Spinelli-Entwurf auszuwählen sind. Sie werden auch vom EP und dem Rat auf eine Amtszeit von neun Jahren ernannt, wobei eine Wiederernennung nicht zulässig ist. (vgl. Art 25). Aus ihrer Mitte sollen die Richter einen Präsidenten auf eine Dauer von drei Jahren wählen, Wiederwahl ist zulässig (vgl. Art 26).

Auf Vorschlag des Gerichts kann ein Organgesetz erlassen werden, welches die Verfahrensordnung festlegt sowie die Zahl und das Statut seiner Mitglieder. Weiters die Bildung der Kammern des EuGH und es soll die Fälle festlegen, in denen der Gerichtshof tagen muss. Außerdem verfügt er im Rahmen des Haushaltsplans der Union über die Finanz- und Verwaltungsautonomie. (vgl. Art 27) Es können, auf Vorschlag des EuGH, noch weitere Gerichte eingesetzt werden (vgl. Art 28).

Im Kapitel vier des Berichts heißt es, der Gerichtshof wie auch die nationalen Gerichte müssen im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit, die Wahrung des EU-Rechts bei der Auslegung und Anwendung sichern. Wobei hier wieder auf das Vorabentscheidungsverfahren verwiesen wird. (vgl. Art 36) Es wird ebenso ausdrücklich klargestellt, dass der EuGH bei Klagen von Privatpersonen wegen Verletzung des Primär- oder Sekundärrechts zuständig ist, wobei dies die Menschenrechte, welche in diesem Entwurf enthalten sind, mit einschließt. (vgl. Art 38).

Vor allem bei den letzten beiden Entwürfen wird deutlich, wie sich im Laufe der Zeit, die Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs ausweiten. Vor allem das Klagerecht von Privatpersonen nimmt hier eine zentrale Rolle ein. Ebenso die Zuständigkeit der nationalen Gerichte auch das EU-Recht zu gewährleisten, wobei sie hier durch das Vorabentscheidungsverfahren eine Hilfestellung vom EuGH bekommen.

3.6 Weitere Einrichtungen

Erwähnenswert im Sinne der horizontalen wie vertikalen Gewaltenteilung sind vor allem noch der Ausschuss der Regionen wie der Wirtschafts- und Sozialausschuss. Beide sind in

den momentan gültigen Verträgen verankert, üben jedoch primär eine beratende Funktion aus. Nichtsdestotrotz leisten sie einen gewissen Beitrag für den politischen Entscheidungsprozess in der Union.

Einen Ausschuss der Regionen oder ein ähnliches Gremium gibt es im allerersten Satzungsentwurf noch nicht, dafür einen Wirtschafts- und Sozialrat. Er übt eine Beratungstätigkeit für das EP und den Europäischen Exekutivrat aus und gibt auf deren Verlangen etwaige Stellungnahmen ab. Er kann auch Entschlüsse an diese Organe richten. (vgl. Art 50). Es besteht laut Art 88 dieses Satzungsentwurfes jedoch die Möglichkeit, weiter so genannte Fachbehörden einzusetzen, welche zweckdienlich für die Erfüllung der allgemeinen Gemeinschaftsziele sein können.

Im Entwurf von 1984 wird aus diesem Rat bereit der Wirtschafts- und Sozialausschuss, er berät Kommission, EP, Rat der Union sowie den Europäischen Rat. Er darf auch aus eigener Initiative Stellungnahmen an diese richten. Der Ausschuss soll zu jedem Vorschlag konsultiert werden, der entscheidende Auswirkungen auf die Formulierung und Durchführung der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik hat. Eine Formulierung, die sehr viel Spielraum offen lässt ähnlich wie die seiner Zusammensetzung. Es müssen angemessene Vertretungen der verschiedenen Gruppen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens repräsentiert sein. Er darf sich seine eigene GO geben.

Einen Ausschuss der Regionen gibt es erst im Herman-Bericht. Dieser besteht aus gewählten Vertretern der von den MS anerkannten regionalen und lokalen Gebietskörperschaften. Er ist zu allen Gesetzgebungsinitiativen auf Gebieten, die in einem Organgesetz aufgelistet werden, vorab zu hören. (vgl. Art 29). In diesem Entwurf wird der AdR, in Bezug zum Status Quo, enorm aufgewertet. Vor allem die direkte Wahl der Mitglieder würden einen künftigen Weg für eine Art zweite bzw. dritte Kammer des Parlaments bieten. Im Herman-Bericht findet dafür der Wirtschafts- und Sozialausschuss keine Erwähnung mehr.

4. Kompetenzen

Die vertikale Gewaltenteilung beschäftigt sich mit der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten bzw. den subnationalen Einheiten. In der Diskussion über eine europäische Verfassung wird immer wieder betont, wie wichtig es sei, einen klaren Kompetenzkatalog zu schaffen, um mehr Klarheit und Transparenz in das politische System der Union zu bringen. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Dynamik des bisherigen Integrationsprozesses nicht aufrecht bleibt. Daher scheint es wichtig, Verfahren bzw. Regeln zu entwerfen, die es möglich machen, die Kompetenzen

der Union auszuweiten oder auch Kompetenzen wieder an die Mitglieder zurück zu geben.

Vor allem in den ersten beiden Satzungs- bzw. Verfassungsentwürfen finden sich Kompetenzkataloge. Im Herman-Bericht wurde weitestgehend auf einen Kompetenzkatalog verzichtet. Welche Aufgaben nun der Union bzw. den Mitgliedstaaten im Rahmen des Integrationsprozesses zukommen und wie viel Raum der Dynamik dabei gelassen wird, gilt es im Folgenden zu beschreiben.

4.1 Satzungsentwurf von 1953

Das Zuständigkeitsgebiet dieser Gemeinschaft umfasst die EGKS sowie die Europäische Verteidigungsgemeinschaft, welche eine Rechtseinheit bilden (vgl. Art 5/56). Diese Gemeinschaft ist dazu befugt, im Rahmen ihrer Zuständigkeit, zwischenstaatliche Verträge oder Abkommen zu schließen oder ihnen beizutreten (vgl. Art 67). Die Gemeinschaft besitzt das aktive und passive Vertretungsrecht innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit (vgl. Art 74).

Die Gemeinschaft hat für die Koordinierung der Außenpolitik zu sorgen, um die definierten Ziele besser erfüllen zu können (vgl. Art 69). Hierzu gilt es, zwischen den Mitgliedstaaten, zur Festlegung einer gemeinsamen Haltung, ein Konsultationsverfahren vor Beginn von internationalen Konferenzen einzuführen, bei denen die Interessen der Gemeinschaft in Frage stehen. Außerdem soll ein Verfahren zur friedlichen Streitbeilegung zwischen MS ausgearbeitet werden, für Fälle, die nicht der Zuständigkeit des Gerichtshofs unterliegen. Die Gemeinschaft wird auch beauftragt, Entwürfe für Verträge oder Abkommen zwischen MS oder zwischen einzelnen unter ihnen auszuarbeiten. (vgl. Art 71)

In Art 72 wird es den MS untersagt, Verträge oder Abkommen, welche dem Gemeinschaftsrecht widersprechen, beizutreten. Die MS müssen den Europäischen Exekutivrat über etwaige Vertragsentwürfe und deren Verhandlungsstadien, welche die Interessen der Gemeinschaft berühren, unterrichten. Falls sich hieraus Streitigkeiten ergeben, ist der Fall einem Schiedsverfahren zu unterziehen (vgl. Art. 73).

In Kapitel IV werden die Finanzen der Gemeinschaft beschrieben und das Haushaltsverfahren festgelegt, wobei dem EP und dem Exekutivrat am meisten Befugnisse zukommen (vgl. Art 75). In Art 77 heißt es, der Gemeinschaft fließen eigene Einnahmen zu, welche Steuern, Anleihen und sonstige Erträge der Gemeinschaft umfassen, sowie die von den MS entrichteten Beiträge. Die Modalitäten für die Einnahmen der Union sind gemeinsam vom Rat der nationalen Minister und dem Exekutivrat auszuarbeiten, das Parlament hat dies zu genehmigen. (vgl. Art 78).

Das Kapitel V regelt die wirtschaftlichen Zuständigkeiten der Gemeinschaft, wobei hier deutlich wird, welche große Bedeutung der wirtschaftliche Bereich für die europäische Integration hat. In Art 82 wird auf das langfristige Ziel hingewiesen, einen gemeinsamen Markt zu errichten, in dem die Grundfreiheiten (freier Dienstleistungs-, Kapital-, Waren- und Personenverkehr) gewährleistet werden. Dies gilt es fortschreitend zu verwirklichen, wobei die Gemeinschaft vor allem die Währungs-, Kredit- und Finanzpolitik der MS in Einklang zu bringen hat. Die Gemeinschaft hat das Recht, gemäß dieses Vertrages, die notwendigen Maßnahmen zu ergreifen. Hier wird schon deutlich, wie viel Raum für Dynamik gewährleistet wird. Zur Erreichung eines gemeinsamen Binnenmarktes wird ein großer Teil der nationalstaatlichen Souveränität in die Hände der Gemeinschaft gelegt.

Im Falle von Streitigkeiten bezüglich Bestimmungen, die zur Erreichung des gemeinsamen Marktes getroffen wurden, wird ein Schiedsgericht bzw. der Gerichtshof eingesetzt (vgl. Art 86).

In diesem Entwurf wird der Gemeinschaft primär die Zuständigkeit im Rahmen einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik zugesprochen. Ein wichtigen Teil bildet auch die Koordinierung der gemeinsamen Außenpolitik und der Verteidigungspolitik. Wobei die Bestimmungen über den gemeinsamen Markt das meiste Integrationspotenzial beinhalten.

4.2 Spinelli-Entwurf von 1984

In diesem Entwurf werden die Politikbereiche der Union, vor allem aufgrund der klareren Struktur, deutlicher. Der gesamte vierte Teil des Entwurfs wird ihnen gewidmet. Im allgemeinen Teil wird der Dynamik dadurch wieder Raum gemacht, dass auf Grundlage des gemeinsamen Besitzstandes die Union gemäß dieses Vertrages, eingeleitete Maßnahmen fortsetzt sowie neue Maßnahmen ergreifen darf. Es gilt vor allem Ungleichgewichte zwischen den verschiedenen Gebieten und Regionen der Union zu verringern. (vgl. Art 45).

Auf die langsame Schaffung eines einheitlichen Rechtsraums wird im nächsten Artikel hingewiesen. Eine Koordinierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften soll das Zugehörigkeitsgefühl der Bürger zur Union verbessern und die internationale Kriminalität bekämpfen. In diesem Sinne hat das EP wie die Kommission das Recht, Empfehlungen an den Europäischen Rat zu richten. Besonders wichtig scheint hier, der Hinweis, die Union dem Bürger näher zu bringen, damit diese sich besser mit ihr identifizieren können.

Der erste Teil wird der Wirtschaftspolitik gewidmet. Hier heißt es, die Union besitzt ausschließliche Zuständigkeit, die vier Grundfreiheiten zu vollenden, sichern und auszubauen. Die MS haben also diesbezüglich keine Kompetenzen mehr. Weiters besitzt sie ausschließliche Zuständigkeit beim zwischenstaatlichen Handel. Die Liberalisierung wird auf

Grundlage von verbindlichen Programmen und Zeitplänen, welche von der Legislative nach dem Gesetzgebungsverfahren getroffen werden, durchgeführt. Wobei die Kommission, als von den MS unabhängige Institution, das Recht besitzt, hierzu Durchführungsbestimmungen zu erlassen. Weiters wird festgelegt, dass innerhalb von zwei Jahren jegliche Personenkontrollen an den Binnengrenzen abgeschafft werden sollen und somit der freie Personenverkehr gewährleistet sein soll. Bezüglich des freien Dienstleistungsverkehrs einschließlich des Bankwesens und aller Formen des Versicherungswesens wird eine Frist von fünf Jahren gesetzt. Den freien Kapitalverkehr gilt es innerhalb der nächsten zehn Jahre zu verwirklichen. (vgl. Art 47).

Der Wettbewerb, ein weiterer wichtiger Bestandteil der europäischen Integration, wird der 48. Artikel gewidmet. Auch hier besitzt die Union ausschließliche Zuständigkeit. Vor allem mit dem Argument des freien Wettbewerbs wurden in der Vergangenheit immer wieder die Kompetenzen, nicht zuletzt mit Hilfe des EuGH, ausgeweitet. Besonders der Fall Cassis de Dijon (Rs 120/78), welcher den Grundsatz der Gleichbehandlung von Inlands- und Einfuhrware vorsieht, hatte tief greifende Auswirkungen.

Konkurrierende Zuständigkeit besitzt die Union im Bereich der Konjunkturpolitik, um die Koordinierung der Wirtschaftspolitiken innerhalb der Union zu erleichtern. Die Kommission legt hierzu Grundsätze fest, nach denen sich die MS zu richten haben. Wobei die Kommission das Recht der Kontrolle inne hat und etwaige monetäre, budgetäre oder finanzielle Unterstützungen von Seiten der Union davon abhängig machen kann. (vgl. Art 50). Auch im Bereich der Kreditpolitik besitzt die Union konkurrierende Zuständigkeit, mit dem Hintergrund des Ziels eines freien Kapitalmarktes (vgl. Art 51).

Laut Art 52 beteiligen sich alle MS am Grundsatz des Europäischen Währungssystems, wobei die Union konkurrierende Zuständigkeiten zur schrittweisen Verwirklichung der Währungsunion besitzt. Weitere konkurrierende Zuständigkeiten werden der Union in folgenden Bereichen zugesprochen: Landwirtschaft und Fischerei, Verkehrswesen, Fernmeldewesen, Forschung und Entwicklung, Industrie und dem Energiebereich. (vgl. Art 53). In diesen Bereichen kann die Union Maßnahmen setzen, welche der Erreichung der allgemeinen Ziele dienlich sind. In Art 54 wird die Möglichkeit geschaffen, weitere Kooperationsformen, nach einem bestimmten Verfahren, aufzunehmen.

Auch im Bereich der Gesellschaftspolitik, hier vor allem Sozial- und Gesundheits-, Verbraucher-, Regional-, Umwelt-, Bildungs- und Forschungs- Kultur- und Informationspolitik, besitzt die Union konkurrierende Zuständigkeit. Diese werden im Teil II genauer ausgeführt. Die Union hat hier wiederum das Recht gemeinsam mit den MS Maßnahmen zu beschließen, welche den allgemeinen Zielen dienlich sind. Der Kompetenzkatalog die-

ses Entwurfs ist äußerst umfangreich, da er so gut wie alle Politikbereiche umfasst. Somit sind der Dynamik, sprich der Kompetenzausweitung eigentlich keine Grenzen gesetzt.

Betreffend der Außenpolitik kommt der Union wieder eine koordinierende Funktion zu. Wobei hier vor allem der Europäische Rat, die Kommission und der Ministerrat eine entscheidende Rolle spielen. Die Koordinierung erscheint auch heute noch nach wie vor ein sehr sensibler Bereich zu sein, da die einzelnen MS noch nicht bereit sind, hier Souveränität an die Union abzugeben. Daher werden der Union hier nur Teilzuständigkeiten zugesprochen. (vgl. Teil III)

Im Teil über die Finanzen der Union wird wiederum erwähnt, dass die Union über eigene Mittel verfügt und ihren eigenen Haushalt, der von der Haushaltsbehörde verwaltet wird. Diese besteht aus EP und Rat. Ihr Budget setzt sich aus den Mitgliedsbeiträgen sowie einen festen Mehrwertsteueranteil zusammen. Allerdings obliegt die Erhebung nicht der Union, sondern den einzelnen MS. (vgl. Teil V)

4.3 Herman-Bericht von 1994

Betreffend der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik legt der Europäische Rat die allgemeinen Leitlinien fest, einschließlich der gemeinsamen Verteidigung. Auf Vorschlag der Kommission oder auf Antrag eines MS beschließt der Rat gemeinsame Standpunkte und Aktionen der Union. Dabei ist auch das EP, außer im Fall von äußerster Dringlichkeit, zu konsultieren. Der Rat hat in diesem Bereich einstimmig zu beschließen, mit Ausnahme der Fälle, in denen er auf Vorschlag der Kommission mit doppelt qualifizierter Mehrheit entscheidet. Wobei er nach einem Zeitraum von fünf Jahren mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann, allerdings nur auf Vorschlag der Kommission. (vgl. Art 42). Hierbei wird bedacht, welche großen Schwierigkeiten bei der Koordinierung der Außenpolitik gegeben sind und daher besteht die Möglichkeit nach einer gewissen Zeit, trotz eines Vetos, zu beschließen.

Die Vertretung der Union nach außen obliegt dem Präsidenten des Rates oder dem Kommissionspräsidenten, je nach Themenbereich. Auch hier wird deutlich, wie schwer es ist, eine einheitliche Linie zu verfolgen. Betreffend der diplomatischen Vertretung hat die Kommission das Recht, allerdings muss dies mit dem Rat vereinbart werden. (vgl. Art 43).

Alle übrigen Zuständigkeiten der Union gehen, laut diesem Entwurf, aus den Verträgen und dem gemeinsamen Besitzstand hervor.

Allen Verträgen ist gemein, dass die MS alles, was die Verwirklichung der Unionsziele gefährden könnte zu unterlassen haben und, dass sie solidarisch die gemeinsamen Aufgaben zur Erreichung der Ziele erfüllen sollen. Außerdem wird genug Raum für Dynamik gelassen, da die Möglichkeit besteht, durch Verfassungsänderung oder durch Sekundärrecht, die Kompetenzen der Union auszuweiten.

5. Weitere Bestimmungen

Im Satzungsentwurf von 1953 ist eine Revision des Vertrages auf Initiative des Parlaments, eines MS oder des Exekutivrats möglich. Der Exekutivrat hat einen Änderungsentwurf auszuarbeiten, welcher vom Rat der nationalen Minister einstimmig abgesegnet werden muss. Das EP und die nationalen Parlamente müssen diesem zustimmen. Die Änderungen werden dann vom Europäischen Exekutivrat verkündet. Betreffen die Veränderungen des Vertrages nicht die Zuständigkeiten der Gemeinschaft in Bezug auf die MS oder eine Änderung der Definition der Persönlichkeitsrechte oder Grundfreiheiten, so müssen sie die nationalen Parlamente nicht genehmigen. Bei etwaigen Streitfällen entscheidet der Gerichtshof. (vgl. Art 110-114). Dieser Entwurf sieht eine nationalstaatliche Ratifizierung vor, wobei die Art der Ratifizierung den MS überlassen ist (vgl. Art 117).

Im Spinelli-Entwurf ist eine Änderung der Verfassung dann legal, wenn eine Vertretung im Rat der Union, ein Drittel der Mitglieder des Parlaments oder die Kommission der Legislative einen begründeten Änderungsentwurf vorlegt. Dieser Entwurf bedarf der Billigung beider Legislativteile, die nach dem vorgesehenen Verfahren entscheiden. (vgl. Art 84). Inkraft tritt diese Verfassung dann, wenn eine Mehrheit der MS, deren Bevölkerung 2/3 der Gesamtbevölkerung der Gemeinschaft darstellt, diesen Vertrag ratifiziert haben und die Regierungen der MS zusammengetreten sind, um einvernehmlich ein Verfahren für die Inkraftsetzung des Vertrages und das Datum sowie die Beziehung zu den MS, welche ihn noch nicht ratifiziert haben, zu beschließen. (vgl. Art 82)

Im Herman-Bericht wird in Art 8 darauf hingewiesen, dass diese Verfassung nur durch das Verfahren der Verfassungsänderung revidiert werden kann. Die Verfassung gilt dann als angenommen, wenn sie von der Mehrheit der MS, die vier Fünftel der Bevölkerung entsprechen muss, ratifiziert wurde. Die MS, welche sie nicht innerhalb einer festgesetzten Frist ratifiziert haben, müssen sich zwischen einem Austritt der Union und dem weiteren Verbleib, in der so umgestalteten Union, entscheiden. Tritt ein Staat aus, so werden besondere Abkommen beschlossen, um ihm einen vorrangigen Status in seinen Beziehungen zur Union einzuräumen. (vgl. Art 47)

In diesem Bericht wird auch noch ausdrücklich auf die Möglichkeit der Flexibilität hingewiesen. Um die europäische Integration weiter und rascher voranschreiten zu lassen, können MS Bestimmungen untereinander beschließen. Allerdings müssen diese andern MS offen stehen und dürfen dem Unionsrecht nicht widersprechen.

III. ZUSAMMENFASSEND

Bemerkenswert am ersten Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments ist, dass er in Artikel 1 das Wesen der Gemeinschaft umschreibt. Die Gemeinschaft besitzt hiernach einen übernationalen Charakter, außerdem beruht sie auf der Eintracht der Völker und Staaten, der Achtung ihrer Eigenheiten, die Gleichheit der Rechte und Pflichten. Die Gemeinschaft ist unauflöslich. Die beiden anderen Entwürfe gehen nicht näher auf das Wesen der Union ein.

Bei Grundrechten ist der Vertragsentwurf von 1953 hingegen eher zurückhaltend. Er nimmt, wie die beiden anderen, die EMRK in den Vertrag auf, verleiht den Bürgern jedoch selbst keine expliziten Grundrechte. Der Spinelli-Entwurf geht hierbei schon einen Schritt weiter. Er sieht vor, dass sich die Union innerhalb von fünf Jahren einen eigenen Grundrechtskatalog geben soll. Im Herman-Bericht ist schließlich der eigene Grundrechtskatalog schon integrierter Bestandteil der Verfassung. Wobei hier soziale und politische Rechte sowie diplomatische Schutz von Unionsbürgern im EU-Ausland Erwähnung finden. Dabei wird der Unionsbürger eindeutig definiert und es wird ihm Wahlrecht auf kommunaler und europäischer Ebene von der Union zugesprochen. Auch der Spinelli-Entwurf definiert bereits eine Unionsbürgerschaft, welche im ersten Entwurf noch nicht erwähnt wird. Außerdem wird dem Bürger, in den beiden jüngeren Verträgen, das Recht zugesprochen, Petitionen an das EP zu richten.

Hier ist eindeutig festzustellen, je weiter die europäische Integration fortgeschritten ist, desto eher sind die supranationalen Institutionen der Union bereit, den Bürgern explizite Rechte zu verleihen. Nicht zuletzt mit dem Hintergrund der Identifikationsmöglichkeit der Bürger mit der Europäischen Union.

Nur im ältesten Vertragsentwurf ist ein Zweikammern-Parlament vorgesehen, wobei hier Rücksicht auf die Mitsprache der nationalen Parlamente genommen wird. Sie haben das Recht, die Mitglieder ihres Landes für den Senat zu wählen. In den beiden anderen Entwürfen finden die nationalen Parlamente, abgesehen von Vertragsratifizierungen, keine Erwähnung.

Allen Entwürfen gemein ist eine Gewichtung der Stimmen, sei es nun im Parlament oder im Rat. Womit eine Gleichheit der Staaten nicht eindeutig hergestellt werden kann, allerdings wird versucht, das Gleichgewicht durch doppelte Mehrheiten, vor allem in den beiden jüngeren Verfassungsentwürfen zu gewährleisten.

Die Gewaltenschränkung bleibt eigentlich in allen Entwürfen aufrecht. Wobei der Satzungsentwurf von 1953 noch am ehesten eine klare Gewaltentrennung zwischen Exekutivrat und Parlament vorsieht, außerdem wird der Exekutivrat ganz explizit als Regierung bezeichnet. In Zukunft wird auch weiterhin diese Verschränkung der Gewalten aufrecht bleiben, zumal es ein schwieriges Unterfangen ist, einer politischen Institution Macht abzurufen. Vor allem dann, wenn diese Institution selbst darüber bestimmt. Der Rat wird nicht bereit sein, seine Legislativbefugnisse vollkommen an das EP abzugeben. Eine Tatsache, welche das EP in seinen Verfassungsentwürfen deutlich berücksichtigt hat.

Allerdings hat sich das EP in den Entwürfen verstärkt in den Gesetzgebungsprozess mit einbezogen. So gut wie alle Gesetze, welche von der Union erlassen werden, müssen dem EP unterbreitet werden, wodurch seine Macht deutlich aufgewertet wird. Nicht zuletzt mit dem Hintergrund, die demokratische Legitimation des Unionsrechts zu verstärken.

Die Kompetenzen des Europäischen Rats, sofern in den Entwürfen erwähnt, oder des Rats der Union bleiben dem heutigen Status quo äußerst ähnlich. Mit einer Ausnahme, dass das EP im Herman-Bericht das Recht hat, die politischen Leitlinien der Union mitzubestimmen. Dies stellt wiederum eine eindeutige Aufwertung der Machtposition des Europäischen Parlaments dar.

Auch die Kompetenzen der Kommission wurde in den beiden jüngeren Verträgen nicht enorm ausgeweitet, allerdings wird die demokratische Legitimation im Herman-Bericht, wie auch im Entwurf von 1953 dadurch erhöht, dass der Präsident vom Parlament gewählt wird. Die Kommission ist die Hüterin der Verträge und hat verfügt über das Initiativrecht.

Auffallend ist, dass nur im Spinelli-Entwurf explizit auf die Öffentlichkeit der Sitzungen des Rats hingewiesen wird. Gerade um die Transparenz des politischen Systems der Union zu erhöhen, wäre es notwendig, den freien Zugang zu Unionsdokumenten, Abstimmungsergebnissen sowie einem großen Teil der Sitzungen der Kommission, des Rats und des Europäischen Rats zu gewährleisten.

Der Europäische Gerichtshof hat in allen drei Verträgen die gleichen Aufgaben, nämlich die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge sowie des Sekundärrechts der Union. Wobei in den letzten beiden Entwürfen Einzelpersonen das Klagerrecht eingeräumt wird, nicht zuletzt wegen der Unionsbürgerschaft und der damit verbundenen Grundrechte.

Alle drei Entwürfe sehen eine gemeinsame Koordinierung der Außenpolitik vor, wobei im Herman-Bericht schon deutlich klargelegt wird, wer die Leitlinien hierfür festlegt. Besondere Stellung nehmen außerdem noch die Wirtschaftspolitik und das Wettbewerbsrecht in allen Verträgen ein. Es gilt einen gemeinsamen Binnenmarkt zu schaffen, in dem faire Wettbewerbsregeln das oberste Gebot darstellen. Aufgrund dieser Bestimmungen, die auch in den ratifizierten Unionsverträgen enthalten sind, gelang es der Union, vor allem mit Hilfe des EuGH, immer mehr Kompetenzen an sich zu ziehen.

Im Spinelli-Entwurf wird noch auf bestimmte konkurrierende Teilzuständigkeiten der Union hingewiesen, welche so gut wie alle Politikbereiche umfassen. Allerdings wird in den beiden jüngeren Entwürfen ausdrücklich auf das Prinzip der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit hingewiesen. Wonach der Union nur dann Kompetenzen übertragen werden, sofern die Ziele auf Ebene der MS nicht erreicht werden können.

IV. LITERATUR

Ad hoc-Versammlung: 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.

Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, Februar 1994 (Spinelli-Entwurf), verfügbar im Internet: www.europalace.org/diba/cig/prtr-de.html [Stand: 10.06.01].

Herman-Bericht zur Verfassung der EU, verfügbar im Internet: www.europa-web.de/europa/03euinf/08VERFAS/hermannbr.html#Inhalt [Stand 11.11.00].

Institut für Europäisches Verfassungsrecht (IEVR): Entwürfe des Europäischen Parlaments (bzw. europäischer Organe), verfügbar im Internet: www.uni-trier.de/~ievr/eu_verfassungen/entwurf.htm [Stand: 04.12.00].

Neisser, Heinrich (1993): Das politische System der EG, Holzhausen.

V. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AdR	Ausschuss der Regionen
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GO	Geschäftsordnung
MS	Mitgliedstaaten