

## Verfassungsentwicklung in Europa nach Nizza: die Rolle der Regionen

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Konferenzband / conference proceedings

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Landtag Rheinland-Pfalz. (2001). *Verfassungsentwicklung in Europa nach Nizza: die Rolle der Regionen* (Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, 18). Trier. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-334794>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*



## VERFASSUNGSENTWICKLUNG IN EUROPA NACH NIZZA: DIE ROLLE DER REGIONEN

Internationale Tagung in Trier  
am 7. und 8. Dezember 2001

Heft 18  
der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz  
ISSN 1610-3432

#### IMPRESSUM

Herausgeber: Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz  
Redaktion: Hans-Peter Hexemer  
Referent für Öffentlichkeitsarbeit  
Deutschhausplatz 12  
55116 Mainz  
Titelgestaltung: Petra Louis  
Copyright: Landtag Rheinland-Pfalz 2001  
Druck: Satz + Druck Werum GmbH, Mainz-Hechtsheim

Der Landtag im Internet: <http://www.Landtag.Rheinland-Pfalz.de>

# VERFASSUNGSENTWICKLUNG IN EUROPA NACH NIZZA: DIE ROLLE DER REGIONEN

Internationale Tagung  
des Instituts für Rechtspolitik an der Universität Trier,  
der Europäischen Rechtsakademie Trier,  
der Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik  
und des Landtags Rheinland-Pfalz  
in Trier am 7. und 8. Dezember 2001



## INHALT

|   |    |
|---|----|
| VORWORT   | 5  |
| DIE EUROPÄISCHE UNION NACH NIZZA<br>PRINZIPIEN DER EUROPÄISCHEN<br>VERFASSUNGSENTWICKLUNG<br>Dr. Jacques Santer, MdEP | 9  |
| VERTICAL AND HORIZONTAL<br>DISTRIBUTION OF COMPETENCES<br>IN THE EUROPEAN UNION<br>Professor A. G. Toth               | 22 |
| LA REFORME DU SYSTEME<br>INSTITUTIONNEL DE L'UE<br>Prof. Dr. Dr. h.c. Vlad Constantinesco                             | 36 |
| DIE ROLLE DER NATIONALEN PARLAMENTE<br>Peter Altmaier, MdB  | 53 |
| DIE PARLAMENTE<br>IM EUROPÄISCHEN ENTSCHEIDUNGSGEFÜGE<br>Prof. Dr. Meinhard Schröder                                  | 65 |
| DER AUSSCHUSS DER REGIONEN<br>IN DER VERFASSUNGSENTWICKLUNG<br>NACH NIZZA<br>Jos Chabert                              | 87 |
| DIE REGIONEN IN EINEM<br>WACHSENDEN EUROPA<br>Staatssekretär Dr. Karl-Heinz Klär                                      | 96 |

|   |     |
|---|-----|
| DER EU-BEITRITT ALS STRATEGISCHES<br>ZIEL UNGARNS   | 110 |
| Dr. József Czukor   |     |
| DIE ROLLE DER LANDESPARLAMENTE  | 118 |
| Christoph Grimm, MdL  |     |
| RESÜMEE: DIE VERFASSUNGSENTWICKLUNG<br>IN EUROPA NACH NIZZA                               | 127 |
| ANHANG  |     |
| AUSZÜGE AUS DEM EUROPÄISCHEN VERTRAGSWERK   |     |
| Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung<br>der europäischen Gemeinschaft          | 133 |
| Konsolidierte Fassung des Vertrags<br>über die europäische Union                          | 141 |
| Vertrag von Nizza   | 147 |
| Protokoll<br>über die Rolle der einzelstaatlichen<br>Parlamente in der europäischen Union | 149 |

## VORWORT

*Längst hat die Europäische Union eine Verfassung. Diese Verfassung entspricht in ihrer Struktur der Erscheinungsweise der Europäischen Union. Nur für besonders benannte Teilbereiche der Hoheitsgewalt zuständig und in besonderem Maße auf die Kooperation mit den Mitgliedstaaten angewiesen, erscheint die Europäische Union unvollendet und steter politischer Entwicklung bedürftig. Entsprechendes gilt für die europäische Verfassung. Der Prozess der Verfassungsentwicklung und Verfassungsvollendung für Europa hält an. Der Vertrag von Nizza hat sich schon heute als ein besonderer Schritt auf dem Weg dieser Entwicklung erwiesen.*

*Damit ist der Post-Nizza-Prozess zur Entwicklung einer europäischen Verfassung längst eingeleitet: Welche Rolle werden die Länder und Regionen zukünftig dabei spielen? Welche Rolle kommt dabei den nationalen, den Länder- und den Regionalparlamenten zu? Welche Veränderungen im institutionellen Gefüge der Europäischen Union erweisen sich als erforderlich?*

*Mit diesen Fragen hat sich die Tagung beschäftigt, die das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier gemeinsam mit dem Landtag Rheinland-Pfalz, der ERA - Europäische Rechtsakademie Trier und der Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik am 7. - 8. Dezember 2001 in Trier veranstaltet hat. Diese Tagung mit vielen herausragenden Referenten hat wichtige Perspektiven aufgezeigt.*

*Die Europäische Union - so sagt der Präsident des Landtages Rheinland-Pfalz, Christoph Grimm - ist im Verlaufe der letzten Dekade nicht nur in den Grenzen Europas, sondern auch über diese Grenzen hinaus zu einem bestimmenden und selbstverständlichen Faktor der Politik geworden. Das Europa der fünfzehn wird weiter zusammen wachsen - und es wird größer werden. Niemand kann und wird den mittel-, ost- und südosteuropäischen Staaten das historische und das politische Recht absprechen wollen, auch institutionell Teil der Europäischen Wertegemeinschaft zu werden. In diesem Sinne betont József Czukor, der Gesandte der Republik Ungarn: Mit der Aufnahme der ost- und mitteleuropäischen Staaten in die Europäische Union wird das*

Ziel der Gründungsväter der europäischen Integration erreicht. Und: Europa ist mehr als ein Markt. Europa ist auch ein Gesellschaftsmodell, eine Form des Zusammenlebens.

Dabei ist das Problembewusstsein groß. Wir müssen die Attraktivität und die Überzeugungskraft der Europäischen Union spürbar erhöhen, sagt Jos Chabert, Präsident des Ausschusses der Regionen. Europa fällt uns nicht in den Schoß, obwohl die Europäische Union seit mehr als 50 Jahren den Frieden kennt und das reale Einkommen ihrer Bürger mehr als verfünffacht wurde. Europa muß in jeder Generation neu begründet werden. Jede Generation muß aufs neue die Entscheidung für Frieden, Zusammenarbeit, Völkerverständigung und Freundschaft unter den Menschen verschiedener Nationen und Regionen treffen.

Karl-Heinz Klär, der Bevollmächtigte des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und für Europa, wendet sich dieser Rolle der Regionen in einem wachsenden Europa zu. Sie würde an Bedeutung gewinnen, wenn es im institutionellen Gefüge der Europäischen Union eine Zweite Kammer gebe, die nach den eigenen nationalen verfassungsrechtlichen Vorstellungen und Machtverhältnissen besetzt würde. Die Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge sind Gegenstand von Bestandsaufnahme und Wegweisung durch Meinhard Schröder, Professor für Europarecht an der Universität Trier. Die tragende Rolle der Parlamente im nationalen Legitimationsverfahren müsse durch die Beteiligung der Parlamente an den Vorarbeiten bei der Verfassungsentwicklung der Europäischen Union gestärkt werden. Gefordert ist die Intensivierung der Zusammenarbeit der Parlamente untereinander und mit dem Europäischen Parlament, aber auch die Öffentlichkeit der Ministerratsitzungen im Rechtsetzungsverfahren, die die parlamentarische Kontrolle des Regierungsverhaltens in Entscheidungsprozessen der Europäischen Union erleichtern würde. Dem entspricht die Bestimmung der Rolle der nationalen Parlamente durch Peter Altmaier, Mitglied des Bundestages. Er schlägt vor, auch Vertreter der nationalen Parlamente in den Rat der Europäischen Union zu entsenden. Vlad Constantinesco, Professor an der Robert Schumann Universität in Straßburg, betont die Notwendigkeit der Reform des institutionellen Systems der Europäischen Union; wichtiger als der Vertrag von Nizza ist der Post-Nizza-Prozess. Entsprechend fordert A.G. Toth, Professor an der Universität Strathclyde, eine klarere Definition nicht nur der vertikalen, sondern auch der horizontalen Kompetenzen im Blick auf die Wiederherstellung der institutionellen Balance.

*Jacques Santer, Mitglied des Europäischen Parlaments und früherer Präsident der Europäischen Kommission bringt all diese Perspektiven und Forderungen auf den Punkt: Die in Nizza definitiv in Gang gesetzte Osterweiterung der Europäischen Union ist nicht nur eine geographische, sie ist auch eine kulturelle Ausdehnung, und eben diese kulturelle, sprachliche und menschliche Dimension der Europäischen Zukunftsentwicklung trägt den Charakter des Historischen. Zum ersten Mal in der Geschichte unseres Kontinents ist die Einheit all seiner Völker, der großen Europäischen Kulturkreise in greifbare Nähe gerückt. Die Verfassung Europas muß nach dem Basisprinzip der positiven Subsidiarität zustande kommen, und dieses auch formal zu ihrem Inspirationsprinzip erheben. Die Europäische Union braucht eine interne Basisordnung, eben eine Europäische Verfassung.*

*Prof. Dr. Gerhard Robbers*



# DIE EUROPÄISCHE UNION NACH NIZZA PRINZIPIEN DER EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSENTWICKLUNG

Dr. Jacques Santer MdEP,  
Präsident der Europäischen Kommission a.D.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

wieder einmal diskutieren wir in grossem Kreis die Konstitutionalisierung der Europäischen Union. Dass dies im Rahmen der Europäischen Rechtsakademie geschieht, freut mich natürlich besonders, und angesichts des Programms und der hochkarätigen Redner, die für diese Veranstaltung verpflichtet werden konnten, dürfen wir bereits jetzt davon ausgehen, dass von Trier wieder einmal ein spürbarer Impuls für die künftige institutionelle Entwicklung unseres Kontinents ausgehen wird.

## **Der Weg der EU nach Nizza**

Wohin ist die Union nach dem oft als historisch bezeichneten Gipfel von Nizza im Dezember letzten Jahres unterwegs? Meine Antwort auf diese Frage beinhaltet zwei Dimensionen, wobei die Erste, geographische, die Zweite, institutionelle, konditioniert. Der geographische Weg der EU nach Nizza ist zugleich auch jener, der eindeutiger zu erfassen ist. Ich will deshalb mit dieser Dimension des Zustandes und der Entwicklung Post-Nizza beginnen.

Die Osterweiterung der Europäischen Union wurde in Nizza definitiv in Gang gebracht. Zwölf Beitrittskandidaten verhandeln zu diesem Zeitpunkt ihren Eintritt in die europäische Schicksalsgemeinschaft, während ein dreizehnter Kandidat, die Türkei, seit dem Gipfel von Helsinki zumindest offiziell Kandidatenstatus für sich beanspruchen kann. Es wäre reizvoll, ein paar Worte über die Türkei in diesem Zusammenhang zu verlieren, doch befürchte ich, damit den Rahmen meines Vortrages zu sprengen, der aus den Prinzipien konstitutioneller Entwicklung innerhalb der Union besteht. Die Ausdehnung der EU auf zwölf weitere Staaten ist allerdings schon Herausforderung genug, an die Institutionen Europas genauso wie an seine Bürger, die sich allmählich einen viel umfassenderen Europabegriff zu eigen machen müssen, als er noch vor zehn Jahren sein konnte.

Die geographische Ausdehnung des politischen Europas ist natürlich ebenfalls eine kulturelle, und genau diese kulturelle, sprachliche und menschliche Dimension der europäischen Zukunftsentwicklung trägt die Charakterzüge des Historischen. Zum ersten Mal in der Geschichte unseres Kontinents ist die Einheit all seiner Völker, der grossen europäischen Kulturkreise, in greifbare Nähe gerückt. In zehn Jahren wird sie voraussichtlich Realität sein. Dies ist ein bemerkenswerter Vorgang, der auf dem Gipfel von Nizza schließlich in eine institutionelle Form gegossen wurde dadurch, dass der Platz, den die neuen Familienmitglieder ab ihrem Beitritt in der Union innehaben werden, an der Côte d'Azur ausgestaltet worden ist.

Mit dem so genannten Post-Nizza-Prozess, der noch unter schwedischer Ratspräsidentschaft auf die Schiene gesetzt wurde und von Belgien vertieft wird - bis zum hoffentlich erfolgreichen Abschluss des bevorstehenden Gipfels von Laeken - soll nun zweierlei erreicht werden: Die Menschen in der EU sollen in die Zukunftsgestaltung ihrer Gemeinschaft eingebunden, ihr Schicksal quasi mit dem Europas auf neuerliche Weise verknüpft werden, und der vertragliche Zuschnitt dieses gemeinschaftlichen Europas soll den Anforderungen einer Erweiterungswelle bisher ungekannten Ausmaßes und einer ins Kommunikationszeitalter passenden Bürgernähe der Institutionen angepasst werden.

Nachdem also bereits klar ist, wie gross die Union nach den Beschlüssen von Nizza werden soll, dass sie sich eine östliche Hälfte von Tallinn bis ans Schwarze Meer zueignen wird, bleibt die Frage nach dem inneren Zustand der grösseren EU offen. Und damit jene nach ihrer künftigen staatsrechtlichen Struktur. Wie ich vor einigen Momenten bereits sagte, diese Frage ist ungleich schwieriger zu beantworten, als diejenige der Ausdehnung der Union, und der Ansatz ihrer Beantwortung wird von der Erweiterung konditioniert.

### **Die staatsrechtliche Struktur der EU**

Die Europäische Union, es ist wieder und wieder gesagt, geschrieben und geglaubt worden, ist, staatsrechtlich betrachtet, ein Konstrukt "sui generis", einer eigenen Natur und Logik, die im klassischen Staatsrecht nicht vorgesehen ist. In Europa koexistieren zu diesem Zeitpunkt nationale Staatlichkeiten mit einer überstaatlichen politischen Ordnung, die ihnen gegenüber

bindend und verpflichtend wirken kann. Ein in der Verfassungsgeschichte beispielloser Vorgang - und vielleicht ist gerade diese Feststellung auch die Ursache dafür, dass sich an der europäischen Verfassungsfrage immer noch viele Geister scheiden.

"Weil nicht sein kann, was nicht sein darf", um es provokatorisch zu formulieren, wurde die "sui generis"-Logik der europäischen Einigung immer wieder in den Vordergrund geschoben, wenn die Verfassungs- und Föderationsfrage im Raum stand. Was "sui generis" ist, sich gewissermaßen im präexistent rechtslehren Raum abspielt, kann je nach Bedarf nach neuartigen Regeln aufgebaut, strukturiert und organisiert werden. Eine "sui generis"-Konstruktion muss in dieser Auffassungswelt eben gerade nicht an überlieferte Prinzipien konstitutioneller Ordnung angelehnt und orientiert werden, und noch viel weniger nach diesen Prinzipien konzipiert sein. Doch, meine Damen und Herren, ich fürchte, dass dieses Versteckspiel mit Verfassungsprinzipien kaum noch Zukunft haben kann.

Wir sollten - wenn ich "wir" sage, meine ich damit vor allem die Gattung der Politiker - deswegen im Jahr 51 nach der Erklärung Robert Schumans das "sui generis"-Postulat ein Weilchen außer Acht lassen, um über die großen Linien der zukünftigen konstitutionellen Entwicklung Europas tabufrei nachzudenken. Tatsächlich nämlich gibt es gerade im Rahmen des Post-Nizza Prozesses kaum noch eine Rechtfertigung dafür, im Namen nationalstaatlicher Eitelkeiten die Existenzfrage der gesamteuropäischen Union ungestellt zu lassen. Und die dreht sich um ihre rechtliche Natur.

Ich muss gestehen, dass man um die "sui-generis"-Logik nie ganz herumkommen wird, dafür ist die Europäische Union zu einzigartig und bedarf zu vieler Interessenausgleichsregelungen. Dies ist für mich jedoch nicht das Kernproblem.

### **Etwas europäischer Empirismus**

Problematisch für Politiker aller Couleur scheint ja vordergründig zu sein, dass sie sich nicht im Klaren darüber sind, was sie ihren Wählern an europapolitischer Konzeption zumuten können. Wie oft haben wir gehört, die Föderalisierung der Union sei im Idealfall natürlich anzustreben, doch wäre sie den Bürgern nicht zu vermitteln. Hierzu, meine Damen und Herren, etwas europäischer Empirismus aus meinem Heimatland.

In Luxemburg, wie in allen anderen Ländern der EU auch, wurde in den letzten Monaten eine Befragung der Bürger über ihre Beziehung zu Europa und ihre Wünsche und Ansprüche gegenüber seiner zukünftigen Entwicklung durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Befragung haben mich in vieler Hinsicht positiv erstaunt.

Zum einen haben erstaunlich viele Haushalte den Fragebogen ausgefüllt und zur Auswertung zurückgeschickt. Zum Zweiten geht aus der Auswertung eindeutig hervor, dass die Luxemburger der europäischen Konstruktion weit gehendes Vertrauen entgegen bringen, und sich eine europäische Politikgestaltung in sehr vielen Bereichen wünschen - vielleicht, zumindest nach dem Gusto nationaler Politiker, in zu vielen. Und zum Dritten, für mich die interessanteste Erkenntnis, haben die Luxemburger zum Ausdruck gebracht, dass für sie die Begriffe einer europäischen Verfassung und gar einer Föderation kaum etwas Schreckhaftes haben.

56% der Befragten gaben an, den Begriff einer europäischen Verfassung positiv aufzufassen, gegenüber 24% Prozent, die negative Assoziierungen damit verbinden. 49% der Befragten stehen ebenfalls einer europäischen Föderation positiv gegenüber, während hier 25% eine negative Haltung einnehmen. Die Indifferenz-Empfindung lag bei der ersten Frage bei 18, bei der zweiten bei 22 Prozent.

Diese Zahlen muss man in den richtigen Kontext stellen, bevor man sie interpretieren will. Zustimmungsqoten von 50 Prozent und mehr werden in der politischen Welt generell als Mandat des Volkes verstanden. Bei den übrigen Fragen, die in Luxemburg an die Menschen gestellt wurden, zeigt sich ebenfalls, dass 50% Zustimmung, bei jeweils 25% Ablehnung und Indifferenz oder Nicht-Beantwortung der Frage, ein positives Resultat darstellen. Wenn also 56% der Befragten sich eine europäische Verfassung und fast 50% eine europäische Föderation wünschen, dann ist die Politik in der Pflicht, auf diese Erwartungshaltung einzugehen. Die Frage der Unzumutbarkeit solcher Konzepte ist damit vom Tisch: Die Menschen wollen hören, was die Politik sich für die europäische Zukunft ausgedacht hat, und endlose Vertragsänderungen, die in tage- und nächtelangem Gipfelringen beschlossen werden, reichen heutzutage als Antworten nicht mehr aus. Mir scheint, die Europäer wollen keine Tabus mehr, sondern wollen endlich von der Politik wissen, wohin die Reise schlussendlich gehen soll. Ich will nun versuchen, zumindest Ansätze einer solchen Reise- und Zielplanung vor Ihnen zu entwickeln.

## Europäische Verfassungsperspektiven

Ich habe schon oft, und vor sehr verschiedenartigen Zuhörschaften, laut über die europäische Verfassungsperspektive nachgedacht. Im Dezember 2001, kurz vor dem Gipfel von Laeken und des europäischen Verfassungskonvents, lässt sich eine solche Übung unter etwas konkreteren Rahmenbedingungen unternehmen, als dies andernorts und zu anderer Zeit der Fall gewesen ist.

Lassen Sie mich damit beginnen, meiner Überzeugung Ausdruck zu verleihen, dass wir eine europäische Verfassung im eigentlichen Sinne des Wortes brauchen. Und dass eine Verfassung für die Union erarbeitet werden kann, ohne durch diesen redaktionellen Vorgang bereits die Frage möglicher zukünftiger europäischer Eigenstaatlichkeit zu präjudizieren. Erlauben Sie mir, hierzu einen kurzen etymologisch-semantischen Exkurs über unseren Kontinent.

Der angelsächsische Begriff der "Constitution" bezieht sich auf alles, was im allgemein rechtlichen, und nicht unbedingt staatsrechtlichen Sinne, verfasst ist. Das kann natürlich ein Staat sein, aber auch eine Partei, eine Gewerkschaft, eine Kirche oder ein gemeinnütziger Verein. Wichtig ist in der angelsächsischen Begriffsauffassung des Konstitutionellen nicht, was verfasst wird, sondern der Akt der Verfassung an sich.

Im romanischen Sprachraum ist beim Verb "constituer" - und natürlich bei den Cousins dieses französischen Ausdrucks - noch die gleiche Konzeption gegeben, da sich auch eine Organisation beispielsweise konstituiert. Das Substantiv "Constitution" befindet sich jedoch bereits quasi in staatlicher Monopolbeanspruchung. Im deutschen Sprachraum verhält es sich ähnlich, der Verfassungsbegriff in seiner substantiven Form bezieht sich auf ein staatliches Gebilde.

Um den Exkurs abzurunden, möchte ich unterstreichen, dass im slawischen Sprachraum wieder ein weiter gefasster Gebrauch des Begriffes "Ustav" stattfindet, der ebenfalls nicht auf staatliche Gebilde begrenzt ist. Was bei Angelsachsen und Slawen für den Gebrauch des Verfassungsbegriffs ausschlaggebend ist - anders als bei Kontinentalgermanen und Romanen - ist der Vorgang des Konstituierens, und nicht so sehr die Art des zu konstituierenden Gebildes. Dies sollte man für die europäische Verfassungsdiskussion im Gedächtnis behalten. Die staatliche Monopolisierung des Verfassungsbegriffes ist kein gesamteuropäisches Phänomen.

## **Der Zweck einer europäischen Verfassung**

Welchem Zweck sollte nun die europäische Verfassung dienen? Die Finalitätsdefinition ist meiner Ansicht nach von wesentlicher Bedeutung, da sie maßgeblich sowohl den Inhalt des Verfassungsdokuments beeinflussen wird, als auch die Wertschätzung und den Grad an Identifikation, welche die Europäer ihrer Verfassung entgegenbringen werden.

Es ist keine Option, durch bloße Begriffssubstitution eine als lästig empfundene Verfassungsfrage zu begraben. Hiermit meine ich, dass es unter keinen Umständen ausreichen wird, in Zukunft statt vom Vertrag von der Verfassung zu sprechen, ohne wesentliche inhaltliche Umstrukturierungen des oder der Grundlagentexte vorzunehmen. Dies wäre rechtstheoretischer Begriffsschwindel.

Meine Überzeugung ist, dass die europäische Verfassung an zwei Zielen orientiert sein muss. Das Erste ist die grössere Transparenz und Nachvollziehbarkeit der europäischen Institutionen, der Gemeinschaftspolitiken und der Entscheidungsprozesse. Das Zweite ist die Föderalisierung der Union. Indem ich jetzt für den rhetorischen Bedarf die europäische Verfassungsgebung als eine realistische mittelfristige Perspektive darstelle, will ich sie aus meiner Sicht legitimieren und erklären.

Es macht in der heutigen Zeit keinen Sinn mehr, eine Vielzahl von Verträgen als Grundlage europäischer politischer Legitimität anzuführen. Der Vertrag ist das wesentliche Instrument zwischenstaatlicher, intergouvernementaler, diplomatischer Beziehungen. Die Europäische Union ist aber kein essenziell zwischenstaatliches, sondern ein suprastaatliches Gebilde, das nach internen Regeln organisiert sein sollte. Das rechtsinstrumentale Paradoxon scheint gerade in Europa deutlich auf, wenn man sich vergegenwärtigt, dass eine Vertragsgemeinschaft mittlerweile auf zehntausenden von Seiten ihre Mitglieder verpflichtende Rechtsvorschriften erlassen hat. Die EU braucht definitiv eine interne Basisordnung, die von einer internen Norm abgeleitet ist. Und die grundlegende interne Rechtsnorm ist nun einmal die Verfassung.

Die Verfassung der Union soll demnach zu allererst die Union zu einem sich selbst regelnden und normenden Rechtsgebilde umfunktionieren. Dieser Vorgang besitzt vor allem symbolischen Charakter, dieser ist jedoch in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzen. Aus der zwischenstaatlichen Vertragsgemeinschaft

würde durch einen konstitutionellen Prozess eine suprastaatliche Union der Europäer. Die EU würde sich dem Besitzstand der Mitgliedsstaaten entziehen und würde zum gemeinschaftlichen Gut der Bürger unseres Kontinents. Ich denke, dass ein solcher Vorgang die Identifikation der Bürger mit dem politischen Europa spürbar vergrößern und die Loyalität gegenüber dem gemeinsamen europäischen Haus steigern wird. Dass der Urtext einer europäischen Verfassung von einem eigens zu diesem Zweck berufenen Gremium ausgearbeitet wird, in dem alle Akteure europäischer Politik ausreichend vertreten sind, scheint mir, auf Grund des außergewöhnlichen Charakters des Vorgangs - man könnte von Feierlichkeit reden - mehr als gerechtfertigt. Wir werden zu gegebenem Zeitpunkt erfahren, ob die in Laeken zu bildende Konvention dieses Gremium sein wird.

An der bisherigen und zukünftigen Abänderungsdynamik der grundlegenden Texte Europas würde die Verfassung der Union wenig ändern. Eine Verfassung würde nach ähnlichen Maßgaben geändert werden können, wie dies heute bei den Verträgen der Fall ist. Die Zahl der Akteure einer Verfassungsänderung und die Art sowie der Verbindlichkeitsgrad ihrer Einbindung in die Prozedur bleiben natürlich festzulegen. Dass die Staaten Einigkeit über eine Verfassungsänderung erzielen müssten, scheint mir, zumindest zu diesem Zeitpunkt, sich von selbst aufzudrängen, ein europaweit einheitlicher Festlegungsvorgang innerhalb der Mitgliedsstaaten bliebe gegebenenfalls zu definieren, falls ein solcher erwünscht ist - und ich würde daraus keine Glaubensfrage machen. Natürlich würde die Verfassungsänderung ein im eigentlichen Sinne bikameraler Vorgang sein müssen, was bedeutet, dass Ministerrat - in der Komposition des Europäischen Rates - und europäisches Parlament ein positives Votum über einen gleich lautenden Text erreichen müssten. Auf diesen Prinzipien könnte europäische Verfassungsgebung und -abänderung beruhen, ohne die jetzt bereits bestehende Umgangsweise mit den Verträgen wesentlich zu verändern.

Wie eine Verfassung zu Stande kommt und abgeändert werden kann, ist eine Frage, was sie beinhaltet, was sie genau regelt, als oberste in ihrem Anwendungsbereich geltende Rechtsnorm, natürlich die nächste. Meine Auffassung ist die, dass sich ein konstitutioneller Prozess innerhalb der europäischen Union bestens für eine Reevaluierung des so genannten "Acquis communautaire" - im Sinne von europäischen Zuständigkeiten und rechtsetzenden Kompetenzen - eignet. Eine Verfassungsdynamik

auf kontinentaler Ebene muss zur Klärung aktueller Fragen zur europäischen Normenhierarchie regeln, in logischer und folgerichtiger Ableitung aus der ebenfalls notwendigen Zuständigkeitsverteilung.

### **Die Aufteilung der Zuständigkeiten in der EU**

Ich habe an anderer Stelle gelegentlich von der Entrümpelung des Acquis gesprochen. Diese geht natürlich Hand in Hand mit der anvisierten Zuständigkeitsaufteilung, da man davon ausgehen darf, dass eine solche auch zu Rückführungen verschiedener politischer Aktionsbereiche in nationstaatliche Kompetenz führen wird. Tatsächlich stellt sich - für mich und viele andere, die Politik sowohl in ihrem eigenen Land wie auch in Europa an maßgebender Stelle gestalten durften - die aktuelle Zuständigkeitsituation dergestalt dar, dass wir in vielen Bereichen zu wenig, und in einigen Bereichen zu viel Europa haben. Da die Redakteure der europäischen Verfassung und ihre politischen Auftraggeber im Rahmen der Verfassungsformulierung nicht um die Zuständigkeitsfrage herumkommen werden - was im Übrigen positiv zu bewerten ist - bietet sich nunmehr eine sehr seltene und deswegen unbedingt zu nutzende Gelegenheit, um diesen Tatbestand zu beseitigen.

Die Verfassung Europas muss nach dem Basisprinzip der positiven Subsidiarität zu Stande kommen, und dieses auch formal zu ihrem Inspirationsprinzip erheben. Das bedeutet, dass wir eine Subsidiaritätsauffassung brauchen, derzufolge jene Politikbereiche, die konzeptuell von allen Mitgliedsstaaten objektiv und subjektiv auf europäischer Zuständigkeitsebene angesiedelt werden, auch europäische Kompetenz werden. Es bedeutet nicht, dass von vornherein alle Politikbereiche von europäischer Zuständigkeit ausgeschlossen werden sollen, bei denen eine geringe Zahl von Mitgliedsstaaten Zweifel über die Sinnfälligkeit einer diesbezüglichen europäischen Politikgestaltung äußert. Es bedeutet ebenfalls nicht, dass im Zweifelsfalle alles eher in Europa als bei den Nationalstaaten angesiedelt wird.

Die Zuständigkeitsdebatte muss im Geiste der subsidiarischen Effizienz geführt werden. Während legitime Zweifel bestehen können, dass wir wahrhaftig eine europäische Sekundarschulpolitik brauchen - und entsprechend dieser Bereich auch formal den Nationalstaaten als Kompetenz zugestanden werden muss -

können zum heutigen Zeitpunkt keine derartigen Zweifel mehr über die Sinnfälligkeit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bestehen, jene der Währungspolitik und, beispielsweise, jene einer europäischen Koordinierungspolitik der öffentlichen Forschung. Bei der Landwirtschaftspolitik hingegen, wissend, dass im Jahre 2006 eine große Neuausrichtung derselben ansteht, ist es meiner Ansicht nach angebracht, sich eingehend über eine zumindest teilweise Renationalisierung der GAP zu unterhalten.

Dies alles, ich möchte es der Klarheit halber wiederholen, soll nach den Maßgaben des Subsidiaritätsprinzips erfolgen - was alleine schon Exzesse verhindern dürfte - und darf die grundsätzlichen Charakterzüge europäischen politischen Handelns, wie es sich an der Jahreswende 2001/2002 darstellt, nicht über Bord werfen. Die Tatsache, dass Europa eine gemeinsame Außenpolitik anstrebt und die Verfassung eine entsprechende Zuständigkeit auf europäischer Ebene ansiedeln muss, darf, um nur dieses Beispiel zu nennen, nicht in Frage gestellt werden.

Bei der Verfassungsgebung muss also etwas Europa zur Disposition gestellt werden, damit es nicht ganz zur Disposition gestellt werden kann. Ich meine auch, dass die Bürger unseres Kontinents eine solche Vorgehensweise gutheißen würden, da sie Europa generell positiv gegenüber stehen, dessen Auswüchse jedoch gemindert oder ausgemerzt sehen möchten.

In diesem Zusammenhang wäre es angebracht, vom Krümmungsgrad einer idealtypischen europäischen Gurke zu sprechen, der den Bürgern nicht vermittelbar ist, und eigentlich überhaupt keine objektive und rationale Daseinsberechtigung haben kann - sei es nur deswegen, weil das Konzept eines typisch europäischen Krümmungsgrades in aller Logik nur Kopfschütteln hervorrufen kann. Also wäre Europa gut beraten, den konstitutionellen Prozess auch dafür zu nutzen, nach der Klärung der Zuständigkeiten zur Aussonderung seiner lustigsten Absonderlichkeiten zu schreiten. Damit wäre für die Akzeptanz und die Wertschätzung, die Europa in den Augen seiner Bürger erfährt, viel getan.

Der Verfassungsprozess innerhalb der EU soll den Bürgern neben den Gemeinschaftspolitiken auch die Institutionen und die Entscheidungsprozesse zugänglicher und nachvollziehbarer machen. Zu den Politiken habe ich bereits meine Auffassung dargelegt, wonach ich mich jetzt den anderen beiden Erscheinungs-

formen europäischen Seins widmen will. Und dies stellt eine willkommene Überleitung zum letzten Teil meines Vortrags dar, nämlich der Föderalisierung der Union.

## **Die Föderalisierung der Union**

Dass die Institutionen und die Entscheidungsprozesse in Europa überarbeitungsbedürftig sind, wird von kaum jemandem in Frage gestellt. Wie sie zukünftig aussehen sollen, ist natürlich ein ungleich kontroverseres Thema, aber nachdem ich nicht vor habe, mich an dieser Stelle in größerem Detail mit allen Einzelheiten zu befassen, sollte es möglich sein, mit Ihnen die großen Linien der zukünftigen Sachlage ohne nennenswerten Unfallschaden zu diskutieren.

Die europäischen Institutionen sind die Garanten der Kontinuität europäischer Politikgestaltung. Sie müssen in einer europäischen Verfassung als solche verankert werden. Die Handlungsfähigkeit, die Verlässlichkeit und die Rechtmäßigkeit europäischer Politik ist nur mit legitimen, anerkannten und arbeitsfähigen Institutionen sicherzustellen. Dazu gleich dieses vorneweg: Ich bin der Überzeugung, dass wir keine weiteren Institutionen brauchen. Die Bestandsaufnahme in der aktuellen Institutionslandschaft ergibt für mich eindeutig, dass alle Aufgaben, die sich der europäischen Politik stellen, von den bestehenden Institutionen wahrgenommen werden können, und zwar bis auf weiteres. Jene, die mit der Schaffung einer europäischen parlamentarischen Versammlung liebäugeln, wie sie im Übrigen vor 1979 bestanden hat, bevor das Europäische Parlament direkt gewählt wurde, sollten diesen Gedanken aufgeben: eine nationalstaatlich zusammengesetzte zusätzliche Parlamentskammer würde Entscheidungsprozesse nur weiter erschweren.

Allerdings ist es wesentlich, dass die nationalen Parlamente sich ihrer wichtigen Rolle im europäischen Zukunftsgestaltungsprozess weiter gehend bewusst werden, als dies zum heutigen Zeitpunkt der Fall zu sein scheint. Und dies könnte von der europäischen Verfassung dahingehend gefördert werden, dass diese die Kontrollfunktion der nationalen Parlamente gegenüber ihren jeweiligen Regierungen, die ja die Ministerräte besetzen, formal festlegt. Ein solcher Passus würde in meinen Augen keinen Eingriff in die nationalen Verfassungsordnungen darstellen, da die Kontrollfunktion der Parlamente ja bereits in allen natio-

nalen Verfassungen verankert ist, und die europäische Zusatzformulierung lediglich dazu dienen würde, eine faktische Rolle der nationalen Parlamente - nämlich die der indirekten Mitbestimmung über Entscheidungen im Rat - verfassungsrechtlich zu konstatieren. Gegenüber den nationalen Parlamenten denke ich, dass eine solche Konstatierung ihrer Rolle erheblichen Symbolwert haben könnte, und sie in ihrer europapolitischen Funktion bestärken würde.

Ministerrat und Kommission sind heute Institutionen, die in ihrem grundsätzlichen Zuschnitt korrekt funktionieren, genauso wie das europäische Parlament. Was aber noch Probleme bereitet, ist die Interaktion zwischen den Institutionen.

### **Das Verhältnis von Kommission und Parlament**

Die Kommission ist die Hüterin der Verträge und die Initiatorin des gemeinschaftlichen Rechtsetzungsprozesses. Das soll sie auch bleiben. Eines aber ist sie noch nicht, und das sollte sie meiner Ansicht nach werden: eine europäische Regierung, mit allem, was dies für ihre Zusammensetzung und ihre Verantwortung bedeutet.

Demgemäß stelle ich mir vor, dass in der zukünftigen Verfassungsordnung die Kommission auf eine Mehrheit im europäischen Parlament aufgebaut sein muss. Ein solcher Tatbestand wäre für Kommission und Parlament von unschätzbarem Wert, denn er würde, um es einmal so auszudrücken, das Verhältnis zwischen diesen beiden Institutionen normalisieren. Bräuchte die Kommission eine parlamentarische Mehrheit, um ihre Arbeit zielorientiert und sinnvoll verrichten zu können, dann würde sich die Praxis des interinstitutionellen Dialoges schnell ändern: Die Kommission käme nicht mehr ins Parlament, um zu erklären, sondern um zu werben, um Zustimmung zu ihrer Politik zu erhalten, und sie würde von Anbeginn des gesetzgeberischen Prozesses das Parlament mit in die Verantwortung einbeziehen.

Das Parlament bekäme eine konkrete Verantwortung, die ihm bis heute fehlt: Stürzt das Parlament die Kommission - ich weiß, wovon ich rede, meine Damen und Herren - dann wird diese erneuert, das Parlament jedoch nicht. Lehnt das Parlament den Haushalt ab, ist die Kommission mittellos, und mit ihr weite Teile des Rates. Das Parlament jedoch bleibt im Amt. Dieser Zustand ist dringend änderungsbedürftig. Das Parlament muss wissen,

dass es in seiner Kontrollfunktion genauso wie in seiner politisch gestalterischen Funktion nicht im luftleeren Raum funktioniert. Dies ist jedoch heute schwer vermittelbar. Stützt aber eine Mehrheit im europäischen Parlament die Kommission und wird dann ein Kommissionsrücktritt fällig, muss es auch parlamentarische Neuwahlen geben können. Die Möglichkeit zur Auflösung des europäischen Parlaments muss ebenfalls geschaffen werden, um den politischen Handlungsspielraum dieser Institution an konkreten Resultaten festzumachen: Wird im Zusammenspiel von Parlament und Regierung, in diesem Falle also der Kommission, ein wichtiges Ziel nicht erreicht, ist der Rücktritt der einen und die Auflösung der anderen eine politische Option, die beiden Institutionen eine eher zielgerichtete Perspektive verpassen wird. Ein Parlament, das unbegrenzten Handlungsspielraum besitzt, ohne Sanktionen in Kauf nehmen zu müssen, ist mit einer europäischen Verfassungsordnung nicht kompatibel. Und eine Kommission ohne parlamentarische Mehrheit macht ebenfalls keinen Sinn, da der parlamentarische Charakter europäischer Regierungsorganisation solche Mehrheiten nun einmal voraussetzt.

### **Schlussbetrachtungen**

Und hiermit, meine Damen und Herren, bin ich am Ende meiner Ausführungen angekommen, ohne die Föderalisierung noch einmal groß erwähnt zu haben. Das liegt daran, dass eine Umgestaltung der interinstitutionellen Beziehungen für mich eigentlich die Föderalisierung der Union darstellt. Wenn wir erreichen können, dass Ministerrat und Parlament mehr oder weniger gleichberechtigt - wie das in allen bikameralen Systemen üblich ist - Entscheidungen treffen, und die Kommission diese sowohl initiiert, soweit es Gesetzgebungsentscheidungen sind, als auch umsetzt, und dementsprechend als Regierung auftritt, die eine Mehrheit im europäischen Parlament besitzt, auf die sie sich stützt, dann sind wir bei einer föderalen Ausrichtung des europäischen institutionellen Gefüges angelangt. Und dies ist meiner Auffassung nach eine der großen Herausforderungen des konstitutionellen Prozesses, der in der Union begonnen hat.

Natürlich bleiben Fragen offen. Ich habe beispielsweise nicht gesagt, wer gegebenenfalls das europäische Parlament sollte auflösen können, da ich selbst da noch am Grübeln bin. Ich habe auch die Frage der kollektiven oder der persönlichen Verant-

wortung in der zukünftigen Kommission nicht beantwortet, genau so wie jene nach einer Stimmengewichtung im Ministerrat, die wieder mehr dem souveränen Gleichheitsprinzip aller Mitgliedsstaaten Rechnung tragen würde. Aber alles ist im Rahmen eines Eröffnungsvortrags eben nicht drin.

Ich habe deutlich zu machen versucht, dass für mich die Ausarbeitung einer europäischen Verfassung der nächste Schritt in einer sich erweiternden Union sein muss, um sie zu einer intern verfassten rechtlichen Entität zu machen, und sie aus der bisherigen zwischenstaatlichen Vertragslogik herauszuführen. Ich habe auch dargelegt, welche Ziele die Verfassung verfolgen, und auf welche Gesamtwirkung sie abzielen soll. Schließlich habe ich meiner Überzeugung Ausdruck verliehen, dass die Europäer hinter diesem Prozess stehen, weil sie sich von ihm eine engere Bindung an Europa erhoffen.

Nun, meine Damen und Herren, bleibt im Post-Nizza Prozess noch viel zu tun. Ich hoffe, dass diese Veranstaltung ihren positiven Beitrag zur konstitutionellen Dynamik in Europa leisten wird, und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

# VERTICAL AND HORIZONTAL DISTRIBUTION OF COMPETENCES IN THE EUROPEAN UNION

Professor A. G. Toth  
University of Strathclyde, Glasgow

## Introduction

As is well known, Declaration No. 23 on the future of the European Union, annexed to the Treaty of Nice, specifies four issues which are to be addressed at the Laeken European Council next week and also at the Intergovernmental Conference in 2004. The first of these is "a more precise delimitation of powers between the European Union (EU) and the Member States, reflecting the principle of subsidiarity".

While the other three issues, namely the status of the EU Charter of Fundamental Rights, the simplification of the Treaties and the role of national parliaments have already generated a fair amount of comments and official statements, the question of the distribution of competences has met with surprisingly meagre response, particularly on the part of the main Community institutions. For example, the Commission's White Paper on "*European Governance*", published in July, contains almost nothing on this subject. As Romano Prodi stated in his State of the Union address in February, "the White Paper will not take a position on constitutional questions", such as the division of powers. This is a rather astonishing statement in a document dealing with the question of European governance.

It seems that the issue of a precise delimitation of competences in the EU has always been an *enfant terrible* of European law. Ever since this question came to the fore in the early 1990's, it has been carefully avoided both by the Community institutions and by the Member States like a political hot potato. There is not a single legally binding text in existence, either of primary or secondary Community law, which would deal with this question, even though without a clear definition of competences the principle of subsidiarity becomes a meaningless concept, as we shall see later on.

In my paper today, I intend to cover not only the vertical (i.e. between the Union and the Member States), but also the horizontal distribution of competences (i.e. between the Union's institutions) because there is a great deal of overlap between the two. There is, in fact, a growing number of situations in which vertical and horizontal competences are mixed up or interwoven to such an extent that it is hardly possible to distinguish between them.

In discussing vertical competences, I shall limit myself to the relationship between the Union and the Member States, as distribution of competences below national level, i.e. between the Member States, their regions and local governmental units is a matter which is at present outside the scope of EU law, being governed entirely by the constitutional system of each Member State.

I propose to proceed in three steps. First, it is necessary to look at the distribution of competences as it was originally envisaged by the founding Treaties. Secondly, I shall discuss the many changes which, either as a result of successive Treaty amendments or as a result of de facto practical arrangements, completely transformed the original system. Thirdly, I shall try to present some suggestions as to how the issue of competences might be dealt with in a future reshaping of the European Union.

### **The original set-up**

When the European Communities were first established in the 1950's, the founding Treaties distributed competences both amongst the institutions and between the Communities and the Member States in a way which was brilliant in its simplicity. Each of the four institutions was to represent a particular interest: the European Parliament the interests of the peoples of Europe; the Council of Ministers the interests of the Member States; the Commission the supranational interests of the Communities; and the Court of Justice the interests of legality and the rule of law. To each institution the Treaties assigned a more or less precisely defined set of competences: to the Parliament advisory and supervisory powers; to the Council the power to enact legislation; to the Commission the power to initiate and execute legislation; to act as a guardian of the Treaties and to represent the Communities in the international sphere; and to the Court of Justice the power to ensure that in the interpretation and appli-

cation of the Treaties the law is observed. This system is not based on the principle of a strict separation of powers which is characteristic of all modern democracies since both the Council and the Commission are entrusted with both legislative and executive functions. Instead, the system is governed by the fundamental principle of institutional balance or balance of powers, according to which each institution is required to act within the limits of the powers conferred upon it by the Treaties and is required to observe the powers and prerogatives of the other institutions.

Vertically, the founding Treaties do not divide competences between the Communities and the Member States in precise terms. Instead, they allocate certain tasks and objectives to the Communities and confer power on the institutions to adopt the legal measures (i.e. regulations, directives, decisions) which are necessary to perform those tasks and to achieve those objectives. Thus, the Treaties follow a system which is a purpose-oriented or purpose-bound one: the Communities' competences are linked to their tasks and objectives.

In exercising competences, the decisive consideration is: is a power necessary to perform a task or to achieve an objective for which the Communities are responsible? If the answer is "yes", the Communities are deemed to have that power.

However, the powers of the Communities are not unlimited. They possess only conferred powers, i.e. they must act within the limits of the powers conferred upon them by the Treaties and of the objectives assigned to them therein (Article 5 ECT). This means that the Communities cannot arrogate new or additional powers to themselves, nor act outside the general framework of the Treaty objectives. It follows from this that competence over matters which have not been transferred to the Communities remains vested in the Member States. Some of these matters are expressly mentioned in the Treaties. The most important is the amendment of the Treaties, which can be done only by "common accord" by the Member States (Article 48 TEU). Thus, the Member States are and remain the Masters of the Treaties, *die Herren der Verträge*: only they can confer new competences on the Communities, and only by amending the Treaties. Other matters over which the Member States have expressly reserved power to themselves include, for example, determining the conditions of admission of new Member States (Article 49 TEU); determining the seat of the institutions (Article 289 ECT);

appointment of Judges and Advocates-General (Article 222 ECT) and, until the Treaty of Nice comes into force, appointment of the President and other Members of the Commission (Article 214 ECT).

It must be said, however, that there are certain exceptions to this neat division of competences between the Communities and the Member States. There are certain situations even in the original Treaties, and many more in the subsequent amending Treaties, in which the horizontal and vertical competences are mixed or combined. These are cases where a measure adopted by an institution (usually the Council) must be ratified by the Member States to come into force. Examples under the EC Treaty include adoption of a uniform procedure for European Parliamentary elections (Article 190); establishment of the Community's own resources (Article 269) and strengthening the rights of Union citizens (Article 22). In these situations, the Community and the Member States exercise joint competences, since neither the institutions nor the Member States have the sole power to adopt the measure in question.

There is one important issue, however, on which the founding Treaties are entirely silent. This is the question whether by authorising the institutions to legislate in a particular area, the Treaties conferred, or intended to confer, exclusive competence on the Communities. In other words, are the Member States thereby automatically precluded from legislating in the same area, or is there some room left to them to exercise concurrent or shared competences? This is a question which acquires crucial importance for the application of the principle of subsidiarity, as we shall see later.

### **The present position**

The original distribution of competences – both horizontal and vertical – as outlined above, has been transformed to a very large extent by subsequent Treaty amendments and by the practice of the institutions and the Member States adopted outside – and sometimes even contrary to – the provisions of the Treaties.

Horizontally, the most important change, of course, has been in the division of competences between the European Parliament and the Council. The European Parliament, which originally had purely advisory and supervisory powers, has acquired important new powers in the budgetary, legislative and even treaty-making fields. Budgetary and legislative competences are now divided between the European Parliament and the Council, which is a

most welcome development. Nevertheless, in spite of various inter-institutional agreements, the two institutions still do not enjoy fully equal roles, which can only be achieved by a further extension of the co-decision procedure.

Developments have not been so favourable in the relationship between the Council and the Commission. The first major difficulty arose as a result of the Luxembourg Compromise of 1966, which introduced the practice of unanimous voting in the Council. This has considerably distorted the institutional balance to the disadvantage of the Commission by weakening its power of initiating legislation. Even although the Luxembourg Compromise was in practice abandoned after the coming into force of the Single European Act in 1987, it had a most serious disruptive effect on the development of the Communities and the process of integration.

A second development, which is usually referred to as the comitology procedure, has diminished the role of the Commission even as an executive body, as well as the supervisory powers of the European Parliament over the Commission. This procedure is based on Article 202 of the EC Treaty, which enables the Council alone to impose certain requirements on the way the Commission exercises its executive role, and to reserve the right to exercise directly implementing powers itself.

Of much greater importance is the mixing up of horizontal and vertical competences, leading to situations in which the Member States, using various intergovernmental formations and procedures, exercise powers which the supranational Community institutions should exercise, and *vice versa*, and even to situations in which it is totally unclear who exercises what powers.

The first example of this is the body known as the "Representatives of the Governments of the Member States meeting in Council". This is a truly hybrid formation, in which the Representatives of the Member States, although meeting within the Council, do not act as a Community institution but as an organ of the collectivity of the Member States, exercising competences which remain vested in the Member States. Legally, the acts of this body are ambiguous: they do not fall clearly within the scope of Community law but lie on the borderline between Community law and public international law. Often, they are adopted jointly by the Council and by the Government Representatives. By using this method, the Council and the Member States have

blurred the dividing line between the Community and the inter-governmental decision-making processes, thus confusing the two types of competence.

These practices have created a shift in the balance of powers which, as the "*Vedel Report*" pointed out as long ago as 1972, led to the predominance of the Council growing "to such a point that the Council, acting in some instances as a Community body and in others as the States in concert, has become the sole effective centre of power in the system".

This confusion of competences has been compounded by two further developments which are very closely related and therefore best discussed together. The first is the ever closer involvement of the European Council in the decision-making process. The second is the three-pillar structure of the European Union with a different type of vertical and horizontal distribution of competences under each pillar, thus breaking the unity and coherence of the Union as a legal-political entity and of its legal system.

The problem with the European Council is that it is not, and was never intended to be, a Community institution (it is certainly not listed as such in Article 7 ECT), and its acts are consequently not subject to judicial review. Although in addition to the Heads of State or Government of the Member States the European Council includes the President of the Commission, there can be no doubt that it expresses the will of the Member States and is thus an intergovernmental body. It was not set up to take legally binding decisions, but solely to "provide the Union with the necessary impetus for its development and to define the general political guidelines thereof" (Article 4 TEU). In other words, it was intended to be a purely political body.

In spite of this, the European Council is involved in the legal decision-making process under all three pillars, thus allowing the Member States to superimpose their competences on competences assigned to the Community institutions. Under the EC Treaty, for example, the Council is to adopt the guidelines of the economic policies of the Member States and of the Community on the basis of a conclusion reached by the European Council (Article 99(2) ECT). Under all three pillars, while it is for the Council to grant authorisation for enhanced co-operation, in certain circumstances the Council has to refer the matter to the European Council (Articles 11(2) ECT; 27c and 40a(2) TEU, as inserted/amended by the Treaty of Nice).

More importantly, under the second pillar (CFSP) it is for the European Council to decide on "common strategies". These do produce legal consequences in that they enable the Council to adopt joint actions, common positions and other decisions by qualified majority voting instead of unanimity, which is the general rule (Article 23(2) TEU). If a Member of the Council opposes the adoption of a decision by qualified majority, the Council may refer the matter to the European Council, which will then decide by unanimity. This is perhaps the clearest example of the European Council being substituted for the Council as the supreme decision-making body. It may be noted that as a result of the Treaty of Nice, the same procedure will also apply in the future when the Council is called upon to appoint special representatives (Article 23(2) TEU); to conclude international agreements (Article 24(3) TEU); or to authorise enhanced co-operation in the field of the CFSP (Article 27c TEU, referred to above). It is also the European Council which is to decide on transition to common defence, subject to ratification by the Member States (Article 17(1) TEU).

Another relatively recent development is the creation of a new formation of the Council, referred to as the "Council meeting in the composition of the Heads of State or Government". This body was given important powers in relation to the setting up of the Economic and Monetary Union and the introduction of the single currency (Articles 121-122 ECT); it is empowered to determine the existence of a serious and persistent breach by a Member State of the fundamental principles on which the Union is founded (Article 7(1) TEU, to become Article 7(2) under the Treaty of Nice; see also the current version of Article 11(2) ECT); it will nominate the President of the Commission when the Treaty of Nice enters into force (Article 214(2) ECT, as amended. For another task, see the newly inserted Article 10(6) of the Statute of the ESCB and ECB).

To say the least, the legal nature of this formation is ambiguous. In the first place, it is questionable whether the Council can be composed of the Heads of State or Government, given that according to Article 203 ECT it shall consist of members of the national Governments, and the French President is clearly not a member of the French Government. But apart from this, it is evident that this body cannot be identified with the Council since in some cases it acts as a separate entity, either on the recommendation of, or on a reference from, the Council. In my opinion, it comes very close to

the European Council and its true purpose may be to ensure that in very important cases affecting national sovereignty the ultimate decision-making power is vested in the representatives of the Member States acting over the head of a Community institution.

Another unusual – maybe unique – example of the Member States directly interfering with a power previously granted to a Community institution is Declaration No. 5 annexed to the Treaty of Nice, in which the Member States give precise, binding instructions to the Council as to how to use its discretionary power under Article 67(2) of the EC Treaty to extend the co-decision procedure to the free movement provisions of Title IV.

But perhaps the most amazing confusion of competences can be found in the field of treaty-making under the second and third pillars (CFSP and JHA). According to Article 24 TEU, as amended by the Treaty of Nice (see also Article 38 TEU), international agreements are to be negotiated by the Presidency and concluded by the Council. Since the Union has no legal personality and therefore no treaty-making power, the Council must be using the treaty-making competences of the Member States. It should follow from this that the agreement should be binding on the Member States. However, any Member State has a right to state that it will not be bound until the agreement has been ratified by it, in which case the other Member States may agree that the agreement will apply provisionally. Article 24(6) then provides that agreements thus concluded shall be binding on the institutions of the Union. So here we have a situation in which an international agreement concluded by the Council on behalf of the Member States may be binding on some – but not all – of them; it is binding on the institutions of the Union but not on the Union itself. It would be difficult to find a more muddled provision in the entire Treaty.

It must be said, however, that the mixing up of competences goes both ways. Not only do the Member States exercise – directly or indirectly – competences which should be exercised by the institutions, but the institutions are also given powers which more properly should belong, or used to belong, to the Member States. Thus, the Treaty of Nice has transferred power to the Council from the Member States to appoint the President and the other Members of the Commission (Article 214(2) ECT, as amended), and also to amend the Treaties in many areas (see Articles 67(2), 137(2), 225a, 229a, 245 ECT; Article 10(6) of the ESCB and ECB Statute; Article 42 TEU).

Finally, it should be mentioned that as a result of the changes introduced by the Treaty of Amsterdam, the Community institutions have been granted quite important legislative and judicial competences under the second and third pillars (CFSP and JHA). Thus, under the second pillar, although acting under the general guidelines of the European Council, it is the Council which takes the decisions necessary for defining and implementing the CFSP (Articles 13-15 TEU). Under the third pillar, the Council is the chief legislator and its legislative measures (framework decisions, decisions) come very close to those which it can adopt under the first pillar. The Court of Justice also enjoys some limited jurisdiction. In consequence of this process of "Communitarisation", the clear distinction between the "supranational" (or Community) first pillar and the "intergovernmental" second and third pillars, which existed at the beginning, has to a large extent disappeared. The latter are now mixed formations, having both Community and intergovernmental features. The consequences of this will be discussed in the concluding part.

### **The way forward**

The picture that emerges from what has been said so far is one of bewildering confusion and overlap of competences. No wonder that the Nice Declaration calls for a more precise delimitation of powers between the Union and the Member States. It is time to create some order in the chaos.

As is well known, the Maastricht Treaty attempted to deal with this problem by incorporating the principle of subsidiarity into Community and Union law. It is not the purpose of this paper to discuss this principle in detail; this has been done on numerous occasions before. It is sufficient to point out that there is one major problem with the way in which subsidiarity has been adopted in Community law. Article 5 of the EC Treaty restricts the application of the principle to areas which do not fall within the Community's exclusive competence, in other words, to areas which fall within its concurrent or shared competence, without however defining which areas fall within each category. In the absence of such definition, it is impossible to know with any degree of certainty, which matters are subject to the principle and which are not. As mentioned earlier, no legal document, including the Treaties themselves, contains such definition. Surprisingly, neither the Conclusions of the Edinburgh European

Council of 1992 on Subsidiarity, nor the Protocol on Subsidiarity annexed to the EC Treaty by the Treaty of Amsterdam deals with this matter. The Protocol only makes clear what has been evident from the beginning, namely, that – contrary to popular belief – the principle of subsidiarity does not allocate competences between the Community or Union and the Member States; it only provides guidance as to how the competences which have already been created by other provisions of the Treaty have to be exercised.

The Nice Declaration expressly states that the intended more precise delimitation of competences should reflect the principle of subsidiarity. Given the definition of subsidiarity in Article 5 of the EC Treaty, this can only be achieved if any future Treaty amendment defines not only the areas which fall within the Union's competence in general, but makes a clear and unambiguous distinction between

- (a) areas in which the Union has exclusive competence;
- (b) areas in which the Union and the Member States have concurrent or shared competence; and
- (c) areas where the Union and the Member States have joint competence.

The difficult question, of course, is: which areas or matters should fall into each category? An answer may be attempted along the following lines.

It may be argued that the original EEC Treaty of 1957 is implicitly based on the principle of subsidiarity in that all the tasks and objectives which the drafters assigned to the Community are precisely those which could not be sufficiently achieved by the Member States acting individually and could therefore, by reason of their scale or effects, be better achieved by the Community. This is perfectly logical and self-evident, since otherwise the Member States would not have set up the Community in the first place. This, in fact, is the *raison d'être* of the whole EEC Treaty.

On account of this built-in or predetermined subsidiarity, all matters which form the essential (core) components of the Common Market (or, in today's terminology, of the internal or single market), the establishment of which is the primary objective of the EC, should fall within the Community's exclusive competence and hence beyond the reach of subsidiarity. These include the four freedoms (free movement of goods, persons, services and capital), competition, the common commercial policy, the com-

mon agricultural and fisheries policies, the common transport policy and, in the light of more recent developments, the Economic and Monetary Union and the single currency.

As is well known, the Single European Act and the Maastricht Treaty have added a host of new policy areas to those already covered by the EEC Treaty. These include the following: social policy, education, vocational training and youth, culture, public health, consumer protection, Trans-European networks, industry, economic and social cohesion, research and technological development, environment and development co-operation (Titles XI–XX of Part Three of the EC Treaty). In most of these new areas the powers of the Community are restricted to "encouraging co-operation between Member States and, if necessary, supporting and supplementing their action". In many instances, the Council is only authorised to adopt so-called "incentive measures", excluding any harmonization of national laws. It is apparent from the language used that in these areas the Treaty did not intend to confer exclusive competence on the Community, and therefore they may safely be said to fall within the concurrent or shared competence of the Community and the Member States. Consequently, these areas are subject to the application of the principle of subsidiarity.

Finally, as we have seen, the Community or the Union and the Member States enjoy joint competence in cases where a measure adopted by the institutions must subsequently be ratified by the Member States.

Where a matter is not covered by any of the three types of competence, it falls within the exclusive competence of the Member States by virtue of Article 5 of the EC Treaty.

Some commentators argue that such a strict delimitation of competences is neither necessary nor possible. It would put a strait-jacket on the development of the Union; it would freeze the dynamics of the integration process. It is difficult to see why this should be so. If and when the future evolution of the Union requires new competences to be added to the existing ones, this can always be done by Treaty amendment, just as it has been done in the past. In this respect, nothing would change.

There are some who support a clearer delimitation of competences in order to prevent the Union from encroaching upon the competences of the Member States. In my opinion, a more pre-

cise delimitation is indeed necessary (I would even say, inevitable), but for exactly the opposite reasons. We have seen that in practice it have been the Member States who through various devices have more and more interfered with the exercise of powers which have been expressly allocated to the institutions. In my view, there is a need for a return to the pure Community (or supranational) method in all matters where competences have been transferred to the Community, as envisaged by the original Treaty.

In this connection, there is also a need for a clearer definition of horizontal, not only vertical, competences with a view to re-establishing the institutional balance. This means, in particular, that Community powers should be exercised strictly by the five institutions listed in Article 7 ECT; no other body or formation should be involved. There should be a clear separation of legislative and executive powers: the former should be exercised by the Council and the European Parliament jointly; while the latter by the Commission exclusively. The same applies to treaty-making and international representation under all three pillars: treaties should be negotiated, and the Community/Union should be represented towards the outside world, by the Commission alone, and not by the Presidency of the Council and by the High Representative attached to the Council as its Secretary-General.

This leads us to the final point, which I shall deal with only very briefly as it is strictly speaking outside the scope of my paper. The question is, how should this more precise delimitation of competences be achieved? Should it be brought about by yet another amendment of the existing Treaties, or by means of drafting an entirely new Treaty/Constitution for the Union? This question is clearly connected with another of the four items to be discussed at the 2004 Intergovernmental Conference, namely, the simplification of the Treaties with a view to making them clearer and better understood. Various proposals have already been submitted for the reorganisation of the Treaties (see e.g. the Commission's paper of 12 July 2000: "*A Basic Treaty for the European Union*", and the report of the Robert Schuman Centre of the European University Institute in Florence). Without going into these, suffice it to say that if reorganisation or restructuring merely means a formal simplification without making substantive changes, as the Commission and the EUI seem to envisage, it will be a futile exercise which is not worth the time and effort spent on it. At best, it would only produce superficial, cosmetic

improvements, rather like a face-lift which can smooth out the wrinkles but cannot make you any younger. What is needed is a much more profound restructuring, which would make the system simpler in substance rather than in form.

There are two main sources of confusion in the present Treaties which make them so incomprehensible to the general public, and even sometimes to the expert. The first is the separate existence of the European Union and the European Communities. The second is the three-pillar structure of the Union. It is submitted that both could be removed with relative ease, without fundamentally upsetting the whole system. First, the ECSC Treaty will expire in 2002, and the two remaining Communities could then easily be merged into one, since their institutional provisions are virtually identical. Secondly, we have already seen that the initial difference between the "supranational" first pillar and the intergovernmental second and third pillars has to a large extent disappeared. There is already a provision in the TEU which allows the whole third pillar to be transferred into the first pillar, even without Treaty amendment (Article 42 TEU). Similarly, there would be no difficulty in incorporating also the second pillar in the first, bringing CFSP under the joint competence of the Union and the Member States, thereby retaining its present mixed supranational/intergovernmental character. After this, all that would be needed would be to call the first pillar "European Union" rather than "European Community", and the whole question – including the vexed problem of international legal personality, treaty-making power, etc. – would be resolved. In the single, unitary structure thus created by a Basic Treaty or Constitution it would be far easier to delimit the respective competences of the Union and the Member States, and of the institutions inter se, than in the present complex Treaty regime.

To complete the process, the power to amend this new Treaty/Constitution in the future should also be brought within the joint competence of the Union and the Member States. First, the time has come for the Member States to recognise that in a Union of 27 or more States the method of Treaty amendment by common accord must be abandoned in favour of amendment by a (very substantial) majority of the Member States (say, 80%) representing a substantial majority of the population of the Union (with the possible exception of a few entrenched provisions of fundamental constitutional importance, which could only be amended by unanimity). Ultimately, it is the requirement of

Treaty amendment by unanimity that presents an insurmountable obstacle to the natural evolution of the Union, not the precise delimitation of competences.

Secondly, the amendment of the Treaty/Constitution should be ratified by the European Parliament before being submitted to national ratification. This would simply mean the extension of the assent procedure from the accession Treaties (Article 49 TEU) to Treaty amendments. This would seem the more justified as both involve major changes in the Union's constitutional structure. As the direct representative of the peoples of Europe, it would be right and proper that the European Parliament should exercise some form of democratic control over this important process, which is liable to determine the whole future development of the Union.

## LA REFORME DU SYSTEME INSTITUTIONNEL DE L'UE <sup>1</sup>

Prof. Dr. Dr. h.c. Vlad Constantinesco  
Université Robert-Schuman de Strasbourg

Le traité de Nice n'est pas encore ratifié par tous les Etats membres: l'incertitude subsiste quant à la position de l'Irlande. La constitution irlandaise oblige, en effet, à recourir au référendum pour autoriser la ratification d'un traité international, mais les électeurs irlandais, qui n'ont été que 35 % à se déplacer pour aller voter, ont refusé d'autoriser cette ratification, et ce pour des motifs peu clairs: l'Irlande n'est-il pas le pays qui retire beaucoup des fonds structurels? Le gouvernement irlandais a annoncé la tenue d'un second référendum à l'automne, qui effacera peut-être les résultats du premier, mais il n'est pas dit que l'Union européenne puisse rejouer avec l'Irlande le même scénario qu'avec le Danemark.

La réforme institutionnelle prévue par le traité de Nice ne verra donc peut-être jamais le jour: si tel était le cas, il faudrait alors reprendre le contenu dans l'agenda de la CIG de 2004 qui aurait à traiter, une nouvelle fois, des reliquats d'Amsterdam.

On se souvient en effet que l'ordre du jour de la Conférence intergouvernementale qui a conduit au traité de Nice avait été défini par le traité d'Amsterdam, ou plus exactement contenait des questions qui n'avaient pu être résolues par le traité d'Amsterdam: ce sont ces questions sensibles qui figuraient à l'ordre du jour de la CIG qui, à partir de février 2000, allait mettre au point le traité signé à Nice.

Ces trois reliquats à résoudre présentaient, ainsi mis ensemble, de grandes difficultés, car ils touchaient des sujets sensibles pour chaque Etat et étaient essentiels pour l'efficacité du système décisionnel communautaire:

- ▶ la taille et la composition de la Commission posaient la question de l'avenir de cette institution: futur gouvernement ou simplement instance dotée d'expertise et chargée d'exprimer l'intérêt général par ses propositions? De même, se trouvait aussi posée la question de la place des grands Etats dans une telle institution supranationale, à la veille d'un élargissement qui, la Turquie mise à part, allait faire entrer bon nombre d'Etats petits ou moyens dans l'Union.

► la pondération des voix au sein du Conseil était une question vitale pour chaque Etat, qu'il soit membre de la Communauté ou qu'il soit candidat à l'adhésion. Ici aussi se posait la question de la place des Etats dans l'instance décisionnelle majeure du système institutionnel communautaire, la pondération des voix allouées à chaque constituant en quelque sorte sa carte d'identité dans le système. De plus, l'augmentation continue du nombre d'Etats membres a fini par réduire la part des grands Etats dans la décision du Conseil, et tout particulièrement celle de l'Allemagne et de la France: représentant plus de la moitié des voix du Conseil en 1957, leurs voix ne comptent actuellement que pour 25 %, soit une érosion mécanique de 50 % de leur commune capacité d'influence depuis l'origine! De plus, la perspective de l'élargissement à venir fera entrer dans la Communauté des Etats petits et moyens (l'entrée de la Turquie n'étant pas encore imminente): un réajustement paraissait nécessaire et justifié.

► l'extension de la majorité qualifiée au Conseil est une condition rationnellement évidente de sa capacité décisionnelle: mais on sait que les Etats sont attachés au maintien de l'unanimité dans les secteurs qu'ils estiment sensibles pour leurs intérêts nationaux: le sujet est de ceux qui pouvait conduire facilement à des affrontements entre les Etats et donc à un relatif *statu quo*.

Mais, à côté de ces points principaux, d'autres points se sont aussi ajoutés à l'ordre du jour de la CIG, tel qu'il avait été prévu par le traité d'Amsterdam:

► on sait que le Conseil européen de Cologne (3 et 4 juin 1999) et de Tempere (15 et 16 octobre 1999) ont mis en place une procédure originale, celle qui allait permettre à une Convention d'élaborer une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, que le Conseil européen de Nice devait adopter solennellement.

► les coopérations renforcées, installées par le traité d'Amsterdam, sont apparues bien trop rigides, ce qui semble contradictoire avec l'objectif de flexibilité rendu nécessaire par l'hétérogénéité croissante des acteurs étatiques du système communautaire. Il convenait donc de »flexibiliser la flexibilité« en rendant plus facile le recours à une coopération renforcée.

- ▶ enfin, le renforcement de la capacité de défense de l'UE, plus précisément la mise sur pied d'une force capable de se projeter sur des théâtres d'opérations extérieures était souhaitée par des Etats comme le Royaume-Uni et la France

Au total, comme on le voit, le programme de cette CIG commencée en février 2000 et devant s'achever au Conseil européen de Nice, début décembre 2000, était vaste et complexe: il faut en mesurer les résultats à l'aune de cet ordre du jour chargé et difficile.

Le bilan institutionnel de la réforme des traités intervenue à Nice peut se faire de deux manières, un peu comme le même verre peut être décrit comme à moitié plein, mais aussi comme à moitié vide: d'une part, on se demandera comment et en quoi cette réforme est en mesure de garantir le succès de l'élargissement (I). Mais, d'autre part, on établira aussi que cette réforme demeure inachevée: on devra alors se demander si elle sera suffisante pour permettre à l'Europe de jouer le rôle que l'opinion publique et les autres puissances attendent d'elle (II).

## **I.- Une réforme institutionnelle qui garantit l'élargissement?**

Il s'agissait, depuis Amsterdam, de préparer les institutions au choc d'un élargissement proche, et sans commune mesure, par la quantité de nouveaux membres, mais aussi du fait de leur passé commun, avec les élargissements précédents. L'ambition était exigeante et le résultat difficile à atteindre: le traité de Nice n'a pas été jusqu'à modifier de fond en comble le schéma institutionnel ni les procédures décisionnelles. Cependant la réforme institutionnelle de Nice a affecté chacun des acteurs institutionnels (A) tout en produisant également des changements notables en ce qui concerne les procédures décisionnelles qui les relie (B).

### **A) Les acteurs institutionnels:**

#### **1. La Commission**

d'une certaine façon, est victime de la »révolution du nombre«: longtemps demeurée en correspondance relative avec le nombre d'Etats membres, le nombre de ses membres est appelé par le traité de Nice à subir une profonde transformation, en anticipation de l'élargissement à venir.

La grande difficulté concernant la Commission était de décider du nombre de ses membres: l'augmentation du nombre d'Etats membres et le fait que certains Etats voient siéger deux nationaux dans cette institution conduisait à craindre que la trop grande taille (on agitait le chiffre de quelque 35 personnes!) de la Commission ne la rende impropre à exercer ses fonctions de manière satisfaisante. C'était, il est vrai, méconnaître le fait que les gouvernements des Etats membres pratiquent volontiers des chiffres comparables sans que l'on s'interroge pour savoir si un trop grand nombre de ministres nuit à leur efficacité ! Une Commission d'une telle dimension pour administrer une Communauté de près de 400 millions d'habitants ne semble pas abusivement nombreuse!

Le compromis intervenu se caractérise par le fait que les Etats dont deux nationaux figuraient à la Commission (Allemagne, Italie, Royaume-Uni et France) ont renoncé à ce «*privilège*»: dans un premier temps, la Commission sera composée d'un national de chaque Etat membre. Mais à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005, la Commission comprendra un national de chaque Etat membre, soit 15, (si à cette date les procédures de ratification des accords d'adhésion n'étaient pas achevées) voire plus (si telle procédure de ratification concernant tel Etat était achevée à cette date).

Lorsque l'Union comptera 27 Etats membres, il est indiqué, par la nouvelle rédaction de l'art. 213 T CE (ex 157), que le nombre des membres de la Commission sera inférieur au nombre d'Etats membres. Mais ce nombre n'est pas indiqué: il appartiendra au Conseil, statuant à l'unanimité, de le fixer. Selon quels paramètres? La seule indication qui figure à l'art 213 est que les membres de la Commission seront » (...) *choisis sur la base d'une rotation égalitaire dont les modalités seront arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité.*« La formule reste vague (quel sens donner à la notion de *rotation égalitaire*?) et promet de longues discussions.

S'agissant de la Commission, on doit aussi signaler que la présidence en a été renforcée par le traité de Nice: le *Richtlinienprinzip* (à savoir l'autorité du président sur le collège) convenu à Amsterdam, a été maintenu et étendu: il appartient au président de structurer, de répartir, et de remanier les responsabilités incombant à la Commission (art. 217. 2 T CE), il lui appartient aussi de demander à un membre du collège sa démission: celle-ci ne devient toutefois effective que si le collège l'approuve, vraisemblablement à la majorité de ses membres (art. 217.4 T CE).

L'introduction de la lex Prodi demandée par ce dernier à la suite de la démission de la Commission Santer, aura été faite avec une précaution qui risque de nuire à son effectivité.

## 2. Le Conseil

a vu ses conditions de vote profondément transformées. Plus exactement, la re-pondération des voix de chaque Etat membre – la reconfiguration de sa carte d'identité –, modifiera substantiellement les conditions dans lesquelles le Conseil d'une Union élargie aura à statuer. On sait que ce dossier a été le sujet le plus délicat des négociations au Conseil européen de Nice. Les résultats obtenus sont-ils satisfaisants?

Le système retenu est assurément complexe et l'est devenu à partir du moment où les négociateurs ont renoncé à introduire la règle de la double-majorité, proposée par la Commission, et qui présentait apparemment bien des avantages. Cette règle consistait à supprimer les pondérations (et rétablissait du même coup, l'égalité entre Etats membres: un Etat, une voix) et à considérer que la décision susceptible d'être prise à la majorité qualifiée était acquise si une majorité d'Etats, représentant une majorité de la population totale de l'Union, en était d'accord. Mais le souci de la France de ne pas abandonner une position privilégiée, et surtout de maintenir une parité avec l'Allemagne, expliquent sans doute, pour partie au moins, la solution qui a finalement été retenue.

Celle-ci consiste à procéder à une nouvelle pondération et à affecter donc une certaine quantité de voix à chaque Etat, en fonction d'un coefficient multiplicateur qui varie selon les Etats. L'avantage de cette solution est qu'elle désigne la place de chaque Etat candidat au sein du Conseil: elle constitue ainsi un signal politique particulièrement important pour ces pays. Les nouveaux équilibres ainsi dessinés aboutissent à établir des nouveaux chiffres (majorité qualifiée = 169/237 dans la Communauté à 15, 255/345 dans la Communauté à 27, et minorité de blocage = 69/237 dans la Communauté à 15, 91/345 dans la Communauté à 27), qui sont dans l'ensemble plus difficiles à atteindre que proportions anciennes.

La possibilité pour tout Etat membre de demander que soit vérifié que le nombre d'Etats qui composent la majorité qualifiée représentera au moins 62 % de la population totale de l'Union

(filet démographique) est ce qui reste de l'idée de la double-majorité. Faute d'y parvenir, le Conseil ne peut adopter la décision: la procédure est à reprendre à nouveau en entier. On voit ainsi que ce seront les Etats les plus peuplés – et notamment l'Allemagne – qui auront intérêt à invoquer cette clause, qui équivaut, en cas de non-vérification, à une sorte de droit de veto. A *contrario* les 39 % de la population de l'Union forment une minorité démographique de blocage<sup>2</sup>.

### 3. Le Parlement européen

a connu lui aussi diverses modifications. Elles affectent sa composition, lui accordent le statut de requérant privilégié à égalité avec les autres membres de cette catégorie, et élargissent ses pouvoirs. De plus, un statut des partis politiques européens est également prévu, qui devrait augmenter l'intérêt des élections européennes:

→ la composition du Parlement européen se modifie en ce sens que le nombre maximum de ses membres – censé ne pas dépasser 700 depuis le traité d'Amsterdam – a été maintenant fixé à 732 députés. Les chiffres pour les 15 Etats membres actuels ont été fixés par le nouvel art. 190.2 T CE, tandis que les chiffres des représentations parlementaires des Etats candidats sont indiqués par

→ la nouvelle rédaction de l'art 229 T CE fait accéder le Parlement européen au rang de requérant privilégié, à égalité de statut avec le Conseil et la Commission: c'est là l'aboutissement d'une longue histoire, à travers laquelle on peut observer comment, à partir d'une jurisprudence progressive (et jugée progressiste!) de la Cour sur le *locus standi* du Parlement devant elle, les rédacteurs du traité sont parvenus à ratifier et à consacrer cette évolution: l'interaction entre la révision judiciaire et la révision constituante du traité peut une nouvelle fois s'observer ici.<sup>3</sup>

→ il appartiendra au Conseil statuant selon la procédure de coopération de l'art. 251 T CE, d'arrêter le statut des partis politiques au niveau européen, conformément à l'art. 191. 2 T CE: c'est là une dimension nouvelle qui se dessine, qui devrait contribuer à rendre plus attractives les élections européennes et plus visibles l'existence de forces politiques européennes.

#### 4. La Cour de justice et le Tribunal de 1<sup>o</sup> Instance

ont fait l'objet de réformes ponctuelles: mais le traité de Nice indique aussi les perspectives d'une réforme plus profonde, qui devrait permettre aux instances juridictionnelles de l'Union de ne pas succomber à leur succès et de maîtriser, dans les meilleures conditions, le flux sans cesse croissant des affaires portées devant elles:<sup>4</sup>

→ parmi les réformes ponctuelles, il faut citer la consécration du principe selon lequel la Cour est composée d'un juge par Etat membre, par l'art. 221 T CE et le maintien des avocats généraux (art. 222. 1 T CE), en dépit des diverses menaces qui s'étaient manifestées à leur encontre. Y figurent aussi les dispositions des art. 221.2 et 221.3 du traité qui font des chambres à 3 ou à 5 juges les formations de travail de droit commun de la Cour, la grande chambre de 11 juges étant de droit à la demande d'un Etat membre ou d'une institution partie à l'instance. A noter que l'assemblée plénière ne sera réunie que pour l'exercice de pouvoirs de caractère politique (démission d'office de diverses institutions) et si la Cour estime être en présence d'une affaire d'importance exceptionnelle (art. 16.4 et 5 du Statut de la Cour).

→ parmi les réformes de plus grande ampleur, qui touchent à l'architecture juridictionnelle, il faut citer la possibilité de la création de «chambres juridictionnelles», dont la tâche sera de décharger la Cour d'une série de contentieux spécialisés, correspondant à de nouveaux blocs de compétences: propriété industrielle, enregistrement des marques, conventions de droit international privé, fonction publique, etc. Ces chambres seront adjointes au TPI et reliées à ce dernier et à la Cour par des modalités complexes de recours. La crainte que de telles possibilités suscité est évidemment l'atteinte à l'unité et à l'homogénéité de la jurisprudence.

→ autre réforme, importante elle aussi, celle qui concerne le renvoi préjudiciel, pour lequel certains aménagements techniques ont déjà été introduits dans le règlement de procédure de la Cour. Le traité de Nice (art. 225.3 T CE) permet de renvoyer la connaissance de certaines questions préjudicielles au TPI, la liste exacte des matières étant encore à établir par une révision du Statut de la Cour. On notera également l'intérêt pour cette question, des déclarations n° 12 et n° 14, annexées à l'Acte final et de la procédure que prévoit notamment la déclaration n° 12. Il n'en reste pas moins que le traité de Nice (art. 225.3. 2 et 3 T CE)

établit une faculté pour le TPI de renvoyer à la Cour si l'affaire appelle une décision de principe susceptible d'affecter l'unité ou la cohérence du droit communautaire, ainsi que la possibilité pour la Cour de réexaminer une décision du TPI en matière préjudicielle, à la demande du premier avocat général, pour les mêmes raisons. L'avenir dira dans quelle mesure ces opportunités pourront réduire la longueur de la procédure préjudicielle sans affecter l'unité et la cohérence de la jurisprudence.

## **B) Les procédures décisionnelles**

Le véritable test de l'efficacité de la réforme institutionnelle intervenue à Nice réside dans l'aménagement des procédures décisionnelles: on constatera qu'elles ont été modifiées sur deux points, mais que l'unanimité est maintenue sur des questions sensibles:

### **1. L'élargissement du champ de la majorité qualifiée et de la procédure de codécision**

Il était important de poursuivre le mouvement d'élargissement des cas où le Conseil décide à la majorité qualifiée: dans une Union à près de 30 membres, l'unanimité signifie tout simplement l'absence de décision. Il convenait aussi d'alléger la procédure de codécision pour en faire la procédure décisionnelle de droit commun. On doit constater que le traité de Nice, sur ces deux points, continue le mouvement déjà engagé:

→ le domaine de la majorité qualifiée s'étend désormais de manière significative, du moins dans le pilier communautaire: 29 dispositions passeront à ce régime (dont 11 concernent la nomination de membres de certaines institutions ou organes ou l'approbation donnée par le Conseil à certains actes): les domaines de la politique économique et monétaire, de la politique industrielle, de certains aspects de la cohésion économique et sociale, de la coopération économique, financière et technique avec des pays tiers verront ainsi une capacité décisionnelle accrue du Conseil.

→ ce sera la procédure de codécision qui s'appliquera à la plupart des questions soumises désormais à la majorité qualifiée: cette procédure tend ainsi à devenir la procédure décisionnelle de droit commun.

## 2. La (relative) facilitation des coopérations renforcées

Etablies par le traité d'Amsterdam, les coopérations renforcées n'ont donné lieu jusqu'à présent à aucune utilisation: sans doute est-ce parce que les conditions de leur emploi ont été conçues de manière excessivement contraignantes et aussi parce qu'elle permettaient trop facilement à l'Etat qui n'était pas d'accord de s'y opposer définitivement, grâce à une 'èresurrection' des accords de Luxembourg!

Le traité de Nice parvient à réduire cette rigidité: on indiquera d'abord deux innovations qui devraient rendre plus facile le recours à cette technique:

- a) l'abandon de la condition de la majorité d'Etats membres pour lancer une coopération renforcée est due vraisemblablement à la perspective de l'élargissement. Certes, le nombre de 8 Etats membres fixé à Nice est dans l'Union et la Communauté à 15, identique au chiffre de la majorité d'Etats membres: mais la condition de rassembler 8 Etats au minimum aura vocation à s'appliquer dans une Union élargie à 27 et plus. Elle constitue le socle minimal des coopérations renforcées.
- b) la possibilité donnée à un seul Etat d'invoquer un intérêt national important qui lui permettait de s'opposer au lancement d'une coopération renforcée est désormais écartée des premier et troisième pilier<sup>6</sup>. Dans les premier et troisième piliers ne subsiste que la possibilité pour l'Etat membre hostile de saisir le Conseil européen, mais celui-ci décidera à la majorité qualifiée (et non plus comme auparavant, à l'unanimité). Le progrès est ici réel et l'opportune mise à l'écart des accords de Luxembourg devrait notablement faciliter l'emploi des coopérations renforcées.

De plus, rédaction du nouvel art. 43 A améliore la lisibilité du but poursuivi par une coopération renforcée:

»Les coopérations renforcées ne peuvent être engagées qu'en dernier ressort, lorsqu'il a été établi au sein du Conseil que les objectifs qui leur sont assignés ne peuvent être atteints, dans un délai raisonnable, en appliquant les dispositions pertinentes des traités.«

Dans le premier et le troisième pilier, les règles de procédure et de vote sont largement semblables: les Etats adressent une demande à la Commission qui doit présenter une proposition au

Conseil. Si la Commission ne donnait pas suite à cette demande, et après qu'elle ait indiqué les motifs de son refus aux Etats concernés, ce seraient ces derniers (8 au minimum) qui pourraient saisir directement le Conseil, lequel statuera à la majorité qualifiée. Le Conseil européen peut être saisi à la demande d'un Etat, mais il décidera aussi à la majorité qualifiée.

La charge de la preuve de la pertinence de la coopération renforcée incombera donc d'abord à la Commission, lorsqu'il lui appartiendra de présenter une proposition au Conseil, saisie d'une demande des Etats. Mais elle incombera aussi au Conseil, qui devra motiver l'autorisation donnée à certains Etats de procéder à une coopération renforcée.

La coopération renforcée ne peut intervenir dans le premier pilier que dans le domaine des compétences non exclusives, mais le traité ne distingue pas selon que le Conseil est appelé à statuer à l'unanimité ou à la majorité. Dès lors, on peut se demander si le fait d'entreprendre une coopération renforcée autorisée ne pourrait pas s'analyser comme aboutissant à une modification des règles du traité, puisque dans une matière exigeant auparavant l'unanimité des Etats membres, 8 d'entre eux, au moins (chiffre actuellement de la majorité simple, mais demain, dans une Communauté élargie, probablement moins) pourront décider et donc déroger à l'unanimité prescrite. Mais ces Etats ne décideront pas pour les autres et, à l'intérieur de ces 8 Etats membres, s'appliquera le vote à la majorité qualifiée, celle-ci étant »définie comme la même proportion des voix pondérées et la même proportion du nombre des membres concernés du Conseil que celles fixées à l'art. 205 § 2 T CE«<sup>7</sup>.

Ainsi, dans le 2<sup>ème</sup> pilier (PESC), et selon l'art. 27 C T UE, il appartiendra aux Etats désireux d'engager une coopération renforcée de saisir le Conseil: celui-ci statuera, après avoir entendu l'avis de la Commission, et en application de l'art. 23 § 2 et § 3 T UE, à la majorité qualifiée. Cependant, comme il a été observé, un Etat peut invoquer des raisons de politique nationale importantes pour s'opposer à l'adoption de cette décision: le Conseil, à la majorité qualifiée, pourra alors demander que le Conseil européen soit saisi de la question en vue d'une décision à l'unanimité: le compromis de Luxembourg subsiste donc, ou, plus exactement, a été introduit dans ce pilier en même temps que la possibilité d'engager des coopérations renforcées.

Ainsi le traité de Nice a été plus loin, apparemment, que celui d'Amsterdam, qui avait, dans ce pilier, installé la technique de l'abstention constructive, dans laquelle on a pu voir précisément un succédané de la coopération renforcée. Apparemment, parce que la capacité de blocage que donne le droit de veto peut rendre impraticable la coopération renforcée, alors que l'abstention constructive est un mécanisme plus souple.

Certes, l'inscription de la coopération renforcée dans ce domaine sensible vise à donner aux Etats membres les moyens d'agir à quelques uns (8), tout en maintenant leur action dans le traité, ce qui devrait dissuader les tentations d'*opting out* et donner un caractère attractif à l'action menée, susceptible d'entraîner les autres Etats membres. Dans une Union à 30, la coopération renforcée dans le domaine de la PESC pourrait toutefois être perçue, davantage peut-être que dans les autres piliers, comme un facteur de division. Le fait que selon l'art. 27E la coopération renforcée soit ouverte aux Etats qui le demandent devrait dissiper ce sentiment.

On ne peut cependant s'empêcher de trouver le dispositif bien rigide dans un domaine où la fluidité des situations, la rapidité de leur évolution exige une réponse rapide et efficace. Et puis, à placer l'accent exclusivement sur la volonté des Etats sans tenir compte de leurs capacités, ne se condamne-t-on pas à renvoyer à l'extérieur des traités les arrangements pris entre Etats décidés et capables pour faire face à une situation imprévue? La gestion de situations de crise ou la projection d'une capacité militaire s'accommoderont-elles du régime des coopérations renforcées avec droit de veto pour chacun?

### **3. Maintien de l'unanimité dans les matières sensibles**

Le mouvement vers une plus grande agilité décisionnelle a cependant connu à Nice des limites qui marquent les zones sur lesquelles les Etats ont entendu conserver un droit de veto, par le maintien de l'unanimité: ces matières sont en effet sensibles pour de multiples raisons que leur simple énumération permettra de reconnaître:

- la coordination des régimes de sécurité sociale (art. 42T CE)
- l'accès aux professions non salariées et leur exercice (art. 47 § 2 T CE)

- la fiscalité (art. 93 T CE)
- l'action culturelle (art. 151 T CE)

certaines mesures prises au titre de la politique de l'environnement (art. 175 § 2 T CE)

De plus, pour répondre aux demandes de l'Espagne, la date à laquelle le Conseil statuera à la majorité qualifiée sur les fonds structurels est différée au 1<sup>er</sup> janvier 2007, à condition que les perspectives financières et l'accord inter institutionnel y afférent aient bien été adoptés à cette date (art. 216 1 T CE).

Ces zones d'unanimité risquent de paralyser la réalisation du marché intérieur: notamment, on peut se demander pendant combien de temps, maintenant que l'Euro est la monnaie commune et unique de 11 Etats, il sera possible de maintenir de situations de différentiel voire de dumping fiscal ou social sur le territoire de l'Union?

## **II.- Une réforme institutionnelle inachevée**

Les résultats du traité de Nice sont-ils à la hauteur des ambitions proclamées pendant la CIG? Si la réforme institutionnelle est de taille, on doit cependant constater que l'on peut hésiter sur la réponse: trop d'éléments d'incertitude subsistent encore qui font douter de la pertinence de la réforme et hésiter sur le point de savoir si elle a ou non contribué à renforcer la capacité décisionnelle de l'Union considérée comme un tout. (A)

On l'a souvent dit, plus important que Nice semble être l'après-Nice: la déclaration n° 23, annexée au traité, a en effet ouvert un processus constituant riche en opportunités, qui doit voire s'ouvrir en 2004 (année des élections européenne et d'une nouvelle Commission, année où un certain nombre de pays candidats devraient entrer dans l'Union) une nouvelle CIG, dont les grandes lignes de l'ordre du jour ont été arrêtées à Nice. (B)

### **A) Renforcement ou affaiblissement de la capacité décisionnelle de l'Union?**

Considérée comme un ensemble, l'Union/Communauté européenne n'est pas parvenue avec le traité de Nice, à conquérir (ou à se voire reconnaître) une véritable capacité à décider de manière efficace et à s'affirmer en tant que telle, notamment sur la scène internationale.

Diverses constatations, qui touchent à ce que le traité de Nice a réalisé, mais aussi à ce qui n'a pas été fait à cette occasion, empêchent de décerner, sans réserves, un brevet d'efficacité pourtant réclamé. Enumérons-en quelque unes:

- la structure en piliers n'a pas été remise en cause: le 3<sup>e</sup> pilier, vidé en partie de sa substance par le traité d'Amsterdam subsiste, tout comme le 2<sup>e</sup>. De plus l'Union ne reçoit toujours pas de personnalité internationale et sa fusion avec la Communauté n'a pas été réalisée. Il découle de tout ceci une grande complexité et une opacité certaine pour l'opinion publique, sans compter le manque d'efficacité ainsi engendré. Ceci est particulièrement perceptible dans les relations extérieures de l'Union/Communauté: en particulier, qui est habilité à parler au nom de l'Union/Communauté européenne?, le président en exercice du Conseil et la triade qu'il forme avec le président sortant et le président entrant?, le président de la Commission européenne ou le Commissaire chargé des relations extérieures?, Monsieur PESC (secrétaire-général du Conseil)? La réponse se complique si l'on cherche comment est assurée la représentation externe de la zone Euro, sans parler du décalage entre une compétence monétaire centralisée et une conduite des politiques économiques nationales simplement coordonnées.

A ces interrogations, le traité de Nice n'apporte pas vraiment de réponses sinon celle – du reste ambiguë – du nouvel article 133 (ex 113) T CE consacré à la politique commerciale commune. On y trouve certes une extension du champ de cette politique aux services et aux aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les auteurs du traité ayant pris acte de l'Avis 1/94 et décidé de procéder à ce que certains ont appelé une *révision dérogatoire*<sup>8</sup>. Mais par ailleurs, ni les investissements ni les transports ne relèvent de ce champ. La procédure consacre la maîtrise du Conseil même si il est reconnu au Parlement le droit de saisir la Cour pour en recueillir l'avis sur la compatibilité de l'accord envisagé avec le traité.

- la procédure décisionnelle au sein du Conseil s'est compliquée: On a pu soutenir que désormais, avec le traité de Nice, la majorité qualifiée serait plus difficile à atteindre: son seuil augmente en effet, puisqu'il passe de 71,26 % (seuil actuel) à

73,91 % dans la Communauté à 27. Plus la Communauté deviendra hétérogène, plus il sera difficile au Conseil de décider. Sans compter que la vérification de la clause démographique peut être demandée par tout Etat et aboutir à ce que le Conseil ne puisse pas décider.

– ni le rôle du Conseil, ni celui de la Commission n'ont été véritablement repensés

Il est frappant de constater que les auteurs du traité de Nice ont finalement conservé un *statu quo* institutionnel dont on peut se demander s'il est vraiment adapté à l'élargissement à venir, dont chacun s'accorde à considérer qu'il est d'une ampleur et d'une nature bien différente de ceux qui l'ont précédé. Ni la composition (à part ce qui a été décidé pour la Commission) ni le rôle de ces deux institutions majeures n'ont été repensés. Certes, la difficulté est de réfléchir à une configuration institutionnelle en se départissant des modèles institutionnels étatiques. Pourtant certaines propositions avaient été faites, qu'il eût valu la peine d'explorer.

Ainsi, on pouvait songer à l'accentuation de la fonction législative du Conseil, en prévoyant une réelle permanence de ses membres et en revoyant le rôle du COREPER, c'est à dire des administrations centrales des Etats membres. De même, pouvait-on songer à un rapprochement entre le Conseil et la Commission, celle-ci devenant à terme le seul exécutif de la Communauté. Il ne s'agissait pas de décalquer tel modèle national, mais de tirer parti de la spécificité institutionnelle communautaire pour la rendre plus fonctionnelle et plus performante: l'occasion ne semble pas avoir été saisie.

Si tel est bien le cas, il faut alors incriminer la procédure de révision elle-même: menée dans le secret, par les administrations nationales, il n'est pas étonnant qu'elle ne puisse pas se placer à l'extérieur du système, mais il est au contraire normal qu'elle soutienne le *statu quo*. Lorsque les parlements nationaux interviennent, au stade des ratifications, il est trop tard pour reprendre le contenu d'un accord complexe et difficile à obtenir: les parlements, comme les peuples lorsqu'ils sont directement consultés, ne peuvent d'ailleurs répondre que par oui ou par non. Si bien que l'on peut, à bon droit, parler d'un véritable déficit démocratique intrinsèque de la procédure de révision, telle qu'elle est encore agencée par l'art. 48 T UE,

puisque par ailleurs le Parlement européen ne dispose d'aucune possibilité sérieuse de participer à la confection du nouveau traité.

C'est peut-être alors, paradoxalement, dans l'après-Nice qu'il faut rechercher l'apport véritable du traité de Nice à la réforme institutionnelle de la Communauté.

## **B) L'après-Nice**

La déclaration n° 23 relative à l'avenir de l'Union et annexée au traité de Nice comportait des indications sur la suite des opérations: ceci est bien la preuve que Nice n'est qu'une étape appelant des développements ultérieurs. Une nouvelle CIG est prévue pour 2004, et d'ici là, après la tenue d'un débat »large et approfondi«, associant toutes les parties intéressées, la déclaration 23 indiquait que le Conseil européen de Laeken adopterait une déclaration contenant des initiatives appropriées pour continuer ce processus: c'est chose faite depuis les 14 et 15 décembre 2001. Le mérite principal de cette déclaration aura été de confirmer le changement d'approche dans la mise en place de la future révision. La CIG de 2004 doit être en effet précédée d'une Convention, et le Conseil européen a désigné M. V. Giscard d'Estaing comme Président de la Convention et MM. G. Amato et J. L. Dehaene comme Vice-Présidents.

Outre son Président et ses deux Vice-Présidents, la Convention sera composée de 15 représentants des chefs d'État ou de gouvernement des États membres (1 par État membre), de 30 membres des parlements nationaux (2 par État membre), de 16 membres du Parlement européen et de deux représentant de la Commission. Les pays candidats à l'adhésion participeront à part entière aux travaux de la Convention. Ils seront représentés dans les mêmes conditions que les États membres actuels (un représentant du gouvernement et deux membres du parlement national) et participeront aux délibérations sans toutefois pouvoir empêcher le consensus qui se dégagerait entre les États membres.

Les membres de la Convention ne pourront se faire remplacer par leurs suppléants que s'ils sont absents. Les membres suppléants seront désignés de la même manière que les membres effectifs.

Le Présidium de la Convention sera composé du Président de la Convention, des deux Vice-Présidents de la Convention et de neuf membres issus de la Convention (les représentant de tous les gouvernements qui pendant la Convention exercent la présidence du Conseil, deux représentants des parlements nationaux, deux représentants des membres du Parlement européen et deux représentants de la Commission.

Seront invités comme observateurs trois représentants du Comité économique et social et trois représentants des partenaires sociaux européens, auxquels s'ajouteront, au nom du Comité des régions, six représentants (à désigner par le Comité des régions parmi les régions, les villes et les régions dotées de pouvoirs législatifs), ainsi que le médiateur européen. Le Président de la Cour de Justice et celui de la Cour des comptes pourront s'exprimer devant la Convention à l'invitation du Présidium.

L'expérience inédite de la Convention, qui a abouti, dans un délai plutôt bref, à rédiger une Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>9</sup> est apparu comme un précédent intéressant et utile: il restera à savoir selon quelles méthodes de travail la Convention fonctionnera?, si elle adoptera ses propositions par *consensus* ou par *vote*?, quelle sera l'articulation exacte entre les travaux de la Convention et la CIG?

---

<sup>1</sup> Sur tous les aspects abordés dans cette contribution, on se référera utilement à: V. CONSTANTINESCO, Y. GAUTIER et D. SIMON (sous la direction de): Le traité de Nice: premières analyses, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2001, qui contient des analyses plus développées et plus approfondies.

<sup>2</sup> Le total de la population de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni forme 41 % de la population totale de l'Union.

<sup>3</sup> Le Parlement européen se voit aussi reconnaître (art. 300 § 6 T CE) le droit de saisir la Cour pour en recueillir l'avis sur la compatibilité d'un accord envisagé avec le traité.

<sup>4</sup> Voir D. SIMON et A. RIGAUX: La réforme du système juridictionnel communautaire, in V. CONSTANTINESCO, Y. GAUTIER et D. SIMON (sous la direction de): Le traité de Nice: premières analyses, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2001, pp. 133 – 172. On consultera aussi: Le traité de Nice et la réforme du système juridictionnel communautaire, journée d'études du 24 mars 2001, à paraître aux PUS.

<sup>5</sup> Cf. la version consolidée du nouveau règlement de procédure, JOCE n° C 34 du 1<sup>er</sup> février 2001.

<sup>6</sup> mais introduite, avec la coopération renforcée, dans le deuxième pilier: c'est probablement le prix qu'il a fallu payer pour la présence de ce mécanisme dans un pilier où il semblait pourtant devoir être particulièrement utile et pertinent.

<sup>7</sup> art. 44 § 1 T UE

<sup>8</sup> Y. Gautier et I. Lianos: le traité de Nice et les relations extérieures. La révision de l'article 133: une révision à haut risque?, loc cit p. 175, spéc. note (33) p. 183 où les auteurs se réclament, pour la notion de 'révision dérogatoire', du professeur L. Favoreu.

<sup>9</sup> On accordera de l'importance au témoignage de l'une des personnalités de la première Convention désignée à la fois par le président de la République française et par le Premier Ministre, M Guy BRAIBANT. Cf.: La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Témoignage et commentaire de Guy Braibant, Paris Le Seuil, (coll. Essais), 2002.

## DIE ROLLE DER NATIONALEN PARLAMENTE

Peter Altmaier, MdB

Wenn Sie einen nationalen Parlamentarier bitten unvoreingenommen über die Rolle der nationalen Parlamente in Europa zu sprechen, dann ist das so ähnlich, als wenn Sie einem Alkoholiker ihren Weinkeller anvertrauen. Denn es ist natürlich schon aus Parkinsons Gesetz abzuleiten, dass jede Institution und selbstverständlich auch jedes Parlament dazu neigt, sich selbst für das Maß aller Dinge und den Nabel der Welt zu halten. Und warum sollte es dem Deutschen Bundestag anders ergehen?

Aber ich denke - und das vorab als meine persönliche Auffassung und eben nicht nur als Parlamentarier -, ich denke, die Abgeordneten im Deutschen Bundestag, in der Assemblée Nationale und im House of Commons und in allen anderen nationalen Parlamenten werden sich selbstverständlich daran gewöhnen müssen, dass über ihnen nicht länger der blaue Himmel leuchtet, sondern dass es im Zuge der europäischen Integration auch andere demokratisch gewählte Institutionen mit demokratischer Legitimation gibt und geben kann.

Das Bundesverfassungsgericht, die Deutsche Bundesbank und viele andere haben diesen Lernprozess ebenfalls bereits mehr oder weniger erfolgreich absolviert und wir sollten als nationale Parlamentarier den Versuch machen, uns ebenfalls an diesem Beispiel zu orientieren.

Und zweitens sollten wir bei aller Notwendigkeit, über die künftige Rolle der europäischen Parlamente einen Diskurs auf europäischer Ebene zu engagieren, nicht vergessen, dass die Debatte sich in die beiden großen Ziele des Post-Nizza-Prozesses im Hinblick auf 2004 einfügen muss, die auch bereits bei Prof. Constantinesco angeklungen sind: nämlich den Zielen, der europäischen Integration der EU mehr Effizienz und mehr Demokratie zu geben.

### **Steigerung der Effizienz der europäischen Integration**

Effizienz ist deshalb notwendig, weil nach meiner ganz persönlichen Überzeugung ein Teil der Europaverdrossenheit und der Unzufriedenheit der Bürger mit Europa auch darauf zurückzu-

führen ist, dass die EU in der Vergangenheit zwar immer mehr materielle Zuständigkeiten bekommen hat, aber nicht über die Instrumente verfügt, um in angemessener Zeit die notwendigen Entscheidungen herbeizuführen. Oder, wenn Sie als Betroffener, sei es als Grenzgänger, als Landwirt, als mittelständischer Unternehmer, der von der Niederlassungsfreiheit und Dienstleistungsfreiheit Gebrauch machen möchte, feststellen, dass die EU zwar die Befugnis zu einer bestimmten Regelung hat, gleichwohl aber über viele Jahre außer Stande ist, vernünftige Regelungen zu beschließen, dann werden sie irgendwann anfangen, an der Sinnhaftigkeit des Unternehmens zu zweifeln.

Und genau das haben wir gestern bereits erneut erlebt: Wir diskutieren im Rat der Justizminister seit vielen Jahren über den europäischen Haftbefehl. Ein vernünftiges, ein sinnvolles Projekt, das gerade dann Sinn macht, wenn man die nationalen Strafrechtsordnungen eben nicht harmonisieren möchte, aber sie so koordiniert, dass es keine Prämie auf grenzüberschreitende Kriminalität gibt. In den vergangenen Jahren ist dieses Vorhaben immer mehr in seiner Ambition zurück geführt worden. Man hat sich von der generellen Ausnahme vom Prinzip der beiderseitigen Strafbarkeit, was ein wichtiges Prinzip in der Vergangenheit war, zunächst einmal hin zu einer Negativliste bewegt, dann zu einer Positivliste. Das heisst, die praktische Bedeutung dieses europäischen Haftbefehls wurde immer geringer und trotzdem ist es selbst unter dem Eindruck des 11. September nicht gelungen, die notwendige Einstimmigkeit dafür im Ministerrat zu erzielen. Auch das bescheidene Projekt, das übrig geblieben ist, konnte nicht verabschiedet werden. Wir hoffen jetzt auf Laeken, aber dieses Beispiel zeigt pars pro toto, dass das, was Prof. Constantinesco zur Reform des Rates angesprochen hat, nämlich die notwendige Abschaffung der Entscheidungen mit Einstimmigkeit zum Übergang zu qualifizierten Mehrheitsentscheidungen nicht nur eine technische Frage ist, sondern eine Frage, welche die Funktionsfähigkeit der Union im Kern berührt.

### **Demokratisierung der europäischen Integration**

Da ist zum Zweiten das demokratische Defizit. Man kann lange Ausführungen über die Frage machen, welche zukünftigen Rechte das europäische Parlament in dem einen oder anderen Fall noch braucht, aber entscheidend ist doch, dass das demokratische System in allen Mitgliedsstaaten heute so funktioniert, dass die Bevölkerung alle vier Jahre die Möglichkeit hat, die

Politik, die eine bestimmte Regierung in dieser Zeit gemacht hat, zu sanktionieren. Eine Bundesregierung, eine französische Regierung, eine britische, eine italienische Regierung kann, wenn sie gute Arbeit geleistet hat, wieder gewählt werden; sie kann aber auch abgewählt werden und in Wirklichkeit entscheiden wir doch heute, indem wir einen Regierungschef bestimmen, nicht direkt, sondern über die Parlamentswahl auch über die dahinter stehenden politischen Konzepte.

Wenn ich Sie nun frage, welche Möglichkeiten der europäische Bürger hat, das Verhalten seiner europäischen Exekutive zu sanktionieren, seine Regierung zu wählen oder abzuwählen, dann werden Sie mir die Antwort genau so schuldig bleiben, wie jeder, der sich mit der Materie beschäftigt. Oder Sie werden die Antwort sogar geben können, die da lautet: Er hat keine Möglichkeit. Selbst bei der Wahl zum europäischen Parlament hat er keine Möglichkeit seine Unzufriedenheit mit der Bewältigung der BSE-Krise, seine Unzufriedenheit mit dem Nicht-zu-Stande-Kommen des europäischen Haftbefehls und vielen anderen Maßnahmen zum Ausdruck zu bringen, weil all dies zum jetzigen Zeitpunkt eben nicht abhängig ist von der europäischen Exekutive und von einer sie tragenden Mehrheit im Parlament. Deshalb wäre es ein wichtiges Ziel, dass wir beispielsweise im Post-Nizza-Prozess erreichen können, dass der Präsident der europäischen Kommission künftig vom europäischen Parlament gewählt und eben nicht vom Ministerrat hinter verschlossenen Türen ausgekugelt wird.

Dann gäbe es sofort auch einen europäischen Wahlkampf, beispielsweise mit Michel Barnier für die europäische Rechte und Tony Blair für die europäische Linke, mit unterschiedlichen Politikkonzepten und einer mit Sicherheit weitaus höheren Wahlbeteiligung zum europäischen Parlament als bisher.

Das sind die großen Herausforderungen für 2004 und in diesem Rahmen müssen wir darüber nachdenken, wie denn künftig die Rolle der europäischen nationalen Parlamente auszusehen hat.

### **Vermittlung demokratischer Legitimation**

Es gibt für diese Debatte, die in den letzten Jahren, praktisch jedoch erst seit dem Vertrag von Amsterdam aufgekommen ist, zwei Begründungen. Die erste Begründung, die sich auch wieder findet im Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, geht davon aus, dass die Vermittlung demokratischer Legitimation

von europäischen Entscheidungen durch europäische Institutionen allein jetzt und auch in Zukunft nur unvollkommen möglich sein wird. Und deshalb bedarf es nach dieser Auffassung der Vermittlung von demokratischer Legitimation durch die nationale Ebene für europäische Entscheidungen. Auf Deutsch: Der Sizilianer im Süden von Italien fühlt sich durch einen schwedischen Abgeordneten im europäischen Parlament nur höchst unvollkommen repräsentiert. So die These.

Das mag sein als Zustandsbeschreibung. Und trotzdem frage ich mich, ob es vielleicht nicht in erster Linie an den Repräsentierten sondern vielleicht eher an den Repräsentanten liegt, d.h. dass wir bislang vielleicht nicht fähig waren, auch den europäischen Politikertypus zu entwickeln, der im Stande ist, nicht nur innerhalb der nationalen Grenzen seines Mitgliedsstaates, sondern auch darüber hinaus politisch und öffentlich wirksam zu sein.

Jedenfalls mit diesem Argument, dass demokratische Legitimation auf europäischer Ebene alleine nicht – ausreichend – vermittelt werden kann, hat Joschka Fischer, der deutsche Außenminister, in seiner historischen Humboldt-Rede eine Art historischen Kompromiss zwischen der Notwendigkeit der europäischen Integration auf der einen Seite und der fortbestehenden Bedeutung der Nationalstaaten auf der anderen Seite vorgeschlagen. Und er tat dies in zwei Richtungen: zum Einen, indem er die europäische Exekutive künftig zwischen dem Ministerrat und der Kommission teilen möchte und zum Anderen, indem er darüber nachdenkt, beispielsweise nationale Parlamentarier künftig in das europäische Parlament zu entsenden. Ich komme auf diesen Vorschlag nachher noch mal zurück.

Im Gegensatz dazu allerdings gäbe es auch eine andere Lösung für dieses Problem nämlich eine klare Trennung zwischen dem Bereich der EU Zuständigkeiten, die effizient und demokratisch wahrgenommen werden müssen und auf der anderen Seite dem Bereich, der auch künftig nationaler Gesetzgebung vorbehalten bleibt. Das ist im Grunde der Kern der Kompetenzabgrenzungsdebatte, auf die ich aber im Einzelnen nicht zurückkommen möchte.

### **Bedeutungsverlust nationaler Parlamente**

Die zweite Begründung für die Debatte über die Rolle der nationalen Parlamente liegt in einem Phänomen, dass wir seit einigen Jahren beobachten, nämlich im fortschreitenden Bedeutungs-

verlust der nationalen Parlamente. Dieser Bedeutungsverlust vollzieht sich auf zwei Schienen. Zum Einen auf der Schiene der Übertragung weiterer sachlicher Zuständigkeiten auf die europäische Ebene, was zur Folge hat, dass die nationalen Parlamente dann höchstens noch bei der Umsetzung von Richtlinien teilweise gefragt werden, aber nur über einen begrenzten Gestaltungsspielraum verfügen.

Auf der anderen Seite wird selbst dort, wo es keine europäischen Zuständigkeiten gibt - wie etwa in den zentralen Bereichen der Sozialpolitik, der Kultur- und der Bildungspolitik - über die Methode der offenen Koordinierung inzwischen in Europa über fast jeden Politikbereich mit dem Ergebnis gesprochen, dass auch hier die Regierungen am Tisch sitzen, die Regierungen sich auf bestimmte Ziele vereinbaren und die nationalen Parlamente diesem Prozess allerhöchstens hinterherlaufen, ihn aber auf keinen Fall bestimmen können.

Damit stehen wir vor einem Problem, was sich in den Länderparlamenten der Bundesrepublik nach 1949 in ganz ähnlicher Form abgespielt hat: Durch die ständig wachsende Bedeutung der Bundesebene und durch das Ausschöpfen der Möglichkeiten der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund wurden immer mehr inhaltliche Zuständigkeiten auf die Bundesebene übertragen. Die Landesregierungen konnten an diesem Prozess deshalb mitwirken, weil es sich in sehr vielen Fällen um zustimmungspflichtige Materien im Bundesrat gehandelt hat und handelt. Die Länderparlamente waren von diesem Prozess allerdings ausgeschlossen, denn sie hatten keine Möglichkeit, das Abstimmungsverhalten, das Verhandlungsverhalten und das Vorgehen der Länder im Vermittlungsausschuss und in den zuständigen Bundesratsausschüssen zu kontrollieren oder wesentlich zu beeinflussen.

Ähnlich auf europäischer Ebene: Selbstverständlich sitzt die Bundesregierung in Brüssel mit am Tisch, aber der Deutsche Bundestag hat weder die Mittel noch die Möglichkeiten, in allen Einzelheiten, dass, was die deutsche Bundesregierung dort macht, zu kontrollieren, vorzugeben oder zu beeinflussen. Selbst wenn der Bundestag das täte, könnte er im Nachhinein wohl kaum kontrollieren, ob es auch tatsächlich dort angewandt worden ist.

Ich will Ihnen ein Beispiel erzählen: Als junger Parlamentarier, ich kam gerade von der Brüsseler Kommission nach Bonn in den Bundestag, haben wir im Rechtsausschuss zwei Stunden lang

über ein wichtiges Richtlinienvorhaben in Brüssel diskutiert und ein Kollege von mir hat eine Reihe von Änderungsvorschlägen formuliert, die der Beamte aus dem Bundesjustizministerium eifrig nickend mitgeschrieben hat, bis mir dann die Idee kam, ihn mal zu fragen, wann denn eigentlich die Sitzung im AStV im COREPER stattfindet. Und dann sagte der Beamte, leicht errötend: Ja, die sitzen derzeit gerade beisammen, deshalb kann auch mein Referent nicht kommen. Darauf ich: Aber Entschuldigung, nach all meiner Kenntnis ist es nach dem COREPER fast unmöglich, noch Änderungen im Detail durchzusetzen. Ja, sagte der Beamte, wenn sie das so sehen, haben sie natürlich Recht. D.h. wir hatten dort zwei oder drei Stunden unsere Ideen geäußert und der Beamte wäre nach 14 Tagen wieder gekommen mit dem Ausdruck des Bedauerns, dass es leider nicht möglich war, diese Dinge durchzusetzen. Das Parlament befindet sich also in einer Rolle "Hase und Igel" in einem Wettlauf, den es nicht gewinnen kann.

### **Abhilfemöglichkeiten**

Was ist zu tun? Zum einen gibt es Vorschläge im Hinblick darauf, wie die interne Kontrolle der nationalen Regierungen durch die nationalen Parlamente verbessert werden kann. Wir haben inzwischen in fast allen Mitgliedsstaaten Europaausschüsse mit mehr oder weniger weitreichenden Befugnissen. Am weitestgehenden ist die Lösung in Dänemark, wo ausgehend von dem Marktordnungsausschuss Anfang der 80er Jahre inzwischen ein sehr hoch entwickeltes Kontrollsystem entstanden ist, was beispielsweise zur Folge hat, dass sich der zuständige Minister vor jeder Ratssitzung in Brüssel bis ins Detail mit dem zuständigen Parlamentsausschuss über die dänische Verhandlungsposition in den Materien Agrar, Umwelt, Soziales usw. auseinandersetzen muss. Das ist in Dänemark deshalb auch nachvollziehbar und verständlich, weil es seit über 20 Jahren praktisch ausschließlich von Minderheitsregierungen regiert wird, d.h. es ist sehr wohl denkbar, dass in diesem Ausschuss eine andere Mehrheit zu Stande kommt als etwa die Mehrheit, die diese Regierung ursprünglich gewählt hat und im Parlament trägt.

Das wiederum ist der große Unterschied zum Deutschen Bundestag, weil wir im Bundestag selbstverständlich in fast allen strittigen Fragen am Ende dann die alte Frontstellung Regierungsmehrheit – Oppositionsparteien vorfinden, was dazu führt,

dass natürlich auch die Opposition in gewisser Weise entmutigt wird, sich allzu sehr und allzu detailliert mit diesen Fragen zu beschäftigen.

Allerdings glaube ich, dass es durchaus möglich ist, auf Grund der gemachten Erfahrungen die Rolle der Europaausschüsse auch künftig noch zu verbessern und aufzuwerten. Wir haben beispielsweise festgestellt, dass der letzte Platz, den die Bundesrepublik über viele Jahre in der Umsetzung von EU-Richtlinien inne hatte, in dem Augenblick verlassen werden konnte, als wir im Europaausschuss des Deutschen Bundestages ein System der Berichterstattung durchgesetzt haben, das die Bundesregierung verpflichtet, zweimal im Jahr dem Europaausschuss über die Umsetzung von Richtlinien Rechenschaft zu geben. Auch mit dem Ergebnis, dass deutlich wird, welche Ministerien innerhalb der Bundesregierung ihre Hausaufgaben gemacht haben und welche Ministerien nicht. Seither sind wir vom letzten Platz ins untere Mittelfeld aufgerutscht und wir denken jetzt darüber nach, über ein fast check-fast track-System diese Umsetzung von Richtlinien noch weiter zu verbessern.

### **Rolle der nationalen Parlamente in der EU**

Wichtiger aber als die Einzelheiten der internen Kontrolle ist die Frage, die uns im Konvent und in der Regierungskonferenz 2004 beschäftigen wird: Die Frage nach der externen Rolle der europäischen nationalen Parlamente. Einigkeit gibt es bislang in einem Punkt, nämlich darin, dass die Vorbereitungen von Vertragsänderungen künftig nicht mehr den Regierungskonferenzen alleine überlassen bleiben dürfen, sondern in einem Konvent, der neben Regierungsvertretern und Vertretern des europäischen Parlaments auch aus Vertretern der nationalen Parlamente besteht, zu erfolgen hat. Und dafür gibt es einen einfachen und nachvollziehbaren Grund: Die nationalen Parlamente haben, da die Kompetenzkompetenz immer noch bei den Mitgliedsstaaten liegt, die Mitgliedsstaaten immer noch die Herren der Verträge sind, selbstverständlich auch das letzte Wort über Vertragsänderungen und ihr In-Kraft-Treten.

Wenn aber ein neuer Vertrag erst einmal unterzeichnet ist, dann haben sie nur noch die Möglichkeit, ja oder nein zu den Ergebnissen zu sagen - und haben im Grunde nicht einmal diese Möglichkeit, denn was wir in Irland und in Dänemark sehen -

Dänemark beim Vertrag von Maastricht, Irland beim Vertrag von Nizza - ist doch dies: Wenn ein Parlament oder wenn eine Bevölkerung nein sagt, dann wird eben solange noch einmal gefragt, bis sie letzten Endes dann doch ja sagt. Aus diesem Grund ist dieses Recht der Ratifikation durch die nationalen Parlamente im Grund nur noch eine Formalität. Deshalb macht es Sinn, im Vorfeld von Vertragsänderungen durch das Modell des Konventes die nationalen Parlamente in die europäische Meinungsbildung einzubinden. Das Beispiel der Grundrechtecharta hat gezeigt, dass eine solche Einbindung der nationalen Parlamente im Sinne von mehr Effizienz eben nicht kontraproduktiv sein muss, sondern sogar richtungsweisend sein kann.

### **Das Konvent-Modell**

Was ist die Ursache dafür? Ich war als stellvertretendes Mitglied im Konvent für die Grundrechtecharta mit anwesend und mein Eindruck war, dass wir etwas geschafft haben, was die Regierungskonferenzen gar nicht schaffen können: Wir haben im Konvent nämlich nicht entlang von nationalen Interessen diskutiert - so wie es in Regierungskonferenzen der Fall ist wo zunächst einmal 15 nationale Interessen definiert werden, die sie dann mühsam unter einen Hut bringen müssen -, sondern es haben sich im Konvent politische Familien gebildet, nämlich die europäische Linke und die europäische Rechte. Und zwischen diesen politischen Familien war es wesentlich einfacher einen Konsens herbeizuführen, als zwischen 15 verschiedenen nationalen Delegationen mit ihren jeweiligen Positionen, die zum Teil von Prestige und nicht von Rationalität und Vernunft geprägt sind.

Am Ende war es dann möglich, im Konvent über die Grundrechtecharta beispielsweise die offenen Streitpunkte dahingehend zu lösen, dass die europäische Linke den Grundsatz des freien Unternehmertums und den Verweis auf das geistig religiöse Erbe im deutschen Text der Präambel im Gegenzug für das Anerkenntnis des Streikrechts und des kostenlosen Zugangs zur Arbeitsvermittlung akzeptiert hat. Das ist vielleicht nicht sehr sachgerecht, aber es hat jedenfalls dazu geführt, dass wir am Ende eine Grundrechtecharta hatten, die von fast allen der 60 Konventsmitglieder akzeptiert wurde und von den europäischen Staats- und Regierungschefs ohne eine einzige Änderung proklamiert werden konnte.

Insofern glaube ich, dass auch die Regierungskonferenz 2004 nur zum Erfolg kommen kann, wenn man einen Konvent vorschaltet und diesem Konvent die Möglichkeit eröffnet, einen vernünftigen Vorschlag im Konsenswege zu erarbeiten.

## **Weitere Vorschläge zur Stärkung nationaler Parlamente**

### **Subsidiaritätsausschuss**

Bei allen anderen Vorschlägen gehen die Meinungen weit auseinander: Das gilt für den Vorschlag von Prof. Pernice und vielen anderen, einen Subsidiaritätsausschuss zu gründen, der aus Vertretern nationaler Parlamente zusammengestellt über die Anwendung und Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips auf europäischer Ebene entscheiden soll. Dieser Vorschlag hört sich zunächst einmal gut an und Prof. Pernice ist sicherlich einer der herausragenden Vertreter des Europarechts, nicht nur in Deutschland, sondern in der gesamten EU.

Allerdings: Was wäre denn die *raison d'être* dieses Subsidiaritätsausschusses, wodurch könnte er denn seine Wichtigkeit unter Beweis stellen? Doch nur dadurch, dass er ständig Überschreitungen des Subsidiaritätsprinzips auch dort proklamiert, wo europäische Regelungen möglicherweise notwendig und im Interesse aller Beteiligten sinnvoll sind. Jedenfalls wäre nicht davon auszugehen, dass über diese Frage nach rechtlichen Kriterien entschieden wird, sondern ich vermute eher nach politischen Kriterien. Ob dies dann dazu beitrüge, die europäische Akzeptanz wesentlich zu verbessern, ist aus meiner Sicht eine offene Frage.

Wäre es nicht besser darüber nachzudenken, ob man in Weiterentwicklung eines Vorschlags des Verfassungsrichters Di Fabio beim Europäischen Gerichtshof künftig eine Kompetenzkammer einrichtet, in der Richter des Europäischen Gerichtshofs und Vertreter nationaler Verfassungsgerichtshöfe bei Kompetenzstreitigkeiten entscheiden. Das ist jedenfalls ein Vorschlag, der ebenfalls bedacht werden sollte. Ich glaube, egal zu welchem Ergebnis man kommt, die Einrichtung eines Subsidiaritätsausschusses alleine würde das Problem des Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente nicht lösen können.

### **Dritte Kammer**

Es gibt darüber hinaus allerdings Vorschläge für eine generelle Mitwirkung der nationalen Parlamente an der Gesetzgebung auf europäischer Ebene. Der erste Vorschlag stammte von Frank-

reich und wurde bereits im Rahmen der Regierungskonferenz von Amsterdam vorgelegt, nämlich - ich vereinfache - neben dem europäischen Parlament und dem Rat eine Art dritter Kammer zu bilden. Dieser Vorschlag hat sicherlich ein großes Verdienst. Ich frage mich allerdings, ob wir mit einer solchen dritten Kammer vor dem Hintergrund des bereits jetzt vorhandenen Effizienzproblems der Langsamkeit der Entscheidungen wirklich einen Beitrag dazu leisten, dass notwendige Entscheidungen in angemessener Zeit zu Stande kommen. Wenn überhaupt, dann wäre eine solche dritte Kammer nur denkbar bei einem auch für die übrigen Institutionen der EU radikal vereinfachten Entscheidungsverfahren. Solange es zehn Jahre und länger dauert, bis Richtlinien und Verordnungen, die dringend notwendig sind, zu Stande kommen, sollten wir sehr vorsichtig sein, das System der checks and balances weiter zu komplizieren und zu erschweren. Wenn man allerdings zu generellen Mehrheitsentscheidungen kommt, wenn man die vertraglichen Regelungen radikal vereinfacht, dann kann man über vieles diskutieren.

### **Aufwertung der COSAC**

Es gibt auch den Vorschlag die COSAC aufzuwerten. Die COSAC ist eine Körperschaft, eine Versammlung von Vertretern der Europaausschüsse der nationalen Parlamente, die eine sehr wertvolle Arbeit leistet, die allerdings den einen Nachteil hat, dass sie von so gut wie niemanden zur Kenntnis genommen wird - außer von denen, die an den Sitzungen der COSAC regelmäßig teilzunehmen das Vergnügen haben. Deshalb glaube ich, dass dies das Problem vor dem wir stehen, nicht grundsätzlich lösen würde.

### **Vertreter nationaler Parlamente ins EP**

Es gibt dann den Vorschlag von Außenminister Fischer, der sagt: Warum schicken wir nicht Vertreter der nationalen Parlamente in das europäische Parlament? Das ist eine Lösung, die wir bei Lichte gesehen schon einmal hatten, nämlich mit den Doppelmandaten, die es bis 1979 und in Einzelfällen auf über 1979 hinaus gegeben hat.

Ich muss Ihnen ehrlich sagen, dass ich bei diesem Vorschlag noch etwas skeptischer bin als bei den übrigen Vorschlägen, die ich Ihnen bereits vorgestellt habe. Ich glaube, dass er zwangsläufig zur Schwächung des europäischen Parlamentes führen muss. Wenn Sie im europäischen Parlament zwei Kategorien von Abgeordneten haben, die einen, die direkt gewählt sind und sich als europäische Abgeordnete verstehen und die anderen, die

von den nationalen Parlamenten entsandt werden und sich dann per definitionem als Sachwalter der nationalen Interessen verstehen, dann fällt das europäische Parlament als Sachwalter des Gemeinschaftsinteresses aus.

Und im Übrigen stellte sich die Frage, ob es funktionieren könnte: Das europäische Parlament arbeitet bereits heute wie ein nationales Parlament mit Sitzungswochen, mit einer dichten Folge von Ausschusssitzungen, Fraktionssitzungen, mit informellen Gruppierungen und Gesprächskontakten, wie die nationalen Parlamente auch. Wenn Sie nun einen nationalen Abgeordneten aus Paris, London, Berlin in dieses europäische Parlament entsenden, er aber gleichzeitig seine Rolle als nationaler Abgeordneter weiter ausfüllen soll, dann wird er weder in dem einen noch in dem anderen Parlament wirklich Einfluss ausüben können, weil er allein aus zeitlichen Gründen mangels der Gabe der Ubiquität nicht im Stande sein wird, in seinen Fraktionsausschusssitzungen so präsent zu sein, wie dies notwendig wäre.

### **Nationale Parlamente und Ministerrat**

Und deshalb lassen Sie mich am Schluss, meine Damen und Herren, sagen: Wenn man schon der Auffassung ist, dass es eine institutionalisierte Rolle für die nationalen Parlamente auf europäischer Ebene geben muss, dann kommt aus meiner Sicht dafür nur ein Organ in Betracht, nämlich das Organ, das für die Vertretung der nationalen Interessen in erster Linie und zuvörderst zuständig ist. Und dieses Organ ist nun einmal der Ministerrat.

Der Rat ist zusammengesetzt aus Vertretern der nationalen Regierungen. Das ist im Grunde das deutsche Modell des Bundesrates, wo sie auch Regierungsvertreter in den Bundesrat entsenden, aber darin liegt keine Zwangsläufigkeit. Wenn Sie sich die Beispiele anderer Länder ansehen, beispielsweise den amerikanischen Senat, der aus direkt gewählten Senatoren und nicht aus Vertretern der Gouverneure besteht oder wenn Sie sich die Debatte beim Zustandekommen des Grundgesetzes und in den 70er Jahren ansehen, wo vielfach gefordert wurde, Vertreter der einzelstaatlichen Landtage in den Bundesrat zu entsenden, dann sehen Sie, dass auch andere Lösungsmöglichkeiten durchaus denkbar sind.

Wenn man also der Auffassung ist, nationale Parlamentarier müssten unbedingt auf europäischer Ebene eine Rolle spielen, wäre aus meiner Sicht der richtige Platz der Rat. Sie würden dort die

nationalen Regierungen nicht ablösen, nicht verdrängen, aber man könnte z.B. darüber nachdenken, dass eine nationale Delegation im Rat aus Vertretern nationaler Regierungen und nationaler Parlamente zusammengesetzt ist.

Es wird ohnehin dazu kommen müssen, dass der Rat zu einem Legislativgremium mit öffentlichen Sitzungen und mit nachvollziehbaren Beschlüssen umgebildet wird, jedenfalls dann, wenn er in legislativen Angelegenheiten entscheidet.

Ich weiß, dass dieser Vorschlag genau so viele Tücken und Schwächen hat wie fast alle anderen Vorschläge in der Debatte. Und deshalb ist er auch nicht ganz ernsthaft gemeint, sondern soll zunächst einmal dazu führen, dass man sich der Problematik aller bisherigen Reformvorschläge bewusst wird.

Ich glaube, dass es immer noch am sinnvollsten wäre, wenn man die Rolle der nationalen Parlamente dadurch stärkt, dass man Ihnen vernünftige Möglichkeiten zur Kontrolle ihrer nationalen Regierung beim europäischen Handeln an die Hand gibt und wenn man zweitens dafür sorgt, dass im Rahmen des großen Verfassungsvertrages, der 2004 ausgearbeitet werden soll, auch klar wird, in welchen Bereichen künftig die Mitgliedsstaaten und damit auch die nationalen Parlamente - auf beiden Ebenen, Einzelstaat wie Bundesstaat - über originäre Gesetzgebungszuständigkeiten verfügen werden. Die Bürger wollen ja auch, dass Verantwortung zugeordnet werden kann und Verantwortung kann im politischen Prozess nur zugeordnet werden, wenn Verantwortlichkeiten, wenn Einflussmöglichkeiten vorhanden sind und deshalb denke ich, dass eine vernünftige Aufgabenteilung zwischen der EU einerseits und den Mitgliedsstaaten auf der anderen Seite eigentlich die Voraussetzung dafür wäre, den nationalen Parlamenten auch in Zukunft eine vernünftige und positive Rolle zuzuweisen.

Meine Damen und Herren, wir sind hier am Anfang einer Debatte, die bislang erst in Spezialistenkreisen geführt wird, die allerdings deshalb von Bedeutung ist, weil sie ausdrücklich zu den vier Punkten gehört, die in Nizza als Auftrag für die nächste Regierungskonferenz festgeschrieben worden sind. Wenn wir verhindern wollen, dass diese Debatte am Ende zu überraschenden und wenig praktikablen Ergebnissen führt, dann müssen wir dafür sorgen, dass die Debatte in der Wissenschaft, aber auch in der Öffentlichkeit mit dem nötigen Ernst geführt wird.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

# DIE PARLAMENTE IM EUROPÄISCHEN ENTSCHEIDUNGSGEFÜGE

Prof. Dr. Meinhard Schröder, Trier

## A. Das Thema

Ein schlüssiges Konzept zur Einbeziehung der einzelstaatlichen Parlamente in den Integrationsprozess ist den europäischen Verträgen nicht zu entnehmen. Aber prägend ist die institutionelle Struktur der Verträge für die nationalen Parlamente gleichwohl.<sup>1</sup> Diese vor einiger Zeit formulierte These stelle ich an den Ausgangspunkt meiner Überlegungen. Ausgehend von einem positionsbestimmenden Einfluss des Unionsrechts, thematisiert sie die Rolle der Parlamente im Prozess der europäischen Integration unter dem Blickwinkel der Mitgestaltung oder jedenfalls Beeinflussung. Dieser Blickwinkel – er steht im folgenden im Zentrum – ist für die Zukunft der Parlamente von erstrangigem Interesse. Gewiss hat auch die immer wieder geforderte schärfere Abgrenzung unionsrechtlicher und mitgliedstaatlicher Kompetenzen<sup>2</sup> oder die strikte Handhabung des Subsidiaritätsprinzips<sup>3</sup> (Art. 5 Abs. 2 EGV) Auswirkungen auf die Rolle der Parlamente in Europa. Denn sie sichert nach nationalem Recht bestehende parlamentarische Befugnisse vor einer Vergemeinschaftung. Aber sie verschafft eben keine Mitwirkung an der Zukunftsaufgabe der Weiterentwicklung und Ausgestaltung der Europäischen Union.

Diese Mitwirkung soll in zwei *Untersuchungsschritten* behandelt werden. Zunächst geht es um eine *Bestandsaufnahme des Unionsrechts und des innerstaatlichen Rechts* (B). Die Einbeziehung des innerstaatlichen Rechts ist nicht nur erforderlich, wenn man mit dem Bundesverfassungsgericht die europäische Integration im Kern als Problem demokratischer Legitimation durch die nationalen Parlamente begreift, um den Aufstieg der Regierungen und den Abstieg der Parlamente zu begrenzen.<sup>4</sup> Auch wenn man diese Sicht nicht teilt, ergibt erst das Gesamtbild von Unionsrecht und innerstaatlichem Recht eine ausreichende Basis für den *Versuch, die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der europäischen Architektur prinzipiell zu erfassen*. Dieser Versuch soll im zweiten Untersuchungsabschnitt unternommen werden (C).

## B. Bestandsaufnahme

### I. Unionsrecht

#### **1. Beteiligung an der vertraglichen Weiterentwicklung der Europäischen Union**

Mitentscheidungsrechte eröffnet das Unionsrecht den nationalen Parlamenten, wenn es um die vertragliche Weiterentwicklung der Europäischen Union geht. Dabei werden die Parlamente in den einschlägigen Vorschriften nicht als solche, sondern mit Rücksicht auf variable Modalitäten des nationalen Rechts, etwa des zusätzlichen Erfordernisses eines Referendums, nur implizit erwähnt. Im Einzelnen sind zwei Konstellationen zu unterscheiden.

##### *a) Vertragsänderungen und Beitritte (Art. 48/49 EUV)*

Vertragsänderungen müssen alle nach nationalem Recht dazu berufenen Parlamente zustimmen. Die Weiterentwicklung der Union bedarf nach wie vor der demokratischen Legitimation durch die beteiligten Völker. Das Europäische Parlament vermag sie nicht zu geben; es wird nur angehört, weil die Mitgliedstaaten über die Zukunft der Union allein entscheiden.<sup>5</sup> Der den europäischen Verträgen seit längerem attestierte Verfassungscharakter<sup>6</sup> vermochte daran nichts zu ändern, auch nicht daran, dass die Zustimmung der Parlamente *aus der Perspektive des Unionsrechts* in der traditionellen, für völkerrechtliche Verträge maßgeblichen Prozedur erfolgt und die Parlamente auf den Inhalt der Vertragsänderung keinen Einfluss haben. Sie können die vereinbarte Entwicklung der Union nur annehmen oder ablehnen. Letzteres kommt im Hinblick auf die Folgen – gescheiterte Vertragsrevision, Desavouierung der eigenen Regierung – kaum in Betracht. Gefahren gingen in der Vergangenheit eher von Referenden aus, denen die Vertragsänderung nach nationalem Recht unterliegt. Mit dem später zu behandelnden Post-Nizza-Prozess kann sich dies teilweise ändern, wenn es den Parlamenten gelingt, Einfluss auf die künftige Entwicklung der Union im Vorfeld der vereinbarten Verträge zu gewinnen und damit der Ratifikationslage ein Stück weit zu entrinnen.

Für den *Beitritt* neuer Mitgliedstaaten ist die Rechtslage vergleichbar. Allerdings muß ihm auch das Europäische Parlament zustimmen. Er beruht somit auf einer doppelten und gleich-

wertigen Legitimation, deren Ausdehnung auf alle Vertragsänderungen zu den Zukunftsgenden der Unionsentwicklung gehört.<sup>7</sup>

### *b) Evolutivklauseln und verwandte Formen vereinfachter Vertragsänderung*

Die europäischen Verträge enthalten an verschiedenen Stellen sogenannte Evolutivklauseln, deren verbindliche Konkretisierung von der (nach Maßgabe des nationalen Rechts erforderlichen) Annahme durch die Parlamente abhängig ist. Es handelt sich nämlich in allen Fällen um eine, wenn auch thematisch begrenzte Weiterentwicklung der Union<sup>8</sup> durch Schaffung neuen und damit legitimationsbedürftigen Primärrechts.<sup>9</sup> An Stelle des für völkerrechtliche Verträge üblichen Ratifikationsverfahrens tritt ein "Verfahren mit verfassungsrechtlicher Dimension"<sup>10</sup>: die Annahme gemäß den verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten. Hierher gehört die Fortentwicklung der Unionsbürgerschaft durch weitere Rechte der Unionsbürger (Art. 22 Abs. 2 EGV), die Schaffung eines einheitlichen Wahlrechts (Art. 190 Abs. 4 EGV), die Reform des Eigenmittelsystems der EG (Art. 269 Abs. 2), aber auch die Überführung bestimmter Maßnahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Strafsachen in den Integrationsbereich der Europäischen Gemeinschaft (Art. 42 Satz 2 mit Art. 29 EUV).

## **2. Beteiligung an der Ausgestaltung der Union**

### *a) Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft*

Was die Beteiligung der Parlamente an der Ausgestaltung der Union unterhalb der primärrechtlichen Ebene angeht, ist zunächst der klassische Bereich der EG-Rechtsetzung in den Blick zu nehmen. Hier beschränkt sich die Rolle der Parlamente nach den europäischen Verträgen auf die Umsetzung der Richtlinien und die Operationalisierung von EG-Verordnungen, soweit dazu nach nationalem Recht ein Parlamentsakt erforderlich ist.

Eine inhaltsbezogene Entscheidungsmacht haben die Parlamente dabei nicht. In Anbetracht der dichten gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben kommt ihnen in der Regel nur die verpflichtende Aufgabe zu, die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im nationalen Raum normativ sicherzustellen. Ein Verlust an mitgliedstaatli-

cher Gesetzgebungsinitiative und Gestaltung ist damit fraglos verbunden.<sup>11</sup> Dass deshalb die Parlamente nur noch Befehlsempfänger sein sollen und ihre politische Funktion verlieren<sup>12</sup>, erscheint gleichwohl als überzogene Einschätzung. Man sollte die Aufgabe, dem Gemeinschaftsrecht im nationalen Raum Geltung zu verschaffen, nicht bagatellisieren. Die Art und Weise der Umsetzung von Richtlinien, der Einbau des europäischen Rechts in die bestehende nationale Rechtsordnung impliziert durchaus verantwortungsvolle Entscheidungen.<sup>13</sup> Ohne sie kommt das Gemeinschaftsrecht nicht aus. Aber auch aus der Sicht des nationalen Rechts ist die Tragweite erheblich, weil die Parlamente über die systematische und inhaltliche Verzahnung der beiden Rechtsordnungen befinden. Nimmt man auf diesem Hintergrund die Entstehung des Gemeinschaftsrechts durch die Organe der Europäischen Gemeinschaft und die Aufgabe der nationalen Parlamente, das Gemeinschaftsrecht umzusetzen und zu operationalisieren, als Gesamtvorgang, kann man durchaus von einem Kooperationsverhältnis im Legislativbereich sprechen<sup>14</sup>, ja, die nationalen Parlamente ein Stück weit als funktional-europäische Institutionen begreifen.<sup>15</sup>

#### *b) Rechtsakte im Rahmen der intergouvernementalen Zusammenarbeit*

Mit der intergouvernementalen Zusammenarbeit in der Europäischen Union verbindet sich grundsätzlich konsensuales völkerrechtliches Handeln der Mitgliedstaaten. Eine Beteiligung der Parlamente an Rechtsakten kommt deshalb nur in Betracht, wenn die Parlamente diesem Handeln zustimmen müssen, um ihm überhaupt innerstaatliche Wirksamkeit zu verschaffen, oder wenn die innerstaatliche Umsetzung die Einschaltung nationaler Parlamente erfordert. Ersteres ist nur ausnahmsweise, so bei Abkommen über die Zusammenarbeit in Strafsachen nach Art. 34 Abs. 2 d) EUV der Fall.<sup>16</sup> Die zweite Konstellation lässt sich an den im gleichen Kontext vorgesehenen Rahmenbeschlüssen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten (Art. 34 Abs. 2 b) EUV) demonstrieren. Rahmenbeschlüsse werden mit der Beschlussfassung wirksam, so dass wie bei Richtlinien des Gemeinschaftsrechts eine Mitwirkung der Parlamente nur hinsichtlich der notwendigen Anpassung des innerstaatlichen Rechts in Betracht kommen kann. Diese Möglichkeit wird verkannt, wenn man Rahmenbeschlüsse von vornherein in Abgrenzung zu den in Art. 34 Abs. 2 d) EUV gere-

gelten Übereinkommen solchen Angleichungsmaßnahmen vorbehalten, die einem innerstaatlichen Parlamentsvorbehalt nicht unterliegen<sup>17</sup> und sie dem Typus der administrativ durchsetzbaren Verwaltungsabkommen im Sinne des Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG zuordnet.<sup>18</sup> Daß dies nicht richtig sein kann, belegt allein der kürzlich gefasste Rahmenbeschluss der EU-Innen- und Justizminister über einen einheitlichen Straftatbestand des Menschenhandels.<sup>19</sup> Er ist geeignet, die Strafgesetzgebung zu verändern.

### 3. Entwicklungstendenzen seit dem Vertrag von Amsterdam

#### a) *Das Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Rolle der Europäischen Union*

Das Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union leitet eine neue Stufe der Entwicklung ein. Die Parlamente erhalten eine durch Primärrecht explizit und verbindlich gesicherte Position, die eine stärkere Beteiligung an den Tätigkeiten der Europäischen Union fördern und bessere Möglichkeiten der Äußerung geben soll.

Zu diesem Zweck ist *einerseits* eine *Unterrichtung der Parlamente* vorgesehen. Sie unterstützt die nach nationalem Recht bestehenden Informationspflichten der Regierungen durch eine Kooperationspflicht der Kommission. Diese ist verpflichtet, alle von ihr erstellten Dokumente und Rechtsetzungsvorhaben unverzüglich, insbesondere rechtzeitig vor einer Beschlussfassung im Ministerrat zur Verfügung zu stellen. Der Ministerrat entscheidet frühestens 6 Wochen nach einem Vorschlag der Kommission, so dass den Parlamenten Zeit für nationale Stellungnahmen bleibt (Prot. Ziff. 1-3).<sup>20</sup>

In den Auswirkungen komplizierter ist die *Aufwertung*, die die seit 1989 bestehende *Konferenz der Europaausschüsse der nationalen Parlamente (COSAC)* durch das Protokoll erfährt. Sie soll, ohne dass dadurch eine Bindung oder Präjudizierung der einzelstaatlichen Parlamente eintritt, befugt sein, jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag zu Entwürfen von Rechtsakten für die Organe der Europäischen Union zu leisten sowie Vorschläge und Initiativen erarbeiten können, die die Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und der Grundrechte betreffen und den zuständigen Organen der Europäischen Union zur Kenntnis gebracht werden (Prot. Ziff. 4-7).

Zur Beschreibung des Entwicklungspotentials, das sich mit diesen Vorgaben für die Konferenz und die nationalen Parlamente verbindet, ist auf *das Recht zur unmittelbaren Äußerung gegenüber den politischen Organen der Europäischen Union und das weitgespannte Betätigungsfeld der Konferenz* hinzuweisen. Zu beachten ist aber auch, dass die Konferenz – sie besteht aus 6 Vertretern pro Mitgliedstaat und 6 Abgeordneten des Europäischen Parlaments, derzeit also aus 156 Teilnehmern – über keinen festen Sitz, kein Sekretariat, keinen Haushalt verfügt und bislang nur zweimal pro Jahr zusammentritt.<sup>21</sup> Das schränkt die praktischen Möglichkeiten der Beratung und Beschlussfassung, die überdies bislang von Konsenserwägungen bestimmt sind, erheblich ein. Andererseits verweist das Protokoll die nationalen Parlamente zur Stärkung ihrer Rolle auf der europäischen Ebene gerade auf die Wirkungsmöglichkeiten der Konferenz. Frühere und andere Formen der interparlamentarischen Zusammenarbeit,<sup>22</sup> wie sie etwa in den Erklärungen Nr. 13 und 14 der Schlussakte zum Vertrag von Maastricht angeregt wurden, treten demgegenüber zurück. Die Parlamente sind deshalb gut beraten, wenn sie den durch das Protokoll in Aussicht gestellten unmittelbaren Einfluss auf die Organe der Union nutzen und dementsprechend die Konferenz zu einer Einrichtung ausbauen, die gemeinsame Standpunkte zu den im Protokoll genannten Gegenständen tatsächlich entwickeln kann. Andernfalls werden sie eine Stärkung ihrer Position auf der Unionsebene kaum erreichen. Die naheliegende Befürchtung, dass sich die Konferenz zu einer Art zweiten Kammer zu Lasten der einzelstaatlichen Parlamente entwickelt, überzeugt demgegenüber nicht, weil gemeinsame Standpunkte keine verbindliche oder präjudizierende Wirkung haben. Die Freiheit zu einzelstaatlichen Stellungnahmen bleibt den Parlamenten erhalten (Prot. Ziff. 7).<sup>23</sup>

#### *b) Beteiligung an den Vorarbeiten über die Zukunft der Europäischen Union*

Aufmerksamkeit für die Positionsbestimmung der nationalen Parlamente verdient auch die in die Schlussakte zum Vertrag von Nizza aufgenommene Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Europäischen Union.<sup>24</sup> Die Erklärung stellt eine eingehende und breit angelegte Diskussion im Vorfeld der für 2004 geplanten Regierungskonferenz in Aussicht, die unter anderem die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den

Mitgliedstaaten, den Status der in Nizza verkündeten Grundrechtscharta, die Vereinfachung der Verträge und die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas zum Gegenstand haben soll (Punkt 3/5 der Erklärung). Da es sich hierbei um Themen handelt, die zum Kern einer künftigen europäischen Verfassung gehören,<sup>25</sup> ist die Einbeziehung der nationalen Parlamente von erheblichem Gewicht. Mit ihr wird jedenfalls im Ausgangspunkt anerkannt, dass den Parlamenten in der zu errichtenden Verfassungsordnung eine Aufgabe, und sei es nur im Hinblick auf die von ihnen ausgehende Legitimation der Unionsentwicklung zukommt. Das Ergebnis ist freilich weitgehend offen. Immerhin wird eine Schwächung des Europäischen Parlaments als Folge der Einbeziehung der nationalen Parlamente in den Integrationsprozess nicht in Betracht kommen, weil sie der bisherigen, auf Stärkung des Europäischen Parlaments ausgerichteten Entwicklung zuwiderliefe.<sup>26</sup>

Kritisiert werden kann von einem föderalen bzw. regionalen Standpunkt, dass nur die Rolle der nationalen Parlamente auf der Agenda steht, obschon die unter dem Blickwinkel des Subsidiaritätsprinzips anstehende Zuständigkeitsabgrenzung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten auch die Frage nach der Rolle regionaler Vertretungskörperschaften aufwerfen muß.<sup>27</sup> Ob diese Kritik aufgegriffen wird, hängt davon ab, inwieweit die an der Diskussion über die Zukunft der Union Beteiligten bereit sind, in die Positionsbestimmung der Parlamente auch die regionalen Volksvertretungen einzubeziehen<sup>28</sup>, weil sie auch diesen eine Rolle in der Architektur Europas zumessen.

Gesichert ist seit der Erklärung des Europäischen Rates von Laeken am 15.12.2001<sup>29</sup>, dass die Vorarbeiten über die Zukunft der Union, von Initiativen im nationalen Raum abgesehen<sup>30</sup>, in einem Konvent nach dem Vorbild der Grundrechtscharta stattfinden, an dem 30 Mitglieder der nationalen Parlamente (zwei pro Mitgliedstaat) teilnehmen, sowie als Beobachter 6 Vertreter des Ausschusses der Regionen. Ein Gesamtkonzept der künftigen Unionsverfassung wird aus diesen Arbeiten kaum hervorgehen. Der Konvent soll nämlich "verschiedene", im wesentlichen schon in der Erklärung zum Vertrag von Nizza angesprochene Fragen prüfen und dazu in einem Abschlussdokument entweder verschiedene Optionen mit Angabe ihrer Unterstützung im Konvent oder im Falle eines Konsenses Empfehlungen erarbeiten.<sup>31</sup> Zudem dient das Abschlussdokument zusammen mit den Ergebnissen der Debatten in den Mitgliedstaaten nur als

Ausgangspunkt für die Regierungskonferenz 2004. Diese legt erst den endgültigen Verfassungsentwurf fest. Von einem echten Verfassungskonvent kann somit keine Rede sein. Immerhin basieren die Vertragsänderungen 2004 voraussichtlich auf einer breiteren, weniger exekutivischen Grundlage. Deshalb ist vorstellbar, dass die Parlamente ihnen, zumal sie sie selbst im Vorfeld durch ihre Vertreter beteiligt waren, nur zustimmen, wenn diese sich nicht zu weit von den Arbeiten des Konvents entfernen.<sup>32</sup>

## II. Die innerstaatliche Beteiligung der Parlamente

In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken die Parlamente – in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich – auch an der innerstaatlichen Willensbildung mit. Ihre Beteiligung *kompensiert Kompetenzeinbußen*, die sie im Rahmen der europäischen Integration und der Entwicklung der Europäischen Union hinzunehmen hatten und haben. Wie sich diese kompensatorische Beteiligung in den jeweiligen Mitgliedstaaten darstellt, kann hier nicht im Detail vorgeführt werden.<sup>33</sup> Das ist auch nicht erforderlich. Für eine Positionsbestimmung der Parlamente im europäischen Entscheidungsgefüge geht es nämlich in erster Linie darum, die Bedeutung zu verdeutlichen, die der innerstaatlichen Beteiligung dabei zukommt. Sie erschließt sich unter *drei* im folgenden zu behandelnden Gesichtspunkten. Zunächst geht es darum, die für das innerstaatliche Recht maßgeblichen Gründe einer Kompensation parlamentarischer Kompetenzen durch die Beteiligung an der nationalen europapolitischen Willensbildung zu benennen (unten 1). Sodann ist zu fragen, ob die kompensatorische Beteiligungen der Parlamente eine bloß innerstaatliche Angelegenheit ist oder auch aus der Sicht des europäischen Rechts eine Aufgabe erfüllt (unten 2). Schließlich sind am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland die auf nationaler bzw. regionaler Ebene existierenden Erscheinungsformen der Kompensation unter dem Gesichtspunkt ihrer Eignung als Ausgleich für Kompetenzverluste und als Mittel der Legitimationsgewinnung im europäischen Entscheidungsgefüge zu betrachten (unten 3).

### 1. Innerstaatliche Gründe der Beteiligung

*Kompetenzverluste* erfassen vor allem das *Gesetzgebungsrecht der Parlamente*. Diese können, wie gezeigt, europäische Vorgaben nur noch in staatliche Gesetze umsetzen oder wie bei

Verordnungen der EG ihre Anwendung operationalisieren. Aber auch die *parlamentarische Kontrolle* ist betroffen, weil die Verhandlungen in den Räten der EG/Europäischen Union und der genaue Anteil der eigenen Regierung an diesen nicht im einzelnen nachvollziehbar sind.<sup>34</sup> In ihrem ständig wachsenden und vollem Ausmaß sind diese Kompetenzverluste zumeist erst spät und mit zunehmender Integrationsdichte und Unionsentwicklung bewusst und zum Gegenstand von Ausgleichsmaßnahmen geworden. Ob sie sich stärker auf die nationalen Parlamente oder auf regionale Vertretungskörperschaften (Landesparlamente), soweit diese existieren, auswirken, kann unterschiedlich beurteilt werden. Für erstes spricht, dass die Kompetenzen der nationalen Parlamente in der Regel weit umfänglicher sind als die der regionalen Vertretungskörperschaften und Kompetenz einbußen deshalb bei nationalen Parlamenten stärker zu Buche schlagen.<sup>35</sup> Die Bilanz fällt anders aus, wenn man die integrations- und unionsbedingten Einbußen zu den im Umfang wesentlich geringeren Rechtssetzungsbefugnissen regionaler Vertretungskörperschaften in Bezug setzt. Der ohnehin schmale Zuständigkeitsbereich erscheint dann noch enger, die Gefahr zu wachsen, dass keine substantielle Regelungsmacht übrig bleibt.

Was die *Gründe* anlangt, die zur innerstaatlichen Beteiligung der Parlamente an der europapolitischen Willensbildung führen, zeichnet sich *einerseits die Befürchtung einer Schwächung der verfassungsrechtlichen Stellung der Parlamente* ab.<sup>36</sup> Staatliche Entscheidungen, die nicht im herkömmlichen Sinne Wahrnehmung auswärtiger Angelegenheiten sind, allen voran die Gesetzgebung, werden den Parlamenten entzogen. Gewinner sind die mitgliedstaatlichen Regierungen, die allein an den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union teilhaben. Um die dadurch bewirkte *Verschiebung der Gewaltenteilung zu Lasten der Parlamente* aufzufangen, sollen die Regierungen zumindest über die auf europäischer Ebene anstehenden Entscheidungen informieren und dadurch Gelegenheit zu einer parlamentarischen Stellungnahme geben, mit der Einfluss auf das Regierungsverhalten erreicht werden soll.

Ein *zweiter* Grund für die Beteiligung der Parlamente liegt in dem Bestreben, unter dem Eindruck zunehmender Kompetenzverlagerungen und der noch ausstehenden Vollparlamentarisierung des Europäischen Parlaments die *legitimierende Kraft der unmittelbar gewählten Parlamente* zu nutzen, um dadurch die

demokratische Rückbindung des jeweiligen nationalen Beitrages an der Integrations- und Unionsentwicklung und damit auch diese selbst zu stärken.<sup>37</sup>

Anders stellt sich die *Beteiligung der Regionalvertretungen/Landesparlamente in Angelegenheiten der Europäischen Union* dar. Sie kommt im Verhältnis zur jeweiligen Regional-/Landesregierung in Betracht und zielt darauf, deren Mitwirkung an der gesamtstaatlichen Willensbildung zu beeinflussen. Tragender Grund ist in erster Linie, einen weiteren unionsbedingten *Machtzuwachs der Regional/Landesregierungen*, die im Rahmen der gesamtstaatlichen Willensbildung über Gesetzgebungsbefugnisse ihrer Parlamente verfügen, zu begrenzen.<sup>38</sup> Vorwiegend im Verhältnis zu den Regional-/Landesregierungen sind deshalb auch die *Legitimationswirkungen* der Einflussnahme zu beurteilen.

## 2. Europäische Aspekte

Die dargelegten Gründe für eine Beteiligung der Parlamente an der europapolitischen Willensbildung in den Mitgliedstaaten machen deutlich, dass das Ob und Wie der Beteiligung lange Zeit kein Thema des europäischen Rechts, sondern grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten war.<sup>39</sup> Mittlerweile gibt es Anhaltspunkte dafür, dass die Beteiligung auch aus europäischer Sicht eine bedeutsame Aufgabe erfüllt, die sie mitgliedstaatlicher Beliebigkeit entzieht. In diese Richtung wirkte erstmals Art. F Abs. 1 des EUV in der Maastrichter Fassung: Er erhob das Bestehen eines demokratischen Regierungssystems zur ausdrücklichen Voraussetzung der Mitgliedschaft in der Europäischen Union und wollte dadurch auch die Rückkopplung des europäischen Entscheidungsprozesses an die Völker der Mitgliedstaaten sichern – in der Erkenntnis, dass die Erhaltung eines lebendigen demokratischen Prozesses eine der Grundlagen der Union darstellt.<sup>40</sup>

Dass die Beteiligung der Parlamente an der europäischen Willensbildung als wesentliches Element der Rückkopplung verstanden wurde, macht die in die Schlussakte aufgenommene Erklärung Nr. 13 zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union sichtbar: Sie sollte vor allem durch Information seitens der mitgliedstaatlichen Regierungen gefördert werden. Ob damit schon eine Pflicht der Mitgliedstaaten

bestand, "durch innerstaatliche Verfahrensvorschriften für eine demokratische Rückbindung. über die nationalen Parlamente an die Bürger in der Europäischen Union zu sorgen"<sup>41</sup>, mag dahinstehen. Unbestreitbar ist, dass die *Beteiligung der Parlamente seither im Interesse einer demokratischen Fundierung und Entwicklung der Europäischen Union* liegt. Mit dem früher behandelten Protokoll über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union ist diese Sicht durch den Amsterdamer Vertrag zum verbindlichen Bestandteil des Primärrechts geworden. Man wird deshalb davon ausgehen können, dass die Mitgliedstaaten ihr Rechnung zu tragen und eine Beteiligung der Parlamente vorzusehen haben, die durch Information und damit verbundene Gelegenheit zur Stellungnahme die Rückkopplung des europäischen Entscheidungsprozesses ermöglicht. Wie dies im Einzelnen geschieht, bleibt ihnen überlassen.

### **3. Der Beteiligungsmodus am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland und seine Eignung zum Ausgleich von Kompetenzeinbußen und zur Legitimationsstärkung**

#### *a) Das Konzept auf nationaler Ebene*

Im Modus der Beteiligung des Bundestages folgt die Bundesrepublik Deutschland mit gutem Grund dem Konzept aktiver Mitwirkung und Teilhabe am europäischen Entscheidungsprozeß.<sup>42</sup> Der Bundestag erhält die Möglichkeit vorheriger, frühzeitiger Äußerung und Einflussnahme auf die Regierung. Diese kann ihre europapolitischen Vorstellungen vor den Verhandlungen auf europäischer Ebene einem parlamentarischen "Machbarkeitstest" unterziehen und sich parlamentarische Rückendeckung verschaffen.<sup>43</sup> Eine nachträgliche parlamentarische Kontrolle der Regierung<sup>44</sup> wäre von vornherein nicht geeignet, Kompetenzeinbußen zu kompensieren, oder den Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene legitimatorisch abzustützen.

#### *b) Inhaltliche und organisationsrechtliche Ausprägungen*

*Inhaltlich* umfasst die Mitwirkung eine der Regierung obliegende Unterrichtung in Angelegenheiten der Europäischen Union zum frühest möglichen Zeitpunkt. Sie ist umfassend, erstreckt sich – im Unterschied zur Rechtslage in anderen Mitgliedstaaten<sup>45</sup> –

auch auf den intergouvernementalen Bereich<sup>46</sup> und schließt eine fortdauernde Berichterstattung über den Verlauf der Beratungen und die Ergebnisse in den europäischen Gremien ein.<sup>47</sup> Der Bundestag erhält so ständigen Einblick in den europäischen Entscheidungsprozeß, freilich um den Preis einer Informationsflut von jährlich mehr als zweitausend Unionsvorlagen, nicht eingerechnet zehn- bis fünfzehntausend Begleit- und Nachfolgedokumente.<sup>48</sup>

Im *Recht zur Stellungnahme* zu Rechtsetzungsakten der Europäischen Union tritt der kompensatorische Charakter der Mitwirkung klar hervor. Zugleich werden die Grenzen der Kompensation sichtbar. Das Recht knüpft an die innerstaatliche Entscheidungsbefugnis des Bundestages für Rechtsetzungsakte an.<sup>49</sup> Die Regierung muß die Stellungnahme in den Verhandlungen auf europäischer Ebene auch berücksichtigen (und ist dem Bundestag dafür rechenschaftspflichtig) – dies aber nicht im Sinne einer strikten rechtlichen Bindung, sondern einer parlamentarischen Vorgabe, von der die Regierung sich lösen darf, wenn sie dies aus integrationspolitischen Gründen für notwendig hält.<sup>50</sup> Selbst wenn diese unumgängliche Schranke kompensatorischer Mitwirkung nicht greifen sollte, weil die Regierung in der Stellungnahme des Bundestages eine unverrückbare nationale Position sieht, wird sie diese vielfach nicht durchsetzen können, weil Entscheidungen auf europäischer Ebene in der Regel dem Mehrheitsprinzip unterliegen. Wie immer die Regierung also die Stellungnahme des Bundestages behandelt, dieser kommt im europäischen Entscheidungsprozeß ein vergleichsweise geringer Einfluss zu.

Ein für die Mitwirkung des Bundestages besonders geschaffenes *organisationsrechtliches Element* ist der *Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union*. Nach der ursprünglichen Konzeption sollten sich in diesem Ausschuss die nach Ressort und Fachausschüssen zersplitterte Meinungsbildung des Bundestages in europapolitischen Fragen konzentrieren und die Positionen der Regierung gegenüber einheitlich bestimmen.<sup>51</sup> In der Praxis hat sich die Rolle des Ausschusses anders entwickelt: Er befasst sich mit der vertraglichen Fortentwicklung der Union, mit Unionsangelegenheiten, die keinen Schwerpunkt in einer Fachausschusszuständigkeit haben, und mit Rechtsetzungsvorhaben von besonderer integrationspolitischer Bedeutung.<sup>52</sup> Die vierzehn deutschen Mitglieder des Europäischen Parlamentes nehmen an diesen Beratungen nur selten teil,

aber es gibt Kontakte mit Mitgliedern der europäischen Kommission, auch werden Sachverständige angehört.<sup>53</sup> Im übrigen filtert, selektioniert und koordiniert der Ausschuss die ihm primär zugehenden Unionsvorlagen nach den Beratungswünschen der Fachausschüsse.<sup>54</sup> Daran ist vor allem unter dem Gesichtspunkt des Fortbestehens der Zuständigkeit der Fachausschüsse Kritik geübt worden<sup>55</sup> – meines Erachtens zu unrecht: Die vom Ausschuss wahrgenommenen Aufgaben sind das Maximum dessen, was er als Kompensationsinstrument leisten kann. Die fachliche Beurteilung der aus den unterschiedlichsten Regelungsbereichen stammenden europäischen Unionsvorlagen würden ihn überfordern und widersprüche der je nach Regelungsmaterie unterschiedlichen Verzahnung von Unionsrecht und nationalem Recht.

Betrachtet man die inhaltliche und organisationsrechtliche Ausprägung der Mitwirkung des Bundestages *zusammenfassend unter dem Gesichtspunkt der Eignung für den Ausgleich von Kompetenzeinbußen*, fällt die Bilanz bescheiden aus. Die Einbußen können im Hinblick auf die Integrationsfähigkeit der Bundesrepublik und den überwiegend dem Mehrheitsprinzip folgenden europäischen Entscheidungsprozeß nur unvollkommen kompensiert werden.<sup>56</sup> Der Einfluss des Bundestages auf diesen Prozess ist eher gering.<sup>57</sup> Positiver ist das *Gesamtbild unter legitimatorischen Blickwinkel*: Die skizzierte Mitwirkung hat den deutschen Anteil an der Europapolitik parlamentarisiert<sup>58</sup> und dadurch auch dem europäischen Entscheidungsprozeß eine zusätzliche unmittelbar demokratische Stütze gegeben.

### c) Konzept und Ausgestaltung auf Landesebene

Was den Beteiligungsmodus der Landesparlamente angeht, auf den – die Bestandsaufnahme abschließend – kurz einzugehen ist, so fällt auf, dass er gemessen an den einschlägigen Bestimmungen der Landesverfassungen durchweg zurückhaltend angelegt ist. Von einer aktiven Mitwirkung und Entscheidungsteilhabe an der europäischen Willensbildung ist nur in Art. 79 Abs. 1 Satz 2 der rheinland-pfälzischen Verfassung die Rede. In neun von sechzehn Ländern besteht immerhin eine Pflicht der Landesregierung zur Unterrichtung über europäische Angelegenheiten von spezifischen Landesinteresse, wobei meist verengend nur die Europäische Gemeinschaft(en), nicht die Europäische Union den Bezugspunkt bilden.<sup>59</sup> Das Recht zur Stellungnahme erscheint nur in Baden-Württemberg als

Verfassungsbestandteil (Art. 34 a Abs. 2). Teilweise ist es wie in Rheinland-Pfalz in einer Verfassungsvereinbarung mit der Regierung niedergelegt. Unproblematisch ist es auch ohne besondere Regelung, soweit der europapolitische Entscheidungsprozess ausschließlich konkurrierende oder rahmengesetzliche Befugnisse des Landes berührt und Adressat der Stellungnahme die jeweilige Landesregierung ohne rechtliche Bindungswirkung ist.<sup>60</sup> Organisationsrechtliche Ausprägungen der Beteiligung der Landesparlamente in Gestalt von Europaausschüssen bestehen nach Maßgabe des autonomen Parlamentsrechts.

Die *kompensatorischen Effekte* der geschilderten Regelung fallen geringer aus als beim Bundestag, weil die Kompetenzen des Landes doppelt mediatisiert werden: zunächst durch den Zwang, eine gemeinsame Position der Länder im Bundesrat zu finden,<sup>61</sup> in zweiter Linie durch den Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene. *Legitimatorisch* ist der Beitrag der Landesparlamente nur im Verhältnis zur Verhandlungsposition der jeweiligen Landesregierung im Bundesrat spürbar, kaum der des einzelnen Landesparlamentes in bezug auf den nationalen Beitrag der Bundesrepublik Deutschland. Soweit dieser ausnahmsweise durch einen Vertreter der Länder in den europäischen Entscheidungsprozeß eingebracht werden kann, ist die legitimatorische Wirkung durch die Mediatisierung der einzelnen Landesparlamente beschränkt. Entsprechend schwach ist auf diesem Hintergrund die Abstützung des europäischen Entscheidungsprozesses durch die Landesparlamente. Die bürgernahe akzeptanzsichernde Mittlerfunktion<sup>62</sup> dürfte bedeutsamer sein.

### **C. Grundsätzliche Überlegungen zur Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Architektur Europas**

Wie erwähnt gehört zu den Diskussionsthemen für eine künftige Verfassung in der Schlussakte von Nizza "Die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas". Die Reflexion darüber muß, ausgehend vom derzeitigen Rechtszustand wie er in der Bestandsaufnahme beschrieben wurde, zu einem "schlüssigen System" der Einbeziehung der Parlamente in die Weiterentwicklung und Ausgestaltung der Europäischen Union führen. Hierzu sollen abschließend Thesen vorgestellt werden.

## **I. Legitimation und Entscheidungsteilhabe im Mehrebenen-system der Europäischen Union**

Die Europäische Union beruht auf dem Grundsatz der Demokratie (Art. 6 Abs. 1 EUV). Ihre gesamte Wirksamkeit muß deshalb demokratisch legitimiert sein. Das ist unstrittig. Nicht bezweifelt werden sollte auch, dass die *Legitimationsstruktur dem besonderen Charakter der EU angepasst sein muß*.<sup>63</sup> Auszugehen ist insoweit von einem "Mehrebenensystem"<sup>64</sup>, bestehend aus den basalen Rechtsgemeinschaften der Mitgliedstaaten<sup>65</sup> und der Rechtsgemeinschaft der Union mit ihren drei Säulen. Beide Ebenen sind aufeinander angewiesen und vielfältig verzahnt.<sup>66</sup> Folgt man dem, liegen die Konsequenzen für die Legitimation und die damit verbundene Entscheidungsteilhabe auf der Hand: Die Legitimation kann nicht ausschließlich durch die basale Rechtsgemeinschaft vermittelt werden, aber auch nicht allein durch die Unionsebene. Vielmehr bedarf es einer ebenen-spezifischen und damit differenzierenden Zuordnung. Zusätzlich kann eine ebenenübergreifende Zuordnung notwendig werden, wenn nur so die Legitimation und Entscheidungsteilhabe in Unionsangelegenheiten ausreichend gesichert erscheinen. Auf dieser Annahme beruht etwa die den nationalen Parlamenten derzeit teilweise zugeschriebene tragende Legitimationsfunktion, der gegenüber dem Europäischen Parlament nur eine unterstützende oder ergänzende Aufgabe zukommen soll.<sup>67</sup> Zurückhaltender ist demgegenüber die Aussage der Erklärung des Europäischen Rates von Laeken: "Auch die einzelstaatlichen Parlamente leisten einen Beitrag zu seiner" (nämlich des Europäischen Projektes) "Legitimierung".<sup>68</sup>

### **II. Konkretisierung für die einzelstaatlichen Parlamente**

In Anknüpfung an diese Zuordnungskordinaten lässt sich die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der künftigen Architektur Europas genauer beschreiben.

#### **1. Schaffung und Weiterentwicklung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union**

Für die Schaffung und Weiterentwicklung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union tragen die Mitgliedstaaten auf unabsehbare Zeit die "Konzeptverantwortung aus ihren

bewährten Verfassungstraditionen, ihrem reichen Schatz an Freiheitsgewährungen und Solidarversprechen.“<sup>69</sup> Dementsprechend kommt dem nationalen Legitimationsverfahren und in diesem Rahmen den *Parlamenten die tragende Rolle* zu. Diese Rolle muß durch die Beteiligung der Parlamente an den Vorarbeiten gestärkt werden. Denn je mehr sich die Grundlagen der Europäischen Union von ihrer völkerrechtlichen Basis in Richtung auf eine Verfassungsgebung entfernen, je weniger erscheint die Beschränkung der Parlamente auf eine Ex-Post-Zustimmung oder -ablehnung angemessen. Insoweit bietet sich das im Post-Nizza-Prozeß anvisierte Konventionsmodell, innerstaatlich zusätzlich die Anhörung vor den entscheidenden Weichenstellungen der Vertragsgestaltung an.<sup>70</sup>

## **2. Ausgestaltung der Union im Entscheidungsprozeß ihrer Organe**

Im Entscheidungsprozeß auf Unionsebene sind Legitimation und Entscheidungsteilhabe infolge der Einbeziehung der nationalen Parlamente mittels Beeinflussung und Kontrolle der beteiligten Regierungen *ebenen-übergreifend* angelegt, obschon die Entscheidungsverantwortung bei den europäischen Organen liegt. Der Grund konnte, solange ein Letztentscheidungsrecht des Ministerrates im Entscheidungsprozess bestand, in der schwachen Mitwirkung des Europäischen Parlaments gesehen werden. Legitimation und Entscheidungsteilhabe allein durch die europäischen Organe erschienen nicht ausreichend gesichert, die ebenen-übergreifende Einbeziehung der nationalen Parlamente gar als tragendes Fundament des Entscheidungsprozesses. Seit das Europäische Parlament in der Regel in der ersten Säule der Europäischen Union über ein Mitentscheidungsrecht verfügt, kann das Argument einer ungenügenden Mitwirkung des Europäischen Parlamentes jedenfalls im Integrationsbereich die Einbeziehung der nationalen Parlamente nicht mehr rechtfertigen, können *die Parlamente nicht mehr tragende Säule der Integrationsentwicklung, sondern nur noch die zweite Säule der europäischen Legitimität*<sup>71</sup> bilden. Dies in dem Sinne, dass sie dem mitgliedstaatlichen Beitrag am Entscheidungsprozeß eine unmittelbar-demokratische, bürgernahe und akzeptanzfördernde Stütze geben. In diesem Rahmen dürfte der jetzt bestehende Einfluss der Parlamente auf den europäischen Entscheidungsprozess *nicht prinzipiell zu steigern* sein.

Verbesserungen der Effektivität sind allerdings vorstellbar. Sie betreffen die Intensivierung der Zusammenarbeit der Parlamente untereinander und mit dem Europäischen Parlament, aber auch die Öffentlichkeit der Ministerratssitzungen im Rechtsetzungsverfahren, die die parlamentarische Kontrolle des Regierungsverhaltens im Entscheidungsprozess erleichtert.<sup>72</sup> Im übrigen beschränkt sich die Rolle der Parlamente – für ein Mehrebenen-System nicht ungewöhnlich – darauf, die Entscheidungen der europäischen Organe loyal in nationales Recht umzusetzen und Sorge zu tragen für ein funktionsfähiges Verwaltungs- und Gerichtssystem als dem unentbehrlichen Unterbau der europäischen Ebene.<sup>73</sup> An diese Rolle haben auch die regionalen Vertretungen nach Maßgabe des nationalen Rechtes Anteil.

Um einen weitergehenden Einfluss der Parlamente auf Unionsebene durch echte *Mitentscheidungsrechte* geht es bei dem Vorschlag einer Einbeziehung der nationalen Parlamente in das sekundärrechtliche Rechtsetzungsverfahren beim Erlass von Rahmenrichtlinien und Rahmenverordnungen<sup>74</sup>, jüngst auch bei der Anregung des Europäischen Rates von Laeken: Der Konvent solle prüfen, ob die Parlamente in einem neuen Organ neben dem Rat und dem Europäischen Parlament (also in einer Art zweiten Kammer bzw. einem Senat) vertreten sein oder eine Rolle in Bereichen des europäischen Handelns ohne Zuständigkeit des Europäischen Parlamentes spielen sollen.<sup>75</sup> Jenseits ihrer Realisierbarkeit und der mit ihnen wachsenden Komplexität des europäischen Entscheidungsprozesses werfen derartige Anstöße die *Frage nach ihrer prinzipiellen Rechtfertigung* auf. Zur Legitimation des europäischen Entscheidungsprozesses tragen Mitentscheidungsrechte in Anbetracht der derzeitigen und möglicherweise sich noch steigernde Kompetenzen des Europäischen Parlamentes kaum bei. Sie schwächen dieses eher.<sup>76</sup> Kompensatorische, an den parlamentarischen Kompetenzverlust anknüpfenden Begründungen sind innerstaatliche Anliegen. Am ehesten könnte sich die Argumentation für eine Mitentscheidung an die Mitwirkung der Glieder von Bundesstaaten in einem Organ auf der Zentralebene anlehnen, womöglich aber um den Preis einer vorschnellen Fixierung der Union auf bundesstaatsähnliche Strukturen. Insofern ist nicht nur unsicher, ob Mitentscheidungsrechte erreichbar sind, sondern auch und vor allem, in wieweit sie überhaupt systemgerecht sind.

---

<sup>1</sup> R. Bieber, Demokratische Legitimation in Europa: Das Spannungsverhältnis zwischen den Funktionen von Europäischem Parlament und staatlichen Parlamenten, ZEuS 2 (1999), 141 (142).

<sup>2</sup> S. dazu: J. Schwarze (Hrsg.), Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, Deutscher Landesbericht 2000, S. 160; O. Reich, Zum Einfluss des europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer, EuGRZ 2001, 1 (14 ff.).

<sup>3</sup> Vgl. K. Pöhle, Die Europäische Union à la Maastricht. Ernste Herausforderung für die Parlamente in der EG, ZParl 24 (1993) 49 (58).

<sup>4</sup> S. dazu M. Schröder, Das Bundesverfassungsgericht als Hüter des Staates, DVBl 1994, 316 (319, 325).

<sup>5</sup> Vgl. dazu bereits M. Schröder, Grundsatzfragen einer europäischen Verfassungsgebung, in: Ipsen/Rengeling/Möbner/Weber (Hrsg), Verfassungsrecht im Wandel 1995, 509 (521).

<sup>6</sup> S. aber I. Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001) 149 (171).

<sup>7</sup> Bieber, (Fn. 1), S. 147.

<sup>8</sup> Ob sie nur eine relativ geringe Bedeutung für die Struktur und Entwicklung der Union hat, so Meng, in: GTE Art. N (jetzt 45), EUV RNr. 73, darf bezweifelt werden.

<sup>9</sup> Der Rang des Primärrechts ist unstrittig: S. W. Kluth in: Calliess/Ruffert (Hrsg), Kommentar zu EU/EG-Vertrag 2. Aufl. 2002 Art. 22 RNr. 6; Chr. Waldhoff, ebenda Art. 269 RNr. 3.

<sup>10</sup> Vgl. M. Hilf, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, EUV Art. 8 e RNr. 13.

<sup>11</sup> Vgl. nur J. Schwarze, Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung, in: ders. (Fn. 2), 463 (522); P. M. Huber, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001) 194 (229).

<sup>12</sup> So A. Bleckmann, Die Umsetzung von Gemeinschaftsbeschlüssen im nationalen Recht im Lichte der Beziehungen zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament, ZParl 22 (1991) 572 (574).

<sup>13</sup> S. a. den Bericht des Bundestagsausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union vom 03.02.1997, BT Drucks. 13/6891, S. 3, (bedeutende Rolle).

<sup>14</sup> Vgl. Huber (Fn. 11) a.a.O.

<sup>15</sup> S. Pernice (Fn. 6) S. 177.

<sup>16</sup> M. Pechstein/Chr. Koenig, Die Europäische Union, 3. Aufl. 2000, RNr. 248; W. Brechmann in: Calliess/Ruffert (Fn. 9) Art. 34, RNr. 11; M. Böse, in: J. Schwarze, EU-Kommentar, 2000, Art. 34 EUV RNr. 8.

- <sup>17</sup> So *Pechstein/Chr. Koenig*, a.a.O. RNR. 249; R. Streinz, *Europarecht*, 5. Auflage 2001, RNR. 422 d.
- <sup>18</sup> So *Pechstein/Chr. Koenig*, a.a.O. RNR. 222; R. Streinz, a.a.O. RNR. 422 a; demgegenüber *Brechmann* (Fn. 16) RNR. 7: Rechtslage wie bei Richtlinien, also nach Maßgabe des nationalen Parlamentsvorbehaltes; allgemein *R. Wolfrum*, *Die Kontrolle der auswärtigen Gewalt*, *VVDStRL* 56 (1997) 38 (58).
- <sup>19</sup> *Abl. EG* C 62 E v. 27.2.2000 und *Bull. EU* 6-2001, Ziff. 1.4.10.
- <sup>20</sup> S. dazu *Bieber* (Fn. 1) S. 154; *Kl. Pöhle*, *Das Demokratiedefizit und die nationalen Parlamente. Bietet COSAC einen Ausweg?* *ZParl* 29 (1998) 77 (78); A. Maurer, *Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent Integration* 25 (2002), 20 (25).
- <sup>21</sup> S. *Kl. Pöhle*, a.a.O S. 81 ff., auch zum folgenden.
- <sup>22</sup> Zu ihnen: *Bieber*, in *GTE* Art. 137 EGV RNR. 42.
- <sup>23</sup> Zum ganzen auch: "<http://www.bundestag.de/europa/cosac/cosac-11.htm>" und die Geschäftsordnung der COSAC (Stand 2000) Abschn. 10, wiedergegeben in: Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union (Hrsg.), *Die Rechtsgrundlagen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages – Text und Materialien* Bd. I, 2. Aufl. 2000, S. 22 ff.; *Maurer*, (Fn. 20), S. 29 f.
- <sup>24</sup> *ABI EG* 2001, C 80/85 f.
- <sup>25</sup> *Th. Wiedemann*, *Der Vertrag von Nizza, Genesis einer Reform*, *EuR* 2001, 185 (213).
- <sup>26</sup> Vgl. *J. Wouters*, *Institutional and constitutional challenges for the European Union – some reflections in the light of the treaty of Nice*, *Europ. Law Rev.* 26 (2001) 342 (355).
- <sup>27</sup> *D. Schneider-Addae-Mensah*, *Der Vertrag von Nizza. Die Rolle von Europäischem Parlament und Parlamenten der Mitgliedstaaten*, in: *Der Vertrag von Nizza aus föderalistischer Sicht. Ein Kommentar der jungen europäischen Föderalisten*, Berlin 2001, 25 (27).
- <sup>28</sup> Durch eine erweiternde Auslegung der Erklärung allein wird sich das gewünschte Ergebnis kaum erzielen lassen, so aber *D. Schneider-Addae-Mensah*, a.a.O.
- <sup>29</sup> *Bull. EU* 12-2001, Ziff. I. 2 bis I.29.
- <sup>30</sup> S. dazu den Bericht des Vorsitzes für den Europäischen Rat über die Debatte über die Zukunft der Europäischen Union vom 8.6.2001, *Ratsdokument* 9520/01.
- <sup>31</sup> Dazu die Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder in der 195. Sitzung des Deutschen Bundestages am 18.10.2001 und die Kritik des Europäischen Parlamentes an der Beschränkung auf Optionen: Europäisches Parlament beharrt auf der Rolle des Konvents, in: *FAZ* Nr. 247 vom 24.10.2001, S. 6.
- <sup>32</sup> Vgl. *G. Gloser/M. Roth*, *Verfassungsrecht ist Parlamentsrecht. Eine starke Europäische Gemeinschaft braucht starke Volksvertretungen* in: *FAZ* Nr. 198 vom 27.8.2001, S. 8.

- <sup>33</sup> Dazu *Ph. A. Weber-Panariello*, Nationale Parlamente in der Europäischen Union. Eine rechtsvergleichende Studie zur Beteiligung nationaler Parlamente an der innerstaatlichen Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Union, 1995; *H.-G. Kamann*, Die Mitwirkung der Parlamente der Mitgliedstaaten einer europäischen Gesetzgebung 1997, S. 47-183; *St. Hobe* in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 23, RNr. 88 ff.; bedeutsam auch *Maurer*, (Fn. 20), S. 25 ff.
- <sup>34</sup> Vgl. *D. König*, Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses – Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes, 2000, S. 593 f.; *G. Lübbe-Wolff*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001) 246 (256 f.).
- <sup>35</sup> So *R. Lang*, Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates und des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union gemäß Art. 23 Abs. 2 bis 7 GG, 1997, S. 273 m. Nachweisen. – Zum folgenden auch die Analyse der Kompetenzverluste der Länder bei *O. Reich*, Zum Einfluss des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer, EuGRZ 2001, 1 (2-8).
- <sup>36</sup> S. dazu nur *J. Schwarze* (Fn. 11), S. 517 f; *Lang*, a.a.O., S. 273 ff.
- <sup>37</sup> *S. F. Möller/M. Limpert*, Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, ZParl 24 (1993) 21 (24); *R. Kabel*, Die Mitwirkung des Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union, Gedächtnisschrift für E. Grabitz (1995) 241 (246 f), im Anschluss an BVerfGE 89, 155 (181f); *Lang* (Fn. 35) S. 276 ff.
- <sup>38</sup> Dazu auch *Lang* (Fn. 35), S. 222.
- <sup>39</sup> S. dazu *C.-D. Classen* in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG 4. Aufl. 2000, Art. 23 RNr. 81 f und den Bericht des Bundestagsausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union vom 3.2.1997, Bundestagsdrucksache 13/6891 unter I 1.
- <sup>40</sup> *M. Hilf* (Fn. 11) EUV Art. F, RNr. 12 (Stand 1995).
- <sup>41</sup> So *Kamann* (Fn. 33), S. 277.
- <sup>42</sup> *Classen* (Fn. 39) RNr. 86; *R. Scholz* in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 23 RNr. 93; *Streinz*, in *Sachs*, GG, 2. Aufl. 1999, Art. 23 RNr. 91.
- <sup>43</sup> *M. Fuchs*, Art. 23 GG in der Bewährung – Anmerkungen aus der Praxis, DÖV 2001, 233 (236).
- <sup>44</sup> Zu den Gestaltungsmodellen der Beteiligung (rechtsvergleichend) *Kamann* (Fn. 33) S. 184 f.
- <sup>45</sup> Dazu *Kamann* (Fn. 33) S. 186.
- <sup>46</sup> *König* (Fn. 34) S. 391; *S. Hölscheidt*, Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 28/2000, 31 (32); *St. Hobe* in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 23 RNr. 62.
- <sup>47</sup> S. dazu § 8 der Grundsätze des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union über die Behandlung der ihm gemäß § 93 GO-BT zugeleiteten Unionsvorlagen und Abschn. II der Ressortabsprache (Stand

10. Nov. 1995) betreffend die Unterrichtung des Deutschen Bundestages gemäß §§ 3 ff. EUZBBG – abgedruckt in: Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union: Texte und Materialien Bd. 1, 2. Aufl. Juni 2000.
- <sup>48</sup> *Hölscheidt* (Fn. 46) S. 36; *König* (Fn. 34) S. 390.
- <sup>49</sup> *Classen* (Fn. 39) RNr. 94; *Lang* (Fn. 35) S. 291.
- <sup>50</sup> *Kamann* (Fn. 33) S. 79 ff.; *Streinz* (Fn. 42) RNr. 101; *Hölscheidt* (Fn. 46) S. 33.
- <sup>51</sup> *Möller/Limpert* (Fn. 37) S. 32; *Kamann* (Fn. 33) S. 83; *Lang* (Fn. 35) S. 303; *König* (Fn. 34) S. 408.
- <sup>52</sup> *Hölscheidt* (Fn. 46) S. 35.
- <sup>53</sup> Dazu *Hölscheidt* (Fn. 46) S. 34; *Fuchs* (Fn. 43) S. 237 und Bilanz 2000 des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages in: Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages, Text und Materialien Bd. 18 (2001) S. 7-9.
- <sup>54</sup> *Kamann* (Fn. 33) S. 84.
- <sup>55</sup> So *Lang* (Fn. 35) S. 305; *Kamann* (Fn. 33) s. 85; *König* (wie Fn. 51).
- <sup>56</sup> Zutreffend *Lang* (Fn. 35) S. 371.
- <sup>57</sup> *Hölscheidt*, in der Besprechung des Buches von *König* (Fn. 34), DVBl 2001, 1659, 1660; Skeptisch auch *Kl. Stern*, Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 56 (1997) S. 99.
- <sup>58</sup> Dazu *König* (Fn. 34) S. 408.
- <sup>59</sup> Im ersten Sinne: Art. 94 Satz 2 Verf. Brandb.; 39 Abs. 1 Satz 2 Verf. MV; 25 Satz 2 Verf. NdS; 62 Satz 2 Verf. SaAnH; 22 Abs. 1 Satz 2 Verf. SH; 67 Abs. 4 Verf. Thür. Im zweiten Sinne: Art. 34 Abs. 1 Verf. Bad-Wü.; 32 a Abs. 1 Nr. 5 Verf. Hamb.; 89 b Abs. 1 Nr. 7 Verf. Rh.-Pf.
- <sup>60</sup> Vgl. *Chr. Dästner*, Die Aufgabenverteilung zwischen dem Bundesrat, Landesregierungen und Landesparlamenten in Angelegenheiten der Europäischen Union, NWVBl. 1994, 1 (4); *Lang* (Fn. 35) S. 233.
- <sup>61</sup> S. dazu *Reich* (Fn. 35) S. 13 und *Lang* (Fn. 35) S. 224.
- <sup>62</sup> Zu ihr: *Kamann* (Fn. 33) S. 329, 330.
- <sup>63</sup> Vgl. *Kamann* (Fn. 33) S. 257 m. Nachw.
- <sup>64</sup> Dazu *Pernice* (Fn. 6) S. 173 f. m. Nachw.; *Huber* (Fn. 11) S. 208.
- <sup>65</sup> Vgl. *P. Badura*, Diskussionsbeitrag in: VVDStRL 60 (2001) S. 354.
- <sup>66</sup> Dazu nur *Pernice* a.a.O.
- <sup>67</sup> So BVerfGE, 89, 155 (184); ihm zuletzt folgend: *Pechstein/Koenig* (Fn. 16), RNr. 571 f.; im gleichen Sinne: *E. Smith*, National Parliaments as Corner-Stones of European Integration, 1996, S. 14 ff.
- <sup>68</sup> Fundstelle wie Fn. 29
- <sup>69</sup> *U. Di Fabio*, Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, 2001, S. 95 (Her- vorhebung im Original).

<sup>70</sup> Dazu *St. Hobe*, Stellungnahme für den Europaausschuss des Deutschen Bundestages zum 14.03.2001, Ausschussdrucksache 14/1445 neu, in: Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union (Hrsg.), *Zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union. Öffentliche Anhörung vom 13.03.2001, Texte und Materialien Bd. 22*, S. 103; *Pernice*, Stellungnahme ebd. S. 148; *Huber*, ebd. S. 126.

<sup>71</sup> Vgl. *Pernice* (Fn. 69) S. 147 und die Erklärung von Laeken wie Fn. 68.

<sup>72</sup> Vgl. nur *Pernice* wie Fn. 71.

<sup>73</sup> *Pernice* wie Fn. 71 und o. B I 2 a.

<sup>74</sup> In d. S. *Huber* (Fn. 69) S. 131.

<sup>75</sup> Fundstelle wie Fn. 29; s. zum Folgenden auch *Maurer*, (Fn. 20), 30 ff.

<sup>76</sup> *Wouters* (Fn. 26) S. 356.

## DER AUSSCHUSS DER REGIONEN IN DER VERFASSUNGSENTWICKLUNG NACH NIZZA

Jos Chabert,  
Präsident des Ausschusses der Regionen

Sehr geehrte Damen und Herren,

in einer Woche wird der Europäische Rat von Laeken über das Mandat und die Zusammensetzung eines Konvents beschließen, um die nächste Regierungskonferenz vorzubereiten, die zu grundlegenden Umbauten in der Architektur der Europäischen Union führen soll.

Ich freue mich deshalb, dass der rheinland-pfälzische Landtag, die Europäische Rechtsakademie, die Gesellschaft für Rechtspolitik und das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier zu dieser Tagung "Verfassungsentwicklung in Europa nach Nizza" geladen haben. Vielleicht können wir von hier aus Anregungen und wertvolle Denkanstöße für die weitere Verfassungsentwicklung in Europa geben.

### **I. Die Akzeptanz der Europäischen Union**

Wir müssen die Attraktivität und die Überzeugungskraft der Europäischen Union spürbar erhöhen. Nach neueren Meinungsumfragen sind etwa gerade einmal 48% der Deutschen der Ansicht, die Mitgliedschaft in der EU sei eine gute Sache. Aber nur 39% nehmen an, Deutschland würde von der EU profitieren. Nach der Shell-Studie 2000 interessiert Europa die meisten Jugendlichen überhaupt nicht.

Dieses Phänomen ist nicht auf Deutschland beschränkt. In anderen traditionell europafreundlichen Ländern - wie z. B. Irland - versagte die Bevölkerung dem Vertrag von Nizza vor wenigen Monaten in einem Referendum ihre Zustimmung.

Dies zeigt, wie sehr "Brüssel" unter einem massiven Vertrauensverlust leidet! Brüssel gilt als bürokratische Veranstaltung einer seelen- und gesichtslosen Eurokratie und bestenfalls als langweilig, schlimmstenfalls aber als gefährlich.

„Brüssel“ verbinden die wenigsten Bürger mit Gesichtern. Dabei unterscheiden die Bürger nicht einmal mehr zwischen den einzelnen europäischen Institutionen. Wie sollten sie auch! Die Presse überschreibt Meldungen von den Europäischen Institutionen meist mit „Brüssel“. Das erweckt den Eindruck, „Brüssel“ würde den Bürgern Entscheidungen gleichsam überstülpen, ohne dass diese eine Möglichkeit haben, diese Entscheidungen auf demokratischem Wege zu beeinflussen oder zu kontrollieren.

Die Skepsis macht deutlich, dass uns Europa nicht in den Schoß fällt, obwohl die EU seit mehr als 50 Jahren den Frieden kennt und das reale Einkommen ihrer Bürger mehr als verfünffacht wurde.

Europa muss in jeder Generation neu begründet werden. Jede Generation muss aufs Neue die Entscheidung für Frieden, Zusammenarbeit, Völkerverständigung und Freundschaft unter den Menschen verschiedener Nationen und Regionen treffen. Europa darf sich nicht bequem zurücklehnen und zufrieden auf seine Erfolge zurückblicken.

Es ist nicht der europäische Gedanke selbst, der in der Krise steckt, sondern die Art und Weise, wie die europäische Integration bisher verwirklicht wurde. Hier müssen wir zu deutlichen und sichtbaren Verbesserungen kommen, damit die Bürger die europäische Politik besser verstehen und befürworten können. Wichtig ist es deswegen, das Zusammenspiel der Institutionen zu verbessern und die Kompetenzen klar zu stellen.

## **II. Die Transformation der Nationalstaaten**

Die Europäische Union - wie wir sie heute haben - geht vom Nationalstaat aus, eigentlich einem Relikt des 19. Jahrhunderts. Im Nationalstaat nach französischem Vorbild hat das liberale Bürgertum des 19. Jahrhunderts gerade auch in Deutschland die Erfüllung eines Traumes gesehen: ein befriedetes Gemeinwesen, ein einheitlicher Markt, Leben und Arbeiten unter Achtung von Person und Leistung, in den Bahnen des Rechts und unter dem Schutzschirm eines vernünftigen Staates, grundsätzlich offen für die Mitgestaltung durch seine Bürger.

Im nachfolgende 20. Jahrhundert wurde aus diesem Traum durch falsch verstandenen Nationalismus und Patriotismus ein Albtraum: Zwei fürchterliche und grausame Weltkriege haben Europa in Schutt und Asche gelegt.

1945 begann eine neue Weltordnung. Dennoch, an der Unentbehrlichkeit des Nationalstaats bestand und besteht auch nach den verheerenden Kriegen in Europa nach wie vor kein Zweifel.

Mit den Vereinten Nationen, mit den Europäischen Gemeinschaften und den regionalen Sicherheitssystemen wie der NATO begann allerdings eine neue Epoche der Zusammenarbeit der Nationen. Die Nationalstaaten wurden weiter entwickelt, geöffnet, mediatisiert, so stark eingebunden in eine immer dichter werdende Kooperation, dass sie heute die Schaltstellen in einem dichter werdenden Geflecht politischer Gemeinschaften darstellen. Souveräne Staaten binden sich freiwillig rechtlich, wie dies die Bürger im Verhältnis zu ihrem Staat auf einer anderen Ebene tun.

Das, was dabei neu entstanden ist, ist nicht einfach zu verstehen. Es zirkulieren verschiedene Begriffe, die alle nur unzureichend das zu beschreiben vermögen, was tatsächlich vorgeht: Integration, Sicherheitspartnerschaft, Globalisierung. Doch die neue Vernetzung ganz verschiedener Ebenen politischer Gemeinschaften, ihre immer stärker verstetigte Zusammenarbeit, die Verselbstständigung übernationaler Organisationen lässt ein diffuses Bild entstehen, das ohne scharfe Grenzen, aber auch ohne klare Verantwortungslinien auszukommen scheint.

Die souveränen Staaten sind nicht verschwunden, sie existieren fort, aber sie sind nicht mehr das, was sie waren, während das Neue, das Übernationale sie nicht ersetzen, nicht an ihre Stelle treten kann.

Dies wurde in der Zeit nach dem 11. September besonders deutlich. Ansprechpartner der Amerikaner waren zunächst die Staats- und Regierungschefs der großen europäischen Staaten. Ihnen wurde eher zugetraut, entschlossen zu handeln, als der Europäischen Union.

### **III. Europa der Nationen - Europa der Regionen**

Das "Europa der Nationen" stand zweifelsfrei in den vergangenen 40 Jahren im Mittelpunkt der europäischen Entwicklung.

Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre haben sich neben den Nationen immer mehr die Regionen, allen voran die konstitutionellen Regionen, also die Regionen mit gesetzlichen Befugnissen verstärkt zu Wort gemeldet. Neben das Schlagwort "Europa der Nationen", welches die ersten 40 Jahre der europäischen Einigung prägte, rückte das Schlagwort "Europa der Regionen".

Dies war nicht immer so: Bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften in den 50er Jahren wurden die Regionen in den Verträgen kaum berücksichtigt. In der Präambel des damaligen EWG-Vertrages wurde lediglich als Ziel für die Gemeinschaft festgeschrieben, den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand nicht so begünstigter Gebiete zu verringern. Regionen wurden als "Objekte", nicht als handelnde "Subjekte" der europäischen Politik verstanden.

Dies ist heute anders! Neben einer zunehmenden Europäisierung der Politik, einer schrittweisen Erweiterung der EU, beobachten wir in den letzten zehn bis 20 Jahren zunehmend eine Stärkung des regionalen Elements. Nicht nur in den traditionell stark föderal organisierten Mitgliedstaaten, wie Deutschland, Belgien oder Österreich, sondern gerade in den traditionell nicht föderalistischen Staaten, haben die Regionen an politischem Einfluss hinzugewonnen. Man denke an die direkt gewählten Regionalpräsidenten Italiens, an die starke Stellung der spanischen Regionen sowie an die neu geschaffenen Parlamente in Schottland und Wales, an die Diskussion um die Dezentralisierung in Frankreich und - wenn wir den Blick nach Mittel- und Osteuropa richten - an die Neugliederung Polens in handlungsfähige Woiwodschaften.

Zwar mag der politische Einfluss vieler Regionen noch gering sein - hinter diesen Entwicklungen steht aber eine zunehmende Rückbesinnung auf die eigene regionale Kultur, auf regionale Sprachfärbungen -, ein Besinnen auf das Einzelne, Besondere, Abweichende und Einmalige der eigenen Regionen.

Meine Damen und Herren,

an einem Europa, das zu seinen Regionen steht und sie als aktive Teile des gesamten politischen Gefüges begreift, führt kein Weg vorbei:

Europäisierung und Globalisierung finden bei dem Einzelnen nur dann Akzeptanz, wenn ihm aus der eigenverantwortlich gestalteten Heimat in der Region in nationalem Rahmen Identität erwächst.

Europa braucht die Regionen für die innere Stabilität in der Gesellschaft. In den Regionen sind Wertvorstellungen lebendig und wird Solidarität praktiziert.

Europa braucht die Regionen für den bürgernahen Verwaltungsvollzug. In vielen Mitgliedstaaten sind die Regionen für die ver-

waltungsmäßige Umsetzung von Entscheidungen zuständig. Bis zu 70% der europäischen Maßnahmen werden von diesen Regionen umgesetzt, z. B. in Sachen Umwelt.

Verantwortlichkeit und Kontrolle sind am besten in überschaubaren Räumen zu verwirklichen. Fehler in der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht können so am besten vermieden werden. Dies trägt wiederum zu Effizienz und Akzeptanz politischer Ordnung bei. Länder und Regionen sind somit wichtige Mediatoren für europäische Fragen.

Meine Damen und Herren,

bei der Weiterentwicklung des europäischen Modells müssen die Regionen deshalb eine maßgebliche Rolle spielen. Eine politische Europäische Union soll von unten aufgebaut werden, also ein "bottom up" anstatt von oben nach unten, "top down", wie es früher war.

Ein Europa mit den Regionen bedeutet nicht Bremse, sondern gerade Motor der Europäischen Integration zu sein. Denn Europa und seine Regionen sind die neuen Anker, die neuen politischen Kristallisationskerne für Identität und Loyalität. Identität mit der eigenen Region, Loyalität gegenüber Europa.

#### **IV. Die Bedeutung des Ausschusses der Regionen**

Am 21. November 2001 hat die "Neue Züricher Zeitung" in einem Artikel mit dem Titel "Europas Regionen im Clinch mit der EU" den Ausschuss der Regionen als zwar derzeit noch schwache EU-Einrichtung bezeichnet - aber als Institution, die erst jetzt richtig in die Startlöcher tritt und die wegen ihres Störfeuers nicht sonderlich geschätzt würde. Dies zeigt, wie sehr der Ausschuss der Regionen in Brüssel entgegen vieler Unkenrufe tatsächlich wahrgenommen wird!

In der Tat, die Stellung des Ausschusses der Regionen im Institutionengefüge der Europäischen Union ist formalrechtlich nicht sehr stark. Die anderen Europäischen Institutionen sind sich aber durchaus bewusst, dass dem Ausschuss der Regionen Länder wie etwa Nordrhein-Westfalen, Flandern, Bayern, Baden-Württemberg, Katalonien oder die Lombardei angehören und dass sich deren Präsidenten für die Interessen der Regionen in Europa auch persönlich ins Zeug legen.

## V. Der Ausschuss der Regionen im Konvent

Als Präsident des Ausschusses der Regionen freue ich mich über diese starke Unterstützung! Denn für die Regionen geht es derzeit um sehr viel, es geht um ihre Rolle im zukünftigen Europa und es geht um die Gestalt dieses zukünftigen Europas der Bürger.

Die Teilnahme der Regionen am Konvent, vertreten durch den AdR, ist zunächst wichtigstes Ziel! Denn wer sollte sich dort sonst für die Interessen der Regionen einsetzen? Die Resolution des AdR zum Gipfel von Laeken, vorbereitet durch den bayrischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber, fordert mindestens zwei Vollmitglieder für den AdR.

Auch wenn wir Erfolg bei unseren Forderungen haben sollten frage ich mich, ob dies der tatsächlichen Bedeutung der Regionen allerdings gerecht wird. Angesichts einer wohl ungleich stärkeren Präsenz nationaler Abgeordneter ist dies eher zu bezweifeln. Ich plädiere also für sechs Vertreter des AdR im Konvent, davon zwei aus den konstitutionellen Regionen.

## VI. Die Aufgaben des Konvents

Beim Konvent geht es einmal um ein praktikables Modell der Kompetenzzuweisung, das Rechtssicherheit schafft und das vor allem eine bessere Balance zwischen den drei politischen Ebenen, der Europäischen Union, dem Mitgliedstaat und der Region schafft - eine Balance, die an den Bedürfnissen unserer Bürger orientiert ist, die den Regionen Luft zum Atmen lässt. Dabei soll auch die Ebene der Städte und Kommunen nicht vergessen werden. Dieses Thema haben sich nicht zuletzt die deutschen Ministerpräsidenten über alle Parteigrenzen hinweg auf die Fahnen geschrieben.

Was die zukünftigen Kompetenzen der Europäischen Union betrifft, halte ich eine **dreistufige Kompetenzstaffelung** nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung mit abnehmender Regelungstiefe, die in einem Kompetenzkatalog exakt geregelt wird, für sehr diskussionswürdig. Ich könnte mir einer Kompetenzordnung mit ausschließlichen Kompetenzen, Grundkompetenzen und Ergänzungskompetenzen vorstellen.

Klare Leitlinien müssen das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip sein! Der dynamische Entscheidungsprozess in der erweiterten EU darf aber auf keinen Fall abgebremst werden.

## VII. Die Rechtsetzung in der EU

Eng verknüpft mit einer Neuordnung der Kompetenzen muss das zukünftige Zusammenspiel der Institutionen im Rechtsetzungsprozess der Europäischen Union sein. Es geht um die Frage, welche Institutionen in welchen Politikbereichen wie weit eingebunden werden sollen - es geht auch um die Frage der rechtlichen Stellung und der institutionellen Weiterentwicklung des AdR.

Das politische Gewicht des AdR muss im Interesse von mehr Subsidiarität erhöht werden. In seiner gegenwärtigen Ausgestaltung entspricht der Ausschuss der Regionen nicht den Erwartungen, welche die deutschen Länder hatten, als sie ihn bei den Verhandlungen über den Maastrichter Vertrag gemeinsam mit den belgischen Regionen durchgesetzt haben.

Es geht um ein politisches Organ der Regionen, das selbstbewusst für mehr Bürgernähe und Subsidiarität kämpft und sich dafür einsetzt, dass die politischen Handlungs- und Gestaltungsspielräume der Regionen gesichert und erweitert werden.

## VIII. Die zukünftige Rolle des AdR

Wie kann dies geschehen?

Lassen Sie mich damit zum wesentlichen kommen. Welche Vorstellungen hat der Ausschuss der Regionen für sich für die zukünftige Verfassungsentwicklung.

*Erstens:*

Der Ausschuss der Regionen kann zu Rechtsetzungsvorhaben Stellung nehmen. Aber selbst in den Fällen, in denen der EG-Vertrag die Anhörung des Ausschusses der Regionen obligatorisch vorschreibt, hat dies einen gewaltigen Haken! Die Hauptgesetzgeber müssen den AdR zwar um Stellungnahme bitten, seine Stellungnahme muss im Gesetzgebungsverfahren jedoch nicht zwingend abgewartet werden. Zwar kann der Rat zur Stellungnahme eine Frist von einem Monat setzen, angesichts von jährlich nur fünf Sitzungen können Sie aber selbst erahnen, wie unbefriedigend diese derzeitige Regelung ist, um qualitativ hochwertige, demokratisch beschlossene Stellungnahmen vorlegen zu können.

Zwingend notwendig ist deshalb, dass dem AdR im Gesetzgebungsverfahren eine Frist von drei oder vier Monaten eingeräumt wird, **bevor** Parlament und Rat abschließend beraten.

*Zweitens:*

Der AdR fordert darüber hinaus eine Begründungspflicht für Kommission, Rat und Parlament, wenn sie den Stellungnahmen des AdR nicht folgen. Gegebenenfalls soll der AdR in das Mitbestimmungsverfahren zwischen Rat und Parlament eingeschaltet werden.

*Drittens:*

Die Legislaturperiode des Ausschuss der Regionen muss an den politischen Rhythmus der Europäischen Union angepasst werden. Zur Zeit hat der Ausschuss eine Legislaturperiode von 4 Jahren, Parlament und Kommission dagegen von 5 Jahren. Eine Anpassung der Legislaturperiode des AdR an die Perioden von Parlament und Rat wäre nicht nur dem Arbeitsfluss und der politische Zusammenarbeit dienlich, es würde auch das Auftreten des AdR als politisches Organ in der Öffentlichkeit schärfen.

*Viertens:*

Der AdR sollte endlich die Stellung eines Organs der Europäischen Union mit Klagerecht vor dem EuGH erhalten. Dies sowohl im Falle der Verletzung der eigenen Rechte als auch bei Verletzung des Subsidiaritätsprinzips. Dies ist vor allem wichtig, wenn der AdR seine Rolle als Wächter des Subsidiaritätsprinzips ernst nehmen will.

*Fünftens:*

Wichtig und unverzichtbar ist es für den AdR, auf jeden Fall über seine rein beratende Tätigkeit hinauszuwachsen und direkt am Entscheidungsverfahren der EU mitzuwirken. Dies ist uns schon einigermaßen gelungen durch das Protokoll mit der EU-Kommission vom 20. September 2001, das uns die Möglichkeit gibt, im Vorfeld der Vorschläge der Kommission unsere Gedanken in allen Bereichen, welche die Regionen und Kommunen anbelangen, zu formulieren.

Sehr geehrte Damen und Herren,

diese zentralen Forderungen möchte ich hier zur Diskussion stellen. In Brüssel und den Regionen wird darüber hinaus auch über eine viel weiter gehende Option gesprochen: Eine zweite Kammer der Regionen im Rat, die gemeinsam mit dem Parlament über diejenigen Projekte entscheidet, die in die Kompetenzen der Regionen eingreift.

Solche Vorschläge ehren. Tatsächlich halte ich sie aber zum jetzigen Zeitpunkt für verfrüht und wohl kaum mehrheitsfähig.

Meine Damen und Herren,

ich hoffe, dass der anstehende Konvent der Verfassungsentwicklung in Europa einen Schub verleiht und uns einem "Europa der Nationen und Regionen", einem Europa, das alle Ebenen angemessen am Gesetzgebungsprozess beteiligt, einem bürgernäheren, demokratischeren Europa näher bringt.

## DIE REGIONEN IN EINEM WACHSENDEN EUROPA

Staatssekretär Dr. Karl-Heinz Klär,  
Bevollmächtigter des Landes Rheinland-Pfalz  
beim Bund und für Europa

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

ich darf mich herzlich bei den Veranstaltern bedanken, dass sie mich hierher eingeladen haben. Nach Trier komme ich gerne und - anders als ich am gestrigen Abend noch sagte - in Trier ist das Wetter natürlich nicht immer schlecht. Wie wir heute sehen, haben wir einen wunderbaren Tag.

### **Die Europäische Union als Aufgabe**

Trier ist kein schlechter Ort - wenn ich das als rheinland-pfälzischer Staatssekretär mit Blick auf eine solche Veranstaltung sagen darf: Nicht nur, dass wir nahe an Luxemburg liegen, vielmehr zeigen auch eigene europäische Aktivitäten, zum Teil institutionalisiert an der Universität zum Teil außerhalb der Universität wie z.B. die Europäische Rechtsakademie, dass Rheinland-Pfalz an diesem Standort Trier ein Interesse kenntlich macht, ein Interesse an der Entwicklung der Europäischen Union. Ich glaube, das kann man von den Verantwortlichen in diesem Land seit Anbeginn an sagen. In Rheinland-Pfalz hat man noch besser verstanden als anderswo, dass Europa, die Europäische Union, die europäische Einigung – dass das die große Aufgabe nach dem Zweiten Weltkrieg für uns ist. Wir haben hier geographisch immer am Rande gelegen und hatten in der hohen Zeit des Nationalstaats und der nationalistischen Verblendung alle Nachteile dieser Randlage auszukosten. Wer sich aber die Entwicklung der letzten 50 Jahre vor Augen führt, der begreift, wie sehr sich das geändert hat. Die Grenze ist zwar noch nicht verbindend geworden - da übertreiben wir gerne, denn sie ist ja immer noch in gewissem Umfang trennend -, aber sie ist jedenfalls durchlässig geworden und die Kooperation über die Grenze hinweg hat so sehr zugenommen, dass die Grenzlage nicht länger ein Beleg für Rückständigkeit ist.

## **Die Regionen in einem wachsenden Europa**

Sie haben mich eingeladen, zu dem Thema „Die Regionen in einem wachsenden Europa“ zu sprechen. Da ich mit Jos Chabert schon öfter solche Veranstaltungen machte, können Sie davon ausgehen, dass ich jetzt nicht wiederholen werde, was er sagte und was ich ähnlich sehe, sondern einige zusätzliche Aspekte beizutragen versuche. Dabei rede ich jetzt nicht als Jurist und ich rede nicht als jemand, der die Feinheiten, die institutionellen Feinheiten des Prozesses sich vor Augen hält, sondern ich will politisch zu Ihnen reden. Auf der anderen Seite kann ich nicht ganz leugnen, dass ich mal aus der Wissenschaft gekommen bin. Also hat mein Vortrag auch einen analytischen Teil und ich versuche, die Erkenntnisse, von denen ich glaube, dass es welche sind, auf den Punkt zu bringen, so dass wir vielleicht anschließend diskutieren können.

## **Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung?**

Ich möchte also einen gedanklichen Spaziergang unternehmen und die Orte kenntlich machen, zu denen ich dabei gelange: die Europäische Union unterwegs, auf dem Weg nach Nizza und auf dem Weg zu einer Verfassung. Freilich, noch ist keineswegs ausgemacht, dass der so genannte Post-Nizza-Prozess über den Konvent und eine Regierungskonferenz am Ende zu etwas führt, was ein Vertrag über eine Verfassung der Europäischen Union genannt werden könnte. Diese Vorstellung, die hatten vor Nizza nur einige. Diese Vorstellung ist in Nizza nicht dementiert worden und wenn Sie sich die Erklärung des Gipfels von Nizza anschauen, in der die Gegenstände benannt werden, die jetzt auf dem Konvent und danach in einer Regierungskonferenz zu behandeln sein werden, dann sehen Sie, dass man daraus durchaus so etwas wie eine Verfassung machen kann. Aber man muss es nicht machen und die Widerstände, die es nach wie vor in der Europäischen Union gegen eine regelrechte Verfassungsentwicklung gibt, diese Widerstände sind beachtlich.

Ich hatte für die deutschen Länder das Vergnügen, sowohl in der Regierungskonferenz zugegen zu sein, die nach Amsterdam führte, als auch später in derjenigen, die nach Nizza führte. Ich war Repräsentant der Länder in der deutschen Delegation und kenne insofern einigermaßen aus eigener Anschauung die Positionen, die vor Nizza von den nationalen Delegationen geäußert wurden. Ich sage Ihnen: Man kann keineswegs sicher sein, dass der Prozess zu einer Verfassung führt.

Auf deutscher Seite war die Vorstellung, dass am Ende eine Verfassung stehen solle, auch nicht von Anfang an die Vorstellung sämtlicher Länder. Jos Chabert hat gesagt, dass die deutschen Ministerpräsidenten über alle Parteigrenzen hinweg gern einig sind. In dieser Frage waren sie es anfangs nicht, sind es aber jetzt. Ursprünglich wollte z.B. die Regierung des Freistaats Bayern eine Kompetenzabgrenzung, ohne damit die Schaffung einer Verfassung zu verbinden. Der dortige Ministerpräsident, der durchaus für Argumente zugänglich ist, hat aber eingesehen, dass Kompetenzfragen Verfassungsfragen sind. Was sonst? Was ist in einer Verfassung sonst zu regeln als die Kompetenzen, im europäischen Fall eben nicht nur die horizontale Kompetenz- und Machtverteilung, sondern auch die vertikale? Man wird also sehen müssen, ob wir auf diesem Konvent und danach in der Regierungskonferenz tatsächlich zu einer europäischen Verfassung kommen werden.

### **Von der Notwendigkeit einer Verfassung**

Ich bin allerdings der Meinung, dass man dazu kommen sollte - und dies nicht nur, weil die deutschen Länder es so beschlossen haben; es ist auch meine Überzeugung. Der Kern der Sache ist der: In dem Maße, in dem die Europäische Union in das alltägliche Leben der Menschen so stark eingreift, wie es mittlerweile nach Maastricht der Fall ist - bis in die Geldbörse sind wir demnächst alle Unionsbürger - in dem Maße wie Europa das Alltagsleben so sehr bestimmt, in dem Maße kann man bei der bisherigen Form der politischen Zusammenarbeit nicht bleiben. Wenn es denn so weit ist, dass die Europäische Union den Alltag bestimmt, dann muss die Europäische Union auch erstens offen sein für den üblichen Streit, den politischen Streit, die politische Auseinandersetzung, die den Alltag prägt. Dann ist das nicht mehr eine Sphäre, in der Mandarine im Sinne Jean Monnets sich verständigen und den Völkern zeigen, wo es hingehen soll, sondern dann wird darüber gestritten werden müssen. Dafür brauchen wir dann zweitens ein Grundgesetz, in dessen Rahmen wir das tun. Das ist meine feste Überzeugung.

Die andere Überzeugung ist eher akzidentell: Wenn wir jetzt die Erweiterung kriegen, vor der wir stehen - und das wird ja eine Erweiterung um vier, fünf, sechs, sieben, ja mehr Beitrittskandidaten sein - dann ist es umso wichtiger, eine Verfassung zu haben, da sonst die Erweiterung durchaus die Gefahr mit sich

bringt, dass die EU sich verläuft. Genau daher rührt ja der Sinn der Parole "Vertiefung und Erweiterung" oder "Erweiterung und Vertiefung", die hat ja einen guten Sinn.

Es ist sogar mehr als eine Parole, es ist ein Programm, das sagt: Die Erweiterung ist in der Tat notwendig, wir sind dazu moralisch verpflichtet, aber auch aus guten eigenen, aus egoistischen Gründen. Auf der anderen Seite müssen wir diese Erweiterung aber, die vieles auf die Probe stellt, durch eine Vertiefung begleiten. Der erste Schritt der Vertiefung war die europäische Wirtschafts- und Währungsunion und der zweite Schritt sollte meines Erachtens das Verfassungsdach darüber sein.

Wie ich schon sagte, war der Europäische Rat in Nizza eher vorsichtig mit dem, was er der künftigen Regierungskonferenz auf den Weg gegeben hat. Sie kennen die Aufträge: die Abgrenzung der Zuständigkeiten genauer zu fassen, also gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zu handeln; den Status der Charta der Grundrechte festzulegen; die Verträge zu vereinfachen und die Rolle der nationalen Parlamente zu umschreiben. Es sind dies allesamt Elemente, die wir, wenn wir eine Verfassung und einen Verfassungsvertrag haben möchten, berücksichtigen müssen. Aber nochmals: Es kommt nicht notwendigerweise eine Verfassung dabei heraus.

### **Der Weg zum Konvent**

Nun haben sich nach langem Hin und Her und nach schwierigen Auseinandersetzungen die Staats- und Regierungschefs im Vorfeld von Laeken darauf verständigt, dass man einen Konvent haben wird. Das war lange ein Streitpunkt. Es gab einige Mitgliedstaaten, die auf gar keinen Fall einen Konvent haben wollten, weil sie den Konvent, der unter dem Vorsitz von Roman Herzog die Grundrechtscharta erarbeitet hat, vor Augen hatten und ihnen klar war, dass ein weiterer Konvent dieser Art auch ein Ergebnis zeitigen würde, an dem man nicht vorüber gehen können würde. Also war der erste Versuch derjenigen, die retardierend wirken, einen Konvent lieber zu verhindern.

Nun ist es allerdings so, dass Sie mit einer Regierungskonferenz keine Verfassung zu Stande bringen können. Sie kennen vielleicht den Scherz aus dem Amerikanischen: Was passiert, wenn ein Komitee versucht, ein Pferd zu konstruieren? Dann kommt ein Esel heraus, vielleicht auch ein Kamel - jedenfalls kein Pferd.

Mit einer Regierungskonferenz eine Verfassung erarbeiten zu wollen, das ist eine absurde Vorstellung. Infolgedessen brauchte man, wenn es zu einer Verfassung kommen sollte, einen Konvent. Dieser Schritt ist getan. Also kann man schon etwas zuversichtlicher sein, welches das Ergebnis des Prozesses sein wird.

Eine zweite Frage wird jetzt zu klären sein: Wer wird Vorsitzender des Konvents? Also mit Roman Herzog hatten wir bei dem Konvent für die Grundrechtecharta einen allgemein anerkannten, tatkräftigen, auch klugen Vorsitzenden. In Europa ist Tatkraft zwar wichtig, aber Klugheit ist es mindestens ebenso.

Zur ersten Vorstellung des europäischen Parlamentes, der Konvent wähle seinen Vorsitzenden selbst, haben die Staats- und Regierungschefs gesagt: Nein, so machen wir es nicht, das ist eine Sache des Europäischen Rates. An der Wahl des Europäischen Rates wird man ablesen können, wie stark die retardierenden Kräfte in diesem Prozess weiterhin sind.

Sie werden es vielleicht gehört haben, es gibt durchaus beachtliche Kräfte im Parlament, und zwar parteiübergreifend, die sich vorstellen können, dass Jacques Delors Präsident des Konventes wird. Damit wäre ziemlich klar vorgegeben, dass wir am Ende des Prozesses einen beachtlichen Schritt nach vorne erwarten dürfen.

Der Konvent wird jedenfalls die politische Klasse, die in Brüssel angesiedelt ist, widerspiegeln, denn er wird besetzt durch Mitglieder des Europäischen Parlamentes und die Kommission ist ebenfalls vertreten.

Wie ist es mit der nationalen Ebene? Auch deren Repräsentanz ist beachtlich: Es werden die mitgliedsstaatlichen Regierungen und die nationalen Parlamente vertreten sein.

Wie ist es aber mit der regionalen Ebene? Soweit ich das sehe, werden wir als Ausschuss der Regionen zwei Mitglieder mit dem Status von Beobachtern entsenden können. In den Mitgliedsstaaten, in denen die regionale Ebene einen beachtlichen Einfluss auf die nationale Politik hat - so wie in Deutschland, wo ja die regionale Exekutive die zweite Kammer bildet - wird es so sein, dass die regionalen Exekutiven über die zweite Kammer ebenfalls im Konvent vertreten sein werden, und so vermittelt auch die regionale Legislative. Sie sehen also, unter dem Aspekt der Repräsentanz der politischen Klassen im Konvent betrachtet, ist die regionale Ebene doch nur sehr schwach vertreten.

## **Die Bedeutung der Regionen in einer europäischen Verfassung**

Ich behaupte, dass diese geringe Beteiligung der regionalen - exekutiven wie legislativen - politischen Klassen im Konvent der geringen Bedeutung entspricht, welche die Regionen im europäischen Verfassungswerk spielen werden. Und warum ist das so? Jos Chabert hat zu Recht angemerkt, dass trotz des Aufstiegs der Regionen in den letzten zehn oder vielleicht auch 15 Jahren die EU nach wie vor Sache der Mitgliedsstaaten ist. Und ich habe die politischen Klassen angesprochen, um darauf hinzuweisen, dass dies nicht eine abstrakte Verfassungsangelegenheit ist, sondern dass es hier um Macht und Einfluss, um Macht und Einfluss der politischen Klassen auf nationaler Ebene geht.

Insbesondere die nationalen Exekutiven haben wenig Interesse daran, dass die regionalen politischen Klassen eine Rolle im europäischen Prozess spielen, die ihnen eigentlich auf Grund der Bedeutung, die sie für das Alltagsleben der Leute haben, zukommt. Ein solches Interesse besteht auf nationaler Ebene nicht und die Brüsseler wiederum wissen ganz genau, wer ihren Kuchen bäckt. Der Brüsseler Kuchen wird nicht regional gebacken, der wird im Rat gebacken und d.h., es ist die nationale Ebene, die Ebene der Mitgliedsstaaten, die den Ausschlag gibt. Deswegen neigen auch die Brüsseler eher dazu, ihre Ansprechpartner auf der mitgliedstaatlichen Ebene in den Kapitalen zu suchen, also auf der nationalen und nicht auf der regionalen Ebene.

Wir haben in Europa ein Dreieck: Es gibt die Brüsseler Kommandohöhe, es gibt die nationale Kommandohöhe, es gibt die regionale Kommandohöhe und zwischen denen findet ein Machtkampf statt. Verstehen Sie das jetzt nicht als Hauen und Stechen, Machtkampf nenne ich den Kampf um Einfluss auf die künftige Gestaltung eben nicht nur der europäischen Politik, sondern der Politik überhaupt, die für das Leben der Bürger von Bedeutung ist.

## **Die Verschiedenheit der Regionen ...**

Die Regionen, von denen ich spreche, wenn ich von diesem Dreieck europäischer, nationaler und regionaler Kommandohöhen spreche, diese Regionen in Europa sind ja "ein gar verschiedenes Ding". Befragen Sie Ihr Alltagsverständnis in Ihrer, in unserer Sprache, was erachten wir als eine Region? In der europäischen Terminologie der Einteilung der Fördergebiete

z.B. ist Rheinland-Pfalz eine Region. Aber wer in Rheinland-Pfalz selbst, wer in Deutschland empfindet Rheinland-Pfalz als eine Region? Wir sind ein Land. Unsere Wahrnehmung ist durch die institutionelle Qualität des Landes bestimmt. Region, das ist etwas anderes. Der Hunsrück ist eine Region und die Eifel ist eine Region, der Westerwald ist eine Region und die Pfalz ist eigentlich auch eine - aber doch noch viel mehr, wie wir alle wissen - die Pfalz ist eine historische Region, ein historisches Land.

Jetzt gehen Sie weiter durch die EU: Wenn wir nach Belgien gehen, dann haben wir Flamen und Wallonen und natürlich die Hauptstadt Brüssel. Dies sind Regionen, es sind auch Identitäten. Was aber haben wir für Regionen in den Niederlanden? Wenn man mit den Holländern spricht, dann gibt es Holland und Randstaaten. In den Niederlanden gibt es Provinzen, und wer regiert diese Provinzen? Das sind Gouverneure der Königin, also ungewählte Leute.

Auf der anderen Seite finden sich Regionen, in denen gewählte Repräsentanten den Bürgern auch Rede und Antwort stehen müssen. Und da gibt es solche gewählte Repräsentanten, die tatsächlich was im Kreuz haben, indem sie Gesetzgebungsbefugnisse haben und Budgetrecht oder Steuern erheben können, während es wiederum andere gibt, die das nicht können.

Dann haben wir in Europa die Fälle, wo es eigentlich noch gar keine richtigen Regionen gibt, sondern nur Adressaten der EU-Regionalpolitik. Die EU ist im Gegensatz zu dem, was manche deutsche Ministerpräsidenten sagen, durch die Regionalpolitik ein großer Motor der Regionalisierung Europas, da man für die Aufstellung und für die Ausführung der Programme regionale Ansprechpartner braucht.

Also, wir sehen Länder, wo es überhaupt keine richtigen Regionen gibt, die zu klein sind, als dass sie auch noch starke Regionen haben könnten und deren Tradition dies auch nicht entspricht; meistens verbindet sich beides. Nehmen Sie Portugal: In Portugal gibt es keine Regionen, darauf haben die portugiesischen Könige schon sehr früh hingewirkt. Es gibt zwar unterschiedliche Landesteile, aber keine richtigen Regionen. Nehmen Sie Finnland, nehmen Sie Dänemark, nehmen Sie Schweden oder nehmen Sie Griechenland, dort haben Sie keine Regionen in unserem Sinn.

Bei den Beitrittskandidaten zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. Die Regionen in Polen sind eher Verwaltungsgebiete, aber immerhin auch mit gewählten Repräsentanten. Andere Beitrittsländer haben dagegen keine gewachsenen Regionen. Dafür findet man dort, wie auch in den alten Mitgliedstaaten, lokale Gebietskörperschaften, die beachtliche Rechte haben, teilweise mehr Rechte als anderen Orts die Regionen.

Nehmen Sie z.B. die dänischen Kommunen: Diese können nicht nur Steuern erheben, sie bestimmen auch die Sozialleistungen und die Schulen. Nehmen Sie diesen Blick auf Europa und Sie stellen fest, dass es alles gibt, was Sie sich vorstellen können. Es gibt alles, bedeutungslose und bedeutungsreiche Regionen, mehr oder weniger bedeutungsreiche kommunale Gebietskörperschaften - und es geht quer durcheinander.

### **... und ihre Konsequenz**

Weil das so ist, ist es erstens unmöglich, auf der europäischen Ebene etwas anderes zu haben als den Ausschuss der Regionen in seiner gegenwärtigen Gestalt. Denn Sie können auf der europäischen Ebene in der Struktur nur abbilden, was es wirklich gibt, und zwar überall in Europa. Wenn Sie die subnationale Ebene - wie wir manchmal sagen weil wir kein besseres Wort haben - wenn Sie die subnationale Ebene, die es in den Mitgliedsstaaten der EU gibt, in der EU durch eine Institution abbilden wollen, dann brauchen Sie notwendiger Weise eine Institution der regionalen und der lokalen Gebietskörperschaften. Mit einer Institution, die nur die regionalen Gebietskörperschaften abbilden würde, wie das manche gerne hätten, kämen Sie zu folgendem Ergebnis: Darin wären sieben, acht, neun der Mitgliedsstaaten überhaupt nicht vertreten. Wie sollte eine solche Institution durch das Europäische Parlament und den Europäischen Rat beschlossen werden? Wer sollte dafür den Arm heben? Nicht mal der belgische Ministerpräsident. Vom deutschen Bundeskanzler ganz zu schweigen. Der war zwar mal Ministerpräsident von Niedersachsen, jetzt aber ist er Bundeskanzler, und das merkt man. Also Sie können in Europa die subnationale Ebene nicht anders abbilden als in diesem Ausschuss der Regionen, den wir haben. Den kann man dann sicherlich viel besser machen, als er heute ist. Das hat Jos Chabert vorhin ja ausgeführt und darin stimmen wir überein. Aber etwas anderes kriegen wir nicht hin.

## **Die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis**

Jetzt ist trotzdem wahr, dass die Regionen vor allem in den größeren Mitgliedsstaaten, die Gesetzgebungsbefugnisse, Budgetrechte und gewählte Repräsentanten haben, zu Recht den Eindruck gewinnen, dass sie in Europa nicht genügend zur Geltung kommen.

Wenn Regionen gewählte Repräsentanten haben, dann müssen sich diese gewählten Repräsentanten auch legitimieren, und zwar nicht in irgend einem Verfassungsrecht, sondern alltäglich gegenüber den Bürgern. Und wenn diese gewählten Repräsentanten weniger und weniger Kompetenzen haben und in schwierigen Situationen nicht agieren können, weil sie in ihren Kompetenzen nicht zuletzt durch die europäische Entwicklung beschnitten sind, dann steht mehr auf dem Spiel als nur die persönliche Bedeutung des Ministerpräsidenten oder Ministers für dies und das; und weil das so ist, gibt es eine relativ starke Bewegung der Repräsentanten von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis, die fordern, auf der europäischen Ebene stärker wahrgenommen zu werden und mehr Einflussmöglichkeiten zu haben, als sie derzeit über den Ausschuss der Regionen besitzen und geltend machen können.

Neulich hat der wallonische Ministerpräsident van Cauwenberghe die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis nach Lüttich eingeladen. Anwesend waren die Belgier, die Österreicher, die Italiener - der italienische Prozess ist sehr weit gediehen in den letzten Jahren - die Spanier, die Deutschen, von den Portugiesen war der Präsident der autonomen Region Madeira da, nicht vergessen will ich den Präsident der Åland-Inseln - eine autonome Region im Rahmen der finnischen Republik. So wie sie alle da waren, waren sie im Grunde erbost darüber, dass sie in Europa so wenig zu melden haben. Denen erzählte ich das Gleiche, was ich Ihnen jetzt erzählt habe: Auf der europäischen Ebene werden wir keine Struktur bekommen, die allein unsere Regionen abbildet und uns einen Einfluss verschafft, der über den hinausgeht, den wir heute im AdR haben. Sie haben es grummelnd zur Kenntnis genommen.

## **Der nationale Ansatz**

Wo kann nun eine Bewegung zu Gunsten der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis in der EU hergestellt werden? Darauf gibt es eine relativ einfache Antwort: auf der nationalen Ebene.

Wenn ich vorhin gesagt habe, dass der europäische Verfassungsprozess die Regionen an der Seite liegen lassen wird, dann ist das das eine. Aber es ist ja diesseits des europäischen Verfassungsprozesses nach wie vor ein nationaler Verfassungsprozess in 15 Mitgliedsstaaten und demnächst in mehr vorstellbar. Den darf man jetzt nicht aus den Augen verlieren.

In dem Verfassungsprozess auf nationaler Ebene wäre dafür zu sorgen, dass Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen einen stärkeren Einfluss auf die nationale Formulierung der europäischen Politik gewinnen, auf den nationalen Beitrag zur europäischen Ebene.

Als Deutscher kann man das leicht sagen, denn wir haben das ja. Wir haben es im Gefolge von Maastricht und der Verhandlungen über Artikel 23 unseres Grundgesetzes, in dem die Beteiligungsrechte der Länder am europäischen Prozess festgelegt sind. Die deutsche Verfassung räumt in der Tat den deutschen Ländern - also in der europäischen Terminologie den deutschen Regionalregierungen, nicht den Legislativen - einen beachtlichen Einfluss auf die europäische Politik ein. Sie kennen das berühmte Beispiel: Wenn der Kulturministerrat tagt und es geht z.B. um Medienfragen, dann ist es ohne weiteres möglich, dass ein Landesminister oder Ministerpräsident die deutsche Delegation anführt, und wenn die Deutschen die EU-Präsidentschaft innehaben, dann kann sogar der Ministerratsvorsitzende ein Ländervertreter sein. Wir haben diese Beteiligungsrechte, die Belgier haben sie auch.

Dann haben die Deutschen noch etwas, was keiner sonst hat, nämlich eine zweite Kammer, zusammengesetzt aus den Landesregierungen, welche europäischen Verträgen zustimmen muss. Das heißt auf gut Deutsch: Wir haben ein Vetorecht. Dazu muss ich allerdings sagen, dass die Länder bislang von diesem Recht keinen Gebrauch gemacht haben und - bei allem was man gelegentlich von ihnen hören kann und was in der Zeitung steht - damit insgesamt doch immer verantwortungsvoll umgegangen sind. Da können Sie sicher sein, dass es auf Ländersseite genügend Leute gibt, die das Geschäft nicht nur von Ländersseite her betrachten, sondern es auch national verstehen und auch die europäische Szene hinreichend kennen.

Die deutschen Länder haben ihre Einflussmöglichkeiten durch den Glücksfall der Deutschen Einheit realisieren können. Andere haben kein Vetorecht in der zweiten Kammer. Die österreichi-

schen Bundesländer z.B. haben zwar Beteiligungsrechte an den Regierungskonferenzen, sie können auch in die Räte gehen, aber sie haben nicht die Möglichkeit, in einer zweiten Kammer „Nein“ zu sagen.

Jetzt kommen wir zum schwierigsten Fall - und das ist auch der Grund, warum die Bewegung der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis so an Fahrt gewonnen hat. Der schwierigste Fall ist Spanien. In Spanien bestehen autonome Regionen und diese autonomen Regionen haben wirklich was zu sagen und sind von Bedeutung für das Alltagsleben der Bürger in Andalusien, Galizien usw. Sie haben Bedeutung, sie haben auch Geld und Gesetzgebungsbefugnisse, nur haben sie mit Blick auf die europäische Politik der nationalen Regierung nichts zu sagen. Das war lange Zeit dadurch verdeckt, dass in den Regierungen Gonzalez der Katalane Jordi Pujol in Madrid für die Mehrheit gebraucht wurde und dadurch einen beachtlichen Einfluss eben auch auf die europäische Politik der spanischen Regierung ausübte. Jetzt hat aber Herr Aznar die Mehrheit für die Volkspartei ganz alleine und hält in punkto Europäischer Union die Präsidenten der großen Regionen wie Andalusien oder Katalonien - vom Baskenland ganz zu schweigen - verdammt kurz. Deren Streben nach mehr Einfluss auf europäischer Ebene ist aber eben auf europäischer Ebene nicht herzustellen! Er wäre nur herzustellen durch einen spanischen Verfassungsprozess, der den Regionen ein Sagen eröffnet für Europa.

Ewas Ähnliches übrigens werden wir wohl in Italien bekommen. Die italienischen Regionen haben in Kompetenzfragen sehr dazu gewonnen, so sehr, dass sie in Sorge sind, ob sie die Kompetenzen tatsächlich auch ausfüllen können, ob sie genügend Geld dafür haben, genügend Manpower. Sie haben richtig dazu gewonnen im italienischen Machtgefüge, aber mit Blick auf Europa ist in Italien Herr Berlusconi der Chef - und ich vermute, das will der auch nicht anders.

### **Plädoyer für eine Zweite Kammer**

Jenseits der Analytik lohnt es sich vielleicht, noch eine Idee zu diskutieren: Wenn es zu einem Verfassungsprozess kommt, wenn es ein Ergebnis geben wird, wenn es auch eine Erweiterung oder eine Readjustierung oder wie immer man das nennen soll der institutionellen Architektur Europas geben wird, dann plädiere ich für eine Zweite Kammer.

Ich habe das mal bei den Europaministern vorgetragen, die waren einigermaßen verblüfft. Eine zweite Kammer, mit den Gesetzgebungsbefugnissen für die Gemeinschaftspolitiken, die heute beim Rat oder bei den Räten liegen. Dem entspräche dann, dass das Europäische Parlament für die Gemeinschaftspolitiken ebenfalls komplett befugt wäre.

Es wird natürlich nach wie vor einen Rat geben müssen, einen Europäischen Rat sowieso und auch einen Allgemeinen Rat, weil es nach wie vor sehr viele Dinge gibt, die nur dort zu klären sind. Wo sonst in den europäischen Institutionen sollten neue Gemeinschaftsprojekte abgesegnet werden?

Wissen Sie, wie ich eine solche Zweite Kammer zusammensetzen würde? Ich würde diese Zweite Kammer nicht nach dem Muster des amerikanischen Senats und auch nicht nach dem Muster des deutschen Bundesrates zusammensetzen, sondern erstens mit richtigen Menschen und zweitens nach dem Schlüssel des Rates heute. Dort haben z.B. die Deutschen 29 Stimmen, das wären dann 29 deutsche Delegierte in einer Zweiten Kammer nach dem Schlüssel des Rates.

Es würde bedeuten, dass in der um zehn Beitrittsstaaten erweiterten Union etwa 350 Mitglieder dieser Zweiten Kammer angehörten. Und jetzt die Pointe: Wir sollten es jedem Mitgliedsstaat selbst überlassen, diese Kammer nach den eigenen nationalen verfassungsrechtlichen Vorstellungen und Machtverhältnissen zu besetzen.

Ich kann Ihnen sagen, was das für Deutschland bedeuten würde: Ich vermute mal, die nationale Exekutive würde auf jeden Fall eine Mehrheit haben wollen. Das würden die Länder bestreiten, aber man würde sich wohl mit Blick auf die deutsche Delegation für die Zweite Kammer darauf einigen, dass die Bundesregierung, der Bundestag und der Bundesrat vertreten wären. Der Bundesrat säße auf jeden Fall mit drin, weil er das sonst nicht ratifizieren würde. Ich denke, in jedem Land würden wir dann eine Debatte über Europa bekommen, die sich gewaschen hätte, die uns aber auch wirklich voranbringen könnte. Dann würde es nämlich ernst mit Europa.

Bei dieser Besetzungsregelung könnte es im Vereinigten Königreich so gemacht werden, wie es den dortigen Macht- und Kräfteverhältnissen und der ungeschriebenen Verfassung entspricht, und die Franzosen täten es nach ihrem Gusto, ebenso

die Dänen, die Finnen, die Österreicher. Anschließend wüssten alle in Europa, was es mit der Subsidiarität auf sich hat und nirgendwo könnten sich die Bürger beschweren, dass ihnen die Europäische Union etwas aufgedrückt hat, was sie nicht wollten und was nicht zu ihren gewachsenen Traditionen passt.

Denken Sie mal drüber nach. Gut, vielleicht ist es ja auch nur mein Spaß an der Provokation und an der politischen Auseinandersetzung und am Fortschritt der Europäischen Union, der mich zu diesem Gedanken bringt, aber ich glaube, es ist noch etwas mehr daran.

### **Interregionale Kooperation und Integration**

Die letzte Möglichkeit, die Regionen stärker zur Geltung zu bringen, ist die interregionale Kooperation, vor allem im Zusammenhang mit den europäischen Fördermitteln, den Strukturfonds und Gemeinschaftsinitiativen. Auf dieser Basis sollten wir in Europa aus der europäischen Regionalpolitik die Integrationspolitik par excellence machen.

Ich sehe, dass dies in der europäischen Regionalpolitik heute schon im Ansatz vorhanden ist. Dies ist in Wirklichkeit die einzige europäische Politik, die wirklich integrativ wirkt. Wir haben die interregionale Zusammenarbeit und vor allen Dingen die grenzüberschreitende in Europa in beachtlichem Ausmaß und dies ist etwas, was die Leute wirklich schätzen, weil sie den Nutzen davon sehen. Im Ansatz ist das schon heute so und insofern ist die europäische Regionalpolitik durchaus etwas anderes als die europäische gemeinsame Agrarpolitik, die Technologiepolitik usw. Das sind Politiken, die eher spalten oder aber kein rechtes Gesicht haben.

Die dritte Möglichkeit also, die Rolle der Regionen in Europa zu stärken, besteht darin, dass wir die europäische Regionalpolitik zu einer Interregionalpolitik ausbauen und dass dies einen europäischen Zusammenhalt, ein europäisches Zusammengehörigkeitsgefühl entstehen lässt. Hier ließe sich ein dichtes Netzwerk von Zusammenarbeit knüpfen, nicht nur nach dem alten Muster, dass die armen Regionen gefördert werden. Wir müssen aus der Regionalpolitik mehr machen, als sie heute ist, wir müssen daraus den Kern der Integrationspolitik machen.

Integration findet doch nicht statt, wenn sich vierteljährlich die Staats- und Regierungschefs hinter verschlossenen Türen treffen, oder es treffen sich alle 14 Tage die Außenminister im Allgemeinen Rat. Wer nimmt das überhaupt zur Kenntnis? Die Staats- und Regierungschefs werden schon zur Kenntnis genommen, aber deren Fernseh-Auftritte schaffen ja noch kein Zusammengehörigkeitsgefühl zwischen breiten Kreisen der Bevölkerungen.

Zusammengehörigkeitsgefühl in Europa schaffen Sie dadurch, dass Sie möglichst viele Menschen einander sich treffen lassen, kooperieren lassen zum gemeinsamen Nutzen. Das schafft Zusammengehörigkeitsgefühl, das muss man machen. Wer also immer von der Rolle der Regionen in der Zukunft spricht, der muss davon reden, dass wir auch die materiellen Mittel weiterhin brauchen für eine interregionale Zusammenarbeit – inklusive der reichen Regionen.

Das Schlimmste wäre, wenn man jetzt das Geld nur noch auf die armen Regionen konzentrierte. Das wäre das Schlimmste unter dem Aspekt der europäischen Integration. Die europäische Integration funktioniert nicht, wenn die Reichen nur zahlen. Dann haben die nämlich kein Interesse mehr dran, auch die Deutschen nicht, die gern dazu neigen, sich als Reiche zu betrachten, die immer nur bezahlen müssen. Dazu muss ich sagen, dass es wenige Regionen gibt in Europa, die mehr europäisches Geld bekommen haben als die ostdeutschen Länder. Zig Milliarden Euro sind da geflossen, es ist also nicht so, als ob wir nur bezahlten und die anderen nur kassierten.

Bitte, wenn die Regionen und die großen Städte dahin kämen, sich als Motor der europäischen Integration zu verstehen und dies durch eine vielfältige transnationale Interregionalpolitik unter Beweis stellten, dann hätten Sie Ihre Rolle gefunden.

EUROPA ALS HERAUSFORDERUNG  
FÜR DIE POLITIK:  
DER EU-BEITRITT ALS STRATEGISCHES  
ZIEL UNGARNS  
REFORM UND ERWEITERUNG DER  
EUROPÄISCHEN UNION

Dr. József Czukor,  
Gesandter der Republik Ungarn

Nicht Europa ist die Herausforderung, sondern der Anschluss der Beitrittsländer zu einer Integration mit den fünfzehn europäischen Staaten, die die EU bilden.

**Warum möchte Ungarn in die EU integriert werden?**

Seit dem Bestehen der ungarischen Staatlichkeit **war Ungarn im zivilisatorisch-kulturellen Sinne immer Teil Europas** (1000 Jahre Geschichte).

Die Friedensordnung von **Jalta hat den Kontinent 40 Jahre lang getrennt**. Nicht Ungarn, sondern die Entscheidung der Großmächte hat uns daran gehindert, bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaften dabei zu sein.

Die Entstehung der europäischen Integration war die Antwort der westeuropäischen Demokratien auf die Schrecken des 2. Weltkrieges. Die Gründungsväter wollten eine Zone der Sicherheit, Freiheit und Wohlstand **nicht nur auf eine Hand voll westeuropäischer Staaten beschränken**, die Idee der europäischen Integration war nie nur eine für die europäische Elite!

Für die Freiheit, die die Bürgerinnen und Bürger Westeuropas genossen haben, sind beim **Aufstand und Revolution in Ungarn im Jahre 1956** viele ums Leben gekommen.

**1989: demokratische Umwälzungen in Ungarn, die Grenzöffnung** waren für die DDR-Flüchtlinge Entscheidungen für Freiheit und Demokratie und ebneten den Weg für die euro-atlantische Integrationen, für die NATO und die EU.

Nachdem **Ungarn seit 1999 NATO-Mitglied** geworden ist, wird durch **den Beitritt in die EU der Prozess abgeschlossen, den wir als historische Wiedergutmachung Mittel- und Osteuropas**

**gegenüber betrachten.** Mit der Aufnahme der ost- und mitteleuropäischen Staaten in die EU wird das Ziel der Gründungsväter der europäischen Integration erreicht. Es entsteht ein freiheitliches und demokratisches Europa, in dem eine große Zahl der Staaten nicht nur die gleichen Ideale und Werte verfolgt, sondern bereit ist, eine hohe Stufe der Integration zu akzeptieren und gleichzeitig **immer mehr Bereiche der klassischen Souveränität abzugeben.**

Die **Mehrheit** der Ungarn betrachtet den Beitritt zur Union als **vorteilhaft, die Integration ist nicht nur wertorientiert**, sondern stellt den Weg zur **Modernisierung unseres Staates** dar.

Umfragen beweisen, die Bevölkerung erhofft sich

- eine **Erhöhung des Lebensstandards**
- **Eröffnung** und **Erweiterungen** von **Möglichkeiten** für junge Leute
- einem Europa anzuschließen, das vor einer neuen **welt-politischen Rolle** steht
- die **Wiedervereinigung der ungarischen Nation.**

**Europa ist mehr** als ein **Markt.** Europa ist auch ein **Gesellschaftsmodell**, eine Form des Zusammenlebens.

Ungarns Beitritt in die EU ist eine Frage der **Wertwahl** und **Identifizierung**, bürgt aber auch für die **Sicherheit**, die ökonomische und soziale **Entwicklung** des Landes.

Das Wirtschaftspotenzial der Beitrittskandidaten ist sehr groß, die EU integriert somit ausgesprochene **Wachstumsmärkte.** In Ungarn ist seit drei Jahren ein kontinuierlich hohes GDP Wachstum von 4,2-5,5% zu verzeichnen, in diesem Jahr über 4%, bei niedriger Arbeitslosigkeit (5,7 %), Außenhandelsüberschuss und einer sehr modernen Exportstruktur.

Joschka Fischer sagte:

„Bei den Kandidaten-Staaten geht es nicht darum, **„Bittsteller“** aufzunehmen, sondern eine **„Boomregion“.** Die **Wachstumsraten** liegen in Mittel- und Osteuropa doppelt so hoch, wie in der EU.“

**Visegrad-Staaten** werden durch ihre dynamische **Wirtschaftsentwicklung** einen **Motor** der ökonomischen **Entwicklung** in der sich erweiternden EU darstellen.

**Die Erweiterung** der EU ist daher ein Gewinn, eine **“Win-Win”** Situation, ohne Verlierer. Wenn die zehn mittel-osteuropäischen Beitrittskandidaten aufgenommen werden wird die Union ein um 70 Millionen Bürger größerer, attraktiverer Markt.

#### **Chancen für Ungarn:**

- Mitbestimmung und Mitwirkung
- Solidarität der Mitgliedsländer
- Besseres Durchsetzungsvermögen
- Teilnahme am Binnenmarkt
- Teilnahme an den Gemeinschaftspolitiken
- Bessere Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum
- Neue Investitionen, Kapitaltransfer, Technologietransfer
- Einbindung in die transeuropäischen Netze
- Zukünftige Teilnahme an der EWWU
- Möglichkeiten, frei in Europa zu reisen, zu studieren, zu arbeiten und zu leben

#### **Chancen für die Union:**

- Mehr Sicherheit
- Ausdehnung der Zone der Demokratie und Stabilität
- Neue Märkte
- Festigung und Erweiterung des Binnenmarkts
- Wachsende Wettbewerbsfähigkeit
- Mehr Arbeitsplätze
- Beitrag zur Stärkung im globalen Wettbewerb
- Effizienterer Kampf gegen internationale Kriminalität
- Geistiges Kapital, schöpferische Kraft, kulturelle und menschliche Werte

#### **Die Beitrittsverhandlungen:**

##### **Schwere Herausforderung für Politik und Gesellschaft**

1998, Aufnahme der Beitrittsverhandlungen, aber der Prozess der Vorbereitungen für die EU-Mitgliedschaft begann wesentlich früher,

1988 Beginn der politischen und ökonomischen Transformation,

1989 Systemwechsel

1990, PHARE-Programm der EG für Polen und Ungarn, damit die Demokratisierung unterstützt und der Weg hin in

- die Europäische Gemeinschaft geebnet wird,
- 1990 Unterzeichnung der Assoziierungsabkommen
- 1994 Antragsstellung für eine Aufnahme in die EU

Die Bilanz der Beitrittsverhandlungen der vergangenen drei Jahren ist ausgesprochen positiv: 22 abgeschlossene Kapitel; schwierige Themen: Freizügigkeit, Umweltschutz, freier Kapitalverkehr sind bereits abgeschlossen

### **Stand der Beitrittsverhandlungen, Fortschrittsbericht**

Die Agenda der Beitrittsverhandlungen für die belgische Präsidentschaft ist kürzer, denn die Zahl der auf dem Verhandlungstisch liegenden Kapitel ist geringer als die Zahl der in der vorherigen Präsidentschaften abgeschlossenen Kapitel.

Während der belgischen Präsidentschaft werden Justiz und Inneres, Verkehr, Wettbewerbsrecht und die Hälfte des Landwirtschaftskapitels behandelt:

**Justiz und Inneres:** die Vorbereitungen laufen gut; wichtigste Aufgabe ist es, den Schutz der äußeren Grenzen zu gewährleisten; die Anwendung des Schengen-Systems und der Zeitpunkt des Beitrittes sind nicht identisch; deshalb ist es nicht vertretbar, dass die erste Beitrittsrunde homogen sein sollte. Dieses Kapitel haben wir inzwischen vorläufig abgeschlossen.

**Verkehr:** hohe Zahl von ungarischen Derogationswünschen; fast in allen Fragen stehen wir sehr nahe vor Kompromissen; Österreichs Problem mit dem Ökopunktsystem.

**Wettbewerb:** dieses Kapitel werden wir wahrscheinlich nicht abschließen (Steuerbegünstigungen für die Investoren).

**Landwirtschaft:** ein "halbes Kapitel" kann abgeschlossen werden (Phytosanitär- und Pflanzenschutzsystem), Direktzahlungen und Produktionsquoten werden in der spanischen Präsidentschaft entschieden.

Unser Ziel für das Jahr 2002 ist, dass die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik kein Hindernis für den Abschluss der Beitrittsverhandlungen bilden kann. Das gilt auch für die Strukturpolitik. Bis zur Mitte nächsten Jahres dürfen nur die mit der Finanzierung des Beitrittes zusammenhängenden Fragen auf dem Verhandlungstisch bleiben.

## **Der Fortschrittbericht**

der Kommission hat über Ungarn als Beitrittskandidat ein sehr positives Bild gemalt. Unsere Erwartung ist, dass der nächste Fortschrittbericht der EU feststellt, dass Ungarn die Beitrittskriterien erfüllt und deshalb den Abschluss der Beitrittsverhandlungen empfiehlt. Das heißt, dass der nächste Bericht hoffentlich der Abschlussbericht über die Beitrittsverhandlungen sein wird.

Die ungarische Regierung hat sich mit dem Fortschrittsbericht beschäftigt und festgestellt, dass die Rechtsharmonisierung fortgesetzt und ein neues Aktionsprogramm verabschiedet werden muss, das die Aufgaben, die zwischen dem Abschluss der Beitrittsverhandlungen (Ende 2002) und der Ratifizierung des Beitrittsvertrages (2004) zu bewältigen sind, umschließt.

Die Kritik im Fortschrittsbericht betrifft zwei Aspekte: Der erste hat mit der Erweiterung nichts zu tun und betrifft die Roma-Frage. Der Ausbau des Gesundheitswesens und die Fortsetzung der Verwaltungsreform sind weiterhin Aufgaben mit sehr hoher Priorität. Bei den Themen: Wettbewerb, Verkehr, Landwirtschaft, Geldwäsche und audio-visuelle Gesetzgebung haben wir entweder Aufgaben für die Rechtsharmonisierung oder andere Aufgaben. Eine Besonderheit ist die Kritik am sog. "Statusgesetz". Trotz dieser Kritik wird die Erweiterung stattfinden.

## **Das Strategiepapier**

gibt 10 Staaten die Chance, bis Ende 2002 die Verhandlungen abzuschließen. Mit dieser Lösung der Kommission kann man leben, wir haben aus dieser Formulierung diese Differenzierung herausgelesen.

## **Laeken**

Unser Ziel ist, dass über die Zukunft der EU entschieden, der Konvent aufgestellt und die Fortsetzung der Erweiterung bestätigt wird. Optimal wäre es, wenn der Europäische Rat beschließen würde, dass die neuen Mitgliedstaaten an der Arbeit der IGC im Jahre 2004 schon teilnehmen könnten.

Die Beitrittsverhandlungen beabsichtigen wir bis Ende 2002 abzuschließen. Wir werden recht bald den Zustand in den Verhandlungen erreichen, wo der Inhalt wichtiger ist als das Erreichen eines Zieldatums für den Abschluss der Verhandlungen.

Das Erreichen all dieser Ziele verlangt harte Anstrengungen, sowohl von der Politik als auch von der ungarischen Gesellschaft.

## **Folgen des 11.Septembers: Wie wirkt sich die neue weltpolitische Lage auf die EU und die Erweiterung aus?**

Die **Vertiefung der EU muss beschleunigt werden**, die Union ist noch immer nicht international Handlungsfähig. **CFSP** und **ESDP** müssen ausgebaut werden, der **Post-Nizza-Prozess**, die neuen institutionellen Reformen müssen dem für eine europäische Verfassung und damit einen international funktionsfähigen "europäischen Staat" den Weg ebnen.

**Die EU, der wir beitreten, wird anders sein**, die Anforderungen im Bereich der Zusammenarbeit in Justiz und Innerem werden substantiell zunehmen. Ungarn hat nach den Terroranschlägen selbst ein umfassendes Programm für die Terrorismusbekämpfung verabschiedet, um 35% wurden die Aufgaben für innere Sicherheit erhöht (3 Milliarden Ft).

Die schnelle und konsequente **Fortsetzung der Erweiterung** der EU ist auch die adäquate Antwort auf die veränderte Weltpolitik.

Die Herausforderungen für die ungarische und die Europa-Politik werden zunehmen, aber diese neue Aufgaben werden in einer größeren Union, mit mehr internationaler Kompetenz, erfolgreich gelöst.

## **Erweiterung und Reformen**

Eine Erweiterung der Union der 15 auf eine Union der 25 erhöht den Druck auf die Union, die Reformen der Institutionen und der gemeinsamen Politiken voranzutreiben.

Nizza hat die Voraussetzungen für die Erweiterung geschaffen:

### **Leitprinzipien:**

- Gemeinschaftsmethoden müssen bewahrt und verstärkt werden; wo die Gemeinschaftsmethoden notwendig sind müssen sie weiter gestärkt und ausgeweitet werden, wo die zwischenstaatlichen Zusammenarbeit unerlässlich ist muss sie erhalten bleiben. Dies gilt vor allem für die Bereiche, wo politische Entscheidungen getroffen werden müssen.
- Die schrittweise und "verdeckte" Ausdehnung der Gemeinschaftskompetenzen muss gestoppt werden. Wie brauchen ein überschaubares System, in dem auf Grund der Subsidiarität die Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten klar verteilt werden.

- ❑ Die Gemeinschaftspolitiken und -kompetenzen müssen kritisch überprüft werden. Dies darf aber nicht dazu führen, dass die bewährten und erfolgreichen Methoden und Unionspolitiken "auf Teufel kommt raus" an die Nationalstaaten zurückgeführt werden.
- ❑ Die Einführung des Euros verlangt die Intensivierung und effektive Abstimmung der nationalen Wirtschaftspolitiken.
- ❑ Die Gemeinschaftskompetenzen müssen in den Bereichen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, sowie der Innen- und Justizpolitik gestärkt werden.

### **Institutionelle Reformen**

- ❑ Der Aufbau der Union muss transparenter und ihre Strukturen müssen einfacher werden. Die "Demokratiedefizite" müssen abgeschafft werden, damit die Union bei den Bürgern mehr Akzeptanz erfährt und dadurch ihre Legitimation erhöht wird.
- ❑ Deshalb müssen die gesetzgeberischen Kompetenzen des Europäischen Parlamentes ausgedehnt werden.
- ❑ Insgesamt muss das Gewicht und das Ansehen des Europäischen Parlamentes und dessen Mitgliederzahl erhöht werden.
- ❑ Die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament muss intensiviert und verbessert werden. In der Gesetzgebung und insgesamt in der Gestaltung der europäischen Prozesse müssen die nationalen Parlamente und das EP mehr Spielraum bekommen. Die Errichtung einer zweiten Kammer könnte den Rahmen für die nationalen und europäischen Gesetzgeber darstellen.
- ❑ Auch der Rat muss in Zukunft seine Funktion als Gesetzgeber beibehalten. So wird der Rat der Hauptorgan für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit bleiben.
- ❑ Die Stärkung der exekutiven Befugnisse der Kommission würde für mehr Balance zwischen den Institutionen sorgen. Auch deshalb unterstützen wir die Direktwahl des Präsidenten der Kommission durch die europäischen Bürgerinnen und Bürger.

- Den Rahmen für die Reformen wird eine europäische Verfassung bieten. Wir hoffen darauf, dass im Jahre 2004 Ungarn als Mitglied in der EU im Rahmen der Regierungskonferenz sich an der Ausarbeitung dieser Verfassung aktiv beteiligen und mitentscheiden kann.

## DIE ROLLE DER LANDESPARLAMENTE

Christoph Grimm, MdL,  
Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

die Europäische Union ist im Verlaufe der letzten Dekade nicht nur in den Grenzen Europas, sondern auch über diese Grenzen hinaus zu einem bestimmenden und selbstverständlichen Faktor der Politik geworden. Gerade in Zeiten einer angespannten internationalen Sicherheitslage, in welcher der Krieg als Mittel der politischen Auseinandersetzung wieder an Bedeutung zu gewinnen scheint, ist eine gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik überfällig.

Erleichtert werden dürfte dies durch eine wachsende Einigkeit in Weltanschauungs- und Grundwertefragen, wie sie in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union zum Ausdruck kommt.

### **Die Dynamik der europäischen Integration**

Ein ähnlich grundlegender, in seinen Konsequenzen wahrscheinlich noch weitgehender Entwicklungsschritt wird in wenigen Tagen mit der Einführung der gemeinsamen Währung in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union vollzogen; diese weitere Etappe zur Schaffung eines gemeinsamen Wirtschaftsraumes in Europa wird eine Dynamik entfalten, die über rein ökonomische Aspekte weit hinausgeht.

So wird das Europa der 15 weiter zusammenwachsen – und es wird größer werden. Niemand kann und wird den mittel-, ost- und südosteuropäischen Staaten das historische und politische Recht absprechen wollen, Teil der europäischen Wertegemeinschaft zu werden.

Die im letzten Jahrzehnt noch weiter gesteigerte politische Dynamik der Europäischen Union beruht aber nicht nur auf der Vergrößerung ihrer Mitgliederzahl, sondern auch auf einer inhaltlichen Vertiefung der Zusammenarbeit. Die in Nizza im Dezember 2000 erreichten Kompromisse über eine neue Stimmengewichtung im Rat, die zukünftige Zusammensetzung der Kommission und insbesondere über die Ausdehnung von Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat zeigen deutlich, dass immer stärker bun-

desstaatliche Strukturen die europäische Zusammenarbeit bestimmen und in immer mehr Politikbereichen das Mehrheitsprinzip das völkerrechtliche Konsensprinzip ablöst.

Blickt man auf diese kurze Bestandsaufnahme europäischer Einigkeit, so möchte man - einen Satz Kurt Tucholskys aufnehmend - fragen: Wo bleibt denn da das Negative?

### **Defizite der Europäischen Union**

Daran herrscht kein Mangel:

Vor allem der Mangel an demokratischer Legitimation, Bürgernähe und Transparenz, eine Überbürokratisierung und ein vielfach leichtfertiger Umgang mit den Steuern der Bürger der Mitgliedsstaaten. Besonders gravierend: die Defizite im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Europa ist immer noch kein weltpolitischer Akteur.

An diesen Defiziten ist dabei nicht nur beunruhigend, dass es sie gibt, sondern auch, dass ihre Überwindung jedenfalls nicht unmittelbar bevorsteht.

Eine institutionelle Reform der Europäischen Union, welche von innen heraus durch die europäischen Organe selbst getragen würde, ist aus meiner Sicht in absehbarer Zeit nicht zu erwarten. Ähnlich geringe Hoffnung setze ich auf die Mitgliedsstaaten, welche in den Organen der Europäischen Union im Wesentlichen durch die Exekutive repräsentiert werden.

Auch hier scheint man sich mit so manchem Defizit europäischer Politik abgefunden zu haben, ja, man scheint diese Defizite an Transparenz und Öffentlichkeit durchaus gerne in Kauf zu nehmen, entgegen die Regierungen der Mitgliedstaaten doch so mancher unliebsamen innerstaatlichen Diskussion.

Damit bleiben - mangels handlungsfähiger europäischer Bürgerschaft und mangels europaweit wahrnehmbarer Medien - die Regionen, und unter ihnen insbesondere diejenigen mit eigener Staatsqualität und aus ihr folgender eigener Gesetzgebungsbefugnis, als korrigierende Elemente.

### **Die Rolle der Regionen in Europa**

Welche Rolle spielen nun die Landes- bzw. Regionalparlamente in der Verfassungsentwicklung in Europa nach der Konferenz von Nizza, welche Rolle können sie spielen?

Die kritisch-konstruktive Begleitung des politischen Einigungsprozesses von Europa ist eine anerkannt wichtige Aufgabe der Landesparlamente. Jüngster Beleg hierfür ist etwa die Entschließung, welche die Gemeinsame Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Landesparlamente der Bundesrepublik Deutschland im Mai 2001 in Wien verabschiedet hat.

Hierin werden der fortschreitende Integrationsprozess und die bevorstehende Erweiterung der EU positiv bewertet und die Einigung auf die EU-Charta begrüßt, andererseits sparte die Landtagspräsidentenkonferenz auch nicht mit Kritik: Die immer wieder angemahnte eindeutige Kompetenzabgrenzung zwischen den Organen der Europäischen Union und den Mitgliedsstaaten sei nach wie vor nicht befriedigend gelöst, auch fehle es bei der Umsetzung des proklamierten Subsidiaritätsprinzips an einem schlüssigen Konzept zur Herabzonung von Kompetenzen und zur regionalen Verwurzelung von Handlungsaufträgen.

Dadurch blieben - auch und gerade aus Sicht des Bürgers - Verantwortlichkeiten ungeklärt.

Neben einigen Anmerkungen in eigener Sache, die sich mit der Stärkung des Ausschusses der Regionen und der Einführung eines Klagerechts von Bundesländern befasst, in deren mitgliedersstaatlich garantierte Kompetenzen durch Organe der EU eingegriffen wird, fasste die Präsidentenkonferenz eine bemerkenswerte Resolution: Das Prinzip der Unionstreue, welches in Artikel 10 des EG-Vertrages festgelegt ist, solle künftig "gegenseitig gelten", das Prinzip der Treue wird also um den Aspekt der Gegenseitigkeit erweitert.

### **Das Prinzip der Gegenseitigkeit**

Nun mag die Postulierung eines Gegenseitigkeitsverhältnisses zwischen der Europäischen Union und den Regionen schon angesichts der Unterschiedlichkeit der europäischen Regionen und in Anbetracht der doch sehr unterschiedlichen Verteilung von politischer Macht und rechtlicher Handlungsfähigkeit etwas überraschend erscheinen.

Dennoch meine ich, dass sich in dem Gedanken der Gegenseitigkeit weitaus mehr politische Substanz finden lässt, als man auf den ersten Blick vermuten würde. In ihm liegt der Schlüssel dafür, dass die Regionen und insbesondere die Regionalvertre-

tungen, die Landesparlamente, noch weit mehr zum politischen Integrationsprozess der Europäischen Union beitragen können, als die bereits angesprochene Begleitung des Handelns der Europäischen Union: nämlich die Überwindung der eben geschilderten offenkundigen Defizite des europäischen Einigungsprozesses:

Werfen wir dazu zunächst noch einmal einen kritischen Blick auf die politischen Entscheidungsstrukturen der Europäischen Union: Ein derartiges Auseinanderfallen von politischer Handlungsmacht und Handlungsfähigkeit auf der einen, und demokratischer Legitimation auf der anderen Seite, eine derartig offenkundige Diskrepanz zwischen wirtschafts- und sozialpolitischer Bedeutung der Entscheidungen der Europäischen Union und der für den Bürger nahezu vollständigen Intransparenz des Entscheidungsverfahrens verdient nur eine Bezeichnung: vorkonstitutionell!

Für die Frühphase der europäischen Einigungspolitik lässt sich dies rechtfertigen: im Vordergrund stand zunächst die Aufgabe, jene gemeinsame Basis der wirtschaftlichen und sodann auch politischen Zusammenarbeit in Europa zu schaffen, die uns heute so selbstverständlich erscheint. Dass in dieser Phase der Einigungspolitik noch nicht alle Maßgaben vollständig erfüllt werden können, die wir innerstaatlich unter den Aspekten von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie für unverzichtbar halten, muss hingenommen werden. Je mehr aber die EU in den Alltag der Bürger einzugreifen begann, je mehr sie sich von der wirtschaftlichen Kooperation hin zu einer politischen Koordination bewegte, desto wichtiger, ja unverzichtbarer wurde und ist ihre demokratische Legitimität. Und wer meint, diese Kernfrage der Einigungspolitik unter Hinweis auf den bevorstehenden Erweiterungsprozess auf die lange Bank schieben zu können, der begeht einen gravierenden politischen Fehler.

Natürlich verdienen die Bemühungen um die Ausweitung der Befugnisse des Europäischen Parlaments und um eine Beteiligung der Regionen an der europäischen Politik über den Ausschluss der Regionen durchaus Anerkennung. Auch da stehen wir aber erst am Anfang einer Entwicklung.

### **Vermittlung von Legitimität durch die Regionen**

Wie nun die Landesparlamente unter dem Gesichtspunkt der Gegenseitigkeit Defizite der EU abmildern oder gar beheben können, hat das Bundesverfassungsgericht unmissverständlich in

seinem Maastrichturteil dargelegt: „Das Demokratieprinzip“ - so das Bundesverfassungsgericht - „fordert, dass das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt hat.“

Europäisches Rechtsetzungsorgan ist im Wesentlichen nicht das gewählte Parlament, sondern der aus den Regierungen bestehende Rat. Die Normsetzung in der Union ist also schwerpunktmäßig bürokratisch-gouvernemental und nicht parlamentarisch. Dieses offensichtliche demokratische Defizit - das auch durch den Ausbau des so genannten Mitentscheidungsverfahrens des Europäischen Parlaments nicht grundlegend ausgeräumt wurde - ließe sich aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts jedoch dadurch beheben, dass dem Unionsrecht demokratische Legitimation durch die Parlamente der Mitgliedsstaaten - und damit auch durch die Landesparlamente - "vermittelt" wird.

Eine solche "Vermittlung" von Legitimität findet auf Länderebene etwa im Bereich der Gesetzgebung statt, wenn Landesparlamente EG-Richtlinien in Landesrecht umsetzen.

Gleiches gilt für die wichtige Funktion der parlamentarischen Kontrolle, die sich auch auf die Anwendung und Umsetzung europäischer Normen durch die Landesverwaltungen erstreckt. Weitere Ansätze für eine solche Legitimationsvermittlung zeichnen sich etwa dort ab, wo Landesparlamente die Mitglieder europäischer Institutionen - etwa des Ausschusses der Regionen - wählen.

Eng verbunden mit dem Aspekt demokratischer Legitimation ist jener der öffentlichen Debatte europapolitischer Fragestellungen. Mangels europäischer Öffentlichkeit und mangels aussagekräftiger Prozesse einer gesamteuropäischen Meinungsbildung kommen als öffentliche Foren einer solchen notwendigen politischen Debatte nur die Parlamente der Mitgliedsstaaten und dabei natürlich auch die Landesparlamente in Betracht.

Für den Landtag Rheinland-Pfalz bedeutet dies etwa, dass in der abgeschlossenen Wahlperiode sich alleine 38 selbständige Anträge mit europapolitischen Fragestellungen befassten, und die Landesregierung mehr als 40 parlamentarische Anfragen zu Themen der europäischen Einigung zu beantworten hatte. Darüber hinaus befasste sich das Landtagsplenum in zehn aktuellen Stunden mit der Europäischen Union und ihrer Politik.

Dass alle Landtage in Deutschland zwischenzeitlich Europapolitische Ausschüsse gebildet haben und in diesen Parlamentsausschüssen die europäische Politik zeitnah und kompetent begleiten, spiegelt diese Entwicklung wider.

### **Regionen als Motoren der Integration**

Die Europäische Union ist allerdings nicht nur im Bereich von demokratischer Legitimation und Bürgernähe auf die Unterstützung der Landtage angewiesen. Die Landesparlamente verstehen sich seit vielen Jahren auch als Motoren der europäischen Integration, und zwar sowohl in den Regionen, zwischen den Regionen und über die EU-Grenzen hinaus.

Für Rheinland-Pfalz selbst bedeutet dies etwa, dass in zahlreichen Vorschriften der Landesverfassung die europäische Dimension ausdrücklich ihren Niederschlag gefunden hat. So wurden etwa Artikel 74 a, Artikel 79 und Artikel 89 b der Landesverfassung ausdrücklich um die europäische Ebene erweitert: Danach "fördert Rheinland-Pfalz die europäische Vereinigung und wirkt bei der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist.

Rheinland-Pfalz tritt für die Beteiligung eigenständiger Regionen an der Willensbildung der EU und des vereinten Europas ein. Es arbeitet mit anderen europäischen Regionen zusammen und unterstützt grenzüberschreitende Beziehungen zwischen benachbarten Gebietskörperschaften und Einrichtungen." (Art. 74 a LV i.d.F. vom 8. März 2000)

Hinsichtlich der Rolle des Landtags ist nunmehr in Art. 79 Absatz 1 ausdrücklich festgehalten, dass das Parlament auch in europapolitischen Fragen an der Willensbildung des Landes mitwirkt.

Daneben tritt seit dem vergangenen Jahr - dies ist eine Besonderheit auf Ebene der Landesparlamente - eine eigenständige verfassungsrechtliche Vereinbarung zwischen dem Landtag Rheinland-Pfalz und der Landesregierung, welche die Exekutive insbesondere auch in europapolitischen Fragestellungen zu einer umfassenden und zeitnahen Berichterstattung gegenüber dem Landtag verpflichtet.

Der Landtag hat seinerseits durch eine entsprechende Änderung seiner Geschäftsordnung dafür Sorge getragen, dass die Vielzahl

europapolitischer Themen beschleunigt und umfassend im Europapolitischen Ausschuss behandelt werden kann (§ 62 GOLT).

Auch und gerade im Bereich der überregionalen interparlamentarischen Kooperation wird der europäische Einigungsgedanke mit Leben erfüllt. Als Gründungsmitglied im Interregionalen Parlamentarierrat Saar-Lor-Lux sowie im Oberrheinrat ist sich der Landtag Rheinland-Pfalz der besonderen Bedeutung und der Wichtigkeit solcher parlamentarischer Netzwerke bewusst.

Der Netzwerkgedanke trägt auch bei der interparlamentarischen Kooperation über die Grenzen der Europäischen Union hinaus Früchte. Insbesondere lässt sich so die von der Europäischen Union angestrebte Erweiterung nach Osten und Südosten sinnvoll vorbereiten. Folgerichtig ergibt sich die aktive Unterstützung der polnischen Partnerregion Oppeln durch die Landesregierung Rheinland-Pfalz sowie durch den Landtag Rheinland-Pfalz.

Der regelmäßige Gedankenaustausch von Parlamentariern und Mitarbeitern ist dabei Bestandteil der gemeinsamen Partnerschaftserklärung zwischen dem Landtag Rheinland-Pfalz und dem Sejmik der Woiwodschaft Oppeln.

So lassen sich auf den unterschiedlichsten Ebenen dezentrale und föderale Strukturen aufbauen, die letztlich der Integration der Partnerregionen ins Europäische Haus dienen.

### **Gegenseitigkeit auch als Verpflichtung der EU**

Das von mir angesprochene Prinzip der Gegenseitigkeit muss umgekehrt aber auch bedeuten, dass die Europäische Union und ihre Organe die Kompetenzen ihrer Mitgliedsstaaten wahren und deren innerstaatliche Aufgabenverteilung respektieren.

Von besonderer Bedeutung scheint mir in diesem Zusammenhang das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 5. Oktober 2000 zur Rechtmäßigkeit der "Tabakwerberichtlinie" zu sein. Es betraf den Fall eines vertikalen Kompetenzkonfliktes zwischen der Europäischen Union und einem Mitgliedsstaat.

In einer entsprechenden Richtlinie aus dem Jahr 1998 über Tabak-Werbung wurde jede Form der Werbung und des Sponsoring zu Gunsten von Tabakerzeugnissen verboten. Der Europäische Gerichtshof erklärte diese Richtlinie nun für nichtig, und zwar nicht aus Gründen materiell-rechtlicher Natur, also

wegen des Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit Privater, sondern wegen fehlender Gemeinschaftskompetenz für den Erlass einer solchen Richtlinie.

Bemerkenswert ist an diesem Urteil nicht das Ergebnis: Dieses war angesichts der recht weit her geholten Anknüpfung an eine Gemeinschaftskompetenz für den Austausch von Wirtschaftsgütern durchaus zu erwarten. Bemerkenswert ist diese Entscheidung vielmehr wegen des durchgehend erkennbaren Bemühens des Europäischen Gerichtshofs, eine geradezu mustergültige Auslegung der möglichen Kompetenzgrundlagen vorzunehmen und diese im Ergebnis abzulehnen.

In so fern bildet diese Entscheidung möglicherweise eine Basis für den künftigen Umgang der Europäischen Institutionen mit den Kompetenzgrundlagen des EG-Vertrages. So sind sich die meisten Kommentatoren einig, dass der hiermit eingeschlagene Weg der Interpretation des primären Gemeinschaftsrechts das im Post-Nizza-Prozess aufgegebenen Anliegen einer Konkretisierung und Neufassung der Kompetenzabgrenzungen zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten ein wesentliches Stück voran gebracht hat.

Schließlich war es gerade der Europäische Gerichtshof, der durch seine - aus meiner Sicht zu recht - kritisierte Rechtsprechung zum so genannten "effet utile" und zur so genannten "gemeinschaftsfreundlichen Auslegung" wesentlich dazu beigetragen hatte, die Kompetenzverteilung gerade im Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten und den Regionen besonders "unfreundlich" auszugestalten.

Gegenseitigkeit bedeutet daher in diesem Zusammenhang, jenseits von Formelkompromissen und generalisierenden Aussagen klare und handhabbare Kompetenzabgrenzung zu finden, an die sich alle Beteiligten im Anschluss auch halten.

## **Die EU als Sündenbock**

Gegenseitigkeit bedeutet aus meiner Sicht dann allerdings auch, dass die Regionen nicht vorschnell nationalstaatliche Probleme an der Europäischen Union festmachen.

Manches, was in der Debatte über die europäische Einigung an Kritik angemeldet wird, beruht nämlich gerade nicht auf der Entscheidung europäischer Organe, sondern ist Konsequenz des innerstaatlichen Verhältnisses von Bund und Ländern.

So ist die in europapolitischen Debatten häufig zu hörende Klage über den Verlust der Bedeutung der Landesparlamente und über die zunehmende "Mediatisierung der Landtage" sicherlich nicht in erster Linie gegenüber der Europäischen Union vorzubringen. Dass sich die EU vorrangig an die Mitgliedsstaaten als Vertragspartner wendet und sich erst in zweiter Linie um die sie tragenden Regionen bemüht, ist aus meiner Sicht verständlich.

Hier bleibt es Aufgabe gerade der Landtage, in dem durch die Dominanz der Exekutive bestimmten Föderalismus in Deutschland dafür Sorge zu tragen, dass die im Grundgesetz angelegte Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern wieder ihr Gleichgewicht findet, und die drängenden Fragen des Bund-Länder-Finanzausgleichs tatsächlich auch innerstaatlich gelöst werden.

Darüber hinaus scheint es mir, dass die Länder viele grundsätzlich gegebene Möglichkeiten überregional, europäisch und völkerrechtlich selbst aktiv zu werden, noch nicht ausreichend nutzen. In diesem Zusammenhang mag der Hinweis auf den Wortlaut von Artikel 32 Absatz 3 unseres Grundgesetzes genügen, wo es heißt: „Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen.“ Diese Handlungsmacht sollten die Länder entschlossen – entschlossener als bisher – nutzen.

### **Gegenseitigkeit als Integrationsgrundlage**

Aus meiner Sicht kann daher das von mir skizzierte Gegenseitigkeitsverhältnis von Europäischer Union und Regionen kaum Anlass dafür bieten, den einseitigen Verlust von Kompetenzen oder die Dominanz der europäischen Ebene zu beklagen. Vielmehr haben beide Seiten einen gewichtigen und jeweils unabdingbar notwendigen Anteil am europäischen Integrationsprozess, und die Partner täten gut daran, sich dies immer wieder zu vergegenwärtigen.

Und im Bewusstsein dieser Gegenseitigkeit wird auch das gelingen, was gemeinsam die Aufgabe europäischer Einigungspolitik bleibt: die Europäische Union zu den Bürgerinnen und Bürgern und die Bürger nach Europa zu bringen.

## RESÜMEE

### DIE VERFASSUNGSENTWICKLUNG IN EUROPA NACH NIZZA

Der rückwärtsgerichtete Blick auf die Verfassungsentwicklung in Europa nach Nizza und auf die hierbei den Regionen zukommende Rolle fällt, trotz der so unterschiedlichen Innen- bzw. Außenperspektiven der von den Referenten eingenommenen Blickwinkel, erstaunlich homogen aus: Die europäische Verfassungsfrage ist offen, ja sie ist sogar ungeklärt, die Reaktion der Mitgliedsstaaten hierauf sind in nationaler bzw. regionaler Perspektive durchaus unterschiedlich, münden jedoch in eine durchaus gemeinsam zu fassende Schlussfolgerung.

Der ehemalige Präsident der Europäischen Kommission, Dr. Jacques Santer, beschreibt die institutionelle Entwicklung der Europäischen Union nach Nizza als offen. Der rechtliche Status der Europäischen Union entziehe sich jeder an traditionellen rechtlichen Maßstäben orientierten Einordnung. Die - gerade von juristischer Seite angebotenen - Konstruktionen "sui generis" begreift er als Zeichen (verfassungs-) rechtlicher Hilflosigkeit, die sich letztlich als ein "Versteckspiel mit Verfassungsprinzipien" selbst entlarve. Demnach sei die europäische Verfassungsfrage - nach wie vor - keiner verbindlichen Klärung zugeführt.

Diese Einschätzung teilt Prof. A.G. Toth von der Universität Strathclyde, elementare rechtliche Fragen der Europäischen Union seien ungeklärt: Die Kompetenzverteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedsstaaten bleibe ein europarechtliches "enfant terrible", zentrale Bausteine eines europäischen Rechtssystems wie das Subsidiaritätsprinzip erwiesen sich in der Praxis als nahezu inhaltslose Konzepte. Damit blieben wesentliche Fragen wie etwa die nach dem Fortbestehen einer konkurrierenden mitgliedstaatlichen Regelungskompetenz innerhalb der Aufgabengebiete der Europäischen Union ohne einheitliche Antwort. Toths Analyse der Struktur der Europäischen Gemeinschaften mündet in das Verdikt: chaotisch. Zu dieser "Gestaltlosigkeit" der EG gesellten sich Kohärenzdurchbrechungen der Kompetenzordnung in der 3-Säulen-Struktur der Europäischen Union, die eine letztlich unverträgliche Mischung aus supranationaler und intergouvernementaler Natur darstelle.

Die Reaktion der Mitgliedsstaaten auf das rechtliche Dilemma der Europäischen Union ist politischer Natur und daher regelmäßig nicht dogmatischer sondern pragmatischer Art: "flexibiliser la flexibilité" (Prof. Vlad Constantinesco, Robert Schuman Universität Straßburg) lautet sein Vorschlag, die europäischen Strukturen also gerade in ihrer Veränderlichkeit zu begreifen und zu nutzen. Eine dergestalt unbekümmerte Sichtweise auf die europäischen Institutionen gestattet es ihm auch, die Heilung der "Halbherzigkeiten" von Nizza frohgemut der Zukunft anzudienen: Der Beitrag des Vertrages von Nizza zur europäischen Verfassungsentwicklung werde im Post-Nizza-Prozess liegen.

Eine andere Möglichkeit, auf die durchaus schwierige Lage der europäischen Verfassungsentwicklung zu reagieren, besteht in der Rückbesinnung auf nationale Reaktionsmechanismen: Peter Altmaier (MdB) verweist auf die Möglichkeiten der nationalen Parlamente, zu der europäischen Aufgabe der Steigerung der Effizienz und der demokratischen Legitimität der europäischen Institutionen beizutragen.

Trotz des zu verzeichnenden Bedeutungsverlustes der nationalen Parlamente und der Schwierigkeit, diese institutionell im Rahmen der Europäischen Union effektiv zu verankern, könnten sie einen wichtigen Beitrag hierzu leisten, der - nur scheinbar widersprüchlich - im Ausbau ihrer nationalen Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Regierungen der Mitgliedsstaaten bestehen könne. Gerade das Protokoll zum Vertrag über die Europäische Union über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente (1997) nehme explizit auf das besondere Informations- und Konsultationsinteresse der mitgliedstaatlichen Parlamente Bezug; also auf ein parlamentarisches Informationsanliegen, welches Grundlage einer effektiven Kontrolltätigkeit hinsichtlich der Europapolitiken der nationalen Exekutiven sei.

Auf die nur sehr begrenzten Möglichkeiten nationaler Parlamente, die europäische Politik zu beeinflussen, verweist Prof. Dr. Meinhard Schröder (Universität Trier). Schon die Einflussmöglichkeiten des Bundestages seien auf die Ratifizierung bei Vertragsänderungen und auf die Umsetzung von Sekundärrecht beschränkt, zeichneten sich also durch deutlich eingeengte Gestaltungsspielräume der nationalen Parlamente aus. Gerade bei Vertrags- und Rechtsanpassungen ergebe sich jedoch ein echtes Kooperationsverhältnis zwischen den nationalen Parlamenten auf der einen und der Europäischen Union auf der anderen Seite.

Noch mittelbarer seien die Einflussmöglichkeiten regionaler Vertretungskörperschaften ausgestaltet, sie beschränkten sich auf eine Mitwirkung des Parlaments im Rahmen der innerstaatlichen Willensbildung. Dies sei insbesondere deshalb problematisch, da die Vermittlung demokratischer Legitimität an die Europäische Union nur über die nationalen und regionalen Vertretungskörperschaften denkbar sei.

Unterm Strich bedeute der nur begrenzte Einfluss der nationalen Parlamente und die doppelte Mediatisierung der Landesparlamente für die demokratische Legitimation der Institutionen im europäischen Mehrebenensystem, dass mehr als eine nur abgestufte Legitimation europäischer Institutionen innerhalb dieser Konzeption nicht denkbar sei.

Neben die nationale tritt die regionale Rückbesinnung: Staatssekretär Dr. Karl-Heinz Klär (Bevollmächtigter des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und für Europa) bestätigt den Ansatz, eine Steigerung der Bedeutung der Regionen in einer europäischen Verfassung über die nationale Reformebene zu erzielen. Gerade die Verschiedenheit der europäischen Regionen erschwere ihren unmittelbaren Einfluss auf die europäische Verfassungsentwicklung, trotzdem bleibe europäische Integration nur durch interregionale Kooperation denkbar.

Auf das zwischen den Regionen und der Europäischen Union bestehende Gegenseitigkeitsverhältnis verweist der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz, Christoph Grimm: Gerade die Regionen glichen europäische Defizite in den Bereichen demokratische Legitimität, Transparenz der Entscheidungsprozesse und praktizierte Bürgernähe aus, profitierten aber auf der anderen Seite von der fortschreitenden wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Integration Europas.

Genau dieses Zusammenspiel ist es, in dem Jos Chabert, Präsident des Ausschusses der Regionen, ein wirksames Gegenkonzept gegen die geringe Akzeptanz der Europäischen Union sieht: Ziel müsse es sein, aus dem Europa der Nationen eine Europäische Union der Regionen zu bauen.

Angesichts der angesprochenen geringen Akzeptanz der Institutionen der Europäischen Union bei den europäischen Bürgern müsste es überraschen, wie gering die "Abschreckungswirkung" der Europäischen Union auf die Beitrittsländer ist, deren durchaus positive Perspektive vom Dr. József Czukor,

Gesandter der Republik Ungarn, dargestellt wurde. Der Wille der Beitrittskandidaten, so rasch wie möglich vollständig in die Union integriert zu werden, ist danach ungebrochen.

Diese ungebrochene Zuversicht, die gerade Beitrittsländer in die Europäische Union setzen, zeigt aber nur umso deutlicher, wie berechtigt die Schlussfolgerung ist, die aus allen Beiträgen zu dieser Tagung gezogen werden kann: Die Europäische Union ist zuerst eine Wirtschaftsgemeinschaft, dann, wenn auch noch keineswegs ausgeprägt, eine politische Gemeinschaft. Eine echte Rechtsgemeinschaft aber war sie bisher weder konzeptionell noch substantiell; mit der gemeinsamen Arbeit an einer veritablen Verfassung der Europäischen Union hat sie jedoch die Chance, eines Tages eine solche Rechtsgemeinschaft zu sein.

Dr. Stefan Brink  
Wissenschaftlicher Dienst  
des Landtags Rheinland-Pfalz

ANHANG

AUSZÜGE AUS DEM  
EUROPÄISCHEN VERTRAGSWERK



# KONSOLIDIERTE FASSUNG DES VERTRAGS ZUR GRÜNDUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

## *Artikel 1 (ex-Artikel 1)*

Durch diesen Vertrag gründen die HOHEN VERTRAGSPARTEIEN untereinander eine EUROPÄISCHE GEMEINSCHAFT.

## *Artikel 2 (ex-Artikel 2)*

Aufgabe der Gemeinschaft ist es, durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 4 genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen in der ganzen Gemeinschaft eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens, ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz, die Gleichstellung von Männern und Frauen, ein beständiges, nichtinflationäres Wachstum, einen hohen Grad von Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz der Wirtschaftsleistungen, ein hohes Maß an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität, die Hebung der Lebenshaltung und der Lebensqualität, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

## *Artikel 3 (ex-Artikel 3)*

- (1) Die Tätigkeit der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 umfaßt nach Maßgabe dieses Vertrags und der darin vorgesehenen Zeitfolge:
- a) das Verbot von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen bei der Ein- und Ausfuhr von Waren sowie aller sonstigen Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten;
  - b) eine gemeinsame Handelspolitik;
  - c) einen Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist;
  - d) Maßnahmen hinsichtlich der Einreise und des Personenverkehrs nach Titel IV;
  - e) eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet der Landwirtschaft und der Fischerei;
  - f) eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs;
  - g) ein System, das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt;
  - h) die Angleichung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften, soweit dies für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes erforderlich ist;

- i) die Förderung der Koordinierung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Verstärkung ihrer Wirksamkeit durch die Entwicklung einer koordinierten Beschäftigungsstrategie;
  - j) eine Sozialpolitik mit einem Europäischen Sozialfonds;
  - k) die Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts;
  - l) eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt;
  - m) die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Gemeinschaft;
  - n) die Förderung der Forschung und technologischen Entwicklung;
  - o) die Förderung des Auf- und Ausbaus transeuropäischer Netze;
  - p) einen Beitrag zur Erreichung eines hohen Gesundheitsschutzniveaus;
  - q) einen Beitrag zu einer qualitativ hochstehenden allgemeinen und beruflichen Bildung sowie zur Entfaltung des Kulturlebens in den Mitgliedstaaten;
  - r) eine Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit;
  - s) die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete, um den Handelsverkehr zu steigern und die wirtschaftliche und soziale Entwicklung durch gemeinsame Bemühungen zu fördern;
  - t) einen Beitrag zur Verbesserung des Verbraucherschutzes;
  - u) Maßnahmen in den Bereichen Energie, Katastrophenschutz und Fremdenverkehr.
- (2) Bei allen in diesem Artikel genannten Tätigkeiten wirkt die Gemeinschaft darauf hin, Ungleichheiten zu beseitigen und die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern.

#### *Artikel 4 (ex-Artikel 3 a)*

- (1) Die Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 2 umfaßt nach Maßgabe dieses Vertrags und der darin vorgesehenen Zeitfolge die Einführung einer Wirtschaftspolitik, die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten, dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist.
- (2) Parallel dazu umfaßt diese Tätigkeit nach Maßgabe dieses Vertrags und der darin vorgesehenen Zeitfolge und Verfahren die unwiderrufliche Festlegung der Wechselkurse im Hinblick auf die Einführung einer einheitlichen Währung, der ECU, sowie die Festlegung und Durchführung einer einheitlichen Geld- sowie Wechselkurspolitik, die beide vorrangig das Ziel der Preisstabilität verfolgen und unbeschadet dieses Zieles die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Gemeinschaft unter Beachtung des Grundsatzes einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb unterstützen sollen.
- (3) Diese Tätigkeit der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft setzt die Einhaltung der folgenden richtungweisenden Grundsätze voraus: stabile Preise, gesunde öffentliche Finanzen und monetäre Rahmenbedingungen sowie eine dauerhaft finanzierbare Zahlungsbilanz.

#### *Artikel 5 (ex-Artikel 3 b)*

Die Gemeinschaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.

In den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, wird die Gemeinschaft nach dem Subsidiaritätsprinzip nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Die Maßnahmen der Gemeinschaft gehen nicht über das für die Erreichung der Ziele dieses Vertrags erforderliche Maß hinaus.

#### *Artikel 7 (ex-Artikel 4)*

(1) Die der Gemeinschaft zugewiesenen Aufgaben werden durch folgende Organe wahrgenommen:

- ein EUROPÄISCHES PARLAMENT,
- einen RAT,
- eine KOMMISSION,
- einen GERICHTSHOF,
- einen RECHNUNGSHOF.

Jedes Organ handelt nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse.

(2) Der Rat und die Kommission werden von einem Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie einem Ausschuß der Regionen mit beratender Aufgabe unterstützt.

#### *Artikel 11 (ex-Artikel 5 a)*

(1) Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, können vorbehaltlich der Artikel 43 und 44 des Vertrags über die Europäische Union ermächtigt werden, die in diesem Vertrag vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch zu nehmen, sofern die beabsichtigte Zusammenarbeit

- a) keine in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallenden Bereiche betrifft;
- b) die Gemeinschaftspolitiken, -aktionen oder -programme nicht beeinträchtigt;
- c) nicht die Unionsbürgerschaft betrifft und auch keine Diskriminierung zwischen Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten bedeutet;
- d) die der Gemeinschaft durch diesen Vertrag zugewiesenen Befugnisse nicht überschreitet und
- e) keine Diskriminierung oder Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellt und die Wettbewerbsbedingungen zwischen diesen nicht verzerrt.

(2) Die Ermächtigung nach Absatz 1 wird vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments erteilt.

Erklärt ein Mitglied des Rates, daß es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muß, die Absicht hat, eine mit qualifizierter Mehrheit zu erteilende Ermächtigung abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit verlangen, daß die Frage zur einstimmigen Beschlußfassung an den in der Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagenden Rat verwiesen wird.

Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, eine verstärkte Zusammenarbeit nach Absatz 1 zu begründen, können einen Antrag an die Kommission richten, die dem Rat einen entsprechenden Vorschlag vorlegen kann. Legt die Kommission keinen Vorschlag vor, so unterrichtet sie die betroffenen Mitgliedstaaten und gibt ihre Gründe dafür an.

(3) Jeder Mitgliedstaat, der sich der Zusammenarbeit nach diesem Artikel anschließen will, teilt dem Rat und der Kommission seine Absicht mit; die Kommission legt dem Rat binnen drei Monaten nach Eingang der Mitteilung eine Stellungnahme dazu vor. Innerhalb von vier Monaten vom Tag der Mitteilung an gerechnet beschließt die Kommission über den Antrag und über die spezifischen Regelungen, die sie gegebenenfalls für notwendig hält.

(4) Die für die Durchführung der Tätigkeiten im Rahmen der Zusammenarbeit erforderlichen Rechtsakte und Beschlüsse unterliegen allen einschlägigen Bestimmungen dieses Vertrags, sofern in diesem Artikel und in den Artikeln 43 und 44 des Vertrags über die Europäische Union nichts anderes bestimmt ist.

(5) Dieser Artikel läßt das Protokoll zur Einbeziehung des Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Europäischen Union unberührt.

#### *Artikel 129 (ex-Artikel 109 r)*

Der Rat kann gemäß dem Verfahren des Artikels 251 und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen Anreizmaßnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und zur Unterstützung ihrer Beschäftigungsmaßnahmen durch Initiativen beschließen, die darauf abzielen, den Austausch von Informationen und bewährten Verfahren zu entwickeln, vergleichende Analysen und Gutachten bereitzustellen sowie innovative Ansätze zu fördern und Erfahrungen zu bewerten, und zwar insbesondere durch den Rückgriff auf Pilotvorhaben.

Diese Maßnahmen schließen keinerlei Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ein.

#### *Artikel 189 (ex-Artikel 137)*

Das Europäische Parlament besteht aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten; es übt die Befugnisse aus, die ihm nach diesem Vertrag zustehen.

Die Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments darf 700 nicht überschreiten.

*Artikel 190 (ex-Artikel 138)*

(1) Die Abgeordneten der Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten im Europäischen Parlament werden in allgemeiner unmittelbarer Wahl gewählt.

(2) Die Zahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten wird wie folgt festgesetzt:

|                        |     |
|------------------------|-----|
| Belgien                | 25  |
| Dänemark               | 16  |
| Deutschland            | 99  |
| Griechenland           | 25  |
| Spanien                | 64  |
| Frankreich             | 87  |
| Irland                 | 15  |
| Italien                | 87  |
| Luxemburg              | 6   |
| Niederlande            | 31  |
| Österreich             | 21  |
| Portugal               | 25  |
| Finnland               | 16  |
| Schweden               | 22  |
| Vereinigtes Königreich | 87. |

Wird dieser Absatz geändert, so muß durch die Zahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten eine angemessene Vertretung der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten gewährleistet sein.

(3) Die Abgeordneten werden auf fünf Jahre gewählt.

(4) Das Europäische Parlament arbeitet einen Entwurf für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen aus.

Der Rat erläßt nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird, einstimmig die entsprechenden Bestimmungen und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

(5) Das Europäische Parlament legt nach Anhörung der Kommission und mit Zustimmung des Rates, der einstimmig beschließt, die Regelungen und allgemeinen Bedingungen für die Wahrnehmung der Aufgaben seiner Mitglieder fest.

*Artikel 191 (ex-Artikel 138 a)*

Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.

*Artikel 203 (ex-Artikel 146)*

Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministererebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln.

Der Vorsitz im Rat wird von den Mitgliedstaaten nacheinander für je sechs Monate wahrgenommen; die Reihenfolge wird vom Rat einstimmig beschlossen.

*Artikel 205 (ex-Artikel 148)*

(1) Soweit in diesem Vertrag nichts anderes bestimmt ist, beschließt der Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder.

(2) Ist zu einem Beschluß des Rates die qualifizierte Mehrheit erforderlich, so werden die Stimmen der Mitglieder wie folgt gewogen:

|                        |     |
|------------------------|-----|
| Belgien                | 5   |
| Dänemark               | 3   |
| Deutschland            | 10  |
| Griechenland           | 5   |
| Spanien                | 8   |
| Frankreich             | 10  |
| Irland                 | 3   |
| Italien                | 10  |
| Luxemburg              | 2   |
| Niederlande            | 5   |
| Österreich             | 4   |
| Portugal               | 5   |
| Finnland               | 3   |
| Schweden               | 4   |
| Vereinigtes Königreich | 10. |

Beschlüsse kommen zustande mit einer Mindeststimmenzahl von

- zweiundsechzig Stimmen in den Fällen, in denen die Beschlüsse nach diesem Vertrag auf Vorschlag der Kommission zu fassen sind;
- zweiundsechzig Stimmen, welche die Zustimmung von mindestens zehn Mitgliedern umfassen, in allen anderen Fällen.

(3) Die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern steht dem Zustandekommen von Beschlüssen des Rates, zu denen Einstimmigkeit erforderlich ist, nicht entgegen.

*Artikel 214 (ex-Artikel 158)*

(1) Die Mitglieder der Kommission werden, gegebenenfalls vorbehaltlich des Artikels 201, nach dem Verfahren des Absatzes 2 für eine Amtszeit von fünf Jahren ernannt. Wiederernennung ist zulässig.

(2) Die Regierungen der Mitgliedstaaten benennen im gegenseitigen Einvernehmen die Persönlichkeit, die sie zum Präsidenten der Kommission zu ernennen beabsichtigen; diese Benennung bedarf der Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Die Regierungen der Mitgliedstaaten benennen im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten die übrigen Persönlichkeiten, die sie zu Mitgliedern der Kommission zu ernennen beabsichtigen.

Der Präsident und die übrigen Mitglieder der Kommission, die auf diese Weise benannt worden sind, stellen sich als Kollegium einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments. Nach Zustimmung des Europäischen Parlaments werden der Präsident und die übrigen Mitglieder der Kommission von den Regierungen der Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen ernannt.

#### *Artikel 221 (ex-Artikel 165)*

Der Gerichtshof besteht aus fünfzehn Richtern.

Der Gerichtshof tagt in Vollsitzungen. Er kann jedoch aus seiner Mitte Kammern mit je drei, fünf oder sieben Richtern bilden, die bestimmte vorbereitende Aufgaben erledigen oder bestimmte Gruppen von Rechtssachen entscheiden; hierfür gelten die Vorschriften einer besonderen Regelung.

Der Gerichtshof tagt in Vollsitzungen, wenn ein Mitgliedstaat oder ein Organ der Gemeinschaft als Partei des Verfahrens dies verlangt.

Auf Antrag des Gerichtshofes kann der Rat einstimmig die Zahl der Richter erhöhen und die erforderlichen Anpassungen der Absätze 2 und 3 und des Artikels 223 Absatz 2 vornehmen.

#### *Artikel 251 (ex-Artikel 189 b)*

(1) Wird in diesem Vertrag hinsichtlich der Annahme eines Rechtsakts auf diesen Artikel Bezug genommen, so gilt das nachstehende Verfahren.

(2) Die Kommission unterbreitet dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Vorschlag.

Nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments verfährt der Rat mit qualifizierter Mehrheit wie folgt:

- Billigt er alle in der Stellungnahme des Europäischen Parlaments enthaltenen Abänderungen, so kann er den vorgeschlagenen Rechtsakt in der abgeänderten Fassung erlassen;
- schlägt das Europäische Parlament keine Abänderungen vor, so kann er den vorgeschlagenen Rechtsakt erlassen;
- anderenfalls legt er einen gemeinsamen Standpunkt fest und übermittelt ihn dem Europäischen Parlament. Der Rat unterrichtet das Europäische Parlament in allen Einzelheiten über die Gründe, aus denen er seinen gemeinsamen Standpunkt festgelegt hat. Die Kommission unterrichtet das Europäische Parlament in allen Einzelheiten über ihren Standpunkt.

a) Hat das Europäische Parlament binnen drei Monaten nach der Übermittlung den gemeinsamen Standpunkt gebilligt oder keinen Beschluß gefaßt,

- so gilt der betreffende Rechtsakt als entsprechend diesem gemeinsamen Standpunkt erlassen;
- b) den gemeinsamen Standpunkt mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder abgelehnt, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen;
- c) mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen an dem gemeinsamen Standpunkt vorgeschlagen, so wird die abgeänderte Fassung dem Rat und der Kommission zugeleitet; die Kommission gibt eine Stellungnahme zu diesen Abänderungen ab.
- (3) Billigt der Rat mit qualifizierter Mehrheit binnen drei Monaten nach Eingang der Abänderungen des Europäischen Parlaments alle diese Abänderungen, so gilt der betreffende Rechtsakt als in der so abgeänderten Fassung des gemeinsamen Standpunkts erlassen; über Abänderungen, zu denen die Kommission eine ablehnende Stellungnahme abgegeben hat, beschließt der Rat jedoch einstimmig. Billigt der Rat nicht alle Abänderungen, so beruft der Präsident des Rates im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments binnen sechs Wochen den Vermittlungsausschuß ein.
- (4) Der Vermittlungsausschuß, der aus den Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und ebenso vielen Vertretern des Europäischen Parlaments besteht, hat die Aufgabe, mit der qualifizierten Mehrheit der Mitglieder des Rates oder deren Vertretern und der Mehrheit der Vertreter des Europäischen Parlaments eine Einigung über einen gemeinsamen Entwurf zu erzielen. Die Kommission nimmt an den Arbeiten des Vermittlungsausschusses teil und ergreift alle erforderlichen Initiativen, um auf eine Annäherung der Standpunkte des Europäischen Parlaments und des Rates hinzuwirken. Der Vermittlungsausschuß befaßt sich hierbei mit dem gemeinsamen Standpunkt auf der Grundlage der vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Abänderungen.
- (5) Billigt der Vermittlungsausschuß binnen sechs Wochen nach seiner Einberufung einen gemeinsamen Entwurf, so verfügen das Europäische Parlament und der Rat ab dieser Billigung über eine Frist von sechs Wochen, um den betreffenden Rechtsakt entsprechend dem gemeinsamen Entwurf zu erlassen, wobei im Europäischen Parlament die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen und im Rat die qualifizierte Mehrheit erforderlich ist. Nimmt eines der beiden Organe den vorgeschlagenen Rechtsakt nicht innerhalb dieser Frist an, so gilt er als nicht erlassen.
- (6) Billigt der Vermittlungsausschuß keinen gemeinsamen Entwurf, so gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen.
- (7) Die in diesem Artikel genannten Fristen von drei Monaten bzw. sechs Wochen werden auf Initiative des Europäischen Parlaments oder des Rates um höchstens einen Monat bzw. zwei Wochen verlängert.

#### *Artikel 269 (ex-Artikel 201)*

Der Haushalt wird unbeschadet der sonstigen Einnahmen vollständig aus Eigenmitteln finanziert.

Der Rat legt auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Gemeinschaft fest und empfiehlt sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

# KONSOLIDIERTE FASSUNG DES VERTRAGS ÜBER DIE EUROPÄISCHEN UNION

## *Artikel 1 (ex-Artikel A)*

Durch diesen Vertrag gründen die HOHEN VERTRAGSPARTEIEN untereinander eine EUROPÄISCHE UNION, im folgenden als „Union“ bezeichnet.

Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden.

Grundlage der Union sind die Europäischen Gemeinschaften, ergänzt durch die mit diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit. Aufgabe der Union ist es, die Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten.

## *Artikel 2 (ex-Artikel B)*

Die Union setzt sich folgende Ziele:

- die Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Fortschritts und eines hohen Beschäftigungsniveaus sowie die Herbeiführung einer ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung, insbesondere durch Schaffung eines Raumes ohne Binnengrenzen, durch Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts und durch Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion, die auf längere Sicht auch eine einheitliche Währung nach Maßgabe dieses Vertrags umfaßt;
- die Behauptung ihrer Identität auf internationaler Ebene, insbesondere durch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, wozu nach Maßgabe des Artikels 17 auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte;
- die Stärkung des Schutzes der Rechte und Interessen der Angehörigen ihrer Mitgliedstaaten durch Einführung einer Unionsbürgerschaft;
- die Erhaltung und Weiterentwicklung der Union als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in dem in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität der freie Personenverkehr gewährleistet ist;
- die volle Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstands und seine Weiterentwicklung, wobei geprüft wird, inwieweit die durch diesen Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit mit dem Ziel zu revidieren sind, die Wirksamkeit der Mechanismen und Organe der Gemeinschaft sicherzustellen.

Die Ziele der Union werden nach Maßgabe dieses Vertrags entsprechend den darin enthaltenen Bedingungen und der darin vorgesehenen Zeitfolge unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, wie es in Artikel 5 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft bestimmt ist, verwirklicht.

### *Artikel 3 (ex-Artikel C)*

Die Union verfügt über einen einheitlichen institutionellen Rahmen, der die Kohärenz und Kontinuität der Maßnahmen zur Erreichung ihrer Ziele unter gleichzeitiger Wahrung und Weiterentwicklung des gemeinschaftlichen Besitzstands sicherstellt.

Die Union achtet insbesondere auf die Kohärenz aller von ihr ergriffenen außenpolitischen Maßnahmen im Rahmen ihrer Außen-, Sicherheits-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik. Der Rat und die Kommission sind für diese Kohärenz verantwortlich und arbeiten zu diesem Zweck zusammen. Sie stellen jeweils in ihrem Zuständigkeitsbereich die Durchführung der betreffenden Politiken sicher.

### *Artikel 4 (ex-Artikel D)*

Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest.

Im Europäischen Rat kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Kommission zusammen. Sie werden von den Ministern für auswärtige Angelegenheiten der Mitgliedstaaten und einem Mitglied der Kommission unterstützt. Der Europäische Rat tritt mindestens zweimal jährlich unter dem Vorsitz des Staats- oder Regierungschefs des Mitgliedstaats zusammen, der im Rat den Vorsitz innehat.

Der Europäische Rat erstattet dem Europäischen Parlament nach jeder Tagung Bericht und legt ihm alljährlich einen schriftlichen Bericht über die Fortschritte der Union vor.

### *Artikel 5 (ex-Artikel E)*

Das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission, der Gerichtshof und der Rechnungshof üben ihre Befugnisse nach Maßgabe und im Sinne der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie der nachfolgenden Verträge und Akte zu deren Änderung oder Ergänzung einerseits und der übrigen Bestimmungen des vorliegenden Vertrags andererseits aus.

### *Artikel 6 (ex-Artikel F)*

(1) Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam.

(2) Die Union achtet die Grundrechte, wie sie in der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gewährleistet sind und wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ergeben.

(3) Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten.

(4) Die Union stützt sich mit den Mitteln aus, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind.

### *Artikel 13 (ex-Artikel J.3)*

(1) Der Europäische Rat bestimmt die Grundsätze und die allgemeinen Leitlinien der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, und zwar auch bei Fragen mit verteidigungspolitischen Bezügen.

(2) Der Europäische Rat beschließt gemeinsame Strategien, die in Bereichen, in denen wichtige gemeinsame Interessen der Mitgliedstaaten bestehen, von der Union durchzuführen sind.

In den gemeinsamen Strategien sind jeweils Zielsetzung, Dauer und die von der Union und den Mitgliedstaaten bereitzustellenden Mittel anzugeben.

(3) Der Rat trifft die für die Festlegung und Durchführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erforderlichen Entscheidungen auf der Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten allgemeinen Leitlinien.

Der Rat empfiehlt dem Europäischen Rat gemeinsame Strategien und führt diese durch, indem er insbesondere gemeinsame Aktionen und gemeinsame Standpunkte annimmt.

Der Rat trägt für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union Sorge.

### *Artikel 16 (ex-Artikel J.6)*

Zu jeder außen- und sicherheitspolitischen Frage von allgemeiner Bedeutung findet im Rat eine gegenseitige Unterrichtung und Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten statt, damit gewährleistet ist, daß der Einfluß der Union durch konzertiertes und konvergierendes Handeln möglichst wirksam zum Tragen kommt.

### *Artikel 17 (ex-Artikel J.7)*

(1) Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik umfaßt sämtliche Fragen, welche die Sicherheit der Union betreffen, wozu auch die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik im Sinne des Unterabsatzes 2 gehört, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschließt. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen solchen Beschluß gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften anzunehmen.

### *Artikel 23 (ex-Artikel J.13)*

(1) Beschlüsse nach diesem Titel werden vom Rat einstimmig gefaßt. Die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern steht dem Zustandekommen dieser Beschlüsse nicht entgegen.

Bei einer Stimmenthaltung kann jedes Ratsmitglied zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung im Sinne dieses Unterabsatzes abgeben. In diesem Fall ist es nicht verpflichtet, den Beschluß durchzuführen, akzeptiert jedoch, daß der Beschluß für die Union bindend ist. Im Geiste gegenseitiger Solidarität unterläßt der betreffende Mitgliedstaat alles, was dem auf diesem Beschluß beruhenden Vorgehen der Union zuwiderlaufen oder es behindern könnte, und die

anderen Mitgliedstaaten respektieren seinen Standpunkt. Verfügen die Mitglieder des Rates, die sich auf diese Weise enthalten, über mehr als ein Drittel der nach Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewogenen Stimmen, so wird der Beschluß nicht angenommen.

(2) Abweichend von Absatz 1 beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit, wenn er

- auf der Grundlage einer gemeinsamen Strategie gemeinsame Aktionen oder gemeinsame Standpunkte annimmt oder andere Beschlüsse faßt,
- einen Beschluß zur Durchführung einer gemeinsamen Aktion oder eines gemeinsamen Standpunkts faßt.

Erklärt ein Mitglied des Rates, daß es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muß, die Absicht hat, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluß abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit verlangen, daß die Frage zur einstimmigen Beschlußfassung an den Europäischen Rat verwiesen wird.

#### *Artikel 27 (ex-Artikel J.17)*

Die Kommission wird in vollem Umfang an den Arbeiten im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt.

#### *Artikel 34 (ex-Artikel K.6)*

(1) In den Bereichen dieses Titels unterrichten und konsultieren die Mitgliedstaaten einander im Rat, um ihr Vorgehen zu koordinieren. Sie begründen hierfür eine Zusammenarbeit zwischen ihren zuständigen Verwaltungsstellen.

(2) Der Rat ergreift Maßnahmen und fördert in der geeigneten Form und nach den geeigneten Verfahren, die in diesem Titel festgelegt sind, eine Zusammenarbeit, die den Zielen der Union dient. Hierzu kann er auf Initiative eines Mitgliedstaats oder der Kommission einstimmig

- a) gemeinsame Standpunkte annehmen, durch die das Vorgehen der Union in einer gegebenen Frage bestimmt wird;
- b) Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten annehmen. Rahmenbeschlüsse sind für die Mitgliedstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Sie sind nicht unmittelbar wirksam;
- c) Beschlüsse für jeden anderen Zweck annehmen, der mit den Zielen dieses Titels in Einklang steht, mit Ausnahme von Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Diese Beschlüsse sind verbindlich und nicht unmittelbar wirksam; der Rat nimmt mit qualifizierter Mehrheit Maßnahmen an, die zur Durchführung dieser Beschlüsse auf Unionsebene erforderlich sind;
- d) Übereinkommen erstellen, die er den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfiehlt. Die Mitgliedstaaten leiten die entsprechenden Verfahren innerhalb einer vom Rat gesetzten Frist ein.

Sofern in den Übereinkommen nichts anderes vorgesehen ist, treten sie, sobald sie von mindestens der Hälfte der Mitgliedstaaten angenommen wurden, für diese Mitgliedstaaten in Kraft. Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen werden im Rat mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Vertragsparteien angenommen.

(3) Ist für einen Beschluß des Rates die qualifizierte Mehrheit erforderlich, so werden die Stimmen der Mitglieder nach Artikel 205 Absatz 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft gewogen; Beschlüsse kommen mit einer Mindeststimmzahl von 62 Stimmen zustande, welche die Zustimmung von mindestens zehn Mitgliedern umfassen.

(4) In Verfahrensfragen beschließt der Rat mit der Mehrheit seiner Mitglieder.

#### *Artikel 40 (ex-Artikel K.12)*

(1) Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, können vorbehaltlich der Artikel 43 und 44 ermächtigt werden, die in den Verträgen vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch zu nehmen, sofern die beabsichtigte Zusammenarbeit

a) die Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaft sowie die in diesem Titel festgelegten Ziele wahrt,

b) zum Ziel hat, daß die Union sich rascher zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts entwickeln kann.

(2) Die Ermächtigung nach Absatz 1 wird vom Rat, der mit qualifizierter Mehrheit beschließt, auf Antrag der betreffenden Mitgliedstaaten erteilt, nachdem die Kommission ersucht wurde, hierzu Stellung zu nehmen; der Antrag wird auch dem Europäischen Parlament zugeleitet.

Erklärt ein Mitglied des Rates, daß es aus wichtigen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muß, die Absicht hat, eine mit qualifizierter Mehrheit zu erteilende Ermächtigung abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung. Der Rat kann mit qualifizierter Mehrheit verlangen, daß die Frage zur einstimmigen Beschlußfassung an den Europäischen Rat verwiesen wird.

#### *Artikel 43 (ex-Artikel K.15)*

(1) Die Mitgliedstaaten, die beabsichtigen, untereinander eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen, können die in diesem Vertrag und im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vorgesehenen Organe, Verfahren und Mechanismen in Anspruch nehmen, sofern die Zusammenarbeit

a) darauf ausgerichtet ist, die Ziele der Union zu fördern und ihre Interessen zu schützen und ihnen zu dienen;

b) die Grundsätze der genannten Verträge und den einheitlichen institutionellen Rahmen der Union beachtet;

c) nur als letztes Mittel herangezogen wird, wenn die Ziele der genannten Verträge mit den darin festgelegten einschlägigen Verfahren nicht erreicht werden konnten;

- d) mindestens die Mehrheit der Mitgliedstaaten betrifft;
  - e) den Besitzstand der Gemeinschaft und die nach Maßgabe der sonstigen Bestimmungen der genannten Verträge getroffenen Maßnahmen nicht beeinträchtigt;
  - f) die Zuständigkeiten, Rechte, Pflichten und Interessen der nicht an der Zusammenarbeit beteiligten Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt;
  - g) allen Mitgliedstaaten offensteht und es ihnen gestattet, sich der Zusammenarbeit jederzeit anzuschließen, sofern sie dem Grundbeschuß und den in jenem Rahmen bereits gefaßten Beschlüssen nachkommen;
  - h) je nach Bereich den spezifischen zusätzlichen Kriterien nach Artikel 11 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und Artikel 40 dieses Vertrags genügt und vom Rat nach den darin festgelegten Verfahren genehmigt wird.
- (2) Die Mitgliedstaaten wenden, soweit sie betroffen sind, die Rechtsakte und Beschlüsse an, die für die Durchführung der Zusammenarbeit, an der sie sich beteiligen, angenommen wurden. Die Mitgliedstaaten, die sich an dieser Zusammenarbeit nicht beteiligen, stehen deren Durchführung durch die daran beteiligten Mitgliedstaaten nicht im Wege.

#### *Artikel 48 (ex-Artikel N)*

Die Regierung jedes Mitgliedstaats oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht, vorlegen.

Gibt der Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments und gegebenenfalls der Kommission eine Stellungnahme zugunsten des Zusammentritts einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten ab, so wird diese vom Präsidenten des Rates einberufen, um die an den genannten Verträgen vorzunehmenden Änderungen zu vereinbaren. Bei institutionellen Änderungen im Währungsbereich wird auch die Europäische Zentralbank gehört.

Die Änderungen treten in Kraft, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.

#### *Artikel 49 (ex-Artikel O)*

Jeder europäische Staat, der die in Artikel 6 Absatz 1 genannten Grundsätze achtet, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig nach Anhörung der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, das mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder beschließt.

Die Aufnahmebedingungen und die durch eine Aufnahme erforderlich werdenden Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht, werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifikation durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.

# VERTRAG VON NIZZA

## ZUR ÄNDERUNG DES VERTRAGS ÜBER DIE EUROPÄISCHE UNION, DER VERTRÄGE ZUR GRÜNDUNG DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN SOWIE EINIGER DAMIT ZUSAMMENHÄNGENDER RECHTSAKTE

### Von der Konferenz zur Kenntnis genommene Erklärungen

#### 23. Erklärung zur Zukunft der Union

1. In Nizza wurden umfangreiche Reformen beschlossen. Die Konferenz begrüßt den erfolgreichen Abschluss der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten und appelliert an die Mitgliedstaaten, auf eine baldige Ratifikation des Vertrags von Nizza hinzuwirken.
2. Die Konferenz ist sich darin einig, dass mit dem Abschluss der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten der Weg für die Erweiterung der Europäischen Union geebnet worden ist, und betont, dass die Europäische Union mit der Ratifikation des Vertrags von Nizza die für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten erforderlichen institutionellen Änderungen abgeschlossen haben wird.
3. Nachdem die Konferenz somit den Weg für die Erweiterung geebnet hat, wünscht sie die Aufnahme einer eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union. Im Jahr 2001 werden der schwedische und der belgische Vorsitz in Zusammenarbeit mit der Kommission und unter Teilnahme des Europäischen Parlaments eine umfassende Debatte fördern, an der alle interessierten Seiten beteiligt sind: Vertreter der nationalen Parlamente und der Öffentlichkeit insgesamt, das heißt Vertreter aus Politik, Wirtschaft und dem Hochschulbereich, Vertreter der Zivilgesellschaft usw. Die Bewerberstaaten werden nach noch festzulegenden Einzelheiten in diesen Prozess einbezogen.
4. Im Anschluss an einen Bericht für seine Tagung in Göteborg im Juni 2001 wird der Europäische Rat auf seiner Tagung in Laeken/Brüssel im Dezember 2001 eine Erklärung annehmen, in der geeignete Initiativen für die Fortsetzung dieses Prozesses enthalten sein werden.
5. Im Rahmen dieses Prozesses sollten unter anderem folgende Fragen behandelt werden:
  - die Frage, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrechterhalten werden kann;
  - der Status der in Nizza verkündeten Charta der Grundrechte der Europäischen Union gemäß den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Köln;

- eine Vereinfachung der Verträge, mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu machen, ohne sie inhaltlich zu ändern;
  - die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas.
6. Durch diese Themenstellung erkennt die Konferenz an, dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssen, um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen.
  7. Die Konferenz kommt überein, dass nach diesen Vorarbeiten 2004 erneut eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten einberufen wird, die die vorstehend genannten Fragen im Hinblick auf die entsprechenden Vertragsänderungen behandelt.
  8. Die Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten wird keinesfalls ein Hindernis oder eine Vorbedingung für den Erweiterungsprozess darstellen. Außerdem werden diejenigen Bewerberstaaten, die ihre Beitrittsverhandlungen mit der Union dann abgeschlossen haben, zur Teilnahme an der Konferenz eingeladen. Bewerberstaaten, die ihre Beitrittsverhandlungen dann noch nicht abgeschlossen haben, werden zur Teilnahme als Beobachter eingeladen.

# PROTOKOLL

## ÜBER DIE ROLLE DER EINZELSTAATLICHEN PARLAMENTE IN DER EUROPÄISCHEN UNION

DIE HOHEN VERTRAGSPARTEIEN —

EINGEDENK dessen, daß die Kontrolle der jeweiligen Regierungen durch die einzelstaatlichen Parlamente hinsichtlich der Tätigkeiten der Union Sache der besonderen verfassungsrechtlichen Gestaltung und Praxis jedes Mitgliedstaats ist,

IN DEM WUNSCH jedoch, eine stärkere Beteiligung der einzelstaatlichen Parlamente an den Tätigkeiten der Europäischen Union zu fördern und ihnen bessere Möglichkeiten zu geben, sich zu Fragen, die für sie von besonderem Interesse sein können, zu äußern —

SIND über folgende Bestimmungen ÜBEREINGEKOMMEN, die dem Vertrag über die Europäische Union und den Verträgen zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften beigefügt sind:

### I. UNTERRICHTUNG DER PARLAMENTE DER MITGLIEDSTAATEN

1. Alle Konsultationsdokumente der Kommission (Grün- und Weißbücher sowie Mitteilungen) werden den Parlamenten der Mitgliedstaaten unverzüglich zugeleitet.
2. Die Vorschläge der Kommission für Akte der Gesetzgebung, wie sie vom Rat nach Artikel 207 Absatz 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft festgelegt werden, werden rechtzeitig zur Verfügung gestellt, so daß die Regierung jedes Mitgliedstaats dafür Sorge tragen kann, daß ihr einzelstaatliches Parlament sie gegebenenfalls erhält.
3. Zwischen dem Zeitpunkt, zu dem ein Vorschlag für einen Rechtsakt oder ein Vorschlag für eine Maßnahme nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union dem Europäischen Parlament und dem Rat in allen Sprachen von der Kommission unterbreitet wird, und dem Zeitpunkt, zu dem er zur Beschlußfassung entweder zur Annahme als Rechtsakt oder zur Festlegung eines gemeinsamen Standpunkts nach Artikel 251 oder Artikel 252 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf die Tagesordnung des Rates gesetzt wird, liegt ein Zeitraum von sechs Wochen, außer in dringenden Fällen, die in dem Rechtsakt oder gemeinsamen Standpunkt zu begründen sind.

### II. KONFERENZ DER EUROPA-AUSSCHÜSSE

4. Die am 16./17. November 1989 in Paris gegründete Konferenz der Europa-Ausschüsse, im folgenden als „COSAC“ bezeichnet, kann jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag für die Organe der Europäischen Union leisten, und zwar insbesondere auf der Grundlage von Entwürfen für Rechtstexte, deren Übermittlung an die COSAC von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten in Anbetracht der behandelten Frage gegebenenfalls einvernehmlich beschlossen wird.

5. Die COSAC kann Vorschläge oder Initiativen im Zusammenhang mit der Errichtung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts prüfen, die möglicherweise unmittelbare Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten des einzelnen nach sich ziehen. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission werden über die von der COSAC nach dieser Nummer geleisteten Beiträge unterrichtet.
6. Die COSAC kann dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission jeden ihr zweckmäßig erscheinenden Beitrag über die Gesetzgebungstätigkeiten der Union, insbesondere hinsichtlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der die Grundrechte betreffenden Fragen vorlegen.
7. Die Beiträge der COSAC binden in keiner Weise die einzelstaatlichen Parlamente und präjudizieren in keiner Weise deren Standpunkt.



In der Schriftenreihe des Landtags sind bisher erschienen:

Heft 1:

Sondersitzung des Landtags Rheinland-Pfalz zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus,  
Mainz 1998

Heft 2:

Privatisierung und parlamentarische Recht,  
Mainz 1998

Heft 3:

„Eure Freiheit ist unsere Freiheit, und unsere Freiheit ist die Eure“  
1848 - europäische Revolution?,  
Mainz 1998 (vergriffen)

Heft 4:

Parlamentsreform  
Bericht der Enquete-Kommission des Landtags Rheinland-Pfalz,  
Mainz 1998

Heft 5:

Sozialpolitik auf dem Prüfstand  
Vortrags- und Diskussionsveranstaltung aus Anlaß  
der Tage der Forschung 1998,  
Mainz 1998 (vergriffen)

Heft 6:

Zum Gedenken an die Opfer des Nationalsozialismus  
Dokumentation der Veranstaltung am 27. Januar 1999,  
Mainz 1999

Heft 7

Kirche und Staat.  
Partner am Wendepunkt?  
Podiumsdiskussion  
Mainz 1999

Heft 8

Gedenkveranstaltung  
zum 60. Jahrestag des Beginns des Zweiten Weltkrieges  
Mainz 1999

Heft 9

Verfassungsreform

Der Weg zur neuen Landesverfassung vom 18. Mai 2000

Mainz 2000

Heft 10

Veranstaltungen zum Tag des Gedenkens an die Opfer  
des Nationalsozialismus am 27. Januar 2000

Kinder und Jugendliche im Holocaust

Mainz 2000

Heft 11

Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich

Mainz 2000

Heft 12

Volk oder Parteien – wer ist der Souverän?

Podiumsdiskussion im Landtag Rheinland-Pfalz am 20. Juni 2000

Mainz 2000

Heft 13

Politik mit der Bibel?

Diskussionsveranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz  
am 14. Dezember 2000

Mainz 2001

Heft 14

Länderverfassungen im Bundesstaat

Vortragsveranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz

am 19. Dezember 2000

Mainz 2001

Heft 15

Haushaltsreform und parlamentarisches Budgetrecht  
in Rheinland-Pfalz

Mainz 2001

Heft 16

Leidensstätten der Opfer des

Nationalsozialismus in Mainz

Mainz 2001

Heft 17

Was kann, was darf der Mensch?

Symposium zu aktuellen Fragen der Bioethik

Mainz 2001

STIFTUNG GESELLSCHAFT FÜR RECHTSPOLITIK



EUROPÄISCHE RECHTSAKADEMIE  
ACADEMY OF EUROPEAN LAW  
ACADEMIE DE DROIT EUROPEEN  
TRIER - TREVES



INSTITUT FÜR  
RECHTSPOLITIK  
AN DER  
UNIVERSITÄT  
TRIER

LANDTAG  
RHEINLAND-PFALZ

