



Stellungnahme zum Fragenkatalog für die gemeinsame Sitzung der Europaausschüsse von Bundestag und Bundesrat am 26. Juni 2002

Prof. Dr. Rudolf Hrbek
Martin Große Hüttmann, M.A.
Matthias Chardon, M.A.

Themenblock I – Stärkung der Demokratie in Europa

1. a) Welche zentralen Elemente gehören Ihrer Meinung nach in eine europäische Verfassung?

Spätestens seit dem Gipfel von Laeken im Dezember 2001 und der dort von den Staats- und Regierungschefs verabschiedeten „Erklärung über die Zukunft der Europäischen Union“¹ gilt die Frage nicht mehr dem *Ob*, sondern dem *Wie* einer europäischen „Verfassung“. In der Vergangenheit kamen vom Europäischen Parlament (1984 und 1994) detaillierte Vorschläge über die Ausgestaltung einer europäischen „Verfassung“, ebenso auch von akademischer wie publizistischer Seite, die zwar unterschiedliche Ansätze verfolgen, aber insgesamt als Grundlage für die Erarbeitung einer „Verfassung“ („Charta“, „Verfassungsvertrag“, etc.) dienen können.² Auch im Rahmen des Konvents wurden erste Vorschläge zu einem „Verfassungsvertrag“ vorgelegt, dem weitere folgen werden.³ Vor allem der vom Europäischen Hochschulinstitut in Florenz vorgelegte Entwurf scheint aufgrund der internationalen Zusammensetzung der Arbeitsgruppe als Vorlage besonders geeignet. In Anlehnung an den Entwurf aus Florenz sollten folgende Elemente Teil einer europäischen „Verfassung“ sein: **Präambel** (diese sollte stilistisch und symbolisch gehaltvoll sein wie etwa der Text der Grundrechte-Charta und könnte sich auch an die vom Basler EuropaInstitut vorgelegte Präambel einer Verfassung anlehnen, die mit einem „Wir, die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union...“ beginnt); **Titel I: Grundlagen der Union** (Grundsätze, Prinzipien nach Art. 6 EUV und Ziele der Union nach Art. 2 EUV bzw. Art. 2 EGV); **Titel II: Grundrechte**; **Titel III: Die Unionsbürgerschaft**; **Ti-**

¹ Die Zukunft der Europäischen Union – Erklärung von Laeken; Laeken, den 15. Dezember 2001, SN 273/01.

² Europäisches Parlament, Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union vom 14. Februar 1984 (Abl. Nr. C 77/1984, S. 33) und Europäisches Parlament, Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union vom 10. Februar 1994 (Abl. Nr. C 61/155, S. 155) sowie Europäisches Hochschulinstitut, Ein Basisvertrag für die Europäische Union, Studie zur Neuordnung der Verträge, Abschlußbericht, am 15. Mai 2000 Herrn Prodi, Präsident der Europäischen Kommission, übergeben, und Bertelsmann Forschungsgruppe Politik, Ein Grundvertrag für die Europäische Union, Entwurf zur „Zweiteilung“ der Verträge, Centrum für angewandte Politikforschung CAP, München 2000; Europa-Institut an der Universität Basel: Basler Thesen für die künftige Verfassung Europas. Ergebnisse eines Seminars, Basler Schriften zur europäischen Integration, Nr. 18, Basel 1995 und „Our Constitution for Europe, in: The Economist vom 28.10.2000, S. 21-28.

³ Beitrag von Herrn Dr. Erwin Teufel für den Konvent; Europäischer Konvent, Contrib 7, CONV 23/02, Brüssel, den 9. April 2002 und Beitrag von Herrn Andrew Duff, Europäischer Konvent, Contrib 28, CONV 57/02, Brüssel, den 21. Mai 2002.



tel IV: Ziele und Tätigkeiten der Union (1. Im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft; 2. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik; 3. Im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit); **Titel V: Bestimmungen über die Organe**; **Titel VI: Finanzvorschriften**; **Titel VII: Bestimmungen über eine Verstärkte Zusammenarbeit** und **Titel VIII: Schlussbestimmungen**.

1. b) Wie beurteilen Sie die Aufteilung der Verträge in zwei Teile? Welche Konsequenz hätte dies gegebenenfalls für die Säulenstruktur der Verträge?

Eine Aufteilung der Verträge in einen „Basis-“ oder „Kernvertrag“ und einen ausführenden Teil erscheint sinnvoll. Dies würde vor allem dem Ziel, einen übersichtlicheren und „lesbaren“ Text zu schaffen, dienen. Die jetzige Säulenstruktur würde durch die Zweiteilung obsolet. Mit der Aufhebung der bestehenden Pfeiler ist nicht notwendigerweise eine „Vergemeinschaftung“ der zweiten und dritten Säule verbunden, als langfristiges Ziel aber denkbar (Eurobarometer-Umfragen⁴ und jüngste Entwicklungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie auf dem Feld der Innen- und Justizpolitik lassen die Fortsetzung dieses Prozesses plausibel erscheinen).

1. c) Auf welche Weise sollte eine Änderung der jeweiligen Vertragsteile möglich sein?

Eine Änderung des Basis- oder Grundvertrages sollte, wie bisher auch, durch Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten und durch das Europäische Parlament erfolgen. Eine Änderung des zweiten, ausführenden Vertragsteils sollte auch möglich sein, wenn nur eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten sich findet. Dies sollte aber nur im äußersten Fall tatsächlich geschehen. Es ist zu erwarten, dass die im Vertrag festgeschriebene Möglichkeit einer Änderung von Ausführungsbestimmungen im zweiten Teil die Bereitschaft, eine Einigung herbeizuführen, deutlich erhöht – Mehrheitsentscheidungen wäre also nur „letztes Mittel“. Zu überlegen wäre, ob über die jetzigen Bestimmungen des Artikels 48 EUV („Die Regierung jedes Mitgliedstaats oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge, auf denen die Union beruht, vorlegen“) hinaus ein solches „Initiativrecht“ auf das Europäische Parlament, auf mitgliedstaatliche Parlamente (mindestens ein Viertel der Mitgliedstaaten) und konstitutionelle Regionen (aus mindestens zwei Mitgliedstaaten) erweitert werden könnten. Zudem wird vorgeschlagen – ausgehend von der Prämisse, dass die europäische Integration sich auch in Zukunft als Prozess darstellt –, einen Konvent in Zukunft obligatorisch in die Vorbereitung von Vertragsänderungen einzubinden; seine Vorschläge sollten von einer sich anschließenden Regierungskonferenz nur mit qualifizierter Mehrheit abgelehnt werden können.

⁴ Laut European Commission, Directorate General Press and Communication, Public Opinion Analysis, 2002: Eurobarometer 57, First Results (Untersuchungszeitraum März bis Mai 2002), Brüssel befürworten 64 Prozent der Befragten eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.



1. d) Welche Rechtsetzungsinstrumente sollte es künftig auf europäischer Ebene geben?

Keine Stellungnahme

2. Wie sollte das Wahlrecht zum Europäischen Parlament künftig ausgestaltet werden?
Wie kann das Europäische Parlament gestärkt werden?

Zur Frage des Wahlrechts:

Ausgangspunkte für eine allfällige Änderung des Wahlrechts zum Europäischen Parlament müssen eine weitere Stärkung bzw. Verbesserung der demokratischen Repräsentation der Bevölkerung in den EU-Mitgliedstaaten durch das EP und eine Erhöhung der Legitimation und Anerkennung der EU durch die Bevölkerung sein. Um dies zu erreichen, bedarf es zweierlei: Erstens sollte ein einheitliches Wahlverfahren für alle Mitgliedstaaten entwickelt und umgesetzt werden. Sinnvollerweise wäre dies ein Verhältniswahlssystem. Ein solches Wahlrecht könnte die Bestimmung enthalten, dass eine festzulegende Zahl (z.B. 10%) von Abgeordneten über transnationale Listen gewählt wird. Ebenso könnte über die Möglichkeit nachgedacht werden, grenzüberschreitende Wahlkreise/Wahlbezirke einzurichten, um den europäischen Charakter der Wahlen stärker zum Ausdruck zu bringen. Beide Bestimmungen würden auch dabei helfen, das im Entstehen begriffene europäische Parteiensystem weiter zu stärken und ihm ein klares politisches Profil zu geben. Zweitens sollte – unter Einhaltung einer Schutzklausel für kleinere Mitgliedstaaten (z.B. 6 Sitze) – erreicht werden, dass jeder Abgeordnete in etwa dieselbe Zahl an Wählerinnen und Wählern repräsentiert. Dabei darf die Anzahl der Sitze im EP aber insgesamt nicht vergrößert werden. Im Übrigen sei hier angemerkt, dass alle Reformen des Wahlrechts zum EP auch bedingen, dass sich die europäischen Parteien(bünde) ein markanteres Profil geben und stärker ins Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger der Union rücken.

Zur Frage der Stärkung des EP:

Um die grundlegenden Ziele des EU-Reformprozesses realisieren zu können (insbesondere mehr Demokratie, Legitimität, Bürgernähe), ist es unabdingbar, das EP als direkt gewählte Vertretung der Völker der Union zu stärken und ihm mehr Rechte und Kompetenzen zu geben. Deshalb sollte das Mitentscheidungsverfahren zum Regelfall für alle legislativen Akte der EU/EG werden. Hierzu müsste bei einer Neuordnung der Verträge und der Kompetenzordnung der Begriff „legislativer Akt“ näher definiert werden (vgl. hierzu die Stellungnahme der SWP zu dieser Anhörung, S. 14f.). Zudem sollte auch der Haushalt der Union über das Mitentscheidungsverfahren verabschiedet werden, d.h. das EP erhielte hier eine umfassende Zuständigkeit. Damit wäre gewährleistet, dass das EP auch in den ausgabestarken Politikfeldern volles Mitspracherecht erhält und dem Rat gleichberechtigt gegenübersteht.



3. Nach welchem Verfahren sollte der Präsident der Europäischen Kommission gewählt werden?

In manchen Beiträgen zur Debatte wird vorgeschlagen, der Präsident der Kommission solle vom Europäischen Parlament gewählt werden. Zudem sei vorstellbar, dass die europäischen Parteien(bünde) mit Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten in den Wahlkampf ziehen. Eine solche Regelung sollte äußerst sorgsam geprüft werden, denn sie hätte eine Umwandlung der Beziehungen zwischen EP und Kommission bzw. deren Präsident hin zu einer Art „parlamentarischem System“ zur Folge. Eine solche Entwicklung entspräche aber nicht den Realitäten des Systems und auch nicht den Rollen, die beide Organe im Entscheidungsprozess zu spielen haben. Eine solche Regelung bleibt auf mittlere Sicht ein zu großer Schritt, der das System insgesamt überfordert.

Um dennoch einer Aufwertung des EP zu entsprechen und auch die Mitgliedstaaten weiterhin in die Entscheidung einzubeziehen, könnte das folgende Modell als Denkanstoß dienen:

Wie bislang würde der Kommissionspräsident von den Regierungen der Mitgliedstaaten benannt und bedürfte der Zustimmung – mit einer absoluten Mehrheit der Mitglieder – durch das Europäische Parlament. Sollte der Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten zwei Mal nicht die absolute Mehrheit der Stimmen erhalten, würde in einem dritten Wahlgang das Nominierungsrecht auf das EP übergehen. Der dann gewählte Präsident könnte nur durch eine absolute Mehrheit der Mitgliedstaaten abgelehnt werden.

Ein solches Modell hätte den Vorteil, dass das EP stärker in die Entscheidung einbezogen wäre und auch die Mitgliedstaaten weiterhin Einfluss ausüben könnten. Zudem wäre sichergestellt, dass die Mitgliedstaaten und das Parlament von vornherein darauf angewiesen wären einen konsensfähigen Kandidaten zu finden.

Schließlich sollte erwogen werden, das Prozedere bei der letzten Benennung der Kommission – also die Anhörung aller Kommissare vor dem EP – in den Vertrag aufzunehmen und verpflichtend zu machen.

4. Welche Rolle sollte den nationalen Parlamenten in der Europäischen Union künftig zukommen?

Vorschläge, die auf die Einrichtung neuer Institutionen (etwa „Dritte Kammer, etc.) abzielen, werden abgelehnt. Die bestehende institutionelle Heterogenität der mitgliedstaatlichen Parlamente lässt einen mit solchen Vorschlägen verknüpften „Gewinn“ an demokratischer Legitimation als unsicher erscheinen. Solche institutionellen Veränderungen würden aber zu einer unkalkulierbaren Verkomplizierung von Entscheidungsprozessen führen, die dann der Europäischen Union und nicht den Parlamenten in den Mitgliedstaaten zugerechnet werden dürfte. Zu überlegen wäre aber, ob einzelstaatlichen Parlamenten nicht ein kollektives Initiativrecht und Anhörungsrecht (ein entsprechendes Quorum vorausgesetzt) im Vertrag zugesichert werden könnte.



Vor allem aber sind auch unterhalb von Vertragsänderungen zahlreiche institutionelle Vorkehrungen denkbar, um die Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Entscheidungsprozess zu erhöhen, etwa durch die stärkere Kooperation zwischen Fraktionen und Fachausschüssen, die über die jetzt schon mögliche Zusammenarbeit im Rahmen von COSAC hinausgeht.

5. Halten Sie ein Referendum über den Verfassungsvertrag für sinnvoll?

Auf den ersten Blick erscheint der Vorschlag sinnvoll, im Sinne einer Stärkung der Legitimation der EU und der Einbeziehung der Bevölkerung in den Entscheidungsprozess einen Verfassungsvertrag einem EU-weiten Referendum zu unterstellen. Bedenkt man allerdings die Erfahrungen, die mit Volksabstimmungen bzw. -befragungen zu EU-Themen bzw. im Zuge der Ratifikation von Vertragsänderungen zum Teil gemacht wurden (neuestes Beispiel Irland), erscheint es in der jetzigen Situation nicht ratsam, dies zu tun. Es bestünde die Gefahr, dass im Zuge dessen letztlich andere Themen bzw. diffuse negative Haltungen gegenüber der EU abstimmungsentscheidend werden könnten, wodurch das gesamte Reformprojekt in Gefahr geriete.

Themenblock II – Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der erweiterten Europäischen Union

1. a) Wo sehen Sie Bedarf für zusätzliche Gemeinschaftskompetenzen, wo müssten Kompetenzen wieder stärker an die Mitgliedstaaten übertragen werden? Welche Politiken soll die Gemeinschaft im Interesse der Bürgerinnen und Bürger in einer zukünftigen europäischen Gesellschaft wahrnehmen?

Derzeit erscheint es weder notwendig noch politisch durchsetzbar, Politikfelder größeren Umfangs in die Verantwortung der Mitgliedstaaten rückzuübertragen oder wesentliche neue Politiken in die Zuständigkeit der EU/EG zu geben. Ein allgemeiner Konsens hingegen besteht darüber, dass die Gemeinschaft auf dem Feld der Außen- und Sicherheitspolitik ebenso wie im Bereich der Justiz- und Innenpolitik zusätzliche Kompetenzen bekommen soll. Wichtig scheint zu sein, grundsätzlich eine vertragsrechtliche Möglichkeit der Rückübertragung von Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten bzw. eine Ausweitung der Kompetenzen der EU/EG zu ermöglichen, um die Flexibilität des Integrationsprozesses zu sichern und allfällige Fehlentwicklungen korrigieren zu können. Entscheidungen dieser Art hätten „verfassungsändernden Charakter“, sodass hier spezielle Verfahrensmodalitäten zum Zuge kämen (vgl. I 1 c). Eine Ratifikation durch die Mitgliedstaaten **und** die Zustimmung des Europäischen Parlaments wären jedenfalls notwendig, um deutlich werden zu lassen, dass die Union eine Union der Staaten und Völker ist.



1. b) Welche Möglichkeiten sehen Sie für die Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten und ob und ggf. wie sollte die Einhaltung der Zuständigkeiten kontrolliert werden?

Eine klarere Abgrenzung der Zuständigkeiten der EU in Verbindung mit einer weiteren Vereinfachung bzw. Verringerung der Entscheidungsverfahren und Instrumente ist von entscheidender Bedeutung für größere Transparenz und Effizienz. Dabei – und dies scheint mittlerweile Konsens zu sein – sollte ein flexibles Modell einem starren Kompetenzkatalog vorgezogen werden. Zu Vorstellungen, wie ein solches Modell aussehen könnte, wurden bereits zahlreiche Vorschläge gemacht. Gemeinsam ist ihnen, dass sich eine Aufteilung von Zuständigkeiten an der Eingriffstiefe auf Unionsseite orientieren sollte.

Zunächst sollte festgestellt werden, dass die Union keine weiteren Kompetenzen hat als diejenigen, die im Vertrag genannt sind. Aufgrund der Tatsache, dass es immer noch die Mitgliedstaaten sind, die Zuständigkeiten bzw. Kompetenzen an die Union übertragen – und nicht umgekehrt – scheint eine solche Bestimmung sinnvoll und logisch. Die Zuständigkeiten der Union könnten sodann in konstitutionelle Bereiche, ausschließliche, gemeinsame und ergänzende Politiken aufgeteilt werden (vgl. dazu etwa die Vorschläge des CAP München und das Dokument CONV 88/02 der Konventsmitglieder Glotz, Hein, Hübner, McSharry und Moscovici). Diesen Zuständigkeiten müssten schließlich entsprechende Entscheidungsmechanismen und Rechtsetzungsinstrumente zugeordnet werden, die der Eingriffstiefe des zu beschließenden Aktes entsprechen (Ratifikation, Mitentscheidung, Anhörung; Verordnung, Richtlinie, Empfehlung).

Trotz solcher Bestimmungen ließe sich nicht ausschließen, dass Konflikte zu der Frage entstehen, welche Ebene bzw. welche Akteure für eine bestimmte Sachfrage zuständig sind, da sich Sachfragen mit Zuständigkeiten nicht immer in Übereinstimmung bringen lassen. Somit stellt sich die Frage nach einem Kontrollmechanismus, der solche Konflikte schlichten bzw. verhindern kann (vgl. dazu II 1 c).

1. c) Sollten die nationalen Parlamente und die Regionen die Möglichkeit haben, Vorschläge für Rechtsetzungsakte der EU durch den EuGH auf ihre Vereinbarkeit mit den Kompetenzzuweisungen des Vertrages und dem Subsidiaritätsprinzip überprüfen zu lassen?

Mit der Frage „Quis iudicabit?“ steht und fällt eine Reform der Kompetenzordnung. Die gängige Kritik unterstellt, dass eine Kompetenzkontrolle durch den EuGH zu selten erfolge, dass er insgesamt zu gemeinschaftsfreundlich judiziere und die Rechtsprechung des EuGH in Verbindung mit der finalen Struktur der Gemeinschaftskompetenzen (z.B. Binnenmarktkompetenz



Art. 95 EGV) tendenziell zur Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen beigetragen habe.⁵ Die häufig so genannte „zentripetale Kompetenzdynamik“ erscheint jedoch „weniger als Defizite in der Rechtsprechung des EuGH denn als allgemeines Problem in Mehrebenensystemen, das jedenfalls durch noch so umfangreiche sachbereichsbezogene Kompetenzkataloge nicht gelöst“ (Mayer 2001: 597) werden kann. Hier zeigt ein rechtsvergleichender Blick auf die meisten Bundesstaaten und auch auf die Bundesrepublik Deutschland, dass sachbereichsbezogene Kompetenzkataloge zentripetale Tendenzen nicht verhindert haben (vgl. ebd.).

Neben einer Kompetenzkontrolle durch den EuGH werden andere, politische Lösungsvorschläge für das genannte Problem diskutiert. Dabei ist jedoch zu beachten, dass das Entscheidungssystem der Union nicht noch durch eine weitere Institution, die die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und/oder der Kompetenzordnung regelmäßig kontrolliert, verkompliziert wird (etwa durch die Einrichtung einer wie auch immer zusammengesetzten „Subsidiaritätskammer“). Ein Mechanismus, der vor einer Anrufung des EuGH ausgelöst wird, könnte hingegen in Frage kommen. So wäre vorstellbar, dass nach Verlangen etwa einer bestimmten Anzahl nationaler Parlamente und/oder konstitutioneller Regionen eine „Abkühlungsphase“ für geplante Rechtsetzungsakte beginnt, von denen diese annehmen, dass sie die Grundsätze der Subsidiarität und/oder die im Vertrag festgelegte Kompetenzordnung verletzen. Ein solcher Mechanismus hätte suspensive Wirkung. Ziel wäre es, dass die beteiligten Akteure innerhalb einer gewissen Zeitspanne den geplanten Rechtsetzungsakt überdenken und ggf. in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip bzw. der Kompetenzordnung bringen können. Insgesamt scheint es entscheidend zu sein, ein „Frühwarnsystem“ aufzubauen, das allfälligen Verletzungen der Subsidiarität und/oder der Kompetenzordnung zuvorkommt und politische Lösungen anstrebt. In der Konsequenz des dargestellten Ansatzes sollte den konstitutionellen Regionen im Übrigen aber das Recht zur Anrufung des EuGH gewährt werden.

2. a) Wie sollten legislative und exekutive Funktionen zwischen dem Europäischen Parlament, der Kommission, dem Ministerrat und dem Europäischen Rat aufgeteilt werden?

Keine Stellungnahme

2. b) Welche Rolle sollte die Europäische Kommission spielen?

Keine Stellungnahme

2 c) Welche Rolle sollte der Europäische Rat in Zukunft spielen?

Keine Stellungnahme

⁵ Vgl. hierzu auch: Franz C. Mayer, 2001: Die drei Dimensionen der Europäischen Kompetenzdebatte, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 61. Jg., H. 2-3, 577-640.



3. Für welche Bereiche sehen Sie die Notwendigkeit, Abstimmungen nach qualifizierter Mehrheit vorzusehen?

Keine Stellungnahme

Tübingen, den 25. Juni 2002