

Diskussionspapier

Forschungsgruppe EU-Integration
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Diskussionspapiere sind Arbeiten im Feld der Forschungsgruppe, die nicht als SWP-Papiere herausgegeben werden. Dabei kann es sich um Vorstudien zu späteren SWP-Arbeiten handeln oder um Arbeiten, die woanders veröffentlicht werden. Kritische Kommentare sind in jedem Fall willkommen.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Andreas Maurer

Ordnung, Effizienz und Demokratie

Verfahren und Normenhierarchie im
Verfassungsvertrag

Erscheint in:

*Mathias Jopp (Hrsg.): Der Europäische Verfassungs-
vertrag – Analysen und Bewertungen,
Baden-Baden: Nomos 2005*

Diskussionspapier der FG 1, 2004/ 09, Dezember 2004
SWP Berlin

Inhalt

Ein gewachsenes Normsystem ohne Ordnung	3
Normenchaos: Der Ist-Stand der Verfahren und Handlungsformen	4
Die Beratungen im Konvent	7
Vorschläge zur Hierarchisierung der Akte.....	9
Vorschläge zur Vereinfachung der Verfahren.....	10
Ergebnisse des Konvents: Eine unvollständige Normenhierarchie	11
Die Ausdehnung der Verfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat	13
Die neuen Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge	15
Neue Verfahren für die Parlamente im EU-System	18
Die Debatte im Konvent.....	18
Gesetzgebungsrechte des Europäischen Parlaments	19
Haushaltsrechte des Parlaments	20
Das Parlament in den Außenwirtschaftsbeziehungen der EU.....	20
Die Wahl der Kommission	21
Das Verfahren des Frühwarnsystems für die nationalen Parlamente.....	21
Bilanz: Weniger Unordnung	25

Ein gewachsenes Normsystem ohne Ordnung

Innerhalb des Entscheidungssystems der Europäischen Union beraten, verhandeln und beschließen die Organe und Institutionen über Entscheidungen, die sich in unterschiedlicher Weise auf die Gestaltung der individuellen und sozialen Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger auswirken. Das Handlungsinstrumentarium der EU ermöglicht es dem Europäischen Parlament (EP), dem Rat und der Kommission, in unterschiedlichem Ausmaß und nach variierenden Entscheidungsverfahren auf die nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einzuwirken und ihnen somit bestimmte Regeln politisch-administrativer Steuerung oder verteilungspolitisch relevante Akte vorzuschreiben, naheulegen oder zu untersagen.

Zwar sind die den EU-Organen zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen marginal im Vergleich zu nationalen politischen Systemen. Andererseits entfaltet das EU-System beachtliche regulative sowie direkt (Agrarpolitik, Regional- und Kohäsionspolitik) und indirekt wirkende (Binnenmarktvorschriften, Umweltpolitik, Sozialpolitik), redistributive Wert- und Normzuweisungen in den nationalen Staatsordnungen ihrer Mitglieder. Vertreter der ‚klassischen Theorieschulen‘¹ des Neofunktionalismus und des Neorealismus teilen die Auffassung, daß der seit Mitte der 1990er Jahre erreichte Stand der europäischen Integration in Tiefe und Reichweite über andere Kooperationsformen der internationalen Politik weit hinaus reicht. Gemeinsam ist den verschiedenen Theorieschulen damit die Erkenntnis, daß sich der ‚Nationalstaat klassischer Prägung [...] überlebt‘ hat² und sich eine offensichtlich tiefgreifende ‚Veränderung von Staatlichkeit‘ in Europa vollzieht.³ Eine weitere Gemeinsamkeit ist in Bezug auf das Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten und der EG/EU selbst zu verzeichnen. So wird konstant betont, daß die EU ‚Hoheitsrechte‘⁴ bzw. ‚Hoheitsbefugnisse‘⁵ wahrnimmt und daß durch die EU ‚Entscheidungen getroffen werden [...], die... es gerechtfertigt erscheinen [lassen], von ‚Regieren‘ zu sprechen.‘⁶ Das EU-System ‚determines who gets what, when and how or undertakes redistributive, regulative and stabilisation functions.‘⁷ Es besteht somit weitgehend Konsens in der Einschätzung, daß sich die EU durch ein entscheidendes Kriterium auszeichnet, das in Anlehnung an politikwissenschaftliche Arbeiten zur Definition eines ‚politischen Systems‘ herangezogen wird:⁸ Die Organe der EU leisten die für ein politisches System typische autoritative Wertzuweisungen (‚authoritative allocation of values‘).⁹ Sie sind in unterschiedlichen Formen und abgestufter Intensität an der ‚Vorbereitung, Herstellung, Durchführung und Kontrolle allgemein verbindlicher Entscheidungen über den Einsatz (national)-staatlicher Handlungsinstrumente‘ involviert.¹⁰

1 Vgl. hierzu Rosamond, Ben: *Theories of European Integration*, London: Macmillan 2000, S. 20-97 und 130-156.

2 Nicolaysen, Gert: ‚Der Nationalstaat klassischer Prägung hat sich überlebt‘, in: Due, Ole/Lutter, Marcus/Schwarze, Jürgen (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Everling*, Bd. II, Baden-Baden: Nomos 1995, S. 945.

3 Héri-tier, Adrienne et al.: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb: Deutschland, Grossbritannien, Frankreich*, Opladen: Leske und Budrich 1994.

4 Ipsen, Hans-Peter: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Tübingen: Mohr 1972, S. 230.

5 Bundesverfassungsgericht, Maastricht-Urteil 1994, S. 182 und 184.

6 Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate: *Europäische Integration*, Opladen: Leske und Budrich 1996, S. 15.

7 Hix, Simon: ‚Dimensions and Alignments in European Union Politics: Cognitive strains and partisan responses‘, in: *European Journal of Political Research*, Nr. 1/1999, S. 70.

8 Easton, *A System Analysis of Political Life*, Chicago 1965, S. 96-100; Hix, Simon: *The Political System of the European Union*, London: Macmillan 1999.

9 Easton, 1965, Ebenda., S. 129-134.

10 Wessels, Wolfgang: ‚Staat und (west)europäische Integration - Die Fusionsthese‘, in: Kreile, Michael (Hrsg.): *Die Integration Europas*, PVS-Sonderheft Nr. 23/1992, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 36.

Wendet man sich aber dem für die Qualifizierung der EU als politisches System maßgeblichen Kriterium der allgemein verbindlichen Entscheidungen zu, wird man rasch feststellen, daß weder das Gemeinschafts- noch das Unionsrecht eine eindeutige politikbereichs- oder organübergreifende Zuordnung von Verfahrensbeteiligten, Normtypen bzw. Handlungsformen (Verordnungen, Richtlinien etc.) und den hierauf Anwendung findenden Verfahrensgegenständen (Politikfeldern) bereitstellen. Zwar wurden sowohl auf der Maastrichter als auch auf der Amsterdamer Regierungskonferenz Vorschläge mit dem Ziel einer politikfeldübergreifenden Systematisierung und Hierarchisierung der Entscheidungsverfahren und Handlungsformen diskutiert. Die Verhandlungen blieben aber erfolglos, weil jeder Mitgliedstaat aufgrund nationaler Interessen Ausnahmen von der Regel vorschlug und hierdurch keine Einigung auf eine „ausnahmslose“ Normenhierarchie erzielt werden konnte.¹¹ So herrscht im EG- und EU-Recht gegenwärtig eine Unordnung der Handlungsformen vor, die sich hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Intensität, ihres variierenden Adressatenkreises und ihrer abgestuften Anwendbarkeit ausschließlich historisch ableiten läßt.

Normenchaos: Der Stand der Verfahren und Handlungsformen

Die Gründungsverträge der EG enthalten in den „Kernnorm[en] der gemeinsamen Vorschriften für mehrere Organe“¹² verbindliche Regeln über verschiedene Handlungsarten des EP, des Rates und der Kommission. Die Gemeinschaftsorgane sollen ihre Befugnisse nur nach Maßgabe der Gründungsverträge sowie der diesbezüglichen Vertragsänderungen ausüben und müssen dabei diejenigen Verfahrensregeln einhalten, die in den ‚Kernnormen‘ der Verträge im Hinblick auf die von einer Regelung angesprochenen Adressaten, den zu wählenden Typ einer Rechtsnorm und die hiervon ausgehende Wirkung gegenüber den Gemeinschaftsorganen selbst sowie den Mitgliedstaaten und Unionsbürgern festgelegt sind.¹³

Zur Typologisierung der Rechtshandlungen wird üblicherweise¹⁴ unterschieden zwischen ihrem personellen (Adressaten) und sachlichen Geltungsbereich (allgemein, bestimmt oder unbestimmt), ihrer rechtlichen Verbindlichkeit sowie ihrer mittelbaren oder unmittelbaren Wirkung für Mitgliedstaaten, Organe, natürliche und juristische Personen.¹⁵

Bei Verordnungen verfügen die Mitgliedstaaten über keinerlei Spielraum in der Umsetzung, da die Verordnung unmittelbar, d.h. ohne einen Transformationsakt mitgliedstaatlicher Akteure anzuwenden ist. Erlassen die EU-Organe dagegen Richtlinien, dann bleibt den Mitgliedstaaten die Wahl und Form der Mittel zur Umsetzung überlassen, jedoch wird das Ergebnis der mit Richtlinien gekennzeichneten Maßnahmen verbindlich vorgeschrieben. Die nationalen Gesetzgeber sind daher zur Umsetzung innerhalb bestimmter Fristen aufgefordert. Sie verfügen hierbei über Spielräume in der konkreten Ausgestaltung des Umsetzungsaktes und müs-

11 Vgl. Magiera, Siegfried: „Zur Reform der Normenhierarchie im Recht der EU“, in: Integration, Nr. 4/1995, S. 200; vgl. auch: Maurer, Andreas: „Reformziel Effizienzsteigerung und Demokratisierung: Die Weiterentwicklung der Entscheidungsmechanismen“, in: Jopp, Mathias/Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Reform der EU. Analysen-Positionen-Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/1997, Bonn: Europa Union 1996, S. 27-29.

12 Grabitz, Eberhard: Kommentar zum EWG-Vertrag, 5. Ergänzungslieferung, München: C.H. Beck 1992, S. 4.

13 Auch wenn die Gemeinschaftsverträge in vielen Politikbereichen die mögliche Form einer Rechtshandlung festlegen, überwiegen doch die politikfeldspezifischen Vertragsbestimmungen, bei denen die Wahl der Handlungsform in das Ermessen der Organe gestellt wird. Vgl. Oppermann, Thomas: Europarecht, München: C.H. Beck 1991, S. 172.

14 Vgl. beispielsweise die Kommentierung zu Artikel 249 EGV von Schmidt in: Von der Groeben, Hans/Schwarze, Jürgen (Hrsg.): Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar, Band 4, 6. Aufl. Baden-Baden: Nomos 2003, S. 762-797.

15 Vgl. Borchardt, Klaus-Dieter: Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union, Heidelberg 1996, S. 140

sen im Rahmen der Umsetzung so vorgehen, dass das vorgegebene Ergebnis der Richtlinie tatsächlich erreicht wird.¹⁶ Entscheidungen sind als Mittel zur Regelung von Einzelfällen mit Verwaltungsakten im nationalen Recht vergleichbar. Sie können sich an Einzelne oder an eine begrenzte Zahl konkret zu bezeichnender natürlicher und juristischer Personen richten und gelten im Unterschied zur Richtlinie unmittelbar. Empfehlungen und Stellungnahmen - des Rates, der Kommission oder des Rates und des Parlaments - entfalten keine verbindliche Wirkung. Zweck dieser Handlungstypen ist es, den Adressaten - generell allen Mitgliedsstaaten, manchmal aber auch nur einzelnen - ein bestimmtes Verhalten naheulegen, ohne sie rechtlich zu binden. Empfehlungen oder Stellungnahmen einzelner Organe können sich jedoch auf das Verhalten einzelner Gemeinschaftsorgane auswirken. Als Beispiel kann das durch den Vertrag von Maastricht eingeführte Verfahren der multilateralen Überwachung im Rahmen der Koordinierung der Wirtschaftspolitik angeführt werden (Artikel 99.4 EGV). In bewußter Anlehnung an dieses Verfahren¹⁷ führte der Amsterdamer Vertrag auch ein Monitoring-Verfahren zur Überprüfung der Beschäftigungslage in den EU-Mitgliedstaaten ein (Artikel 128 EGV). Hierbei erläßt der Rat auf Vorschlag der Kommission nicht nur Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, sondern auch - auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des neuen Beschäftigungsausschusses - im Jahresrhythmus sogenannte Leitlinien zur Beschäftigungspolitik. Mit diesem Instrument soll den Mitgliedstaaten ein Verhalten nahegelegt werden, zu dessen Einhaltung diese jedoch nicht rechtlich gezwungen sind. Gleichwohl entfalten Leitlinien wie Empfehlungen aufgrund der primärrechtlich vorgegebenen Verfahrensvorschriften (jährliche Überprüfungspraxis im Rahmen des Benchmarking) eine „politisch-psychologische Wirkung“¹⁸ auf die entscheidungsberechtigten Akteure in den Mitgliedstaaten, durch die deren Handlungsspielraum in wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Verteilungs- und Ordnungspolitiken eingeschränkt wird.¹⁹

Artikel 249 EGV suggeriert somit eine klare Nomenklatur der Instrumente des EG-Rechts. Die Nutzung der in Artikel 249 EGV genannten Normtypen fiel in den vergangenen 50 Jahren sehr unterschiedlich aus. Bereits die Analyse der Entwicklung des Entscheidungsausgangspunkt von Rat sowie – seit 1993 – von Rat und EP deutet darauf hin, daß das Instrument der Verordnung zwischen 1960 und 1986 nahezu stetig an Bedeutung gewann. Seit 1987 ist die Nutzung der Rats- bzw. EP/Rats-Verordnung aber einem mindestens ebenso augenfälligen Rückgang ausgesetzt. Erst seit 1998 scheint sich seine Nutzung auf ein Niveau zwischen 140 und 180 Akten pro Jahr einzupendeln. Ein fast lineares Wachstum auf weitaus geringerem Niveau ist beim Instrument der Richtlinie für den Zeitraum von 1964 (sechs) bis 1992 (93) auszumachen. Zwischen 1993 und 2001 fiel die Zahl der Richtlinien auf einen Mittelwert von 44,3 Akten ab. Dieser Wert scheint sich auch in den kommenden Jahren zu bestätigen, da in den Legislativprogrammen der Kommission keine Indizien für ein besonderes Wachstum im Bereich der Richtlinien festzustellen ist. Die 142 Richtlinien im Jahr 2002 stellen insofern keinen Hinweis für eine Trendumkehr dar, sondern spiegeln im Wesentlichen ein in diesem Jahr außergewöhnlich hohes Maß an Richtlinien in den Bereichen Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz wieder. Die Nutzung des Instruments der Entscheidungen und Beschlüsse oszillierte

16 Vgl. hierzu: EuGH RS. 41/74 Van Duyn/Home Office; Hetmeier, Heinz: „Kommentierung zu Artikel 189 EG-Vertrag“, in: Lenz, Carl Otto (Hrsg.): EG-Vertrag. Kommentar zu dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1994, S. 1218; Schweitzer, Michael/Hummer, Waldemar: Europarecht, Fünfte Aufl. Neuwied 1996, S. 107.

17 Vgl. Sondertagung des Europäischen Rates von Luxemburg 1997, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, S. 3-4.

18 Vgl. Schweitzer/Hummer 1996, Ebenda., S. 111.

19 Vgl. Franzmeyer, Fritz: „Beschäftigungspolitik“, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europa von A bis Z, Bonn: Europa Union Verlag 1997, S. 88.

zwischen 1970 und 2000 zwischen 42 (Minimum) und 196 (Maximum) Akten, wobei im Längsschnitt ein langsames Wachstum bis 1999 zu beobachten ist. Im Jahr 2000 brach dieser Trend abrupt ab, seitdem verabschieden Rat und EP im Schnitt etwa 40 Entscheidungen und ‚legislative‘ Beschlüsse pro Jahr.

Abbildung 1: Output pro Jahr von Rat und EP nach Normtypen 1952-2003

Eigene Zusammenstellung auf der Grundlage der Datenbank CELEX sowie der Jahresberichte der Kommission 1953 bis 2004.

Neben diesen in Artikel 249 EGV abschließend aufgeführten Handlungsinstrumenten enthalten der EG-Vertrag und der EU-Vertrag jedoch eine Vielzahl weiterer Sonderbestimmungen über die Rechtsakte. Das Sekretariat des Konvents legte am 11. Oktober 2002 eine Liste der in EG und EU genutzten Handlungsformen vor und kam auf 32 in den Verträgen genannten Typen.²⁰ Als Beispiele seien hier nur einige Normtypen erwähnt: Entschlüsse des Europäischen Rates, des Rates oder des Europäischen Parlaments (EP) enthalten allgemeine Verlautbarungen zum Integrationsstand oder auf künftige Aufgaben und konkrete Impulse innerhalb sowie außerhalb der Gemeinschaft. Legislative Beschlüsse des Rates bzw. des EP und des Rates sanktionieren in der Regel Gemeinschaftsprogramme und bezeichnen in diesem Zusammenhang Akte, die im Unterschied zur Entschlüsselung zumindest für die Gemeinschaftsorgane hinsichtlich des Programminhaltes rechtlich verbindlich sind.²¹ Aktionsprogramme und Fördermaßnahmen der Gemeinschaft werden vom Rat und dem EP oder der Kommission - oft auf der Grundlage zuvor ergangener Schlußfolgerungen des Europäischen Rates oder von Initiativentschlüssen des EP - erstellt. Hierdurch sollen die allgemeinen Ziele der Gemeinschaft konkretisiert werden.²² Assoziierungsverträge oder -abkommen mit dritten Staaten und Organisationen werden nach Artikel 310 EGV in Verbindung mit Artikel 300 EGV geschlossen. Assoziierungen zwischen der EG und einem Staat (oder einer Internationalen Organisation) sind nach der Ratifizierung durch den Drittstaat oder die Organisationen verbindlich.²³ Die im EU-Vertrag in der GASP sowie der ZJIP genannten Handlungsformen - Gemeinsame Strategien, Aktionen, Maßnahmen, Positionen, Standpunkte - unterscheiden sich von den anderen im EGV bestimmten Rechtsnormen schon deshalb, weil sie für eine Organisation gelten, die ihrerseits keine Rechtspersönlichkeit besitzt.

Die der EU zur Verfügung stehenden Handlungsinstrumente können also der Eingriffsstärke in die nationalen Rechtsordnungen und damit in die Gestaltungsfreiheit der nationalen Gesetzgeber und Bürger geordnet werden. Der Grad der rechtlichen Verbindlichkeit der jeweiligen Handlungsformen ist hierbei der wichtigste Anhaltspunkt. Zu unterscheiden ist demnach zwischen Rechtsakten, die eine unmittelbare (Verordnungen) oder mittelbare (Richtlinien)

20 Vgl. Europäischer Konvent: Working Group IX, WD 04: List of instruments of action available to the Union, 11. Oktober 2002.

21 Daneben sind die Mitgliedstaaten allgemein verpflichtet, an einem Programm mitzuwirken, können hierzu jedoch nicht gezwungen werden.

22 Vgl. Beutler, Bengt/Bieber, Roland/Pipkorn, Jörn/Streil, Jochen: Die Europäische Union, Rechtsordnung und Politik, Baden-Baden: Nomos 1993, S. 200 unter Verweis auf die Antwort der Kommission auf die schriftl. Anfrage 451/83, Amtsblatt. C 246/1983: 12

23 Eine unmittelbare Wirkung entfalten Bestimmungen eines Assoziierungsvertrages allerdings nur dann, wenn sie wegen ihres „Wortlauts und im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Abkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung“ enthalten, deren „Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes Abhängen.“ EuGH, Rs. 12/86 - Demirel.

Durchschlagskraft in die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen besitzen und den Gemeinschaftsbürgern daher unmittelbare Rechte und Pflichten in die Hand geben bzw. auferlegen oder erst durch die Ausführung der zuständigen Stelle rechtsverbindlichen Charakter erhalten. Der politische Verbindlichkeitsgrad - bei rechtlich unverbindlichen Akten - und die Unmittelbarkeit des Rechtsaktes gegenüber dem Adressaten in der Anwendung ist ein weiteres Hierarchisierungskriterium. Einen dritten Komplex stellt der personelle Geltungsbereich des jeweiligen Rechtsaktes dar. Zu differenzieren ist hierbei nach Rechtsakten, die (1) allgemein, also generell abstrakt gegenüber einem unbestimmten Personenkreis gelten, (2) für alle oder nur einige bestimmte Mitgliedstaaten gelten oder (3) nur an bestimmte Personen gerichtet sind. Die Organbeteiligung an der Herstellung von Rechtshandlungen stellt schließlich einen vierten Hierarchisierungsaspekt dar: Bis zum Vertrag von Maastricht konnten nur Kommission und Rat die in Artikel 249 EGV definierten Rechtsakte beschließen. Erst mit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages und der seitdem geltenden Änderung von Artikel 249.1 EGV trat das EP als formal rechtsetzungsbefugtes Organ hinzu.

Nimmt man die seit Nizza geltenden Beteiligungsmöglichkeiten und die Abstimmungsmodalitäten des Rates in allen drei Säulen der EU sowie die Beteiligungsmöglichkeiten und die Abstimmungsmodalitäten des Europäischen Parlaments und kombiniert diese entsprechend der Vertragsbestimmungen, so erhält man mindestens 38 verschiedene Verfahrensvarianten zum Erlaß bestimmter Normtypen. Nimmt man die Beteiligung weiterer Institutionen (Europäische Zentralbank, Ausschuß der Regionen, Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie die im Vertrag eigens normierten Sonderausschüsse für Beschäftigung, Wirtschaft und Finanzen, Sozialschutz etc.) hinzu, dann vervielfacht sich diese Zahl entsprechend. Die Lichtung dieses Verfahrensdschungels war eines der wesentlichen Ziele des Verfassungskonvents.²⁴

Die Beratungen im Konvent

Ein wichtiger Ausgangspunkt der Konventsberatungen war die seit der Amsterdamer Regierungskonferenz ständig vorgetragene Kritik, daß Beschlüsse der EU durch verschiedene vertragsrechtlich geregelte Verfahren zustande kommen, das hierbei nur teilweise eine Mitwirkung des EP vorgesehen ist und daß das gewachsene Normenchaos intransparent, anwender- und letztlich bürgerfeindlich ist.²⁵ Bereits im Rahmen der Amsterdamer Regierungskonferenz wurden in einer deutsch-italienischen Erklärung Vorschläge zum Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens auf alle „rechtssetzenden Tätigkeiten“ der EU unterbreitet.²⁶ Fraglich blieb aber, wie der Begriff der „rechtssetzenden Tätigkeit“ definiert werden sollte. Möglich gewesen wäre eine solche Definition – in Amsterdam, Nizza und im Konvent - in Anlehnung an den heutigen Artikel 7 der Geschäftsordnung des Rates, wonach der Rat als Gesetzgeber tätig wurde, „wenn er [...] im Wege von Verordnungen, Richtlinien, Rahmenbeschlüssen oder Entscheidungen und Beschlüssen Vorschriften erläßt, die in den Mitgliedstaaten oder für die Mit-

24 Vgl. hierzu im Detail Maurer, Andreas: „Schließt sich der Kreis? Der Konvent, nationale Vorbehalte und die Regierungskonferenz“, in: Busek, Erhard/ Hummer, Waldemar (Hrsg.): Der Europäische Konvent und sein Ergebnis - eine Europäische Verfassung, Wien, Böhlau Verlag 2004.

25 Vgl. hierzu den Bourlanges-Bericht vom 18.10.2002 über die Typologie der Rechtsakte und die Hierarchie der Normen in der Europäischen Union, Bericht Nr. 2002/2140(INI), 18. Oktober 2002; vgl. auch: Arnauld, Andreas von: „Normenhierarchien innerhalb des primären Gemeinschaftsrechts“, in: Europarecht, Nr. 2/2003, S. 191-216.

26 Vgl. Deutsch-Italienische Gemeinsame Erklärung von Bundesaußenminister Klaus Kinkel und Außenministerin Susanna Agnelli, Porto Santo Stefano, 15.7.1995, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Nr. 60, S. 587.

gliedstaaten rechtlich bindend sind [...]“.²⁷ Im diesem Sinne von der Mitentscheidung ausgenommen wären dann der Erlaß interner Maßnahmen, Verwaltungsakte oder Haushaltsmaßnahmen, Rechtsakte zu den interinstitutionellen und internationalen Beziehungen sowie unverbindliche Empfehlungen, Schlußfolgerungen und Entschließungen.²⁸ Auch die Kommission unterstützte in den Amsterdamer Reformverhandlungen den Versuch, über die Einführung einer Normenhierarchie eine transparentere Zuordnung der einzelnen Entscheidungsverfahren zu erreichen.²⁹ Hierbei stufte sie die Normtypen der EG nach qualitativen Kriterien als legislative und nicht-legislative Maßnahmen ein und schlug dann die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf alle legislativen Rechtsakte vor.

Da keine eigenständige Konventsarbeitsgruppe zur Reform der Institutionen und Verfahren eingerichtet wurde, boten sich die Ansatzpunkte für eine Lichtung des Dschungels aus Verfahren und zugeordneten Handlungsformen nur im Rahmen der Konventsarbeitsgruppe „Vereinfachung der Rechtssetzungsverfahren und Rechtsakte“.³⁰ Diese Gruppe behandelte zunächst die systematische Qualifizierung der einzelnen Handlungsformen der EG/EU.³¹

Mit dem Thema „Vereinfachung der Rechtssetzungsverfahren und Rechtsakte“ hatte sich der Konvent bereits auf seiner Plenartagung am 23./24. Mai 2002 befaßt. Das Ergebnis der Aussprache war eindeutig: Es bedürfe dringend einer Vereinfachung sowohl der Nomenklatur der Rechtsakte als auch der hierzu im Vertrag definierten Verfahren. Dabei sollte die Vereinfachung nicht nur zu mehr Handlungsfähigkeit, sondern auch zu mehr Transparenz und Bürgernähe und dadurch mittelbar zur parlamentarischen Demokratisierung der Union beitragen. Das Mandat der Arbeitsgruppe umfaßte die folgenden Punkte: Die Reduzierung der Anzahl der Rechtssetzungsverfahren bzw. die Vereinfachung der Verfahren, wobei die folgenden Fragen beantwortet werden sollten: Soll das Verfahren der Zusammenarbeit (Kooperationsverfahren) aufgehoben werden?³² Soll die Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit als generelles Verfahren eingeführt werden für alle Rechtsgrundlagen, die das Mitentscheidungsverfahren vorsehen?³³ Wie kann das Verfahren für die Sitzungen des Vermittlungsausschusses vereinfacht werden?³⁴ Wie kann das Haushaltsverfahren vereinfacht werden?³⁵ Schließlich sollte die Arbeitsgruppe eine Reduzierung der absoluten Anzahl der Rechtsakte und terminologische Änderungen diskutieren, damit die Bezeichnungen der Handlungsformen deutlicher auf deren Rechtswirkung hinweisen.³⁶

27 Zum Zeitpunkt des deutsch-italienischen Vorschlags war dieser Artikel noch Bestandteil einer „Erklärung“ im Anhang der Geschäftsordnung.

28 Vgl. Beschluß des Rates vom 6.12.1993 zur Festlegung seiner Geschäftsordnung; Anhang - in der Fassung vom 6.2.1995, Amtsblatt der EG, Nr. L 31 vom 6.2.1995.

29 Vgl. Europäische Kommission: Bericht gemäß Art. 189 Absatz 8 des EG-Vertrags: Anwendungsbereich der Mitentscheidung, Dok. SEC(96)1225 final vom 3.7.1996.

30 Vgl. zu den Entwürfen für eine EU-Verfassung: Häberle, Peter: „Die Herausforderungen des europäischen Juristen vor den Aufgaben unserer Verfassungs-Zukunft: 16 Entwürfe auf dem Prüfstand“, in: Die öffentliche Verwaltung, Nr. 11/2003, S.429-443.

31 Vgl. hierzu die Arbeitsdokumente aus der Gruppe: <http://european-convention.eu.int/dynadoc.-asp?lang=DE&Content=WGIX>.

32 Frage Nr. 28 des Katalogs von Laeken: „Sollen wir das Mitentscheidungsrecht ausweiten oder nicht?“

33 Frage Nr. 41 des Katalogs von Laeken: „Brauchen wir mehr Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit?“

34 Frage Nr. 42 des Katalogs von Laeken: „Wie läßt sich das Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament vereinfachen und beschleunigen?“

35 Frage Nr. 28 des Katalogs von Laeken: „Sollen wir das Mitentscheidungsrecht ausweiten oder nicht?“

36 Frage Nr. 19 und Nr. 20 des Katalogs von Laeken: „Soll eine Unterscheidung zwischen Gesetzgebungs- und Durchführungsmaßnahmen eingeführt werden?“ bzw. „Muß die Anzahl der Gesetzgebungsinstrumente verringert werden: direkte Normen, Rahmengesetzgebung und nicht bindende Instrumente (Stellungnahmen, Empfehlung, offene Koordination)?“

Vorschläge zur Hierarchisierung der Akte

Insgesamt verlief die Diskussion in der Arbeitsgruppe weniger kontrovers, als dies bei einem derart zentralen Thema zu erwarten gewesen wäre. Der sachorientierte und intensive Stil der Beratungen gründete hierbei wesentlich in der – nur auf den ersten Blick – technischen und apolitischen Natur des Themas. Die Teilnehmer fanden für alle Aspekte des Mandats einen relativ breiten Konsens.

Erstens sollte eine Hierarchisierung der Rechtsakte zu einer deutlicheren Trennung von Gesetzgebungs- und Durchführungsmaßnahmen führen. Mit einer neuen Kategorie der „delegierten Rechtsakte“ sollte es dem Gesetzgeber möglich werden, die eher technischen Aspekte eines Rechtsakts an die Exekutive zu delegieren. Im Ergebnis wurde eine Differenzierung der Rechtsakte in drei Gruppen vorgeschlagen: Eine erste Gruppe sollte Gesetzgebungsakte umfassen, die die wesentlichen Bestimmungen der einzelnen Politikbereiche regeln und generell nach dem Mitentscheidungsverfahren verabschiedet werden. Die zweite Gruppe wären die delegierten Rechtsakte, die den eigentlichen Gesetzgebungsakt konkretisieren und im Regelfall durch die Kommission angenommen werden. Dabei müßte die Kontrolle der Ausübung dieser Befugnisse durch den Gesetzgeber, d.h. durch Rat und Parlament, gewährleistet sein. Vorgeschlagen wurden hierfür z.B. eine Auflösungsklausel (sunset clause) und ein Rückholrecht (call back-Verfahren) für das EP und den Rat.³⁷ Als dritte Gruppe schlugen die Konventsmitglieder Durchführungsakte vor, die die administrative Durchführung von „Gesetzgebungsakten“, von „delegierten Akten“ oder von direkt im Vertrag vorgesehenen Akten regeln sollten.

Zweitens nahm die Arbeitsgruppe die Reduzierung der Anzahl der Gesetzgebungsinstrumente auf maximal fünf Typen in den Blick: Die Arbeitsgruppe orientierte sich bei ihren Vorschlägen mehrheitlich an den fünf Normtypen des Artikels 249 EGV.³⁸ Darüber hinaus konnte Einigkeit darüber erzielt werden, daß die Reduzierung der Instrumente nicht zu Lasten der Flexibilität und der Effizienz der Rechtsakte gehen dürfe. Konkret wurden daher drei rechtlich verbindliche und zwei politisch verbindliche Normtypen vorgeschlagen:

- (1) Die bisherigen Verordnungen als rechtlich verbindliche Rechtsakte mit allgemeiner Geltung und direkter Wirkung, die die Form eines „EU-Gesetzes“³⁹ annehmen sollten;
- (2) Die bisherigen Richtlinien als rechtlich verbindliche Rechtsakte hinsichtlich des zu erreichenden Zieles, die die Form eines „EU-Rahmengesetzes“⁴⁰ annehmen sollten;
- (3) Entscheidungen als rechtlich verbindliche Rechtsakte mit allgemeiner Geltung und der Beschränkung ihres Geltungsbereichs auf bestimmte Adressatenkreise;
- (4) Empfehlungen als rechtlich unverbindliche Akte; und
- (5) Stellungnahmen als rechtlich unverbindliche Akte.

Der Anwendungsbereich dieser Handlungsformen sollte sich sowohl auf den derzeitigen Bereich des EG-Vertrages als auch auf den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen erstrecken. Dagegen sollten die Besonderheiten der Akte im Bereich

37 Vgl. Schlußbericht, CONV424/02; Ponzano, Paolo, WD 16; De Vries, Gijs, WD 28

38 Für die fünf Instrumente des Art. 249 EGV vgl. Piris, Jean-Claude, WD 06; Sekretariat des Verfassungskonvents, WD 13. Für abweichende Vorschläge siehe Maij-Weggen, Hanja, WD18; Voggenhuber, Johannes, WD 26.

39 Zu den terminologischen Anpassungen siehe Arbeitsgruppensitzung 24.10.2003 - CONV372/02; Sekretariat des Verfassungskonvents, WD 13; Maij-Weggen, Hanja, WD 18.

40 Ebenda.

der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe erhalten bleiben.

Vorschläge zur Vereinfachung der Verfahren

Zur Vereinfachung der Entscheidungsverfahren schlug die Arbeitsgruppe schließlich vor, das Mitentscheidungsverfahren als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ zur Regel zu machen⁴¹ und einigte sich auf die folgenden Reformen:

- Die generelle Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit des Rates im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens,⁴² wobei allerdings einige Teilnehmer der Arbeitsgruppe Ausnahmen für die Bereiche Justiz und Inneres, die WWU und die Agrarpolitik einforderten.⁴³
- Die Reduzierung der Mitgliederzahl im Vermittlungsausschuß des Mitentscheidungsverfahrens. Zwar sollte die Parität zwischen den Vertretern des Rates und des EP gewahrt bleiben,⁴⁴ allerdings sprachen sich mehrere Konventsvertreter dafür aus, für eine EU mit 25 und mehr Staaten über einen Vertretungsmodus kleinerer Ratsdelegationen nachzudenken.
- Die Abschaffung des Verfahrens der Zusammenarbeit, wobei das multilaterale Überwachungsverfahren in der Wirtschaftspolitik und das Verfahren für Maßnahmen zur Euro-Münzstückelung in das Mitentscheidungsverfahren, und die beiden verbleibenden Verfahrensvorschriften in das Anhörungsverfahren überführt werden sollten.⁴⁵
- Die Beschränkung des Verfahrens der Zustimmung des Parlaments auf die Ratifizierung internationaler Abkommen. Hiermit verknüpft war der Vorschlag der Arbeitsgruppe, die gegenwärtig zustimmungspflichtigen Verfahren für die Struktur- und Kohäsionsfonds, die Satzungsänderungen des Europäischen Systems der Zentralbanken und der Europäischen Zentralbank (EZB) sowie die Kompetenzübertragungen an die EZB nach Art. 105.6 EGV in das Mitentscheidungsverfahren zu überführen.⁴⁶
- Die Änderung des Initiativrechts der Kommission: Nach den Empfehlungen der Arbeitsgruppe sollte die Kommission ihr Initiativmonopol zwar behalten, allerdings sollte die Kommission die Aufforderungen des EP oder des Rats zur Unterbreitung von Vorschlägen (Art. 192 bzw. 208 EGV) nur unter erschwerten Voraussetzungen ablehnen können.
- Schließlich sollte das Verfahren der offenen Koordinierung als Verfahrenstypus in den Verfassungsvertrag aufgenommen werden, um der EU die erforderliche Flexibilität in den nichtlegislativen Bereichen der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Gesellschaftspolitik zu erhalten.

Zum Haushaltsverfahren schlug die Arbeitsgruppe ein ganzes Bündel an Vereinfachungen vor. Das bestehende Haushaltsverfahren (Art. 268-271 EGV) sollte hierbei ersetzt werden durch ein vereinfachtes Mitentscheidungsverfahren.⁴⁷ Hiermit verknüpft waren Vorschläge

41 Vgl. Schlußbericht, CONV 424/02; Sekretariat des Verfassungskonvents, WD 13; Muscardini, Cristiana, WD 17; Maij-Weggen, Hanja, WD 18; Roche, Dick, WD 25.

42 Vgl. Schlußbericht, CONV 424/02; Sekretariat des Verfassungskonvents, CONV 341/02; Sekretariat des Verfassungskonvents, WD 12; Vanhanen, Matti, WD 24.

43 Vgl. Vanhanen, Matti, WD 24.

44 Vgl. Sekretariat des Verfassungskonvents, WD 12.

45 Vgl. Schlußbericht, CONV, 424/02; De Vries, Gijis, WD 28.

46 Vgl. Schlußbericht, CONV 424/02.

47 Vgl. Schlußbericht, CONV 424/02, De Vigim Inigo und Wuermeling, Joachim, WD 20, Roche, Dick WD 25, De Vries, Grijis WD 28; Ponzano, Paolo WD 29.

für die folgenden Vertragsänderungen: Die Aufhebung der Unterscheidung von obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben,⁴⁸ die klare Kompetenzabgrenzung zwischen Rat und EP, indem die Führungsrolle über die Einnahmen beim Rat verbleiben, und das Parlament abschließend über die Ausgaben entscheiden sollte,⁴⁹ sowie die Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage für die mittelfristige Finanzplanung. Der Europäische Rat hätte demnach über einen mehrjährigen Finanzierungsrahmen zu entscheiden.⁵⁰

Ergebnisse des Konvents: Eine unvollständige Normenhierarchie

Als einer der wesentlichen Kristallisationspunkte der Konventsarbeiten zur Reform der Verfahren und Handlungsformen setzte sich rasch – und im Konventsplenum weitgehend unbeachtet – die Differenzierung der Handlungsformen in gesetzgeberische und exekutive Akte durch. Artikel I-33 des VVE definiert hierzu eine Normenhierarchie, nach der sich die Handlungsformen der EU auf die Folgenden beschränken sollen: (1) Europäisches Gesetz, (2) Europäisches Rahmengesetz, (3) Europäische Verordnung, (4) Europäischer Beschluß, (5) Empfehlung und (6) Stellungnahme:

- Gesetze und Rahmengesetze sollen nach Artikel I-34 VVE im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, in dem Rat und EP als gemeinsame Gesetzgeber auftreten, auf Vorschlag der Kommission erlassen werden. Nur in bestimmten, in Teil III der Verfassung definierten Fällen werden die Gesetze ausschließlich vom Rat oder ausschließlich vom EP, unter Beteiligung des jeweils anderen Organs, erlassen.
- Als Rechtsakte ohne Gesetzescharakter werden dagegen die Verordnungen und Beschlüsse in Artikel I-35 VVE definiert, die vom Rat, der Kommission sowie der Europäischen Zentralbank erlassen werden können. Diese drei Institutionen sind überdies zur Abgabe von Empfehlungen ermächtigt.
- Nach Artikel I-36 VVE können Gesetzgebungsakte die Befugnis an die Kommission delegieren, Durchführungsverordnungen zur näheren Ausführung oder Änderung (nicht wesentlicher) Vorschriften eines Gesetzes zu erlassen. Das Gesetz legt dabei besondere Bedingungen fest, insbesondere das Widerrufsrecht der beiden Gesetzgeber EP und Rat.
- Schließlich führt Artikel I-37 VVE die Handlungsform des Durchführungsrechtsaktes der Mitgliedstaaten ein, wobei diese der Kommission und dem Rat eine Durchführungsbefugnis übertragen können. Der Gesetzgeber, also Rat und Europäisches Parlament, kann in diesem Fall aber Kontrollmöglichkeiten durch die Mitgliedstaaten festlegen. Im Ergebnis wird hiermit die Praxis der Komitologie bestätigt.⁵¹

Es wäre natürlich auch vorstellbar gewesen, daß die Entscheidungsverfahren zwischen Rat und Europäischem Parlament sowie die Beschlußfassungsverfahren innerhalb des Rates ausgehend von dieser Normenkategorisierung geordnet worden wären. Die Realisierung einer derartigen Konsolidierungsregel hing vor allem davon ab, wie der Begriff der gesetzgeberischen Tätigkeit definiert und in welchem Maße Ausnahmen zum in Artikel I-33 sanktionier-

48 Vgl. Lord Tomlinson, WD 19; Vanhanen, Matti, WD 23; De Vries, Gijs, WD 28; Ponzano, Paolo, WD 29.

49 Vgl. De Vigim Inigo und Wuermeling, Joachim, WD 20; Vanhanen, Matti, WD 23.

50 Vgl. Lord Tomlinson, WD 19; De Vigim Inigo und Wuermeling, Joachim, WD 20; Vanhanen, Matti, WD 23; Roche, Dick, WD 25; Ponzano, Paolo, WD 29.

51 Eine ausgezeichnete Analyse der Normenhierarchie im Verfassungsentwurf bietet Hofmann, Herwig C.H.: „A Critical Analysis of the new Typology of Acts in the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe“, in: European Integration Online Papers, Nr. 9/2003, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-009a.htm>.

ten Regelverfahren innerhalb des Teils III der Verfassung festgelegt würden. Auf eine klare Unterscheidung zwischen legislativen und nichtlegislativen Akten konnte sich der Konvent allerdings nicht einigen, so daß die Ausweitung der Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen und das Mitentscheidungsverfahren erneut unsystematisch verlief. Im VVE autorisieren die Bürger und Staaten der Union als die beiden in Art. I-1 Hauptlegitimationsträger der Verfassung insgesamt 299 enumerativ aufgeführte Handlungsermächtigungen für Rat und Parlament.

Tabelle 1: Handlungsermächtigungen für Rat und Parlament – Verfassungsvertrag vom 29. Oktober 2004 (CIG 87/2/04 Rev. 2)

Entscheidungsmodi des Rates Beteiligung des EP	Einstimmigkeit		Qualifizierte Mehrheit		Einfache Mehrheit		Besondere Mehrheiten > QM		Rechte des ER-Vorsitzenden		Summe	
		%		%		%		%		%		%
Autonome Beschlußrechte	2	0,67	4	1,34	0	0,00	0	0,00	0	0,00	6	2,01
Mitentscheidung	0	0,00	84	28,09	0	0,00	0	0,00	0	0,00	84	28,09
Zustimmung	15	5,02	8	2,68	1	0,33	2	0,67	0	0,00	26	8,70
Konsultation	24	8,03	23	7,69	4	1,34	1	0,33	0	0,00	52	17,39
Unterrichtung	7	2,34	8	2,68	0	0,00	0	0,00	5	1,67	20	6,69
Keine Beteiligung	40	13,38	54	18,06	6	2,01	10	3,34	1	0,33	111	37,12
Summe	88	29,43	181	60,54	11	3,68	13	4,35	6	2,01	299	100,00

Neben insgesamt 60 von 299 enumerativ aufgeführten Handlungsermächtigungen, die keiner der in Teil I des VVE aufgeführten Handlungsform entsprechen (z.B. Leitlinien, Aktionen, Maßnahmen, Entscheidungen etc.), führt der Verfassungsvertrag 29 verschiedene Kombinationen auf, die sich aus der jeweiligen Handlungsform, dem Entscheidungsverfahren zwischen Parlament und Rat sowie dem jeweiligen Entscheidungsmodus des Rates ergeben. Einer klaren, transparenten und allgemein nachvollziehbaren Normenhierarchie folgen letztlich nur die 78 Gesetzes- und 48 Rahmengesetzesermächtigungen im Rahmen des „ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens“ insofern, als das hierbei der Rat immer mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Umgekehrt gilt, daß die unterhalb des Gesetzes und des Rahmengesetzes angesiedelten Handlungsformen nicht auf dem Wege des Gesetzgebungsverfahrens beschlossen werden.

Tabelle 2: Enumerativ ermittelte Normentypologie nach Teil I, III und IV des VVE

Normentyp	Verfahren zwischen EP und Rat									
	Mitentscheidung / ordentliches Gesetzgebungs- verfahren		Zustimmung		Konsultation		Unterrichtung		Keine EP-Beteiligung	
	Ratsentscheidungsmodus									
	QM	E	QM	E	QM	E	QM	E	QM	E
Gesetz ⁵²	78		5	5	5	12				
Rahmengesetz	48		1	3	2	12				
Verordnung					11	2	4	1	8	2
Beschluß			4	6	13	6	9	1	32	4
Empfehlung			1						7	20
Stellungnahme					1					
Durchführungsakte									1	
Leitlinien	1				1		4			4

Legende: QM: Qualifizierte Mehrheit, E: Einstimmigkeit

Die Ausdehnung der Verfahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat

Arbeitsstil und Effizienz der EU-Organe sind wesentlich davon abhängig, ob Rechtsakte durch einstimmige oder mehrheitliche Beschlüsse im Rat verabschiedet werden können. Die Möglichkeit zur Mehrheitsentscheidung erhöht – im Gegensatz zum Einstimmigkeitserfordernis – generell die Verhandlungsbereitschaft der Beteiligten und somit auch die Entscheidungseffizienz des Rates. Die Identifikation und der Ausbau von Anwendungsfeldern für Mehrheitsbeschlüsse spiegeln insofern die Einsicht der Mitgliedstaaten wieder, aus Gründen der Handlungseffizienz und –fähigkeit ihre nationalstaatliche Souveränität in den betroffenen Politikfeldern dauerhaft aufzugeben und „die angenommenen Rechtsakte auch als unterlegene Minderheit - und unter Umständen gegen den Willen der nationalen Parlamentsmehrheit - umzusetzen.“⁵³

Empirisch fungiert die Mehrheitsentscheidung als ein über dem Rat schwebendes Damoklesschwert zur Steigerung der Entscheidungsfreudigkeit im „Schatten der Abstimmung“.⁵⁴ Analysen zur effektiven Nutzung der qualifizierten Mehrheitsregeln im Rat belegen, daß die Ausdehnung der Anwendungsfelder für Mehrheitsentscheidungen bis Ende der 1990er Jahre nicht dazu geführt hat, daß ein größerer Anteil der Ratsentscheidungen auf der Grundlage einer Abstimmung verabschiedet wurden.⁵⁵

52 Bei den Normentypen Gesetz, Rahmengesetz, Verordnung und Beschluß wurden die alternativ wählbaren Handlungsformen („Gesetz oder Rahmengesetz“ / „Verordnung oder Beschluß“ jeweils einzeln gezählt.

53 Vgl. Maurer, Andreas: „Demokratisierung der Europäischen Union - Möglichkeiten für das Europäische Parlament“, in: Maurer, Andreas/Thiele, Burkard (Hrsg.): Legitimationsprobleme und Demokratisierung der Europäischen Union, Marburg 1996, S. 32.

54 Vgl. zum Konzept des Verhandeln „in the shadow of the majority vote“: Scharpf, Fritz W.: Games Real Actors Play, Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder 1997, S. 191-193.

55 Vgl. Hierzu Maurer, Andreas/Wessels, Wolfgang: „The EU matters: Structuring Self-made Offers and Demands“, in: Wessels, Wolfgang/Maurer, Andreas/Mittag, Jürgen (Hrsg.), Fifteen into One? The European Union and its Member States, MUP 2003. Seit Anfang 2000 zeichnet sich jedoch ein neuer Trend ab. So wurden 2003 von den 137 Dossiers, die mit qualifizierter Mehrheit im Rat abgestimmt werden konnten, in 39 bzw. in 28,47 Prozent der Fälle eine Abstimmung mit abweichendem Votum vorgenommen. Diese Entwicklung könnte darauf hindeuten, daß sich im Zuge der

Bereits für die letzten vier Regierungskonferenzen 1986/1987, 1991/1993, 1996/1999 und 2000/2002 war die Ausweitung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit ein erklärtes Ziel einer Mehrheit der Mitgliedstaaten.⁵⁶ Eine möglichst breite Anwendung dieses Prinzips ließ die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit einer erweiterten Union schon alleine deshalb erwarten, weil kaum vorstellbar ist, wie 25 Staaten einstimmig über Verteilungs- und Regulierungspolitiken entscheiden sollen, die schon aufgrund der absehbar größeren sozioökonomischen Unterschiede und der hierauf basierenden Interessendivergenzen zu einer tendenziell immer asymmetrischeren Kosten- und Lastenverteilung führen.

In den Nizza-Verhandlungen war die Ausweitung des Anwendungsbereichs für Mehrheitsentscheidungen das Ergebnis unsystematischer⁵⁷ Einzelfallprüfungen.⁵⁸ Die Prüfkriterien waren dabei eher am Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten als an dem abstrakteren, gleichwohl aber angesichts der zu erwartenden Effekte der EU-Erweiterung an strategischer Bedeutung gewinnenden Maßstab der inneren Steuerbarkeit und der äußeren Handlungsfähigkeit der Union ausgerichtet.⁵⁹ Das Ergebnis von Nizza führte schließlich zu 32 neuen von insgesamt 137 Bereichen, die unmittelbar nach Inkrafttreten des Vertrags von Nizza in die qualifizierte Mehrheit überführt wurden.

Im Konvent konnte relativ rasch Einigkeit darüber erzielt werden, daß eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit der EU in allererster Linie über die Beschlußfassungsverfahren im Ministerrat zu erzielen wäre. Als erfolgreiches Konventsergebnis ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, daß der Verfassungsentwurf die Zahl der fallspezifischen Handlungsermächtigungen, in denen der Rat einstimmig entscheiden muß, von gegenwärtig 82 auf 78 reduziert und die Zahl der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen von 137 auf 177 erhöht hat. Die Regierungskonferenz konnte dieses Ergebnis nicht bestätigen. Aufgrund der neuen Sonderklauseln im Bereich der Innen- und Justiz- sowie der Sozialpolitik sowie der erst in der Regierungskonferenz vereinbarten, neuen Verfahren für die Änderung des VVE stieg die Zahl der qualifizierten Mehrheitsverfahren auf 183 und diejenige der einstimmigen Verfahren auf 91 an. Im Vergleich zwischen den Endtexten des Konvents und der Regierungskonferenz hat die Zahl der Einstimmigkeitserfordernisse (von 28,78 auf 30,43 Prozent) zugenommen und die der Mehrheitsverfahren (von 65,31 auf 61,20 Prozent) abgenommen.

Erweiterung der Europäischen Union auf 25 Mitgliedstaaten ein Paradigmenwechsel anbahnt, bei dem der Rat im Unterschied zu den Vorjahren verstärkt auf konfrontatives Abstimmen setzt. Möglich wäre aber auch die Erklärung einer Ausnahme vom seit Mitte der neunziger Jahre beobachtbaren Trend, nach der das Abstimmungsverhalten durch die jeweiligen Präsidentschaften aktiv gefördert wurde, da diese nicht auf einen möglichst breiten Konsens im Vorfeld der Entscheidungsfindung hingearbeitet haben. Ob es sich tatsächlich um einen längerfristig wirkenden Trendwechsel handelt, oder um ein temporäres Phänomen bestimmter Präsidentschaften, wird sich erst in den nächsten Jahren feststellen lassen.

56 Vgl. Jopp, Mathias/Maurer, Andreas/Schmuck, Otto (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam. Analysen und Stellungnahmen zum neuen EU-Vertrag, Bonn 1998.

57 Vgl. European Union Presidency Paper: Efficient Institutions after Enlargement. Options for the Intergovernmental Conference, Helsinki (Dok. Nr. 13636/99), 7. Dezember 1999, S. 5; sowie im Anschluss daran den Vermerk des portugiesischen Vorsitzes: Frage der möglichen Ausweitung der Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit, CONFER 4705/1/00 REV 1, 11.2.2000..

58 Vgl. Presidency Note: Possible Extension of QMV, CONFER 4737/00, vom 20.4.2000.

59 Vgl. zu den Reaktionen der mitgliedstaatlichen Delegationen auf die Vorschläge des portugiesischen Vorsitzes: Agence Europe, Nr. 7710, vom 5.5.2000: Opposition – for different reasons – by member states to presidency's suggestions for extension of qualified majority (especially concerning taxation and structural funds).

Tabelle 1: Entscheidungsmodi im Rat nach den Verfassungsentwürfen des Konvents (CONV 850/03) und nach Abschluß der Regierungskonferenz (CIG 87/2/04 Rev. 2)

	Einstimmigkeit		Qualifizierte Mehrheit		Einfache Mehrheit		Besondere Mehrheiten > QM		Rechte des ER-Vorsitzenden		Summe
		%		%		%		%		%	
Summe Konvent	78	28,78	177	65,31	10	3,69	2	0,74	4	1,48	271
Summe Regierungskonferenz	91	30,43	183	61,20	10	3,34	11	3,67	4	1,33	299

Im Vergleich zu den vorangegangenen Regierungskonferenzen bestätigte der Konvent damit den im Vertrag von Amsterdam (EUV 1999) bereits eingeschlagenen Trend zur Reduzierung der Einstimmigkeitsvorbehalte sowie den zuletzt im Vertrag von Nizza bestätigten Pfad hin zur weiteren Ausdehnung der Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen. Erst die Regierungskonferenz führte zu einer Umkehrung dieses Trends im Bereich der Einstimmigkeitserfordernisse.

Abbildung 2: Entwicklung der Beschlußfassungsmodi im Rat der EU

Eigene Berechnung auf der Grundlage der Verträge.

Die Entwicklung des relativen Anteils der jeweiligen Entscheidungsverfahren im Rat macht allerdings auch deutlich, daß das absolute Wachstum der Bereiche für Mehrheitsentscheidungen vor allem auf Kosten eines Rückgangs derjenigen Fälle zurückzuführen ist, in denen der Rat bislang mit besonderen Mehrheiten bzw. mit der einfachen Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheiden kann.

Weiterhin der Einstimmigkeit bedürfen auch im Rahmen des VVE nicht nur die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sondern auch die Festlegung eines mehrjährigen Finanzierungsrahmens (Artikel I-55), die Steuerharmonisierung (Artikel III-171), die Diskriminierungsbekämpfung (Artikel III-124), die nach der Unterzeichnung des VVE vereinbarten Pakete zu den Struktur- und Kohäsionsfonds (Artikel III-224), zahlreiche Einzelbereiche der Umweltpolitik (Artikel III-234.2), bestimmte Aspekte der Handelspolitik (Artikel III-315), der straf- (Artikel III-270.2d und III-271) und familienrechtlichen (Artikel III-269.3) Zusammenarbeit sowie die Bestimmungen über die Einsetzung einer europäischen Staatsanwaltschaft (Artikel III-274).

Die neuen Verfahren zur Änderung und Anpassung der Verträge

Der VVE normiert erstmals in der Geschichte eine fünfgliedrige Verfahrenskette zur Änderung und Anpassung des gesamten Vertrages sowie einzelner verfahrensrechtlicher und substantieller Aspekte.

Auf der ersten Stufe stehen künftig zwei „ordentliche“ Verfahren zur Änderung des Verfassungsvertrages nach Artikel IV-443. Das Verfahren sieht zwei Varianten vor. In der ersten Variante „Konvent plus Regierungskonferenz“ muß der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent einberufen, wenn der Europäische Rat nach Anhörung des Europäischen Parla-

ments und der Kommission mit einfacher Mehrheit die Prüfung der vorgeschlagenen Änderungen beschließt. Der Konvent soll die Änderungsentwürfe prüfen und im „Konsensverfahren“ eine Empfehlung für die nachfolgende Regierungskonferenz abgeben. In der zweiten Variante „Regierungskonferenz ohne Konvent“ kann der Europäische Rat aber mit einfacher Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschließen, auf die Einberufung eines Konvents zu verzichten, wenn das Konventsverfahren aufgrund „des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist“. Liegt die Zustimmung des Europäischen Parlaments hierzu vor, wird auf der Grundlage eines Mandats des Europäischen Rates eine Regierungskonferenz zur Prüfung und etwaigen Änderung des Vertrages einberufen. Verweigert das Parlament die Zustimmung, muß die Regierungskonferenz auf der Grundlage der dann im Konsensverfahren von einem Konvent angenommenen Empfehlungen arbeiten.

Auf der zweiten Stufe legt Artikel IV-444 die Regeln für ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren fest. Hierzu werden zwei Reformfelder identifiziert, um die Substanz des Verfassungsvertrages ohne Einberufung einer Regierungskonferenz oder eines Konvents zu ändern:

- In Bereichen, in denen der Rat nach den Bestimmungen des Verfassungsvertrages einstimmig entscheiden muß, kann der Europäische Rat einstimmig eine Überführung in den Entscheidungsmodus der qualifizierten Mehrheit beschließen.
- In Bereichen, in denen der Rat europäische Gesetze und Rahmengesetze nicht nach dem ordentlichen Gesetzgebungs-, sondern nach einem „besonderen Gesetzgebungsverfahren“ annimmt, kann der Europäische Rat einstimmig beschließen, diese europäischen Gesetze oder Rahmengesetze in das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ zu überführen.

Beide Beschlüsse unterliegen der Zustimmung des Europäischen Parlaments sowie einem Vorbehaltsrecht der nationalen Parlamente. Legt auch nur ein einziges nationales Parlament innerhalb von sechs Monaten nach Übermittlung einer entsprechenden Vertragsänderungsinitiative sein Veto ein, scheidet das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren. Im Gegenzug entfällt jedoch die Pflicht zur Ratifikation der Vertragsänderungsbeschlüsse. Artikel IV-444 VVE entspricht weitestgehend der Passarelle in der ehemaligen, durch den Maastrichter Vertrag statuierten Justiz- und Innenpolitik (Artikel 42 EUV): Das Verfahren eröffnet – dies ist unter dem Aspekt der Handlungsfähigkeit auf der „Habenseite“ der Union zu verbuchen - die Möglichkeit, längerfristig auch diejenigen Bereiche in die qualifizierte Mehrheit zu überführen, bei denen dies im Konvent bzw. in der Regierungskonferenz nicht gelungen ist. Die Einstimmigkeit der Übergangsentscheidung gewährleistet in diesem Zusammenhang, daß jeder Staat die Entscheidungshoheit über diesen wichtigen Schritt behält. Andererseits stellt die Passarelle als Befugnisweiterung des Europäischen Rates einen Schritt dar, der die institutionelle Balance zwischen den Organen Parlament, Rat und Kommission deutlich zugunsten des Rates bzw. des Europäischen Rates verändert. In der Umsetzung von Artikel IV-444 werden sich daher sicherlich auch grundsätzlichere Fragen der demokratischen Kontrolle des Europäischen Rates und seines Vorsitzenden stellen.

Auf einer dritten Stufe sieht der Verfassungsvertrag vor, daß der Europäische Rat nach Artikel IV-445 EVV eine „Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen von Teil III Titel III erlassen“ kann. Diese kryptische Formulierung betrifft alle internen Politiken der Union vom Binnenmarkt über die Wirtschafts-, Währungs-, Innen- und Justizpolitik bis hin zur Gesundheits- und Bildungspolitik. Ein entsprechender Änderungsbeschluß des Europäischen Ra-

tes erfolgt einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission. Im Unterschied zu den ersten beiden Fällen verfügen die nationalen Parlamente nicht über ein Vetorecht. Auf der anderen Seite treten Vertragsänderungen aber erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen Verfassungsbestimmungen in Kraft. Artikel IV-445 EVV beschränkt allerdings auch die Eingriffstiefe der jeweiligen Reformen. Die nach diesem Verfahren angenommenen Vertragsänderungen dürfen nicht zu einer Ausdehnung der der Union übertragenen Zuständigkeiten führen. Hierzu ist letztlich wieder der Rückgriff auf das ordentliche Vertragsänderungsverfahren notwendig.

Auf einer vierten Stufe bestätigt Artikel I-18 EVV schließlich die seit langem geltende Flexibilitätsklausel zur einstimmigen Ergänzung bereits vertraglich sanktionierter Politiken. Sind im Verfassungsvertrag die zur Erreichung eines bestimmten Ziels erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, obwohl „ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in Teil III festgelegten Politikbereiche erforderlich“ erscheint, dann kann der Rat einstimmig auf Vorschlag der Europäischen Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die geeigneten Maßnahmen erlassen. Artikel I-18 EVV erlaubt jedoch keine Änderung des Verfassungsvertrages, sondern nur eine auf den Einzelfall begrenzte Präzisierung oder Befugnisweiterung der Union. Voraussetzung hierfür ist also immer, daß der Verfassungsvertrag ein konkretes Unionsziel bestimmt, daß durch die spezifischen Kompetenznormen selbst nicht gedeckt ist. Explizit ausgeschlossen sind hierbei jedoch Maßnahmen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten abzielen würden, obwohl die betroffene Vertragsbestimmung jedwede Harmonisierung ausschließt. Ausgeschlossen sind somit flexible Vertragsergänzungen, die auf eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften bei der Diskriminierungsbekämpfung, der Beschäftigungspolitik, der Sozialpolitik, der Gesundheitspolitik, der Forschungspolitik, der Kultur-, Bildungs-, Ausbildungs-, Jugend- und Sportpolitik, der Tourismuspolitik, sowie im Katastrophenschutz und der Zusammenarbeit der Verwaltungen hinauslaufen würden.

Auf einer fünften Stufe etabliert der VVE sogenannte „Notbremsen“ für die sekundärrechtliche Weiterentwicklung bestimmter Politiken. Im Bereich des freien Dienstleistungsverkehrs wird für Maßnahmen zur sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer festgehalten, daß ein Mitgliedstaat im laufenden, ordentlichen Gesetzgebungsverfahren einen Vorbehalt geltend machen kann, wenn und weil der geplante Rechtsakt „die Kosten oder die Finanzstruktur seines Systems der sozialen Sicherheit verletzen oder dessen finanzielles Gleichgewicht beeinträchtigen“ könnte (Art. III-136.2 VVE). Auch im Bereich der Justiz- und Innenpolitik eröffnete erst eine derartige, vom irischen Ratsvorsitz ins Spiel gebrachte Option den Weg für einen Kompromiß zwischen jenen Regierungen, die weitere Integrationsschritte zugunsten der strafrechtlichen Zusammenarbeit forderten, und denjenigen (vor allem Großbritannien), die zurückhaltend blieben. Im Rahmen der sozialen Sicherheitspolitiken wird das Entscheidungsverfahren nach einem Staatsvorbehalt zunächst angehalten. Der Europäische Rat muß sich mit der Frage befassen und kann den geplanten Rechtsakt entweder an den Rat zur Weiterbehandlung zurücküberweisen oder aber die Kommission um die Vorlage eines neuen Vorschlags ersuchen. Im Bereich der Strafrechtzusammenarbeit verfügt jeder Staat, der ein europäisches Rahmengesetz als mit den grundlegenden Prinzipien seiner Strafrechtsordnung für unvereinbar hält, ebenfalls über ein suspensives Vetorecht, um das laufende Ratsverfahren zu stoppen (Art. III-270.3 VVE). Der Europäische Rat muß sich dann mit der Frage befassen und innerhalb von vier Monaten entscheiden. Läßt sich keine Einigung analog zu den Bestimmungen aus Art. III-

136 VVE erzielen, kann automatisch eine verstärkte Zusammenarbeit eingeleitet werden, an der sich mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten beteiligen muß (Artikel III-270.4 VVE). Während die Notbremse im Bereich der sozialen Sicherheit keine weiteren Folgen für die faktische Fortentwicklung der Integration hat – bei extensiver Praxis würde Art. 136 VVE wohl eher den „Rückbau“ der Integration sanktionieren –, ermöglicht das Vetoverfahren in der Strafrechtzusammenarbeit tatsächlich eine Weiterentwicklung dieses Politikfelds unterhalb der Schwelle der Vertragsreform. Problematisch an beiden Notbremsen ist die Unbestimmtheit des Verfahrenszeitpunkts. Es wird sich wahrscheinlich nur im Rahmen eines Interinstitutionellen Abkommens zwischen EP und Rat klären lassen, ob Staaten die Notbremse in jeder Phase des Gesetzgebungsverfahrens oder nur in einer bestimmten Phase der ratsinternen Vorabstimmung (beispielsweise im Hinblick auf dessen erster Lesung) ziehen dürfen.

Neue Verfahren für die Parlamente im EU-System

Die zurückliegenden Regierungskonferenzen dienten immer auch der rechtlichen Verankerung institutionell-verfahrensmäßiger Regeln, die das Europäische Parlament in die Lage versetzen sollten, als ‚erste‘ parlamentarische Kammer neben dem Ministerrat agieren zu können. Im Zentrum der Reformen standen hierzu die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf weitere Anwendungsbereiche. Daneben standen immer auch die Gleichstellung des Parlaments mit dem Rat in den Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplans und der Haushaltsordnung, die Ausweitung der Zustimmungspflicht auf Vertragsänderungen und Eigeneinnahmen im Zentrum der Debatte. Besondere Demokratisierungsimpulse erhofften sich viele der an Regierungskonferenzen beteiligten Akteure schließlich von der Umkehrung der Reihenfolge beim Wahlakt für den Präsidenten der Kommission. Daneben wurden aber in Amsterdam und Nizza auch Demokratisierungskonzepte und -strategien diskutiert, die die Ebene des Europäischen Parlaments als wesentliches Glied in der Legitimationskette zwischen Bürgern und dem politisch-institutionellen System der EU vernachlässigten und sich stärker auf den Ausbau der europapolitischen Mitwirkungsfunktionen der nationalen Parlamente konzentrierten.⁶⁰

Die Debatte im Konvent

Der auf das EP bezogene Demokratisierungstrang wurde im Konvent zögerlich, in den letzten zwei Monaten seiner Arbeiten aber nachhaltig ausgebaut.⁶¹ Stellungnahmen, die sich explizit gegen eine Stärkung des Parlaments aussprachen, wurden im Konvent nur von einer kleinen Randgruppe einschlägig bekannter EU-Kritiker abgegeben. Die breite Mehrheit der Mitglieder sprach sich aber für mehr legislative, haushaltspolitische und sanktionsbewährte Kontrollbefugnisse des Parlaments aus. Im Ergebnis werden mit dem Verfassungsvertrag – erstens - die gesetzgeberischen Rechte des Europäischen Parlaments ausgedehnt. Zweitens erhält das Parlament die Befugnis, den Präsidenten der Europäischen Kommission zu wählen. Drittens gesteht der Verfassungsvertrag dem EP die volle Mitentscheidung im Bereich des Haushalts-

60 Vgl. hierzu: Maurer, Andreas: Optionen und Grenzen der Einbindung der nationalen Parlamente in die künftige Verfassungsstruktur der EU, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Studie Nr. S 29/02, August 2002. Einen guten Überblick zur französischen ‚Tradition‘ der Vorschläge zur Aufwertung der nationalen Parlamente liefert der Hoeffel-Bericht des französischen Senats: Daniel Hoeffel, Rapport d’information No. 381 sur une deuxième chambre européenne, Paris, 13.6.2001.

61 Vgl. hierzu auch Magiera, Siegfried: „Die Arbeit des europäischen Verfassungskonvents und der Parlamentarismus“, in: Die öffentliche Verwaltung, Nr. 14/2003, S.578-583.

verfahrens zu. Ein umfassendes Initiativrecht des Europäischen Parlaments wurde vom Europäischen Parlament selbst nicht gefordert. Allerdings kann das Parlament nach wie vor die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen auffordern. Neu verankert wurde in diesem Zusammenhang die Verpflichtung der Kommission, dazu eine Entscheidung zu treffen und bei Ablehnung dem Parlament die Gründe mitzuteilen. Angesichts der durch das neue Benennungsverfahren verstärkten Abhängigkeit der Kommission vom Parlament dürfte die Ablehnung wohl eher die Ausnahme sein.

Gesetzgebungsrechte des Europäischen Parlaments

Entscheidend für die Bereitschaft der Konventsmitglieder zur Ausdehnung der Gesetzgebungskompetenzen des Parlaments war eine zentrale Ausgangsbeobachtung. Das Mitentscheidungsverfahren hat nicht zu einer Verlangsamung der Entscheidungsgeschwindigkeit der EU geführt. Im Gegenteil: In denjenigen Bereichen, in denen das Verfahren Anwendung findet, wurde die Entscheidungsgeschwindigkeit vor allem aufgrund der Koordinationsstrukturen und Verfahrenspraktiken erhöht, die das Europäische Parlament ins Leben gerufen hat. Das Parlament hat damit auch gezeigt, daß demokratischere Entscheidungsverfahren nicht zu einem Verlust an Handlungsfähigkeit führen müssen. Der Verfassungsentwurf dehnt den Anwendungsbereich für Mitentscheidungsrechte des Europäischen Parlaments von gegenwärtig 45 auf 84 fallspezifische Handlungsermächtigungen aus (vgl. Tabelle 1).

Hierzu gehören fast alle Einzelbestimmungen in der Justiz- und Innenpolitik, die Rahmenbeschlüsse zur Landwirtschafts- und Fischereipolitik, Teilaspekte der wirtschaftspolitischen Koordinierung sowie die neuen Politikfelder des Katastrophenschutzes und der Verwaltungszusammenarbeit. Ausgenommen vom Mitentscheidungsverfahren bleiben aber die Gesetze bzw. Rahmengesetze des Rates zum Aufenthaltsrecht mit Blick auf Pässe und Personalausweise, die Soziale Sicherheit und die Sozialversicherung (Art. III-125.2), zum aktiven und passiven Wahlrecht bei Kommunalwahlen (Art. III-126.1) und bei Wahlen zum EP (Art. III-126.2), zur Erleichterung des diplomatischen und konsularischen Schutzes (Art. III-127.2), zu Maßnahmen des Kapitalverkehrs mit Drittstaaten (Art. III-157.3), zur Steuerharmonisierung (Art. III-171.1), zur Körperschaftssteuer (Art. III-183.2), zu den Sprachenregelungen für die Rechtstitel (Art. III-176.2), zu Mindestvorschriften für die Soziale Sicherheit und den Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags sowie zu den Beschäftigungsbedingungen von Drittstaatsangehörigen (Art. III-210.3), zu umweltpolitischen Maßnahmen mit Finanzbestimmungen, zu Raumordnungs-, Bodennutzungs- und Wasserbewirtschaftungsfragen, zu Maßnahmen, die die Wahl eines Mitgliedstaates zwischen verschiedenen Energiequellen berühren, und zu Vorschriften steuerlicher Art (Art. III-234.2). Ebenfalls aus der Mitentscheidung ausgenommen sind die Gesetze und Rahmengesetze zu Maßnahmen zu Aspekten des Familienrechts mit grenzüberschreitendem Bezug (Art. III-269.3).

Stellt man die im Konvent vereinbarten und von der Regierungskonferenz bestätigten Ausweitungen und Reduzierungen der in Frage kommenden Parlamentsrechte in den Kontext der vergangenen Reformverhandlungen, dann zeigt sich, daß der zurückliegende Vertragsrevisionsprozeß den seit Maastricht eingeschlagenen Pfad der sukzessiven Machterweiterung des Parlaments als Gesetzgebungsorgan weitestgehend bestätigt hat. Die Zahl der verbleibenden 111 ‚Nichtbeteiligungen‘ des Parlaments - Entscheidungen des Rates, die ohne Beteiligung des EP beschlossen werden - ist zwar weiterhin relativ hoch; der Konvent hat aber gerade in diesem

Segment eine signifikante Trendwende eingeleitet. Ausschlaggebend für die beträchtliche Ausweitung der Anwendungsfelder des Mitentscheidungsverfahrens war letztlich die Reduzierung derjenigen Fälle, in denen das Parlament gegenwärtig ‚nur‘ im Rahmen des Konsultationsverfahrens beteiligt ist. Die relative Abnahme dieses Verfahrens fällt deutlich stärker ins Gewicht als die relative Abnahme der „Nicht-Beteiligungen“ des EP.

Haushaltsrechte des Parlaments

Als großer Erfolg des Konvents ist zu verbuchen, daß das Mitentscheidungsverfahren als ordentliches Gesetzgebungsverfahren künftig auch für die Verabschiedung des Haushaltsplans herangezogen werden wird. Für die Finanzbestimmungen sieht der Verfassungsentwurf eine dreistufige Normenhierarchie vor. Auf der ersten Normstufe wird durch Art. I-54 die Begrenzung der Eigenmittel sowie die Einführung neuer Mittelkategorien bzw. die Abschaffung bestehender Kategorien vom Rat nach einem „besonderen Gesetzgebungsverfahren“ einstimmig beschlossen; vorgesehen sind lediglich eine Konsultation des Europäischen Parlaments und die Ratifizierung durch die nationalen Parlamente. Als zweite Normstufe wird dann die bisherige finanzielle Vorschau als „mehrwähriger Finanzrahmen“ (Art. 55 und Art. III-402) vertraglich verankert. Aufgrund der Vorbehalte der beiden größeren Fondsempfängerländer Spanien und Polen wird der mehrjährige Finanzrahmen allerdings weiterhin einstimmig angenommen werden. Der Rat kann jedoch einstimmig entscheiden, in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit zu wechseln. In beiden Verfahren muß das Europäische Parlament dem mehrjährigen Finanzrahmen mit der Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen. Auf der dritten Normstufe wird dann der Jahreshaushalt der Union durch das Haushaltsverfahren nach Art. III-404 beschlossen. Dieses Verfahren orientiert sich im wesentlichen am „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“. Entsprechend den Forderungen des Europäischen Parlaments ist damit die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben abgeschafft worden. Da die Eigenmittelobergrenze den Finanzrahmen bindet und dieser wiederum die jährlichen Obergrenzen für die Ausgabenkategorien im Haushaltsplan festschreibt, unterliegt die Haushaltsgesetzgebung des Parlaments künftig einer klaren Prüf- und Zustimmungspflicht, die durch die Staaten und ihre Parlamente ausgeübt wird. Insofern ist das Parlament im Hinblick auf die Erstellung des Jahreshaushalts der EU gestärkt worden und trägt künftig mehr Verantwortung für die Verteilung der Finanzmittel der Union. Andererseits wird durch die Abhängigkeit des Haushaltsverfahrens von den beiden anderen Normstufen deutlich, daß nicht das Parlament, sondern die Staaten über die längerfristige Ausgabenpolitik der Union entscheiden.

Das Parlament in den Außenwirtschaftsbeziehungen der EU

Gegenstand besonderer Gesetzgebungsverfahren sind schließlich auch die internationalen Übereinkommen und die gemeinsame Handelspolitik. Im Vergleich zur gegenwärtigen Lage werden die Rechte des Parlaments teils erheblich ausgeweitet, da die für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik erforderlichen europäischen Gesetze und Rahmengesetze im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzunehmen sind. Außerdem wird für den Abschluß handelspolitischer Abkommen die Zustimmung des EP erforderlich. Durch die Abschaffung der Drei-Säulenstruktur der bestehenden Verträge ist auch eine einheitliche Verfahrensregelung für die Verhandlung und den Abschluß von internationalen Übereinkommen der Union in ei-

nem einzigen Artikel (Art. III-323) möglich geworden. Hiermit wird die geltende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Vertragsabschlußkompetenz der Union ebenso wie die Judikatur zur Ausübung der ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft kodifiziert. Auch hier erhält das Parlament das Zustimmungsrecht zu allen Abkommen in den Bereichen, die dem „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ unterliegen. Die heutige Zersplitterung und mangelnde Transparenz der Regelungen in den derzeitigen Verträgen wird damit endlich aufgehoben. Ohne eine Mitwirkung des Parlament erläßt der Rat allerdings - nach Art. III-291 - einstimmig die Verordnungen und Beschlüsse über die Einzelheiten und Verfahren der Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete der EU-Staaten, sowie die internationalen Übereinkünfte im Rahmen der GASP.

Die Wahl der Kommission

Das Parlament kann den Präsidenten der Europäischen Kommission künftig wählen. Zwar ‚nur‘ auf Vorschlag des Europäischen Rates, aber „unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament“. Damit dürfte in Zukunft diejenige Europäische Partei den Kommissionspräsidenten stellen, die aus den Europawahlen als stärkste Fraktion hervorgeht. Der Streit darüber, ob der Europäische Rat ein Vorschlagsrecht für den Kandidaten des Amtes des Kommissionspräsidenten haben oder ob das Parlament direkt im Anschluß an die Europawahl den Präsidenten ernennen sollte, wirkte bis zuletzt zunehmend künstlich: Denn in beiden Fällen müßten sich die Europäischen Parteien – hinter diesen stehen eben auch die Regierungschefs und regierungsfähige Repräsentanten aus den Oppositionsfraktionen der Mitgliedstaaten – auf ihre Spitzenkandidaten einigen, die sie dann im weiteren Verlauf der Wahl des Parlaments und der Ernennung der Kommission ins Rennen schicken würden. Theoretisch könnte der Europäische Rat natürlich auch das Wahlergebnis zum Europäischen Parlament ignorieren und einen Kandidaten aus den Reihen der ‚Verlierer‘ der EP-Wahlen designieren. In diesem Fall läge es dann aber beim Parlament, hierüber zu entscheiden. Unterstellt man nun, daß selbst EU-kritischen Staaten nicht an einer Selbstblockade der Union gelegen ist, löst sich der Konflikt um das Benennungsrecht rasch auf. Denn ohne eine funktionsfähige Kommission würde die EU noch nicht einmal ihrer Grundeigenschaft als Freihandelszone gerecht werden können. Entscheidender ist daher, wie die nationalen Parteien im Verbund ihrer Europäischen Parteifamilien mit dem Problem umgehen werden. Denn dort finden sich die natürlichen Anknüpfungspunkte zwischen den Staats- und Regierungschefs einerseits und den Fraktionen im Europäischen Parlament andererseits. Die damit angesprochene Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parteien Europas ist aufgrund ihrer Abhängigkeit von politischen Konjunkturen in den Mitgliedstaaten kaum auf dem Weg über eine Verfassung, sondern nur über den Weg der politischen ‚Implementierung‘ der neuen Verfassung zu regeln.

Das Verfahren des Frühwarnsystems für die nationalen Parlamente

In den am 6. Februar 2003 vom Konventspräsidium vorgelegten, konkreten Formulierungsentwürfen für die ersten 16 Verfassungsartikel⁶² waren auch Bestimmungen zu den Kompetenz- und Subsidiaritätsfragen enthalten. Wichtige Regelungen, die die konkrete Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips und der Kontrolle seiner Einhaltung betreffen, sollten nach den Vorstellungen des Präsidiums in einem Subsidiaritätsprotokoll verankert werden, dessen ers-

62 Vgl. Europäischer Konvent, Vorschläge des Präsidiums für die Artikel 1 bis 16, Dokument Nr. CONV 528/03.

ter Textentwurf am 27. Februar 2003 vorgelegt wurde.⁶³ Im Vorfeld dieser Zwischenergebnisse des Konvents beriet die Arbeitsgruppe I „Subsidiarität“ vom 7. Juni bis zum 19. September 2002 die bereits im Mandat des Laekener Gipfels festgehaltenen Fragen zum Subsidiaritätsprinzip. Im Hinblick auf die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sollte geprüft werden, ob die im „Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit“ im Anhang des Vertrags von Amsterdam formulierten Kriterien eine ausreichende vertragsrechtliche Grundlage für die Gewährleistung der Anwendung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips darstellen, oder ob weitere Kriterien hinzuzufügen wären. Im Hinblick auf die Überwachung des Subsidiaritätsprinzips sollte sich die Arbeitsgruppe mit zwei grundlegenden Optionen befassen: die Verbesserung der politischen und/oder die Verbesserung der gerichtlichen Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips. Im Hinblick auf die politische Kontrolle waren folgende Vorschläge zu prüfen:

- die Schaffung eines Gremiums mit für Subsidiaritätsfragen zuständigen Vertretern der Mitgliedstaaten, der Kommission und des Europäischen Parlaments zur Prüfung von Rechtsaktvorschlägen,
- die Aufforderung an die Kommission, jedem Rechtssetzungsvorschlag einen „Subsidiaritätsbogen“ beizufügen,
- die Verstärkung der Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente durch deren Beteiligung am Rechtsetzungsprozeß oder durch die verstärkte nationale Kontrolle der von ihren jeweiligen Regierungen im Rat vertretenen Standpunkte,
- die verstärkte Rolle der COSAC in der Subsidiaritätskontrolle, und
- die Schaffung eines „Ad-hoc-Organs“ zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, wobei das Mandat weiter nach der Zusammensetzung, den Entscheidungs- oder Beratungsbefugnissen und den möglichen Zeitpunkten der Kontrolle im Rechtsetzungsverfahren frage.

Ausgehend von der Forderung nach verstärkter Beteiligung nationaler Parlamente bei der Kontrolle ihrer Regierungen in der Europapolitik und der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im EU-Gesetzgebungsprozeß – in ihrer legitimierenden Rolle als direkt gewählte Repräsentanten der Bürger –, einigte sich der Verfassungskonvent auf neue Kontrollverfahren für die nationalen Parlamente. Der „Frühwarnmechanismus“ soll einerseits der direkten Beteiligung der nationalen Parlamente und somit der Vergrößerung der Legitimationsbasis der EU und andererseits der Stärkung der Parlamente bei der Kontrolle der nationalen Regierung dienen. Letztlich geht es um eine sachlich breiter angelegte, gleichzeitig aber auch effiziente Mitwirkung der Parlamente an der Verabschiedung europäischen Sekundärrechts.

Vorgesehen ist, daß die Europäische Kommission ihren Vorschlag für Rechtsakte im Sinne von Art. I-33 VVE in einer Art ‚erster Lesung‘ direkt an die nationalen Parlamente versendet. Diese haben sechs Wochen Zeit, um begründete Stellungnahmen dahingehend abzugeben, ob der Vorschlag gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Die Stellungnahmen werden gewichtet und gezählt: Einkammerparlamente verfügen über zwei, in Zweikammerparlamenten verfügt jede Kammer über eine Stimme. Sollten 1/3 (1/4 bei Verfahren nach Art. III-264 VVE bei Vorschlägen zur Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie zur Polizeilichen Zusammenarbeit) aller stellungnahmeberechtigten Kammern negative Stellungnahmen verfassen, ist

63 Vgl. Europäischer Konvent, Entwurf (Protokoll) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Dokument Nr. CONV 579/03.

die Kommission gehalten, ihren Vorschlag zu überprüfen und dann entweder zurückzuziehen, zu ändern oder mit triftiger Begründung in seiner ursprünglichen Fassung zu belassen.

Diese erste Runde spielt sich nur zwischen Kommission und den Kammern der nationalen Parlamente ab. Erst im Anschluß an diese ‚erste Lesung‘ gibt die Kommission den unter Umständen überarbeiteten Vorschlag in den normalen Gesetzgebungsprozeß ein. Diejenigen nationalen Parlamente, die eine negative Stellungnahme verfaßt haben, verfügen über die Möglichkeit, nach der Verabschiedung des fraglichen Rechtsaktes vor dem EuGH wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zu klagen, wobei Sie von Ihren Regierungen vertreten werden.

Welche prozeduralen und institutionellen Folgen ergeben sich für die nationalen Parlamente? Es ist natürlich denkbar, auch positive Stellungnahmen zu Vorschlägen der Kommission abzugeben, um etwa die Regierung in ihrer gegebenenfalls in Umrissen bekannten Position gegenüber Interessen Dritter zu stützen bzw. der Regierung in bedeutenden Fällen frühzeitig Grenzen bei der Weiterbehandlung des Vorschlages im Rat zu setzen. Ähnliche Signalwirkung könnten derartige Positivstellungen auch gegenüber dem Europäischen Parlament entfalten, wenn ersichtlich ist, wie sich die Mehrheiten in Brüssel bzw. Straßburg aufstellen werden.

Andererseits ist es denkbar, dass der Mechanismus den Regierungen dazu dienen könnte, ihren Positionen im Rat ‚parlamentarische Rückendeckung‘ zu verleihen und diese damit ‚robuster‘ präsentieren zu können, indem sie den Parlamenten je nach eigener Position nahelegen, negative Stellungnahmen abzugeben.

Die effektive Nutzung des zweiseitigen Instrumentes hängt damit auch von der Selbstwahrnehmung der Parlamente hinsichtlich ihrer Rolle gegenüber den nationalen Exekutiven und den EU-Organen ab. „Kontrollbewußte Parlamente“ werden sich sicherlich anders verhalten als am Konsens orientierte „Mitwirkungsparlamente“.

Jeder Kommissionsvorschlag wird direkt an die Parlamente versandt. In der Mehrheit der nationalen Parlamente werden wahrscheinlich die Ausschüsse für EU-Angelegenheiten als Sammelbecken und Filter für alle Kommissionsvorschläge dienen. Ihre Aufgabe wird dann auch die Weiterleitung der eingegangenen Dokumente an die betroffenen Fachausschüsse. Geht man idealtypisch von einer starken Filter- und Aufbereitungsfunktion der EU-Ausschüsse im Binnenverhältnis der Parlamente aus, dann wären die EU-Ausschüsse in der Behandlung der Vorlagen grundsätzlich immer federführend und würden in der weiteren Behandlung die Fachausschüsse um Stellungnahmen bitten. Im Falle einer gleichberechtigten Rolle der Fachausschüsse und der ihnen gegenüber gestellten EU-Ausschüsse wäre dagegen eher davon auszugehen, dass ein spezifischer Koordinierungs- und Überweisungsmechanismus auf der den Ausschüssen vorgelagerten Parlamentsebene (Ältestenräte, Parlamentspräsidenten bzw. –kanzleien) dafür Sorge trägt, daß die befassungswilligen und –fähigen Ausschüsse ihre Rollen im Hinblick auf die Federführung und Mitberatung vorab klären. Ein oder mehrere Berichterstatter des jeweiligen Ausschusses würden dann einen ‚Subsidiaritätsprüfungsbericht‘ erstellen und diesem gegebenenfalls – als Ergebnis der Prüfung – einen Entwurf für eine Stellungnahme nach Artikel 5 des Subsidiaritätsprotokolls voranstellen. Wären der EU-Ausschuß bzw. die federführende Ausschüsse nicht ermächtigt, sogenannte ‚plenareretzende‘ Stellungnahmen im Auftrag und Namen des Parlaments zu verabschieden, würde die Stel-

lungnahme dann als Entschließungsvorlage an das Plenum weitergeleitet und dann an die Europäische Kommission gerichtet.

Die direktere Beteiligung der nationalen Parlamente birgt das Potential zur Reduzierung des parlamentarischen Demokratiedefizits der Union. Da durch die Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsregel im Rat die unmittelbar gegebene Verantwortlichkeit der Regierungen gegenüber ihren Parlamenten weiter schwindet, kann der Frühwarnmechanismus als politisches Gegengewicht im EU-System interpretiert und genutzt werden. Das Subsidiaritätsprotokoll ermöglicht den nationalen Parlamenten, mittelbaren, kontrollierenden Einfluß auf den Gestaltungsprozeß der europäischen Ebene auszuüben. Die neuen Beteiligungsformen tragen aber nicht unbedingt zur Transparenz der europäischen Entscheidungswege bei. Die neuen Verfahren zwingen in diesem Zusammenhang die Parlamente, sich ihrer lang geforderten stärkeren Rolle in der EU-Gesetzgebung zu stellen.

Artikel 4 des Subsidiaritätsprotokolls verpflichtet die Kommission zur präzisen Begründung ihrer Vorschläge im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Der den Gesetzgebungsvorschlägen bereits seit einigen Jahren beigelegte „Subsidiaritätsbogen“ (*fiche de subsidiarité*) soll künftig „detaillierte Angaben enthalten, die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden.“ Genannt werden in Artikel 5 „Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie - im Fall eines Rahmengesetzes - zu den Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Rechtsvorschriften enthalten, einschließlich gegebenenfalls der regionalen Rechtsvorschriften.“ Kommt die Kommission zu dem ihren Vorschlag legitimierenden Schluß, daß ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, muß diese Einschätzung auf „qualitativen und - soweit möglich - auf quantitativen Kriterien beruhen. Die Kommission berücksichtigt dabei, daß die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.“ Zu erwarten ist, daß die Kommission in Anwendung des Subsidiaritätsprotokolls den Ball zurück ins Feld der nationalen Parlamente spielen und diese um Amtshilfe bei der Erhebung der erforderlichen Daten ersuchen wird. Für diesen Fall ist im Rahmen der Implementierung des Frühwarnmechanismus in Bundestag und Bundesrat ein Verfahren vorzusehen, daß hierauf unmittelbaren Bezug nimmt. Die Parlamente sollten daher im Vorlauf eines Gesetzgebungsverfahrens die jeweils angefragte Expertise – sei es unter Nutzung selbständiger Informationsdienste oder aber durch Beauftragung der in Frage kommenden Stellen der Regierung – generieren. Andernfalls besteht die Gefahr, daß im weiteren Verlauf des Austauschs von Expertise und Gegenexpertise die Parlamente gegen ihre eigenen Regierungen ausgespielt werden.

Die heute noch häufig zu hörende Behauptung eines Einflußverlustes der nationalen Parlamente im Zuge der Europäischen Integration wird künftig einer konkreten Prüfung nicht länger Stand halten. Die direkte Einspruchsmöglichkeit der Parlamente im Vorlauf des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses – ohne formalen Einfluß der nationalen Regierungen - und die direkte Zuleitung aller Dokumente der EU-Institutionen – an Stelle der teilweise selektiven Kanalisierung über die Regierungen - stärkt die Parlamente in ihrer Handlungsautonomie gegenüber den nationalen Regierungen. Das Selbstbefassungsrecht und das Recht zur Stellungnahme gegenüber den EU-Institutionen könnte damit auch zu einer Profilierung der Parlamen-

te gegenüber den Regierungen führen. Um eine Sinnentleerung des Prozesses – beispielsweise durch den Oktroi des jeweiligen Regierungsstandpunktes auf die Parlamentsmehrheit - auf nationaler Ebene zu verhindern, könnte der Mechanismus in Verbindung mit einem Berichterstattersystem nach dem Vorbild des Europäischen Parlaments persönliche Anreize für berichterstattende Parlamentarier bieten, um sich in ihrem Wissensfeld in EU-Fragen gegebenenfalls auch gegen den Standpunkt der Regierung zu profilieren.

Bilanz: Weniger Unordnung

Der Verfassungsvertrag bringt mehr Licht in das Dickicht der Handlungsformen des EU-Rechts. Gleichwohl bleibt die „Durchleuchtungsstärke“ für die Leser und Anwender des Vertrages begrenzt. Besondere Handlungsformen des Europäischen Rates und des EU-Außenministers, spezifische Gesetzgebungskompetenzen des Rates und neue Handlungsformen der Kommission im Bereich der offenen Koordinierung werden in der Verfassungswirklichkeit wahrscheinlich eher noch weiter ausdifferenziert als in das Korsett der neuen Normenhierarchie zurückgeführt.

Mit Blick auf das Europäische Parlament bestätigt der Verfassungsvertrag den in Maastricht eingeschlagenen Trend eines langsamen, aber konstanten Ausbaus der Parlamentsrechte. Das relative Ausmaß der „Nicht-Beteiligung“ des Parlaments am europäischen Politikherstellungsprozeß nimmt beträchtlich ab. Gleichwohl bleibt die Entwicklung und Verteilung der Entscheidungsverfahren keinem einheitlichen Muster der einfachen Auswechslung ‚parlamentsloser‘ oder - ‚schwacher‘ durch ‚parlamentsmächtige‘ oder - ‚intensive‘ Prozeduren unterworfen. Auch das Ergebnis des Konvents reflektiert erneut die dem europäischen Integrationsprozeß eigene Asymmetrie zwischen „Kompetenzallokation“ und „Legititätsallokation“, nach der die Zuordnung einzelner Mitwirkungsoptionen des Europäischen Parlaments zur Sicherstellung der parlamentarisch-demokratischen Verantwortung allgemein verbindlicher Entscheidungen der primärrechtlichen Begründung diesbezüglicher Rechtsgrundlagen hinterher hinkt.⁶⁴

Eher negativ auf das in der Verfassung vermittelte Demokratieverständnis in der EU wird sich der im Konventspräsidium geförderte Fokus auf die Rolle der nationalen Parlamente bei der Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips auswirken. Das Bild, das von der fast zwölfmonatigen Konzentration auf die Rolle der nationalen Parlamente ausgeht, vermittelt in der Sicht der europäischen Bürgerschaft eine EU, die quasi als 26. – regelungswütiges und realitätsfremdes – Staatskonstrukt den anderen 25 Staaten gegenübertritt. Diesem imaginären 26. Staat soll nun Einhalt geboten werden - durch ein Subsidiaritätsprinzip, bei dem die Kommission unmittelbar den nationalen Parlamenten gegenüber rechenschaftspflichtig wird. Die Regierungen der Mitgliedstaaten können sich somit in den frühen Phasen der EU-Gesetzgebung jeder Verantwortung gegenüber ihren Parlamenten entziehen. Dieses durch den Gesamteindruck des Verfassungsentwurfs vermittelte Bild der EU schadet der EU als Ganzes und nützt den Staaten eigentlich nur dann, wenn sie ständig als Minderheit bei den Entscheidungen des Rates unterliegen ... wollen. Geht man aber davon aus, daß keine Regierung ein Interesse daran hat, EU-Recht tatsächlich immer gegen ihren Willen durchsetzen zu müssen, wäre im ersten Teil der Verfassung deutlicher als bisher darauf hinzuweisen, daß sich die EU als *gewollte* Summe al-

64 Vgl. Lepsius, M. Rainer: „Der europäische Nationalstaat: Erbe und Zukunft“, in: Ders.: Interessen, Ideen und Institutionen, Opladen 1990, S. 266-267.

ler mitgliedstaatlichen Ordnungen darstellt. Diesen Hinweis bleibt der Verfassungsvertrag schuldig.