

## **SWP-Studie**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Joachim Schild*

# **Französische Positionen in der ersten Phase des EU-Konvents**

Raum für deutsch-französische  
Gemeinsamkeiten?

S 26  
August 2002  
Berlin

**Nachweis in öffentlich  
zugänglichen Datenbanken  
nicht gestattet.**

Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung von Arbeiten  
der Stiftung Wissenschaft  
und Politik ist auch in Aus-  
zügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und  
Politik, 2002

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und  
Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

# Inhalt

**Problemstellung und Empfehlungen 5**

**Das Konventsverfahren 7**

**Aufgaben, Zuständigkeiten und  
Handlungsinstrumente in der EU 9**

Debatten zur Kompetenzordnung –  
eine deutsche Agenda 9

Verteidigung des »acquis communautaire« 9

Prozedurale Absicherung der

Kompetenzverteilung 10

Präzisierung der Kompetenzabgrenzung 13

Die unmögliche Option:

Neuverhandlung der Kompetenzordnung 14

Reduzierung der Regelungsdichte und

Eingriffstiefe europäischer Politik 16

Deutsch-französische Gemeinsamkeiten 16

**Demokratisierung, Transparenz- und  
Effizienzsteigerung in der EU 19**

Supranationale versus intergouvernementale

Entwicklungsoptionen 19

Aufwertung des Europäischen Rates

und des Ministerrates 20

Welche Rolle für Kommission und

Europäisches Parlament? 23

Zweite Kammer auf europäischer Ebene –

die Rolle nationaler Parlamente 25

Deutsch-französische Gemeinsamkeiten 26

**Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung 29**

**Schlußbetrachtung 31**

**Abkürzungen 31**



**Französische Positionen in der ersten Phase  
des EU-Konvents. Raum für deutsch-französische  
Gemeinsamkeiten?**

Frankreich kommt eine herausragende Rolle in den Verhandlungen des EU-Verfassungskonvents und der nachfolgenden Regierungskonferenz zur Revision der Verträge zu: Während seine europäischen politischen Ambitionen es in die Gruppe der integrationsoffenen Mitgliedstaaten einreihen, entsprechen seine Vorstellungen über die Fortentwicklung der EU-Institutionenordnung eher denen der Gruppe der vorsichtigen »Intergouvernementalisten«. Aufgrund der sich daraus ergebenden potentiellen Scharnierstellung zwischen unterschiedlichen Lagern könnte französischen Vertretern im Konvent eine zentrale Rolle bei der Suche nach Kompromissen zufallen.

Diese Studie untersucht die Erwartungen Frankreichs an die Konventsmethode sowie seine inhaltlichen Kernanliegen für die laufende Konventsarbeit. Letztere werden entlang der Themenbereiche analysiert, die in der Erklärung von Laeken zur Zukunft der EU aufgeführt sind:

- ▶ die Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten in der EU sowie, in engem Zusammenhang damit, die Vereinfachung ihrer Handlungsinstrumente;
- ▶ die Stärkung der Demokratie, Transparenz und Effizienz in der EU;
- ▶ der Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger.

Um vor diesem Hintergrund Empfehlungen zum Umgang mit den erkennbaren Divergenzen zu formulieren, sollen anhand der deutschen Debatten Konsens- und Dissenspunkte hinsichtlich eines jeden dieser Themenbereiche identifiziert werden.

Die Stellungnahmen der französischen Konventsvertreter und der im Konvent mit einem Vertreter repräsentierten Parteien lassen erkennen, daß in einigen Punkten Bewegung in die französische Debatte gekommen ist. Kontinuität besteht vor allem in bezug auf das vorrangige Interesse an einer zentralen, durch Reformen zu stärkenden Stellung des Ministerrates und des Europäischen Rates. Bewegung ist sichtbar hinsichtlich

- ▶ der grundsätzlich gewachsenen Bereitschaft, sich auf einen Konstitutionalisierungsprozeß einzulassen und nicht lediglich eine kleinere Vertragsrevision anzustreben;

- ▶ des gestiegenen Interesses an der Wahrung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips, vor allem in Form einer Suche nach verfahrensmäßigen Garantien für deren Einhaltung.

Die Enttabuisierung der europäischen Verfassungsfrage in Frankreich erleichtert die Suche nach deutsch-französischen Gemeinsamkeiten. Auch in einem weiteren zentralen Punkt herrscht Übereinstimmung: Frankreich will – ebenso wie Deutschland und andere Mitgliedsländer – die in Nizza proklamierte Grundrechtecharta vertraglich verankern und sie damit rechtsverbindlich machen. Sie wird hier nicht behandelt, da sie kaum zu den schwierigen Gegenständen der Konventsverhandlungen zählen dürfte.

Über folgende Kernpunkte ist ein deutsch-französischer Dissens erkennbar:

- ▶ die wünschenswerte Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten;
- ▶ die Verbesserung europäischer Regierungsfähigkeit über eine Stärkung der Funktionsfähigkeit und Machtstellung des Europäischen Rates/Minister Rates oder durch Stärkung der Exekutivbefugnisse der Kommission;
- ▶ die Stellung des Europäischen Parlaments als untergeordneter oder gleichberechtigter Akteur im Verhältnis zum Rat;
- ▶ die Rolle nationaler Parlamentarier auf europäischer Ebene.

Diese Positionsdifferenzen sind eingebettet in divergierende Leitbilder und »Verfassungsideen« über effizientes und vor allem legitimes Regieren in Europa. Sie dürften daher nur schwer verhandelbar sein.

Vor dem Hintergrund der französischen Positionsbestimmungen wird empfohlen, die Differenzen zu Deutschland in der Kompetenzdebatte folgendermaßen zu entschärfen: Vorrangig sollte über eine transparentere Darstellung, systematische Kategorisierung und präzisere Abgrenzung gemeinschaftlicher und mitgliedstaatlicher Kompetenzen verhandelt werden sowie über die Intensität der Wahrnehmung europäischer Befugnisse, über die in verschiedenen Kompetenz- und Politikbereichen einzusetzenden Instrumente europäischen Handelns und die verfahrensrechtliche Absicherung der Kompetenzordnung. Wenig Erfolg verspricht hingegen der Versuch, im Konvent über eine umfassende Neuverteilung von Kompetenzen beraten zu wollen. Auch sollten inhaltliche deutsche Reformanliegen zu einzelnen Gemeinschaftspolitiken nicht über den Umweg der europäischen Kompetenzordnungsdebatte befördert werden.

Hierzu sollten geeignete Wege *parallel* zu den Konventsverhandlungen gesucht werden.

Es wird empfohlen, den Weg einer Zerteilung der Verträge mit unterschiedlichen Revisionsmodalitäten zu beschreiten, über den im Grundsatz zwischen beiden Ländern schon eine Verständigung erzielt werden konnte. Aus deutscher Sicht böte dieser Ansatz die Vorteile, einen Kernbereich der Verträge mit Verfassungscharakter transparenter zu machen, aufzuwerten und gleichzeitig die Detailregelungen zu einzelnen Gemeinschaftspolitiken mit vereinfachten Verfahren auch nach der Erweiterung reformierbar zu halten. Die Stabilisierung einer europäischen Verfassungsordnung stünde somit nicht im Widerspruch zum Ziel der Reform- und Integrationsoffenheit der Verträge.

Bei der Fortentwicklung europäischer Institutionen im Dreieck Rat-Parlament-Kommission erscheinen aus französischer Sicht die Stärkung der politischen Steuerungsfunktion des Europäischen Rates und eine effizienzsteigernde Reform der Ratsarbeit als vordringliche Anliegen. Ohne substantielle Fortschritte in diesem Bereich könnte Paris einer Stärkung der Rechte des Europäischen Parlamentes nicht zustimmen. Eine aktive deutsche Beteiligung an Reformbemühungen zur Effizienzsteigerung der Ratsarbeit würde es erleichtern, das Verhältnis zwischen Rat und Parlament in Richtung eines Zwei-Kammer-Parlamentarismus fortzuentwickeln und hierfür in Frankreich Unterstützung zu erhalten. Die von beiden Ländern vielfach praktizierte gedankliche Übertragung von Elementen der eigenen Verfassungsordnung auf die europäische Ebene führt hingegen kaum zum Ziel.

Um konsensfähige Elemente zu identifizieren, sollte der deutsch-französische Meinungs austausch zur Zukunft der EU parallel zum Konvent zwischen Parlamentariern, Regierungsvertretern und Meinungsführern beider Länder systematisch gepflegt und intensiviert und mit der Suche nach einem Grundkonsens über die Reform der wichtigsten Gemeinschaftspolitiken der EU verknüpft werden.

## Das Konventsverfahren

Der Erfolg der Arbeit des Konvents zur Zukunft der EU hängt in entscheidendem Maße davon ab, wie die zentralen Konventsakteure ihre Rolle interpretieren – ihre eigene ebenso wie diejenige des Konvents in seiner Gesamtheit – und welche Art von Ergebnis sie anstreben. Soll der Konvent als Ideenlieferant für die nachfolgende Regierungskonferenz zur Revision der Verträge fungieren und dieser einen Blumenstrauß von Optionen anbieten? Soll er die selektive Neuformulierung einzelner Vertragsartikel vorschlagen? Oder soll er sich vielmehr als eine Art Präkonstituante definieren, die nach Möglichkeit einen umfassenden, konzeptionell geschlossenen Textentwurf vorlegt, von dem die Regierungskonferenz nur schwerlich substantiell abweichen könnte?<sup>1</sup>

Französische Regierungsvertreter äußerten bereits im ersten Halbjahr 2001 ihre Offenheit gegenüber einem Konventsverfahren zur Vorbereitung der für 2004 vorgesehenen Regierungskonferenz.<sup>2</sup> Zu stark war auch in Frankreich die öffentliche Kritik an Verlauf und Ergebnissen der letzten Regierungskonferenz und des Europäischen Rates in Nizza im Dezember 2000. Doch war durchaus ein Bemühen der französischen Regierung erkennbar, den nationalen Exekutiven ein hohes Maß an Kontrolle über die Vorbereitung der Vertragsreform durch den Konvent zu garantieren.<sup>3</sup>

Präsident Chirac machte deutlich, daß er die Arbeit des Konvents lediglich als unverbindliche Zwischentappe auf dem Weg zur nachfolgenden Regierungskonferenz zur Änderung der Verträge ansieht: »Ich erinnere Sie daran«, so Chirac in einer Pressekonfe-

renz im Anschluß an den Gipfel von Laeken, »daß der Konvent Optionen vorlegen soll, die dem Europäischen Rat zu unterbreiten sind. Und der Europäische Rat wird, hinreichend erhellt durch die Arbeit des Konvents und zweifellos nach der Prüfung der verschiedenen vorgeschlagenen Optionen, die Entscheidungen treffen, die ihm zur Reform der Europäischen Union notwendig erscheinen, das heißt die Regierungskonferenz. Die Regierungskonferenz ist das einzige Entscheidungsorgan.«<sup>4</sup> Eine solche vorsichtige Rollenbestimmung für den Konvent nahm auch der offizielle Vertreter Frankreichs im Konvent vor, Pierre Moscovici,<sup>5</sup> der als Europaminister der Regierung Jospin gemeinsam von Staatspräsident Chirac und Ex-Premier Jospin für den Konvent bestimmt worden war.

Auch der Neogaullist Hubert Haenel, Vertreter des Senats im Konvent, sieht es nicht als Aufgabe des Konvents an, einen »schlüsselfertigen Text« zu erarbeiten.<sup>6</sup> Anders hingegen eine Gruppe von Deputierten der französischen Nationalversammlung: Gemeinsam mit Bundestagsabgeordneten<sup>7</sup> forderten sie in einer gemeinsamen EntschlieÙung – gerichtet an den Europäischen Rat von Laeken – ausdrücklich, daß der Konvent der Regierungskonferenz »einen einzigen Entwurf mit Vorschlägen bezüglich des neuen Grundvertrags der Union« vorzulegen habe, der, »wo unvermeidlich, alternative Optionen vorschlagen und dabei deutlich machen [solle], welche die Zustimmung der Mehrheit erhalten haben«. Die Parlamentarier gehen sogar noch einen Schritt weiter: Sie wollen künftig generell Kon-

1 Vgl. hierzu: Christian Deubner/Andreas Maurer, Ein konstitutioneller Moment für die EU: Der Konvent zur Zukunft Europas, unter: [www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/eu-brenn3druck.htm](http://www.swp-berlin.org/produkte/brennpunkte/eu-brenn3druck.htm); s. auch Wolfgang Wessels, Verfassungsschöpfer oder Ideensammler, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.12.2001, S. 9.

2 So etwa Ex-Premierminister Jospin, »Die Zukunft des erweiterten Europa«. Rede von Premierminister Lionel Jospin im Centre d'Accueil de la presse étrangère, Paris, den 28.5.2001, in: *Französische Botschaft* (Hg.), Frankreich-Info, Berlin, 28.5.2001, unter: [www.botschaft-frankreich.de/aktuellprog/39pdf.pdf](http://www.botschaft-frankreich.de/aktuellprog/39pdf.pdf).

3 Vgl. Un dîner de marchandages, in: *Le Monde*, 16./17.12.2001, S. 6; La France reste sur ses gardes, in: *Les Echos*, 14./15.12.2001, S. 10.

4 Gemeinsame Pressekonferenz von Staatspräsident Chirac und Premierminister Jospin im Anschluß an das EU-Gipfeltreffen in Laeken am 15.12.2001, abrufbar in der Datenbank mit offiziellen außenpolitischen Erklärungen Frankreichs unter: [www.doc.diplomatie.fr](http://www.doc.diplomatie.fr) (Übers.: JS).

5 Vgl. seine Anhörung vor der Délégation pour l'Union européenne der französischen Nationalversammlung am 10.12.2001, unter: [www.doc.diplomatie.fr](http://www.doc.diplomatie.fr).

6 Vgl. seinen Redebeitrag im Rahmen der »Assises sur l'avenir de l'Europe«, Assemblée nationale, 7.11.2001, unter: [www.assemblee-nationale.fr/europe/colloques/assises.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/europe/colloques/assises.pdf), S. 168. Hubert Haenel war schon im Grundrechtekonvent vertreten.

7 Es handelte sich jeweils um Abgeordnete des Auswärtigen Ausschusses, des Europa-Ausschusses bzw. der Délégation pour l'Union européenne sowie um Mitglieder der deutsch-französischen Parlamentariergruppen beider Parlamente.

vente mit Vertrags- beziehungsweise Verfassungsrevisionen beauftragen – nicht nur mit der Vorbereitung derselben. Hierzu heißt es unmißverständlich, daß »in den europäischen Verträgen festgeschrieben werden [sollte], daß die Weiterentwicklung der europäischen Verträge und damit des europäischen Verfassungsrechts künftig durch einen überwiegend parlamentarisch besetzten Konvent erfolgen wird.«<sup>8</sup>

Die Stellungnahmen der Exekutivvertreter Frankreichs lassen jedoch erkennen, daß sie sich nicht ohne alle Vorbehalte auf einen Prozeß einzulassen bereit sind, der – wenn er Erfolg hätte – dazu führen könnte, daß die verfassungsändernde Gewalt in der EU sich teilweise von den Mitgliedstaaten auf einen Verfassungskonvent verlagern könnte. Denn letztendlich ist es nicht ausschlaggebend, ob die Regierungskonferenz nach Artikel 48 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) formal allein das Recht zur Vertragsänderung besitzt und behält; vielmehr ist entscheidend, ob die faktische politische Bindewirkung der Konventionsergebnisse so stark ist, daß sich die nationalen Regierungen nur unter Inkaufnahme erheblicher politischer Kosten über den Entwurf des Konvents hinwegsetzen könnten.

<sup>8</sup> Vgl. *Assemblée nationale*, Rencontre parlementaire franco-allemande sur l'avenir de l'Europe élargie, Paris, 10.12.2001, unter: [www.assemblee-nationale.fr/europe/colloques/recontre\\_franco\\_allemande.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/europe/colloques/recontre_franco_allemande.pdf), S. 10 und S. 12.

## Aufgaben, Zuständigkeiten und Handlungsinstrumente in der EU

### Debatten zur Kompetenzordnung – eine deutsche Agenda

Den aus französischer Sicht wohl heikelsten Punkt auf der Agenda des Konvents bildet die Frage der Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten. Es kann als ein Verhandlungserfolg der deutschen Delegation betrachtet werden, daß in der Erklärung 23 (»Erklärung zur Zukunft der Union«) zum Vertrag von Nizza eine weitere Regierungskonferenz zur Vertragsänderung für 2004 festgeschrieben wurde. Die Bundesregierung hatte sich auf jahrelanges Drängen der deutschen Bundesländer hin für diesen »Post-Nizza-Prozeß« eingesetzt und die Herstellung und Aufrechterhaltung einer subsidiaritätsgerechten Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten mit Unterstützung Italiens zu einem Kernpunkt der Reformagenda erhoben. Dieses Anliegen eines föderal strukturierten Mitgliedstaates besitzt in den meisten nicht-föderalistischen Staatswesen – in der EU bekanntlich in der Mehrheit – bei weitem nicht denselben Stellenwert.

Aufgrund der Entstehungsgeschichte des Post-Nizza-Reformprozesses und der Bedeutung, die der Frage der Kompetenzabgrenzung in Deutschland beigemessen wird, besitzt dieser in französischer Perception eine gewisse »teutonische« Färbung. Zwei zentrale Befürchtungen werden in Frankreich parteiübergreifend formuliert: *erstens* daß die Kompetenzdebatte zu einer Infragestellung geteilter Kompetenzen und einzelner Gemeinschaftspolitiken führen und *zweitens* daß eine verfassungsmäßige Fixierung von Kompetenzen die Union in ein zu starres Korsett zwingen und ihre Integritätsfähigkeit deutlich verringern würde.

### Verteidigung des »*acquis communautaire*«

Französische Konventsvertreter aus den Reihen der Regierung wie der Opposition werden zu verhindern suchen, daß einzelne Gemeinschaftspolitiken im Rahmen der Kompetenzordnungsdebatte in Frage gestellt werden, allen voran die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP), aber auch die EU-Struktur- und Kohä-

sionspolitik. Hier kollidieren die in Deutschland sowohl von der SPD<sup>9</sup> wie auch von CDU und CSU<sup>10</sup> in einschlägigen Positionspapieren und Parteitagebeschlüssen erhobenen Forderungen nach einer teilweisen Rückübertragung von Zuständigkeiten in der Struktur- und Agrarpolitik auf die mitgliedstaatliche Ebene direkt mit der französischen Interessenlage am Erhalt eben dieser Gemeinschaftspolitiken. Pierre Moscovici warnte davor, daß nicht nur *einzelne* Gemeinschaftspolitiken, sondern die *ganze Philosophie* der von der Union durchzuführenden Gemeinschaftspolitiken in Frage gestellt werden könnte.<sup>11</sup> Auch der Rückverlagerung von bislang geteilten Kompetenzen in der Kultur- und Bildungspolitik wurde eine Absage erteilt.<sup>12</sup> Die französische Priorität liegt demnach klar auf der Bewahrung des *acquis communautaire*, um den im Konventsmandat von Laeken gewissermaßen eine Schutzmauer errichtet wurde: Dort heißt es, daß eine Neuordnung der Zuständigkeiten »unter Einhaltung des Besitzstandes der Gemeinschaft« zu untersuchen wäre.

Eine Negativdynamik wäre zu befürchten, wenn der Konvent sich nicht darauf beschränken würde, eine Präzisierung der Zuständigkeitsverteilung sowie eine verbesserte prozedurale Absicherung der Aufrechterhaltung dieser Kompetenzverteilung anzustreben (siehe unten), sondern tatsächlich in eine grundsätzlichere Debatte über eine Neuordnung der Kompetenzen eintreten würde. Nach den ersten Plenardebatten des Konvents zu diesem Themenkomplex kann eine solche Entwicklung allerdings als wenig wahrscheinlich gelten. Die Idee einer Rückverlagerung von Kom-

<sup>9</sup> Vgl. »Verantwortung für Europa – Deutschland in Europa«. Beschluß des SPD-Bundesparteitags zur Europapolitik 19.–22.11.2001 in Nürnberg, unter: [www.eiz-niedersachsen.de/futurum/2001-11-22-spd-bpt.pdf](http://www.eiz-niedersachsen.de/futurum/2001-11-22-spd-bpt.pdf).

<sup>10</sup> Vgl. *CDU-CSU-Arbeitsgruppe »Europäischer Verfassungsvertrag«*, Vorschläge von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag«, vorgestellt in Berlin am 26.11.2001, unter: [www.eiz-niedersachsen.de/futurum/2001-11-26-cdu-csu.pdf](http://www.eiz-niedersachsen.de/futurum/2001-11-26-cdu-csu.pdf).

<sup>11</sup> Pierre Moscovici, *L'Europe, une puissance dans la mondialisation*, Paris: Seuil, 2001, S. 196.

<sup>12</sup> Vgl. Hubert Haenel/Maurice Blin/Serge Lagache/Serge Vinçon, *Sénat, Rapport d'information N° 249 sur la répartition des compétences entre l'Union européenne et les États membres*, 19.2.2002, S. 8ff.

petenzen findet im Konvent praktisch keine Unterstützung. Dennoch könnte der *acquis* der Gemeinschaftspolitik durch einen Konstitutionalisierungsprozeß aus französischer Sicht gefährdet werden. Hubert Haenel, neogaullistischer Senator und Konventsmitglied, wies darauf hin, daß eine Verfassung nur allgemeine Bestimmungen, kaum aber so detaillierte Regelungen wie etwa zur Agrar- oder Regionalpolitik enthalten könne wie die heutigen Verträge. Ein Prozeß der Verfassungsgebung könnte somit deren primärrechtliche Absicherung vermindern.<sup>13</sup>

Eine *grundsätzliche Übereinstimmung* zwischen Frankreich und Deutschland besteht dahingehend, daß die vertraglichen Regelungen zum Subsidiaritätsprinzip seit dem Maastrichter Vertrag keine befriedigenden Ergebnisse gebracht haben und als Kontrollmaßstab für Gemeinschaftshandeln wenig faßbar sind.<sup>14</sup> Auch wird in beiden Ländern der extensive Rückgriff auf die Binnenmarktkompetenz (Artikel 94 und 95 EGV) kritisch betrachtet: Wie weit kann die Kommission die Logik der Binnenmarktharmonisierung auf Kosten konkurrierender politischer Ziele vorantreiben?<sup>15</sup> Die vorgeschlagenen Wege, wie eine verbesserte Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips garantiert werden kann, unterscheiden sich jedoch voneinander. Das Ausmaß möglicher Übereinstimmung und die Chancen einer Kompromißbildung hängen von der Reichweite der von den deutschen Vertretern in die Konventsverhandlungen eingebrachten Reformanliegen ab. Geht es in erster Linie um:

- ▶ eine bessere prozedurale Absicherung einer bestehenden Kompetenzordnung gegen »schleichende« Kompetenztransfers zugunsten der europäischen Ebene?
- ▶ eine präzisere Abgrenzung der Kompetenzen der europäischen und mitgliedstaatlichen Ebene?

<sup>13</sup> Vgl. seine Stellungnahme im Rahmen der »Assises sur l'avenir de l'Europe« [Fn. 6], S. 167.

<sup>14</sup> Vgl. etwa die Ausführungen in der Gemeinsamen Botschaft von Bundeskanzler Kohl und Staatspräsident Chirac an den amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates, Tony Blair, vom 5.6.1998, in: Bulletin der Bundesregierung, 41 (1998), S. 537f. In den »Leitlinien Frankreichs zur Regierungskonferenz von 1996«, einem vertraulichen Positionspapier des Elysée, wurde die bessere Anwendung des Subsidiaritätsprinzips unter den vorrangigen Zielen an erster Stelle genannt, in: Dokumente, 52 (Juni 1996) 3, S. 218.

<sup>15</sup> Vgl. Joachim Schild, Verteilung von Aufgaben und Kompetenzen in der EU, Bericht über die 12. Tagung der Deutsch-Französischen Reflexionsgruppe am 15./16. Februar 2001 in Berlin, unveröffentlichte Studie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2001 (S10/01), S. 8.

- ▶ oder aber um eine Neudefinition der Kompetenzordnung im europäischen Mehrebenensystem mit dem Ziel einer Reduzierung des Bereichs geteilter Kompetenzen, der Autonomiesteigerung der einzelnen Ebenen und einer damit verbundenen Verlagerung von Kompetenzen in beide Richtungen?

Die Chancen auf deutsch-französische Gemeinsamkeiten nehmen von der ersten zur dritten Option ab.

## Prozedurale Absicherung der Kompetenzverteilung

Daß die Problematik der Kompetenzordnung auch in Frankreich einen durchaus hohen Stellenwert besitzt, zeigt sich an den von verschiedener Seite eingebrachten Vorschlägen zur politischen und verfahrensrechtlichen Absicherung der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips (*erste Option*). Schon 1992 schlug Senator Michel Poniatowski (UDF) in einem Informationsbericht des Senats eine Subsidiaritätskammer aus nationalen Abgeordneten vor, der eine »quasi-rechtssprechende« Kontrolle der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips zufallen solle, und zwar nach der Verabschiedung eines gemeinschaftlichen Rechtsaktes, aber vor dessen Inkrafttreten.<sup>16</sup> Im Rahmen der Amsterdamer Vertragsverhandlungen plädierte Frankreich für eine abgemilderte Variante dieses Vorschlags in Form eines »Hohen Parlamentarischen Rates« mit Abgeordneten nationaler Parlamente, der in Subsidiaritätsfragen konsultiert werden sollte.<sup>17</sup>

Die aktuellen Vorschläge der Neogaullisten wie der Sozialisten stehen in der Kontinuität dieser in Amsterdam vertretenen Positionen. Staatspräsident Chirac schlägt eine Vertretung nationaler Parlamentarier auf europäischer Ebene vor, der die Aufgabe zugedacht ist, die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips politisch zu kontrollieren. Lionel Jospin und Pierre Moscovici sprachen sich für einen Kongreß aus Repräsentanten des Europaparlaments und nationaler Parlamente aus, dem dieselbe Funktion zufiele.<sup>18</sup> Den Neogaullisten

<sup>16</sup> Michel Poniatowski, Rapport d'information N° 45 au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes sur le principe de subsidiarité, 12.11.1992, S. 7.

<sup>17</sup> Vgl. »Leitlinien Frankreichs zur Regierungskonferenz von 1996« [Fn. 14], S. 219f.

<sup>18</sup> Wo nicht anders vermerkt, wird auf folgende Grundsatzreden der beiden Präsidentschaftsbewerber Bezug genommen: Rede Jacques Chiracs in Straßburg am 6.3.2002: Une Europe forte, une Europe humaine et dynamique, une Europe démocratique et efficace, unter: [www.chiracaveclafrence.net/](http://www.chiracaveclafrence.net/)

schwebt hingegen eine aus nationalen Parlamentariern gebildete zweite Parlamentskammer vor. Diese sollte kleiner und handlungsfähiger sein als der von den Sozialisten vorgeschlagenen Kongreß und überdies keine Europaabgeordneten mitumfassen. Die Zweite Kammer könnte in Kompetenzstreitigkeiten entweder von den anderen europäischen Organen oder einzelnen Mitgliedstaaten angerufen werden oder von sich aus Gemeinschaftsrechtsakte auf ihre Subsidiaritätskonformität hin überprüfen. Dort, wo die Nationenkammer offenkundige Verstöße gegen Kompetenzbestimmungen des Vertrages sieht, könnte sie mit einfacher Mehrheit den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anrufen, der abschließend entscheiden würde. Sie könnte jedoch auch mit superqualifizierter Mehrheit selbst Bestimmungen in Rechtsetzungsvorschlägen zu Fall bringen, die sie aus politischen Erwägungen als nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang stehend ansieht. Mit anderen Worten: Der Nationenkammer des Europäischen Parlaments – und nicht dem EuGH – käme in Subsidiaritätsfragen ein Letztentscheidungsrecht zu.<sup>19</sup>

Der Vorschlag einer aus nationalen Parlamentariern zusammengesetzten Nationenkammer im Rahmen eines Zwei-Kammer-Parlaments wird im Konvent vom neogaullistischen Senator Hubert Haenel vertreten, der folgende Position – niedergelegt in einem Bericht des französischen Senats<sup>20</sup> – in die Konventsarbeit einbringt: Einer Zweiten Kammer sollte im

Zuge einer Ex-ante-Kontrolle von Vorschlägen zur Gemeinschaftsrechtsetzung am Maßstab der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit die Möglichkeit zur Anrufung des EuGH zukommen, dem jedoch das Letztentscheidungsrecht verbliebe.<sup>21</sup>

Die Vorschläge der Neogaullisten wie auch der Sozialisten zur prozeduralen Kontrolle der Kompetenzordnung und zur Überwachung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips verfolgen zwei Hauptziele:

- ▶ eine verbesserte Ex-ante-Prüfung von Rechtsetzungsvorhaben auf ihre Subsidiaritätskonformität zu erlauben und
- ▶ die Regelung von Kompetenzstreitigkeiten zu einer politischen Angelegenheit zu machen und nicht allein dem EuGH zu überlassen.

In letzterem kommt eine fest in der jakobinischen Tradition verankerte Skepsis gegen eine »Richterregierung« (gouvernement des juges) zum Ausdruck. Diese beeinflusst das französische Denken über Verfassung, Verfassungsgerichtsbarkeit sowie über das Verhältnis zwischen Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip nach wie vor, wenn auch in abnehmendem Maße.<sup>22</sup>

In eine andere Richtung weisen die Vorschläge des vom Europaparlament in den Konvent entsandten und dem zentristischen Präsidentschaftskandidaten François Bayrou eng verbundenen Alain Lamassoure: Er regt an, dem Europäischen Gerichtshof die Rolle und Funktion eines Verfassungsgerichtshofes zu übertragen.<sup>23</sup> Im Gegensatz zum heutigen Verfahren bei Kompetenzstreitigkeiten schlägt er in seinem Berichtsentwurf zur Kompetenzdebatte ein am französischen Modell orientiertes Verfahren vor, im Rahmen dessen nach der endgültigen Verabschiedung eines Rechtsaktes, aber vor Inkrafttreten desselben eine Überprüfung der Norm am Maßstab des Subsidiaritätsprinzips ermöglicht werden soll (siehe Tabelle 1, S. 12).

PDFArticle/Strasbourg.pdf; Lionel Jospin, Die Zukunft des erweiterten Europa [Fn. 2], sowie Lionel Jospin, Intervention de Lionel Jospin devant la communauté française résidante en Allemagne, Berlin, 5.4.2002, unter: [www.lioneljospin.net](http://www.lioneljospin.net). Die Position Moscovici findet sich ausführlich dargestellt in Pierre Moscovici, Une puissance dans la mondialisation [Fn. 11], insbes. S. 199ff. Er hat die Positionsbestimmung von Ex-Premierminister Lionel Jospin offenkundig stark beeinflusst, ihre öffentlich vertretenen Positionen sind praktisch identisch.

<sup>19</sup> Vgl. das Arbeitsdokument der Neogaullisten Alain Juppé und Jacques Toubon, Constitution de l'Union européenne, 20.6.2000, unter: [www.france-moderne.asso.fr/Actualites/Projet Constitution Europeenne.htm](http://www.france-moderne.asso.fr/Actualites/Projet Constitution Europeenne.htm). Dieser Verfassungsentwurf wurde vom RPR als Grundlage für seine europapolitische Positionsbestimmung übernommen; vgl. RPR, Europe: vers une constitution européenne – un contrat démocratique pour bâtir une Europe puissante, unter: [www.rpr.org/projet/projet16.html](http://www.rpr.org/projet/projet16.html) mit weiteren Links zu Einzelthemen.

<sup>20</sup> Vgl. Daniel Hoefel, Rapport d'information N° 381 fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur une deuxième chambre européenne, 13.6.2001, unter: [www.senat.fr/rap/r00-381/r00-3811.pdf](http://www.senat.fr/rap/r00-381/r00-3811.pdf).

<sup>21</sup> Vgl. *Europäischer Konvent*, Beitrag des Mitglieds des Konvents, Hubert Haenel, CONV 12/02, 19.3.2002, S. 6.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu die grundlegende Studie von Wolfram Vogel, *Demokratie und Verfassung in der V. Republik. Frankreichs Weg zur Verfassungsstaatlichkeit*, Opladen: Leske + Budrich, 2001.

<sup>23</sup> *Europäisches Parlament*, Entwurf eines Berichtes über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, Nr. 2001/2024 (INI), PE 304.276, Berichterstatter Alain Lamassoure, 17.1.2002. Der Bericht wurde am 24.4. mit leichten Änderungen vom EP angenommen.

**Tabelle 1**

**Vorschläge zur prozeduralen Absicherung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips**

Staatspräsident <i>Jacques Chirac</i>	Nationale Parlamentarier sollen im Rahmen einer neuzuschaffenden Institution auf europäischer Ebene eine Prozedur zur Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips starten können.
RPR-Positionspapier <sup>a</sup> und Verfassungsentwurf <i>Alain Juppé und Jacques Toubon (RPR)</i>	Nationenkammer aus nationalen Parlamentariern mit Letztentscheidungsrecht in Subsidiaritätsfragen; diese Zweite Kammer als Letztentscheidungsinstanz kann zur Prüfung sämtlicher Legislativakte der Gemeinschaft von der »europäischen Regierung« (siehe Tabelle 3, S. 21), vom EP oder von einzelnen Mitgliedstaaten in Subsidiaritätsstreitigkeiten angerufen werden oder sich selbst befassen.  In Bereichen geteilter, fakultativer und delegierter Kompetenzen (siehe Tabelle 2, S. 15) kann die Nationenkammer mit superqualifizierten Mehrheiten die Initiative für eine Rückverlagerung von Unionskompetenzen auf die mitgliedstaatliche Ebene ergreifen (bei geteilten Kompetenzen nach Stellungnahme des EuGH).  Die Nationenkammer überprüft nicht nur, ob die Union für bestimmte Akte eine Kompetenzgrundlage besitzt, sondern auch, welches Maß an Autonomie sie den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Rechtsakte beläßt.
<i>Hubert Haenel, Konventsmitglied (RPR)</i>	Eine aus nationalen Parlamentariern zusammengesetzte und sechs mal jährlich tagende Zweite Kammer erhält das Recht zur Anrufung des EuGH in Subsidiaritätsfragen.
<i>Pierre Moscovici, Vertreter Frankreichs im Konvent, und Lionel Jospin</i>	Einrichtung eines »Kongresses« als gemeinsames Organ nationaler Parlamente und des EP mit Doppelfunktion: <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Im Rahmen regelmäßiger Sitzungsperioden soll der »Kongreß« die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die Gemeinschaftsorgane überwachen.</li> <li>▶ Im Falle einer Zweiteilung der Verträge könnte der Kongreß bei Vertragsänderungen in nichtkonstitutionellen Bereichen, vor allem bei der Ausgestaltung der Gemeinschaftspolitik, eine »wichtige Rolle spielen«.</li> </ul>
<i>Alain Lamassoure MdEP und Konventsmitglied (UDF)</i>	EuGH soll den Charakter eines Verfassungsgerichtshofes erhalten. A-priori-Normenkontrolle durch Klagemöglichkeit wegen Nichtbeachtung des Subsidiaritätsprinzips nach endgültiger Verabschiedung eines Gemeinschaftsrechtsaktes, aber vor seinem Inkrafttreten (ähnlich dem französischen Verfahren der A-priori-Normenkontrolle durch den Verfassungsrat).  Klageberechtigt wären: Rat, Kommission, Parlament, qualifizierte Minderheit von Mitgliedstaaten, signifikante Minderheit von »Partnerregionen der Union«. <sup>b</sup>
<i>Verfassungsentwurf der UDF<sup>c</sup></i>	Klagerecht nationaler Parlamentarier: Neben Unionsorganen, Mitgliedstaaten und 100 Europaabgeordneten erhalten 100 Abgeordnete nationaler Parlamente aus mindestens drei Mitgliedstaaten in Verfassungsfragen Klagerecht vor dem »Obersten Gerichtshof«.

a RPR, Europe: vers une constitution européenne – un contrat démocratique pour bâtir une Europe puissante, unter: [www.rpr.org/projet/projet16.html](http://www.rpr.org/projet/projet16.html).

b Der Lamassoure-Bericht zur Kompetenzabgrenzung schlägt die Einführung des Status von »Partnerregionen« vor, der von den Mitgliedstaaten zu benennenden Gebietskörperschaften besondere Rechte hinsichtlich ihrer Beteiligung an Gemeinschaftspolitik verleihen würde, vgl. *Europäisches Parlament*, Entwurf eines Berichtes über die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten, Nr. 2001/2024 (INI), PE 304.276, Berichterstatter Alain Lamassoure, 17.1.2002, S. 9. Dieser Vorschlag aus dem Berichtsentwurf Lamassoures findet sich in der vom EP verabschiedeten Endfassung nicht mehr.

c *Nouvelle UDF*, Projet pour une Constitution européenne, Paris 26.6.2000, hier: Art. 19.2, unter: [www.europa.udf.org/appel\\_connexes/Projet\\_pour\\_une\\_Constitution.rtf](http://www.europa.udf.org/appel_connexes/Projet_pour_une_Constitution.rtf).

## Präzisierung der Kompetenzabgrenzung

Unabhängig vom gewählten Verfahren kann die prozedurale Absicherung einer bestehenden Kompetenzordnung aber nur dann befriedigende Ergebnisse zeitigen, wenn die Verträge beziehungsweise die Verfassung hinlänglich präzise Bestimmungen zur Abgrenzung der Unions- und mitgliedstaatlichen Befugnisse enthält, auf die sich Überprüfungsverfahren stützen können. In der deutschen Diskussion wird aus diesem Grunde stärker als in Frankreich in Richtung einer genaueren Kompetenzabgrenzung nachgedacht – dank klarerer Formulierungen des vertraglichen Regelwerkes beziehungsweise durch eine Ergänzung von Kompetenzbestimmungen durch Kompetenzausübungsregeln.<sup>24</sup>

Die grundsätzliche Notwendigkeit einer Klärung und besseren Abgrenzung der Kompetenzen wird inzwischen auch auf französischer Seite stärker als in der Vergangenheit betont. Eine besondere Sensibilität für diese Thematik ist in den Reihen der Neogaullisten zu beobachten. Sie verweisen in ihren programmatischen Äußerungen zu den Doppelwahlen im Jahr 2002 auf den engen Zusammenhang zwischen einer präziseren Fassung der Gemeinschaftskompetenzen einerseits und der sich daraus ergebenden Klagemöglichkeiten vor dem EuGH andererseits: Je klarer die Kompetenzabgrenzung, desto eher werde der EuGH – anders als in der Vergangenheit – zum Garanten mitgliedstaatlicher Befugnisse.<sup>25</sup>

Allerdings gibt es in Frankreich auch zahlreiche Stimmen, die diese *zweite Option* des Umgangs mit der Kompetenzfrage, nämlich die Präzisierung der jeweiligen Kompetenzen, für kaum realisierbar halten.<sup>26</sup> Unabhängig von den Realisierungschancen wird auch

die Frage der *Wünschbarkeit* einer juristisch feinzieselierten Kompetenzordnung in Frankreich häufig anders eingeschätzt als hierzulande. Eine präzisere Abgrenzung der Kompetenzen würde der Europäischen Union die Möglichkeit verbauen, durch gemeinschaftliches Handeln auf künftige Herausforderungen flexibel reagieren zu können, sofern sie im betreffenden Sachgebiet keine vertragliche Kompetenzgrundlage besitzt. Die europäischen Spielregeln, so der damalige europapolitische Berater von Ex-Premierminister Jospin, Jean Vidal, könnten immer nur provisorisch sein und müssten sich ständig der Entwicklung des europäischen Einigungsprozesses anpassen. Eine sehr genaue und trennscharfe Festlegung der Kompetenzen sei daher weder möglich noch opportun.<sup>27</sup>

Um einen Mittelweg zwischen Präzisierung der Kompetenznormen und der Flexibilität der Integrationsentwicklung zu beschreiten, plädieren die Neogaullisten dafür, nur die ausschließlichen Kompetenzen der Union in einem Verfassungsdokument niederzulegen. Der genaue Zuschnitt der geteilten Kompetenzen hingegen könne im Rahmen eines »Organgesetzes« (*loi organique*) geregelt werden. Ein solches Organgesetz stünde in der Normenhierarchie über einfachem Sekundärrecht, wäre aber unterhalb des europäischen Verfassungsrechts angesiedelt. Auch Änderungen des Organgesetzes zur Klärung der geteilten Kompetenzen wären einem einfacheren Verfahren unterworfen als Verfassungsänderungen mit nationalen Ratifikationsverfahren, doch gleichzeitig schwieriger als die einfache Änderung von Sekundärrecht.<sup>28</sup>

Insbesondere die Idee eines Kompetenzkataloges, wie sie im Konvent vom baden-württembergischen Ministerpräsidenten Erwin Teufel vertreten wurde,<sup>29</sup> stößt in Frankreich auf einhellige Ablehnung. Euro-

<sup>24</sup> Dieser Ansatz kommt vor allem in den Vorschlägen von CDU und CSU für einen Europäischen Verfassungsvertrag [Fn. 10] sowie der gemeinsamen Entschließung der Bundesländer im Bundesrat zur Kompetenzabgrenzung zum Ausdruck, vgl. Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union, BR-Drucksache 1081/01, 20.12.2001.

<sup>25</sup> Vgl. RPR, Des institutions pour démocratiser l'Union européenne, unter: [www.rpr.org/pdf/europe3.pdf](http://www.rpr.org/pdf/europe3.pdf), S. 3.

<sup>26</sup> »Interessanterweise ist dieser Mythos [im europäischen Mehrebenensystem zu einer klaren Kompetenzabgrenzung gelangen zu können, JS] mit dem größten Nachdruck in Deutschland entwickelt worden, dem Land, das die Verflechtung von Kompetenzen im Innern zu einem Grad an Raffinement und Komplexität getrieben hat, der in Europa fast beispiellos ist«, so der Direktor des Europäischen Hochschul-instituts, Yves Mény, Constituer l'Europe, in: *Le Monde*, 28.2.2002, S. 1 (Übers.: JS).

<sup>27</sup> Vgl. seine Stellungnahme im Rahmen der »Assises sur l'avenir de l'Europe« der französischen Nationalversammlung vom 7./8.11.2001, unter: [www.assemblee-nationale.fr/europe/colloques/assises.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/europe/colloques/assises.pdf), S. 70.

<sup>28</sup> In eine ähnliche Richtung zielen die Vorschläge einer deutsch-französischen Expertenstudie zur Kompetenzfrage: Ingolf Pernice/Vlad Constantinesco, Die Frage der Gemeinschaftskompetenzen aus deutscher und französischer Sicht, Studie im Auftrag der Stiftung Wissenschaft und Politik sowie der Studien- und Forschungseinrichtung Notre Europe (Paris), Berlin, August 2002; für die französische Fassung: La question des compétences communautaires: vues d'Allemagne et de France, unter: [www.notre-europe.asso.fr/fichiers/EtudPernice-Constantinesco-fr.pdf](http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/EtudPernice-Constantinesco-fr.pdf).

<sup>29</sup> Vgl. sein Statement in der Konvents-Plenumsdebatte, 21./22.3.2002, unter: [www.european-convention.eu.int/docs/speeches/106.pdf](http://www.european-convention.eu.int/docs/speeches/106.pdf), S. 3.

päische Integration wird stärker als in Deutschland als ergebnisoffener *Prozeß* betrachtet, dem durch eine genauere Fixierung der Kompetenzordnung die notwendige Flexibilität geraubt würde – gerade zu einem Zeitpunkt, da die massive Erweiterung der Union flexible Anpassungsleistungen abverlangen wird.<sup>30</sup> In der Bundesrepublik hingegen wird die EU stärker als föderal strukturierte *politische Ordnung* begriffen, die den beteiligten Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen durch eine klarere verfassungsmäßige Definition der Aufgaben und Spielregeln ein höheres Maß an Transparenz, Erwartungsverlässlichkeit und Rechtssicherheit bieten müsse.

Im Gegensatz zu den deutschen Bundesländern und den Vorschlägen der CDU/CSU wird in Frankreich daher auch Artikel 308 EGV nicht in Frage gestellt. Dieser erlaubt eine vom Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments einstimmig zu beschließende Ausweitung der Tätigkeitsfelder der EU, *ohne* die Zustimmung der nationalen Parlamente. Welche Bedeutung dieser Vertragsartikel für den Integrationsprozeß hat, läßt sich daran ablesen, daß seit 1962 in mehr als 700 Fällen auf ihn zurückgegriffen wurde.<sup>31</sup> Konventsmitglied Lamassoure schlägt in seinem Berichtsentwurf für das EP über die Zuständigkeitsverteilung zwischen Europäischer Union und den Mitgliedstaaten einen Mittelweg zwischen einer *Stabilisierung* der Kompetenzordnung und der auch von ihm für notwendig erachteten *Entwicklungsoffenheit des Integrationsprozesses* vor. In diesem Sinne plädierte er für eine Evolutivklausel in Gestalt eines modifizierten Artikel 308 EGV. Der Rückgriff auf diesen Artikel soll erschwert werden, indem Vertreter nationaler Parlamente an der Beschlußfassung beteiligt würden. Zudem sollte dieser Artikel *Kompetenzübertragungen in beide Richtungen* erlauben, also nicht nur solche zugunsten der Unionsebene. Dem Ziel der Flexibilität und Integrationsoffenheit der Kompetenzordnung dient auch der Vorschlag Lamassoures, daß »der Katalog der Zuständigkeiten nach Ablauf von

zehn Jahren nach seiner Annahme, und danach alle 20 Jahre überprüft wird.«<sup>32</sup>

Von Seiten der Gaullisten und auch vom zentristischen Konventsmitglied Lamassoure wurde die vertragliche *Festlegung von Kompetenzkategorien* vorgeschlagen, die in aller Regel nach dem Ausmaß der den Mitgliedstaaten verbleibenden Zuständigkeiten beziehungsweise der Reichweite und Eingriffstiefe von Gemeinschaftskompetenzen und -rechtsakten geordnet ist.<sup>33</sup>

Die entscheidende Frage ist, ob mit einer solchen Kategorisierung von Kompetenzen, wie sie unter anderem auch von Bundesrats-Konventsvertreter Erwin Teufel gefordert wurde,<sup>34</sup> lediglich eine übersichtlichere Darstellung der Unionskompetenzen angestrebt wird, oder ob diesen Kompetenzkategorien bestimmte Handlungsinstrumente (Richtlinien, Verordnungen, Fördermaßnahmen usw.) und Entscheidungsverfahren zugeordnet werden sollen. Letzteres dürfte ungleich schwieriger zu verhandeln sein.

### Die unmögliche Option: Neuverhandlung der Kompetenzordnung

Die *dritte Option* einer umfassenden Neuordnung der Kompetenzen schließlich erscheint im Rahmen des Konvents als kaum verhandelbar. Aufgrund der damit verbundenen Infragestellung des *acquis* und der möglichen Rückverlagerungen von Kompetenzen etwa in der Agrar- und Strukturpolitik auf die nationale Ebene ist Paris auch nach den Doppelwahlen kaum zu einer solchen Neuordnungsdebatte bereit. Die Wiederwahl von Staatspräsident Chirac erschwerte aus deutscher Sicht nicht nur die Bemühungen um eine Kostenreduzierung und inhaltliche Neuorientierung in der Agrarpolitik, sondern auch deren Behandlung im Konvent unter Kompetenzgesichtspunkten.

Die französischen Positionen zu möglichen Kompetenzverlagerungen sind aber nicht nur defensiver Natur. So ist vor allem Bewegung in die Vorstellungen zur Fortentwicklung des dritten Pfeilers gekommen.

<sup>30</sup> Franz Mayer vertritt hingegen die Ansicht, daß ein von ihm abgelehnter Kompetenzkatalog aufgrund seines geringen Differenzierungsgrades keineswegs notwendigerweise als »Korsett« wirken und die Gemeinschaft ihrer Flexibilität und Dynamik berauben würde, vgl. Franz C. Mayer, Die drei Dimensionen der Europäischen Kompetenzdebatte, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 61 (2001) 2–3, S. 610, Fn. 136.

<sup>31</sup> Vgl. Marc Bungenberg, Dynamische Integration, Art. 308 und die Forderung nach einem Kompetenzkatalog, in: Europa-recht, 6 (2000), S. 884.

<sup>32</sup> Ebd., S. 9.

<sup>33</sup> Vgl. hierzu auch die Vorschläge von Pernice/Constantinesco, Die Frage der Gemeinschaftskompetenzen [Fn. 28].

<sup>34</sup> Er forderte einen Kompetenzkatalog, gegliedert nach ausschließlichen, Grundsatz- und Ergänzungskompetenzen der EU, Ministerpräsident Erwin Teufel, Eckpunkte für den Konvent, Brüssel, 9.4.2002, CONV 24/02 Contrib 8, unter: [www.register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00024d2.pdf](http://www.register.consilium.eu.int/pdf/de/02/cv00/00024d2.pdf), S. 2.

**Tabelle 2**  
**Vorschläge für eine Kategorisierung von Kompetenzen**

<i>RPR/Juppé und Toubon</i>	<i>Alain Lamassoure</i>
<p><i>ausschließliche Kompetenzen der Union</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ werden limitativ in der Verfassung fixiert</li> </ul>	<p><i>ausschließliche Kompetenzen der Union</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ erste Zuständigkeit bei der Union, Mitgliedstaaten können im Rahmen der von der Union festgelegten Bedingungen und Grenzen handeln</li> <li>▶ Finanzierung des Haushaltsplans und Außenpolitik als neue ausschließliche Zuständigkeiten der Union</li> </ul>
<p><i>geteilte Kompetenzen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ werden in einer <i>loi organique</i> mit besonderen Verfahren umfassend und limitativ außerhalb der Verfassung niedergelegt</li> <li>▶ Interventionen der Union haben in diesem Bereich das Ziel, <i>allgemeine Prinzipien</i> und <i>Ziele</i> festzulegen</li> </ul>	<p><i>geteilte Kompetenzen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Binnenmarkt inklusive vier Freiheiten und flankierende Politiken sowie Verteidigung, gemeinsame Sicherheit, innere Sicherheit und Justiz</li> <li>▶ Gemeinschaftsnormen legen nur allgemeine Ziele und Prinzipien fest</li> </ul>
<p><i>fakultative Kompetenzen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Interventionen der Unionsebene bedürfen der Zustimmung der Nationenkammer (<i>avis conforme</i>)</li> </ul>	<p><i>ergänzende Kompetenzen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Aus- und Weiterbildung, Jugend, Zivilschutz, Kultur, Sport, Fremdenverkehr, zusätzlich zivile und kommerzielle Verträge</li> <li>▶ Verbleib der Zuständigkeiten bei Mitgliedstaaten, Union ergänzt deren Handeln</li> </ul>
<p><i>delegierte Kompetenzen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ zur Bildung von Avantgarde-Gruppen und Formen der verstärkten Zusammenarbeit können die Mitgliedstaaten der EU bestimmte Kompetenzen zuweisen, die diese nach Ad-hoc-Modalitäten ausübt</li> </ul>	<p><i>politische Zuständigkeiten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Organe der Union werden orientierend oder koordinierend tätig, ohne rechtliche Wirkung für Dritte</li> <li>▶ Beispielsweise obligatorische Koordinierung der Haushalts- und Beschäftigungspolitik</li> </ul>
<p><i>ausschließliche Kompetenzen der Mitgliedstaaten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ergeben sich <i>ex negativo</i> aus den anderen Kompetenzkategorien und sind der Standardfall in allen Bereichen, wo der Unionsebene nicht explizit eine Handlungsermächtigung erteilt wurde</li> </ul>	<p><i>ausschließliche Kompetenzen der Mitgliedstaaten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Grundsatz der mutmaßlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, wo nicht explizit anders geregelt</li> <li>▶ keine Liste notwendig</li> <li>▶ aber Nennung bestimmter Bereiche wie territoriale Organisation oder Haushaltspolitik</li> </ul>

Staatspräsident Chirac sprach sich – wie im übrigen auch der gescheiterte Präsidentschaftskandidat Jospin – für den Ausbau von Europol zu einer europäischen Kriminalpolizei mit operativen Befugnissen unter Aufsicht einer europäischen Staatsanwaltschaft aus. Auch befürwortete er eine »schrittweise Vereinheitlichung« des Handelns der nationalen Grenzpolizeien.<sup>35</sup> Die

Partei des Präsidenten, die neogaullistische RPR, geht sogar noch einen Schritt weiter, wenn sie die Perspektive einer Vergemeinschaftung des dritten Pfeilers skizziert.<sup>36</sup> Vergleicht man diese Vorschläge mit den in Deutschland artikulierten Vorstellungen aus Regierungs- und Oppositionsparteien, so werden die

<sup>35</sup> Vgl. Jacques Chirac, *Une Europe forte* [Fn. 18]. Bei Chirac heißt es etwas vorsichtiger als bei Jospin: »Auch schlage ich vor, das Handeln unserer Grenzpolizeien schrittweise zu

vereinheitlichen [unifier], um die illegale Einwanderung einzudämmen.« (Übers.: JS).

<sup>36</sup> Vgl. RPR, *Europe: vers une constitution européenne* [Fn. 19].

gewachsenen Gemeinsamkeiten mit der deutschen Sozialdemokratie sichtbar, während das Positionspapier der CDU-CSU-Arbeitsgruppe »Europäischer Verfassungsvertrag«<sup>37</sup> eine Stärkung der gemeinschaftlichen Befugnisse im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit ausdrücklich ablehnt.

Der zentrale Vorschlag zur vertragsrechtlichen Weiterentwicklung im Bereich des zweiten Pfeilers stammt von Staatspräsident Chirac. Er schlug in seiner Straßburger Europarede im März vor, einen europäischen Präsidenten vom Europäischen Rat einsetzen zu lassen und mit der Außenvertretung der Union zu betrauen, ein Vorschlag der auch von britischer und spanischer Seite unterstützt, vom deutschen Regierungsvertreter im Konvent, Peter Glotz, jedoch als wenig hilfreich angesehen wird.<sup>38</sup> Seine Realisierung würde den intergouvernementalen Charakter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zementieren. Nach wie vor sind Deutschland und Frankreich nur in sehr unterschiedlichem Maße bereit, nationalstaatliche Souveränität im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zugunsten der Union aufzugeben.<sup>39</sup> So ist Paris bislang nicht bereit, in der GASP verstärkt Mehrheitsabstimmungen vorzusehen. Dies wird sich unter einem Neogaullisten an der Staatsspitze auch kaum ändern. Ohne einen Rückgriff auf Mehrheitsvoten dürfte eine erweiterte EU außenpolitisch nur begrenzt handlungsfähig sein – ob mit oder ohne EU-Präsident.

### Reduzierung der Regelungsdichte und Eingriffstiefe europäischer Politik

Große Übereinstimmung mit deutschen Anliegen und Zielen ergibt sich schließlich dort, wo ein Interesse an einer Reduzierung der Regelungsdichte auf europäischer Ebene und an mehr Freiräumen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung europäischer Vorgaben artikuliert wird. Hier geht es weniger um eine Frage

der Kompetenzverteilung zwischen den Ebenen, als vielmehr darum, in welcher Intensität, mit welchem Grad an Detailliertheit und mit welchen *Instrumenten* und *Verfahren* Kompetenzen, die der europäischen Ebene zugewiesen wurden, von dieser wahrgenommen werden. Zwischen französischer Regierung und Opposition läßt sich ein breiter Konsens dahingehend erkennen, daß die Gemeinschaft ihre mit den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeiten im Sinne der Festlegung von Leitlinien, allgemeinen Grundsätzen und Zielen nutzen und die konkrete Umsetzung stärker den Mitgliedstaaten überlassen sollte. Insbesondere dem Instrument der Richtlinie sollte wieder sein ursprünglich anvisierter Charakter verliehen werden, indem auf detaillierte Regelungen verzichtet wird.<sup>40</sup>

Abschließend läßt sich festhalten, daß vor allem für die französischen Neogaullisten die Sicherung mitgliedstaatlicher Kompetenzen und Autonomiepielräume gegenüber »Übergriffen« der EU einen herausragenden Stellenwert besitzt und ihre Verfassungsüberlegungen wie ein roter Faden durchzieht. Ähnliches gilt in Deutschland offenkundig für die bislang veröffentlichten Vorstellungen der CDU/CSU. Umgekehrt ist den Sozialisten und Sozialdemokraten gemeinsam, daß sie einen vergleichsweise geringen Bedarf an Korrekturen und Reformen der Kompetenzordnung sehen.

### Deutsch-französische Gemeinsamkeiten

Eine Reihe von deutsch-französischen Gemeinsamkeiten im Umgang mit der Frage der Gemeinschaftskompetenzen kommt in einem Beitrag zum Konvent zum Ausdruck, der von den Regierungsvertretern Frankreichs, Deutschlands, Großbritanniens, Polens und Irlands eingebracht wurde.<sup>41</sup> Aufgrund des politischen Gewichts der Unterzeichnenden bilden die in diesem Beitrag vertretenen Positionen einen zentralen

<sup>37</sup> Vgl. *CDU-CSU-Arbeitsgruppe*, Vorschläge von CDU-CSU [Fn. 10], S. 23.

<sup>38</sup> Vgl. *EU à la Monnet oder Metternich?*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.5.2002, S. 6.

<sup>39</sup> In dem vom SPD-Parteitag in Nürnberg im November 2001 verabschiedeten europapolitischen Beschluß »Verantwortung für Europa – Deutschland in Europa« [Fn. 9] ist ausdrücklich von der Perspektive einer Vergemeinschaftung der GASP die Rede. Allerdings ist diese von deutschen Verantwortlichen wiederholt bekundete Bereitschaft nie ernsthaft auf die Probe gestellt worden.

<sup>40</sup> Vgl. die Ausführungen Jacques Chiracs in seiner Rede in Straßburg am 6. März 2002 [Fn. 18] sowie von Lionel Jospin, *Die Zukunft des erweiterten Europa* [Fn. 2]. In die gleiche Richtung zielt der Informationsbericht des Senats zur Kompetenzabgrenzung von Haenel u.a. [Fn. 13], S. 41f. Ähnlich auch der für das Europäische Parlament in den Konvent entsandte frühere Europaminister Alain Lamassoure (UDF), *Europäisches Parlament, Entwurf eines Berichtes* [Fn. 23], S. 8 und S. 17.

<sup>41</sup> *Europäischer Konvent*, Beitrag der Mitglieder des Konvents Herrn Peter Glotz, Herrn Peter Hain, Frau Danuta Hübner, Herrn Ray McSharry, Herrn Pierre Moscovici: *Kompetenzverteilung*, CONV 88/02, 14.6.2002.

Bezugspunkt der weiteren Debatte. Im einzelnen enthält er folgende Kernpunkte:

- ▶ Ablehnung eines Kompetenzkatalogs, der als zu rigide angesehen wird, um auf zukünftige Herausforderungen zu reagieren;
- ▶ klare Darstellung der Kompetenzordnung, vor allem durch eine transparente Beschreibung der in den Verträgen angelegten Kompetenzkategorien (exklusive, geteilte und komplementäre Kompetenzen);
- ▶ eine explizitere Darstellung von Prinzipien der Kompetenzausübung (Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip; Respektierung der nationalen Identität und inneren Strukturen der Mitgliedstaaten, explizitere Formulierung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung);
- ▶ die Möglichkeit, den Vorschlag des Lamassoure-Berichts, Artikel 308 EGV so zu erneuern, daß er auch eine Rückverlagerung von Kompetenzen zugunsten der Mitgliedstaaten erlauben würde.

Der wichtigste Vorschlag dieses gemeinsamen Papiers betrifft jedoch die prozedurale Absicherung der Kompetenzordnung. Hierzu wird eine Vertretung nationaler Parlamentarier oder alternativ »some form of body mandated by the Council« (ein »dem Rat zugeordneter Ausschuß«, so Peter Glotz<sup>42</sup>) vorgeschlagen. Ein solcher Subsidiaritätsausschuß aus nationalen Parlamentariern soll als politisches Gremium eine Ex-ante-Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sowohl hinsichtlich der Wahl der Entscheidungsebene wie auch der einzusetzenden Instrumente ausüben, ohne das Letztentscheidungsrecht des EuGH in Frage zu stellen.

In diese Richtung weisen auch die Vorschläge des SPD-Abgeordneten und Bundestagsvertreters im Konvent, Jürgen Meyer, der sich für einen »Kompetenzausschuß der Gesetzgebungsorgane der EU und der Mitgliedstaaten« ausspricht,<sup>43</sup> und des christdemokratischen Bundesratsvertreters, Erwin Teufel: Er plädiert für ein »gemischtes politisches Gremium aus Vertretern der nationalen Parlamente und des Europa-

parlaments, das der Überwachung der Kompetenzordnung und des Subsidiaritätsprinzips bei der EU-Rechtsetzung dient«.<sup>44</sup>

Allerdings wird hierzulande häufiger als in Frankreich nach juristischer Abhilfe gesucht, sei es durch ein Klagerecht vor dem EuGH für den Ausschuß der Regionen und für einzelne Regionen beziehungsweise Länder,<sup>45</sup> sei es durch die Einrichtung eines Kompetenzsenats des EuGH unter Beteiligung nationaler Verfassungsrichter.<sup>46</sup>

Schwieriger, aber keineswegs unmöglich ist eine Verständigung mit französischen Konventsvertretern über eine klarere *Abgrenzung* zwischen gemeinschaftlichen und mitgliedstaatlichen Kompetenzen, die über eine übersichtlichere Einteilung der Unionskompetenzen in Kompetenzkategorien hinausginge. Auch in Frankreich ist ein Interesse daran zu erkennen, den extensiven Rückgriff auf Artikel 95 EGV zur Harmonisierung von Rechtsvorschriften mit dem Ziel der Binnenmarktrealisierung einzuschränken. Hier könnte das gemeinsame Ziel darin bestehen, den Anwendungsbereich der Binnenmarktklausel zu präzisieren, um ein auf die Binnenmarktcompetenzen gestütztes Eingreifen der Gemeinschaftsebene in Politikbereiche zu verhindern, die der nationalen Ebene vorbehalten sind. Die Reichweite dieses Präzisierungsbedarfs wird aber offenkundig auch in Deutschland von der SPD einerseits, der CDU-CSU-Opposition und den Bundesländern andererseits unterschiedlich eingeschätzt.

Am schwierigsten wäre es, eine Verständigung über mögliche *Veränderungen der Kompetenzverteilung* zu erreichen. Zunächst erscheint es wenig sinnvoll, die Konventsverhandlungen mit *inhaltlichen Reformanliegen* in bezug auf einzelne Gemeinschaftspolitiken zu belasten. Mit anderen Worten: Die notwendigen Reformen der Agrar- und Strukturpolitik sollten nicht unter dem Deckmantel der Kompetenzordnungsdebatte vorangetrieben werden. Vielmehr sollte der

<sup>44</sup> Vgl. Ministerpräsident Erwin Teufel, Eckpunkte für den Konvent [Fn. 34], S. 4.

<sup>45</sup> Vgl. die von der 32. Europaministerkonferenz der Länder am 5./6. Juni 2002 verabschiedete »Stellungnahme der Deutschen Länder zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union«, unter: [www.text.europaminister.de/beschluesse/emk32.pdf](http://www.text.europaminister.de/beschluesse/emk32.pdf). Ein Klagerecht für den AdR wird auch in den Reihen der SPD befürwortet, vgl. den Vorschlag der Arbeitsgruppe »Europäische Integration« der Friedrich-Ebert-Stiftung, Kompetenzausübung, nicht Kompetenzverteilung ist das eigentliche europäische Kompetenzproblem, Bonn, September 2001 (Arbeitspapier Nr. 10), S. 7.

<sup>46</sup> Vgl. CDU-CSU-Arbeitsgruppe, Vorschläge von CDU-CSU [Fn. 10], S. 12.

<sup>42</sup> Peter Glotz, Die Gedanken sind frei, Briefe aus dem Konvent, in: Der Tagesspiegel, 20.6.2002, S. 8.

<sup>43</sup> Vgl. sein Interview in: Der Spiegel, 30.3.2002, S. 79; in der Konventssitzung am 7.6. rückte er von der Vorstellung eines neuen Gremiums zur Subsidiaritätskontrolle ab und unterstützte den von EU-Kommissar Michel Barnier ins Spiel gebrachten Vorschlag, den Rat für nationale Parlamentarier zu öffnen, die dann innerhalb des Rates die Aufgabe der Subsidiaritätskontrolle wahrzunehmen hätten. Vgl. das Sitzungsprotokoll unter: [www.europarl.eu.int/Europe2004/textes/verbatim\\_020606.htm](http://www.europarl.eu.int/Europe2004/textes/verbatim_020606.htm).

günstige Zeitpunkt nach den Wahlen in beiden Ländern dazu genutzt werden, mit Frankreich eine gemeinsame europäische Reformagenda und Positionsbestimmung im Hinblick auf einzelne Gemeinschaftspolitiken *parallel* zu den Konventsverhandlungen und der nachfolgenden Regierungskonferenz mit Blick auf die Verhandlungen der Agenda 2007 voranzutreiben. Die Konventsdebatten sollten jedoch der Festlegung des politisch-institutionellen und juristischen Rahmens und der Verständigung über einen »nicht-kontroversen Sektor« (Ernst Fraenkel) europäischer Politik in Verfassungsform vorbehalten bleiben und sich nicht mit stets kontroversen politischen Inhalten des Unionshandelns befassen. Gleichzeitig sollte aber nach Wegen gesucht werden, wie in einer erweiterten EU die Reformierbarkeit der Gemeinschaftspolitiken sowie die Feinjustierung der Kompetenzen zwischen nationaler und europäischer Ebene auf einzelnen Politikfeldern auch in Zukunft garantiert werden kann.

Eine mögliche Lösung böte die Zweiteilung der Verträge mit unterschiedlichen Revisionsmodalitäten, wie sie in dem für die Kommission erarbeiteten Expertenbericht der »drei Weisen« (von Weizsäcker, Dehaene und Simon) vorgeschlagen wurde.<sup>47</sup> Denkbar wäre eine aus der französischen Rechtstradition bekannte Trennung zwischen Verfassungsnormen und diese präzisierenden »lois organiques«, die in der Normenhierarchie unterhalb der Verfassungsbestimmungen, aber über einfachen Gesetzen stehen. Im Rahmen einer Zweiteilung der Verträge könnte eine solche Normenhierarchie eingeführt werden, die auch mit verschiedenen Revisionsverfahren für die unterschiedlichen Normtypen verbunden wäre.<sup>48</sup> Im Grundsatz zeichnet sich in dieser Frage bereits ein Konsens zwischen Berlin und Paris ab. Dieser kommt in der deutsch-französischen Erklärung von Nantes zum Ausdruck, wo beide Seiten für eine »Aufteilung der Verträge in einen Teil mit Verfassungscharakter und einen leichter fortzuentwickelnden Teil ohne Verfassungscharakter« plädieren.<sup>49</sup> Dieser Ansatz vereinigt drei Vorteile:

<sup>47</sup> Richard von Weizsäcker/Jean-Luc Dehaene/David Simon, Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission, 18.10.1999, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 12 (1999), S. 1516.

<sup>48</sup> Vgl. hierzu Pernice/Constantinesco, Die Frage der Gemeinschaftskompetenzen [Fn. 28].

<sup>49</sup> Vgl. »Gemeinsame Erklärung über die großen europapolitischen Prioritäten«, verabschiedet bei den 78. deutsch-französischen Regierungskonsultationen am 23.11.2001

- ▶ Die Erarbeitung eines knapp zu haltenden und nur einstimmig durch die Mitgliedstaaten zu revidierenden Kerns der Verträge mit konstitutionellen Inhalten entspricht deutschen Vorstellungen der Stabilisierung eines »dignified part« der Verträge in verfassungsähnlicher Form. In diesem Bereich blieben die Mitgliedstaaten in vollem Umfang »Herren der Verträge«.
- ▶ Dem wiederholt artikulierten französischen Interesse an einer weiteren Integrationsoffenheit und flexiblen Anpassungsfähigkeit der Strukturen und Verfahren der EU entspricht ein davon abzutrennender Teil der Verträge, dessen Revidierbarkeit nicht vom Konsens sämtlicher Mitgliedstaaten abhängig gemacht würde. Hier taucht aus französischer Sicht allerdings ein Zielkonflikt auf: Der Wunsch nach Integrationsoffenheit und das Ziel, die Verträge flexibel an veränderte Umstände anpassen zu können, kollidieren mit dem Interesse, den Gemeinschaftspolitiken in ihrer heutigen Gestalt weiterhin »Verfassungsrang« zu geben.
- ▶ Eine Zweiteilung der Verträge böte aus deutscher Sicht die Möglichkeit, sowohl die konkrete inhaltliche Ausgestaltung einzelner Gemeinschaftspolitiken als auch die präzise Zuständigkeitsverteilung in den jeweiligen Politikbereichen im Rahmen eines leichter reformierbaren Ergänzungsvertragswerks zu regeln.

Deutschland als »demandeur« von Reformen wichtiger Gemeinschaftspolitiken wie vor allem der Agrar- und Strukturpolitik hat ein Interesse daran, die Modalitäten derselben und die genauere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Gemeinschafts- und mitgliedstaatlicher Ebene durch Verfahren unterhalb der Verfassungsänderung reformierbar zu machen beziehungsweise zu halten. Eine französische Zustimmung hierzu wird um so leichter zu erreichen sein, je weiter die Verständigung mit Frankreich über die Zukunft einzelner Gemeinschaftspolitiken außerhalb des Konventsrahmens nach den Wahlen in beiden Ländern vorangetrieben werden kann.

in Nantes, unter: [www.eiz-niedersachsen.de/futurum/2001-11-23-de-fr.htm](http://www.eiz-niedersachsen.de/futurum/2001-11-23-de-fr.htm).

## Demokratisierung, Transparenz- und Effizienzsteigerung in der EU

Die Erklärung von Laeken<sup>50</sup> hat die institutionelle Reformagenda für den Konvent über die Erklärung 23 zur Zukunft der EU im Anhang des Vertrages von Nizza hinaus deutlich ausgeweitet. Letztere hatte nur die Rolle nationaler Parlamente auf europäischer Ebene als möglichen Gegenstand institutioneller Reformen explizit erwähnt. Im Vorfeld des Laeken-Gipfels wirkte Frankreich darauf hin, daß die von der belgischen Ratspräsidentschaft für die Erklärung von Laeken entworfenen Fragen zur Institutionenreform durch die Art der darin aufgezeigten Alternativen hinsichtlich der zukünftigen Gestalt der europäischen Institutionenordnung nicht schon eine stark föderal inspirierte Antwort nahelegten.<sup>51</sup>

Um die Einordnung der in der französischen Debatte unterbreiteten Vorschläge im Vergleich zu deutschen Positionsbestimmungen zu erleichtern, sollen zwei idealtypisch verkürzte, in sich kohärente Entwürfe einer möglichen Weiterentwicklung der europäischen Institutionenordnung skizziert werden.<sup>52</sup>

### Supranationale versus intergouvernementale Entwicklungsoptionen

In einem *föderalistisch-parlamentarischen Modell* würde die Kommission in Richtung einer europäischen Regierung weiterentwickelt werden, die im Rahmen parlamentarischer Regierungsweise dem Parlament gegenüber verantwortlich wäre. Die Machtstellung und Legitimation des Kommissionspräsidenten wäre durch seine Bestimmung aus den Reihen der bei EP-Wahlen siegreichen Parteiformation oder durch seine Direkt-

wahl gestärkt. Er könnte die Zusammensetzung seiner Kommission bestimmen, das heißt, die Mitgliedstaaten hätten nicht länger das Recht auf einen Kommissar, und die gesamte Kommission wäre dann durch das EP zu bestätigen. Der Kommissionspräsident besäße eine Richtlinienkompetenz gegenüber den einzelnen Kommissaren. Der Rat würde im Rahmen eines Zwei-Kammer-Systems in eine Staatenkammer umgewandelt werden, die die Legislativ- und Haushaltsbefugnisse gemeinsam und gleichberechtigt mit dem EP ausübt. Legislative und exekutive Befugnisse würden klar getrennt werden, und die Exekutivbefugnisse des Rates würden auf die Kommission übergehen. Damit entfielen die Beteiligung von Vertretern nationaler Regierungen am Erlass von Durchführungsbestimmungen zu Rechtsakten der Gemeinschaft im Rahmen der Komitologie-Verfahren oder ihre Beteiligung bliebe auf eine rein beratende Funktion begrenzt. Die Kommission wäre für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU verantwortlich. Die Drei-Pfeiler-Struktur der Verträge würde zugunsten einer Vergemeinschaftung des zweiten und dritten Pfeilers aufgegeben werden. Das Letztentscheidungsrecht des EuGH würde nicht in Frage gestellt werden, wohl aber die Rolle des Europäischen Rates als Richtungs- und Impulsgeber für die Union.

Im Rahmen eines *intergouvernementalen Modells mit präsidentiellen Zügen* würde eine europäische Exekutive aus dem Europäischen Rat heraus entwickelt werden. Dieser könnte einen Unionspräsidenten bestimmen, der für die Außen- und Sicherheitspolitik verantwortlich wäre. Der Kommission fiel weiterhin die Zuständigkeit für die internen Politiken der Union und für den Binnenmarkt zu. Der Europäische Rat würde sich gegenüber der Kommission wie eine Art »kollektiver Staatschef« verhalten, der ihr die strategische Richtung und das Arbeitsprogramm vorgibt. Der Kommission käme mehr und mehr die bescheidene Rolle einer Art Sekretariat zu. Der Rat hingegen würde weiterhin exekutive wie legislative Befugnisse wahrnehmen. Die Kontrolle nationaler Regierungen über den Erlass von Durchführungsbestimmungen zu Rechtsakten der Gemeinschaft bliebe voll erhalten. Das EP würde dem Rat im Legislativ- und im Haushaltsverfahren weiter-

<sup>50</sup> Die Erklärung von Laeken vom 15.12.2001 ist dokumentiert unter: [www.european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf](http://www.european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf).

<sup>51</sup> Vgl. die Kritik an den von der belgischen Ratspräsidentschaft vorgeschlagenen Frageformulierungen von Pierre Moscovici im Rahmen seiner Anhörung vor der Delegation für die Europäische Union der französischen Nationalversammlung im Vorfeld des Laeken-Gipfels am 10.12.2001 [Fn. 5]. Vgl. auch: La France reste sur ses gardes, in: Les Echos, 14./15.12.2001, S. 10.

<sup>52</sup> Vgl. hierzu auch Maurice Croizat/Jean-Louis Quermonne, L'Europe et le fédéralisme, Paris: Montchrestien, 2, 1999, S. 142f.

hin nicht gleichberechtigt gegenüberstehen. Das Parlament erführe weder gegenüber dem Rat noch gegenüber der Kommission eine Stärkung; vielmehr würde der nationale Legitimationsstrang über eine institutionalisierte Rolle nationaler Parlamente auf europäischer Ebene – etwa in Form einer Zweiten Parlamentskammer – sichtbar betont werden. In die Logik dieses Modells passen auch die Verlängerung der Ratspräsidenschaften sowie ein Recht des Europäischen Rates zur Auflösung des Europäischen Parlaments. Die Dreipfeiler-Struktur und die mitgliedstaatlichen Befugnisse im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sowie in der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit blieben voll erhalten. Dem EuGH würde in Kompetenzstreitfragen kein Letztentscheidungsrecht mehr zugestanden. Diese würden auf politischer Ebene entschieden werden.

Die föderalistisch-parlamentarische Variante entspricht tendenziell den Traditionslinien deutscher Europapolitik, das intergouvernementale Modell eher den Traditionslinien französischer Europapolitik. Diese beiden Modelle und Entwicklungsoptionen sind fest in unterschiedlichen Verfassungstraditionen verankert und spiegeln divergierende Verfassungs-ideen über ein legitimes und effizientes Regieren in Europa wider.<sup>53</sup>

Inwieweit entsprechen nun die in der französischen Diskussion zur Zukunft der EU unterbreiteten Vorschläge tatsächlich dem grob skizzierten intergouvernemental-präsidentiellen Modell? Zunächst ist festzustellen, daß sich die *Reichweite der Reformvorschläge* in der französischen Diskussion zwischen der gemäßigten Linken und der Rechten deutlich unterscheidet. Die Sozialisten haben keine grundstürzenden institutionellen Neuordnungsvorschläge unterbreitet. Diese blieben in den letzten beiden Jahren den aus der Oppositionsrolle heraus agierenden Parteien der gemäßigten Rechten und deren Führungsfiguren vorbehalten. Hier ist der Verfassungsentwurf der zentristischen UDF<sup>54</sup> zu nennen, dessen Grundphilosophie

<sup>53</sup> Vgl. hierzu: Markus *Jachtenfuchs*, Deutschland, Frankreich und die Zukunft der EU, in: Michael *Meimeth*/Joachim *Schild* (Hg.), Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration. Deutsche und französische Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich, 2002, S. 279–294; vgl. auch Stefan *Krauß*, Europäische Verfassungsdebatte zwischen Deutschland und Frankreich, in: Bernd *Rill* (Hg.), Deutschland und Frankreich: gemeinsame Zukunftsfragen, München: Hanns-Seidel-Stiftung, 2000, S. 45–65.

<sup>54</sup> Vgl. *Projet pour une constitution de l'Union européenne*, dokumentiert unter: [www.europa.udf.org/appel\\_connexes/Projet\\_pour\\_une\\_Constitution.rtf](http://www.europa.udf.org/appel_connexes/Projet_pour_une_Constitution.rtf).

im Konvent von Alain Lamassoure vertreten wird. Ein besonderes Gewicht erhalten nach den französischen Doppelwahlen die Vorschläge aus dem politischen Lager und aus der Partei von Staatspräsident Chirac: Der ehemalige Premierminister, Alain Juppé, und der ehemalige Justizminister, Jacques Toubon, haben im Juni 2000 einen ausführlichen Verfassungsentwurf mit weitreichenden Reformvorschlägen präsentiert.<sup>55</sup> Dieser bildet die Grundlage der europapolitischen Positionsbestimmung der neogaullistischen RPR, die sich die Vorschläge dieses außerhalb der Parteigremien entstandenen Verfassungsentwurfs in wesentlichen Teilen zu eigen gemacht hat.<sup>56</sup>

Die Vorschläge von Staatspräsident Chirac – wie im übrigen auch diejenigen der nun in die Opposition verbannten Parti socialiste (PS) – zielen auf eine Verbesserung der gemeinsamen Regierungsfähigkeit nationaler Exekutiven auf europäischer Ebene. Sie entspricht somit dem stärker intergouvernemental inspirierten Modell. Nur die UDF und die im Konvent nicht vertretenen französischen Grünen, die die föderalistischen Komponenten im französischen Parteiensystem bilden,<sup>57</sup> rücken die Stärkung der Kommission durch eine schrittweise Einführung der Direktwahl ihres Präsidenten ins Zentrum ihrer Vorschläge.<sup>58</sup>

## Aufwertung des Europäischen Rates und des Ministerrates

Die von Staatspräsident Chirac einerseits, von der Präsidentenpartei und den Sozialisten Jospin und Moscovici andererseits unterbreiteten Vorschläge zur Institutionenreform (siehe die Übersicht in Tabelle 3)

<sup>55</sup> Vgl. *Constitution de l'Union européenne* vom 20.6.2000, dokumentiert unter [www.france-moderne.asso.fr/Actualites/Projet\\_Constitution\\_Europeenne.htm](http://www.france-moderne.asso.fr/Actualites/Projet_Constitution_Europeenne.htm).

<sup>56</sup> Vgl. die programmatischen Dokumente des RPR zur Europapolitik, die eindeutig die Handschrift Juppés und Toubons tragen, unter: [www.rpr.org/projet/projet16.html](http://www.rpr.org/projet/projet16.html).

<sup>57</sup> Vgl. Sylvie *Goulard*, Frankreich in Europa: die Kluft zwischen Politik und Gesellschaft, in: *Meimeth/Schild* (Hg.), Die Zukunft von Nationalstaaten [Fn. 53], S. 175f.

<sup>58</sup> Die Nähe ihrer europapolitischen Vorstellungen erlaubte ihren beiden Spitzenkandidaten zur Europawahl, François Bayrou und Daniel Cohn-Bendit, am 13.6.2000 als Antwort auf die Fischer-Rede einen gemeinsamen »Appel de Strasbourg« zu veröffentlichen, unter: [www.udf.org/discours/F\\_Bayrou/html/Appel\\_Strasbourg\\_130600.htm](http://www.udf.org/discours/F_Bayrou/html/Appel_Strasbourg_130600.htm). Darin plädieren sie für eine europäische Verfassung, eine Stärkung der Integration zu Lasten intergouvernementaler Elemente und für die allgemeine Wahl eines Unionspräsidenten, der die Kommission führt.

**Tabelle 3**  
**Vorschläge zur Reform europäischer Institutionen**

	<i>Chirac</i>	<i>RPR<sup>a</sup></i>	<i>Moscovici/Jospin</i>
<i>Europäischer Rat</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ strategischer Richtungsgeber</li> <li>▶ Festlegung des Arbeitsprogramms der EU</li> <li>▶ Wahl eines Präsidenten der Union durch Europäischen Rat für längere Dauer; Unionspräsident repräsentiert die EU nach außen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ strategischer Richtungsgeber</li> <li>▶ Festlegung des Arbeitsprogramms der EU</li> <li>▶ Recht zur Auflösung des EP</li> <li>▶ Wahl eines Präsidenten der Union durch Europäischen Rat für zweieinhalb Jahre; Unionspräsident repräsentiert die EU nach außen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ strategischer Richtungsgeber</li> <li>▶ billigt mehrjähriges Programm für Legislaturperiode</li> <li>▶ tagt im Zwei-Monats-Rhythmus</li> <li>▶ Recht zur Auflösung des EP</li> </ul>
<i>Ministerrat</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ grundsätzlich qualifizierte Mehrheitsentscheidungen</li> <li>▶ Präsidentschaft – zwei Optionen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Generalsekretär des Rates unter der Autorität des Unionspräsidenten</li> <li>• Kollegium von Mitgliedstaaten jeweils für die Dauer der Amtszeit des Unionspräsidenten</li> </ul> </li> </ul>	<p>Ministerrat und Kommission werden zugunsten einer <i>europäischen Regierung</i> abgeschafft. Der Regierungschef</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ wird vom Europäischen Rat einstimmig eingesetzt und ist von diesem nach der Hälfte der Legislaturperiode im Amt zu bestätigen</li> <li>▶ stellt sich dem Vertrauensvotum des Parlaments</li> <li>▶ bildet dann die Regierung ohne Mitgliedstaatenproporz</li> </ul> <p>Die Regierung kann vom Parlament mit konstruktivem Mißtrauensvotum gestürzt werden  Die Regierung hat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Recht zur Gesetzesinitiative</li> <li>▶ volle Verordnungsgewalt</li> <li>▶ keine Legislativbefugnisse jenseits der Gesetzesinitiative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Schaffung eines ständigen Ministerrates, zusammengesetzt aus Vizepremierministern beziehungsweise Europaministern mit Koordinierungsaufgaben auf europäischer Ebene und Koordinierung innerhalb der nationalen Regierung, direkt dem Premierminister unterstellt.</li> <li>▶ Systematischer Rückgriff auf Verfahren der qualifizierten Mehrheitsabstimmung</li> <li>▶ Stärkung der politischen Autorität und Legitimation der Kommission durch Wahl ihres Präsidenten aus der Mitte der siegreichen Strömung bei EP-Wahlen</li> </ul>
<i>Kommission</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Verkleinerung der Kommission</li> <li>▶ keine Politisierung der Kommission</li> </ul>	<p>Die Regierung kann vom Parlament mit konstruktivem Mißtrauensvotum gestürzt werden  Die Regierung hat</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Recht zur Gesetzesinitiative</li> <li>▶ volle Verordnungsgewalt</li> <li>▶ keine Legislativbefugnisse jenseits der Gesetzesinitiative</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Stärkung der politischen Autorität und Legitimation der Kommission durch Wahl ihres Präsidenten aus der Mitte der siegreichen Strömung bei EP-Wahlen</li> </ul>
<i>Europäisches Parlament</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ausweitung der Mitentscheidungsrechte des EP</li> <li>▶ Änderung des Wahlmodus: Listenwahl im Rahmen großer Regionen statt nationaler Listen mit dem Ziel, die Rückkopplung zwischen MdEPs und Wählern zu stärken</li> </ul>	<p>Zwei-Kammer-Parlament mit voller Legislativgewalt</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ direkt (nach Mehrheitswahlrecht) gewählte erste Kammer</li> <li>▶ zweite Kammer aus nationalen Parlamentariern (etwa 150 in 25er-EU) mit Hauptfunktion der Subsidiaritätskontrolle (siehe oben, Tabelle 1, S. 12)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Wahl des Kommissionspräsidenten durch siegreiche Strömung bei EP-Wahlen</li> <li>▶ Änderung des Wahlmodus: Listenwahl im Rahmen großer Regionen statt nationaler Listen</li> </ul>

a RPR-Positionspapier: Des institutions pour démocratiser l'Union européenne, unter: [www.rpr.org/pdf/europe3.pdf](http://www.rpr.org/pdf/europe3.pdf).

unterscheiden sich nur in einigen wenigen, wiewohl wichtigen Punkten. Sie laufen in erster Linie auf eine Stärkung des Europäischen Rates und des Ministerrates hinaus. Politischer Richtungsgeber und legitimes Machtzentrum der Union ist der Europäische Rat. Von ihm her wird das Institutionensystem gedacht. Er soll der Union – und damit auch der Kommission – das Arbeitsprogramm vorgeben. Die vom Europäischen Rat in Sevilla beschlossene Einführung von mehrjährigen Strategieprogrammen, vom Europäischen Rat zu beschließen und vom Rat »Allgemeine Angelegenheiten« in Form operativer Jahresprogramme für die Tätigkeit des Rates zu konkretisieren, weisen genau in die von Frankreich gewünschte Richtung einer politischen Vorgabe seitens des Europäischen Rates und damit einer faktischen Infragestellung des Initiativmonopols der EU-Kommission.<sup>59</sup>

Das französische Kernanliegen für die bevorstehende Reform besteht in einer Stärkung der europäischen »Regierungsfähigkeit«. Keinesfalls soll hierzu die Kommission zu einer Art europäischer Regierung ausgebaut werden, und keinesfalls sollen ihr exekutive Befugnisse des Ministerrats übertragen werden. Auch dürfte jeder Versuch, den Rat auf eine legislative Rolle als Staatenkammer neben dem EP zu reduzieren, am Widerstand Frankreichs scheitern.<sup>60</sup> Einigkeit besteht zwischen Chirac und dem französischen Regierungsvertreter im Konvent, Moscovici, auch dahingehend, daß den Machtambitionen des EP mit einem dem Europäischen Rat zustehenden Recht zur Auflösung des Parlamentes auf Vorschlag der Kommission oder der Mitgliedstaaten zu wehren wäre. Hier soll offenkundig ein präsidiales Disziplinierungsmittel aus dem Arsenal des französischen »rationalisierten Parlamentarismus« auf europäische Ebene übertragen werden.

Auch in anderer Hinsicht lassen sich deutliche Spuren französischen Verfassungsdenkens in den Vorschlägen Chiracs, Jospins und des von ihnen gemeinsam bestimmten Vertreters im Konvent, Moscovici, erkennen. So wird in beiden politischen Lagern das Verhältnis zwischen Europäischem Rat und Kommission in einer gewissen Analogie zum Verhältnis zwischen dem französischen Staatspräsidenten und

seinem Premierminister gedacht: Der Europäische Rat stellt eine Art »kollektiven Staatschef«<sup>61</sup> dar, während der Kommission eine subalterne, ausführende Rolle zufallen soll, ähnlich der untergeordneten Machtstellung des französischen Premierministers in Nichtkohabitationsphasen gegenüber dem Präsidenten – allerdings mit geringerem politischem Gestaltungsspielraum als der französische Premierminister.

Der *zentrale Unterschied* zwischen den Vorschlägen Chiracs und denen der Sozialisten, wie sie von Jospin und Moscovici artikuliert wurden, besteht in folgendem Punkt: Der alte und neue Staatspräsident Chirac schlägt die Wahl eines Unionspräsidenten durch den Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs vor. Diesem obläge die Außenrepräsentation der Union. Die Sozialisten hingegen wollen die Machtstellung des Kommissionspräsidenten durch seine Bestimmung aus den Reihen der Parlamentsmehrheit aufwerten. Nicht nur das Ziel der Stärkung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs verbindet Staatspräsident Chirac mit den Sozialisten, sondern auch dasjenige der Stärkung des Rates. Chirac schlägt hierzu eine Abkehr von der halbjährlichen Rotation der Ratspräsidentenschaften vor und bietet zwei Optionen an: Der Vorsitz im Rat könnte entweder vom Generalsekretär des Rates – unter der Autorität des Unionspräsidenten – oder aber von einem repräsentativen Kollegium von Mitgliedstaaten wahrgenommen werden, dessen Präsidentenschaftsdauer mit derjenigen des Unionspräsidenten zusammenfiel. Darüber hinaus spricht er sich in eher allgemeiner Form für eine Transparenzsteigerung und bessere Koordinierung der Ratsarbeiten aus, die sich bei Legislativvorhaben qualifizierter Mehrheitsvoten bedienen sollten.

Die Konsequenzen einer Realisierung der Chirac-Vorschläge, insbesondere zum Präsidenten der EU, liegen auf der Hand: Die Rolle des Kommissionspräsidenten – und der Kommission – würde neben einem durch den Europäischen Rat gewählten Unionspräsidenten und dem aufgewerteten Europäischen Rat noch weiter verblassen, zumal wenn sich dieser für eine politisch starke Persönlichkeit entscheiden würde.

Im Ergebnis laufen die Vorschläge Chiracs, wie auch diejenigen des Regierungsvertreters im Konvent, Moscovici, auf eine Dominanz des Tandems Europäischer Rat und Ministerrat gegenüber Parlament und

<sup>59</sup> Vgl. *Europäischer Rat von Sevilla*, 21. und 22.6.2002, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Anlage II: Maßnahmen betreffend die Struktur und die Arbeitsweise des Rates, SN 200/02, unter: [www.ue.eu.int/pressData/de/ec/71213.pdf](http://www.ue.eu.int/pressData/de/ec/71213.pdf), S. 23f.

<sup>60</sup> Alain Lamassoure hat für eine »Umbenennung« des Ministerrats in »Staatenkammer« plädiert, vgl. Alain Lamassoure, *De la nécessité d'un manifeste fédéral*, in: *Le Figaro*, 28.2.2002, S. 15.

<sup>61</sup> So Pierre Moscovici, *Je refuse l'Europe à deux vitesses*, in: *Le Figaro*, 26.6.2001, S. 15.

Kommission hinaus.<sup>62</sup> Diese Verbesserung der Fähigkeit nationaler Exekutiven zur kollektiven Steuerung europäischer Politik dürfte in ihren Augen eine zentrale Voraussetzung dafür sein, einem nationalen Kontroll- und Souveränitätsverlust durch die befürwortete Ausweitung qualifizierter Mehrheitsabstimmungen im Rat zuzustimmen.

Eine sehr viel radikalere Variante zur zukünftigen Entwicklung der horizontalen Aufgaben- und Machtverteilung auf europäischer Ebene bieten die Neogaullisten. Die Richtung ihrer europapolitischen Überlegungen wird im Verfassungsentwurf von Juppé und Toubon deutlich, der von allen Parteivorschlägen die größte Reichweite und den höchsten Konkretionsgrad besitzt. Er dient der RPR beziehungsweise deren Nachfolgerin, der aus dem Wahlbündnis *Union pour la majorité présidentielle* hervorgehenden, im Herbst offiziell zu gründenden rechten Sammlungspartei, als programmatische Basis ihrer Europapolitik. Diese Vorschläge sind kompatibel mit denjenigen Chiracs, gehen aber an einigen Stellen weit darüber hinaus und stellen die »europäischste« Variante im Rahmen des intergouvernemental-präsidentiellen Modells dar.<sup>63</sup> Inwieweit dieser in Oppositionszeiten erarbeitete weitreichende Entwurf tatsächlich die operative französische Konventspolitik beeinflussen wird, bleibt jedoch offen. Kern der Überlegungen bildet eine klare Gewaltenteilung zwischen einer europäischen Regierung als Exekutive und einem Zwei-Kammer-Parlament als Legislative.

Der Europäische Rat der Staats- und Regierungschefs stellt in der Sicht der RPR das Macht-, Legitimations- und politische Steuerungszentrum europäischer Politik dar. Ihm fallen keine Legislativaufgaben zu. Er hätte einstimmig einen Regierungschef zu bestimmen, der vom Parlament in einer Vertrauensabstimmung zu bestätigen wäre. Der Regierungschef könnte eine europäische Regierung ohne Mitgliedstaatenproporz bilden. Die Regierung wäre vom Vertrauen des Parlaments abhängig, das diese aber nur mittels eines konstruktiven Mißtrauensvotums stürzen könnte, wobei dem Europäischen Rat ein Veto-recht in bezug auf die Person des Regierungschefs zukäme. Eine institutionelle Blockade soll durch ein dem Europäischen Rat zustehendes Recht zur Auf-

lösung des EP vermieden werden. Der Regierungschef wäre jedoch auch nach seiner Investitur vom Vertrauen des Europäischen Rates abhängig, da dieser ihn nach der Hälfte der Legislaturperiode in seinem Amt zu bestätigen hätte.

Der Rat in seiner heutigen Form würde genauso verschwinden wie die Kommission,<sup>64</sup> deren Befugnisse im Wettbewerbsrecht und in der Beihilfenkontrolle auf unabhängige Behörden unter der politischen Aufsicht der europäischen Regierung übergehen sollten. Der Regierung käme nicht nur die Gesetzesinitiative, sondern auch die volle Verordnungsgewalt auf der Grundlage der vom Parlament verabschiedeten Gesetze zu. Nationale Regierungen wären, neben ihrer Vertretung im Europäischen Rat, auch in »Ministerausschüssen« vertreten, die jedem europäischen Ministerressort zugeordnet wären, aber eine rein beratende Funktion besäßen. Diejenigen Komitologieverfahren, die nationalen Regierungsvertretern heute einen stärkeren Einfluß gewähren, wären damit abgeschafft.

## Welche Rolle für Kommission und Europäisches Parlament?

Den auf Jacques Delors zurückgehenden Vorschlag, den Kommissionspräsidenten aus den Reihen der politischen Strömung zu bestimmen, die bei EP-Wahlen siegreich war, hat sich Staatspräsident Chirac nicht zu eigen gemacht. In Deutschland hingegen findet dieser Vorschlag quer durch die Parteienlandschaft breite Unterstützung; in Frankreich wird er von den oppositionellen Sozialisten vertreten. Chirac warnte jedoch vor einer Politisierung der Kommission. Auch der französische Kommissar und Konventsvertreter Michel Barnier (RPR) gab hinsichtlich der Folgen einer solchen Politisierung der Kommission Bedenken zu Protokoll. Ginge der Kommissionspräsident aus dem siegreichen politischen Lager bei Europawahlen hervor, dann könnte die Kommission nicht mehr in derselben Art wie bisher als Vertreterin des europäischen Gemeinwohls und des Gemeinschaftsinteresses auftreten.<sup>65</sup> Könnte eine derart politisierte Kommission noch das Initiativmonopol behalten? Besäße sie

<sup>62</sup> So auch Michael Kreile, Das Schröder-Papier und die Jospin-Rede, in: *Integration*, 24 (Juli 2001), S. 255.

<sup>63</sup> Vgl. *Constitution de l'Union européenne* [Fn. 55], sowie die Weiterentwicklung dieser Vorschläge in dem Positionspapier der RPR, *Des institutions pour démocratiser l'Union européenne* [Fn. 25].

<sup>64</sup> Man könnte jedoch in der vorgeschlagenen Regierung auch eine Umetikettierung der Kommission sehen, auch wenn die RPR betont, daß es sich nicht um die Kommission unter einem anderen Namen handeln würde; ebd., S. 7.

<sup>65</sup> Was Europa jetzt braucht. Persönliche Note von Michel Barnier, Brüssel, 17.10.2001, unter: [www.europa.eu.int/comm/commissioners/barnier/document/171001\\_de.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/commissioners/barnier/document/171001_de.pdf), S. 11.

weiterhin die notwendige Legitimität, um als »Hüterin der Verträge« zu fungieren und Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten einzuleiten? Und wären nicht Blockadesituationen zu erwarten, wenn die parlamentarische Mehrheit, auf die sich die Kommission politisch stützt, und die Mehrheit im Rat auseinanderfallen oder sich im Laufe ihrer Amtsperiode auseinander entwickeln würde? Da es gleichzeitig aber als eher unwahrscheinlich gelten kann, daß die Kommission und ihr Präsident sich auf eine solide, stabile und disziplinierte Mehrheit im Parlament stützen könnten, wäre im Ergebnis statt einer Stärkung sogar eine politische Schwächung ihrer Stellung im europäischen Institutionengefüge denkbar.

In den vorliegenden Stellungnahmen von Regierungsmitgliedern, Staatspräsident und französischen Konventsvertretern steht das Ziel der Effizienzsteigerung des Regierens in Europa im Vordergrund. Den in der Erklärung von Laeken aufgeführten gleichberechtigten Zielen der Stärkung von Transparenz und Demokratie in der Europäischen Union wird nicht die gleiche Aufmerksamkeit zuteil. Vor allem wird eine Demokratisierung europäischer Politik nicht, wie in Deutschland meist der Fall, mit einer Stärkung des Europäischen Parlaments gleichgesetzt; sie ist in mancherlei Hinsicht auch nicht gewünscht. Seine Legislativrechte seien, so Pierre Moscovici, »so ziemlich komplett«. <sup>66</sup> Im Grunde reduzieren sich die Vorschläge zum Parlament auf drei Punkte: die von Staatspräsident Chirac in allgemeiner Form befürwortete Ausweitung der Mitentscheidungsbefugnisse des EP, den von den Sozialisten getragenen, von neogaullistischer Seite jedoch nicht unterstützten Vorschlag zur Bestimmung des Kommissionspräsidenten durch die siegreiche Strömung bei EP-Wahlen sowie das Plädoyer für eine Änderung des Wahlverfahrens. In puncto Wahlverfahren bei Europawahlen herrscht in der französischen Diskussion eine breite Übereinstimmung zwischen Chirac und den Sozialisten, eine Listenwahl auf regionaler statt nationaler Ebene anzustreben, um die Abgeordneten »den Bürgern näher zu bringen«. Ob die vorgeschlagene Listenwahl in großen regionalen Wahlkreisen tatsächlich die Verbindung zwischen den Wählern und ihren Europaabgeordneten merklich stärken würde, erscheint allerdings fraglich. Die Machtstellung des EP im europäischen Institutionensystem würde dadurch gewiß kaum verändert. Im Gegensatz zu Chirac fordert die Präsidentenpartei RPR

<sup>66</sup> Vgl. seine Anhörung vor der Délégation pour l'Union européenne [Fn. 5].

allerdings die Bestimmung der Europaabgeordneten nach dem Mehrheitswahlrecht: Nur dieses könne den Wahlkreisabgeordneten den Repräsentierten näherbringen. <sup>67</sup>

Die aus früheren Regierungskonferenzen bekannte Zurückhaltung von Vertretern Frankreichs hinsichtlich der Rolle des EP <sup>68</sup> hat einen doppelten Hintergrund: einen *interessenpolitischen* und einen *legitimatorischen*. Frankreich hat wenig Interesse daran, die Haushaltsrechte des EP auszuweiten und ihm das volle Budgetrecht zuzuerkennen, stünde eine solche institutionelle Änderung doch inhaltlichen Politikpräferenzen entgegen. Hätte das EP ein Mitentscheidungsrecht über die »obligatorischen« Ausgaben im EU-Haushalt, würde mit Sicherheit der auf der EU-Agrarpolitik lastende Reformdruck wachsen. Im EP dürften sich Mehrheiten zugunsten einer Senkung des Ausgabeolumens der Gemeinsamen Agrarpolitik finden lassen, deren Hauptnutznießer Frankreich ist.

Aus französischer Sicht sprechen aber auch Legitimationsgesichtspunkte gegen eine Stärkung des Europäischen Parlaments. Der zentrale Legitimationsstrang für europäisches Handeln läuft im französischen Verständnis weiterhin über die Nationalstaaten, deren Exekutiven und nationale Parlamente. Solange es keine europäische Nation als Basis für eine europäische Demokratie gibt, kann das Europäische Parlament nicht die Hauptlast der Legitimation des Regierens auf europäischer Ebene tragen, so das traditionelle Argument, das die enge Verkoppelung zwischen Staatsnation und Demokratie im französischen Verfassungsdenken reflektiert. <sup>69</sup>

Eine entwicklungsöffnere Variante des Nachdenkens über eine demokratische Legitimierung europäischer Politik liefert Pierre Moscovici: Unter explizitem Bezug auf Jürgen Habermas plädiert er für die Entwicklung eines europäischen politischen Kommunikationsraumes (*espace public européen*), den er für eine zentrale – und heute nicht gegebene – Voraussetzung für einen Abbau des europäischen Demokratiedefizits hält. Es reiche nicht aus, so Moscovici, die EU zu parlamentarisieren. Solange es keine europäische Öffentlichkeit und keine über die nationalen Grenzen hin-

<sup>67</sup> Vgl. RPR, Europe: vers une constitution européenne [Fn. 19].

<sup>68</sup> Vgl. *Jachtenfuchs*, Deutschland, Frankreich und die Zukunft der EU [Fn. 53], S. 289.

<sup>69</sup> Vgl. hierzu Sabine *Jung*, Europa, made in France. Eine Analyse des politischen Diskurses Frankreichs zur Zukunft der Europäischen Gemeinschaft – von den Anfängen bis heute, Baden-Baden: Nomos, 1999, insbes. S. 146ff.

aus geführte politische Debatte gebe, bleibe die demokratische Kontrolle europäischer Politik eine juristische Fiktion.<sup>70</sup> Durch diese wichtige konzeptionelle Innovation im französischen Diskurs über Europa wird die Demokratisierung der EU von einer europäischen Nationenbildung oder Staatswerdung abgekoppelt, so daß die Legitimierung europäischer Politik jenseits von Kategorien der Staatlichkeit gedacht werden kann.

Die Neogaullisten vertreten wiederum eine abweichende und »europäischere« Position auf der Grundlage der Vorschläge von Juppé und Toubon: Sie wollen dem Europäischen Parlament die volle Legislativgewalt zuerkennen, die es, im Sinne einer klaren Gewaltenteilung, allein, ohne den Rat, ausüben würde. Diese Entwicklungsoption ist allerdings an zwei Bedingungen geknüpft: zum einen an eine verstärkte verfassungsmäßige Garantie nationalstaatlicher Kompetenzen, zum anderen an eine politische und auch juristisch letztverbindliche Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch eine »Nationenkammer«. Es bleibt abzuwarten, in welchem Ausmaß diese aus der Oppositionsrolle heraus in einer langfristigen Perspektive formulierten Vorschläge operative Bedeutung für die Europapolitik von Staatspräsident Chirac und seiner Regierung erlangen und inwieweit sie die Konventsarbeit zu beeinflussen vermögen.

## Zweite Kammer auf europäischer Ebene – die Rolle nationaler Parlamente

Angesichts der weitverbreiteten Skepsis gegenüber der privilegierten Legitimierung europäischer Politik durch ein gestärktes Europa-Parlament kann es nicht verwundern, daß es seit vielen Jahren ein französisches Anliegen ist, die Rolle nationaler Parlamente in der EU zu stärken. Schon die Einrichtung der »Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union« (COSAC) im Jahre 1989 als interparlamentarisches Kooperationsinstrument geht auf eine Initiative des damaligen französischen Nationalversammlungspräsidenten Laurent Fabius (PS) zurück. Im Rahmen der Regierungskonferenz, die zum Vertrag von Maastricht führte, hatte Frankreich einen »Kongreß« aus nationalen Parlamentariern und Europaabgeordneten

vorgeschlagen, der sich allerdings lediglich zu den »großen Orientierungen« der Union sowie zu wichtigen außen- und sicherheitspolitischen Entscheidungen äußern sollte. In den Amsterdamer Vertragsverhandlungen schlug Frankreich einen »Hohen parlamentarischen Rat« aus Vertretern nationaler Parlamente vor, der dem Rat gegenüber unter anderem Stellungnahmen zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips abgeben sollte.<sup>71</sup> Nachdem Frankreich seine entsprechenden Forderungen in Amsterdam nicht hatte durchsetzen können, gelang es in Nizza, die Klärung der Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas als einen von vier Kernpunkten einer »Post-Nizza-Agenda« (Erklärung 23 im Anhang des Vertrages) zu verankern.

Die in Deutschland verbreiteten Befürchtungen, hier könne der Versuch gemacht werden, eine Zweite Kammer oder – wenn man den Ministerrat in seiner Legislativrolle als Zweite Kammer betrachtet – eine Dritte Kammer mit Legislativkompetenzen auf europäischer Ebene durchzusetzen, scheinen unbegründet. Vorschläge, die auf eine legislative Rolle nationaler Parlamentarier auf europäischer Ebene abzielen, wurden weder von Staatspräsident Chirac noch von sozialistischer Seite unterbreitet. Der französische Vertreter im Konvent, Moscovici, sprach sich sogar eindeutig gegen die Einrichtung einer Staatenkammer mit Legislativbefugnissen aus.<sup>72</sup> Nur der Verfassungsentwurf der Neogaullisten Juppé und Toubon sieht eine Beteiligung der von ihnen vorgeschlagenen »Nationenkammer« aus nationalen Parlamentariern an der Gesetzgebungsarbeit der Gemeinschaft vor. Dabei käme dem Europäischen Parlament, ebenso wie der französischen Nationalversammlung gegenüber dem Senat, im Konfliktfall der Vorrang zu.<sup>73</sup> In einem später veröffentlichten Positionspapier der RPR wird die Funktion der Zweiten Kammer jedoch eng auf die

<sup>71</sup> Einen kurzen Überblick über französische Vorschläge aus den 90er Jahren bietet Daniel Hoeffel, Rapport d'information N° 381 fait au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne sur une deuxième chambre européenne, 13.6.2001, S. 6f, unter: [www.senat.fr/rap/r00-381/r00-3811.pdf](http://www.senat.fr/rap/r00-381/r00-3811.pdf); eine Diskussion von Vorschlägen zur Einrichtung einer Nationenkammer oder eines Subsidiaritätsausschusses mit nationalen Parlamentariern auf europäischer Ebene findet sich bei Andreas Maurer, Nationale Parlamente in der Europäischen Union – Herausforderungen für den Konvent, in: Integration, 1 (2002), S. 30ff.

<sup>72</sup> Vgl. seine Anhörung vor der Europadelegation der Nationalversammlung am 11.12.2001 [Fn. 5].

<sup>73</sup> Vgl. Juppé/Toubon, Constitution de l'Union européenne [Fn. 19], Art. 1.3.2.2.

<sup>70</sup> Moscovici, L'Europe, une puissance dans la mondialisation [Fn. 11], S. 222ff.

Subsidiaritätskontrolle beschränkt.<sup>74</sup> Lionel Jospin sah für den von ihm vorgeschlagenen »Kongreß« neben seiner Rolle in Subsidiaritätsfragen noch eine weitere wichtige Funktion vor: nämlich bei der Weiterentwicklung des Primärrechts. Auf diese wird weiter unten noch näher einzugehen sein.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß insbesondere Staatspräsident Chirac stark auf vertrauten »gaullistischen« Pfaden des intergouvernemental-präsidentiellen Modells wandelt, und zwar insbesondere mit seinen Vorschlägen zu einer Stärkung des Europäischen Rates, der Einsetzung eines Unionspräsidenten mit Zuständigkeiten in der Außen- und Sicherheitspolitik durch den Europäischen Rat (ohne Zustimmung des Parlaments), der Verlängerung der Ratspräsidentenschaften und dem Recht des Europäischen Rates zur Parlamentsauflösung. Allerdings weichen seine Vorschläge zur Ausweitung sowohl von Mehrheitsentscheidungen im Rat als auch von Mitentscheidungsbefugnissen des EP hiervon ab.

### Deutsch-französische Gemeinsamkeiten

Die öffentlichen Positionsbestimmungen aus beiden Ländern lassen eine Reihe bekannter Unterschiede erkennen, die schon anläßlich vergangener Regierungskonferenzen zur Vertragsrevision sichtbar wurden. Viele französische Vorschläge zielen auf eine stärkere politische Kontrolle oder »Einrahmung« der supranationalen Organe ab: durch eine Stärkung des Europäischen Rates in seiner Agenda-Setting-Funktion und in seiner politischen Steuerungsfunktion gegenüber der Kommission, durch eine effizienzsteigernde Reform des Rates, der dank einer besseren internen Koordinierung im Legislativverfahren gegenüber dem Parlament an Handlungsfähigkeit gewönne, und durch Vorschläge, eine politische oder quasi-juristische Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips durch eine Vertretung nationaler Parlamentarier auf europäischer Ebene zu gewährleisten, um eine »Richterregierung« des EuGH in Kompetenzstreitfällen zu vermeiden. Auf deutscher Seite hingegen finden sich Vorschläge zur Stärkung eben dieser supranationalen Organe, vor allem des Europäischen Parlaments und seiner Mitentscheidungs- und Budgetrechte, der Kommission durch den Ausbau ihrer exekutiven Befugnisse sowie auch des EuGH, nämlich dort wo neue

<sup>74</sup> Vgl. RPR, Des institutions pour démocratiser l'Union européenne, unter: [www.rpr.org/pdf/europe3.pdf](http://www.rpr.org/pdf/europe3.pdf), S. 4ff.

Klagemöglichkeiten in Subsidiaritätsfragen gefordert werden, etwa für den Ausschuß der Regionen.

Besonders deutlich werden die Unterschiede zwischen den Vorstellungen zur europäischen Institutionenreform in beiden Ländern, wenn es um die zukünftige Verteilung der Exekutiv- und Legislativfunktion in der Gemeinschaft geht. In Deutschland wird die längerfristige Option der Fortentwicklung des Rates in eine Staatenkammer im Rahmen eines Zwei-Kammer-Parlamentarismus vertreten, während exekutive Funktionen des Rates langfristig auf die Kommission übertragen werden sollen.<sup>75</sup> Vorschläge, den Rat seiner exekutiven Funktionen zu entkleiden und nach dem Bundesratsmodell fortzuentwickeln, sind in Frankreich jedoch auf entschiedene Ablehnung gestoßen.<sup>76</sup> In die entgegengesetzte Richtung weisen denn auch die Vorschläge der die Nationalversammlung dominierenden Neogaullisten: Sie wollen Legislativ- und Exekutivfunktionen klar trennen und einem Zwei-Kammer-Parlament die vollen Legislativrechte zubilligen, wobei die Zweite Kammer (Nationalkammer) aus nationalen Parlamentariern, nicht aus Regierungsvertretern zusammengesetzt wäre. Die Regierungs- und Exekutivfunktion inklusive der Verordnungsgewalt auf europäischer Ebene fiele einer vom Europäischen Rat eingesetzten Regierung zu, die ihrerseits am Gesetzgebungsprozeß nur über ihr Initiativrecht beteiligt wäre. Der Europäische Rat, und insbesondere der von ihm eingesetzte, für Außenbeziehungen zuständige Unionspräsident, behielte eine wichtige Rolle in der Gestaltung der Außenpolitik.

Trotz dieser weitreichenden Unterschiede in der Langzeitperspektive lassen sich durchaus Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die Institutionenreform und die horizontale Gewaltenteilung identifizieren. So liegen die Positionen der Regierungen beider Länder zur Verbesserung der Arbeit des Europäischen Rates und des Ministerrates – zentrales französisches Reformanliegen – nicht sehr weit auseinander. Frankreich hat

<sup>75</sup> Vgl. *Deutscher Bundestag*, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/9047: Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Reform durch Verfassung: Für eine demokratische, solidarische und handlungsfähige Europäische Union; sowie: *Deutscher Bundestag*, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/8489, Antrag der Abgeordneten P. Hintze u.a. und der Fraktion der CDU/CSU: Notwendige Reformen für die zukünftige EU: Forderungen an den Konvent; vgl. auch »Verantwortung für Europa – Deutschland in Europa«. Beschluß des SPD-Bundesparteitags zur Europapolitik [Fn. 10].

<sup>76</sup> Vgl. die Antwort von Hubert Védrine auf die Vorschläge, die Außenminister Fischer in seiner Humboldt-Rede vorgetragen hatte, in: *Le Monde*, 10.6.2000.

gewiß kaum Probleme, die Vorschläge von Bundeskanzler Schröder und Premierminister Tony Blair zur Verbesserung der Arbeit des Europäischen Rates und des Rates mitzutragen; umgekehrt zeigt der Vorstoß von Bundeskanzler Schröder, das Amt eines Europaministers einzurichten, daß er die Vorschläge Jospins vom Mai 2001 zur notwendigen Ergänzung einer verbesserten Koordinierung der Fachministerräte durch eine verstärkte interministerielle Koordinierung auf nationaler Ebene grundsätzlich mitträgt, auch wenn dies in Deutschland notwendigerweise zu Spannungen mit dem kleineren Koalitionspartner führte. Dieses Ziel wird auch von Unions-Kanzlerkandidat Stoiber unterstützt.<sup>77</sup> Darüber hinaus ist auch eine grundsätzliche deutsch-französische Übereinstimmung im Hinblick auf eine Generalisierung von Mehrheitsvoten im Ministerrat zu erkennen.

Der *Kernunterschied* zwischen den in beiden Ländern bislang veröffentlichten Positionsbestimmungen liegt in der Definition des Verhältnisses zwischen Rat und Europäischem Parlament: Sollen Rat und Parlament *gleichberechtigte* Akteure im Rechtsetzungsverfahren einer Gemeinschaft werden, die vor allem über Legislativakte handelt (deutsche Position)? Oder soll ein Machtgefälle zwischen den im Rat versammelten nationalen Exekutivvertretern und den Europaabgeordneten bestehen bleiben und die demokratische Legitimation europäischer Politik indirekt über den Europäischen Rat beziehungsweise Rat und eine Vertretung nationaler Parlamentarier auf europäischer Ebene gewährleistet werden (französische Position)?

Diese Unterschiede sind alles andere als neu und waren schon im Verlauf der Maastrichter und Amsterdamer Vertragsverhandlungen zu beobachten.<sup>78</sup> Sie verweisen auf unterschiedliche institutionelle Zielmodelle, die auf divergierenden Verfassungsideen zum legitimen Regieren in Europa beruhen. In zentralen Punkten – etwa der Rolle von Europäischem Rat, Ministerrat und Parlament, der Einrichtung des Amtes eines EU-Präsidenten und dem Festhalten an intergouvernementalen Verfahren in der GASP/ESVP liegt die französische Positionsbestimmung näher an der britischen als an der deutschen, die ihrerseits Gemeinsamkeiten mit derjenigen der Benelux-Staaten aufweist. Ein deutsch-französisches Zusammenspiel

kann somit nicht auf der Ähnlichkeit der Ausgangspositionen beruhen. Es kann nur darin bestehen, von unterschiedlichen Ausgangspunkten aus Kompromißlinien zu suchen, die einem über beide Länder hinausreichenden Konsens den Weg bahnen. Divergierende Ausgangspositionen als solche sind somit nicht nur kein grundsätzliches Problem, sondern vielmehr geradezu eine Voraussetzung für das multilaterale Wirksamwerden deutsch-französischer Anstöße.

Auch im Rahmen früherer Regierungskonferenzen gelang es, die französische Zustimmung zu einer Aufwertung des Europäischen Parlamentes im Verhältnis zum Ministerrat zu erreichen. Trotz anderslautender öffentlicher Positionsbestimmungen scheint dies auch in den Konventsverhandlungen und der nachfolgenden Regierungskonferenz durchaus möglich zu sein. Einer neuerlichen Aufwertung des Europäischen Parlaments zuzustimmen, dürfte für Frankreich von zwei entscheidenden Voraussetzungen abhängig sein: zum einen von einer erfolgreichen Ratsreform, die die Fähigkeit des Rates zum koordinierten Handeln gegenüber dem Europäischen Parlament im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens stärkt; zum anderen von einer parallel zur Konventsarbeit voranzutreibenden inhaltlichen Verständigung über politische Prioritäten europäischer Politik und über die Zukunft der wichtigsten Gemeinschaftspolitiken. Letztere würde die Auswirkungen institutioneller Änderungen zugunsten des Parlaments auf die Chancen einer zukünftigen Berücksichtigung der eigenen Interessen im Gemeinschaftssystem für Frankreich berechenbarer machen. Indem die Bundesregierung sich das französische Anliegen einer Stärkung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Rates zu eigen macht und auch diesseits der Schwelle von Vertragsänderungen aktiv daran mitwirkt, verbessert sie die Chancen auf französische Zugeständnisse im Hinblick auf die Stärkung des Europäischen Parlaments.

Die von Jospin ins Spiel gebrachte Ratsreform – die Einrichtung eines permanenten Rates von Europaministern und eine damit verbundene Trennung zwischen Außenministerrat ohne legislative Aufgaben und permanentem Rat der Europaminister mit Legislativfunktionen – kann aus deutscher Sicht als ein erster Schritt hin zur Umwandlung des Rates in eine Staatenkammer gesehen werden. Dies wäre dann der Fall, wenn ein Europaministerrat (beziehungsweise der Allgemeine Rat ohne Zuständigkeit für die Außenpolitik) zukünftig als einziger Rat befugt wäre, Legislativakte anzunehmen, und grundsätzlich öffentlich tagen würde, während die Arbeit anderer Ratsforma-

<sup>77</sup> Edmund Stoiber plädiert für einen Europaminister, der beim Kanzleramt angesiedelt sein müßte, da es sich um eine »Chefsache« handele, vgl. Agence Europe, 25.4.2002, S. 7.

<sup>78</sup> Vgl. *Jachtenfuchs*, Deutschland, Frankreich und die Zukunft der EU [Fn. 57], S. 289.

tionen dazu dienen würde, formelle Entscheidungen im permanenten Europaministerrat vorzubereiten.

Wie groß die Unterschiede zwischen beiden Ländern im Hinblick auf die Rolle der Kommission tatsächlich sind, bleibt vorerst unklar. Allgemeinen Plädoyers zugunsten einer Stärkung der exekutiven Rolle der Kommission oder auch zugunsten der Perspektive einer Vergemeinschaftung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik<sup>79</sup> sind bislang auf deutscher Seite wenig konkrete Vorschläge gefolgt. Die wiederholte Kritik insbesondere von Bundeskanzler Schröder an der Kommission und ihrer »industriefeindlichen« Wettbewerbs- und Beihilfenkontrollpolitik und auch seine Vorschläge zur Ratsreform haben in Frankreich zu der Perzeption einer weniger föderalistischen Haltung Schröders geführt als aus SPD-Parteidokumenten deutlich wird. Einigkeit besteht auch in der Infragestellung des Initiativmonopols der Kommission. Die Bundestagsfraktionen der Regierungsmehrheit aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen plädieren für ein Initiativrecht des Rates und des Europäischen Parlaments, ein Schritt, der weitreichende Konsequenzen für das Zusammenspiel der EU-Organe hätte, die Kommission eines zentralen Machtmittels berauben und ganz auf der Linie französischer Vorstellungen zur Fortentwicklung der Rolle der Kommission liegen würde.<sup>80</sup>

Am offenkundigsten prallen intergouvernementale und supranationale Entwicklungs- beziehungsweise Zielmodelle dort aufeinander, wo Staatspräsident Chirac für die Bestimmung eines Unionspräsidenten durch den Europäischen Rat plädiert und ein parteiübergreifender deutscher Konsens die Bestimmung des Kommissionspräsidenten aus der Mehrheit des Europäischen Parlaments befürwortet. Und in diesem zentralen Punkt fällt den deutschen Konventsvertretern und der Bundesregierung eine Schlüsselrolle zu. Von ihrer Reaktion auf den EU-Präsidentenvorschlag wird es wesentlich abhängen, ob dieser im Konvent Realisierungschancen hat.

Das Spannungsverhältnis zwischen supranationalen und intergouvernementalen Elementen im institutionellen Gefüge der Union auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung kann indes auch durch den Konvent nicht einfach zugunsten einer Seite aufgelöst werden. Die Union wird ihren Doppelcharakter

als Bürger- und Staatenunion auf absehbare Zeit bewahren. Die Dauerhaftigkeit dieses Spannungsverhältnisses wird in beiden Ländern erkannt, wie die wachsende Beliebtheit der von Jacques Delors geprägten Formel einer »Föderation von Nationalstaaten« belegt, auch wenn die Gewichtung zwischen der föderalen und nationalstaatlichen Komponente unterschiedlich ist und bleiben wird. Dieses Spannungsverhältnis anzuerkennen, auf intergouvernementale Präferenzen Frankreichs – wie auch Großbritanniens – Rücksicht zu nehmen, ohne stärker föderalistische Entwicklungswege zu verbauen: So läßt sich eine Kernanforderung an die deutsche EU-Reformpolitik beschreiben.

<sup>79</sup> Beides wird im europapolitischen Beschluß des SPD-Parteitags vom November 2001 befürwortet [Fn. 9].

<sup>80</sup> Vgl. Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Reform durch Verfassung [Fn. 75], S. 3.

## Auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung

Noch vor wenigen Jahren wäre ein öffentliches Nachdenken über eine europäische Verfassung und einen Konstitutionalisierungsprozeß in Frankreich als Tabubruch gewertet worden. Dies gilt vor allem für die Neogaullisten. Die Rede von Staatspräsident Chirac vor dem Deutschen Bundestag, in der er sich das Ziel einer Verfassung und eines Konstitutionalisierungsprozesses in Europa explizit zu eigen machte, hat zu einer lebhaften Diskussion über eine europäische Verfassung beigetragen. Und ausgerechnet aus den Reihen der Neogaullisten kam der erste weitgehend ausgearbeitete Verfassungsentwurf.

Die breite Übereinstimmung zwischen Sozialisten, Neogaullisten, der zentristischen UDF, den Grünen<sup>81</sup> und der liberalen *Démocratie libérale* (DL)<sup>82</sup> hinsichtlich des Ziels einer europäischen Verfassung kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß dieselben Begrifflichkeiten für sehr unterschiedliche Zielvorstellungen stehen können. Dies gilt natürlich auch für die Vorstellungen Deutschlands und Frankreichs, wenn sie »unser gemeinsames Ziel einer europäischen Verfassung« beschwören, wie in der gemeinsamen Erklärung, die im Rahmen der Regierungskonsultationen im November 2001 in Nantes verabschiedet wurde.<sup>83</sup>

Die Tatsache, daß die Verwendung des Verfassungsbegriffs in Frankreich keineswegs mit dem Ziel eines bundesstaatlich verfaßten europäischen Gemeinwesens einhergeht, zeigt jedoch, daß sich der Verfassungsbegriff offenbar vom Staats-, Nations- und Souveränitätsbegriff zu lösen beginnt. Das Ausmaß des darin zum Ausdruck kommenden Wandels ist nur vor dem Hintergrund der jakobinischen Tradition des »Etat-nation« mit ihrer engen Verknüpfung der Ideen

von Volkssouveränität, Nation, Demokratie und Verfassung zu verstehen. Die gewachsene innerfranzösische Übereinstimmung über das Ziel einer europäischen Verfassung hat deutsch-französische Gemeinsamkeiten in der europäischen Verfassungsfrage erst ermöglicht.

Neben dieser alles andere als banalen und vor wenigen Jahren noch kaum denkbaren Tatsache, daß die wichtigsten Akteure in beiden Ländern das Ziel einer europäischen Verfassung beziehungsweise eines Verfassungsvertrages teilen, lassen sich noch eine Reihe weiterer wichtiger Gemeinsamkeiten zwischen beiden Ländern festmachen. Eine europäische Verfassung muß Kernelemente konstitutioneller Natur enthalten: ein Wertefundament, eine Kompetenzzuweisung an verschiedene Ebenen und Regeln für das Funktionieren der europäischen Organe.

Übereinstimmung besteht hinsichtlich des Status der Grundrechtecharta: Diese soll fester Bestandteil einer künftigen europäischen Verfassung sein und damit rechtsverbindlichen Charakter erhalten.<sup>84</sup> Dabei ist es aus französischer Sicht sekundär, ob die gesamte Grundrechtecharta in den Text aufgenommen, oder lediglich in einer Verfassungspräambel auf die Charta verwiesen wird. Der in der Präambel der Verfassung der V. Republik enthaltene Verweis auf die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 und auf die Präambel der Verfassung der IV. Republik ließen beide zum festen Bestandteil des »corps de constitutionnalité« werden, an dessen Maßstab der Verfassungsrat seine Normenkontrolle vornimmt.

Eine weitere, potentiell sehr bedeutende Gemeinsamkeit ist darin zu sehen, daß beide Seiten für eine Zerteilung der Verträge plädieren: Das derzeitige Vertragswerk soll »in einen Teil mit Verfassungscharakter und einen leichter fortzuentwickelnden Teil ohne Verfassungscharakter« aufgeteilt werden.<sup>85</sup> Änderungen am nicht-konstitutionellen Teil der Verträge könnten, Jospin zufolge, dem von ihm vorgeschlagenen »Kongreß« aus nationalen und Europaparlamentariern in einem vereinfachten Verfahren überantwortet werden. So ließe sich die Hürde der

<sup>81</sup> Vgl. den Aufruf führender französischer Grüner, *Pour une révolution démocratique européenne* in: *Le Monde*, 26.11.1998, S. 17. Er wurde u.a. vom späteren Präsidentschaftskandidaten Noël Mamère mitunterzeichnet und enthielt als Kernpunkt die Forderung nach einer demokratisch zu wählenden europäischen Konstituante, die die Verfassung für einen europäischen Bundesstaat auszuarbeiten hätte.

<sup>82</sup> Vgl. Interview mit d'Alain Madelin, *Une constitution pour l'Europe*, 27.6.2000, auf der Web-Site seiner Partei *Démocratie libérale*: [www.demlib.com](http://www.demlib.com).

<sup>83</sup> Vgl. »Gemeinsame Erklärung über die großen europapolitischen Prioritäten« [Fn. 49].

<sup>84</sup> Ebd.

<sup>85</sup> Ebd.

derzeitigen nationalen Ratifizierungsverfahren vermeiden, wenn es sich darum handelt, eher technische Vorschriften für die Umsetzung von Gemeinschaftspolitiken zu ändern. Aber mit vereinfachten Verfahren könnten dann auch die über den Verfassungsvertrag hinausgehende Ausgestaltung von Gemeinschaftspolitiken – und damit auch die Feinjustierung nationaler und europäischer Kompetenzen – veränderbar gehalten werden, ohne auf das schwerfällige Verfahren von Regierungskonferenzen und nachfolgenden nationalen Ratifikationsverfahren zurückgreifen zu müssen – eine im Kreise einer EU der 25 schier unüberwindliche Hürde. Dies würde nichts weniger bedeuten, als daß die nationalen Regierungen in Teilbereichen darauf verzichteten, weiterhin die »Herren der Verträge« zu bleiben.<sup>86</sup>

**86** Anders allerdings die Vorstellungen der CDU-CSU-Arbeitsgruppe »Europäischer Verfassungsvertrag« [Fn. 11].

## Schlußbetrachtung

»Man hat Frankreich häufig vorgeworfen«, so Konventsmitglied Haenel, »ein starkes Europa mit schwachen Institutionen zu wollen. Auf die Gefahr hin, schematisch zu sein, könnte man sagen, daß die deutsche Konzeption eines schwachen Europa mit starken Institutionen nicht unbedingt verlockender ist.«<sup>87</sup> In der Tat lassen sich tiefgreifende konzeptionelle Unterschiede zwischen beiden Ländern in der europäischen Verfassungspolitik nicht leugnen. Im Grunde handelt es sich um die Konturen zweier verschiedener Föderalismusmodelle. Diese sind fest in unterschiedlichen Verfassungskulturen und europapolitischen Traditionen verankert. Sie dürften daher nur schwer verhandelbar sein.

Allerdings wird die EU der Zukunft nicht am grünen Tisch neu erfunden. Sie wird sehr viele Ähnlichkeiten mit der Union von heute aufweisen. Weder läßt sich die Aufgaben- und Kompetenzverteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten völlig neu verhandeln, noch das der Union inhärente Spannungsverhältnis zwischen supranationalen und intergouvernementalen Komponenten ihrer Institutionenordnung einfach in eine Richtung auflösen. Ein rein föderales Schema, so Pierre Moscovici, ließe sich kaum einer politischen und sozio-kulturellen Realität in Europa aufpfropfen, die eben nicht föderal ist.<sup>88</sup> Ebenso wenig kann es darum gehen, nationale Verfassungsmodelle und -komponenten einfach auf die europäische Ebene übertragen zu wollen, eine Versuchung, die in den auf dem Tisch liegenden Vorschläge beider Seiten immer wieder sichtbar wird.

Pragmatische Annäherungen in verschiedenen und alles andere als nebensächlichen Bereichen scheinen jedoch durchaus möglich zu sein – von der Präzisierung der Kompetenzabgrenzung und der Definition von Kompetenzkategorien über die verbesserte prozedurale Absicherung der Kompetenzordnung und des Subsidiaritätsprinzips bis hin zu einer Ratsreform, einem verstärkten Rückgriff auf Mehrheitsabstimmungen im Rat und einer damit einhergehenden Stärkung der EP-Mitentscheidungsrechte sowie

schließlich eine mögliche Zweiteilung der Verträge mit unterschiedlichen Revisionsmodalitäten. Diese Möglichkeiten in einem späteren Stadium der Konventsarbeiten auszuloten und zu gemeinsamen Vorschlägen zu kommen, wird eine zentrale Aufgabe der Regierungen, aber auch der Parlamentsvertreter im Konvent bilden. Spätestens nach den Wahlen in Deutschland sollte der Austausch nicht nur auf Regierungsebene, sondern auch auf Parlamentsebene intensiviert werden. Eine Transnationalisierung der Debatten und eine Intensivierung der Regierungs- und Parlamentarierkontakte würde verhindern, daß sich nationale Diskurse und Positionsbestimmungen zur Zukunft der EU eigendynamisch und ohne Blick auf entsprechende Diskussionen in den anderen Mitgliedstaaten fortentwickeln. Gerade angesichts der innenpolitischen Verwerfungen und Verunsicherungen in der Folge der französischen Präsidentschaftswahlen ist es wichtig, daß die deutsche Seite ihre Erwartungen an die Fortsetzung – oder Wiederaufnahme – eines konstruktiven europapolitischen Dialogs mit Frankreich durch Gesprächsangebote unterstreicht und die fortwährende Bedeutung Frankreichs als zentraler strategischer Partner in der EU hervorhebt.

Der intensivierte Austausch über zentrale Zukunftsfragen der Europäischen Union, wie sie auf der Agenda des Verfassungskonvents stehen und wie sie im Hinblick auf die Reform zentraler Gemeinschaftspolitiken zu bewältigen sind, könnte im vierzigsten Jahr des Elysée-Vertrages als »Motor« für deutsch-französische Beziehungen dienen, die es in einem völlig veränderten Umfeld neu zu definieren gilt.

### Abkürzungen

BR	Bundesrat
EGV	EG-Vertrag
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
PS	Parti socialiste
UDF	Union pour la Démocratie Française

<sup>87</sup> So Haenel, Rapport d'information du Sénat, N° 363, [Fn. 12], S. 20.

<sup>88</sup> Vgl. Fn. 5.