

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 248

herausgegeben von

Professor Dr.Dr.Dr.h.c.mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Dr. Siegbert Alber

Vizepräsident des Europäischen Parlaments,
Luxemburg

Die Entwürfe des Europäischen Parlaments für eine europäische Verfassung

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes
Saarbrücken, den 25. Juni 1991

Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Notwendigkeit einer Verfassung	5
1. Kompetenz zur Verfassungsgebung	7
2. Verfassung als Lösung der aus dem Demokratiedefizit resultierenden Probleme	10
II. Beiträge des Europäischen Parlaments in Bezug auf die europäische Integration	11
1. Initiativen aus dem Europäischen Parlament	13
a. Der Spinelli-Entwurf	13
b. Der Luster-Entwurf	16
2. Begleitung der Arbeit des Ministerrates auf dem Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte	17
3. Vorschläge des Europäischen Parlaments zu Einzelfragen	19
a. Kooperation mit nationalen Parlamenten	20
b. Regionalisierung der Gemeinschaft	21
c. Entschließung zur Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten	22
III. Die Weiterentwicklung Europas durch den Vertrag von Maastricht und den Gipfel von Edinburgh	23
1. Initiativen bzw. Forderungen des Europäischen Parlaments bzgl. der Regierungskonferenzen über die Wirtschafts- und Währungsunion sowie über die Politische Union	23
a. Assisen von Rom	24
b. Die Martin-Berichte	25
c. Giscard d'Estaing-Berichte	28
d. Entschließung zur Art der Gemeinsamen Rechtsakte	29
e. Berichte über das Wahlrecht	29
2. Der Maastrichter Vertrag	31
a. Wirtschafts- und Währungsunion	31
b. Subsidiaritätsprinzip	32
c. Unionsbürgerschaft	32
d. Ausweitung der Tätigkeiten der Gemeinschaft	33
e. Institutionelle Neuerungen	33
f. Ausschuß der Regionen	34
g. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik	34
h. Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik	35
i. Wertung	35

3. Die Ergebnisse des Edinburgher Gipfels	36
a. Sitzfrage	36
b. Transparenz	37
c. Finanzierung	37
d. Zahl der Sitze im Europäischen Parlament	38
IV. Laufende Arbeiten des Europäischen Parlaments im Anschluß an den Vertrag von Maastricht und zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996	38
1. Anpassungen	38
2. Berichtsentwurf Herman über eine Verfassung der Europäischen Union	40

Die Entwürfe des Europäischen Parlaments für eine europäische Verfassung¹

Ein Beitrag zur Diskussion über die Europäische Union

I. Notwendigkeit einer Verfassung

Braucht Europa überhaupt eine Verfassung, fragt mancher. Ja, Europa braucht eine Verfassung. Ganz einfach deshalb: Weil Europa ohne Konstituante undemokratisch ist.

Das letzte Wort in der Gesetzgebung hat nicht ein freigesähltes Parlament, sondern der Ministerrat oder richtiger noch, es sind die Ministerräte, die das Sagen haben. Die nationalen Regierungen, d.h. überspitzt formuliert: Ausländische Exekutiven, die nicht einmal öffentlich und damit kontrollierbar tagen, sind die europäische Legislative. Der eigentliche Souverain, von dem die Staatsgewalt ausgehen sollte, der Bürger, kommt in Europa nicht vor. Als Objekt schon, doch nicht als Subjekt, wie es in einer Demokratie nötig wäre.

Verharmlosend nennt man diesen Zustand Demokratiedefizit, so als ob nur ein ganz klein bißchen Demokratie fehle, ein verzeihlicher Schönheitsfehler gewissermaßen. Seien wir doch lieber ehrlich: Die Europäische Gemeinschaft ist überhaupt keine Demokratie. In jedem der 12 Mitgliedsländer wäre eine solche Gesetzgebung verfassungswidrig. Deshalb bräuchten wir vor der Verfassung eigentlich eine Revolution.

Es heißt, das demokratische Defizit, das auf dem Widerspruch zwischen dem inneren Aufbau der Gemeinschaft einerseits und den immer umfassender werdenden gesetzgeberischen Zuständigkeiten der Gemeinschaft andererseits beruht, sei historisch begründet. Der Aufbau der Gemeinschaft orientiert sich nach wie vor am außenpolitisch geprägten Muster klassischer internationaler Organisationen, also an dem Grundsatz des Völkerrechts, daß Staaten durch ihre Regierungen handeln. Die gesetzgeberischen Kompetenzen der EG sind aber inzwischen - im Gegensatz zu einer klassischen internationalen Organisation - so umfassend geworden, daß sie immer mehr und direkt in das

¹ Überarbeitete und ergänzte Fassung eines am 25. Juni 1991 im Europa-Institut der Universität des Saarlandes gehaltenen Referates. Die Entwicklung ist bis Februar 1994 berücksichtigt.

Leben der Bürger und Staaten eingreifen und dies ohne ausreichende parlamentarische Legitimierung und Kontrolle. Die Europapolitik ist längst nicht mehr (nur) Außenpolitik, sondern überwiegend Innenpolitik. Man kann also die Dinge drehen und wenden wie man will: Wenn die Europäische Gemeinschaft mehr sein soll als ein bloßer Zweckverband zur gemeinsamen Lösung einiger Sachprobleme, dann braucht Europa eine Verfassung. Wenn man akzeptiert, daß die Europäische Union mehr sein muß als ein - bloß händchenhaltendes - Europa der Vaterländer, dann ist eine Konstitution unumgänglich.

Eine Verfassung müßte eigentlich zu Beginn einer staatlichen Entwicklung stehen. Die sogenannte Krönungstheorie, die eine Verfassung erst als Schlußstein des staatlichen Baues sieht, ist wirklichkeitsfremd. Eine Konstitution ist nicht das Dach des Hauses, sondern auch der Bauplan, ohne den das Haus gar nicht gebaut werden kann. Eine Verfassung ist nicht nur das Ziel einer Reise, sondern auch der Weg dorthin. Wenn ich den Weg nicht kenne, werde ich das Ziel nie erreichen. Wer eine Verfassung nicht zu Beginn als Fundament will, will sie hinterher allenfalls noch als Alibi.

Es wäre an der Zeit, daß sich die Mitgliedstaaten und ihre Politiker nicht mehr länger um die Frage drücken - die Grundsatzfrage überhaupt -, welches Europa wir wollen und brauchen. Einen Zentralstaat will sicher niemand. Das Europa der Vaterländer, also einen bloßen Staatenbund, der nur bei Schönwetter überlebensfähig wäre, wollen dagegen viele, vielleicht sogar die meisten. Das einzige überlebensfähige Gebilde wäre jedoch ein Bundesstaat, den wir brauchen, um all die Aufgaben lösen zu können, die ein Nationalstaat unserer Größenordnung allein nicht mehr lösen kann. Vielen fehlt aber der Mut, dies einzugestehen und zum Inhalt der Politik zu machen. Manche haben sogar Angst vor dem bloßen Wort "Bundesstaat" und sprechen deshalb lieber von etwas "Neuem", einem einer bundestaatlichen Ordnung ähnlichen Gebilde sui generis. Vernebelter geht es nicht mehr. Auch der vom Bundesverfassungsgericht² gebrauchte Ausdruck "Staatenverbund" ist m.E. unpräzise.

Es war verständlich, daß die ersten Verträge nur von einem "immer stärker werdenden Zusammenwachsen..." sprachen. Doch der Zeitpunkt ist längst gekommen, zu dem man sagen muß, in welcher (Staats-) Form man sich dieses Zusammenwachsen vorstellt. Wenn man sich aber darum drückt, klar zu sagen, was man will, kann man auch die Forderung nach demokratischen Regeln ignorieren. Solange der Bürger sich dies gefallen läßt, sehen die Mitgliedstaaten auch keinen Handlungsbedarf. Für sie

² Urteil vom 12.10.1993 (2 BvR 2159/92 und 2 BvR 2134/92), S. 43.

entwickelt sich Europa in einem langsamen Wachstumsprozeß. So behutsam wie einst die Kolonien, die nicht revolutioniert haben, in die Freiheit entlassen worden sind, so stellen sich manche den europäischen Einigungsprozeß vor.

Wer eine Verfassung - wenn er sie überhaupt will - erst als Schlußstein einer langjährigen und langwierigen Entwicklung will, den stört auch das Demokratiedefizit nicht im geringsten. Und der sieht auch keine Legitimationsprobleme für die europäische Gesetzgebung. Der kann sich auch damit zufriedengeben, die europäische Politik in Form von Kaminfeuergesprächen der nationalen Außenminister zu betreiben. Für den ist die Schaffung Europas nichts anderes als die Fortsetzung der Hochzeitspolitik mittelalterlicher Fürstenhäuser mit anderen Mitteln, also ohne Mitgift. Wer eine Verfassung durch "Heiratsverträge" ersetzt, für den existiert natürlich auch die Frage nach einem Verfassungsgeber nicht.

1. Kompetenz zur Verfassungsgebung

Wer sollte überhaupt eine Verfassung beschließen? Im Grunde würde wohl jeder antworten: Eine parlamentarische bzw. verfassungsgebende Versammlung. Doch in Europa gehen die Uhren anders. Betrachten wir nur den Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag). Er wurde in zwei Regierungskonferenzen (Regierungskonferenz über die Wirtschafts- und Währungsunion und Regierungskonferenz über die Politische Union) im Zwölferkreis ausgehandelt.³ Auch wenn es nur um die Weiterentwicklung Europas und noch nicht - leider noch nicht - um eine Europäische Verfassung geht, so zeigt dies doch das Armutsgefälle in Sachen Demokratie auf. Im Grunde ist es ein Skandal, daß Regierungskonferenzen ohne Einbeziehung von Volksvertretungen sich mit der Schaffung Europas befassen. Die Schaffung Europas ist doch eine Angelegenheit, die den Bürger und damit seine Vertretungen berührt. Aber der Bürger im Westen regt sich nicht, er regt sich nicht einmal auf. Wie wohltuend war demgegenüber der Wandel in Mittel- und Osteuropa und besonders im anderen Teil unseres Vaterlandes. Dort ist der Bürger auf die Straße gegangen mit den Transparenten "Wir sind das Volk". Doch bei der Schaffung Europas sind die Regierungen die Alleinhandelnden. Sie werden damit sogar ausdrücklich beauftragt. Man stelle sich vor, bei der französischen Revolution hätte nicht ein Nationalkonvent die Verfassung ausgearbeitet, sondern König Ludwig XVI wäre damit beauftragt worden, die Revolution durchzuführen und die Neuordnung Frankreichs vorzunehmen.

³ Zu den Beiträgen und Forderungen des Europäischen Parlaments im Zusammenhang mit den Regierungskonferenzen vgl. unten Abschnitt II.

Politisch - nicht verfassungsrechtlich - gesehen ist Europa im Grunde eine Revolution und nicht ein sich aus der Übertragung von Hoheitsrechten entwickelndes Gebilde. In Verfassungen kommen Revolutionen bekanntlich nicht vor. Deshalb kann nur die Geschichte und nicht das Staatsrecht Lehren und Regeln über den zeitlichen und inhaltlichen Ablauf aufzeigen. Und diese Regeln lauten seit der französischen Revolution: Konstituante, Legislative, Guillotine. Heute müßte man allerdings den dritten Punkt zum ersten machen. Doch dann gäbe es keine Teilnehmer für Regierungskonferenzen mehr.

Doch wie gesagt, in Europa gehen die Uhren anders. Beim tatsächlichen Sachverhalt ist daher die Frage müßig, ob eine Verfassung am Beginn oder Ende einer staatlichen Entwicklung stehen soll. Diese Frage, was zuerst war, das Huhn oder das Ei, mag noch für staatsrechtliche Quizsendungen unterhaltsam sein. Praktische Ergebnisse für die Europapolitik wird die Antwort allerdings nicht mehr bringen können, denn der Ablauf ist längst vorprogrammiert und teilweise sogar abgeschlossen. Nur zur Beschreibung des Demokratiedefizits und der Legitimationsproblematik mag die Antwort noch ein trauriger Beitrag sein.

Dennoch soll die Frage nicht ganz ausgeklammert werden. Es hieße nämlich das Problem verengen, wollte man eine Verfassung nur an den Beginn oder das Ende der Entwicklung eines Staates stellen. Vielleicht gibt es auch ein Zwischenstadium, zu dem der staatliche Werdeprozeß eine solche Qualität annimmt, daß eine Verfassung erforderlich wird.

Scholz hat gesagt, Recht ist das Resultat und nicht der Motor der politischen Überzeugung, entscheidend ist der politische Wille. Wir haben aber nun in Europa ein Phänomen: Wir stellen fest, daß sich das EG-Recht von allein immer weiter entwickelt auch ohne entsprechenden politischen Willen. Hier fragt nun Scholz, wo die Schwelle ist, an der die bloß technische Fortentwicklung des Rechts das Fehlen des erklärten politischen Willens nicht mehr ersetzen kann. Und er antwortet, daß die Grenze bei der Frage des Vorrangs von EG-Recht vor nationalem Recht und bei der Problematik der Rechtsvereinheitlichung spürbar wird. Aber hier wird die Grenze nur spürbar. Für uns ist das Entscheidende, ab wann die Grenze unerträglich wird.

Die Grenze der Unerträglichkeit ist längst überschritten, denn das EG-Recht gilt für die Bürger und Staaten heute schon in vielen Bereichen direkt. Dies ist Recht, das nicht parlamentarisch legitimiert wurde. Nachdem die kommunistischen Parteien in Mittel- und Osteuropa ihr Machtmonopol aufgegeben haben, ist der EG-Ministerrat - neben der

Cosa Nostra - noch das letzte übriggebliebene undemokratische Machtmonopol in Europa.

Es gibt nun Leute, die sagen, weder für gesetzgeberische Befugnisse, noch zur Ausarbeitung von Verfassungsgrundsätzen sei das Europäische Parlament legitimiert. Das Europäische Parlament sei trotz der Direktwahl gar keine echte Volksvertretung, weil es nämlich gar kein europäisches Volk gäbe. Nun, diese These mag ein erheiternder Beitrag für völkerkundliche Kongresse sein, für die verfassungsrechtliche Diskussion ist sie jedoch wenig ergiebig. Es gibt auch kein belgisches Staatsvolk, zu keiner Zeit gab es ein sowjetisches oder jugoslawisches Staatsvolk und dennoch wurde die Staatsqualität dieser Länder nie in Frage gestellt. Entscheidend ist, daß das EG-Recht direkt in viele Lebensbereiche der Bürger eingreift, obwohl diese doch angeblich gar kein Volk sind. So ging Großbritannien im 18. Jahrhundert mit den Bürgern der 13 Neu-England Staaten um; die Folgen sind bekannt. Weil also EG-Recht direkt gilt, muß es - wenn man die demokratischen Regeln akzeptiert, - parlamentarisch beschlossen werden und darf nicht autoritär - diktatorisch erlassen werden.

Aus deutscher Sicht fragt es sich in diesem Zusammenhang, ob die globale Übertragung von Hoheitsbefugnissen durch Art. 24 GG (noch) gedeckt ist.⁴ Man muß bedenken, daß es beim Ministerrat nicht mit einer klassischen internationalen Organisation mit einer eigenen und unabhängigen Leitungsstruktur zu tun hat. Die Entscheidungsträger des Ministerrats sind doch personengleich mit den nationalen Regierungen. Man müßte immerhin auch berücksichtigen, daß es mit einer Exekutive zu tun hat, auf die die Gesetzgebungshoheit übertragen wurde. Aus gutem Grund heißt das EG-Recht immer noch nicht Gesetz, sondern Verordnungen und Richtlinien. Wenn schon Art. 80 GG bei einer (geringfügigeren) Kompetenzübertragung auf die Exekutive fordert, daß Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden müssen, dann muß dieser Grundgedanke erst recht hier gelten.

Erfreulich ist, daß das Bundesverfassungsgericht⁵ festgestellt hat, der Maastricht-Vertrag folge dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, erlaube mithin ein Tätigwerden der Union ausschließlich auf der Grundlage ausdrücklicher vertraglicher Ermächtigung. Dem Europäischen Parlament billigt das Gericht jedoch leider im gegenwärtigen Stadium nur eine unterstützende bzw. ergänzende Funktion für die

⁴ Inzwischen sind die Art. 23 und 24 GG geändert worden. Art. 23 regelt die Übertragung von Kompetenzen auf die Europäische Gemeinschaft.

⁵ a.a.O. vgl. Fußnote 1.

demokratische Legitimierung der Europäischen Union zu. Nach meinem Dafürhalten überbetonen die Karlsruher Richter die Bedeutung der nationalen Parlamente und unterschätzen die Relevanz der Europäischen Parlaments für die demokratische Legitimierung der Europäischen Union. Aber zumindest für die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union anerkennt das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung des Europäischen Parlaments. Mit dem Ausbau der Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaften wachse die Notwendigkeit, zu der über die nationalen Parlamente vermittelten demokratischen Legitimation und Einflußnahme eine Repräsentation der Staatsvölker durch ein Europäisches Parlament hinzutreten zu lassen.

2. Verfassung als Lösung der aus dem Demokratiedefizit resultierenden Probleme

Das Demokratiedefizit hängt eng mit anderen Problemen zusammen. In der heutigen Europapolitik gibt es 5 Problembereiche: Legitimationsprobleme, Identifikationsprobleme, Integrationsprobleme, Effizienzprobleme und Informationsprobleme. Diese Bereiche sind eng miteinander verbunden.

Der Gesetzgeber, der Rat - also die nationalen Regierungen und damit eigentlich Exekutive - ist anonym; seine Entscheidungen werden (noch) nicht einmal öffentlich getroffen. Dieses mehrfache Demokratiedefizit, also das Legitimationsproblem, ist eine der Ursachen des Identifikationsproblems. Der Bürger sieht im Rat nicht seine Vertretung; er sieht Europa auch nicht als sein Heimatland an, sondern als Ausland, mit dem er sich nicht identifiziert. Da die nationalen Regierungen auch nicht bereit sind, Europa so schnell voranzubringen, wie es nötig wäre, sondern es vorziehen, Kompetenzen aus falsch verstandenem Souveränitätsdenken zu behalten oder allenfalls im Wege der intergouvernementalen Zusammenarbeit mit anderen zu kooperieren, entsteht ein Integrationsdefizit. Dies wiederum führt zu Effizienzproblemen, denn die Aufgaben können wegen der fehlenden europäischen Kompetenz, also wegen des Integrationsproblems, nicht zufriedenstellend gelöst werden. Dies wiederum führt zu einem scheinbaren Versagen Europas in wichtigen Fragen, was das Identifikationsproblem noch vergrößert. Der uninformierte Bürger, der die Zusammenhänge nicht kennt, macht Europa für die Mängel verantwortlich und nicht die Nationalstaaten, obwohl es diese sind, die letztlich versagen. Das Informationsdefizit des Bürgers liegt auch darin begründet, daß vielfach nationale Politiker die These vertreten, alles Gute komme aus Bonn oder Paris und alles Schlechte aus Brüssel. Nach dem Motto "wenn schon kein Urteil, dann wenigstens ein Vorurteil" hält sich diese falsche These hartnäckig. So wird das Identifikationsproblem zu einem Akzeptanzproblem.

Könnte eine europäische Verfassung diese Mängel beheben? Es wird oft gesagt, eine Verfassung ersetze ein Nationalgefühl, weil sie das Gefühl der Zusammengehörigkeit demonstriere. Sternberger spricht an dieser Stelle von einem Verfassungspatriotismus. Wir im Europäischen Parlament sind auch der Meinung, daß eine Verfassung die Voraussetzung dafür ist, sich mit einem Staatsgebilde wirklich identifizieren zu können.

Was die Effizienzprobleme angeht, so muß man feststellen, daß die Gemeinschaft zu Beginn eigentlich ihren zentralen Aufgaben gerecht geworden ist. Manches - wie die Zollunion - wurde sogar schneller erreicht als geplant. Doch ab Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre ging es drunter und drüber. Es begann eigentlich 1966 mit dem durch de Gaulle erzwungenen Luxemburger Kompromiß. Nach diesem Kompromiß nahm Frankreich wieder an den Sitzungen des Rates teil, forderte aber im Gegenzug die Beibehaltung der Einstimmigkeitsentscheidungen, wenn "vitale Interessen" auf dem Spiel standen. Dies war in Wirklichkeit kein Kompromiß; wir haben deshalb auch richtiger vom Luxemburger Dissens gesprochen. Dann kam der Beitritt Großbritanniens mit all den zusätzlichen Schwierigkeiten, die Ihnen bekannt sind. Es kamen die Agrarprobleme dazu, die Haushaltskrisen, hohe Inflationsraten und große Arbeitslosigkeit usw. Man mußte damals ein Auseinanderdriften der Politiken der europäischen Mitgliedstaaten feststellen, so daß Anfang der 80er Jahre die Gemeinschaft fast am Auseinanderbrechen war. Dies war der absolute Tiefpunkt - das damalige Stichwort hieß Eurosklerose -, den wir bislang erlebt haben. Und jeder hat dann gesagt, so kann es nicht weitergehen.

Und genau diese Effizienzprobleme waren die Hauptursache dafür, das Hauptmotiv, daß sowohl das Parlament einerseits als auch der Rat und die Kommission andererseits aktiv wurden und Verfassungsgrundsätze ausgearbeitet haben. In erster Linie wurde natürlich das Parlament tätig. Und daß wir dabei natürlich verstärkt gesetzgeberische Befugnisse angefordert haben, dürfte verständlich sein.

II. Beiträge des Europäischen Parlaments in Bezug auf die europäische Integration

Das Europäische Parlament konnte sich immer schon leichter als der Ministerrat auf die Integrationsziele festlegen, die von Anfang an bestanden haben. Schon in der Algier-Erklärung Jean Monnet's vom 05.08.1943 war von einer Föderation - und nicht Konföderation - die Rede (*fédération ou une entité européenne*), ebenso in der Robert Schuman-Erklärung vom 09.05.1950. In der Präambel des EGKS-Vertrages vom 18.04.1951 heißt es "...entschlossen, durch die Errichtung einer wirtschaftlichen Gemeinschaft den ersten Grundstein für eine weitere und vertiefte Gemeinschaft zu

legen...". Noch weitergehender war der EVG-Vertrag vom 10.03.1953 (Pleven-Plan), der eigentlich in gewisser Weise schon eine Art Politische Union vorsah, der aber leider - weil das französische Parlament ihn ablehnte - nicht zustande kam. Auch in der Präambel des EWG-Vertrags vom 25.03.1957 ist auf die Dynamik der europäischen Politik hingewiesen. Es heißt "...im festen Willen, Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu schaffen...". Eine dynamische Aufgabe war in dieser Präambel enthalten. Hallstein, der erste Präsident, wollte schon von einem unvollendeten Bundesstaat sprechen.

Das Integrationsziel als solches ist immer wieder bestätigt worden. So auf dem Gipfel von Den Haag 1969 und erst recht auf dem Gipfel von Paris 1972, auf dem sogar beschlossen wurde, die Europäische Union bis zum Ende des Jahrzehnts zu verwirklichen, d.h. also bis Ende der 70er Jahre.

Die Beschlüsse des Rates waren leider oftmals sowohl zeitliche wie auch inhaltliche Übertreibungen, die mit zur Frustration der Bevölkerung über die Europapolitik geführt haben, denn keine Zeitvorgabe ist bislang eingehalten worden. Oft sind alle guten Vorsätze verpufft, und als Alibi hat man dann immer bei den Ratsdeklarationen als Schlußpunkt angeführt, daß man jetzt aber mit Nachdruck wenigstens die internationale Kriminalität bekämpfen würde. Also *ceterum censeo*, so wie Cato immer am Schluß seiner Rede zur Zerstörung von Karthago aufgerufen hat. Eine größere Wirkung hatten diese Erklärungen aber oftmals nicht. Erst der Stuttgarter Gipfel brachte einen Wendepunkt. Mit der Stuttgarter Erklärung vom 19.06.1983 wurde zum ersten Mal ausführlich eine feierliche Deklaration zur Europäischen Union verabschiedet.

Alles Vorgegangene war Makulatur. Z.B. der Fouchetplan, der Davignon-Bericht, die Ergebnisse einer Ad hoc-Arbeitsgruppe der Kommission, die im Bericht Vedel 1972 vorgelegt wurden, und auch die Vorschläge Tindemans von 1975. Der damalige belgische Außenminister Tindemans wurde vom Gipfel 1972 beauftragt, Form, Recht und Organe der kommenden Union zu beschreiben, die bis Ende der 70er Jahre hätte kommen sollen. Zu Beginn der 80er Jahre legten auch die Außenminister Deutschlands und Italiens, Genscher und Colombo, einen nach ihnen benannten neuen Plan zur politischen Einigung vor. Aus all diesen Plänen wurde nichts, so daß es sich erübrigt, hier auf Einzelheiten einzugehen. Pläne gab es mehr als genug. Es war also eine echte Planwirtschaft, die aber auch - wie die ökonomische Planwirtschaft - zu nichts geführt hat.

1. Initiativen aus dem Europäischen Parlament

Es war dann vor allem das Europäische Parlament, das aktiv wurde. Insbesondere der Abgeordnete Altiero Spinelli war die Triebfeder. Spinelli war ein italienischer EG-Kommissar, bevor er Mitglied des Europäischen Parlamentes wurde. Er gründete im Jahre 1980 den sogenannten Club Crocodile. Dieser Club ist nicht nach einem Krokodil benannt, weil ein richtiges Krokodil beißen kann, sondern nach dem Straßburger Nobelrestaurant, in dem sich die von Spinelli gegründete interfraktionelle Arbeitsgruppe zu den ersten Tagungen traf. Es waren am Schluß etwa 180 Abgeordnete, die ihm angehörten. Dieser Club war ein überfraktioneller Zusammenschluß von an institutionellen Fragen interessierten Europaabgeordneten. Er war also kein offizielles Organ des Europäischen Parlamentes.

a. Der Spinelli-Entwurf

Die Gruppe um Spinelli legte am 09.07.1981 eine Entschließung vor mit neuen Vorschlägen für die Europäische Union und vor allen Dingen mit der Forderung an das Europäische Parlament, einen eigenständigen "Institutionellen Ausschuß" zu bilden⁶. Vorher war dies nur ein Unterausschuß des Politischen Ausschusses.

Der Institutionelle Ausschuß wurde dann im Januar 1982 gebildet; er hat 1984 einen Verfassungsentwurf vorgelegt, wörtlich: Einen Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union⁷. Spinelli war der Hauptberichterstatter und Koordinator, ihm zur Seite standen sechs weitere Berichterstatter.

Der Spinelli-Bericht umfaßte 87 Artikel. Die entscheidendsten und damit leider auch strittigsten Fragen der gesamten verfassungsrechtlichen Debatten - auf diese Fragen möchte ich mich auch wegen der Kürze der Zeit beschränken - sind: Welche Staatsform soll die künftige EG haben und wie wird die Gesetzgebung geregelt?

Leider definierte auch der Spinelli-Bericht die Staatsform der Gemeinschaft nicht. Ohne nähere Bezeichnung sprach er von einer Union (Art. 1 ff). Wie oben ausgeführt, bin ich aber der Meinung, daß man sich um die Beantwortung der Frage, welche Staatsform das künftige Europa haben soll, nicht drücken darf. Auch aus Gründen der Transparenz ist man dies dem Bürger gegenüber schuldig, denn er muß wissen, was auf ihn zu-

⁶ ABl. Nr. C 234 vom 14. 09.1981, S. 48.

⁷ ABl. Nr. C 77 vom 19. 03.1984, S. 33.

kommt. Denn was ist die Politische Union? Viele reden von der Europäischen Union wie vom Schneemenschen Yeti im Himalaja. Irgendwo hat man mal Spuren gesehen, groß und zottelig soll die Erscheinung sein, bevor sie dann wieder im Nebel verschwand. Also sagen wir doch endlich konkret, was wir wollen. Ich meine, wir können uns nicht mehr länger drum herum drücken und sollten deshalb klar sagen, daß wir Europa als einen Bundesstaat wollen.

Was gilt nun für die Gesetzgebung? Was ist das Nötigste?

Spöttisch könnte man sagen, die Beantwortung dieser Frage hänge davon ab, ob man mehr Europa oder mehr Demokratie wolle. Ein "Europäer" wird zunächst Fortschritte im Entscheidungsprozeß selbst wollen. Wer letztlich entscheidet - Rat oder Parlament - ist sekundär. Hauptsache ist, daß überhaupt entschieden wird. Ein "Europäer" legt daher das Schwergewicht auf Mehrheitsentscheidungen und Kompetenzzuweisungen. Ein "Demokrat" dagegen will mehr Rechte für den Vertreter des Souveräns, also für das Europäische Parlament als den Repräsentanten der europäischen Bürger. Doch müssen diese beiden Punkte eigentlich gegensätzlich sein? Müssen sie auch zeitlich unbedingt hintereinander stehen? Ich glaube nicht. Im Gegenteil: Beides gehört zusammen und zwar sowohl sachlich als auch zeitlich. Zwischen Funktionalisten und Institutionalisten sollte es also keinen Streit geben.

Was also die Institutionen dieser Union anbelangt, so schlug Spinelli vor, den Ministerrat in einen Rat der Union umzuwandeln und damit ein Zweikammersystem einzuführen. Art. 36 sah vor, daß das Parlament und der Rat die Gesetzgebungsbefugnis gemeinsam ausüben.

Nur nebenbei sei bemerkt, daß in dem Unionsentwurf Spinelli auch ausdrücklich von Gesetzen (und nicht nur von Verordnungen) die Rede ist (Art. 34 ff). Auch war für das Europäische Parlament ein mittelbares Initiativrecht vorgesehen, dergestalt, daß es die Kommission zu Initiativen hätte auffordern können (Art. 37 II).

Zum Gesetzgebungsverfahren selbst sei gesagt - die Fälle, in denen Europaparlament und Unionsrat übereinstimmen, seien der Einfachheit halber ausgeklammert - daß dann, wenn Unionsrat und Parlament nicht übereinstimmen, der Rat die Vorlage des Parlamentes (nur) einstimmig - bzw. mit qualifizierter Mehrheit bei negativer Stellungnahme der Kommission zu den Änderungen des Parlamentes - hätte ablehnen können, womit das Gesetzgebungsverfahren beendet gewesen wäre (Art. 38 III). Ansonsten war ein Konzertierungsverfahren vorgesehen. Falls im dafür vorgesehenen Vermittlungsausschuß keine Einigung erzielt worden wäre, hätte das Europäische Parlament mit qualifi-

zierter Mehrheit entscheiden und der Unionsrat danach mit qualifizierter Mehrheit nur noch ablehnen können (Art. 38 IV). Das Parlament hätte also das letzte Jawort und der Rat (nur) das letzte Neinwort gehabt.

Was die Grundrechte anbelangt, so nahm der Spinelli-Entwurf nur auf die in den nationalen Verfassungen und der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Grundfreiheiten Bezug (Art. 4) - auch die vorgesehene Unionsbürgerschaft war (noch) nicht mit besonderen Rechten verbunden.

Weit konkreter dagegen wurde der Spinelli-Entwurf im Bereich der Politiken der Union. Ausgehend von dem in der Präambel des Entwurfs erwähnten Subsidiaritätsprinzip wurden zahlreiche neue Politiken eingeführt (Art. 47 ff). Die Aufgaben reichten vom Binnenmarkt mit seinen Freizügigkeiten und den Fristen zu ihrer Verwirklichung (Art. 47), über eine Reihe von sektoralen Politiken (Art. 53) über die Sozial-, Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltpolitik (Art. 55-59) bis zur Bildungs-, Forschungs-, Kultur- und Informationspolitik (Art. 60-62).

Unter dem Titel "Die internationalen Beziehungen der Union" wurde auch die Außen- und Sicherheitspolitik in die Tätigkeit der Union einbezogen (Art. 63 ff). Die hierbei für das Europäische Parlament vorgesehene Mitwirkung (65) war jedoch nicht so stark, wie man es von einem Entwurf des Parlaments eigentlich hätte erwarten müssen. Für die intergouvernementale Zusammenarbeit (Art. 67) fehlte sie sogar ganz. Für die Koordinierung im Hinblick auf die Schaffung eines einheitlichen Rechtsraums (z.B. Kriminalitätsbekämpfung) waren keine verbindlichen Regelungen, sondern nur Empfehlungen an die Mitgliedstaaten vorgesehen (Art. 46).

Ein weiterer Mangel lag sicher auch darin, daß im Spinelli-Entwurf zwar eine Regionalpolitik (Art. 58), nicht jedoch eine institutionelle Mitwirkung der Regionen vorgesehen war.

Positiv dagegen waren die gegen die Mitgliedstaaten im Falle der Vertragsverletzung vorgesehenen Sanktionen (Art. 44) z.B. die Aussetzung von Rechten und der Ausschluß von der Teilnahme an Sitzungen. Positiv war auch die für das Parlament vorgesehene Möglichkeit, die Sitzfrage der Institutionen zu lösen, falls der Europäische Rat dazu nicht in der Lage sein sollte (Art. 85).

Gemäßigt positiv war die Festlegung der Mehrheiten bei Ratsbeschlüssen (Art. 23). Die Reduzierung der Einstimmigkeit war sicher sehr zu begrüßen. Allerdings sah Art. 23 III für eine Übergangszeit von 10 Jahren bei vitalen Interessen der Mitgliedsstaaten zwar

nicht (mehr) das Einstimmigkeitsprinzip, wohl aber die Vertagung der Abstimmung vor.

Auf weitere Einzelheiten des Entwurfs sei jetzt nicht eingegangen, weil die Geschichte und politische Entwicklung sowieso über den Spinelli-Bericht hinweggegangen ist. Allerdings war er mit der entscheidende Anstoß dafür, daß auch der Europäische Rat aktiv wurde, so daß unser Bemühen nicht vergebens war. Diesen mittelbaren Erfolg kann man nicht hoch genug veranschlagen.

Der Spinelli-Bericht wurde im Europäischen Parlament am 14.02.1984 mit 237 Ja- gegen 31 Neinstimmen bei 43 Enthaltungen angenommen. Spinelli hat in seiner Rede das Beispiel von Hemmingway's "Der alte Mann und das Meer" gebracht, wo der alte Mann einen großen Fisch an Land zieht, aber bis er im Hafen ist, ist dieser von Haien zerfressen. Spinelli meinte damals, diesem Fisch, den er an Land gezogen habe, dürfe es nicht auch so ergehen. Dies ist ihm zwar gelungen, doch der Fisch war insgesamt unverkäuflich.

Nach der Verabschiedung wurde der Entwurf an die nationalen Parlamente zur Ratifizierung weitergeleitet. Die nationalen Parlamente haben leider nicht so mitgezogen, wie vom Europäischen Parlament erwartet worden war. Italien hat den Bericht verabschiedet, aber nicht ratifiziert, Belgien ebenso. Deutschland hat ihn nur politisch diskutiert. In Frankreich befaßte sich nur der Senat damit. Das ganze verlief also praktisch im Sande.

b. Der Luster-Entwurf

Neben dem Spinelli-Plan gab es noch einen Luster-Entwurf⁸. Dieser Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union mit ebenfalls 87 Artikeln, der vielfach über Spinelli hinausging (z.B. Grundrechtskatalog und vermehrte Zuständigkeiten der Union), definierte die Union zwar auch nur als eine Staatengemeinschaft (Art. 15). Das Gesetzgebungsverfahren entsprach in etwa dem von Spinelli vorgeschlagenen Verfahren (vgl. Art. 55). Besonderheiten des Luster-Entwurfs waren aber u.a. ein Unionspräsident (jährlich rotierend zwischen den Staatshäuptern der Mitgliedsstaaten - Art. 38), verstärkte Möglichkeiten der Union zu Sanktionen gegen Mitgliedsstaaten (Art. 22) und ein Unionsregionalrat mit einem eigenen Gesetzesinitiativrecht (Art. 46).

⁸ Entschließungsantrag der EVP-Fraktion vom 26. 09.1983, EP Dok 1-653 und Dok 2-263/84.

2. Begleitung der Arbeit des Ministerrates auf dem Weg zur Einheitlichen Europäischen Akte

Wenn auch die Arbeiten des Europäischen Parlaments nicht direkt zum Erfolg einer europäischen Verfassung führten, so waren sie doch mit Anlaß dafür, daß der Europäische Rat wieder aktiv wurde. Auf dem Gipfel 1984 wurden 2 Ausschüsse eingesetzt. Einer war der Adonino-Ausschuß für das Europa der Bürger und der andere der Dooge-Ausschuß für institutionelle Fragen. Diese Ausschüsse sind nach ihren jeweiligen Vorsitzenden benannt worden. Adonino war früher Abgeordneter im Europäischen Parlament, Dooge war ein irischer Senator. Die Ausschüsse sollten dem Europäischen Rat für den nächsten Gipfel zuarbeiten.

Das Europäische Parlament hat diese 2 Ausschüsse mit weiteren Berichten begleitet, und wir haben uns sehr intensiv auf den Gipfel in Mailand im Juni 1985 vorbereitet. Auf diesem Gipfel in Mailand wurde dann der Beschluß gefaßt, eine Regierungskonferenz (über die Weiterentwicklung Europas) einzuberufen. Das Ergebnis dieser Regierungskonferenz ist die berühmt gewordene Einheitliche Europäische Akte (EEA) vom 17. Februar 1986. Sie hat uns verfassungsmäßig zumindest etwas vorangebracht. Auch diese Arbeiten der Regierungskonferenz und das Werden der EEA haben wir mit zahlreichen Vorschlägen und Berichten begleitet⁹. Es sah zunächst nicht danach aus, daß die EEA ein Erfolg werden würde, denn am 17.02.1986 haben in Luxemburg nur 9 der 12 Mitgliedsstaaten die Akte unterzeichnet. Italien, Griechenland und Dänemark sind dann jedoch auf dem Haager-Gipfel gefolgt.

Als die Einheitliche Europäische Akte in Luxemburg unterschrieben wurde, ist unser damaliger Parlamentspräsident Pflimlin, der mit dem Erreichten nicht zufrieden war,

⁹ a) Erklärung zur Beteiligung des Institutionellen Ausschusses an den Arbeiten des Ad hoc Ausschusses vom 27. 07.84 (PE 91.094).
b) Erklärung zur Vorbereitung des Gipfels von Mailand (PE 98.861).
c) Entschließung zur Haltung des Europäischen Parlaments gegenüber den die Europäische Union betreffenden Arbeiten des Europäischen Rats vom 17. April 1985 (Bericht Croux), ABl. Nr. C 122 vom 20.05.1985, S. 88.
d) Entschließung zum Stand der Beratungen in den nationalen Parlamenten zum Vertragsentwurf zur Gründung der Europäischen Union 17.04.1985 (Bericht Seeler), ABl. Nr. C 122 vom 20.05.1985, S. 90.
e) Zusammenfassendes Dokument über den Vergleich der der Regierungskonferenz vorgelegten Vorschläge mit dem Vertragsentwurf des Parlaments (8 Berichterstatter); Bulletin des Europäischen Parlaments Nr. 39/add. 4 und PE 101.517.
f) Entschließung vom 23. 10.1985 zu den Arbeiten der Regierungskonferenz über die Europäische Union, ABl. Nr. C 343 vom 31.12.1985, S. 59.
g) Entschließung vom 11.12.1985, ABl. Nr. C 352 vom 31.12.1985, S. 60.
h) Entschließung vom 16.01.1986 zur Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Einheitlichen Europäischen Akte (Bericht Spinelli), ABl. Nr. C 36 vom 17.02.1986, S. 144.

nicht nach Luxemburg gefahren. Er hat mich als seinen Vertreter hingeschickt. Als ich auch beanstandete, daß das Beschlossene nicht ausreiche - ich komme noch auf Einzelheiten, insbesondere auf das, was für das Parlament vorgesehen ist - meinte der damalige englische Außenminister Sir Geoffrey Howe: "Was wollen Sie denn, auch das englische Parlament hat 600 Jahre um seine Rechte kämpfen müssen." Dies ist eine sehr tröstliche Zeitvorgabe, denn uns fehlen dann also nur noch 560 Jahre bis wir volle Kompetenzen bekommen werden.

Die Einheitliche Europäische Akte brachte Fortschritte in folgender Richtung: Einmal wurde der Binnenmarkt als volles Ziel anerkannt und zum anderen die Währungspolitik besonders herausgestellt.

In der Einheitlichen Europäischen Akte wurde auch das Einstimmigkeitsprinzip reduziert, was sicher sehr zu begrüßen ist. Es sind sodann neue Politiken eingeführt bzw. offiziell bestätigt worden, wie z.B. die Umweltpolitik (Art. 130 r-t) - die wir bislang schon betrieben haben, allerdings nur aufgrund von Art. 235 EWG-Vertrag - sodann die Forschung und technologische Entwicklung (Art. 130 f-p) und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt (Art. 130 a-e). Die EPZ, also die Europäische Politische Zusammenarbeit, wurde ebenfalls auf eine vertragliche Grundlage gestellt. Die in Art. 30 genannten Maßnahmen sind jedoch von einer gemeinsamen Außenpolitik noch weit entfernt. Sie entsprechen eher guten Vorsätzen, wie man sie sonst zu Neujahr faßt.

Positiv war aber vor allen Dingen, daß für uns durch Art. 149 - jetzt Art. 189c - die Möglichkeit geschaffen wurde, in Binnenmarktsfragen mit dem Rat als Gesetzgeber zusammen zu arbeiten. Dieses Verfahren der Zusammenarbeit (in Binnenmarktsfragen) kam nun zum bisherigen bloßen Anhörungsverfahren und dem - weitergehenden - Zustimmungsverfahren hinzu. Nach diesem Art. 149 kann das Europäische Parlament den Gemeinsamen Standpunkt des Rates mit der Mehrheit der Mitglieder des Parlamentes ändern. Wir sind 518 Abgeordnete, also brauchen wir für eine Änderung 260 Stimmen. Dies ist natürlich ein sehr hohes Quorum. Möglicherweise hat der Rat bei der Festlegung eines solch hohen Quorums gedacht, daß das Europäische Parlament nie eine solche Zahl zusammen bekommt, weil keine politische Gruppe über eine solche Mehrheit verfügt und weil - das haben sie nicht gesagt, aber vielleicht erhofft - die Präsenz in den Parlamenten bekanntermaßen relativ schlecht ist. Wir haben aber ein Abstimmungsverfahren gewählt, das diese Mehrheit sichert. Entgegen der Praxis der nationalen Parlamente stimmen wir nicht am Schluß einer Debatte ab, sondern diese sogenannten 260er Abstimmungen sind immer auf Mittwoch der Plenarwoche um 17.30 Uhr terminiert. Jeder Abgeordnete weiß schon an Weihnachten bei seiner Terminplanung für das kommende Jahr, daß er am Mittwoch der Plenarwoche

anwesend zu sein hat. Wer mittwochs sterben will, hat dies auf Donnerstag zu verschieben, was bislang reibungslos funktioniert hat. Wir bekommen also diese 260 Stimmen zusammen.

Wenn nun die Kommission unsere Änderungen übernimmt, kann der Rat nur noch einstimmig davon abweichen, eine Einstimmigkeit, die er im Regelfall nicht mehr bekommt. Ein Beispiel dafür war die Festlegung der Abgaswerte für Kraftfahrzeuge. Die Kommission hat unseren Forderungen zugestimmt, und der Rat konnte sie nicht mehr ablehnen, weil nur Italien und Frankreich dagegen waren, so daß für die Ablehnung eben keine Einstimmigkeit gegeben war. Insofern hat die Einheitliche Europäische Akte mittelbar verfassungsrechtlich - was die Gesetzgebung angeht - doch etwas mehr gebracht, als wir im Europaparlament anfangs gedacht haben. Allerdings muß erwähnt werden, daß wir nunmehr verstärkt von der Kommission abhängen, was uns natürlich nicht gefällt, denn wenn die Kommission unseren Änderungen nicht zustimmt, ist der Rat in der Schlußabstimmung frei.

Die Einheitliche Europäische Akte - und das war dann praktisch das Ende der Verfassungsdebatte Spinelli, weil kein nationales Parlament sich mehr mit unserem Entwurf befaßt hat - war für uns als Spatz in der Hand besser als eine Taube auf dem Dach. Doch - ich wiederhole es - die Einheitliche Europäische Akte war mittelbar ein Erfolg des Europäischen Parlaments, denn wie sowohl der Rat als auch Kommissionspräsident Delors zugab, wäre sie nicht gekommen, wenn das Parlament nicht dauernd gedrängt hätte.

3. Vorschläge des Europäischen Parlaments zu Einzelfragen

Das Parlament gab sich mit dem Erreichten nicht zufrieden, und wir haben deshalb - ausgehend vom Spinelli-Entwurf - eine Reihe weiterer Vorschläge zu Einzelfragen gemacht, die in ihrer Summe einem Verfassungsentwurf gleichkommen¹⁰. Wir haben

¹⁰ a) Entschließung zur Europäischen Union und der EEA vom 17.04.1986 (Bericht Seeler), ABl. Nr. C 120 vom 20.05.1986, S. 96.
b) Entschließung vom 23.10.1986 über das Konsultationsverfahren sowie über das Ratifizierungsverfahren und die Verwirklichung der Europäischen Union, ABl. Nr. C 297 vom 24.11.1986, S. 94 bzw. S 119.
c) Entschließung vom 11.12.1986 über die EEA, ABl. Nr. C 7 vom 02.01.1987, S. 83.
d) Zwischenbericht des institutionellen Ausschusses und Entschließung vom 17.06.1987 über die Strategie im Hinblick auf die Schaffung der Europäischen Union, ABl. Nr. C 190 vom 20.07.1987, S. 71.
e) Entschließung über das demokratische Defizit vom 17.06.1988 (Bericht Toussaint), ABl. Nr. C 187 vom 18.07.1988, S. 229.
f) Entschließung über die Modalitäten einer Volksbefragung vom 17.06.1988 (Bericht Bru Puron), ABl. Nr. C 187 vom 18.07.1988, S. 231.

im Bericht Herman eine Doppelstrategie vorgesehen. Zum einen wollten wir uns mit den nationalen Parlamenten besser koordinieren und zum anderen sah Herman eine Volksbefragung im Zusammenhang mit der nachfolgenden Direktwahl vor. Diesen letzten Punkt haben wir aber nicht mehr weiterverfolgt, weil wir wissen, daß Plebiszite in einigen Mitgliedsländern verfassungsrechtlich nicht möglich sind.

a. Kooperation mit nationalen Parlamenten

Wir haben allerdings den Kontakt mit den nationalen Parlamenten aufgenommen (beginnend 1987 mit Belgien), weil in der Zwischenzeit die nationalen Parlamente gegenüber dem Europäischen Parlament nicht mehr so mißtrauisch und auf uns Europa-parlamentarier nicht mehr so eifersüchtig waren, wie zu Beginn. Anfangs hatten diese befürchtet, daß sie Kompetenzen abgeben müßten, wenn das Europäische Parlament Zuständigkeiten bekäme. Inzwischen hatten die nationalen Parlamente aber begriffen, daß sie diese Kompetenzen längst verloren hatten, nur daß diese nicht dem Europäischen Parlament zugewachsen waren, sondern dem Rat. Dies war für die nationalen Volksvertretungen ein sehr schmerzlicher und langwieriger Prozeß, der aber gerade noch rechtzeitig kam, so daß wir inzwischen in den nationalen Parlamenten sogar Verbündete gegen den Rat bekommen haben.

Was die Zusammenarbeit mit den nationalen Volksvertretungen angeht, so gibt es dabei natürlich zahlreiche andere Probleme. Die Einbindung der Europaabgeordneten in die nationalen Parlamente ist denkbar schlecht. Die englischen Kollegen brauchen sogar einen Besucherausweis, wenn sie Westminster betreten wollen. Wir Deutsche haben es etwas besser, weil wir wenigstens Büros im Bundeshaus und vollen Zugang zu den Fraktionen haben. Aber wir haben nicht das, was wir ursprünglich wollten. Zunächst war einmal vorgesehen, den Europaabgeordneten im Bundestag einen Status einzuräumen, wie ihn vor der Wiedervereinigung die Berliner Abgeordneten hatten (Rederecht und Beratungsrecht, aber kein Stimmrecht, und zwar nicht einmal ein getrenntes). Doch aus - vorgeschobenen -verfassungsrechtlichen Gründen wurde dieser Vorschlag abgelehnt. Danach gab es lange nichts. Dann hatten wir eine sogenannte Enquete-Kommission, die zur Hälfte aus Bundestagskollegen bestand und zur anderen Hälfte aus Europaabgeordneten. Aber hier hat der Bundestag ein Problem darin gesehen, ob von

g) Entschließung vom 27.10.1988 über die Ergebnisse des ersten Jahres der Anwendung der Einheitlichen Europäischen Akte (Bericht Graziani), ABl. Nr. C 309 vom 05.12.1988, S. 93.

h) Entschließung vom 27.10.1988 über den Jahresbericht des Rates über die auf dem Wege zur Europäischen Union erzielten Fortschritte (Bericht Valverde), ABl. Nr. C 309 vom 05.12.1988, S. 97.

i) Entschließung vom 16.02.1989 über die Strategie des EP im Hinblick auf die Schaffung der Europäischen Union (Bericht Herman), ABl. Nr. C 69 vom 20.03.1989.

dieser Kommission überhaupt eine Vorlage direkt ins Plenum kommen dürfe, weil Europaabgeordnete an den Entscheidungen mitwirkten. Da diese Möglichkeit dann verneint wurde, wurde diese Enquete-Kommission in einen Unterausschuß des Auswärtigen Ausschusses umgewandelt.

Erst im Frühjahr 1991 ist es gelungen, einen eigenen Europaausschuß des Bundestages zu bilden. Bis dahin hatte sich vor allem Herr Genscher vehement dagegen gewehrt, weil er wohl befürchtete, daß es, wenn es einen eigenen Europaausschuß gäbe, vielleicht auch einmal einen eigenen Europaminister geben werde, der dann nicht auch noch Genscher hätte heißen können. Diesem Ausschuß gehören 31 Bundestagsabgeordnete und 9 "Europäer" an, wobei letztere aber nicht mitstimmen können bzw. nicht mitgezählt werden.

Die im Bericht Herman angeregte Kooperation mit den nationalen Parlamenten ist auch durch die Assisen konkretisiert worden, auf die ich noch zu sprechen komme.¹¹

b. Regionalisierung der Gemeinschaft

In der Verfolgung weiterer einzelner Verfassungsgrundsätze hat dem Europäischen Parlament im November 1988 eine - leider vom Plenum nicht angenommene - Entschließung über die Regionalisierung der Gemeinschaft vorgelegen¹². Wir legen nämlich sehr großen Wert auf das Europa der Regionen, ausgehend von der Erkenntnis, daß - wie ein amerikanischer Politologe einmal gesagt hat - die Nationalstaaten für die großen Aufgaben zu klein und für die kleinen Aufgaben zu groß seien. Und da sich der Bürger mit überschaubaren Einheiten eher identifiziert als mit übergroßen, wollen wir auch die Regionen in die Europapolitik einbeziehen. Die Berichterstatterin Ferrer hatte deshalb vorgeschlagen, nicht nur die Regionen in einer Kammer in Europa zu vereinen, sondern sie hatte damals zugleich die Nationalstaaten aufgefordert, sich ebenfalls zu regionalisieren. Dies war natürlich wie ein Stich in ein Wespennest, denn Regionen in Frankreich, also die Wiedereinführung von Provinzen, hieße ein Zurück vor die glorreiche Revolution, was natürlich in Frankreich ein Tabu ist. So ist auch deshalb der Bericht im Plenum gescheitert. Trotzdem ist und war das Europäische Parlament den (bereits bestehenden) Regionen immer wohl gesonnen.

Bis zur Einsetzung eines Regionalausschusses gibt bzw. gab es nur einen Beirat der Regionen bei der Kommission, der 42 Mitglieder umfaßt und sich in 2 Fachgruppen

¹¹ Siehe unten Abschnitt III 1 a.

¹² Überarbeitet im Bericht Ferrer vom 08.07.1991 (A 3-176/91).

gliedert, eine für Regionen und eine andere für Kommunen. Dieser Beirat bei der Kommission ist auf Anregung des Europäischen Parlaments gebildet worden.

Wir als Parlament haben mehrfach eine eigene Regionalkammer vorgeschlagen, wobei allerdings bei der europäischen Gesetzgebung die Regionen nicht voll mitwirken können sollen. Es gibt zur Zeit etwa 130 Regionen unterschiedlichster Struktur in Europa. Wenn wir also nochmals 130 Neinsager dazu bekämen, funktionierte gar nichts mehr. Ein Mitberatungsrecht im Sinne des Wirtschafts- und Sozialausschusses ist es also, was uns vorschwebt. Der Luster-Entwurf sah für die Regionenkammern sogar ein Gesetzesinitiativrecht vor. Wir wollen uns zunächst auf ein Informationsrecht, eine Anhörungspflicht, und ein begrenztes Vorschlagsrecht beschränken, also auf einen dem Wirtschafts- und Sozialausschuß vergleichbaren Status¹³.

c. EntschlieÙung zur Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten

Wir haben weiterhin am 12. April 1989¹⁴ eine EntschlieÙung zur Erklärung der Grundrechte und Grundfreiheiten verabschiedet, weil wir meinen, der Hauptbestandteil einer Verfassung müsse die Auflistung von Grundrechten sein. Wobei wir natürlich auch wissen, daß eine europäische Verfassung insoweit nicht unbedingt viel Neues und kaum etwas über die bereits in den nationalen Verfassungen garantierten Grundrechte Hinausgehendes bringen würde. In der damaligen EntschlieÙung hatten wir 28 Artikel ausgearbeitet, die zum Teil Selbstverständliches und Allgemeingültiges enthalten. Aber wir haben beispielsweise in Artikel 6 ein Recht auf Privatleben, in Artikel 13 gerechte Arbeitsbedingungen und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz gefordert und in Artikel 14 kollektive soziale Rechte und ein Streikrecht vorgeschlagen, was natürlich vielen ein Dorn im Auge war. Artikel 17 sah ein gleiches Wahlrecht bzw. ein gleiches Wahlsystem für die kommenden Europawahlen vor. Dies ist nun natürlich auch ein sehr kritischer Punkt.

Wir haben ein Mehrheitswahlsystem in Großbritannien, von dem die Briten kaum abweichen werden, hätte dies doch Folgen für ihre nationalen Wahlen. Denn wenn das

¹³ Vgl. insbesondere Art. 198 (neu) in der EntschlieÙung vom 22.11.1990 (Bericht Martin), ABl. Nr. C 324 vom 24.12. 1990, S. 234/5.

¹⁴ ABl. Nr. C 120 vom 16. 05.1989, S. 51; siehe auch EntschlieÙung vom 10.10.1991 (Bericht De Gucht); ABl. Nr. C 280 vom 28.10.1991, S. 231 sowie EntschlieÙung vom 10.6.1992 (Bericht De Gucht), ABl. Nr. C 176 vom 13.07.1992, S. 72, 73; EntschlieÙung vom 17.12.1992 über den Bürgerbeauftragten (Bericht Bindi) und über parlamentarische Untersuchungsausschüsse (Bericht Musso), EP Dok. 3-0298/92 und A 3/0302/92.

Wahlrecht erst einmal für die Europawahl in ein Verhältniswahlrecht geändert worden wäre, wäre das bisherige Mehrheitswahlsystem für die nationalen Wahlen in Großbritannien nicht länger aufrecht zu erhalten. Die Wahlsysteme für die Europawahl sind sehr verschiedenartig. Wir haben außer den Mehrheitswahlsystemen in Großbritannien z.B. reine - nicht veränderbare - Listen in Deutschland aber auch Listen mit Präferenzstimmen wie z.B. in Italien. Ein gleiches Wahlsystem europaweit wäre zwar wünschenswert, doch halte ich persönlich es nicht für vordringlich und für die europäische Identifikation auch nicht für notwendig.

Wir hatten weiterhin in diesem Grundrechtskatalog u.a. ein Recht auf Umweltschutz und Verbraucherschutz und Maßnahmen sogar gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (ergänzt im Martin-Bericht). Dieser vorgeschlagene Grundrechtskatalog war aber nicht in den Entwürfen, der Regierungskonferenz enthalten. Die Regierungskonferenz nahm nur auf die nationalen Grundrechte Bezug.

III. Die Weiterentwicklung Europas durch den Vertrag von Maastricht und den Gipfel von Edinburgh

1. Initiativen bzw. Forderungen des Europäischen Parlaments bzgl. der Regierungskonferenzen über die Wirtschafts- und Währungsunion sowie über die Politische Union

In der ersten Hälfte 1989 fand der Gipfel in Madrid statt, der eine Regierungskonferenz zur Wirtschafts- und Währungsunion einsetzte. Denn der Binnenmarkt bliebe ein Torso, wenn er nicht durch eine einheitliche europäische Währung ergänzt würde, wobei natürlich hier die strittigen Punkte die autonome Zentralbank und die vorherige Konvergenz der Wirtschaftspolitiken waren, damit die europäische Währung auch stabil wird. Die Preisstabilität wird das Kriterium sein, an der sich die Währungsunion messen lassen muß.

Für uns hat die ursprüngliche Beschränkung auf die Wirtschafts- und Währungsunion aber nicht ausgereicht. Wir waren immer für eine darüber hinausgehende Politische Union und haben deshalb am 23. November 1989 eine Entschließung¹⁵ verabschiedet, in der wir gefordert haben, zur Regierungskonferenz über die Währungsunion eine zweite zur Revision der Verträge einzusetzen. Wir forderten insbesondere eine effizientere und demokratischere Entscheidungsfindung. Wir wollten weitere Befugnisse

¹⁵ ABl. Nr. C 323 vom 27. 12. 1989, S. 111.

für das Parlament und zwar im Zustimmungs- und im Mitentscheidungsverfahren. Wir wollten die Kommission einsetzen können und wir wollten, daß das Europäische Parlament auch an diesen Regierungskonferenzen beteiligt wird.

Im April 1990 haben erstaunlicherweise Kohl und Mitterand unsere Forderungen aufgegriffen; sie haben akzeptiert und dem Rat vorgeschlagen, eine zweite Regierungskonferenz einzusetzen, eben die für die Europäische Union, die insbesondere mit der anderen über die Wirtschafts- und Währungsunion gleichzeitig stattfand.

Wir haben zur Vorbereitung dieser Konferenzen im ersten Halbjahr 1990¹⁶ und vor allem am 11. und 12. Juli 1990 mehrere Entschlüsse und Berichte zur Strategie des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Europäische Union angenommen.¹⁷ Im Wesentlichen haben wir das übernommen, was wir schon im Spinelli-Entwurf beschlossen hatten. Zum anderen haben wir im Colombo-Bericht anstelle eines Globalentwurfs Leitlinien des Parlaments für den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union verabschiedet.

Ebenso angenommen wurde der Bericht Giscard d'Estaing über den Grundsatz der Subsidiarität, sowie weiterhin der Bericht Duverger über die Vorbereitung gemeinsamer Tagungen - die sogenannten Assisen - mit den nationalen Parlamenten über die Zukunft der Gemeinschaft. Assisen ist ein Wort, das man nicht übersetzen kann. Es kommt aus dem Französischen und meinte im Mittelalter die Sitzungen der französischen Parlamente, die damals eigentlich Gerichtshöfe waren.

a. Assisen von Rom

Wir haben vom 27. bis 30. November 1990 in Rom Assisen durchgeführt mit 258 Kollegen, davon 2/3 aus den nationalen Parlamenten (173) und 1/3 aus dem Europäischen Parlament (1985). Unter den nationalen Kollegen waren 26 Deutsche. Wir haben mit dieser gemeinsamen Sitzung natürlich "schlafende Hunde geweckt", denn inzwischen haben die nationalen Parlamente Lust daran gefunden, bei der Europapolitik

¹⁶ a) Entschluß vom 14.03.1990 (sog. Martin I-Bericht), ABl. Nr. C 96 vom 17.04.1990, S. 43.
b) Entschluß vom 16.05.1990 - ABl. Nr. C 149 vom 18.06.1990, S. 66.

¹⁷ Entschlüsse vom 11./12.07.1990 über die Leitlinien für den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union (Bericht Colombo I), über die Regierungskonferenz im Rahmen der Strategie des Europäischen Parlaments für die Gründung der Europäischen Union (sog. Martin II-Bericht), den Grundsatz der Subsidiarität (Bericht Giscard d'Estaing I), sowie über die Vorbereitung der Tagung mit den nationalen Parlamenten über die Zukunft der Gemeinschaft (Assisen) und die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (Bericht Duverger), ABl. Nr. C 231 vom 17.09.1990, S. 91, 97, 163 und 165.

direkt mitwirken zu können. Die Angelegenheit scheint sich langsam zu verselbständigen, denn im Mai 1990 hat der Luxemburger Parlamentspräsident - damals stellte Luxemburg den Ratspräsidenten - schon wieder solche Assisen einberufen wollen. Ob solche Assisen institutionalisiert werden sollen oder nicht, ist im Europäischen Parlament umstritten. Die einen befürworten es, weil es zur besseren Kooperation zwischen den Parlamenten führen kann. Die anderen sind dagegen, weil sie langfristig eine Schwächung des Europäischen Parlaments befürchten.

Wir haben dann nach diesen Assisen am 30. November 1990 eine Schlußerklärung und unmittelbar im Zusammenhang mit der Eröffnung der Regierungskonferenzen in Rom am 12. Dezember 1990 eine Entschließung¹⁸ über die verfassungsmäßigen Grundlagen der Europäischen Union verabschiedet. Die wichtigsten Entschließungen des Europäischen Parlamentes im Hinblick auf die Europäische Union waren jedoch die vom 21. und 22. November 1990¹⁹ (Berichte Martin III und Giscard d'Estaing II) und die vom 12. Dezember 1990²⁰ über die verfassungsmäßigen Grundlagen der Europäischen Union (Bericht Colombo II). Sie alle kommen in ihrer Zusammenfassung einem Verfassungsentwurf gleich.

b. Die Martin-Berichte

Besonders die Martin-Berichte faßten unsere bisherigen Arbeiten zusammen. Sie sahen für die Verträge vor allem die Einführung von (24) Grundrechten (Art. 1 bis 27 in Art. 8 D neu) und Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit (Art. 8 E bis G neu) vor. Wir wollten eine Ausweitung der Politiken der Gemeinschaft (Art. 117 ff) und dabei insbesondere die Einbeziehung der Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 130 U neu) unter Beteiligung des Europäischen Parlaments (Art. 130 U III e neu). Wir forderten öffentliche Sitzungen des Ministerrates (Art. 146 a neu). Art. 155 sah die Einbeziehung des Europäischen Parlaments in

¹⁸ a) Schlußerklärung der Konferenz der Parlamente der Europäischen Gemeinschaft (vom 30.11.1990), Bulletin des Parlaments 4/5-90.
b) Entschließung zu den verfassungsmäßigen Grundlagen der Europäischen Union, ABl. Nr. C 1 vom 28.01.1991, S. 65.

¹⁹ a) Entschließung zum Subsidiaritätsprinzip vom 21.11.1990 (sog. Bericht Giscard d'Estaing II), ABl. Nr. C 324 vom 24.12.1990, S. 167/68.
b) Entschließung vom 22.11.1990 über die Strategie des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Europäische Union (Bericht Martin III), ABl. Nr. C 324 vom 24.12.1990, S. 219-237.
c) Entschließung vom 22.11.1990 zu den Regierungskonferenzen (Stellungnahme Martin), ABl. Nr. C 324 vom 24.12.1990, S. 238-240.

²⁰ Entschließung vom 12.12.1990 über die verfassungsmäßigen Grundlagen der Europäischen Union (Bericht Colombo), ABl. Nr. C 19 vom 28.01.1991.

die "Komitologie-Verfahren" vor. Art. 158 betraf die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament und die nachfolgende Vertrauensabstimmung über die gesamte Kommission. Art. 188 a neu wollte uns ein Quasi-Initiativrecht einräumen. Das legislative Verfahren nach Art. 188 b sah eine Gleichberechtigung des Europäischen Parlaments vor und Art. 198 a neu die Schaffung eines Ausschusses der Regionen.

Wie schon erwähnt, wollte das Europäische Parlament auch immer schon die Einbeziehung der Regionen. Dies war dem Rat zunächst ein Dorn im Auge und im Schlußcommuniqué der Regierungskonferenz vom Dezember 1990 in Rom hat der Rat einen Passus verabschiedet, in dem es nur hieß: "der Rat nimmt zur Kenntnis, daß die Frage der Regionen in einigen Mitgliedstaaten eine Rolle spielt". Also schwächer konnte man sich eigentlich nicht zum Föderalismus bekennen. Die Regionalisierung wird für uns aber in der Zukunft ein wichtiger Streitpunkt sein.

Wir forderten, daß (die) Grundrechte in die Unionsverfassung aufgenommen werden müßten. Es gab Einigkeit bei uns über eine Unionsbürgerschaft. Strittig war dabei allerdings die Ausgestaltung des Wahlrechts, und zwar sah nämlich sowohl der Parlamentsentwurf, als auch der des Rates ein kommunales Wahlrecht für EG-Bürger vor. Auf den Streit in der Bundesrepublik, ob es ein Wahlrecht für EG-Ausländer geben solle oder nicht, will ich nicht eingehen, doch werden Sie verstehen, daß wir Europaparlamentarier natürlich ein solches Wahlrecht wollen. Dies haben wir am 14.6.1991 im Bindi-Bericht über die Unionsbürgerschaft gefordert.²¹

Wir wollten auch eine Festlegung des Sitzes der Europäischen Institutionen, wobei wir sagten, daß dies zwar einstimmig erfolgen könne, daß aber, wenn der Europäische Rat nicht innerhalb von zwei Jahren entscheide, das Parlament den Sitz festlegen können soll. Auf das ließ sich der Rat jedoch natürlich nicht ein.²² Wir forderten in unserem

-
- 21 a) Entschließung vom 14.06.1991 (Bericht Bindi), ABl. Nr. C 183 vom 15.07.1991, S. 473/76.
b) Entschließung vom 21.11.1991 (Bericht Bindi), ABl. Nr. C 326 vom 16.12.1991, S. 205-208.
c) Die Unionsbürgerschaft und die damit verbundenen Rechte sind nunmehr in Art. 8-8e des Maastrichter-Vertrages geregelt worden.
d) Jetzt in Edinburgh geregelt. S. Europäischer Rat Edinburgh 11./12.12.1992 - Schlußfolgerungen des Vorsitzes Teil A, Anl. 6, Art. 1a-c, EG-Nachrichten, Berichte und Informationen - Dokumentation Nr. 15 vom 21.12.1992, S. 29.
- 22 a) Vergleiche Art. 85 des Spinelli-Entwurfs. Jetzt in Edinburgh geregelt, siehe Europäischer Rat Edinburgh 11./12.12.1992 - Schlußfolgerungen des Vorsitzes Teil A, Anl. 6, Art. 1a-c, EG-Nachrichten, Berichte und Informationen - Dokumentation Nr. 15 v. 21.12.1992, S. 29.
b) Jetzt in Edinburgh geregelt, siehe Europäischer Rat Edinburgh, 11./12.12.1992 - Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Teil A, Anl. 3, EG-Nachrichten, Berichte und Informationen - Dokumentation Nr. 15 vom 21.12.1992, S. 17 ff.

Entwurf außerdem, daß die Tagungen der Legislative - egal wer das ist, wir sind für ein Mitentscheidungsverfahren - öffentlich stattfinden²³. Die fehlende Transparenz ist neben der Tatsache, daß der Ministerrat als Exekutive Legislative ist, - was an sich schon verfassungsrechtlich höchst bedenklich ist -, ein doppeltes Demokratiedefizit. Ein Gesetzgeber, der noch nicht einmal öffentlich tagt, ist letztlich ein Unding. Wir vom Europäischen Parlament bekommen die Unterlagen allenfalls auf informellem Weg. Es ärgert uns daher oft, wenn wir hören, wie mancher Minister nach Brüssel fährt, dort einen Unsinn beschließt und daheim auf diesen Unsinn schimpft, den er aber selbst mitbeschlossen hat. Dies kann er natürlich nur deshalb tun, weil daheim keiner weiß, wie er abgestimmt hat.

Eine echte Legislative mit zwei Kammern und die Öffentlichkeit der Sitzungen sind unumgänglich.

Zumindest eine nachträgliche Offenlegungspflicht der Ratssitzungen ergibt sich schon aus Art. 149 der Einheitlichen Europäischen Akte. Im Sinne der gegenseitigen Kooperationspflichten verlangt Art. 149 Ziffer 2b von Rat (und Kommission) eine Unterrichtung in "allen Einzelheiten" von den Gründen, die zur Bildung des Gemeinsamen Standpunktes des Rates geführt haben. In allen Einzelheiten bedeutet daher auch die Unterrichtung über das Abstimmungsergebnis, sowie über das Abstimmungsverhalten eines jeden einzelnen Mitgliedstaates. Die Offenlegungspflicht wird mittelbar auch dadurch bewiesen, daß gemäß Art. 100a Abs. 4 für einen Mitgliedstaat unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit besteht, von den Bestimmungen einer Harmonisierungsmaßnahme abzuweichen, wenn diese mit qualifizierter Mehrheit erlassen worden ist. Natürlich können nur die Mitgliedstaaten von dieser Ausnahme Gebrauch machen (*opting out*), die bereits bei Erlaß der Maßnahme gegen diese gestimmt haben, was deshalb bekannt sein muß.

Wir forderten in unseren Entschließungen auch, daß das Europäische Parlament die Kommission einsetzen können muß, das heißt zumindest die Wahl des Kommissionspräsidenten auf Vorschlag des Rates und dann nachher ein Vertrauensvotum für die gesamte Kommission.²⁴ Hundertmal lieber als eine Einsetzungsmöglichkeit wäre mir

23 a) Entschließung vom 22.11.1990 Art. 146 a (neu) (Bericht Martin III), ABl. Nr. C 324, S. 230.
b) Jetzt in Edinburgh geregelt, siehe Europäischer Rat Edinburgh 11./12.12.1992 - Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Teil A, Anl. 3, EG-Nachrichten, Berichte und Informationen - Dokumentation Nr. 15 vom 21.12.1992, S. 17 ff.

24 a) Entschließung Martin vom 21.11.1990, Art. 158, ABl. Nr. C 324 vom 24.12.1990, S. 231.
b) Jetzt geregelt in Art. 158ff des Maastrichter Vertrages.

jedoch die Möglichkeit, die einzelnen Kommissare absetzen zu können und nicht die Kommission in der Gänze wie bisher.

c. Giscard d'Estaing-Berichte²⁵

In den Giscard d'Estaing-Berichten haben wir wiederum das Subsidiaritätsprinzip gefordert. Wir reden immer vom an sich richtigen Subsidiaritätsprinzip, aber jeder versteht im Grunde etwas anderes darunter. Einige träumen schon von einer Renationalisierung der europäischen Politik, doch dann wären wir wieder dort angelangt, wo wir vor 40 Jahren angefangen haben. Dieser Begriff, den einige für das europapolitische Ei des Columbus halten, wird uns in Zukunft sicher noch oft beschäftigen. Ich halte von einer bloß philosophischen und nicht justitiablen Nebelform nichts. Ich bin der Meinung, man sollte zu einer ganz klaren Kompetenzabgrenzung in einer Europäischen Verfassung kommen (Enumerationsprinzip); man müßte also das Subsidiaritätsprinzip konkretisieren, wenn es mehr als ein nur rhetorischer Begriff sein soll. Denn sonst ist es ähnlich wie in dem Fall, wo an der ungarisch-russischen Grenze eine gemischte sowjetische-ungarische Grenzpatrouille einen vergrabenen Münzschatz fand, wobei der Russe zum Ungarn sagte "teilen wir brüderlich", worauf der Ungar meinte, in diesem Falle wäre ihm "fifty-fifty" lieber. Genauso - also brüderlich teilen - ist es mit dem Subsidiaritätsprinzip, wenn es nicht konkretisiert wird. Es ist daher besser, man formuliert es aus und teilt - im Sinne von Halbe-Halbe - echte Kompetenzen zu.

Wir haben dann im April 1991 in einer weiteren Entschließung²⁶ alle diese Grundsätze bekräftigt und eine Ausweitung der Mitentscheidungsverfahren beantragt und vor allen Dingen die nationalen Parlamente ersucht, die Vertragsänderungen nur dann zu ratifizieren, wenn auch das Europäische Parlament ihnen zustimmt.

All unsere Arbeiten wurden von unseren Vertretern auch in die sog. interinstitutionellen Konferenzen eingebracht. Bei diesen - vom Europäischen Parlament angeregten und vom Rat akzeptierten - Konferenzen sind Rat, Kommission und Parlament mit jeweils 12 Mitgliedern vertreten.

²⁵ a) Entschließung vom 12.07.1990 (sog. Bericht Giscard d'Estaing I), ABl. Nr. C 231 vom 17.09.1990, S. 163-165.
b) Entschließung vom 21.11.1990 (Bericht Giscard d'Estaing II), ABl. Nr. C 324 vom 24.12.1990, S. 167-168.
c) Jetzt geregelt in Art. 3b EG-Vertrag v. 07.02.1992 (Maastricht).

²⁶ ABl. Nr. C 129 vom 20.5.1991, S. 8.

d. Entschließung zur Art der Gemeinsamen Rechtsakte

Wir haben dann ebenfalls am 18.04.1991 eine Entschließung zur Art der Gemeinschaftlichen Rechtsakte verabschiedet.²⁷ Wir forderten eine ganz klare Typologie der Rechtsakte mit echten Gesetzen, insbesondere Rahmengesetzen.

Wir wollten außerdem, daß die Kommission häufiger als bisher echte Verordnungen erlassen kann, also nur noch Ausführungsverordnungen. Wir gehen daher den Wildwuchs in Sachen "Komitologie" an, denn uns sind diese Ausschüsse, die vom Rat eingesetzt werden, schon ein Dorn im Auge.

Der Rat hat (seit 1962) die Ausübung der der Kommission übertragenen Rechtssetzungsbefugnisse an die Mitwirkung sogenannter Verwaltungsausschüsse gebunden, die sich aus nationalen Beamten zusammensetzen. Es gibt drei Arten von Ausschüssen: Beratende Ausschüsse, Verwaltungsausschüsse und Regelungsausschüsse²⁸. Die Stellungnahmen der beratenden Ausschüsse binden die Kommission nicht. Im Verwaltungsausschußverfahren ist zwar die Kommission dominierend, die letzte Entscheidung liegt bei Abweichungen jedoch beim Rat. Bei abweichenden Stellungnahmen der Regelungsausschüsse entscheidet grundsätzlich der Rat. Wir wollen die Rücküberweisung an den Rat insoweit ändern, daß auch das Europäische Parlament damit befaßt wird und die von uns vorgeschlagenen Regeln des legislativen Verfahrens gelten.²⁹

e. Berichte über das Wahlrecht

Wir haben Berichte über das Wahlrecht³⁰ verabschiedet, die aber ähnlich wie die Haydn'sche Abschiedssymphonie immer weniger Bestimmungen enthalten haben, so daß am Schluß eigentlich nichts mehr übrig blieb. Hier machte es sich der Rat sowieso etwas einfach. Das europäische Wahlrecht darf großzügigerweise das Europäische Parlament ausarbeiten - der Rat muß es dann nachher einstimmig annehmen -, weil die Minister genau wissen, daß wir wegen der starren englischen Haltung in absehbarer Zeit kein einheitliches Wahlrecht zustandebekommen werden.

²⁷ ABl. Nr. C 129 vom 20.05.1991, S. 136ff.

²⁸ Beschluß des Rates 87/373, ABl. Nr. L 197, S. 33.

²⁹ Entschließung vom 22.11.1990 (Bericht Martin III), Art. 155, ABl. Nr. C 324 vom 24.12.1990, S. 231.

³⁰ a) Entschließung vom 10.10.1991 (Bericht de Gucht) ABl. Nr. C 280, vom 28.10.1991, S. 148ff.
b) Entschließung vom 10.06.1992 (Bericht de Gucht), ABl. Nr. C 176, vom 13.07.1992, S. 72/73.

Als Zwischenexkurs, obwohl es nicht direkt zum Wahlrecht gehört, sei auch auf die problematische Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament hingewiesen, was insbesondere wegen der deutschen Wiedervereinigung von neuer Brisanz ist.

Wir haben im Europäischen Parlament eine Vertretung, die nicht proportional zur Bevölkerungszahl der Mitgliedsländer ist. Von den 518 Abgeordneten hat Luxemburg 6, Deutschland 81, also genau so viele wie Großbritannien, Italien und Frankreich. Ein luxemburgischer Abgeordneter vertritt etwa 60.000 Einwohner, ein deutscher 750.000. Oder anders formuliert: Ein deutscher Europaabgeordneter muß einen Bezirk betreuen, auf den 7 Bundestagsabgeordnete entfallen. Hier kann man natürlich nicht mehr von einem gleichen Wahlrecht sprechen. Auf der anderen Seite wollen wir aber keine strikte Proportionalität entsprechend der Bevölkerungszahl. Denn rechnen sie aus: 6 Luxemburger bei 350.000 Einwohner, dann müßte die neue Bundesrepublik bei einer solchen Relation etwa 1.300 Abgeordnete stellen. Dies ist schon Mengenlehre. Wir haben inzwischen durchsetzen können, daß die fünf neuen Bundesländer durch 18 Beobachter vertreten sind, denn wenn die DDR als selbständiges Mitgliedsland gekommen wäre, hätte sie nach dem Schlüssel der abnehmenden Proportionalität Anspruch auf 26 Abgeordnete gehabt. Wir haben die Zahl 18 deshalb gewählt, weil wir die magische Zahl von 100 nicht überschreiten wollten. 81 plus 18 sind 99. Wenn es nun nicht gelingen sollte, weil dazu eine Vertragsänderung nötig ist, diese 18 vor der nächsten Europawahl in Vollmitglieder umzuwandeln, dann hiesse das, daß ein deutscher Abgeordneter nachher nicht 750.000 Bürger vertreten müßte, sondern etwa 1.000.000. Ob dies arbeitsmäßig überhaupt noch machbar, und vor allem, ob es mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar wäre, ist fraglich. Denn wenn wir auf der einen Seite immer "one man, one vote" fordern vor allem für schwarzafrikanische Staaten, dann sollten wir natürlich auf der anderen Seite, in Europa, ein solches Gefälle nicht akzeptieren³¹.

Doch um es nochmals klarzustellen: Am Grundsatz der nach oben abnehmenden Proportionalität sollte nicht gerüttelt werden, denn er ist die Garantie dafür, daß kleine Staaten in der EG nicht von vornherein in eine hoffnungslose Minderheitsstellung gedrängt werden. Die kleinen Staaten sind also gewissermaßen bevorzugt, was das beste Mittel ist gegen ein Aufleben nationalistischer Tendenzen, wie sie sich z.B. im ehemaligen Ostblock abzeichnen. In Europa sind wir also alle Minderheiten, was gut ist und dieses Europa auch so liebenswert macht, zumal auch jeder in seiner Sprache reden

³¹ Jetzt in Edingburgh geregelt, siehe Europäischer Rat Edingburgh vom 11./12.12.1992, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Teil A Ziff. 26, EG-Nachrichten, Berichte und Informationen - Dokumentation Nr. 15 vom 21.12.1992, S. 6.

kann. Auch an den 9 Amtssprachen sollte daher nicht gerüttelt werden, denn wer nicht mehr in seiner Sprache reden kann, der wäre in Europa nicht mehr zuhause.

Die Sitz- und Sprachenzahl wird jedoch im Zuge weiterer Beitritte zu überprüfen sein. Ein Parlament mit mehr als 700 Abgeordneten und mehr als 10 bis 12 Amtssprachen dürfte kaum mehr handlungsfähig sein. Wenn sich also die Zahl der Mitgliedstaaten demnächst auf 15 oder gar 20 oder mehr erhöhen sollte, wird zu überlegen sein, ob man die notwendige Limitierung der Abgeordnetenzahl nicht durch ein doppeltes oder dreifaches Stimmrecht für die Vertreter größerer Länder ausgleichen sollte. Doch auf dieses Neuland möchte ich mich jetzt nicht begeben.

2. Der Maastrichter Vertrag

Am 07. Februar 1992 wurde in Maastricht der Vertrag über die Europäische Union unterzeichnet³² und damit die Arbeit der beiden zur Weiterentwicklung Europas 1989 und 1990 einberufenen Regierungskonferenzen beendet.

Der Vertrag steht strukturell auf 3 Säulen, was einige als Tempelkonstruktion bezeichnen. Zum einen ist dies der EG-Vertrag (früher EWG-Vertrag) mitsamt den Erweiterungen um die Wirtschafts- und Währungsunion und eine Reihe neuer Politiken. Die andere Säule ist die (künftige) Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die die bisherige Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) ablöst. Die dritte Säule ist die intergouvernementale Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik.

a. Wirtschafts- und Währungsunion

Was den Wirtschafts- und Währungsteil anbelangt, so ist klar, daß der Binnenmarkt ohne gemeinsame Währung ein Torso bliebe. Deshalb wurde die Währungspolitik präzisiert (Art. 105 ff). Für die Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion wurden zur vom 01.07.1990 bis 31.12.1993 laufenden ersten Stufe noch zwei weitere Stufen festgelegt (Art. 109 e und 109 g). Die in Art. 109 j festgelegten [und in dem, dem Vertrag beigefügten, Protokoll Nr. 6 über die Konvergenzkriterien präzisierten] Bedingungen, die erfüllt sein müssen, damit mit der dritten Stufe (1997 bzw. 1999) eine einheitliche Währung eingeführt werden kann, sind - ausgehend vom Ziel der Preisstabilität (Art. 105) - so gefaßt, daß diese Währung stabil sein wird, zumal eine Europäische Zentralbank hinzukommen wird, deren Unabhängigkeit ausdrücklich geregelt ist (Art. 107 und Protokolle 3 und 4 über die Satzung der Europäischen Zentral-

³² ABl. Nr. C 191 vom 29. 07.1992 bzw. C 224 vom 31.08.1992.

bank und das Europäische Währungsinstitut). Ist also der Währungsteil ein Erfolg, so trifft dies für den Bereich der Politischen Union nur bedingt zu.

b. Subsidiaritätsprinzip

Positiv ist, daß das Subsidiaritätsprinzip im neuen Art. 3 b in den EU-Vertrag eingeführt wurde. Dieser Artikel besteht aus 3 Elementen, die 3 Rechtsgrundsätze widerspiegeln. Der erste Absatz besagt, daß die Gemeinschaft nur handeln darf, wenn ihr hierzu die Befugnisse erteilt worden sind (Grundsatz der Zuweisung von Befugnissen). Im zweiten Absatz wird festgelegt, daß die Gemeinschaft nur insoweit tätig wird, wie die Ziele der Maßnahmen - weil die Ebene der Mitgliedstaaten dazu nicht ausreicht - besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können (Subsidiaritätsprinzip im engeren Sinn). Der dritte Absatz spricht davon, daß die Maßnahmen nicht über das für die Erreichung der Ziele erforderliche Maß hinausgehen dürfen (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit). Dieses Subsidiaritätsprinzip, das wohl eher aus psychologischen als aus institutionellen Gründen eingeführt wurde - es soll der Bürgernähe dienen und einer Hyperbürokratie entgegenwirken - ist justitiabel sicher nicht leicht faßbar. Rechtsstreitigkeiten sind vorprogrammiert.

Auf dem Gipfel von Edinburgh vom 11./12. Dezember 1992 wurde die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips präzisiert und die Überprüfung bestehender Richtlinien angekündigt³³. Eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission, in der diese Fragen präzisiert werden, wurde auf dem Sondergipfel am 20. Oktober 1993 unterzeichnet.³⁴

c. Unionsbürgerschaft

Zu begrüßen ist auch die in den Art. 8-8 e geregelte Unionsbürgerschaft. Die von uns in den Bindi-Berichten³⁵ gemachten Vorschläge sind praktisch übernommen worden.

³³ Vgl. Schlußfolgerungen des Vorsitzes - Teil A Anl. 2, EG-Nachrichten, Berichte und Informationen - Dokumentation Nr. 15 vom 21.12.1992, S. 14 ff. Wegen des Entwurfs einer institutionellen Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission über das Verfahren zur Anwendung des Subsidiaritätsprinzips vgl. Deutscher Bundestag, EG-Ausschuß, Ausschußdrucksache 12-056.

³⁴ Vgl. Dok. PE 175.899/Präs.

³⁵ a) Entschließung vom 14.06.1991, ABl. Nr. C 183, vom 15.07.1991, S. 473-476 und
b) Entschließung vom 21.11.1991, ABl. Nr. C 326 vom 16.12.1991, S. 205-208.

d. Ausweitung der Tätigkeiten der Gemeinschaft

Maastricht brachte auch eine Ausweitung der Tätigkeiten. Der dritte Teil des EG-Vertrages, die Politiken der Gemeinschaft, umfaßt jetzt 16 Titel anstatt der bisherigen in zwei gesonderten Teilen enthaltenen 10 Titel. Vor der Einheitlichen Europäischen Akte waren es 7 Titel. Durch die Einheitliche Europäische Akte - durch die der Binnenmarkt und die Währungspolitik besonders herausgestellt wurden - kamen zu den bisherigen Politiken (freier Warenverkehr, Landwirtschaft, Freizügigkeit, freier Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, Verkehr, gemeinsame Wettbewerbsregeln, Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik) der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt (Art. 130 a-e), die Forschung und technologische Entwicklung (Art. 130 f-p) und die Umwelt (Art. 130 r-t) als neue Politiken hinzu bzw. wurden - soweit sie bisher über Art. 235 betrieben wurden - auf eine eigenständige rechtliche Grundlage gestellt.

Mit den Maastrichter-Vertragsänderungen kamen die Kultur (Art. 128), das Gesundheitswesen (Art. 129), der Verbraucherschutz (Art. 129 a), die Transeuropäischen Netze (Art. 129 b-d), die Industrie (Art. 130) und die Entwicklungszusammenarbeit (Art. 130 u-y) als neue Politiken hinzu. Der Handelspolitik wurde ein eigener Titel (Titel VII Art. 110-116) eingeräumt. Die Währungspolitik wurde ausgeweitet (Art. 105-109 m). Der Katastrophenschutz und der Fremdenverkehr sind nicht übernommen worden. Diese beiden Bereiche sollen - wie auch die Energiepolitik - erst 1996 geregelt werden³⁶.

e. Institutionelle Neuerungen

Was die Gesetzgebung anbelangt, so wird mit Maastricht dem Europäischen Parlament nach Art. 189 b generell eine Mitentscheidungsmöglichkeit eingeräumt, die das bisherige Anhörungsverfahren ersetzt.

Das durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführte Verfahren der Zusammenarbeit - bislang Art. 149, jetzt Art. 189 c - und das Verfahren der Zustimmung bleiben beide erhalten.

Der neue Art. 189 b sieht bei mangelnder Einigkeit zwischen Rat und Parlament einen Vermittlungsausschuß vor. Wenn auch dieser zu keinem gemeinsamen Entwurf kommt, kann der Rat den ursprünglichen gemeinsamen Standpunkt bestätigen. Das Europäische Parlament kann die Vorlage danach mit der Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen. Dies

³⁶ Vgl. Erklärung 1, Anh. zum EG-Vertrag zum 07.02.1992), ABl. Nr. C 191 vom 29.07.1992, S. 97.

bedeutet, daß das Europäische Parlament (nur) das letzte Nein-Wort haben wird. Verständlich, daß uns dies nicht genügt.

f. Ausschuß der Regionen

Mit den Art. 198 a-c wird auch ein Ausschuß der Regionen eingeführt. Der Regionalausschuß muß in 5 Aufgabenbereichen angehört werden (Sozialpolitik, Allgemeine Berufliche Bildung, Jugend - Art. 118 a II, 125 und 126 IV -, Kultur - Art. 128 V -, Gesundheit - Art. 129 IV -, Transeuropäische Netze - Art. 129 d - und wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt - Art. 130 d -). In anderen Fällen, besonders wenn er der Auffassung ist, daß spezifische regionale Interessen berührt werden, kann er eine Stellungnahme abgeben (Art. 198 c).

Die Zusammensetzung des Regionalausschusses entspricht der Gesamtzahl und der Sitzverteilung nach dem des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Dies ist unverständlich, wenn man bedenkt, daß so Luxemburg in einem Regionalausschuß über 6 und die Bundesrepublik nur über 24 Sitze verfügt. Im wesentlichen aber entspricht das Erreichte dem von uns geforderten.³⁷

g. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Mit Maastricht wurde auch eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) eingeführt (so der Wortlaut des Art. J), die die bisherige Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) fortführt³⁸. Während bei der EPZ mehr oder weniger nur Bemühungen um eine Gemeinsame Außenpolitik (Art. 30 I EPZ-Vertrag), Konsultationen und die gegenseitige Unterrichtung sowie die schrittweise Entwicklung gemeinsamer Grundsätze (Art. 30 II EPZ-Vertrag) im Vordergrund standen, sind jetzt neben Gemeinsamen Standpunkten (Art. J 2) sogar Gemeinsame Aktionen (Art. J 3) vorgesehen.

³⁷ a) Entschließung vom 22.11.1990, Art. 198 a-c (neu) (Bericht Martin III), ABl. Nr. C 324 vom 24.12.1990, S. 234/35.

b) Mündliche Anfrage mit Aussprache über die Rolle der Regionen beim europäischen Aufbauprozeß (regionale Entwicklung und Regierungskonferenz vom 11.10.1991), ABl. Nr. C 280 vom 28.10.1991, S. 175.

³⁸ Die Vertragsbestimmungen über die Europäische Zusammenarbeit in der Außenpolitik sind in Titel III der Einheitlichen Europäischen Akte geregelt.

Bedauerlich ist, daß die GASP nicht eine Politik der Gemeinschaft, sondern eine eigenständige "Säule" wird. Die Fragen der Sicherheit werden gar auf die WEU übertragen (Art. J 4). Die Beteiligung des Europäischen Parlaments an der GASP ist schwach. Nur eine Anhörung zu den wichtigsten Fragen und die gebührende Berücksichtigung der Auffassungen des Parlaments sind vorgesehen (Art. J 7).

h. Zusammenarbeit in der Innen- und Rechtspolitik

Auch die Justizpolitik und die innere Sicherheit werden keine Politiken der EG. Die intergouvernementale Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres ist die dritte Säule auf die in Maastricht die Europäische Union gestellt wurde (Art. K). Auch bei diesen Aufgaben - der Einwanderungspolitik, der Kriminalitäts- und Drogenbekämpfung usw. (siehe Art. K 1) - wird das Europäische Parlament nur zu den wichtigsten Fragen gehört (Art. K 6).

i. Wertung

Trotz dieser Erfolge beklagt das Europäische Parlament, daß weder ein Grundrechtskatalog in den Vertrag aufgenommen, noch das Gesetzgebungsverfahren im Sinne der Entwürfe des Parlaments geregelt worden sind. Auch die Frage der Umsetzung des EG-Rechts in nationales Recht und die Probleme der Kontrolle der Rechtsanwendung sind nicht entsprechend unseren Vorstellungen geregelt worden. Ähnliches gilt für eventuelle Sanktionen bei Vertragsverletzungen. Auch die Ausklammerung der GASP und der Innen- und Rechtspolitik aus der Kompetenz der EG wird als großer Mangel empfunden. Eine Festlegung der Union auf eine föderale Grundlage fehlt ebenfalls. In Art. A Abs. 2 heißt es, über die in Art. A Abs. 1 nur als "Union" bezeichnete "Europäische Union" lapidar: Dieser Vertrag stellt eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar ...". Es fragt sich nur, wie eng der Zusammenschluß noch werden kann, der doch schon seit über 30 Jahren angeblich immer enger wird.

Trotz gewisser Bedenken hat aber das Europäische Parlament den Vertrag gutgeheißen und weitere Entschließungen zu diesem Komplex verabschiedet.³⁹

³⁹ a) Entschließung v. 07.04.92 über die Ergebnisse der Regierungskonferenz, ABl. Nr. C 125 v. 18.05.1992.

b) Entschließung v. 10.06.1992 über

* die Konsequenzen des Referendums in Dänemark

* die Ernennung des Präsidenten der Kommission

* das einheitliche Wahlverfahren (Bericht De Gucht),

alle in ABl. Nr. C 176 v. 13.07.1992, S. 64 und 83.

3. Die Ergebnisse des Edinburgher Gipfels

Weitere - auch vom Europäischen Parlament begrüßte⁴⁰ Verbesserungen brachte der Gipfel von Edinburgh vom 11./12. Dezember 1992, insbesondere was die Zahl der Sitze des Europäischen Parlaments, die Sitzfrage der Institutionen, die Neuregelung der Finanzen (Delors II - Paket in Verbindung mit dem Kohäsionsfonds), die Präzisierung des Subsidiaritätsprinzips und die vorsichtige Öffnung der Sitzungen des Rates anbelangt.

a. Sitzfrage

Die Sitzfrage ist wie folgt geregelt worden: Das Parlament hat seinen Sitz in Straßburg, der Rat und die Kommission haben den ihren in Brüssel.⁴¹

Spitzfindigerweise ist nur der Status quo festgeschrieben worden. Es heißt in Art. 1 a, daß das Europäische Parlament die 12 - also monatlich - stattfindenden Plenartagungen einschließlich der Haushaltstagung in Straßburg abhält, während die Ausschüsse in Brüssel zusammentreten und das Generalsekretariat in Luxemburg verbleibt. Das Entscheidende aber ist, daß nach Art. 1 a "zusätzliche Plenartagungen" in Brüssel stattfinden. Es heißt nicht, daß sie stattfinden "können", sondern ausdrücklich wurde festgelegt, daß sie in Brüssel stattfinden. Dies führt langfristig sicher zu einer Aushöhlung Straßburgs.

c) Entschließung v. 08.07.1992 über den Europäischen Rat v. Lissabon und die Ernennung des Kommissionspräsidenten, ABl. Nr. C 241 v. 21.09.1992, S. 84.

d) Entschließung v. 14.10.1992 zum Stand der Europäischen Union und zur Ratifizierung des Vertrages von Maastricht, ABl. Nr. C 299 v. 16.11.1992, S. 8.

e) Entschließung v. 28.10.1992 über den Europäischen Rat von Birmingham v. 16.10.1992, ABl. Nr. C 305 v. 23.11.1992, S. 57.

f) Entschließungen v. 18.11.1992 über die Ratifizierung des Maastrichter-Vertrags durch Dänemark u. die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips EP-Dok B3-1508/92 u. B3-1514/92.

40 Entschließung vom 16.12.1992 über die Ergebnisse des Gipfels von Edinburgh vom 11./12.12.1992, EP Dok. B 3-1727.

41 Siehe Europäischer Rat Edinburgh 11./12.12.1992 - Schlußfolgerungen des Vorsitzes Teil A, Anl. 6, Art. 1 a-c, EG-Nachrichten, Berichte und Informationen - Dokumentation, Nr. 15 vom 21.12.1992, S. 29.

b. Transparenz

In Edinburgh wurde auch in Durchführung der Erklärung von Birmingham die "Transparenz" beschlossen. Die Öffentlichkeit der Sitzungen ist jedoch praktisch auf Aussprachen über das Arbeitsprogramm beschränkt worden, da es für andere Sitzungen vorher erst einstimmig beschlossen werden muß.⁴² Gegen diese nur halbherzige Lösung haben die Niederlande beim EuGH Klage erhoben, weil sie wie das Europäische Parlament die volle Öffentlichkeit der Sitzungen wollen.

c. Finanzierung

Was die zukünftige Finanzierung der Gemeinschaft (Delors II-Paket) anbelangt, so hat der Gipfel von Edinburgh die jährlichen Obergrenzen der Eigenmittel für 1993 auf 1,2% festgesetzt. Sie steigen bis 1999 auf 1,27% des Bruttonettoprodukts der EG. Was die Struktur der Eigenmittel anbelangt, so wird die Obergrenze für den einheitlichen Satz (Anteil an der MWSt) schrittweise und gleichmäßig von 1,4% auf 1,0% herabgesetzt. Mitgliedsstaaten mit einem Pro-Kopf-BSP von weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts wird die Bemessungsgrundlage statt der derzeitigen 55% auf 50% des BSP des jeweiligen Mitgliedsstaates begrenzt. Für den neuen Kohäsionsfonds werden Mittel in Höhe von insgesamt 15,15 Milliarden ECU vorgesehen und zwar steigend von 1,5 Milliarden für 1993 auf 2,6 Milliarden für 1999. Aus diesem Fonds werden die vier Länder Mittel erhalten, deren Pro-Kopf-BSP unter 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts liegt⁴³.

⁴² Siehe Europäischer Rat Edinburgh vom 11./12.12.1992 - Schlußfolgerung des Vorsitzes - Teil A Anlg. 3 in EG-Nachrichten, Berichte und Informationen - Dokumentation Nr. 15 vom 21.12.1992, S. 17 ff.

⁴³ Europäischer Rat Edinburgh vom 11./12.12.1992, Schlußfolgerung des Vorsitzes, Teil C, EG-Nachrichten, Berichte und Informationen - Dokumentation Nr. 15 vom 21.12.1992, S. 37 ff.

d. Zahl der Sitze im Europäischen Parlament

Die Zahl der Sitze des Europäischen Parlaments ist wie folgt festgelegt worden⁴⁴:

Länder	neue Sitze	Anmerkungen
Belgien	25	+ 1
Dänemark	16	unverändert
Deutschland	99	+ 18
Griechenlan	25	+ 1
Spanien	64	+ 4
Frankreich	87	+ 6
Irland	15	unverändert
Italien	87	+ 6
Luxemburg	6	unverändert
Niederlande	31	+ 6
Portugal	25	+ 1
Vereinigtes Königreich	87	+ 6
insgesamt:	567	+ 49

Da die Anhebung der Sitze eine Vertragsänderung beinhaltet, bedarf sie der Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten.

IV. Laufende Arbeiten des Europäischen Parlaments im Anschluß an den Vertrag von Maastricht und zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 1996

1. Anpassungen

Die dem Europäischen Parlament durch den Vertrag von Maastricht zukommenden erweiterten Rechte machten zunächst eine Änderung der Geschäftsordnung des Parlamentes erforderlich. Diese wurde am 14. September 1993 in einem Bericht

⁴⁴ Europäischer Rat Edinburgh vom 11./12.12.1992, Schlußfolgerung des Vorsitzes, Teil A, Ziffer 26, EG-Nachrichten, Berichte und Informationen - Dokumentation Nr. 15 vom 21.12.1992, S. 6.

angenommen, der die neuen Zuständigkeiten einbezog und durch eine Glättung der Geschäftsordnung eine effizientere Arbeitsweise des Parlaments ermöglichen wird.⁴⁵

Daneben arbeitet das Europäische Parlament an der weiteren Verbesserung und Ausgestaltung der Verträge mit. Zu zahlreichen Einzelproblemen hat es bereits entsprechende Entschlüsse verabschiedet.⁴⁶

Mit Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages mußten auch für viele anhängige Vorschläge entweder die Rechtsgrundlage oder das Verfahren (gegebenenfalls Wiederholung der ersten Lesung) geändert werden. Betroffen waren insgesamt fast 400 Fälle. Das Parlament bestand hierbei auf seinen neuen Rechten, während Kommission und Rat das Verfahren vorgezogen hätten, das galt, als die Vorschläge eingebracht worden waren.⁴⁷

Am 16.12.1993 nahm das Parlament auch eine Entschlußung zu den Problemen der Komitologie an.⁴⁸ Inzwischen ist das Parlament beim Verfahren der Mitentscheidung Teilhaber der Gesetzgebungsinstanz geworden, weshalb es keinen Anlaß mehr dafür gibt, daß die Komitees, die auf der Basis delegierter Befugnisse des Gesetzgebers handeln, weiterhin nur unter den Bedingungen operieren sollen, die ausschließlich vom Rat festgelegt worden sind.

Darüberhinaus befaßt sich das Europäische Parlament auch mit der Zusammenfassung des europäischen Rechts. Eine Kodifikation ist schon aus Gründen der Klarheit und

45 Bericht Prout, Rotley, Vecchi vom 15.09.1993, EP Dok. A3-0240/93.

46 a) Entschlußung vom 16.12.1992 über das Vermittlungsverfahren (Bericht Bru Puron), EP Dok. A3-0285/92.
b) Entschlüsse vom 17.12.1992 über den Bürgerbeauftragten (Bericht Bindi) und parlamentarische Untersuchungsausschüsse (Bericht Musso), EP Dok. A3-0298/92 und A3-0302/92.
c) Entschlüsse vom 20.01.1993 über die institutionelle Rolle des Rates (Bericht De Giovanni) und das Verfahren der Zusammenarbeit (Bericht Prag) EP Dok. A3-0190/92 und A3-0384/92.
d) Entschlußung vom 10.03.1993 über das einheitliche Wahlverfahren (Bericht De Gucht), EP Dok. A3-0381/92.
e) Entschlüsse vom 11.03.1993 über den Jahresbericht 1991 des Europäischen Rates über die auf dem Wege zur Europäischen Union erzielten Fortschritte (Bericht Valverde, EP Dok. A3-0071/93 und Bericht Magnani Noya, EP Dok. A3-0040/93).

47 Bericht Bontempi vom 20.01.1994 über Vorschläge die beim Rat anhängig sind: "Konsequenzen des Vertrags von Maastricht", EP Dok. A3-13/94.

48 Bericht De Giovanni vom 16.12.1993: "Probleme der Komitologie, die durch das Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages, bedingt sind", EP Dok. A3-04317/93.

Übersichtlichkeit des EU-Rechtes dringend erforderlich. Auch dies ist ein Aspekt der nötigen Transparenz. Dazu gibt es noch keinen Bericht, sondern erst ein Vorprojekt.⁴⁹

Das wichtigste gegenwärtige Vorhaben des Europäischen Parlamentes ist jedoch der zweite Bericht des Institutionellen Ausschusses über die Verfassung der Europäischen Union.⁵⁰ Berichtersteller hierfür war zunächst Marcelino Oreja Aguirre, der Vorsitzender des Institutionellen Ausschusses war. Nach seinem Wechsel in das spanische Parlament wurde am 14.07.1993 der Belgier Fernand Herman zum Berichtersteller ernannt.

2. Berichtsentwurf Herman über eine Verfassung der Europäischen Union

Der nun vorliegende Verfassungsentwurf gliedert sich in 8 Titel mit 47 Artikeln und weiteren 24 Bestimmungen über Grund- bzw. Menschenrechte. Im ersten Titel werden in sieben Artikeln allgemeine Grundsätze aufgestellt. Zunächst wird die Europäische Union dahingehend beschrieben, daß sie aus den Mitgliedstaaten und deren Bürgern besteht, wobei nach Artikel 1 alle Macht der Union von den Bürgern ausgeht, was schon die bayerische Staatsregierung zu Protesten veranlaßt hat, da sie durch diese Formulierung die Rolle der Mitgliedstaaten beeinträchtigt sieht. Die doppelte Legitimierung bzw. Doppelverankerung (Staat-Bürger) ist zwar reizvoll, sie sagt jedoch nichts über die Staatsform aus. Eine Festlegung auf eine bundestaatliche oder staatenbündische Ordnung unterbleibt. Lediglich in der - rechtlich nicht bindenden - Begründung wird von einem föderalistischen Modell mit kooperativer und dezentralistischer Struktur gesprochen.

Der zweite Titel mit fünf Artikeln betrifft die Zuständigkeiten der Union, ohne daß diese im einzelnen genannt werden. Es wird praktisch lediglich auf die Gemeinschaftsverträge verwiesen. In Artikel 10 sind richtigerweise das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angesprochen. Zur Präzisierung dieser Grundsätze wäre ein klarer Kompetenzkatalog schon gut gewesen. Damit wäre auch Artikel 9 "Verwirklichung der Ziele" entschärft worden, der wörtlich sagt: "Ist ein Tätigwerden der Union erforderlich, um eines ihrer Ziele zu erreichen, ohne daß die Verfassung oder die Verträge die hierfür erforderlichen Handlungsbefugnisse vorsehen, so werden diese Befugnisse durch ein Organgesetz übertragen". Verständlich, daß eine solch vage

⁴⁹ Vorprojekt García Amigo vom 16.02.1994 "über die Transparenz des Gemeinschaftsrechts und der Notwendigkeit seiner Kodifizierung" (PE 205.038).

⁵⁰ Bericht Herman vom 27.01.1994 "über die Verfassung der Europäischen Union", EP Dok. A3-0031/94.

Formulierung alle die auf den Plan ruft, die hierin eine Kompetenz-Kompetenz befürchten.

Zu den Zuständigkeiten sollen nicht nur die Übertragung europäischer Aufgaben gehören, sondern auch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten (Art. 11 und 12).

Im dritten Titel, der den institutionellen Rahmen betrifft, sind in den Art. 13 bis 30 die Organe und deren Befugnisse geregelt.

Die wichtigsten Neuerungen betreffen einmal die Präsidentschaft des Rates. Nach Art. 19 soll sie nicht mehr halbjährlich wechseln, sondern der Ratspräsident wird - mit der nicht gewogenen Mehrheit von 5/6 der Mitgliedstaaten - für eine Amtszeit von einem Jahr gewählt, wobei eine zweimalige Wiederwahl möglich sein soll. Dies wäre zu begrüßen, denn die nur halbjährigen Amtszeiten sind letztlich unproduktiv. Nach jeweils großartigen und oftmals hochstaplerischen Ankündigungen durch den neuen Ratspräsidenten endet die kurze Periode meist nach dem Motto "nach mir die Sinnflut".

Zum anderen regelt Art. 20 die Abstimmung im Rat. Der Artikel lautet:

"Die Beschlußfassung im Rat erfolgt stets mit doppelter Mehrheit, und zwar mit der Mehrheit der Staaten und der Mehrheit der Bevölkerung.

Die einfache Mehrheit umfaßt die Mehrheit der Staaten, sofern sie die Mehrheit der Bevölkerung vertreten.

Die qualifizierte Mehrheit umfaßt 2/3 der Staaten, sofern sie 2/3 der Bevölkerung vertreten.

Die besondere qualifizierte Mehrheit ist nicht erreicht, wenn entweder mindestens 1/4 der Mitgliedstaaten, deren mindestens 1/8 der Unionsbevölkerung entspricht, oder 1/8 der Mitgliedstaaten, denen mindestens 1/4 der Unionsbevölkerung entspricht, dagegenstimmen."

Damit kommt zur Staatengewichtung auch eine gewisse Proportionalität der Bevölkerung hinzu.

Im vierten Titel - die Aufgaben der Union - ist in dreizehn Artikeln das Tätigwerden der Union geregelt.

In Artikel 31 - Rechtsakte der Union - heißt es in Absatz 1:

"Die Organe der Union erlassen gemäß der Verfassung:

- Die Verfassungsgesetze, die die Verfassung ändern oder ergänzen; das Europäische Parlament stimmt mit der Mehrheit von 2/3 seiner Mitglieder und der Rat mit besonderer qualifizierter Mehrheit ab;

- Die Organgesetze, die insbesondere die Zusammensetzung, die Aufgaben oder Tätigkeiten der Organe oder Institutionen der Union regeln; das Europäische Parlament stimmt mit der Mehrheit seiner Mitglieder und der Rat mit qualifizierter Mehrheit ab;

- Die ordentlichen Gesetze; das Europäische Parlament stimmt mit absoluter Mehrheit der abgegebenen Stimmen und der Rat mit einfacher Mehrheit ab."

Für eine Übergangszeit von 5 Jahren gelten für den Rat noch andere Mehrheiten (Einstimmigkeit bzw. besonders qualifizierte Mehrheit bzw. qualifizierte Mehrheit).

Art. 32 regelt die Legislativgewalt dahingehend, daß die Gesetze der Union vom Europäischen Parlament und vom Rat gemeinsam erlassen werden. Weitere Präzisierungen werden nicht genannt. Daraus folgt, daß beide Organe die Gesetze mit den entsprechenden Mehrheiten annehmen müssen, andernfalls der Entwurf als nicht angenommen gilt.

Was das Initiativrecht anbelangt, so liegt es nach Art. 32 generell bei der Kommission. Falls diese aber untätig bleibt, können das Europäische Parlament und der Rat im gegenseitigen Einvernehmen einen Gesetzesvorschlag vorlegen. Die Initiative für Verfassungsgesetze dagegen kann vom Europäischen Parlament, der Kommission, dem Rat oder einem Mitgliedstaat ausgeübt werden.

Die Exekutivgewalt soll (ausschließlich) den Mitgliedstaaten zukommen, die gemäß Art. 34 die Gesetze der Union ausführen.

Weitere Artikel betreffen die Rechtssprechung (Art. 36ff), die Finanzen (Art. 40) und die Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten (Art. 41).

Titel 5 regelt die Außenbeziehungen (Artt. 42-44) und Titel 6 die Möglichkeit des Beitritts für demokratische europäische Staaten zur Union (Art. 45).

Im siebten Titel, den Schlußbestimmungen, wird in Art. 46 das "Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten" ermöglicht. Es heißt dort in Absatz 1:

"Die Mitgliedstaaten, die dies wünschen, können untereinander Bestimmungen erlassen, die es ihnen ermöglichen, auf dem Weg der europäischen Integration weiter und rascher voranzuschreiten als die anderen, sofern die doppelte Voraussetzung erfüllt ist, daß sich jeder Mitgliedstaat, der dies wünscht, diesem Schritt jederzeit anschließen kann und die Bestimmungen, die er erläßt, mit den Zielen der Union und den Grundsätzen ihrer Verfassung vereinbar sind."

In Art. 46 Absatz 4 ist geregelt, daß sich die Mitglieder des Europäischen Parlaments bzw. des Rates oder der Kommission, die solchen Mitgliedstaaten angehören, die sich noch nicht weiter integriert haben, bei Beratungen und Abstimmungen über Entscheidungen, die die anderen Länder betreffen, der Stimme enthalten.

Art. 47 regelt nicht nur das Inkrafttreten, sondern auch die Möglichkeit des Austritts. Es heißt dort:

"Die Verfassung ist angenommen und tritt in Kraft, wenn sie von der Mehrheit der Mitgliedstaaten, die 4/5 der Bevölkerung entspricht, ratifiziert worden ist. Die Mitgliedstaaten, die die Ratifizierungsurkunden nicht innerhalb der festgesetzten Fristen hinterlegen konnten, haben sich zwischen dem Austritt aus der Union und dem weiteren Verbleib in der so umgestalteten Union zu entscheiden ..."

Diese Bestimmung ist sicher sinnvoll. Noch sinnvoller wäre es gewesen, auch einen Artikel in den Verfassungsentwurf aufzunehmen, nach dem Mitgliedstaaten, die ständig oder gravierend EU-Recht verletzen, auch hätten ausgeschlossen werden können.

Der letzte Teil des Herman Entwurfs enthält 24 Bestimmungen über Menschenrechte.

Der Verfassungsentwurf Herman führte zu lebhaften Debatten; die einen wollten eine Verfassung, die anderen nicht; die einen jetzt, die anderen später. Einigen ging der Entwurf zu weit, anderen war das Vorgeschlagene zu wenig. Über hundert Änderungsanträge wurden eingereicht, angefangen vom Wunsch, Gott in die Verfassung aufzunehmen, bis hin zur Streichung von Grundrechten wie dem Recht auf Arbeit oder der Achtung der Umwelt. Andere schlugen Erweiterungen vor wie die Einbeziehung der Ehe oder weitere Rechte im Sozialbereich oder beim Verbraucherschutz. Wieder andere wollten Präzisierungen des Subsidiaritätsprinzips oder der Regionalisierung. Vielfach wurde auch das Fehlen präziserer Bestimmungen über die Zuständigkeiten und die Finanzen bemängelt. Obwohl der Verfassungsentwurf Herman am 2./3.12.1993 - und die entsprechende EntschlieÙung am 24.01.1994 - im Institutionellen Ausschuß angenommen wurde, entfachte sich der Hauptstreit im Plenum an der Frage, ob es im Zeitpunkt vor der Europawahl und wegen der Unruhe der Bevölkerung über die europäische Entwicklung schlechthin überhaupt tunlich sei, jetzt eine Verfassung zu verabschieden. Um einen unfruchtbaren Streit zu vermeiden, entschied das Plenum am 09.02.1994, den Entwurf in den Ausschuß zurückzuverweisen. Tags darauf legte der Institutionelle Ausschuß eine neue KompromißentschlieÙung vor, die am 10.02.1994 mit Mehrheit - 154 Ja-, 84 Neinstimmen und 46 Enthaltungen - angenommen wurde.

Die entscheidenden Ziffern der EntschlieÙung lauten:

(Das Europäische Parlament)

"1. Nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, daß die Arbeiten des Institutionellen Ausschusses zu einem als Anlage beigefügten Entwurf einer Verfassung der Europäischen Union geführt haben und fordert das aus den Wahlen im Juni 1994 hervorgehende Europäische Parlament auf, diese Arbeiten fortzusetzen...

2. Schlägt vor, daß vor der für 1996 vorgesehenen Regierungskonferenz ein Europäischer Verfassungskonvent aus Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten der Union zusammentritt, der ... Leitlinien für die Verfassung der Europäischen Union verabschiedet ...

3. Fordert die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf, nach dem Vorbild des Spaak/Dooge Ausschusses eine Gruppe von unabhängigen Persönlichkeiten zu benennen und sie zu beauftragen, den vorliegenden Entwurf einer Verfassung zu prüfen"

Mit dieser Umwandlung des Entwurfs in eine Grundlage für die Weiterberatung ging es der Verfassung zwar besser als der Charta der Volksgruppenrechte⁵¹, die ebenfalls - als Verfassungsteil - in die Regierungskonferenz hätte einfließen sollen, die aber schon im Rechtsausschuß keine Mehrheit gefunden hatte, weshalb sie nicht weiter zur Beratung gestellt wurde. Die Weiterberatung wird wohl zunächst im neu zu schaffenden "Ausschuß der Weisen" erfolgen. Diesem Ausschuß, der auf dem Gipfel von Korfu eingesetzt werden soll, werden wahrscheinlich 12 Mitglieder der Mitgliedstaaten und 2 Mitglieder des Europäischen Parlaments angehören.

Es wäre auch zweckmäßig, wenn zur Beratung auch die interinstitutionelle Konferenz wieder einberufen werden würde, in der - wie erwähnt - die drei Organe (Rat, Kommission, Parlament) mit jeweils 12 Mitgliedern vertreten sind.

Es ist bedauerlich, daß das Europäische Parlament gegenwärtig nicht den Mut findet, klar zu einer Verfassung zu stehen. In der Begründung des Herman-Entwurfs heißt es richtigerweise, daß eine Verfassung jetzt nötig sei, weil nur so die bereits bestehende Realität - Vorrang des europäischen Rechtes, Direktwirkung für die Bürger, Mitentscheidung des Parlamentes u.a. - und die künftige Entwicklung - Währungsunion, Außen- und Sicherheitspolitik, Erweiterung u.a. - verfassungsrechtlich abgesichert werden könnten. So könnte der Entwurf auch mithelfen, Skepsis und Widerstand gegen die Union zu überwinden.

All diese Entwürfe und Entwicklungen dürfen uns aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die eigentlichen politischen - und damit auch verfassungsrechtlichen - Brisanzpunkte noch vor uns liegen. Das Schicksal Europas entscheidet sich nicht am Binnenmarkt oder der Wirtschafts- und Währungsunion, nicht einmal mit der Politischen Union. Das Schicksal Europas entscheidet sich an der Erweiterung. Ich meine jetzt nicht die problemlosen Beitritt von Ländern wie Österreich oder Schweden, was noch ohne große Vertragskorrekturen gehen dürfte. Ich meine die politische Entwicklung Mittel- und Osteuropas und konkret damit verbunden die Beitritte dieser Länder zur EU. Werden sie gewollt und wenn ja, sind sie bzw. wieviele sind - auch finanziell -

⁵¹ Bericht Alber vom 14.05.1993 "über den Schutz der Rechte von Volksgruppen in den Mitgliedstaaten durch das Gemeinschaftsrecht (Charta der Volksgruppenrechte)" PE 204.838.

verkräftbar und welche Auswirkungen hätte dies auf die Verträge (Sitzzahl, Sprachen, Besetzung der Kommission und usw.)? Werden sie nicht gewollt, wenn also nein, welche Auswirkungen hätte das "Aussen-Vorbleiben" auf die gesamte Weltpolitik.

Natürlich wird man gerade die mittel- und osteuropäischen Staaten nicht von heute auf morgen aufnehmen können, obwohl sie dies sehnlichst wünschen. Doch die Option des Beitritts muß offen bleiben. Und dies kann nur geschehen, wenn man andererseits genau sagt, was die Gemeinschaft letztlich selbst werden soll. Irgendwann einmal muß man schon definieren, wie der immer enger werdende Zusammenschluß der Völker, wie es in der Präambel des EWG-Vertrags heißt, konkret aussehen soll. Es wäre deshalb an der Zeit, wenn man endlich sage würde, was man mit der Europäischen Union will. Auch m... diesen Fragen der Erweiterung und deren institutionellen Folgen befaßt sich unser zuständiger Ausschuß.⁵²

Mag sein, daß der Bürger über all dies erschreckt ist. Doch gerade deshalb ist es nötig, ihm zu sagen, wo es "hingehen" soll. Verfassung heißt so gesehen auch Ehrlichkeit. Nur so ist der Bürger überhaupt wieder für die Europapolitik zu gewinnen. Nur so geht alle Macht von ihm aus. Deshalb ist eine Europäische Verfassung auch und gerade im Interesse der europäischen Bürger.

⁵² Bericht des Institutionellen Ausschusses (vom 21.05.1992) über die Gestaltung und Strategie der Europäischen Union im Hinblick auf ihre Erweiterung und die Schaffung einer gesamteuropäischen Ordnung (Bericht Hänsch), EP Dok. A3-0189/92 (PE 152.242/endg.)