

Freie Universität Berlin
Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

Diplomarbeit

Die Bedeutung des Europäischen Verfassungsvertrags für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik Deutschland

Michael Krax

September 2004

Erstgutachter: Prof. Dr. J. J. Hesse
Zweitgutachter: Dr. F. Grotz

Michael Krax
Gustav-Müller-Straße 47
10829 Berlin
+49 30 81 89 95 95
krax@zedat.fu-berlin.de

Politikwissenschaft (Diplom)
10. Fachsemester
Matrikel-Nr. 3 49 13 00

Gliederung

1	Einleitung	1
1.1	Stand der Forschung	2
1.2	Aufbau, Fragestellung und Thesen	5
2	Zur Methode dieser Untersuchung	6
2.1	Zum theoretischen Hintergrund dieser Arbeit	6
2.2	Die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag	11
2.3	Die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik	17
2.4	Zusammenfassung	21
3	Der Verfassungsvertrag: eine Zusammenfassung der Veränderungen	22
3.1	Die neue Architektur des Verfassungsvertrages	24
3.2	Veränderungen der Aufgabenverteilung	27
3.3	Veränderungen der Entscheidungs- und Koordinierungsstrukturen	47
3.4	Zusammenfassung	52
4	Analyse der Auswirkungen auf die Bundesrepublik	55
4.1	Integrationsgrenze Grundgesetz: Demokratiegebot und Grundrechtsschutz	56
4.2	Interne Organisation der Institutionen	62
4.3	Beteiligung an europäischen Entscheidungs- und Koordinierungsverfahren	75
4.4	Die innerstaatliche Aufgabenverteilung	84
4.5	Zusammenfassung	89
5	Ergebnisse	91
5.1	Bedeutung für die institutionelle Ordnung	91
5.2	Ausblick	96
A	Ergänzende Informationen zum Verfassungsvertrag	109
A.1	Vom Entwurf des Konvents zum Ergebnis der Regierungskonferenz	109
A.2	Tabellarische Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag	109
B	Thesepapiere	132

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Stand der Forschung	2
1.2	Aufbau, Fragestellung und Thesen	5
2	Zur Methode dieser Untersuchung	6
2.1	Zum theoretischen Hintergrund dieser Arbeit	6
2.1.1	Begriffsklärungen	7
	Institutionelle Ordnung	7
	Integration und Europäisierung	8
2.1.2	Aushandlungsprozesse und Akteure	9
	Veränderungen der politischen Ordnung durch Verhandlungen	9
	Akteure und ihre Interessen	11
2.2	Die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag	11
2.2.1	Der Verfassungsvertrag als Teil der europäischen Integration	12
2.2.2	Die Kategorisierung der Veränderungen	13
2.2.3	Die analytische Unterscheidung der Veränderungen	13
2.2.4	Die Relevanz der Veränderungen	15
2.3	Die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik	17
2.3.1	Warum Veränderungen zu erwarten sind	17
2.3.2	Behandelte Dimensionen der institutionellen Ordnung	18
2.3.3	Bedeutung für die Bundesrepublik	19
2.3.4	Grenzen des Untersuchungskonzeptes	20
2.4	Zusammenfassung	21
3	Der Verfassungsvertrag: eine Zusammenfassung der Veränderungen	22
3.1	Die neue Architektur des Verfassungsvertrages	24
3.2	Veränderungen der Aufgabenverteilung	27
3.2.1	Ex-Post-Legitimationen	28
	Schutz des geistigen Eigentums	28
	Raumfahrtpolitik	29
	Katastrophenschutz	31
	Ergänzung eines Artikels um eine weitere Zielbestimmung	31
3.2.2	Nicht signifikante Veränderungen	33
	Daseinsvorsorge	33
	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)	35
	Tourismus	35
	Verwaltungszusammenarbeit	36
	Erweiterte Zielbestimmung für die Flexibilitätsklausel	37
	Erweiterte Koordinierung durch die Kommission	38

3.2.3	Signifikante Veränderungen	40
	Energiepolitik	40
	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	41
	Allgemeine Veränderungen	41
	Veränderungen der einzelnen Maßnahmen	43
3.2.4	Zusammenfassung: weiter zu untersuchende Veränderungen der Aufgabenverteilung	45
3.3	Veränderungen der Entscheidungs- und Koordinierungsstrukturen . . .	47
3.3.1	Keine Beteiligung neuer nationalstaatlicher Akteure	47
3.3.2	Veränderungen der Beteiligung nationalstaatlicher Akteure . . .	49
	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	49
	Unterrichtung der Parlamente	50
	Beteiligung der Parlamente	51
	Besondere Verfahren für die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz	52
3.4	Zusammenfassung	52
4	Analyse der Auswirkungen auf die Bundesrepublik	55
4.1	Integrationsgrenze Grundgesetz: Demokratiegebot und Grundrechtsschutz	56
4.1.1	Einleitende Bemerkungen zu den relevanten Urteilen des Verfas- sungsgerichtes	56
4.1.2	Der Verfassungsvertrag und das Demokratiegebot	57
4.1.3	Ohne Grundrechtsschutz verfassungswidrig	59
4.1.4	Andere Konfliktpunkte	60
4.2	Interne Organisation der Institutionen	62
4.2.1	Organisation des Bundestages	63
	Zur Rolle des Europaausschusses	63
	Neue Herausforderungen für die parlamentarische Informations- verarbeitung	64
4.2.2	Organisation der Bundesregierung	66
	Die Schlüsselakteure innerhalb der Bundesregierung	67
	Das Auswärtige Amt und seine Europaabteilung	67
	Das Finanz- und das Wirtschaftsministerium	67
	Die anderen Ministerien	68
	Koordinationsgremien	69
	Das Veränderungspotenzial des Verfassungsvertrages	70
4.2.3	Organisation der Länder	72
	. . . auf Bundesebene: Der Bundesrat und seine Europakammer .	73
	. . . untereinander: Europaministerkonferenz	73
	. . . gegenüber der Union: Vertretungen der Länder bei der Union	74
4.3	Beteiligung an europäischen Entscheidungs- und Koordinierungsverfahren	75
4.3.1	Die bisherige Regelung der Zusammenarbeit	75
4.3.2	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	76
	Anhörungsphase	77
	Sechs-Wochen-Einspruchsfrist	78
	Eigentliches Gesetzgebungsverfahren	79
	Klage vor dem EuGH	80

Wirkungsweise des Frühwarnsystems	81
Bewertung	82
4.3.3 Andere Verfahren	83
4.4 Die innerstaatliche Aufgabenverteilung	84
4.4.1 Koordinierungs- oder Fördermaßnahmen	85
4.4.2 Übertragung von Länderkompetenzen an die Union	86
4.4.3 Einflußnahme über Art. 84 I GG	87
Das Beispiel Energiepolitik	87
Gemeinsame Standards für Asyl-Verfahren	88
4.5 Zusammenfassung	89
5 Ergebnisse	91
5.1 Bedeutung für die institutionelle Ordnung	91
5.1.1 Mit der Verfassung besser vereinbar	92
5.1.2 Kaum Veränderungen an der Aufgabenverteilung	92
5.1.3 Die organinterne Organisation der Europapolitik	93
5.1.4 Geringfügig verbesserte Mitwirkungsmöglichkeiten	94
5.1.5 Zusammenfassung und Überprüfung der Thesen	95
5.2 Ausblick	96
5.2.1 Die Demokratievorstellung im Verfassungsvertrag	96
5.2.2 Volksabstimmung über einen Vertrag?	97
5.2.3 Nicht genutzte Möglichkeiten	99
A Ergänzende Informationen zum Verfassungsvertrag	109
A.1 Vom Entwurf des Konvents zum Ergebnis der Regierungskonferenz	109
A.2 Tabellarische Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag	109
B Thesepapiere	132

Tabellenverzeichnis

2.1	Untersuchungskonzept für Veränderungen durch den Verfassungsvertrag	15
3.1	Übersicht über die Teile des Verfassungsvertrags mit den wichtigsten besprochenen Untergliederungen	23
3.2	Verschiedene Beispiele der <i>ex-post</i> -Legitimation durch den Verfassungsvertrag	34
3.3	Veränderungen in der Aufgabenverteilung	46
A.1	Bedeutung der Abkürzungen in Spalte Δ in der tabellarischen Übersicht	110
A.2	Auswertung der Spalte Δ aus der tabellarischen Übersicht	111
A.3	Auswertung der Spalte Δ nach Verfassungsvertragsteil	112
A.4	Tabellarische Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag	113

Zusammenfassung

Der vom Europäischen Konvent bis Juli 2003 entworfene und von der Regierungskonferenz der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union bis Juni 2004 überarbeitete und dann verabschiedete *Vertrag über eine Verfassung für Europa* ist ein umfangreiches und komplexes Werk, dessen Bedeutung für die europäische Integration und für die Mitgliedsstaaten der Union noch nicht klar ist. Welche Auswirkungen der Vertrag für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik Deutschland haben könnte zeigt die vorliegende Arbeit auf. Nachdem in einem ersten Schritt der Untersuchung die Veränderungen, die sich auf europäischer Ebene durch den Vertrag ergeben würden, herausgearbeitet werden, werden in einem zweiten Schritt die Inkompatibilitäten zwischen der aktuellen institutionellen Ordnung der Bundesrepublik und der neuen europäischen Ordnung untersucht. Aus diesen Inkompatibilitäten kann Anpassungsdruck entstehen, der eine Veränderung der bundesrepublikanischen institutionellen Ordnung zur Folge haben könnte. Dies entspricht der Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik.

Dabei werden vier verschiedene Aspekte der institutionellen Ordnung untersucht: die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, die Entscheidungsverfahren, die Organisation der Institutionen und die unveränderlichen Verfassungsgrundsätze. Während auf letztem Feld sogar eine leichte Entspannung verzeichnet werden kann (der Verfassungsvertrag legt mehr Wert auf Demokratie und Grundrechtsschutz), kann dies für die anderen Bereiche so nicht festgestellt werden. Im Bereich der Entscheidungsverfahren kann von einer „Normalisierung“ gesprochen werden: Rechte, die sich Bundestag und Bundesrat während der Ratifizierung des Vertrags von Maastricht 1992/93 erkämpft hatten, gelten jetzt für alle einzelstaatlichen Parlamente. Der Anpassungsdruck auf die interne Organisation von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung ist unterschiedlich hoch für die einzelnen Organe. Dabei ist der Bundesrat kaum betroffen, der Bundestag könnte durch Veränderungen mehr Einfluß gewinnen, muß sich jedoch nicht anpassen. Die Bundesregierung ist schon heute einem verhältnismäßig hohen Druck ausgesetzt, der sich durch den Verfassungsvertrag weiter erhöhen wird. Bislang sind jedoch keine wesentlichen Reformen erfolgt. Hoheitsrechte werden nur in geringem Umfang neu an die Union übertragen (bei vielen Veränderungen handelt es sich um Anpassungen des europäischen Primärrechts an das Sekundärrecht), so daß die innerstaatliche Aufgabenverteilung nicht betroffen ist. Die Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die Bundesrepublik sind also wenig umfangreich; die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik ist als gering einzuschätzen. Welche Folgen die Veränderungen der institutionellen Ordnung auf europäischer Ebene haben werden, ist ein anderes Thema.

Abstract

Drafted by the European Convention till July 2003 and revised by the Intergovernmental Conference till June 2004, the *Treaty establishing a Constitution for Europe* is a voluminous and complex object, whose meaning for the European integration and the member states is not yet evident. This paper contributes to the understanding of the Treaty's consequences by showing which could be its effect on the German polity. That is done in two steps. First, the (effective) changes affected by the Treaty at the European level are described. Second, incompatibilities between the current German polity and the new European polity are analysed. These "misfits" can cause a pressure leading to changes to the German polity which would be the meaning of the constitutional treaty for the German polity (this paper's subject).

Four different aspects of the German polity are examined: the effective distribution of competences between the German Länder and the federal state, the decision making procedures, the internal organisation of the main constitutional institutions, and the "eternal" principles of the Basic Law. While between these principles and the European "Constitution" occur a certain détente, this is not to be said for the other aspects. In the area of the decision procedures, a "normalisation" takes place: The rights, for which Bundestag and Bundesrat fought during the ratification of the Maastricht Treaty, are now conferred upon all national parliaments. The pressure to adapt differs for Bundestag, Bundesrat and federal government. The Bundesrat, the German second chamber, is not really concerned by the changes. The parliament, the Bundestag, could profit from an optimisation of its internal organisation but is not forced to adopt. The federal government finally is already pressured to change, and the pressure will raise. Meanwhile, the government resisted and will probably continue to resist due to its internal power configuration.

Only a small number of competences is transferred to the European Union. A large number of changes is an adaptation of European constitutional law to everyday politics. By these transfers, the internal distribution of competences is not affected. To sum up, the effects of the constitutional treaty on the German polity one can expect are very limited, so that the meaning of the treaty for the German polity is also limited.

Resumé

Elaboré par la Convention européenne et remanié par la Conférence intergouvernementale des États-membres de l'Union européenne, le *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* est un projet complexe, riche et varié. D'où la compréhension incomplète de ses effets pour l'intégration européenne et pour les États-membres. L'objet du mémoire présenté est de montrer et de préciser les effets du traité constitutionnel pour les structures politiques et administratives (l'ordre institutionnel) de la République fédérale d'Allemagne (RFA). Ceci requiert deux pas: Dans un premier pas, les changements au niveau européen effectués par le traité sont établis. Dans un deuxième pas, les incompatibilités entre l'ordre institutionnel de la République fédérale et le nouveau ordre européen sont étudiées. Celles-ci peuvent susciter des changements de l'ordre institutionnel de la RFA, qui correspondent à la signification du Traité constitutionnel pour l'ordre institutionnel de la RFA (le sujet de ce mémoire).

Afin de répondre à la question inhérente, quatre dimensions de l'ordre institutionnel sont examinées: la distribution des compétences entre l'État fédéral et les Länder, le système décisionnel, l'organisation des institutions et les principes de la Loi fondamentale. Pendant que ces principes mènent à un léger détente (puisque le Traité constitutionnel renforce les valeurs et principes démocratiques), les autres dimensions ne trouvent pas une telle réponse simple. Pour le système décisionnel, on peut parler d'une «normalisation», parce que les droits que le parlement allemand (le Bundestag) et la deuxième chambre (le Bundesrat) ont acquis pendant la ratification du Traité de Maastricht sont maintenant donnés aux autres parlements nationaux. La pression de s'adapter diffère pour les différentes institutions fédérales: L'organisation interne du Bundesrat n'est guère concernée par les changements; le Bundestag pourrait profiter s'il optimisait ses procédures internes. Le gouvernement fédéral (Bundesregierung) n'a pas changé son organisation d'une manière à se faire remarquer même que la pression de s'adapter est relativement élevée. Le Traité constitutionnel ne ferait que augmenter la pression. Des compétences ne seront transférées à l'Union que marginalement. Beaucoup de changement ne sont que des légitimations *ex post*, c'est-à-dire des adaptations du droit primaire de l'Union au droit secondaire. La distribution interne des compétences entre l'État fédéral et les Länder n'est donc guère concernée. En conclusion, la signification du Traité constitutionnel pour l'ordre institutionnel de la RFA peut être jugé comme limitée.

Verzeichnis der Abkürzungen

AA	Auswärtiges Amt
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AdR	Ausschuß der Regionen
a. F.	alte(r) Fassung
AStV	Ausschuß der Ständigen Vertreter
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BML	Bundesministerium für Landwirtschaft
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium der Wirtschaft
BRat	Bundesrat
BTag	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
CIG	Regierungskonferenz (Dokumente) ¹
COMM	Europäische Kommission (Publikationen)
CONV	Europäischer Konvent ²

¹ Steht als Präfix vor Veröffentlichungen der Regierungskonferenz, die die Vertragsveränderungen der europäischen Verträge verhandelt hat. Die Dokumente sind im Internet unter http://ue.eu.int/cms3_applications/applications/igc/doc_register.asp?cmsid=576&num_page=1&lang=DE&content=DOC (Stand 25. 8. 2004) zu erreichen. Soweit nicht anders angegeben, wird Bezug genommen auf die deutsche Fassung (DE).

² Steht als Präfix vor Veröffentlichungen des Konvents, die so referenzierten Dokumente sind unter der Adresse http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=DE&Content=DOC erreichbar (Stand 25. 8. 2004).

COSAC	<i>Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne</i> (Konferenz der Ausschüsse für Europa- und Gemeinschaftsangelegenheiten der Parlamente der Europäischen Union)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGV[-M/A/N]	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft [in der Fassung von M aastricht, A msterdam oder N izza (Standard)]
EIB	Europäische Investitionsbank
E. L. Rev.	European Law Review
EMK	Konferenz der Europaminister
EP	Europäisches Parlament
ER	Europäischer Rat
ESA	<i>European Space Agency</i> (Europäische Weltraumorganisation)
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EUV[-M/A/N]	Vertrag zur Gründung der Europäischen Union [in der Fassung von M aastricht, A msterdam oder N izza (Standard)]
EuVO	Europäische Verordnung
EUZBBG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.3.1993, BGBl. 1993 I S. 311
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12.3.1993, BGBl. 1993 I S. 313
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EZB	Europäische Zentralbank
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FTD	Financial Times Deutschland
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, soweit nicht anders angegeben in der Fassung vom 26. 7. 2002
GO	Geschäftsordnung
HStR4	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Bd. 4, siehe im Literaturverzeichnis unter Isensee und Kirchhof (1990)
IO	International Organization
JEV	Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte
lit.	Buchstabe (in einem Artikel)
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MdL	Mitglied eines Landesparlamentes
MOEL	Mittel- und osteuropäische Länder (die am 1. 5. 2004 der Union beigetreten sind)
MPK	Konferenz der Ministerpräsidenten
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue(r) Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OMC	<i>Open method of coordination</i> (offene Methode der Koordinierung)
PNP	Protokoll (Nr. 9) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Protokoll zum Vertrag von Amsterdam (BGBl. 2003 II S. 1410, 2. Oktober 1997)
PNP II	Protokoll (Nr. 1) über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, Protokoll zum Verfassungsvertrag (CIG 87/04 ADD 1 P1, 6. 8. 2004)
PSV	Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Protokoll zum Vertrag von Amsterdam
PSV II	Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, Protokoll zum Verfassungsvertrag (CIG 87/04 ADD 1 P2, 6. 8. 2004)
PVS	Politische Vierteljahresschrift

QME	Qualifizierte Mehrheitsentscheidung (Entscheidungsverfahren im Rat)
RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Teil III, Titel III, Kapitel IV des Verfassungsvertrages)
RK	Regierungskonferenz
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
s.	siehe
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung (des EuGH)
StSA	Staatssekretärausschuß für Europafragen
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß
zit.	zitiert
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften

1 Einleitung

[Perikles:] „Die Verfassung, die wir haben . . . heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.“

Thukydides, 2, 37, 1. Aus der Präambel des Verfassungsvertrags

Der Europäische Konvent hat bis Juli 2003 den *Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa* erarbeitet, der im Juni 2004 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsstaaten — mit einigen „Korrekturen“ — angenommen worden ist und nun der Ratifizierung in den 25 Mitgliedsstaaten harrt. Dabei sparten Beteiligte und Berichterstatter nicht mit Lob: Der Konventsprasident und ehemalige französische Staatspräsident Valéry Giscard d’Estaing sprach davon, daß diese „Verfassung“ „Europa ‚für die nächsten 30, 40 Jahre‘ auf eine neue Grundlage“ stelle.¹ Nach Ansicht von Ministerpräsident Erwin Teufel, der im Konvent die deutschen Bundesländer vertrat, sei der Verfassungsentwurf insgesamt gesehen ein „großartiger Erfolg“. Außenminister Fischer „sprach von einer ‚gewaltigen Leistung‘ des Konvents“. Der dänische EU-Kritiker Jens-Peter Bonde gratuliert sogar sarkastisch zum „europäischen Superstaat“. Nach Ansicht anderer Mitglieder des Konvents „[schaffe] der Entwurf [...] ein ausgewogenes, in sich geschlossenes Regelwerk für ein vereintes, nach innen und außen starkes Europa“ (FAZ, 11. 7. 2003, S. 1). Auch die Kommentare der Printmedien sahen Großes kommen: Die Stuttgarter Zeitung schrieb, daß im Konvent etwas geschehen sei, das historische Dimensionen habe (11. 7. 2003, S. 4). Die Financial Times Deutschland war der Ansicht, daß „dieser Konvent einen neuen, vielversprechenden Abschnitt in der Geschichte Europas eröffnet“ (11. 7. 2003, S. 31). Doch waren auch skeptischere Stimmen zu hören: „[G]emessen am Status quo,“ schrieb Sterzing (2003), sei der Konventsentwurf „ein großer [Schritt] und zudem einer in die richtige Richtung.“ Die FAZ bewertet den Entwurf als einen wörtlich zu verstehenden „historische[n] Kompromiß“ (FAZ, 11. 7. 2003, S. 1). So lassen diese Aussagen eine große Bedeutung des Verfassungsvertrages vermuten, verweisen jedoch auch auf eine gewisse Ambiguität.

¹ Zitiert nach Wernicke und Bolesch (2003). Im Folgenden werden zitiert Ministerpräsident Teufel nach Kuhn (2003), Außenminister Fischer nach Hort (2003a) und Jens-Peter Bonde nach Lautenschtz (2003).

Auch der Name des 448 Artikel umfassenden Werks weist auf eine Zwitterstellung hin, die zur dieser Zweideutigkeit beiträgt: Einerseits soll er als Verfassung Grundlage des Handelns eines politischen Gemeinwesens sein, andererseits bleibt er ein internationaler Vertrag, ausgehandelt und abgeschlossen zwischen den Regierungen der 25 Nationalstaaten, die auch die Herren des Verfassungsvertrages sein werden. Der Verfassungsvertrag enthält Innovationen, die dann auch in der Öffentlichkeit und in der Literatur diskutiert werden, aber er bleibt doch im Wesentlichen eine Neugliederung und Zusammenfassung der bestehenden Verträge zur Gründung der Europäischen Union und der Gemeinschaft (also: eine „Ordnungsleistung“), ganz im Sinne des Arbeitsauftrages an den Konvent. Die Innovationen nur auf der Ebene der Europäischen Union zu betrachten hieße jedoch, zu ignorieren, daß sich diese Union aus (unterschiedlichen) Mitgliedsstaaten zusammensetzt, für die Änderungen auf der europäischen Ebene Folgen haben können.

Aufgrund der Komplexität der europäischen Verträge, die auch durch den Konventsentwurf nicht reduziert, sondern nur verdeckt wird, sind jedoch die Veränderungen und Auswirkungen des neuen Vertrags noch nicht absehbar. Sicherlich, durch den Verfassungsvertrag werden sich die Möglichkeiten europäischer Politik verändern. Von einem „historischen“ Schritt kann jedoch auch erwartet werden, daß sich für die Mitgliedsstaaten „historische“ Veränderungen ergeben. Es ist deshalb interessant, zu fragen, welche Bedeutung der Verfassungsvertrag für die einzelnen Mitgliedsstaaten haben könnte. Grob lassen sich zwei mögliche Ursachen von Veränderungen unterscheiden: einerseits Veränderungen der Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene, andererseits Kompetenzübertragungen von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union. Beide könnten Veränderungen für die institutionellen Ordnungen der Mitgliedsstaaten zur Folge haben. Betrachtet man diese Veränderungen für die Bundesrepublik Deutschland, so werden durch die umfassenden Zuständigkeiten der Länder die Auswirkungen noch komplexer und rechtfertigen eine Untersuchung der Zusammenhänge.

1.1 Stand der Forschung

Um die Zusammenhänge fundiert darzustellen, bedarf es zunächst einer Übersicht über den Forschungsstand. Für die hier vorliegende Untersuchung sind zwei verschiedene Forschungsstränge relevant: Einerseits die allgemeine Europäisierungsforschung, die Konzepte zur Untersuchung der Auswirkungen von europäischer Integration auf den Nationalstaat liefert, andererseits die Forschung, die sich mit dem Verfassungsvertrag auseinandersetzt. In der Europäisierungsforschung kann noch keine Auseinandersetzung mit dem Verfassungsvertrag stattfinden, da die Empirie, die sich aus der Umset-

zung und Anwendung des Vertrags ergeben wird, noch nicht existiert. Nichtsdestotrotz können Konzepte und Vermutungen über Regeln aus der Europäisierungsforschung hilfreich sein.

Die Auseinandersetzung mit dem Verfassungsvertrag begann bereits während der Konvent noch an seinem Entwurf arbeitete, in dem die Arbeitsmethode des Konvents und dann sein Ergebnis wissenschaftlich bearbeitet wurde.² Diese Literatur beschäftigt sich jedoch — sofern sie sich mit den Inhalten des Verfassungsvertrags beschäftigt — überwiegend mit dem ersten Teil des Vertrages.³ Die Autoren, die sich mit dem Teil III auseinandersetzen, beschränken ihre Arbeiten auf einen Sektor (Monar (2003a) z. B. auf die Innen- und Justizpolitik, Wessels (2003) auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik) und verbleiben im Wesentlichen auf der europäischen Ebene. Andere Untersuchungen konzentrieren sich auf die Veränderungen an der institutionellen Architektur der Union. Sie bleiben dabei teilweise lückenhaft und unvollständig, was aber angesichts der Aktualität des Verfassungsvertrages nicht weiter verwundert.⁴ Dies gilt insbesondere für die Untersuchung der Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik. Einzige Ausnahme hier ist ein Arbeitspapier von Maurer (2004), das sich mit den Auswirkungen des Verfassungsvertrages für den Bundestag auseinandersetzt.⁵ Literatur, die sich mit dem endgültigen Text des Verfassungsvertrages auseinandersetzt, ist rar, liegt dieser doch erst seit dem 6. August 2004 vor.⁶ Insofern kann die meiste Literatur nur herangezogen werden, um Hintergrundinformationen zu erhalten. Da damit allerdings auch keine vollständigen Aussagen über die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag vorliegen, kann in dieser Arbeit nicht darauf verzichtet werden, sich intensiv mit den Veränderungen durch den Verfassungsvertrag zu beschäftigen.

² Vgl. dazu exemplarisch Dougan (2003); Oppermann (2003a,b); Ruffert (2004); Schwarze (2003), auch ZSE 3/2003. Einen relativ breiten und aktuellen (Juni 2004) Überblick zum Konvent, und damit auch zum Verfassungsentwurf, bietet eine Bibliographie der SWP (Brückner et al. 2004). In der Zeitschrift *integration* sind zahlreiche Artikel zu verschiedenen Aspekten der Konventsarbeit und der Verfassungsdebatte im Allgemeinen erschienen, beginnend mit *integration* 2001 24(2).

³ Oppermann (2003b: 1243) gibt beispielsweise „nur knappe Hinweise auf den Inhalt des Teiles III“.

⁴ So untersucht de Búrca (2003) die offene Methode der Koordination und ihre (angebliche) Ausweitung im Verfassungsvertrag als eine Form von *governance*. Kompetenzfragen werden nur selten materiell diskutiert, sondern meist oberflächlich wie beispielsweise von Wuermeling (2004). Calliess (2003) beschäftigt sich mit der Frage der gerichtlichen Kontrolle. Institutionen werden wie von Huber (2003) nur abstrakt dargestellt, nicht untersucht.

⁵ Bocklet (2003) versucht zwar, Auswirkungen für das Land Bayern zu beschreiben, beschränkt sich jedoch auf eine Untersuchung der Vertragstexte und erwartet deshalb möglicherweise zu viele Veränderungen. — Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages haben sich mit den Veränderungen an der Kompetenzordnung auseinandergesetzt, verbleiben jedoch auf dem Stand des Konventsentwurfs (Görlitz 2003).

⁶ CIG 87/04. Während diese Zeilen geschrieben werden, ist noch kein ganzer Monat vergangen. Die Staats- und Regierungschefs haben ihre letzten Änderungen am 18. Juni 2004 beschlossen. Allerdings halten sich die Veränderungen zwischen dem Vertragsentwurf des Konvents und der Fassung der Regierungskonferenz in Grenzen.

Der Verfassungsvertrag ist ein Schritt im Prozeß der europäischen Integration. Mit den Auswirkungen dieser Integration, insbesondere für die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, beschäftigt sich die Europäisierungsforschung, die in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat.⁷ Europäisierung ist dabei „ein sehr abstraktes Konzept“ (Eising 2003: 413), und die Forschungsfragen und -ansätze sind dementsprechend heterogen. Es gibt sowohl Untersuchungen zu Fragen der europäischen Identität als auch Politikfeldstudien, die die Umsetzung einer bestimmten Richtlinie untersuchen.⁸ Mit den Auswirkungen von Europäisierung auf innerstaatliche Institutionen hat sich beispielsweise Börzel (2000) beschäftigt. Börzel (2000, 2003) versucht herauszufinden, wie sich die Nationalstaaten an die europäische Integration anpassen. Dazu beobachtet sie, wo Inkompatibilitäten zwischen nationaler und europäischer institutioneller Ordnung entstehen und wie sich die nationale Ordnung anpasst. Sie stellt fest:

„Die fortschreitende Europäisierung nationalstaatlicher Kompetenzen hat damit auch zu einer horizontalen Machtverschiebung zwischen Exekutive und Legislative geführt.“ (Börzel 2000: 247)

Allerdings steht das Ergebnis eines eventuellen Anpassungsprozesses, den die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik durchlaufen würde, noch nicht fest. Die Umsetzung des Verfassungsvertrages hat noch nicht begonnen. Aufgrund der fehlenden Empirie für eine klassische Europäisierungsstudie (dazu auch Jachtenfuchs und Kohler-Koch 2003b: 34–40) kann in dieser Untersuchung nur auf die allgemeinen Erkenntnisse der Europäisierungsforschung, nicht aber auf ihre Konzepte und Methoden zurückgegriffen werden. Dabei besteht jedoch keine Einigkeit darüber, „[w]elche Richtung der durch die Europäisierung induzierte innerstaatliche Wandel [...] nimmt“ (Börzel 2000: 226).

Zur Konzeptualisierung dieser Arbeit kann also nicht auf ein erprobtes Schema zurückgegriffen werden. Dies gilt besonders deshalb, weil ein Großteil der Literatur die Auswirkungen der Europäisierung auf die föderale Struktur der Bundesrepublik ignoriert.⁹ Allerdings lassen sich verschiedene Konzepte kombinieren. Das soll in Kapitel 2 geschehen. Vorher gilt es jedoch, die Fragestellung dieser Arbeit zu präzisieren.

⁷ Siehe beispielsweise Börzel (2000); Börzel und Risse (2003); Dyson und Goetz (2003a); Eising (2003); Hix und Goetz (2000); Olsen (2003); auch den Sammelband von Jachtenfuchs und Kohler-Koch (2003a), aus dem der Aufsatz von Eising (2003) stammt. Zur Kritik an der Europäisierungsforschung siehe beispielsweise Scharpf (2002).

⁸ Zur Identität Europas vgl. Meyer (2004), der ihr sehr kritisch gegenübersteht. — Zur Politikfeldanalyse siehe Eising (2003: 409ff.). Er schlägt vor, zur Untersuchung von Europäisierung ländervergleichende Längsschnittstudien zu verwenden, die die Methode des *process tracing* (410) einsetzen. Damit könne auch das Problem der Multikausalität reduziert werden, da unterschiedliche kausale Mechanismen identifiziert werden könnten. Allerdings seien dazu große, grenzüberschreitende Forschungsprojekte notwendig. — Scharpf (2002) bezieht sich in seinen „Ansätze[n] zu einer Theorie“ mehr auf die Veränderung der Inhalte des Regierens als auf die Veränderungen der Strukturen.

⁹ Börzel (2000) stellt in dieser Hinsicht eine Ausnahme dar.

1.2 Aufbau, Fragestellung und Thesen

Die vorliegende Arbeit versucht, die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik Deutschland herauszuarbeiten. Eine solche Untersuchung bedarf zweier Schritte: In einem ersten Schritt (Kapitel 3) werden die Veränderungen, die sich durch den Verfassungsvertrag auf europäischer Ebene ergeben, herausgearbeitet. Dabei ist Vorsicht angebracht, stellen sich doch einige scheinbare Erweiterungen der europäischen Zuständigkeit bei genauer Betrachtung als reine Legitimation *ex post* bereits durchgeführter Politiken heraus. Danach kann dann in einem zweiten Schritt (Kapitel 4) analysiert werden, welche Auswirkungen auf die Bundesrepublik zu erwarten sind.¹⁰ Die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik liegt in den Veränderungen, die sich aufgrund der Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die institutionelle Ordnung für diese ergeben.

Anders ausgedrückt: Diese Arbeit soll eine Antwort auf die Frage liefern, welche institutionellen Veränderungen in der Folge der Umsetzung des Europäischen Verfassungsvertrages in der Bundesrepublik zu erwarten sind. Diese sollen auch — kurz — bewertet werden.

Die Erwartungen an das Ergebnis der Arbeit lassen sich als Hypothesen formulieren: Der Verfassungsvertrag kann als ein weiterer Schritt im Europäisierungsprozeß betrachtet werden. Aus der Literatur über Europäisierung können zwei Aussagen herausgearbeitet werden, die die Veränderung der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik durch die europäische Integration beschreiben: Einerseits kann eine „zunehmende Europäisierung“ der öffentlichen Aufgaben wahrgenommen werden (Schmidt 1999: 385). Für den Verfassungsvertrag als Europäisierungsschritt bedeutet dies, daß eine **Verlagerung von Aufgaben** vom Bund und von den Ländern **an die Europäische Union** stattfinden müßte. Andererseits stellt Börzel (2000: 247) einen „allgemeinen Trend der Entparlamentarisierung [fest], der sich auf der nationalstaatlichen Ebene als Folge der Europäisierung beobachten läßt.“ Der Verfassungsvertrag müßte also einen Beitrag zu dieser Entparlamentarisierung liefern, in dem **Bundestag und Länderparlamente an Einfluß verlieren**.

Diese Thesen werden zum Abschluß der Arbeit überprüft werden. Doch zuvor muß das Untersuchungskonzept entwickelt werden (Kapitel 2), um dann die beiden Schritte der Untersuchung durchführen zu können.

¹⁰ Da die Veränderungen noch nicht erfolgt sind, ist eine Überprüfung einer bestimmten Theorie über die Folgen von Europäisierung anhand der Realität nicht möglich.

2 Zur Methode dieser Untersuchung

“Of this I am certain, that in a democracy, the majority of the citizens is capable of exercising the most cruel oppressions upon the minority, whenever strong divisions prevail in that kind of polity, as they often must.”

Edmond Burke

Zur Beantwortung der Frage nach der Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik, die dieser Arbeit zugrunde liegt, bedarf es einiger Vorüberlegungen, die in der Einleitung bereits kurz dargestellt wurden, hier jedoch ausführlicher dargelegt werden sollen. Gleichzeitig wird in diesem Teil auf den theoretischen Hintergrund der beschriebenen Prozesse und Veränderungen eingegangen.

Dieser Arbeit liegt ein Verständnis von europäischer Integration und Europäisierung als Ergebnis von Aushandlungsprozessen zugrunde (wobei Europäisierungsprozesse Aushandlungsprozesse sind). Die Ergebnisse dieser Verhandlungen (hier: der Verfassungsvertrag) haben Auswirkungen auf die Prozesse, die sich in einem politischen Gemeinwesen (hier: der Bundesrepublik) abspielen. Diese Prozesse sind verfaßt — sie sind Teil der institutionellen Ordnung dieses Gemeinwesens. Auch die Institutionen, die an diesen Prozessen beteiligt sind und ebenfalls zur institutionellen Ordnung gehören, sind von den Veränderungen betroffen. Welche Veränderungen der institutionellen Ordnung erfolgen, wird ebenso ausgehandelt.

An welchen Stellen welche Veränderungen an der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik erforderlich werden, ist Gegenstand dieser Untersuchung.

2.1 Zum theoretischen Hintergrund dieser Arbeit

Bevor mit der eigentlichen Darstellung des theoretischen Hintergrunds begonnen werden kann, sind einige Begriffe, die in dieser Arbeit eine zentrale Rolle spielen, zu klären. Danach kann dann beschrieben werden, warum Aushandlungsprozesse stattfinden, wenn es darum geht, den Verfassungsvertrag umzusetzen.

2.1.1 Begriffsklärungen

In der Europäisierungsliteratur werden mehrere Dimensionen von Europäisierung unterschieden. Diese werden jedoch unterschiedlich verwendet, so daß eine klare Abgrenzung zwischen Europäisierung und Integration, wie sie in dieser Arbeit verwendet wird, beschrieben werden muß. Der Begriff der institutionellen Ordnung ist auch nicht näher bestimmt, so daß eine Klärung vorab notwendig ist.

Institutionelle Ordnung

Unter institutioneller Ordnung kann die Gesamtzahl der Institutionen eines politischen Gemeinwesens und der sie verbindenden Verfahren verstanden werden. Sozialwissenschaftlich gesehen sind Institutionen „verhaltensregulierende und Erwartungssicherheit erzeugende soziale Regelsysteme“.¹ *Politische* Institutionen sind solche, die *kollektiv verbindliche* Entscheidungen produzieren und „einen Apparat mit geeignetem Personal zu deren Durchsetzung bereithalten“ (Czada 1995: 205). Institutionelle Ordnung ist die mit Hilfe dieser Institutionen geschaffene und durch sie gesicherte Ordnung, aber auch die zu diesen Institutionen gehörende Ordnung, also die Ordnung der politischen Institutionen.

In der (englischsprachigen) Politikwissenschaft hat sich die Unterscheidung dreier Dimensionen des Politischen eingebürgert: *polity*, *politics* und *policy*. *Policy* meint die inhaltliche Dimension, die Ordnung eines bestimmten Politikbereichs. *Politics* sind die Verfahren, also die Regeln, nach denen die kollektiv verbindlichen Entscheidungen produziert werden. *Polity* entspricht dem, was hier unter institutioneller Ordnung verstanden wird: der Ordnung eines politischen Gemeinwesens.

Was kann nun unter dem Begriff der institutionellen Ordnung subsumiert werden? Hier soll zuerst eine allgemeine Antwort gegeben werden; die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik (die aufgrund föderaler Eigenschaften Besonderheiten hat) wird weiter unten präzisiert. An erster Stelle stehen **Verfassungen**, die Ausdruck der politischen institutionellen Ordnung sind, und als ihr Kern gelten können. Sie regeln, wie kollektiv verbindliche Entscheidungen getroffen werden sollen. Das gesamte System der rechtlichen Ordnung innerhalb eines politischen Gemeinwesens (also die **Gesetze** und die sie präzisierenden Verordnungen) sind ein weiterer Bestandteil der institutionellen Ordnung. Ein drittes Element der institutionellen Ordnung ist die Ordnung der Institutionen im engeren Sinne — die **interne Organisation** der Regierung und der Verwaltung, ihr organisatorischer Aufbau. Die Präzisierung dessen, was in dieser Arbeit unter der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland verstanden

¹ Czada (1995: 205). Berger und Luckmann (2001: insbesondere S. 58) beschreiben (wissens-)soziologisch, warum Institutionen als soziale Konstruktionen trotzdem Wirkungen entfalten können.

wird, erfolgt in Abschnitt 2.3.2.

Integration und Europäisierung

In der Anfangsphase, als die Europäischen Gemeinschaften gegründet wurden, beschäftigte sich die Politikwissenschaft mit „Integration“, also mit der Ausübung von Hoheitsgewalt durch eine supranationale Organisation.² In den letzten Jahren wendete sich die Forschung immer öfter der Untersuchung von „Europäisierung“ zu. Der Begriff der Europäisierung kennt allerdings verschiedene Definitionen, so daß ein kurzer Abriss der verschiedenen Konzepte von Europäisierung hier notwendig ist.

Grob gesagt, läßt sich ein umfassender Begriff von Europäisierung von einem eingeschränkteren unterscheiden. Der umfassendere Begriff schließt Integration mit in sein Konzept ein, der eingeschränktere sieht Europäisierung nur als die Reaktion der betroffenen staatlichen Einheiten auf die Integration. Europäisierung kann also einerseits verstanden werden als „the institutionalization, at European level, of a distinct system of governance with common institutions“ (Olsen 2003: 337).³ Andererseits hat diese Form der Europäisierung (die „Integration“) Auswirkungen auf die innerstaatlichen Institutionen (also auf die institutionelle Ordnung). Für Olsen (2003) ist das die fünfte und letzte Definition von Europäisierung:

“The fifth conception of Europeanization focuses on changes to domestic institutions of governance and politics. This is understood as a consequence of the development of European-level institutions, identities, and policies.” (Olsen 2003: 343)

Es ist zwar sinnvoll, die beiden hier dargestellten Prozesse unter dem Oberbegriff der Europäisierung zu verbinden, hängen sie doch wechselseitig voneinander ab. Da jedoch für die innerstaatlichen Auswirkungen der „Europäisierung“ kein passenderer Begriff als „Europäisierung“ geprägt ist, erscheint es sinnvoll, die Unterscheidung von Eising (2003) zu verwenden. In dieser Arbeit wird also unter Europäisierung nur die (Rück-)Wirkung

² Vgl. Eising (2003: 387). — Zur Ausübung von Hoheitsgewalt gehört auch das Treffen kollektiv verbindlicher Entscheidungen in dieser Organisation. Die Ausübung von Souveränitätsrechten (=Hoheitsgewalt) setzt die gewollte Übertragung von Hoheitsgewalt an eine inter- oder supranationale Organisation durch die Staaten voraus.

³ Olsen (2003) unterscheidet insgesamt fünf Dimensionen der Europäisierung und hat damit wahrscheinlich die differenzierteste Darstellung der Konzepte. Er unterscheidet Europäisierung als (territoriale) Erweiterung, Europäisierung als das Entstehen politischer Institutionen auf europäischer Ebene, Europäisierung als den Export von „Europäisierung“ in andere Weltregionen, Europäisierung als das politische Projekt zur Schaffung eines vereinten und starken Europas und Europäisierung als die Auswirkungen der europäischen Integration auf nationale und subnationale Regierungssysteme. Sein Text stellt eine gute Einführung dar. Börzel (2000) unterscheidet drei verschiedene Definitionen von Europäisierung. Die zwei wichtigsten sind einerseits der Prozeß der Übertragung von Hoheitsrechten an die EU, andererseits die Auswirkungen dieser Übertragungen auf die innerstaatlichen Institutionen (Börzel 2000: 226, Fn. 2).

von europäischer Integration auf die institutionelle Ordnung der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union verstanden.

„Klassische“ Europäisierungsstudien untersuchen, welche Auswirkungen die europäische Integration auf die innerstaatliche Ordnung hat.⁴ Diese Untersuchung ist jedoch, wie aus dem Folgenden hervorgehen wird, keine Studie von Europäisierung in diesem Sinn. Sie beobachtet nicht, welche Veränderungen sich im Zeitablauf ergeben, sondern sucht die Punkte, an denen sich nach einer präzise bestimmten Veränderung auf europäischer Ebene Konflikte mit der institutionellen Ordnung eines Mitgliedsstaates ergeben könnten. Die zugrundeliegende Vorstellung von europäischer Integration und Europäisierung ist dabei die eines Aushandlungsprozesses.

2.1.2 Aushandlungsprozesse und Akteure

Aussagen über die Veränderungen, die an der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik vorgenommen werden, um sie an den Verfassungsvertrag anzupassen, wären Spekulation. Allerdings ist bereits jetzt eindeutig, welche Akteure an der Ratifizierung des Verfassungsvertrages beteiligt sein werden. Diese Akteure haben einerseits spezifische politische Positionen, andererseits werden sie aber auch die Konflikte zwischen der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik und dem Verfassungsvertrag kennen. Sie werden deshalb in einen Aushandlungsprozeß eintreten, an dessen Ende wahrscheinlich ein Kompromiß stehen wird, der die Ratifikation des Verfassungsvertrags ermöglichen wird.⁵ Deshalb wird diese Untersuchung in zwei großen Schritten stattfinden: In einem ersten werden die Veränderungen im Verfassungsvertrag identifiziert, die mit der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik in Konflikt treten (können), in einem zweiten werden dann die potentiellen Konflikte in der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik diskutiert. Doch zuvor ist zu begründen, warum es zu Aushandlungsprozessen kommt und zu klären, welche Akteure eigentlich an diesen Aushandlungsprozessen teilnehmen.

Veränderungen der politischen Ordnung durch Verhandlungen

Grundsätzlich lassen sich drei verschiedene Formen unterscheiden, wie sich eine institutionelle Ordnung verändern kann: durch Revolution, durch (unbewußte) Evolution

⁴ Dabei wird häufig (zurecht) kritisiert, daß Europäisierung als Ursache der innerstaatlichen Veränderungen überbewertet wird (vgl. Olsen 2003: 346). Dies liegt daran, daß neben der Europäisierung auch noch andere Ursachen für Veränderungen möglich sind, wenn beispielsweise Veränderungen in einem Politikfeld beobachtet werden.

⁵ Vereinfachte Darstellung: Solche Aushandlungsprozesse finden an vielen verschiedenen Stellen zwischen unterschiedlichen Akteuren für unterschiedliche Anpassungsprobleme statt. Es wird also auch zu einer Vielzahl solcher Kompromisse kommen.

und durch (bewußte) Reform. In den modernen westlichen Demokratien sind aber zwei Formen auszuschließen:

„Es gibt unter Bedingungen von internationalem Frieden und kompetitiver demokratischer Politik keine Alternative zu einem aushandlungsgestützten Reformprozess“ (Lehmbruch 2004: 92).

Lehmbruch (2004) bezieht sich auf die „Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“,⁶ seine Aussage gilt jedoch genauso für andere Veränderungsprozesse. Eine mit Gewalt verbundene Revolution in der Folge der Ratifizierung des Verfassungsvertrags, um diesen durchzusetzen, ist nicht zu erwarten.⁷ Aber die modernen institutionellen Ordnungen sind auch so fixiert, daß in ihren Kernelementen eine schleichende, evolutive Veränderung schwerlich zu erwarten ist. Sicherlich, und das wird auch in dieser Arbeit gelegentlich auftauchen, gibt es Anpassungsprozesse, die kaum wahrgenommen werden oder deren Ursachen nicht eindeutig erkennbar sind. Aufgrund ihrer Natur — sie sind (nahezu) unbewußt — können sie jedoch in dieser Arbeit nicht untersucht werden. So bleibt also als einzige Möglichkeit zur Veränderung die Reform, also die bewußte Anpassung der institutionellen Ordnung an externe oder interne Veränderungen. Diese Arbeit beschränkt sich auf eine externe Quelle der Anpassung: den Verfassungsvertrag.⁸

Ausgehend von diesen Prämissen lassen sich bereits jetzt die Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik beobachten: Schon während der Konvent tagte, wurde über die Bedeutung der „Verfassung“ für die Bundesrepublik und über die Frage, wie sie europatauglich gemacht werden könnte, diskutiert, und nicht nur die bereits zitierte Föderalismuskommission beschäftigt sich mit den möglichen Folgen für und den notwendigen Anpassungen an der institutionellen Ordnung.

Diese Reform kann, soll sie friedlich und demokratisch erfolgen, nur das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses sein. Diese Aussage gilt allgemein, da sich die demokratisch erforderlichen Mehrheiten nur erzielen lassen, wenn Kompromisse gesucht werden oder wenn der Veränderungsvorschlag auf einem solchen Kompromiß basiert. Die Aussage gilt insbesondere für die Bundesrepublik, da hier neben dem Bundestag noch andere Akteure zu berücksichtigen sind, die Vetopositionen innehaben.

⁶ Im Sprachgebrauch „Föderalismuskommission“. Siehe dazu den zitierten Aufsatz von Lehmbruch (2004) sowie Renzsch (2004a,b).

⁷ Die Gegenrichtung, eine Revolution zur Verhinderung des Verfassungsvertrages, ist ähnlich unwahrscheinlich. Beide Möglichkeiten werden in dieser Arbeit von der Untersuchung ausgeschlossen. — Eine *Volksabstimmung* wäre zwar möglicherweise innerhalb der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik revolutionär, würde aber dem Typus der Veränderung durch Reform entsprechen, da vorher verhandelt wird.

⁸ Zur externen Natur dieses Veränderungsursprungs siehe unten.

Akteure und ihre Interessen

Bevor der erste Untersuchungsschritt konzeptualisiert wird, sind die Aushandlungsprozesse noch vollständig zu definieren. Dazu ist zu klären, wer an ihnen teilnimmt. Um die relevanten Akteure zu identifizieren, werde ich die *entscheidenden* Akteure heranziehen: Es sind dies — formal betrachtet — Vertreter der Bundesregierung, die den Vertrag aushandeln und unterzeichnen, der Bundespräsident⁹ und insbesondere Bundesrat und Bundestag. Hinzuzufügen ist das Bundesverfassungsgericht, daß sich möglicherweise mit der Frage beschäftigen muß, ob der Vertrag mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Dabei ist eine Besonderheit in der Bundesrepublik zu berücksichtigen: Neben der bundesstaatlichen Ebene gibt es eine weitere staatliche Ebene, die Länder. Diese sind nicht einfach nur untergeordnete Verwaltungseinheiten, sondern Staaten, die sich selbst organisieren und Aufgaben eigenständig wahrnehmen.¹⁰ Diese können auch von Veränderungen auf europäischer Ebene betroffen sein, so daß wir zwei Ebenen von Akteuren haben, die am innerstaatlichen Anpassungsprozeß teilnehmen: Die Länder und der Bund. Zwischen den beiden Ebenen gibt es allerdings Vermischungen: die Landesregierungen nehmen über den Bundesrat an der Bundesebene teil.¹¹

Diese theoretischen Überlegungen liegen der vorliegenden Arbeit zugrunde. Sie sind jedoch noch kein Konzept, um die Frage nach der Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik systematisch zu beantworten. Im Folgenden werden die beiden Untersuchungsschritte konzeptualisiert: Zuerst ist die Untersuchung der Veränderungen durch den Verfassungsvertrag umzusetzen, dann muß ein Konzept entwickelt werden, um die Bedeutung des Verfassungsvertrags für die institutionelle Ordnung zu ermitteln.

2.2 Die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag

Wenn es darum gehen soll, die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik zu erfassen, so ist es sinnvoll, in einem ersten Schritt

⁹ Der Bundespräsident ist zwar formal am Verfahren beteiligt — nach Art. 59 GG schließt er im Namen des Bundes internationale Verträge. Er hat jedoch keine Entscheidungsmöglichkeit und seine Rolle als nicht entscheidender Akteur wird deshalb in dieser Arbeit nicht weiter beachtet.

¹⁰ Sie üben grundsätzlich sogar alle staatlichen Befugnisse aus, soweit das Grundgesetz nicht anderes bestimmt (Art. 30 GG).

¹¹ An dieser Stelle können Vermutungen über die Interessen der beteiligten Akteure angestellt werden: Einerseits streben sie nach Machterhalt, andererseits wollen sie bestimmte politische Ziele umsetzen. Je höher das Vetopotenzial eines Akteurs oder einer Gruppe von Akteuren ist, desto wahrscheinlicher ist es, daß er seine Forderungen durchsetzen kann. Da er von dieser Vetoposition profitiert, wird er sich gegen jeden Verlust von Vetomacht wehren und „entsprechende“ Kompensationsleistungen einfordern.

genauer zu bestimmen, was eigentlich der Verfassungsvertrag ist. Der Verfassungsvertrag kann als ein weiterer Schritt der europäischen Integration gesehen werden. Durch ihn wird die institutionelle Ordnung auf europäischer Ebene verändert. Nicht der Verfassungsvertrag als solcher, sondern die durch ihn induzierten Veränderungen werden Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland haben und können als solche eine Bedeutung entfalten.¹² Der Verfassungsvertrag besteht aus 448 Artikeln, denen 36 Protokolle, zwei Anhänge und 48 Erklärungen angefügt sind.¹³ Um die für die Bundesrepublik relevanten und die für diese Untersuchung verwertbaren Veränderungen zu identifizieren, bedarf es einer Kategorisierung der Veränderungen (2.2.2), ihrer analytischen Differenzierung (2.2.3) und eines Bewertungsmodelles zur Feststellung der Relevanz (2.2.4). Erst muß jedoch überprüft werden, ob durch den Verfassungsvertrag ein Anpassungsdruck für die Bundesrepublik entstehen kann.

2.2.1 Der Verfassungsvertrag als Teil der europäischen Integration

Der Verfassungsvertrag wird, wenn er von allen 25 Mitgliedsstaaten der Union ratifiziert wird, ein wichtiger Schritt der europäischen Integration sein. Dies liegt vielleicht nicht so sehr an seinen Inhalten als an seinen Ideen — der Zusammenführung bisher getrennter Teile in ein, Europäische Union genanntes, Gebilde. Doch dazu später (Abschnitt 3.1 auf Seite 24) mehr. Er kann damit also Europäisierung zur Folge haben, verstanden als die Anpassung der institutionellen Ordnung der Mitgliedsstaaten an die europäische Integration.

Der Verfassungsvertrag als ein Vertrag, der das europäische Primärrecht auf eine neue Grundlage stellt, stellt einen Integrationsschritt dar. Dies bedeutet aber nicht, daß er eine von oben aufgezwungene Veränderung ist. Integration ist kein linearer Prozeß: Der Verfassungsvertrag wurde „von unten“ entwickelt (durch verschiedene Akteure aus den Mitgliedsstaaten und einige europäische Akteure), und wirkt erst in einer zweiten Phase auf die Mitgliedsstaaten (wobei es sich allerdings eigentlich um ein Wechselspiel handelt). Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der ‚zweiten Phase‘. Doch bevor die Folgen der Veränderungen auf europäischer Ebene für die Mitgliedsstaaten betrachtet werden, müssen die sich durch den Verfassungsvertrag ergebenden Veränderungen der institutionellen Ordnung auf europäischer Ebene erfaßt werden.

¹² Der „Verfassungsvertrag“ als solcher kann auch eine Bedeutung haben, diese kann jedoch analytisch nicht richtig erfaßt werden und kann so erst untersucht werden, wenn der Verfassungsvertrag umgesetzt ist. — Dies gilt nicht für die Veränderungen, die jetzt bereits in Bezug auf den Verfassungsvertrag an der institutionellen Ordnung vorgenommen werden.

¹³ Zur Entwicklung des Verfassungsvertrags vom Konventsentwurf bis zum von der Regierungskonferenz beschlossenen Text s. Abschnitt A.1 auf Seite 109.

2.2.2 Die Kategorisierung der Veränderungen

Die Veränderungen lassen sich sowohl kategorisieren als auch analytisch differenzieren. Unter Kategorien werden hier die verschiedenen Ergebnisse der Veränderungen durch den Verfassungsvertrag verstanden.

Um die Veränderungen, die möglicherweise Auswirkungen auf die Bundesrepublik haben könnten, zu identifizieren, wird der Verfassungsvertrag mit dem aktuellen Verfassungszustand der Union verglichen. Dieser Vergleich geht weiter als ein Vergleich der Vertragstexte.¹⁴ Daraus entsteht die Unterscheidung zwischen echten Veränderungen und scheinbaren Veränderungen:

1. Echte Veränderungen sind materielle Veränderungen. Durch sie verändert sich die institutionelle Ordnung auf europäischer Ebene in der Praxis. Konkret bedeutet dies, daß die Europäische Union die ihr neu zugewiesenen Möglichkeiten noch nicht wahrgenommen hat.
2. Scheinbare Veränderungen sind Veränderungen, die nur auf dem Papier stattfinden. Das heißt, daß die eigentliche Neuerung in der Schaffung einer primärrechtlichen Bestimmung besteht und sich auf die institutionelle Ordnung der Europäischen Union nicht auswirkt, da die Union die entsprechende Zuständigkeit schon wahrgenommen hat oder sich organisatorisch nichts verändert hat.

Diese Kategorisierung ist schematisch. Einzelne Vertragsänderungen erweitern beispielsweise das Primärrecht¹⁵ erheblich, schaffen jedoch in der politischen Praxis nur geringfügig veränderte Zuständigkeiten, da die Union bereits unterschiedliche Maßnahmen ergriffen hat. Ob eine Veränderung dann näher untersucht wird, hängt nicht so sehr von der Kategorisierung als von ihrer Relevanz für die institutionelle Ordnung ab, auf die noch einzugehen sein wird.

2.2.3 Die analytische Unterscheidung der Veränderungen

Um die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag sinnvoll zu gruppieren, erscheint eine analytische Differenzierung sinnvoll. Dazu wird auf einen Vorschlag von Braun (2002) zurückgegriffen, der allerdings an den Verfassungsvertrag angepaßt wird. Die Differenzierung von Braun (2002) stammt aus der Föderalismusforschung und ist deshalb insbesondere im Hinblick auf die föderalen Aspekte der beiden institutionellen

¹⁴ Vgl. dazu Jachtenfuchs und Kohler-Koch (2003b: 15): „Die institutionelle Struktur der EU ergibt sich [...] ebenso aus informellen Prinzipien, Regeln, Normen und Verfahren“.

¹⁵ Unter Primärrecht wird im Wesentlichen das europäische Verfassungsrecht, also das in den verschiedenen Verträgen niedergelegte Recht, verstanden (s. Beutler et al. 2001: Rn. 368ff.).

Ordnung (BRD/EU) sinnvoll. Demnach können drei „[a]nalytische Dimensionen territorialer Regime“ unterschieden werden: (1) die „[f]unktionale Differenzierung von Kompetenzen“, (2) die „Konzentration finanzieller Machtressourcen“ und (3) die „Veto-Spieler (institutionelle Komponente)“. In Anlehnung an Braun (2002) werden drei Dimensionen unterschieden: die Aufgabenverteilung, die Ressourcen sowie die Entscheidungs- und Koordinierungsstrukturen.

Die **Aufgabenverteilung** bezieht sich dabei nicht nur auf die im Primärrecht schriftlich verankerte Zuweisung von Zuständigkeiten an die Europäische Union. Es geht darum, festzustellen, welche Ebene welche Aufgabe in der Praxis wahrnimmt. Es sind also mehr als nur die beiden Vorgängerverträge (EUV und EGV) zu berücksichtigen: Maßnahmen der Europäischen Union werden auch aufgrund von Einzelermächtigungen nach Artikel 308 EGV durchgeführt. Wenn der Konvent (oder die Regierungskonferenz) die entsprechende Maßnahme in den Vertrag aufgenommen hat, so handelt es sich dabei eben letztlich nicht um eine Zuständigkeitsübertragung auf die Union, sondern um eine Legitimation *ex post*.¹⁶

In einem zweiten Schritt müssen die **Ressourcen** untersucht werden. Hier kann zwischen Macht- und Finanzressourcen unterschieden werden. Im Bereich der Finanzen kann zwischen der Einnahmen- und der Ausgabenseite unterschieden werden. Es ist zu überprüfen, ob die Europäische Union neue Möglichkeiten erhält, sich finanzielle Ressourcen zu erschließen. Machtfragen betreffen insbesondere die Zuständigkeit für die Vollstreckung von Gerichtsurteilen und Polizeiaufgaben.

In einem dritten Schritt geht es schließlich um die Strukturen, in denen die Entscheidungen getroffen werden. Dabei bietet es sich an, auf europäischer Ebene zwischen **Koordinierungs- und Entscheidungsstrukturen** zu unterscheiden. Entscheidungen auf europäischer Ebene werden mit unterschiedlich umfangreicher Beteiligung nationalstaatlicher und regionaler Akteure getroffen. Das bedeutet, daß in den Strukturen zur Vorbereitung, zur Entscheidung selbst und zur Umsetzung Akteure verschiedener Ebenen repräsentiert sind und das Verfahren damit komplexer als ein innerstaatliches Gesetzgebungsverfahren wird. Neben den Entscheidungsverfahren, an deren Ende kollektiv verbindliche Gesetze oder Rahmengesetze erlassen werden, gibt es auf europäischer Ebene auch Koordinierungsverfahren, in denen keine verbindlichen Entscheidungen getroffen werden.

Die Veränderungen, die sich durch den Verfassungsvertrag im Vergleich zum aktuel-

¹⁶ Zu berücksichtigen ist lediglich, daß für Maßnahmen nach Art. 308 EGV Einstimmigkeit erforderlich ist, für die „legalisierten“ Maßnahmen dann möglicherweise auch die qualifizierte Mehrheit hinreichend ist. Gerade weil aber bereits Konsens im Hinblick auf die erforderlichen Maßnahmen bestand, hat eine solche Zuständigkeitsübertragung verhältnismäßig wenig Folgen, ist jedoch als Klarstellung hinsichtlich der Kompetenzen zu begrüßen.

len Verfassungszustand der Europäischen Union ergeben, werden jeweils kategorisiert nach ihrer Authentizität, d. h. danach, ob es sich um echte oder scheinbare Änderungen handelt. Zur analytischen Differenzierung dient eine Unterscheidung nach Aufgabenverteilung, Ressourcen sowie Entscheidungs- und Koordinierungsstrukturen. Veränderungen, die nur scheinbar Veränderungen sind, werden nicht weiter untersucht.

2.2.4 Die Relevanz der Veränderungen

Nicht alle Veränderungen, die bis hier identifiziert werden konnten, haben Auswirkungen auf die Bundesrepublik. Möglicherweise ist ihre Wirkung nicht groß genug, um einen Anpassungsdruck auszulösen, oder sie beschäftigen sich mit der institutionellen Ordnung der Union in einer Art und Weise, die keinen Einfluß auf die Mitgliedsstaaten haben kann. Es ist deshalb — und aufgrund der Zahl der Veränderungen — notwendig, eine Auswahl zu treffen. So kann im zweiten Schritt der Untersuchung die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik herausgearbeitet werden. Die Veränderungen müssen also einerseits hinreichend bestimmt, andererseits signifikant sein. Die beiden dargestellten Kriterien lassen sich auf Veränderungen in allen drei analytischen Dimensionen anwenden (Tabelle 2.1).

	<i>Aufgabenverteilung</i>	<i>Ressourcen</i>	<i>Entscheidungs- und Koordinierungsstrukturen</i>
<i>Hinreichend bestimmt</i>	Moduswechsel (Europäisierungstyp) oder erstmalige Wahrnehmung einer Aufgabe	neue Art von Mitteln	Beteiligung neuer Akteure oder Veränderung der Art der Beteiligung
<i>Signifikant</i>	Veränderung von substanziellem Umfang (d. h. mehrere Maßnahmen, eine „Politik“)	Veränderung in der Höhe (Finanzmittel); Möglichkeit, operative Maßnahmen durchzuführen (Gewaltmittel)	Akteur erhält oder verliert Vetoposition, Initiativrecht oder Klagerecht
<i>Auswahl</i>	territorial sensibel, d. h. betroffene Aufgabe ist nationalstaatlich zwischen Bund und Ländern verteilt		nationalstaatlicher Akteur betroffen

Tabelle 2.1: Untersuchungskonzept für Veränderungen durch den Verfassungsvertrag

Eine Veränderung der Aufgabenverteilung ist hinreichend determiniert, wenn der

Politikbereich effektiv von einem Typ der Europäisierung in einen anderen wechselt, also vom Modus der „wechselseitigen Anpassung“ (keine kollektiv verbindlichen Entscheidungen) zur „intergouvernementalen Vereinbarung“ (Einstimmigkeit oder internationale Verträge) oder von dieser in die „supranationale Zentralisierung“ (kollektiv verbindliche Entscheidungen ohne nationales Vetorecht).¹⁷ Sie ist signifikant, wenn die Veränderung substanziell ist, d. h. wenn nicht nur einzelne Maßnahmen verschoben werden, sondern mehrere Maßnahmen, die gewöhnlich eine Politik bilden. Eine Veränderung in der Ressourcen-Dimension ist hinreichend bestimmt, wenn der Union neue Arten von Mitteln zugewiesen werden (oder wenn andere aberkannt werden). Die Veränderung wäre signifikant, wenn sich — bei Finanzmitteln — die Höhe ändern würde oder — bei Gewaltmitteln — operative Maßnahmen durch die Union durchgeführt werden dürften. Für die dritte analytische Dimension, die Entscheidungs- und Koordinierungsstrukturen, ist eine Veränderung dann hinreichend bestimmt, wenn sich die Art der Beteiligung von Akteuren am Verfahren ändert. Diese Veränderung ist signifikant, wenn der Akteur eine Vetoposition, ein Klagerecht oder ein Initiativrecht erhält oder verliert.

Für die erste und dritte analytische Dimension kann jeweils noch ein Kriterium hinzugefügt werden, daß die letztendliche Auswahl der Veränderung für die Analyse in Kapitel 4 bestimmt. Eine Veränderung der Aufgabenverteilung sollte territorial sensibel sein, d. h. Zuständigkeiten sollten zwischen Bund und Ländern aufgeteilt sein. Ausschließliche Kompetenzen des Bundes werden nicht weiter berücksichtigt. Entscheidungs- und Koordinierungsverfahren sind dann von Interesse, wenn die erwähnten Kriterien für nationalstaatliche (oder für subnationale) Akteure erfüllt sind, wenn also beispielsweise der Bundesrat an einem Verfahren beteiligt würde.

Es kann jetzt auch begründet werden, warum die sequentielle Bearbeitung der drei Dimensionen erfolgt. Innerhalb einer Aufgabe können sich Veränderungen ergeben, die nicht zu einer Veränderung der Aufgabenverteilung führen (im Sinne des beschriebenen Moduswechsels). Die Veränderungen können dann erneut als Veränderungen an der Entscheidungsstruktur untersucht werden; dort könnten sie nach den dargestellten Kriterien relevant sein.

Das in diesem Abschnitt entwickelte Konzept ermöglicht die Untersuchung der Veränderungen, die sich durch den Verfassungsvertrag im Vergleich zum Verfassungszustand der Europäischen Union ergeben. Es ermöglicht, Veränderungen zu identifizieren, die für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik relevant sein könnten, weil sie Auswirkungen auf diese haben könnten. Sie könnten einen Anpassungsdruck erzeugen,

¹⁷Die drei Typen der Europäisierung finden sich in Scharpf (2002: 71-79). Ein *effektiver* Übergang von der intergouvernementalen Vereinbarung zum supranationalen Modus erfolgt mit der *Anwendung* des Prinzips der Mehrheitsentscheidung im Rat.

der Veränderungen der institutionellen Ordnung notwendig machen könnte. Wie festgestellt werden kann, ob die identifizierten Veränderungen des Verfassungsvertrages eine Bedeutung für die institutionelle Ordnung haben werden, ist Thema des nächsten Abschnitts.

2.3 Die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik

Diese Arbeit versucht die Bedeutung des Verfassungsvertrages und nicht nur seine Auswirkungen zu identifizieren. Es muß also zwischen Auswirkungen und Bedeutung unterschieden werden. Auswirkungen sind die direkten oder indirekten Einflüsse des Verfassungsvertrages auf die institutionelle Ordnung. Seine Bedeutung schließt die Veränderungen ein, die sich für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik durch den Verfassungsvertrag ergeben.

2.3.1 Warum Veränderungen zu erwarten sind

Wann entsteht Anpassungsdruck für die Mitgliedsstaaten? Er tritt auf, wenn Inkompatibilitäten zwischen europäischer und mitgliedsstaatlicher Politik vorhanden sind.¹⁸ Je größer die Abweichungen zwischen europäischer und nationaler Ebene sind, desto höher wird der Anpassungsdruck für den Mitgliedsstaat:

“The lower the compatibility between European and domestic processes, policies, and institutions, the higher is the adaptional pressure Europe exerts on the Member States.” (Börzel 2003: 5f.)

Dabei werden in der Europäisierungsliteratur zwei Typen von Inkompatibilitäten unterschieden: solche in Politikfeldern und solche der institutionellen Ordnung. Politikfeld-Inkompatibilitäten bestehen in einer nationalen Norm, die einer europäischen widerspricht und deren Vorrang damit ignoriert.¹⁹ Diese Arbeit konzentriert sich auf den zweiten Typ von Inkompatibilitäten: Konflikte zwischen Institutionen und politischen Prozessen, also der institutionellen Ordnung. Hansen und Scholl (2002) unterscheiden hier drei Unterkategorien: eine konstitutionelle, eine funktionale und eine kulturelle Form der Inkompatibilität. Konstitutionell meint die in der Verfassung verankerten Normen. Funktional bezieht sich auf die Arbeitsweise der betroffenen Institutionen, also ihre interne Organisation. Die kulturelle Form bezeichnet schließlich Inkompatibilitäten, die sich auf Unterschiede in der politischen Kultur beziehen. Um die In-

¹⁸ In der englischsprachigen Literatur wird von *misfit* oder *mismatch* gesprochen (Dyson und Goetz 2003b: 17, vgl. Börzel 2003: 5).

¹⁹ Treib (2003) kritisiert die Erklärungskraft der „Misfit-These“ für (Nicht-)Anpassung auf einzelnen Politikfeldern. Er stellt fest, daß Parteipolitik eine Rolle bei der Umsetzung von Richtlinien spielt.

kompatibilitäten zwischen den Veränderungen durch den Verfassungsvertrag und der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik einzuteilen, werde ich die Unterscheidung zwischen konstitutionell und funktional von Hansen und Scholl (2002) aufgreifen und erweitern.

2.3.2 Behandelte Dimensionen der institutionellen Ordnung

Die institutionelle Ordnung eines politischen Gemeinwesens besteht aus seiner Verfassung, den Gesetzen und der internen Organisation der Regierung und Verwaltung. Die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik zeichnet sich durch eine föderale Dimension aus, die zur Folge hat, daß es eine Aufgabenverteilung zwischen zwei staatlichen Ebenen gibt. Die Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die Bundesrepublik werden in folgenden Dimensionen der institutionellen Ordnung untersucht:

- An erster Stelle steht der Kern der institutionellen Ordnung, die **Verfassung**. Dies greift die von Hansen und Scholl (2002) konstitutionell genannte Kategorie auf. Im Prinzip regelt die Verfassung auch die Grundlagen des Gesetzgebungsverfahrens und (in der Bundesrepublik) die Aufgabenverteilung zwischen Gliedstaaten und Zentralstaat. Da diese beiden Punkte jedoch auf der Textebene nicht ausreichend analysiert werden können, werden sie gesondert behandelt. Es werden nur die Normen des Grundgesetzes untersucht, die einen besonderen Schutz durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 GG genießen. Das Grundgesetz setzt dem europäischen Integrationsprozeß Schranken. Würde der Verfassungsvertrag diese Grenzen überschreiten, müßte entweder das Grundgesetz geändert werden oder der Vertrag dürfte nicht ratifiziert werden (Abschnitt 4.1).
- In einem zweiten Schritt wird die **interne Organisation** der Verfassungsorgane untersucht (in Analogie zur funktionalen Dimension von Hansen und Scholl). Hier wird nicht nur Regierung und (am Rande) Verwaltung untersucht, sondern auch Bundesrat und Bundestag (Abschnitt 4.2).²⁰ Jedes der genannten Organe muß gesondert betrachtet werden, da sie unterschiedlich aufgebaut sind und jeweils andere Funktionen zu erfüllen haben.
- Die Verfassung regelt, wie die Verfassungsorgane zusammenarbeiten, um kollektiv verbindliche Entscheidungen (Gesetze) zu treffen. Diese **Verfahrensdimension**

²⁰Die Verwaltung wird in dieser Arbeit nicht weiter untersucht, da sie durch die Veränderungen des europäischen Primärrechts, wie sie sich durch den Verfassungsvertrag ergeben, nicht direkt beeinflusst wird. Über ihre Veränderungen im Zusammenhang mit dem Verfassungsvertrag zu sprechen wäre also spekulativ und damit wenig sinnvoll.

wird an dritter Stelle untersucht. Dabei geht es um die Interaktion der bundesdeutschen Institutionen in europäischen Entscheidungsverfahren, nicht um das deutsche Gesetzgebungsverfahren an sich. Es stellt sich die Frage, ob Verfahrensbestimmungen geändert werden müssen. Insbesondere ist aber zu untersuchen, wie Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung von eventuellen Veränderungen profitieren könnten (Abschnitt 4.3).

- Schließlich wird die **Aufgabenverteilung** genauer betrachtet. Der Verfassungsvertrag schafft Veränderungen in der Aufgabenverteilung. Deren mögliche Auswirkungen auf die bundesdeutsche Kompetenzordnung müssen untersucht werden. Da Politikfeldanalysen über die Veränderung der Inhalte der betroffenen Politikfelder aufgrund der fehlenden Empirie nicht möglich sind, wird es darum gehen, festzustellen, ob es zu einer Verschiebung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern oder von den Ländern auf die Union kommt (Abschnitt 4.4).

In allen diesen vier Punkten wird jeweils untersucht, wo Inkompatibilitäten durch die Veränderungen auftreten, die sich durch den Verfassungsvertrag auf europäischer Ebene ergeben.

2.3.3 Bedeutung für die Bundesrepublik

Der durch diese Inkompatibilitäten entstehende Anpassungsdruck kann wiederum Veränderungen der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik auslösen. Diese Veränderungen stellen die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die Bundesrepublik dar.

Um die Bedeutung bewerten zu können, sind Kriterien notwendig, die diese Beurteilung ermöglichen. Diese lassen sich aus den Bestimmungen des Grundgesetzes herleiten. Art. 20 I GG bestimmt, daß die Bundesrepublik eine demokratische Republik ist. Aus Art. 72 II GG läßt sich das Subsidiaritätsprinzip herleiten, daß auch im europäischen Recht verankert ist. Daraus ergeben sich folgende Anforderungen:

1. Demokratie kann verstanden werden als die Verleihung von Herrschaft auf Zeit. Damit bedarf sie der Möglichkeit der Kontrolle. Diese ist dann besser möglich, wenn ein Verfahren transparent ist, also für die interessierte Öffentlichkeit durchschaubar.
2. Republik wird verstanden als das Im-Öffentlichen-Besitz-Sein des Staates. Deshalb müssen die gefundenen Lösungen effektiv und effizient sein. Effektivität ist eine notwendige Voraussetzung (fast schon tautologisch) für jede Lösung, da eine Lösung, die nicht wirksam ist, keine Lösung wäre. Die Lösungen müssen aber auch effizient — also: sparsam im Hinblick auf die verbrauchten Mittel — sein,

da die Kosten von der Allgemeinheit getragen werden. Öffentliche Gelder dürfen nicht verschwendet werden, da jede(r) ein Interesse hat, sowenig wie möglich Besitz unnötig an den Staat abzugeben. Dies schließt eine hohe Abgabenlast nicht grundsätzlich aus, solange die Gelder effizient eingesetzt werden.

3. Als ein weiteres Bewertungskriterium wird das Subsidiaritätsprinzip herangezogen. In der hier zugrundegelegten Interpretation besagt es, daß die Wahrnehmung einer Zuständigkeit auf der niedrigeren Ebene erfolgen muß und nur dann auf der höheren Ebene wahrgenommen werden darf, wenn die niedrigere Ebene nicht in der Lage ist, die politikrelevanten Probleme im Zuständigkeitsfeld zu lösen.

2.3.4 Grenzen des Untersuchungskonzeptes

Das vorgestellte Untersuchungskonzept ermöglicht es, die Frage nach der Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik Deutschland systematisch zu beantworten. Aber es führt auch zu einer systematischen Vernachlässigung bestimmter Punkte, die jedoch auf notwendige Einschränkungen zurückzuführen ist.

In Kapitel 3 werden die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag nur auf europäischer Ebene untersucht; dies kann dazu führen, daß die Veränderungen überbewertet werden, weil die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik bereits zu einem früheren Zeitpunkt derart verändert wurde, daß sie die europäische Veränderung vorwegnimmt. Dies ist der Fall für die Zusammenarbeitsgesetze zwischen Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die Dimension der institutionellen Ordnung. Damit werden Politikinhalte und deren potenzielle Veränderung ignoriert. Eine Untersuchung, die Politikinhalte berücksichtigt, ist jedoch erst nach der Anwendung des Verfassungsvertrages möglich, da sie der Empirie bedarf. Dies gilt auch für einige Veränderungen, die als nicht hinreichend bestimmt oder als nicht signifikant eingeschätzt werden. Diese könnten *indirekten* Anpassungsdruck auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik ausüben, auch indem damit mittelfristig die Inhalte des jeweiligen Politikbereiches verändert werden. Besonders betroffen davon sind Koordinierungsverfahren, da sie aufgrund ihrer Eigenschaften gerade keinen direkten Anpassungsdruck auslösen können.

So bleibt also Raum für weitere Untersuchungen. Eine abschließende Beantwortung der Frage wird erst nach praktischer Erfahrung mit dem Verfassungsvertrag möglich sein.

2.4 Zusammenfassung

Das Untersuchungskonzept läßt sich also wie folgt zusammenfassen: In einem ersten Schritt werden Veränderungen auf europäischer Ebene identifiziert, die sich durch den Verfassungsvertrag im Vergleich zum aktuellen Verfassungszustand der Union ergeben. Wichtig ist dabei, nicht nur das Primärrecht zu vergleichen, sondern auch sekundärrechtliche Bestimmungen und die europäische Praxis mit in den Vergleich aufzunehmen. Die identifizierten Veränderungen werden kategorisiert, ob sie reale Effekte haben oder nur Anpassungen an die Praxis sind. Die eigentliche Untersuchung differenziert analytisch nach drei Gruppen: der Aufgabenverteilung, den (finanziellen) Ressourcen und den Entscheidungs- sowie Koordinierungsstrukturen. Relevante Veränderungen werden zum Abschluß dieses Schrittes dadurch identifiziert, daß festgestellt wird, ob sie signifikant und hinreichend determiniert sind. Aufgaben werden überprüft, ob sie innerhalb der Bundesrepublik territorial sensibel sind; bei Entscheidungsstrukturen wird darauf geachtet, ob nationale Akteure betroffen sind. Dies ermöglicht die Auswahl von Veränderungen, die wahrscheinlich einen Einfluß auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik haben werden.

Im zweiten Schritt wird die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die Bundesrepublik untersucht. Dazu wird in verschiedenen Dimensionen der institutionellen Ordnung (Verfassung, interne Organisation der Organe, interinstitutionelle Verfahren und Aufgabenverteilung) überprüft, ob die Veränderungen auf europäischer Ebene durch den Verfassungsvertrag, wie sie zuvor identifiziert wurden, Auswirkungen auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik haben. Dies ist dann der Fall, wenn ein Zwang zur Anpassung besteht oder ein Anreiz, sich anzupassen, entsteht. Die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik ist dann einem Anpassungsdruck ausgesetzt. Die Bedeutung für die institutionelle Ordnung ergibt sich aus den zu erwartenden Veränderungen der bundesrepublikanischen institutionellen Ordnung. Zur Bewertung der Bedeutung werden Demokratie, Effizienz und Subsidiarität als Maßstäbe herangezogen.

Mit diesen beiden Untersuchungsschritten ist es möglich, die eingangs gestellte Frage nach der Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik zu beantworten.

3 Der Verfassungsvertrag: eine Zusammenfassung der Veränderungen

„Unter den drei Staatsformen ist die der *Demokratie*, im eigentlichen Verstande des Worts, notwendig ein *Despotism*“.

I. Kant: Zum Ewigen Frieden

Bevor die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die Bundesrepublik herausgearbeitet werden kann, muß zuerst festgestellt werden, was der Verfassungsvertrag eigentlich genau ist, d. h. insbesondere, was sich durch ihn ändert (vgl. dazu die vorangehenden methodischen Überlegungen).¹ So beginnt dieses Kapitel mit einer Beschreibung des Verfassungsvertrags auf einer allgemeinen Ebene. Die Veränderungen an der „Architektur“ im Vergleich zum bisherigen Vertragsgebäude stehen im Mittelpunkt dieses Abschnitts (3.1). In einem zweiten Schritt wird dann auf die einzelnen Veränderungen eingegangen: Dabei wird unterschieden zwischen den Veränderungen der Aufgabenverteilung (Abschnitt 3.2) und denen der Entscheidungs- und Koordinationsstrukturen (3.3). Die Ressourcen-Dimension erfährt keine nennenswerten Veränderungen und kann so in einer einleitenden Bemerkung behandelt werden. Abschließend gilt es, die gefundenen Veränderungen zusammenzufassen und die für die Bundesrepublik relevanten zu identifizieren.

Der Entwurf für einen Verfassungsvertrag des Europäischen Konvents (und die von der Regierungskonferenz überarbeitete Fassung), im folgenden Verfassungsvertrag (oder auch nur Vertrag) genannt, gliederte sich in vier Teile (vgl. Tabelle 3.1 auf der nächsten Seite). Auf den Inhalt der einzelnen Teile gehe ich im folgenden Abschnitt 3.1 genauer ein. Der Kern der Auseinandersetzung mit dem Verfassungsvertrag hat sich bisher auf den Teil I konzentriert, der von seiner Intention her dem Bürger einen einfachen Zugang zur Europäischen Union ermöglichen soll. Er beschreibt — für einen völkerrechtlichen Vertrag in außergewöhnlicher Kürze, einer Verfassung angemessen — die

¹ Die dieser Arbeit zugrunde liegende Fassung des *Vertrags über eine Verfassung für Europa* ist die in Dokument CIG 87/04 und Anhängen vorliegende. Sie basiert auf dem Ergebnis der Regierungskonferenz und hat eine andere Numerierung als alle vorhergehenden Entwürfe. Zur Entwicklung der verschiedenen Fassungen und zur Numerierung s. Anhang A.1 auf Seite 109.

grundlegenden Regeln und Institutionen der Union sowie ihre Aufgaben und Rechte. Seine Ausgestaltung stand im Zentrum der Debatten des Europäischen Konvents. In der Folge ist sie auch bereits Gegenstand verschiedener Veröffentlichungen geworden. Allerdings werden die allgemeinen Bestimmungen des ersten Teils durch die Details des dritten Teils präzisiert. Dieser Teil III des Verfassungsvertrags ist im wesentlichen eine Zusammenfassung des Unions- und Gemeinschaftsvertrages (EUV, EGV). Die Mitglieder des Konvents und der Regierungskonferenz haben jedoch Veränderungen vorgenommen.²

<i>Teil</i>	<i>Überschrift</i>		<i>Wichtigste Titel (.Kapitel)</i>
I	[Eigentliche Verfassung]	I	Definition und Ziele der Union
		III	Die Zuständigkeiten der Union
		IV	Die Organe und Einrichtungen der Union
		V	Ausübung der Zuständigkeiten der Union
II	Die Charta der Grundrechte der Union		<i>nicht Gegenstand der Untersuchung</i>
III	Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union	III	Interne Politikbereiche und Maßnahmen
		III.I	Binnenmarkt
		III.II	Wirtschafts- und Währungspolitik
		III.III	Die Politik in anderen Bereichen
		III.IV	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
		III.V	Bereiche, in denen die Union beschließen kann, eine Koordinierungs-, Ergänzungs- oder Unterstützungsmaßnahme durchzuführen
		V	Auswärtiges Handeln der Union
		V.II	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
		V.III	Gemeinsame Handelspolitik
		VI	Arbeitsweise der Union
		VI.I	Institutionelle Bestimmungen
		VI.II	Finanzvorschriften
		VI.III	Verstärkte Zusammenarbeit
IV	Allgemeine und Schlußbestimmungen		<i>keine Untergliederung</i>

Tabelle 3.1: Übersicht über die Teile des Verfassungsvertrags mit den wichtigsten besprochenen Untergliederungen

² Die Literatur zu den Veränderungen ist noch nicht besonders umfassend. Vgl. beispielsweise Görlitz (2003, 2004). Sie bezieht sich auch nicht unbedingt auf die Ergebnisse der Regierungskonferenz sondern meist auf den Entwurf des Konvents.

Um die Veränderungen, die sich im Vergleich Verfassungsvertrag zum aktuellen „Verfassungszustand“ der Europäischen Union ergeben, herauszuarbeiten, greife ich auf die analytische Einteilung in Aufgabenverteilung, Ressourcen sowie Entscheidungs- und Koordinierungsstrukturen zurück (Abschnitt 2.2.3 auf Seite 13).

Dabei kann die Frage der Ressourcen-Ausstattung der Europäischen Union schnell beantwortet werden: Insofern die Eigenmittel — also die finanzielle Ausstattung der Union — betroffen sind, ergeben sich durch den Verfassungsvertrag keine Änderungen.³ Auch die Machtressourcen der Europäischen Union verändern sich nicht: für die Durchsetzung von Gerichtsurteilen sind weiterhin die Mitgliedsstaaten zuständig.

3.1 Die neue Architektur des Verfassungsvertrages

Der erste Einblick in den Verfassungsvertrag führt zur Feststellung, daß der Vertrag in vier Teile gegliedert worden ist. In diesem Abschnitt wird darauf eingegangen, welche Veränderungen mit dieser neuen Architektur verbunden sind und wie diese zu bewerten sind.

Der Europäische Konvent hat als Grundlage seiner Arbeit die Verträge zur Gründung der Europäischen Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EUV, EGV) verwendet. Der EGKS-Vertrag und der Euratom-Vertrag, der nur kleine Anpassungen erfährt, haben bei der Konventsarbeit keine Rolle gespielt.⁴ Mit dem Vertrag von Maastricht war eine Aufteilung der Unionstätigkeiten in drei Säulen bzw. Pfeiler vorgenommen worden. Die erste Säule beinhaltet die vergemeinschafteten Politikbereiche; es handelt sich um die im EG-Vertrag geregelten Bereiche. Die beiden anderen Säulen blieben deutlich intergouvernementaler als der vergemeinschaftete Pfeiler. In ihnen waren die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz verortet. Die Kommission und der Gerichtshof spielten hier nicht die zentralen Rollen, die sie innerhalb der Gemeinschaft einnehmen.

Der Konvent hat sich — teilweise — von dieser Trennung verabschiedet. Die beiden intergouvernementalen Säulen werden mit der ersten, der vergemeinschafteten Säule in ein einheitliches Gebäude eingebunden. Damit könnte die Kritik an der alten Aufteilung hinfällig werden. Diese führe nämlich dazu, daß für inhaltlich zusammenhängende Maßnahmen auf zwei unterschiedliche Rechtsgrundlagen zurückgegriffen werden müsse (unterschiedliches Abstimmungsverfahren, Beteiligung des EP etc.). Daran ändert

³ Die Bestimmungen zu den Eigenmitteln in Art. I-54 entsprechen Art. 269 EGV.

⁴ Der EGKS-Vertrag ist 2002, 50 Jahre nach in Kraft treten, ausgelaufen. — Zur Benennung der verschiedenen Organisationen (Europäische Gemeinschaft(en), Europäische Union), insbesondere vor dem Vertrag von Maastricht, siehe von Bogdandy und Nettessheim (1995).

aber auch die Zusammenlegung im Verfassungsvertrag nichts, da immer noch unterschiedliche Vorschriften für die einzelnen Bereiche gelten. Auch die Regelungen für das Initiativrecht der Kommission und für die Zuständigkeit des EuGH werden nicht konsequent auf die ehemals intergouvernementalen Bereiche angewendet. Insofern bleibt, was die Kompetenzen von Kommission und Gerichtshof betrifft, die alte Zweiteilung teilweise bestehen, kann allerdings nicht mehr auf den ersten Blick wahrgenommen werden. Die Aufteilung des Verfassungsvertrages in verschiedene Teile verfolgt nämlich einen anderen Zweck.

Die neue Architektur des Verfassungsvertrags (vgl. auch Tabelle 3.1 auf Seite 23) soll dazu dienen, einen allgemein verständlichen ersten Teil von den komplexen Einzelbestimmungen des dritten Teils abzukoppeln. **Teil I** enthält demnach allgemeine Feststellungen über Charakter und Werte der Union, eine sehr grobe Übersicht über die Zuständigkeiten der Union, eine rudimentäre Beschreibung der Organe der Union und einige weitere Verfahrensbestimmungen allgemeiner Natur. Diese Bestimmungen sind von ihrem Umfang und ihrer Tiefe her wie die Bestimmungen einer Verfassung, d. h. so allgemein, daß sie an relativ vielen Stellen der Auslegung bedürfen. Da es sich aber um einen internationalen Vertrag zwischen souveränen Nationalstaaten handelt, kann diese Auslegung nicht einer unabhängigen Instanz (EuGH, Kommission) überlassen werden. Der Konvent hat also einen weiteren Teil an den Verfassungsvertrag angehängt, der die Details regelt. Dieser **Teil III** setzt sich im Wesentlichen zusammen aus den Einzelbestimmungen des EU- und EG-Vertrages (vgl. Tabellen im Anhang A.2 auf Seite 109ff.), die allerdings neu strukturiert wurden. Dabei lassen sich drei große Blöcke unterscheiden: (1) die nach innen gerichteten Politikbereiche (Titel III), (2) das auswärtige Handeln der Union (Titel V) sowie (3) die Vorschriften über die Organe und Verfahren („Arbeitsweise“, Titel VI). Daneben finden sich einige kleinere Bereiche, die allgemeine oder sehr spezifische Bestimmungen enthalten. In den drei großen Bereichen finden sich jeweils Teile aus dem EU-Vertrag und aus dem EG-Vertrag. Titel V enthält beispielsweise Bestimmungen zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (EUV) und zum Außenhandel (EGV). Im Titel VI finden sich neben den detaillierten Bestimmungen über die Organe (im Teil I dazu jeweils nur einige allgemeine Punkte) die Verfahrensvorschriften. Dort wird das Gesetzgebungs- und Haushaltsverfahren beschrieben. Außerdem werden Vorschriften für die verstärkte Zusammenarbeit festgelegt. Soweit erscheint die Gliederung des Verfassungsvertrages sinnvoll. Problematisch wird es, wenn der Titel III, die internen Politikbereiche und Maßnahmen, analysiert werden. Die Gliederung in diesem Bereich ist einerseits inhaltlich (so wird nach Binnenmarkt, Wirtschafts- und Währungspolitik sowie Innen- und Justizpolitik unterschieden), andererseits aber auch am Kompetenzumfang orientiert (Kapitel III fasst ‚andere Politikbereiche‘ zusammen, Kapitel V enthält Unterstützungs- und Koordinierungs-

maßnahmen). Allerdings bestimmen einzelne Artikel in den inhaltlich gruppierten Bereichen Unterstützungsmaßnahmen. Damit wird ersichtlich, daß die Ordnungsleistung im Teil III nur eingeschränkt ist: Es handelt sich nur um ein strukturiertes (pfadabhängiges) Zusammenkopieren der alten Verträge, nicht um eine sinnvolle Neugliederung.⁵ Des weiteren kommt es an einigen Stellen zu Redundanzen zwischen Teil I und Teil III. So spezifiziert Artikel III-259⁶ die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips für einzelne Abschnitte des Kapitels IV (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts). Dies geht aber bereits aus Artikel I-11 Absatz 3 hervor. Hat diese explizite Erwähnung des Subsidiaritätsprinzips einen bestimmten Zweck oder handelt es sich um ein Versehen?⁷ An anderer Stelle finden sich Politiken im Teil III, die in Teil I so nicht aufgelistet werden, wie dies beispielsweise bei der erweiterten Methode der Koordinierung der Fall ist, die in jedem Artikel, in dem sie gilt, auch beschrieben wird. Einfacher wäre es gewesen, einen Artikel, der die Methode beschreibt, einzuführen und darauf Bezug zu nehmen. Die Verbindung zwischen Teil I und Teil III ist deshalb problematisch: Während der Bürger den ersten Teil der „Verfassung“ liest, so erklären doch nur die detaillierten und schwer verständlichen Vertragsbestimmungen aus dem dritten Teil (zusammen mit den Protokollen), was die Union wie machen darf. Wegen der Widersprüche zwischen den beiden Teilen ist davon auszugehen, daß im Zweifelsfall die detaillierte Bestimmung aus Teil III angewendet wird. Insofern kann eigentlich von einer Vereinfachung der Verträge nicht gesprochen werden. Vielmehr wird die Europäische Union bei Ratifizierung des Verfassungsvertrages erneut ein komplexeres Gebilde.

Auf die **Teile II und IV** bin ich nicht weiter eingegangen, da sie wenig Anlaß zur Kritik bieten. Teil II entspricht — bis auf leichte Anpassungen — der bereits bekannten Charta der Grundrechte, die Verfassungsrang erhält (dazu allgemein Alber 2003). Teil IV enthält, nach dem der Artikel IV-I (Symbole der Union) in Teil I verschoben wurde, nur noch Bestimmungen über das In-Kraft-Treten des Vertrages und zur Veränderung des Vertrages. Die Artikel entsprechen weitgehend den aus den beiden Vorgängerverträgen bekannten Formulierungen (so daß es sich weiterhin um internationale Verträge handelt). Eine weitere Beschäftigung damit ist nicht erforderlich.

Mißt man den Verfassungsvertrag am Auftrag des Konvents, so kann man feststellen, daß der Auftrag — mehr oder weniger — erfüllt worden ist:

⁵ Für eine Definition von pfadabhängigen Fortentwicklungen politischer Strukturen siehe Lehbruch (2000: 12).

⁶ Artikel aus dem Verfassungsvertrag (CIG 87/04) werden ohne präzisierende Abkürzung zitiert, da sie sich immer eindeutig aus einer römischen und einer arabischen Zahl zusammensetzen.

⁷ Warum die Rechtsberater Artikel dieser Art nicht entfernt haben — mit einer entsprechenden Begründung —, ist mir rätselhaft. Immerhin haben sie vorgeschlagen, die Übergangsbestimmungen, die der Konvent über den ganzen Verfassungsvertrag thematisch verteilt hatte, in einem Protokoll zusammenzufassen, so daß wenigstens dort eine gewisse Vereinfachung stattfindet — auch wenn der Bürger dann, um die gültige Regel zu finden, in einem Anhang zum Vertrag nachschlagen muß.

„Der Verfassungsentwurf des Konvents *dürfte dem Mandat von Nizza und Laeken ungefähr gerecht geworden sein*. Die neue EU erhält unter Auflösung der Drei-Pfeiler-Struktur von Maastricht eine *einheitliche Rechtspersönlichkeit* und ein teilweise neuartiges Profil eines staatsnahen, weiter ausbaufähigen Staatenverbundes. [...] Teil I der Verfassung ist im Vergleich zum EG-Vertrag in vielen Einzelheiten einfacher und verständlicher gestaltet.

Daneben stehen freilich mancherlei *Unvollkommenheiten und Ungereimtheiten des Entwurfs*, insbesondere in dem zuletzt mit heißer Nadel genähtem Teil III. [...] Insgesamt besteht aber Hoffnung, dass der Entwurf die Union für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts besser gerüstet hat.“ (Oppermann 2003b: 1245, Hervorhebungen im Original)

Dem Optimismus von Oppermann (2003b) möchte ich mich jedoch nicht vollständig anschließen.⁸ Sicherlich kann man hoffen, daß der Verfassungsvertrag ein besseres Rüstzeug ist als die Vorgängerverträge. Die Idee, den Vertrag in zwei Teile zu zerlegen, ist zwar grundsätzlich zu begrüßen, hat sie doch zu einem einfachen ersten Teil geführt. Die Einfachheit des Teil I des Vertrages verblaßt meiner Einschätzung nach jedoch angesichts der Notwendigkeit, für sichere Aussagen immer noch in den Details des Teil III suchen zu müssen (es gibt auch keine klare Verbindung zwischen den Artikeln in Teil I und Teil III, die ein einfaches Nachschlagen ermöglichen würde) und möglicherweise sogar Protokolle zu Rate ziehen zu müssen. Mit der Transparenz — auf der Ebene des Vertragstextes — ist es nicht weit her. Auch die Kritik, die sich aus der Pfeilerstruktur ergab, ist durch die Abschaffung der Pfeiler nicht gegenstandslos geworden. Der Konvent hätte seinen Arbeitsauftrag auch anders, sinnvoller, erfüllen können. So gilt, daß der Konvent keine echte Ordnungsleistung — mit der Betonung auf Leistung — vollbrachte. Eine Neuordnung der Verträge fand in Verbindung mit einer zu begrüßenden institutionellen Bereinigung statt.

Doch im Rahmen dieser Arbeit genügt es nicht, diese eher allgemeine Kritik festzuhalten. Es ist auch notwendig, die Veränderungen im Detail zu untersuchen, was in den folgenden Abschnitten geschehen soll.

3.2 Veränderungen der Aufgabenverteilung

Dazu werden zuerst Veränderungen an der Aufgabenverteilung untersucht. Diese liegen nach den entwickelten Kriterien vor, wenn effektiv ein Wechsel von einem Typ der Europäisierung zu einem anderen erfolgt (s. Abschnitt 2.2.4). Dies läßt sich feststellen, in dem geprüft wird, ob eine Aufgabe bereits auf europäischer Ebene wahrgenommen wurde, und welche Abstimmungsregel dafür verwendet wurde. Die folgende Darstellung

⁸ Eine positive Gesamtbewertung findet sich auch bei Schwarze (2003: 571), der der Ansicht ist, daß der Verfassungsvertrag „gemessen an dem bisherigen Verfassungszustand einen deutlich anzuerkennenden Fortschritt bedeutet“.

gliedert sich in drei Teile: In einem ersten sind die Aufgaben zusammengefaßt, die im Wesentlichen Ex-Post-Legitimationen darstellen, die also nur scheinbar, jedoch nicht effektiv, eine neue Aufgabe darstellen (3.2.1). Anschließend werden die Veränderungen untersucht, die zwar das erste Kriterium (Wechsel des Typs der Europäisierung) erfüllen, aber nicht signifikant genug für eine weitergehende Untersuchung sind (3.2.2). Der dritte Teil beinhaltet schließlich Veränderungen der Aufgabenverteilung, die hinreichend determiniert und signifikant sind (3.2.3).

3.2.1 Ex-Post-Legitimationen

Zahlreiche der anscheinend neuen Aufgaben im Verfassungsvertrag stellen in der Realität nur die explizite Aufnahme von bereits gesetztem Sekundärrecht in das europäische Primärrecht dar. Dies wird in der Diskussion des Verfassungsvertrages oft übersehen:⁹

„Der Konvent will nur in den Verfassungsvertrag übernehmen, was praktisch seit Beginn der EWG-Verträge geltendes Vertragsrecht ist und in den späteren Vertragsänderungen und -ergänzungen übernommen oder fortentwickelt worden ist.“¹⁰

Exemplarisch werden hier im Folgenden einige dieser Artikel ausführlicher dargestellt — sie unterscheiden sich hinsichtlich des Umfangs der bereits durchgeführten Maßnahmen und hinsichtlich der Rechtsgrundlage.

Schutz des geistigen Eigentums

Innerhalb des Binnenmarktkapitels sieht Artikel III-176 den Erlaß von Europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen vor, die Regelungen zum Schutz des geistigen Eigentums treffen. Der Entwurf bestimmt außerdem die Einstimmigkeit für die — umstrittenen — Sprachregelungen. Eine direkte Grundlage im EGV gibt es für diese Maßnahmen nicht. Die Europäische Gemeinschaft ist jedoch seit 1986 in diesem Bereich — wenn auch nur auf Teilgebieten — tätig.¹¹ Erst zwei Tage vor der Osterweiterung gelang es

⁹ Wie dies beispielsweise in einem Bericht des damaligen bayerischen Staatsminister der Fall ist (Bocklet 2003).

¹⁰ Leserbrief von Otto Schlecht (2003), der Ministerpräsident Stoiber und dem Verfasser einer Glosse („In schlechter Verfassung“, FAZ vom 11. Juni [2003]) vorwirft, „offensichtlich die Europäischen Verträge nicht gelesen“ zu haben. Schlecht (2003) bezieht sich auf die Koordination der Wirtschaftspolitik. Der im Dezember 2003 Verstorbene war nahezu zwanzig Jahre Staatssekretär im Wirtschaftsministerium und galt als „ungekrönter König des Binnenmarktes“ (Munzinger-Archiv).

¹¹ Erster Rechtsakt: Richtlinie 87/54/EWG des Rates vom 16. 12. 1986 über den Rechtsschutz der Topographien von Halbleitererzeugnissen, ABl. L 24 vom 27. 01. 1987, S. 36ff. In der Folge beispielsweise 92/100/EWG (Vermietrecht, 19. 11. 1992) und 2001/29/EG (Urheberrecht in der Informationsgesellschaft, 22. 5. 2001). Vgl. auch die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: „Die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten im Binnenmarkt“ (COMM/2004/0261).

jedoch, einen Kompromiß über den allgemeinen Schutz der Rechte des geistigen Eigentums durchzusetzen.¹² Die Richtlinie wurde erlassen aufgrund von Artikel 95 EGV, der die qualifizierte Mehrheitsentscheidung für Vorschriften zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorsieht, soweit sie dem Erreichen des Binnenmarktes dienen (nach Art. 14 EGV). Grundsätzlich wäre als Rechtsakt auch eine Verordnung möglich gewesen, allerdings soll die Richtlinie nach dem Willen der Mitgliedsstaaten die bevorzugte Form sein — was dazu führt, daß es zu Umsetzungsverzögerungen kommt.¹³ Umstritten ist insbesondere das Sprachenregime, also die Frage, in welchen Sprachen die europäischen Rechtstitel abgefasst werden müssen und dürfen, spielen hier doch nationale Interessen eine große Rolle. Die verabschiedete Richtlinie vom April 2004 enthält demnach dazu auch keine Regelungen. So überrascht es nicht weiter, daß für die Sprachenregelung im Verfassungsvertrag die Einstimmigkeit vorgesehen ist, während die allgemeinen Regeln zum Schutz des geistigen Eigentums nach dem regulären Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden sollen.

Durch den Artikel III-176 findet also keine Zuständigkeitsübertragung auf die Union statt. Stattdessen handelt es sich um eine Klarstellung der Zuständigkeiten der Union, die insofern sogar eine gewisse Einschränkung mit sich bringt, da der sensible Bereich der Sprachenregelung in die Einstimmigkeit überführt wurde (bisher gelang eine Einigung nicht einmal unter Anwendung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung). Allerdings werden die bisher im Politikfeld existierenden Umsetzungsprobleme in den Hintergrund treten, da unmittelbar wirksame Rechtsakte erlassen werden können. Auch könnten die Maßnahmen über eine reine Harmonisierung hinausgehen.

Die Abstimmungsregel (qualifizierte Mehrheit) ändert sich nicht, außer für die Sprachenregelungen, wo eine „Rückübertragung“ in die Einstimmigkeit stattfindet. Dies ist jedoch für eine weitergehende Untersuchung nicht signifikant genug.

Raumfahrtpolitik

Nach Artikel III-254 kann die Union eine europäische Raumfahrtpolitik ausarbeiten.¹⁴ Dazu gehört die Förderung gemeinsamer Initiativen, die Unterstützung von Forschung und technologischer Entwicklung und die Koordination von Anstrengungen zur Erforschung und Nutzung des Weltraumes. Die Union kann Maßnahmen durch Europäische Gesetze oder Rahmengesetze erlassen. Dies alles ist neu und findet sich so nicht im europäischen Primärrecht. Doch betrachtet man die Zielbestimmungen des Artikels

¹² Richtlinie 2004/48/EG vom 29. 4. 2004 zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums, ABL. L 195 vom 2. 6. 2004, S. 16 (korrigierte Fassung). Vgl. auch Hirsch (2004).

¹³ Zum Art. 95 EGV und der Frage der Rechtsform, siehe Beutler et al. (2001: Rn. 706, S. 391f.). — Zu den Umsetzungsverzögerungen im Politikfeld, siehe beispielsweise Bündler (2004).

¹⁴ Die Raumfahrtpolitik war ein Steckenpferd des Konventspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing, der sich bis zuletzt gegen den Widerstand des Konvents, die Regelung zu streichen, durchsetzte.

III-254, so wird klar, daß die einzelnen Aspekte des Artikels nicht neu sind, nur die Zusammenführung und die Möglichkeit, daraus ein europäisches Raumfahrtprogramm zu formen, ist neu.¹⁵ Zu den Zielen gehört die Förderung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts — die Union fördert in ihrem sechsten Forschungsrahmenprogramm neben der Luft- auch die Raumfahrt — und der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie — auch hier gilt das Forschungsrahmenprogramm.

Auf Anregung des ESA-Rates (Mai 1999) und des Rates der Forschungsminister (2112. Ratstreffen, 2. 12. 1999) hat die Kommission gemeinsam mit der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) ein Strategiepapier zur Kooperation erarbeitet (COMM/2000/597), dessen Vorschläge dem neuen Artikel vergleichbar sind. Es ist deshalb auch wohlüberlegt, daß die Regierungskonferenz den Artikel des Vertragsentwurfs um einen dritten Absatz ergänzt hat, der zur Kooperation mit der ESA einlädt. Die entsprechende Kooperation und Forschungsarbeit wird jedoch bereits durchgeführt — dazu wurde u. a. eine *joint task force* eingerichtet und Mittel im Forschungsrahmenprogramm bereitgestellt.¹⁶

Der Artikel III-254 überträgt also keine neuen Zuständigkeiten auf die Union, sondern faßt bereits bestehende Möglichkeiten auf eine neue Art zusammen. Allerdings enthält der Artikel mehrere verstärkende Effekte: Dazu zählt einerseits natürlich die Erhebung der Raumfahrt in den Status einer primärrechtlichen Politik,¹⁷ andererseits aber auch die etwas unglückliche und schwer verständliche Zielbestimmung aus Absatz 1: „Zur Förderung [...] der Durchführung ihrer Politik arbeitet die Union eine europäische Raumfahrtpolitik aus.“ Demnach ist explizit gefordert, die Politik auch umzusetzen. Die einzig sinnvolle Interpretation dieser Zielbestimmung für die Raumfahrtpolitik kann eine symbolische sein, nämlich eine ideelle Verpflichtung zur Umsetzung (eine rechtliche Bindungswirkung kann von dieser Formulierung nicht ausgehen). Vom Typ der Politik her handelt es sich hierbei eigentlich im Wesentlichen um ergänzende und unterstützende Tätigkeiten (mehr Geld für die Forschung, Koordination). Soweit eine Harmonisierung im Bereich der Industriepolitik angestrebt wird, wäre diese auch über Binnenmarkt-Bestimmungen möglich gewesen. Auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips sind hier keine Einwände vorzubringen, sind doch die erforderlichen Summen nationalstaatlich kaum aufzubringen.

Zusammenfassend läßt sich keine Veränderung der Abstimmungsregel feststellen. Allerdings werden die bisher bereits durchgeführten Aktionen auf eine saubere rechtliche Grundlage gestellt.

¹⁵ Es fällt im Übrigen auf, daß der Artikel nicht von einer *gemeinsamen* Politik spricht.

¹⁶ Vgl. die Selbstdarstellung der Kommission: http://europa.eu.int/comm/space/themes/intro_space_en.html.

¹⁷ Damit wäre wohl möglich, das in einigen Jahrzehnten auf Raketen „EU“ und nicht mehr ESA stehen wird.

Katastrophenschutz

Art. III-284 sieht die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedsstaaten zur Prävention von und zum Schutz vor Katastrophen vor. Zur Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeit der Mitgliedsstaaten, zur Förderung der Zusammenarbeit und zur Verbesserung der Kohärenz von Schutzmaßnahmen (auf internationaler Ebene) können Europäische Gesetze oder Rahmengesetze Maßnahmen festlegen, sofern diese keine Harmonisierung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften zur Folge haben.

Das nach Art. 308 EGV verabschiedete Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz¹⁸ sieht bereits entsprechende Maßnahmen vor, und beruft sich darauf, daß die Gemeinschaft seit 1985 Aktionen in diesem Bereich durchführt (Erwägungsgrund 1 der Entscheidung). Dementsprechend findet sich auch in Art. 3 I lit. u) EGV der Katastrophenschutz als eine der Tätigkeiten der Gemeinschaft.

Auch beim Katastrophenschutz kann man nicht von einer echten Neuerung sprechen. Eine Kompetenzübertragung an die Union findet zwar statt, allerdings nur soweit, daß die aufgrund der bisherigen Verwendung von Art. 308 EGV erforderliche Einstimmigkeit für Beschlüsse entfällt. Dafür kommen aber das Verbot der Harmonisierung und die Beschränkung auf unterstützende Maßnahmen als einschränkende Bedingungen ins Primärrecht. Ein erhöhter Anpassungsdruck wird kaum entstehen — die Benennung des Katastrophenschutzes in Art. 3 I EGV belegt, daß die Mitgliedsstaaten bereit waren, gemeinsam vorzugehen.

Im Übrigen sind einschränkende Maßnahmen im Bereich des Katastrophenschutzes bereits erlassen worden (Seveso- bzw. Seveso-II-Richtlinie), und wurden über Art. 175 I EGV (Umwelt) legitimiert.¹⁹ Insofern handelt es sich bei Art. III-284 um eine explizite Aufforderung an den Gemeinschaftsgesetzgeber, im Bereich des Katastrophenschutzes zu koordinieren — was jedoch bereits getan wurde. Von einer effektiven Überführung des Politikbereichs in die Mehrheitsentscheidung im Rat kann aufgrund der Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes nicht gesprochen werden.

Ergänzung eines Artikels um eine weitere Zielbestimmung

Art. III-282 erweitert Art. 149 EGV um das Ziel, die europäische Dimension des Sportes zu fördern. Dabei enthält der Artikel auch gleich eine Definition der europäischen Dimension (Fairness, Offenheit, europaweite Zusammenarbeit, Schutz seelischer und körperlicher Unversehrtheit). Unter Berufung auf den Art. 149 EGV haben Rat und

¹⁸ 1999/847/EG: Entscheidung des Rates vom 9. 12. 1999 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Katastrophenschutz, ABl. L 327 vom 21. 12. 1999, S. 53.

¹⁹ Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. 12. 2003 zur Änderung der Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen, ABl. L 345 vom 31. 12. 2003, S. 97.

Europäisches Parlament 2003 das Jahr 2004 zum „Europäischen Jahr der Erziehung durch Sport“ erklärt.²⁰ Die Zielbestimmungen (Art. 2 von 291/2003/EG, s. Fn.) enthalten dabei den Ausbau der europäischen Dimension des Sports und den Aufbau sozialer Kompetenzen wie Teamarbeit, Solidarität, Toleranz und Fairness. Die Maßnahmen wurden aufgrund von Art. 149 EGV beschlossen und entsprechen damit auch den nach Art. III-282 möglichen Maßnahmen, da dieser Teil des Artikels ohne wesentliche Änderungen von Art. 149 EGV übernommen wurde.²¹

Eine weitere Kompetenzübertragung findet also nicht statt, da die Zuständigkeit — soweit man bei dieser Art der unterstützenden Maßnahmen von Zuständigkeit sprechen kann — bereits von der Gemeinschaft wahrgenommen wurde. Es handelt sich um eine reine Anpassung des Primärrechts an das Sekundärrecht. Allerdings gilt natürlich auch hier wieder, das die Aufforderung an die Union, zur Förderung der europäischen Aspekte des Sports aktiv zu werden, Auswirkungen im Sinne einer erhöhten Aktivität in diesem Bereich haben kann.

Gleiches gilt für die „Förderung [. . . der] verstärkte[n] Beteiligung der Jugendlichen am demokratischen Leben“ (Art. III-282 I lit. e), auch wenn die deutsche Übersetzung hier etwas unpräzise ist. Beide Bestimmungen sind so eng an die bisherige Interpretation des Art. 149 EGV angegliedert, daß nicht von einer expliziten Zuständigkeitsübertragung gesprochen werden kann. Auch ein Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung findet nicht statt.

Zusammenfassend (vgl. Tabelle 3.2 auf Seite 34) läßt sich für die hier dargestellten Politikbereiche feststellen, daß Zuständigkeitsübertragungen nur in geringem Umfang stattfinden und daß — und dies ist im Rahmen der Arbeit wichtig — kein direkter Anpassungsdruck für die Bundesrepublik von diesen Veränderungen ausgehen wird.²² Insoweit die neuen Möglichkeiten spezifische administrative Strukturen erforderlich machen, wurden diese für die bereits durchgeführten Maßnahmen geschaffen (beispielsweise für die Raumfahrtforschung). Auch der indirekte Anpassungsdruck über weiche Steuerungsformen (*peer review*) ist nicht in nennenswertem Umfang vorhanden. In der Tabelle sind auch Aufgaben (Tourismus, Verwaltungszusammenarbeit und Energie-

²⁰ Beschluss Nr. 291/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6.2.2003 zur Einrichtung des Europäischen Jahres der Erziehung durch Sport 2004, ABl. L 43 vom 18.02.2003, S. 1.

²¹ Abgesehen davon, daß nach den neuen Bestimmungen Verwaltungsvorschriften harmonisiert werden dürfen (Art. III-282 III lit. a).

²² Die hier beschriebenen Veränderungen auf europäischer Ebene haben zwar aufgrund der bereits ausgeübten Handlungskompetenz der Union nur einen geringen Anpassungsdruck für die nationale Ebene, soweit dieser durch die Primärrechtsänderung entsteht (und nicht durch die Inhalte der einzelnen Maßnahmen, die aber unabhängig vom Primärrecht sind, wie gezeigt wurde). Die Veränderungen des Verfassungsvertrages in diesen Bereichen stärken aber (wie andere Veränderungen auch) die Rolle des Europäischen Parlaments, wird es doch — unterschiedlich umfangreich — am Erlass der Rechtsakte beteiligt.

politik) aufgeführt, die weitgehend, aber nicht ausschließlich Legitimationen *ex post* bereits wahrgenommener Zuständigkeiten darstellen, da sie mit einer Veränderung der Abstimmungsregel verbunden sind.

3.2.2 Nicht signifikante Veränderungen

Ein Teil der Veränderungen der Aufgabenverteilung stellt zwar effektiv einen Wechsel der Abstimmungsregel dar — also gewöhnlich einen Übergang zur Mehrheitsentscheidung im Rat — oder die erstmalige Möglichkeit zur Wahrnehmung von Kompetenzen auf europäischer Ebene. Der Kompetenzumfang — die Substanz — ist jedoch so gering, daß er als nicht signifikant eingeschätzt werden kann und damit nicht weiter untersucht werden kann.

Dazu gehört auch die Nennung des Subsidiaritätsprinzips an prominenter Stelle (Art. I-11) des Verfassungsvertrages, die keine substantielle Veränderung der Aufgabenverteilung zur Folge hat.²³

Daseinsvorsorge

Der Artikel zur Daseinsvorsorge (III-122) ist besonders zu untersuchen, da im Konvent vehementer Widerstand vom Vertreter der deutschen Länder, Ministerpräsident Erwin Teufel geleistet wurde.²⁴ Der Konventsentwurf ist allerdings von der Regierungskonferenz entschärft worden, indem die Reichweite des Europäischen Gesetzes, das die Grundsätze und Bedingungen für die „Dienste im öffentlichen Interesse“ festlegen soll, einschränkend präzisiert wurde. Im Vergleich zum EGV ist demnach neu: die Möglichkeit für die Union, jenes Grundsätze-Gesetz zu erlassen. Allerdings wird die Zuständigkeitsverteilung eigentlich durch den Artikel nicht verändert, da sowohl die Union als auch die Mitgliedsstaaten „im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten“ handeln. Ein Anpassungsdruck könnte jedoch dadurch ausgelöst werden, daß man sich auf gemeinsame Grundsätze und Bedingungen einigen muß. Dies ist jedoch im Rahmen der hier durchzuführenden Analyse eine zu wenig substantielle Veränderung, die in Kapitel 4 nicht genauer untersucht werden kann.

²³Die Auswirkungen des Protokolls zur Subsidiarität (PSV II) werden in Abschnitt 3.3.2 untersucht.

²⁴Vgl. Schwarze (2003: 565f.). Ministerpräsident Teufel möchte verhindern, daß für die Daseinsvorsorge (EU-Deutsch: Dienste im öffentlichen Interesse) das Wettbewerbsrecht angewendet wird und wandte sich gegen den französischen Vorschlag, dies durch einen eigenen Artikel im Verfassungsvertrag — Art. III-122 — zu erreichen, da er eine schleichende Ausnutzung der Bestimmung durch die Kommission befürchtet (Teufel 2003: 20). Diese Befürchtung ist jedoch für die hier durchzuführende Analyse nicht hinreichend determiniert. — Zur Daseinsvorsorge allgemein vgl. auch Schwarze (2001); Storr (2002), zu einer ähnlichen Einschätzung des Artikels wie MP Teufel auch Bocklet (2003: C 1 (1), S. 17).

<i>Politikfeld</i>	<i>Rechtsgrundlage (bisheriger Maßnahmen)</i>	<i>neue Bestimmung</i>	<i>Veränderungen</i>
Schutz des geistigen Eigentums	95 EGV (Richtlinien)	III-176	Europäische Gesetze, Vetorecht im Rat bei Sprachenregelung
Raumfahrt	166 EGV (Strategiepapier, Kooperation, Forschung)	III-254	„europäische Raumfahrtpolitik“ (Kombination verschiedener bereits möglicher Maßnahmen)
Energie	3 I lit. u EGV, 175 I EGV, 308 EGV (Rahmenprogramme)	III-256	QME
Tourismus	94, 95, 157, 308 EGV (u. a. Konsultationsverfahren)	III-281	ergänzende Maßnahmen
Katastrophenschutz	3 I lit. u EGV, 175 I EGV, 308 EGV (u. a. Aktionsprogramm)	III-284	Förderung der Zusammenarbeit ohne Harmonisierung
Verwaltungszusammenarbeit	Abkommen mit MOEL vor Beitritt, verschiedene Einzelbestimmungen	III-285	Unterstützungsmaßnahmen, deren Teilnahme freisteht
Sport	149 EGV	III-282	Ergänzung um ein weiteres Ziel, Maßnahmen wurden bereits aufgrund der alten Rechtsgrundlage vorgenommen

Tabelle 3.2: Verschiedene Beispiele der *ex-post*-Legitimation durch den Verfassungsvertrag

Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)

Einer der in der Öffentlichkeit am intensivsten diskutierten Bereiche war die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Durch die Schaffung des Postens eines europäischen Außenministers ist hier eine medienwirksame Veränderung angeregt worden.²⁵ Gingen damit jedoch auch Veränderungen in der Aufgabenverteilung zwischen Union und Mitgliedsstaaten einher? Im Hinblick auf die „rechtliche[n] Instrumente und [die] operative[n] Ressourcen“ stellt Wessels (2003: 412f.) nur „begrenzte Änderungen“ fest. Statt Europäischer Gesetze oder Rahmengesetze werden für die GASP Europäische Beschlüsse (in der Regel einstimmig) erlassen (Art. I-40 insbesondere Abs. 6).²⁶ Die Kommission nimmt kein Initiativrecht wahr. Gehandelt werden kann in Form von Operationen und Missionen — die Operationen bleiben jedoch national verankert. Ein eigenständiger Ressourcentransfer auf die europäische Ebene ist nicht vorgesehen (Wessels 2003: 413). Eine Finanzierung der Maßnahmen aus dem EU-Haushalt ist nur aufgrund eines gesonderten Beschlusses möglich.

Aus der Aufgabenperspektive heraus muß die GASP nicht weiter betrachtet werden, da hier keine Auswirkungen auf die Mitgliedsstaaten zu erwarten sind, denn: „Ein begrenzter, aber tatsächlicher Transfer von Souveränitäten und Ressourcen [...] wurde auch bei diesem konstitutionellen Akt erneut nicht erreicht“ (Wessels 2003: 427). Dies bedeutet jedoch nicht, daß nicht durch institutionelle Veränderungen wie den Außenminister Anpassungsdruck entstehen könnte. Dieser ist jedoch für eine weitergehende Untersuchung in Kapitel 4 nicht ausreichend umfangreich.

Tourismus

An einigen Stellen hat die Regierungskonferenz Korrekturen am Vertragsentwurf vorgenommen; gelegentlich handelte es sich dabei um echte Ergänzungen, so wie im Bereich des Tourismus. Art. III-281 wurde von der Regierungskonferenz eingefügt und sieht vor, daß die Union ergänzende Maßnahmen im Tourismus-Sektor durchführen kann, insbesondere zur „Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen“. Dabei dürfen die Maßnahmen der Union nur die der Mitgliedsstaaten ergänzen (Abs. 2). Die Ziele sind sehr allgemein gehalten: Einerseits soll die Schaffung eines günstigen Umfelds für die Unternehmen verfolgt werden, andererseits sollen *best-practice*-Beispiele ausgetauscht werden.

Bisherige Maßnahmen auf europäischer Ebene sind rar, nicht jedoch programma-

²⁵ Für eine Übersicht über die Veränderungen — auf dem Stand des Konventsentwurfs — siehe Wessels (2003).

²⁶ Ein einstimmig beschlossener Übergang zur qualifizierten Mehrheit kann für bestimmte Bereiche beschlossen werden (Art. I-40 VII).

tische Äußerungen und Aktionen.²⁷ Bereits 1986 wurde ein Konsultations- und Zusammenarbeitsverfahren etabliert.²⁸ Außerdem sollten der Kommission von den Mitgliedsstaaten jährliche Berichte über die Maßnahmen im Bereich Tourismus übermittelt werden. Demnach sind *unterstützende* Maßnahmen der Gemeinschaft im Tourismusbereich nicht eine neue Erfindung. Ihre Rechtsgrundlage fanden sie bisher im Binnenmarkt (Art. 31 lit. u) EGV, „Fremdenverkehr“), der wesentlich weitreichendere Maßnahmen als nur solche zur Unterstützung bestimmter mitgliedstaatlicher Politiken ermöglicht.

Von einer echten Neuerung kann also auch im Bereich des Tourismus nicht gesprochen werden — außer, daß jetzt von Tourismus gesprochen wird und nicht mehr von Fremdenverkehr. Der Einsatz „weicher“ Steuerungsformen (best practice) kann jedoch einen erhöhten Anpassungsdruck für die Mitgliedsstaaten zur Folge haben, Maßnahmen zu schaffen, an die dann gemeinschaftlich unterstützende Maßnahmen der Kommission anschließen können.

Verwaltungszusammenarbeit

Der Verfassungsvertrag sieht in Art. III-285 Möglichkeiten vor, die Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen der Mitgliedsstaaten zu verbessern. Dazu kann die Union Unterstützungsmaßnahmen wie Informations- und Beamtenaustauschprogramme und Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen anbieten, die die Verwaltungskapazität zur Durchführung des Unionsrechtes verbessern sollen. Die Zusammenarbeit der Verwaltungen ist eine Grundvoraussetzung für das Funktionieren der Union bzw. der Gemeinschaft.²⁹ So lassen sich dann auch zwei verschiedene Arten von Maßnahmen unterscheiden, die im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit bereits durchgeführt wurden: Dies sind auf der einen Seite primärrechtliche Bestimmungen für bestimmte Politikfelder, in deren Folge die Gemeinschaft gehandelt hat,³⁰ auf der anderen Seite wurde

²⁷ Vgl. zur Entwicklung <http://europa.eu.int/comm/enterprise/services/tourism/tourismeu.htm>.

²⁸ 86/664/EWG: Beschluss des Rates vom 22.12.1986 zur Einführung eines Verfahrens zur Konsultation und Zusammenarbeit im Bereich des Fremdenverkehrs, ABl. L 384 vom 31.12.1986, S. 52. Der Beschluß bezieht sich auf eine Entschließung des Rates zur Fremdenverkehrspolitik, ABl. C 115 vom 30.4.1984, S. 1.

²⁹ Der Grundsatz der Gemeinschaftstreue findet sich explizit in Art. 10 EGV, vgl. Beutler et al. (2001: Rn. 133, S. 107).

³⁰ Der EUV und der EGV enthalten u. a. folgende Bestimmungen zur Zusammenarbeit (in Klammern jeweils das Politikfeld bzw. die betroffene Verwaltung): Art. 20 EUV (Diplomatische und konsularische Vertretungen), 29 EUV (Polizei, Justiz); 40 EGV (Arbeitsverwaltungen), 44 EGV (Niederlassungsfreiheit), 61/66 EGV (Polizei, Justiz und verwandte Bereiche), 117 EGV (Europäisches Währungsinstitut für Zentralbanken), 280 EGV (Betrugsbekämpfung). Außerdem findet eine Zusammenarbeit der Zollverwaltungen zur Verwirklichung des Binnenmarktes statt. Eine weitere Zusammenarbeit findet im Bereich der indirekten Steuern statt: Verordnung (EWG) Nr. 218/92 des Rates vom 27.1.1992 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden auf dem Gebiet der indirekten Besteuerung (MwSt.),

die Übernahme des *acquis communautaire* in der letzten Beitrittsrunde durch gezielte Programme auch zur Verwaltungszusammenarbeit gefördert. Als ein Beispiel für die zweite Gruppe sei das PHARE-Programm genannt. Dabei ging es unter anderem um den Ausbau der Verwaltungskapazität und um den Austausch von Beamten.

Zwar schafft Art. III-285 primärrechtlich etwas qualitativ Neues. Er zielt jedoch auf die Mitgliedsstaaten mit schwacher Verwaltungskapazität und zeichnet sich durch seine Freiwilligkeit aus (die ihn von anderen Artikeln im Bereich der unterstützenden Maßnahmen unterscheidet, die gewöhnlich nur ein Verbot der Harmonisierung enthalten). Demnach findet keine Übertragung von Zuständigkeiten statt. Für die Bundesrepublik ist kein Anpassungsdruck durch diesen Artikel zu erwarten.³¹

Erweiterte Zielbestimmung für die Flexibilitätsklausel

Der EGV sieht in Art. 308 vor, daß die Gemeinschaft im Rahmen des Binnenmarktes tätig werden kann, auch wenn durch den Vertrag eine Zuständigkeit nicht übertragen wurde: dann entscheidet der Rat nach Anhörung des Parlaments und auf Vorschlag der Kommission einstimmig. Diese Flexibilitätsklausel wurde in den Verfassungsvertrag übernommen (I-18 I), ist allerdings nicht mehr auf das Erreichen der Ziele des Binnenmarktes beschränkt, sondern in einer komplizierten Konstruktion doppelt definiert: einerseits muß die Maßnahme dem Erreichen der Ziele der Verfassung dienen, andererseits muß sie im Rahmen der in Teil III definierten Politiken notwendig erscheinen. Hinsichtlich der Auslegung dieses Paragraphen entstehen so Schwierigkeiten: Teil III enthält Maßnahmen in einigen Bereichen, in denen es keine „Politik“ gibt — für diese dürfte dann die Flexibilitätsklausel nicht gelten. Die meisten Politiken sind relativ umfassend definiert, so daß diese doppelte Einschränkung der Flexibilitätsklausel keine Erweiterung darstellt, sondern eine Verringerung der möglichen Zuständigkeitsübertragungen auf die Union.

Da jedoch für alle Beschlüsse nach Art. I-18 I die Einstimmigkeit erforderlich ist, entsteht durch die vorliegende Bestimmung auf jeden Fall kein direkter Anpassungsdruck für die einzelnen Mitgliedsstaaten. Die zu erwartenden Maßnahmen dürften im Bereich dessen liegen, was bereits durch den Art. 308 EGV bekannt ist.³² Sie sind nicht

ABl. L 24 vom 1. 2. 1992, geändert durch folgenden Rechtsakt: Verordnung (EG) Nr. 792/2002 des Rates vom 7. 5. 2002, ABl. L 128 vom 15. 05. 2002.

³¹ Der Anpassungsdruck für die zum 1. Mai 2004 beigetretenen Staaten entsteht letztlich auch nicht durch den Art. III-285, sondern durch die Notwendigkeit, den *acquis communautaire* umzusetzen. Dabei könnte der besprochene Artikel die Veränderungen in der mitgliedstaatlichen Verwaltung in eine bestimmte Richtung steuern; dies wäre jedoch Thema einer anderen Untersuchung.

³² Art. I-18 II sieht die Unterrichtung der nationalen Parlamente durch die Kommission im Rahmen des Verfahrens nach I-11 III (Subsidiaritätsprinzip) vor. Daraus ergibt sich eine Notwendigkeit der Anpassung für die Parlamente, auf die ich im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips weiter eingehen werde.

hinreichend determiniert und können deshalb in Kapitel 4 nicht weiter untersucht werden.

Erweiterte Koordinierung durch die Kommission

„In letzter Minute“ ist der Konventsentwurf in Teil III um Bestimmungen ergänzt worden, die in bestimmten Artikeln eine erweiterte Methode der offenen Koordinierung vorsehen.³³ Betroffen von dieser Änderung waren die Artikel III-213 (Förderung der Koordinierung zwischen den Mitgliedsstaaten auf allen im Abschnitt Sozialpolitik genannten Gebieten), III-250 (Förderung der Koordinierung der nationalstaatlichen Forschungs- und Technologiepolitik), III-278 (Öffentliche Gesundheit — Förderung der Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten) und III-279 (Industrie — Förderung der Koordinierung). Um potentielle Auswirkungen dieser Methode der offenen Koordinierung zu untersuchen, sind zwei Fragen zu beantworten: Einerseits muß die neue Bestimmung mit der Praxis auf den genannten Politikfeldern verglichen werden — hat eine entsprechende Koordinierung bisher bereits stattgefunden? Andererseits muß betrachtet werden, welche Erfahrungen bisher mit der Methode der Offenen Koordinierung in anderen Politikfeldern gemacht wurden: Gab es direkten oder indirekten Anpassungsdruck? Abschließend kann dann beurteilt werden, ob die Veränderungen hinreichend determiniert sind, um eine detailliertere Untersuchung in Kapitel 4 zu rechtfertigen.

Die Methode der Offenen Koordinierung, die im EGV insbesondere für die Beschäftigungspolitik vorgesehen ist (Art. 128f. EGV), ist — da sie sich in der Praxis anscheinend bewährte — in ihrem Anwendungsbereich ausgedehnt worden. So hat der Europäische Rat auf seiner Sondertagung 2000 in Lissabon³⁴ nicht nur das strategische Ziel, die Union im kommenden Jahrzehnt „zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“ (5. Punkt, S. 2), sondern

³³Zur Beurteilung des Verfahrens, mit dem diese Veränderungen in den Verfassungsvertragsentwurf aufgenommen wurden: kritische Einschätzung bei Oppermann (2003b: 1244), positive bei de Búrca (2003: 838f., „last minute compromise“). Der Begriff der Methode der offenen Koordinierung (engl. *Open Method of Coordination*, OMC) hat sich für das in Art. 128 EGV vorgesehene Verfahren eingebürgert. Das dort vorgesehene Verfahren wird insbesondere um ein Initiativrecht der Kommission ergänzt. — Der Änderung in letzter Minute ist es wohl auch geschuldet, daß die ‚erweiterte Methode der offenen Koordinierung‘ keine Beschreibung im ersten Teil des Verfassungsvertrags erhalten hat. Artikel I-15 erwähnt zwar einige Politikbereiche, eine Benennung der Methode oder eine ausführliche Beschreibung des Verfahrens dort erscheint jedoch nicht. Das führt dazu, daß in den einzelnen Artikeln jeweils eine längere Beschreibung notwendig ist, die nicht zur besseren Lesbarkeit des Verfassungsvertrages beitragen kann. — Zur Bewertung des Art. I-15 vgl. Oppermann (2003a: 1173): „eine ziemlich missglückte, unklare Regelung“, auch de Búrca (2003: 838), wiederum positiver. — Vgl. auch Hort (2003b), der große Bedenken hat und die Aufnahme der Veränderungen als eine Nacht- und Nebelaktion bezeichnet. In diese Richtung auch die Einschätzung im Bericht des Bayerischen Staatsminister (Bocklet 2003: C 1 (8, 11 und 24)), der einen erhöhten Verwaltungsaufwand und eine bedingte Kompetenzerweiterung der Union erwartet.

³⁴Siehe Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat von Lissabon, 23. und 24. März 2000, SN 100/00.

auch die Anwendung der offenen Koordinierung als eines der Instrumente (37. Punkt, S. 12) beschlossen. Dies erstreckt sich auch auf die Bereiche der sozialen Integration und den „Sozialschutz“. Demnach handelt es sich bei der Festsetzung der Methode der Offenen Koordinierung für die Sozialpolitik in der Praxis um eine Ausweitung (auf das gesamte Feld der Sozialpolitik). Die Förderung der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Sozialpolitik, wie sie der Verfassungsvertrag vorsieht, stellt keine Kompetenzübertragung im eigentlichen Sinne dar; allerdings wird das Verfahren um die Unterrichtung des Parlaments ergänzt, auch die Rolle der Kommission wird gestärkt.³⁵ Für die anderen Bereiche (Forschung, Gesundheit, Industrie) kann gleichermaßen festgestellt werden, daß sie der Union nicht fremd sind. Das Neue daran ist, daß die Förderung der Zusammenarbeit (die ja eine der Ideen der europäischen Integration ist) institutionalisiert wird. In Bereichen, in denen ein Kompetenztransfer — aufgrund nationalstaatlicher Besonderheiten — nicht möglich ist, Ansätze zu einer funktionalen Integration aber notwendig scheinen, bietet die Methode der Offenen Koordinierung einen Ausweg, in dem sie flexibel Möglichkeiten zur Kooperation eröffnet, aus denen sich dann ein gemeinsames Vorgehen entwickeln kann.

Die Methode der Offenen Koordinierung unterscheidet sich vom „traditionellen Modell“ gerade dadurch, daß keine Kompetenzübertragung stattfindet und es keine spezifische Aufgabenverteilung gibt — stattdessen findet eine Vermischung der Akteure sowie *policy-linkage* statt und die Einklagbarkeit der Bestimmungen ist sehr fraglich (teilweise auch wegen des geringen Gehalts, vgl. de Búrca 2003: 825f.). Da keine hinreichend präzise Veränderung bei der Aufgabenverteilung stattfindet, können die Auswirkungen der hier dargestellten Veränderungen auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik in Kapitel 4 nicht weiter untersucht werden: Die Bestimmungen des Verfassungsvertrages sind nicht hinreichend determinierend.

Ein präziser Anpassungsdruck läßt sich (auch aufgrund der bereits existierenden engen Verknüpfung der Politikfelder mit europäischer Politik) nicht ableiten, so daß eine Behandlung der Veränderungen in Kapitel 4 dieser Arbeit wenig aussagekräftig wäre. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, daß die Kommission mittel- oder langfristige von den ihr durch die erweiterte Methode der offenen Koordinierung zugewiesenen Möglichkeiten (insbesondere die Vorgabe von Leitlinien) Gebrauch machen wird und so eine Ausrichtung der Mitgliedsstaaten an gemeinsamen Zielen zumindest denkbar wird. Dies aber ist für eine genauere Betrachtung in Kapitel 4 zu unpräzise.

³⁵Die beiden letzten Feststellungen gelten gleichermaßen für alle hier behandelten Gebiete. Insgesamt gilt, daß die Beschreibung des Anwendungsbereichs der Koordinierung präzise bestimmt ist („Förderung der Koordinierung ...“).

3.2.3 Signifikante Veränderungen

In diesem letzten Abschnitt zur Aufgabenverteilung sind nun die Veränderungen zusammengefaßt, die sowohl hinreichend determiniert als auch signifikant sind, und die damit, wenn sie territorial sensibel sind, in Kapitel 4 weiter untersucht werden können. Die Veränderungen im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) sind komplex und werden deshalb ausführlicher besprochen.

Energiepolitik

Der Artikel III-256 verortet die Energiepolitik der Union innerhalb der Kontexte Binnenmarkt und Umweltschutz. Demnach soll sie das Funktionieren des Energiemarktes sicherstellen, die Energieversorgungssicherheit gewährleisten und Energieeinsparungen und alternative Energiequellen fördern. Die zu erlassenden Europäischen Gesetze oder Rahmengesetze dürfen den Mitgliedsstaat nicht in seinen Möglichkeiten einschränken, seine Energiequellen und die Struktur seiner Energieversorgung festzulegen; außerdem bedürfen Maßnahmen überwiegend steuerrechtlicher Art der Einstimmigkeit (Abs. 3, hinzugefügt von der Regierungskonferenz). Ausführungsbestimmungen zu diesen Punkten finden sich bereits in den beiden Rahmenprogrammen der Gemeinschaft.³⁶ Rechtsgrundlage dafür war Artikel 308 EGV, der es unter der Bedingung der Einstimmigkeit ermöglichte, daß der Rat Maßnahmen erläßt, sofern diese zum Erreichen eines der Ziele des Binnenmarktes notwendig sind — in diesem Fall für Art. 3 I lit. u) EGV, den Maßnahmen im Bereich der Energie.³⁷ Die Rahmenprogramme berufen sich auf Art. 175 I EGV aus dem Umwelt-Titel des Vertrages bzw. auf Art. 235 EGV-M, der Art. 308 EGV-N entspricht.³⁸ Dabei ist klar, daß es sich um eine Hilfskonstruktion handelt, konnte man sich doch bisher in den Regierungskonferenzen nicht auf eine konsensfähige primärrechtliche Definition der Maßnahmen im Bereich Energie einigen (dazu Beutler et al. 2001: Rn. 1082).

Damit wird aber auch klar, daß es sich beim Abschnitt Energie des Verfassungsvertrages, der nur aus dem Artikel III-256 besteht, um eine nachträgliche Legitimation bereits durchgeführter Maßnahmen handelt — darauf verweist auch der bereits zitierte Art. 3 I lit. u) EGV. Die einzelnen Bestimmungen werden auf eine klare Rechtsgrundla-

³⁶ Entscheidung 1999/21/EG des Rates vom 14.12.1998 zur Festlegung eines Mehrjahres-Rahmenprogramms für Maßnahmen im Energiebereich (1998–2002) und flankierende Maßnahmen, ABl. L 7/1999, S. 16; Entscheidung Nr. 1230/2003/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.6.2003 zur Festlegung eines mehrjährigen Programms für Maßnahmen im Energiebereich: Programm „Intelligente Energie für Europa“ (2003–2006), ABl. L 176 vom 15.7.2003.

³⁷ Vgl. zur Energiepolitik der Gemeinschaft im allgemeinen und zum Einsatz des Art. 308 EGV für 1999/21/EG im besonderen Beutler et al. (2001: Rn. 1081ff., S. 624ff., insbesondere Rn. 1082).

³⁸ Dort ist für steuerliche Vorschriften die Einstimmigkeit und für die Energiequellenwahl und den -mix das nationale Selbstbestimmungsrecht vorgesehen (Art. 175 II lit. a) resp. c) EGV).

ge gesetzt und in ihrem Umfang abgerundet.³⁹ Eine Übertragung von Zuständigkeiten findet allerdings statt, da die Einstimmigkeitsregel, die bisher aufgrund der Anwendung des Art. 308 EGV galt, nicht mehr gilt.

Auch hier kann nicht von einer echten Neuerung gesprochen werden. Die Zuständigkeitsübertragung beschränkt sich im Wesentlichen auf den Wegfall der Einstimmigkeit, ist aber substantiell, da das gesamte Politikfeld betroffen ist.

Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz mit dem Ziel, einen „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu schaffen, ist wahrscheinlich eines der Politikfelder, die am meisten vom Verfassungsvertrag profitieren werden.⁴⁰ Bisher waren die Vertragsbestimmungen auf die beiden Verträge verteilt, einige Aufgaben waren intergouvernemental zu erledigen, andere bereits vergemeinschaftet. Diese Trennung wird hinfällig, wenn sie auch nicht völlig verschwindet. Es handelt sich bei der Zusammenarbeit jedoch auch um eines der zur Zeit dynamischsten Politikfelder: Der Rat — der monatlich in der Formation Inneres und Justiz tagt — verabschiedet etwa 100 Texte dazu pro Jahr.⁴¹ Die Änderungen durch den Verfassungsvertrag im Bereich Inneres und Justiz sind relativ umfangreich, eine Bilanz muß jedoch zwiespältig bleiben:

„[H]insichtlich der Zuständigkeitsverteilung im Verfassungsentwurf [ergibt sich] ein gemischtes Bild: Auf der einen Seite wird die Zuständigkeit der Union durch das Prinzip der geteilten Kompetenz und die Möglichkeit des Rückgriffs auf die Generalklausel des Art. I-[18] Abs. 1 zumindest teilweise gestärkt, auf der anderen Seite bieten das gestärkte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, die Neuformulierung des Subsidiaritätsprinzips und der neue Grundsatz der Achtung der Funktionen des Staates den Mitgliedsstaaten verstärkte beziehungsweise neue Möglichkeiten, dem Unionshandeln enge Grenzen zu setzen. Mit dieser Spannung zwischen Stärkung und Begrenzung schafft der Verfassungsentwurf neue Konfliktpotentiale hinsichtlich der Kompetenzverteilung.“ (Monar 2003a: 544)

ALLGEMEINE VERÄNDERUNGEN Grundsätzlich hat sich der rechtliche Rahmen verändert — die Aufspaltung zwischen Titel IV EGV und Titel VI EUV wird überwunden, damit weitet sich auch die Zuständigkeit des Gerichtshofes (im Rahmen der Ausnahmen nach Art. III-377) aus. Allerdings hat die Aufhebung der Säulenarchitektur nicht

³⁹ Anderer Ansicht ist Bocklet (2003: C 1 (13), S. 24): Die „EU kann danach künftig nahezu alle energiepolitischen Themen regeln. Für nationale Gesetzgebung verbleibt nur noch die Umsetzung von EU-Vorgaben. Durch zentrale Vorgaben werden marktwirtschaftliche Spielräume verengt.“

⁴⁰ Der Ausbau zum Politikfeld verlief kontinuierlich: „Justiz und Inneres sind nunmehr [fünf Jahre nach den Beschlüssen von Tampere] zwei vollwertige Politikfelder der Union.“ (COMM/2004/401, Anhang, S. 4 – Ratsdokument 10249/04 ADD 2 vom 7. 6. 2004).

⁴¹ Monar (2003a: 536) — auf diesen Text stützt sich die gesamte folgende Darstellung. Die Verweise auf die Artikel des Vertragsentwurfs habe ich an die neue Numerierung angepasst.

zur Folge, daß die gesamte Politik im Bereich Inneres und Justiz einheitliche Verfahrensgrundlagen erhält: Das Initiativrecht bleibt teilweise bei den Mitgliedsstaaten (Abschnitte 4 und 5 des IV. Kapitels); auch die Einstimmigkeit bleibt für einige Maßnahmen bestehen (III-271, 274, 275, 277). Für Monar (2003a: 538) kommt dies „einem teilweisen ‚versteckten‘ Fortbestehen des bisherigen Säulendifferenzierung gleich“. Auch bleiben die Formulierungen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im ersten Teil des Vertragsentwurfs zu unklar und werden so „zu einer weitgehend leeren Worthülse“ (Monar 2003a: 538). Allerdings sollte die Auswirkung des (für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) neuen Konzepts der geteilten Zuständigkeiten beachtet werden: „Denn damit stehen die einzelstaatlichen Kompetenzen in den betreffenden Bereichen der Innen- und Justizpolitik unter dem Vorbehalt der Ausübung der Unionskompetenzen“ (Monar 2003a: 543). Dies gilt bisher nicht für die in Titel IV EUV intergouvernemental geregelte polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit. Die Einbindung der Charta in das Primärrecht kann für den Bereich Inneres und Justiz durchaus Folgen haben, z. B. bei der Abhandlung von Auslieferungsabkommen und durch den Schutz personenbezogener Daten für den Datenaustausch zwischen Behörden (vgl. Monar 2003a: 539).

Einige allgemeine Auswirkungen auf das institutionelle Gefüge der Europäischen Union sind festzuhalten. Dies ist zum einen ein (wenn auch mit Einschränkungen in wichtigen Bereichen) Bedeutungsgewinn für das Europäische Parlament, der diesem aufgrund des Umfangs der Politik im Bereich „allerdings auch erhöhte interne Organisationseffizienz abverlangen dürfte“ (Monar 2003a: 546). Ein Koordinierungsausschuß (Art. III-261) wird für das Politikfeld eingerichtet, über dessen Tätigkeit die Parlamente informiert werden. Ein nicht unerheblicher Anpassungsdruck könnte durch die Anwendung des Art. III-260 entstehen. Dieser sieht die Möglichkeit eines *peer-review*-Verfahrens zur Bewertung der Durchführung der Unionspolitiken des besprochenen Kapitels vor, das in gewissem Umfang Transparenz schaffen würde (das Europäische und die nationalen Parlamente müssen unterrichtet werden). Damit könnte über Vergleiche in der Öffentlichkeit Druck ausgeübt werden. Dieser weichen Form der Kontrolle steht die strikte, juristische durch den Gerichtshof gegenüber. Die Einschränkung der Zuständigkeit des Gerichtshofes nach Art. 68 EGV entfällt, die nach Art. 35 V EUV bleibt bestehen.⁴² Damit können die Mitgliedsstaaten nicht mehr die Zuständigkeit des Gerichtshofs durch eine Erklärung nach Art. 35 II EUV anerkennen und einschränken.

⁴²Zur Zuständigkeit des EuGH seit dem Vertrag von Amsterdam (Einschränkungen im vergemeinschafteten Bereich: Vorlage an den EuGH nur nach Ausschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs) siehe Şahin (2003: 53–57) und Ludwig (2002). Art. 35 V EUV bzw. III-377 erklärt den Gerichtshof nicht zuständig für die Überprüfung von Polizeimaßnahmen und für die Überprüfung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung. Art. III-377 gilt nur für Abschnitte 4 und 5 (Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Polizeiliche Zusammenarbeit).

VERÄNDERUNGEN DER EINZELNEN MASSNAHMEN Der Bereich „Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung“ erhält den Status einer Politik.⁴³ Das integrierte Grenzschutzsystem nach Art. III-265 I lit. c) und II lit. d) gehört spätestens seit der Tagung des Europäischen Rates von Sevilla zu den Zielen der Europäischen Gemeinschaft.⁴⁴ Konkrete Maßnahmen können jetzt jedoch mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Ein deutlicher Integrationsschub findet im Bereich Asyl statt: Art. III-266 spricht von einer gemeinsamen Politik — eine primärrechtliche Neuerung.⁴⁵ Neu sind die festgelegten Maßnahmen im Absatz 2 des Artikels: demnach soll es einen einheitlichen Asylstatus geben (lit. a), einen einheitlichen Schutz für Drittstaatsangehörige, die kein Asyl erhalten (lit. b) sowie ein gemeinsames Verfahren für Gewährung und Entzug der beiden Stati (lit. d). Auch die Zusammenarbeit mit Drittstaaten ist eine Neuerung (lit. g). Dies geht deutlich über das Vorhandene hinaus (im EGV sind nur Mindestnormen vorgesehen); ein „— in Deutschland und einigen anderen Mitgliedsstaaten nicht in jeder Hinsicht willkommene[r] — Harmonisierungsschub [...] könnte“ die Folge sein.⁴⁶ Bei der Einwanderungspolitik (Art. III-267) überrascht mehr, daß von einer gemeinsamen Politik die Rede ist. Im Gegensatz zu den Zielen gehen die Maßnahmen hier kaum über das Bekannte hinaus; neu ist nur die ausdrückliche Erwähnung von Maßnahmen gegen illegale Einwanderung usw. (Art. III-267 II lit. c und d) und der Rückführungsabkommen (III-267 III). Allerdings ist die Union in diesen Bereichen längst tätig geworden (Monar 2003a: 540). Neu ist auch die Möglichkeit für die Union, Integrationsbemühungen der Mitgliedsstaaten zu unterstützen (III-267 IV). Gravierend ist die Einschränkung des Art. III-267 V, die die Arbeitsmigration bei den Mitgliedsstaaten belässt — insofern dient die „gemeinsame Einwanderungspolitik“ (Art. III-268 I) nur der Bekämpfung illegaler Einwanderung.⁴⁷

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen (Kapitel IV, Abschnitt 3) wird Art. 65 EGV um einen „effektiven Zugang zum Recht“, alternative Streitbeilegung und die Weiterbildung von Richtern und Justizmitarbeitern ergänzt (Art. III-269 lit. e, g und h). Die Union ist in allen diesen Bereichen bereits tätig geworden

⁴³ Aus der Maßnahme des EGV wird so aber noch keine *gemeinsame* Politik. Hier ist der Konvent möglicherweise hinter den Regierungen zurückgeblieben, da diese bereits auf der Tagung des Europäischen Rates in Sevilla am 21. und 22. Juni 2002 eine gemeinsame Politik forderten (Dokument 13463/02, S. 7, Nr. 26).

⁴⁴ Vgl. auch COMM/2004/401, 2. 6. 2004, S. 8f.

⁴⁵ Vgl. aber die Schlußfolgerungen des Europäischen Rates in Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999; dort wird bereits von gemeinsamer Politik gesprochen.

⁴⁶ Monar (2003a: 540). Inzwischen ist allerdings der Ausbau des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts deutlich vorangeschritten. So hat sich der Rat auf die gemeinsamen Mindeststandards für Asyl-Verfahren geeinigt, die aufgrund des Art. 63 EGV-A möglich sind (FAZ vom 30. 4. 2004, S. 4). Die entsprechenden Vorschriften sind durch das Zuwanderungsgesetz in der Bundesrepublik bereits umgesetzt worden. Damit ist der Harmonisierungsdruck in diesem Bereich deutlich zurückgegangen.

⁴⁷ Dafür den Begriff der gemeinsamen Politik heranzuziehen, ist fragwürdig (Monar 2003a: 541).

(Monar 2003a). Im Bereich der Zusammenarbeit in Strafsachen (Abschnitt 4) wird der Zielkatalog des Art. 31 EUV von vier auf 12 Einzelziele erweitert (Monar 2003a). Neu sind u. a. die ausdrückliche Möglichkeit gemeinsamer Mindestvorschriften für die Zulässigkeit von Beweismitteln, zu den Rechten einzelner im Strafverfahren und zu denen der Opfer sowie zu anderen spezifischen Aspekten des Strafverfahrens.⁴⁸ Auch die Liste der besonders schweren Kriminalitätsbereiche, für die Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen festgelegt werden dürfen, ist erweitert worden und wird erweiterbar (Art. III-271 I). Hinzu kommt außerdem die Möglichkeit, im Bereich der Prävention unterstützend und fördernd tätig zu werden (Art. III-272) sowie die Möglichkeit — einstimmig — eine europäische Staatsanwaltschaft einzusetzen (Art. III-274). Dahingegen kodifiziert Art. III-273 weitgehend die bestehende Form von Eurojust.⁴⁹ Die einzelnen Maßnahmen, die neu hinzugekommen sind, werden zwar weitgehend mit qualifizierter Mehrheit beschlossen, sind jedoch so eingeschränkt, daß „man sich fragen [muß], ob es nicht sinnvoller gewesen wäre, statt der begrenzten Liste von Teilbereichen eine allgemeine, an Einstimmigkeit gebundene Handlungsermächtigung einzuführen“ (Monar 2003a: 542). Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit (Abschnitt 5) entspricht Art. III-275 nur einer gestrafften Form von Art. 30 I EUV; Art. III-276 enthält einige neue Elemente: die Durchführung und Organisation von Ermittlungen und operativen Maßnahmen (II lit. b) — allerdings sind Zwangsmaßnahmen auf nationale Behörden beschränkt, und die operativen Maßnahmen müssen mit den nationalen Behörden abgesprochen werden (III-276 III). Von einer eigenständigen operativen Tätigkeit von Europol kann deshalb eigentlich nicht gesprochen werden.

Zusammenfassend läßt sich für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts feststellen, daß bereits „die Reformen des Vertrages von Amsterdam in diesem Bereich im Verein mit den ehrgeizigen Zielsetzungen des Europäischen Rates von Tampere vom Oktober 1999 so umfassender Natur“ waren, daß die Union hier einfach noch nicht alle Möglichkeiten ausgenutzt hat (Monar 2003a: 536). Insofern bleibt der ‚Mehrwert‘ des Verfassungsvertrages eingeschränkt; damit ist allerdings auch der zu erwartende Anpassungsdruck für die Mitgliedsstaaten in diesem Bereich *durch den Verfassungsvertrag* eher niedrig einzuschätzen, obwohl es umfassendere Veränderungen als in anderen Bereichen gibt. Der Druck entsteht eher funktional, da der Binnenmarkt eben mit einem Abbau der Binnengrenzen auch für Personen einhergehen soll; demnach wächst der Druck, die Freizügigkeit von Personen auch gemeinsam zu kontrollieren — dies betrifft

⁴⁸ Art. III-270 II lit. a, b, c und d; für die unspezifizierten Aspekte nach lit. d gilt die Einstimmigkeit.

⁴⁹ Monar (2003a) verweist dazu auf den Einsetzungsbeschuß für Eurojust (2002/187/JI), Beschuß des Rates vom 28. 2. 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität, ABl. L 63 vom 6. 3. 2002, S. 1ff (insbesondere Art. 6 des Beschlusses; Beschuß geändert durch 2003/659/JI, 18. 6. 2003, ABl. L 245, S. 44, 29. 9. 2003).

dann die Einwanderungspolitik und die Außengrenzkontrollen, genau jene Bereiche, in denen die Integration des Politikfeldes am weitesten fortgeschritten ist.

3.2.4 Zusammenfassung: weiter zu untersuchende Veränderungen der Aufgabenverteilung

Der Verfassungsvertrag schlägt also Veränderungen der Aufgabenverteilung in verschiedenen Bereichen vor. Mittels der eingangs entwickelten Kriterien lassen sich die Veränderungen zusammenfassen (vgl. Tabelle 3.3 auf der nächsten Seite). Drei große Gruppen lassen sich dabei unterscheiden: (1) die Überführung von Aufgaben aus der „intergouvernementalen Vereinbarung“ in den supranationalen Modus, (2) neue Koordinierungsaufgaben und (3) neue supranationale Aufgaben.⁵⁰ Insbesondere bei den neuen Aufgaben überwiegen eindeutig Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen (9 von 19 Bereichen). Ein Großteil der supranational wahrzunehmenden Aufgaben fällt in den Bereich Inneres und Justiz (8 von 13). Insgesamt gilt jedoch, daß die Veränderungen im Hinblick auf den Europäisierungstyp wenig umfangreich ausfallen. Substanzielle Veränderungen sind durch ein » † « in der Tabelle markiert, möglicherweise substanzielle Veränderungen durch ein » ‡ «.

Welche der untersuchten Politikbereiche sind nun territorial sensibel? Von der bundesrepublikanischen Aufgabenverteilung her sind dies strafrechtliche und polizeiliche Vorschriften der Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz, die innerhalb der Bundesrepublik traditionell stark bei den Ländern verankert und damit territorial sensibel sind: „[D]ie Unterschiede zwischen einzelstaatlichen rechtlichen Vorschriften, Praktiken und Verständnissen von Recht und Ordnung [. . . sind im strafrechtlichen und polizeilichen Bereich] zur Zeit noch so beträchtlich, dass Mehrheitsentscheidungen für ‚minorisierte‘ Mitgliedsstaaten sehr hohe ‚Anpassungskosten‘ im weitesten Sinne des Wortes nach sich ziehen können“ (Monar 2003a: 546). In einer weniger umfassenden Art gilt dies auch für den Bereich der Kultur (Art. III-280): dort entfällt die Einstimmigkeit, allerdings sind sowieso nur Unterstützungsmaßnahmen zulässig. Um die Verteilung der Fördergelder — denn darum geht es — könnte jedoch heftig gestritten werden. Gleiches gilt für den Tourismus (Art. III-281). Beide Veränderungen sind jedoch wenig substanziell.

Weniger umfangreich sind die Kompetenzen der Länder, insoweit die Wirtschaft betroffen ist. Doch die Debatte um die Umsetzung der Energie-Richtlinie jüngst zeigte, daß auch hier Konfliktpotential vorhanden ist.⁵¹

⁵⁰ Die Möglichkeit zur Errichtung einer europäischen Verteidigungsagentur nach Art. III-311 ist nicht territorial sensibel und wird deshalb in dieser Arbeit nicht weiter behandelt.

⁵¹ Vgl. FAZ (2004b). Im Rahmen der Umsetzung einer EU-Richtlinie sind verschiedene Punkte strittig,

<i>Europäische- rungstyp EGV/EUV</i>	<i>wechselseitige Anpassung</i>	<i>intergouver- nemental</i>	<i>supranational</i>
<i>nicht in den Verträgen</i>	Förderung der Koordinierung (Sozialpolitik, III-213; Forschungs- und Technologiepolitik, III-250; Öffentliche Gesundheit, III-278; Industrie, III-279)	Europäische Staatsanwaltschaft (III-274)	Tourismuskförderung [†] (III-281); Katastrophenschutz (Förderung der Zusammenarbeit, III-284); einheitlicher Asylstatus [‡] (III-266, statt Mindestnormen); Unterstützung der Integration (III-267 IV); Unterstützung und Förderung der Kriminalitätsprävention (III-272); Europäische Verteidigungsagentur (III-311)
<i>wechselseitige Anpassung</i>	—	—	—
<i>intergouver- nemental</i>	—	—	Energiepolitik (III-256) [†] ; EuVO zur Verwaltungszusammenarbeit im RFSR [‡] (III-263); integriertes Grenzschutzsystem [‡] (III-265); Eurojust (III-273) [‡] ; nicht-operative polizeiliche Zusammenarbeit (III-275 II); (nicht-operative) Regelung von Europol (III-276); Unterstützung/Förderung Kultur [‡] (III-280)
<i>supranatio- nal</i>	—	Sprachregelung (geistiges Eigentum, III-176)	—

Tabelle 3.3: Veränderungen in der Aufgabenverteilung

3.3 Veränderungen der Entscheidungs- und Koordinierungsstrukturen

Veränderungen in Entscheidungs- und Koordinierungsverfahren auf europäischer Ebene können Auswirkungen auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik haben. In diesem Abschnitt werden die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag dargestellt und untersucht, ob sie hinreichend determiniert und signifikant sind. Sie sind hinreichend bestimmt, wenn neue Akteure am Verfahren teilnehmen oder sich die Möglichkeiten bereits beteiligter Akteure verändern. Sie sind signifikant, wenn ein Akteur eine Vetoposition, ein Klagerecht oder ein Initiativrecht erhält oder verliert. Wenn dies für einen nationalstaatlichen Akteur zutrifft, dann wird das betroffene Verfahren in Kapitel 4 weiter untersucht.

3.3.1 Keine Beteiligung neuer nationalstaatlicher Akteure

Ein Teil der Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene ändert sich zwar (teilweise nur marginal) in ihrem Ablauf, löst jedoch, da keine anderen einzelstaatlichen Akteure beteiligt werden, keinen direkten Anpassungsdruck für die nationalstaatliche Ebene aus. Dabei handelt es sich beispielsweise um die **Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik** (Art. I-40 und I-41). Andere Bereiche werden im Folgenden kurz besprochen. Das **Haushaltsverfahren** (Art. III-404) erfährt zwar Änderungen, die zu einer Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments führen. Eine Veränderung für die einzelnen Mitgliedsstaaten ist jedoch nicht ersichtlich.⁵² Die **verstärkte Zusammenarbeit** nach Art. III-416 schafft einen (dünnen) einheitlichen Rahmen für die verschiedenen Formen der verstärkten Zusammenarbeit. Das Eintreten in eine solche Zusammenarbeit wird für die Mitgliedsstaaten einfacher, berücksichtigt jedoch keine anderen einzelstaatlichen Akteure.⁵³ Für die internen Politikbereiche der Union (Teil III Titel III des Verfassungsvertrags) gilt ein **vereinfachtes Vertragsveränderungsverfahren** (Art. IV-445). Dieses berücksichtigt keine neuen einzelstaatlichen Akteure, verweist allerdings auf die Notwendigkeit der Ratifizierung entsprechender Änderungsbeschlüsse [verfassungsrechtliches Erfordernis]. Dazu könnten auch spezifische Verfassungsbestimmungen geschaffen werden. Der Anwendungsbereich des Artikels ist jedoch eingeschränkt, da er keine Übertragung von Zuständigkeiten zur Folge haben darf. In

die sich allerdings nicht notwendigerweise aus der Richtlinie ergeben.

⁵² Dies gilt auch für den mehrjährigen Finanzrahmen nach Art. I-54, für den die Zustimmung des EP notwendig ist, das damit eine Veto-Position im Verfahren erhält. — Die Rechte des EP werden im Haushaltsverfahren ausgeweitet, da die Besonderheiten des Verfahrens für zwingend notwendige Ausgaben entfallen.

⁵³ Siehe dazu auch Diedrichs (2004: 242f.), der die Umsetzungsmöglichkeiten zurückhaltend einschätzt (246).

einigen Artikeln ist außerdem vorgesehen, daß Teile von Protokollen, die Details zu den Artikeln regeln, in einem vereinfachten Verfahren verändert werden können. Dies kommt einem Verzicht auf die Ratifikation gleich, da die Protokolle sonst als Bestandteil des Vertrages ratifiziert werden müssten. Betroffen sind beispielsweise Teile des Statuts der EZB oder der EIB. Außer den Regierungen über den Rat werden einzelstaatliche Akteure jedoch nicht am Verfahren beteiligt, so daß ein Anpassungsdruck hier nicht entstehen wird. Die Bestimmungen zum **Erlaß von Durchführungsbestimmungen** (Art. I-37) bleiben im Rahmen dessen, was aus den Vorgängerverträgen bekannt ist (vgl. Beutler et al. 2001: Rn. 456ff., S. 257f.) und beteiligen keine neuen Akteure, so daß hier kein (veränderter) Anpassungsdruck zu erwarten ist.

Das Verfahren zur **Koordinierung der Wirtschaftspolitik** nach Art. 99 EGV wird in Art. III-179 dahingehend erweitert, daß die Kommission die Möglichkeit erhält, einen Mitgliedsstaat zu verwarnen; der Rat kann danach Empfehlungen beschließen und diese gegebenenfalls auch veröffentlichen.⁵⁴ Dabei verliert der betroffene Mitgliedsstaat sein Stimmrecht. Die Veröffentlichung dieser Empfehlungen kann einen Anpassungsdruck für den betroffenen Mitgliedsstaat auslösen, insbesondere aufgrund des Verlustes seines Stimmrechts, der allerdings reichlich unpräzise ist. Deshalb erscheint eine Betrachtung dieser Veränderung in Kapitel 4 dieser Arbeit nicht sinnvoll. Für die Veränderungen im Defizitverfahren nach Art. III-184 gilt das gleiche, auch wenn darüber heftig diskutiert wurde. Die institutionellen Bestimmungen für den Euro-Währungsraum (Art. III-194–196) sehen vor, daß nur die Mitgliedsstaaten, die den Euro eingeführt haben, an den Abstimmungen teilnehmen. Damit liegt aus deutscher Perspektive keine veränderte Beteiligung vor.

Art. IV-444 sieht ein **vereinfachtes Vertragsveränderungsverfahren** vor, um einen Politikbereich aus der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheitsentscheidung zu übernehmen und um die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens auf Bereiche auszudehnen, für die ein besonderes Verfahren vorgesehen ist. Eine entsprechende Initiative wird an die einzelstaatlichen Parlamente übermittelt, die innerhalb von sechs Monaten widersprechen können (Art. 6 PNP II). Widerspricht ein Parlament, kann der Europäische Beschluß, der für die beschriebenen Veränderungen notwendig wäre, nicht erlassen werden. Dieses Verfahren hat, obwohl es effektiv keine Veränderung der beteiligten Akteure zur Folge hat, Auswirkungen auf die Organisation von Bundestag und Bundesrat und wird deshalb in Kapitel 4 genauer besprochen.

Der Konvent hat für einige Artikel die qualifizierte Mehrheitsentscheidung als Ent-

⁵⁴Zur allgemeinen Einschätzung auf dem Gebiet der Wirtschaftspolitik vgl. Schwarze (2004: 140): „Der Gesamtüberblick zeigt meines Erachtens, dass der Konventsentwurf auf dem Gebiet der Wirtschaftsverfassung eher traditionellen Linien folgt und das vorherrschende Leitbild der EU nicht wesentlich ändert, das durch Wirtschaftsfreiheit, Marktwirtschaft und möglichst unverfälschten Wettbewerb geprägt wird.“

scheidungsverfahren vorgeschlagen. Die betroffenen Artikel wurden vom Rat um ein **Vetorecht für den Europäischen Rat** ergänzt, der im Konsens entscheidet.⁵⁵ Ein Nicht-Handeln des Rates kommt einer Ablehnung des Gesetzentwurfes gleich. Damit verbleibt den Mitgliedsstaaten ein Vetorecht; die Veränderung ist nicht signifikant.

3.3.2 Veränderungen der Beteiligung nationalstaatlicher Akteure

Der Verfassungsvertrag beschreibt — wie die Vorgängerverträge und wie jede nationalstaatliche Verfassung — die Verfahren, mit denen kollektiv verbindliche Entscheidungen getroffen werden. Neben dem (regulären) Gesetzgebungsverfahren finden sich — aufgrund der intergouvernementalen Tradition der Politikbereiche — besondere Bestimmungen zur Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz und GASP. Außerdem existiert ein spezielles Verfahren, um den Haushalt festzustellen. Von Bedeutung für die vorliegende Arbeit sind weiterhin Verfahren, die explizit eine mitgliedstaatliche Beteiligung vorsehen: es sind dies das vereinfachte Vertragsveränderungsverfahren (das aber effektiv keine Veränderung darstellt und deshalb im vorangehenden Abschnitt besprochen wurde), das Subsidiaritätsprotokoll und die Entscheidung über das Wahlrecht zum Europäischen Parlament.

Eine weitere Veränderung betrifft die Zusammensetzung des Rates: Er besteht „aus je einem Vertreter jedes Mitgliedsstaats auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des *von ihm vertretenen* Mitgliedsstaats verbindlich zu handeln *und das Stimmrecht auszuüben*“ (Art. I-23 II, Veränderungen zu Art. 203 EGV hervorgehoben). Nach Ansicht von Pernice (2004: 5) schließt diese Änderung „die Vertretung Deutschlands durch einen Länderminister nach Art. 23 VI GG praktisch aus.“⁵⁶

Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Betrachtet man die Rechtsetzungsverfahren, die die Europäische Union zur Zeit kennt, so gibt es aufgrund der schrittweisen Integration ein Durcheinander von Vorschriften, wie Rechtsakte zustande kommen. Gemeinhin gilt, daß die Kommission einen Vorschlag erarbeitet, der vom Rat (mit unterschiedlichen Mehrheitserfordernissen) beschlossen werden muß. Das Europäische Parlament wirkt unterschiedlich umfangreich (von der reinen Anhörung bis zur Zustimmung) mit (vgl. Beutler et al. 2001: Rn. 440ff.,

⁵⁵ Wenn Konsens Einstimmigkeit bedeutet, und davon ist auszugehen, dann handelt es sich also um die Beibehaltung der nationalen Vetos. — Art. III-136 (Freizügigkeit der Arbeitnehmer), III-270 und III-271 (justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen). Die Anrufung des ER ist auf bestimmte Situationen beschränkt; Art. III-136 präzisiert nicht, was geschieht, wenn der ER zu keinem Beschluß gelangt.

⁵⁶ Gleicher Ansicht ist der damalige bayerische Europaminister Reinhold Bocklet (Bolesch 2003).

S. 251ff.). Der Verfassungsvertragsentwurf macht das Mitentscheidungsverfahren (erstmalig im Vertrag von Maastricht, Art. 251 EGV n. F.) zur Regel (Art. I-34 und III-396).⁵⁷ Das Entscheidungsverfahren nach Art. III-396 unterscheidet sich jedoch nicht vom Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV.

Interessant sind jedoch die Veränderungen, die sich aus den Protokollen zum Vertrag ergeben.⁵⁸ Dies gilt insbesondere für die Protokolle 1 („über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“) und 2 („über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“). Sie verändern die Beteiligungsmöglichkeiten für nationalstaatliche Organe. Bundesrat und Bundestag hatten jedoch im Rahmen der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht 1993 über die Zusammenarbeitsgesetze bereits umfassendere Informations- und Zustimmungspflichten durchgesetzt.⁵⁹ Insofern sind die Auswirkungen für die Bundesrepublik nicht so umfassend, wie sie anfangs erschienen. Auf diese wird jedoch erst in Kapitel 4 dieser Arbeit eingegangen. Hier geht es nur um die Veränderungen auf europäischer Ebene.

UNTERRICHTUNG DER PARLAMENTE Das Protokoll Nr. 1 des Verfassungsvertrag (PNP II) regelt einerseits die Unterrichtung der nationalen Parlamente durch die europäischen Organe (Titel I), andererseits eröffnet es Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten (Titel II).⁶⁰ Es erweitert damit die Bestimmungen des Protokolls „über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union“ (PNP). In der deutlich kürzeren Ursprungsfassung werden die Regierungen aufgefordert, Gesetzesvorschläge der Kommission den Parlamenten zur Verfügung zu stellen. Eine Verpflichtung dafür gibt es nicht.⁶¹ Sie gilt nur für Konsultationsdokumente der Kommission — diese Verpflichtung ist in das neue Protokoll übernommen worden. Die Neuregelung sieht außerdem vor, daß „Entwürfe von Europäischen Gesetzgebungsakten [...] den nationalen Parlamenten zugeleitet [werden]“ (Art. 2 PNP II).⁶² Die 6-Wochen-Frist, in der die nationalen Parlamente Zeit haben, zu reagieren, wird weiter ausgebaut — die Bedingungen für einen dringenden Fall werden verschärft (Art. 4). Die Parlamente werden außerdem über die Tagesordnungen und die

⁵⁷ Im Mitentscheidungsverfahren hat das Europäische Parlament ein Vetorecht (Art. III-396 VII lit. b). Allerdings werden die anderen Entscheidungsverfahren nicht vollständig gestrichen, sondern als besondere Verfahren für Einzelfälle vorgesehen.

⁵⁸ Protokolle sind Bestandteil des Vertrages. Sie finden sich in CIG 87/04 ADD 1.

⁵⁹ Dazu unten Abschnitt 4.3.1 auf Seite 75.

⁶⁰ Die nationalen Parlamente werden im Übrigen auch über den Beitrittsantrag eines Staates unterrichtet (Art. I-58 II).

⁶¹ Zur Kritik am PNP siehe beispielsweise Maurer (2004: 5f.). Insbesondere weist Maurer darauf hin, daß die Parlamente nicht über alle Maßnahmen der Union informiert werden müssen und daß der Rat bzw. die einzelnen Regierungen einen großen Ermessensspielraum haben.

⁶² Die Detailregelungen bestimmen jeweils, welches Organ für die Weiterleitung zuständig ist. Die Kommission leitet bei von ihr initiierten Akten *direkt* weiter.

Ergebnisse der Tagungen des (Minister-)Rates *direkt* informiert (Art. 5).⁶³ Das Protokoll legt außerdem fest, daß die bis hier dargestellten Bestimmungen für jede Kammer des nationalstaatlichen Parlaments gelten, in der Bundesrepublik also für Bundestag und Bundesrat. Der zweite Titel fordert das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente zur gemeinsamen Gestaltung ihrer Zusammenarbeit auf. Des weiteren werden die Möglichkeiten einer Konferenz der Europa-Ausschüsse der Parlamente beschrieben (die nicht mehr COSAC genannt wird). Die Möglichkeiten sind abgerundet worden. Zusammenfassend läßt sich für dieses erste Protokoll feststellen, daß zahlreiche neue Schnittpunkte zwischen nationalem Parlament (im vorliegenden Fall Bundesrat und Bundestag) geschaffen wurden, die eine genaue Untersuchung der Kompatibilität der bisherigen Organisation von Bundestag und Bundesrat im Bereich der europäischen Gesetzgebung erforderlich machen. Dies wird in Kapitel 4 geschehen.

BETEILIGUNG DER PARLAMENTE Das PNP II verweist ausdrücklich darauf, daß die nationalen Parlamente sich über das Protokoll Nr. 2 „über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit“ (PSV II) in das Gesetzgebungsverfahren einmischen können. Das Protokoll wurde deutlich überarbeitet und sieht ein neues Verfahren vor. Die Pflicht der Kommission, im Vorfeld der Erstellung eines Entwurfs für einen Rechtssetzungsakt wird präzisiert — es sei auch der regionalen und lokalen Bedeutung Rechnung zu tragen (Art. 2 PSV II). Der Verzicht in „außergewöhnlich dringenden Fällen“ muß begründet werden. Eine Beteiligung nationaler Akteure ist nach dem alten Protokoll nicht vorgesehen. Art. 4 des Protokolls wiederholt die Pflicht zur Weiterleitung von Entwürfen für Gesetzgebungsakte an die nationalen Parlamente.⁶⁴ Die Begründung muß auch darauf eingehen, welche Auswirkungen die Rechtsvorschriften (auch auf Länderebene) haben werden, die zur Umsetzung des (Rahmen-)Gesetzes notwendig sein werden (Art. 5). Die nationalen Parlamente (oder eine der Kammern) haben eine Frist von sechs Wochen, um in einer begründeten Stellungnahme zu erklären, warum sie der Ansicht sind, daß der Entwurf gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt; sie können gegebenenfalls regionale Parlamente konsultieren. Eine besondere Begründung für das Festhalten an einem Entwurf ist notwendig, wenn ein bestimmter Schwellenwert von Ablehnungen überschritten wurde.⁶⁵ Das Protokoll präzisiert weiterhin, daß auch eine Klage einer der Kammern eines Parlaments vor dem Europäischen

⁶³ Zu Art. 6 siehe unten. Art. 7 sorgt dafür, daß der Rechnungshof seine Berichte zeitgleich auch an die nationalen Parlamente übermittelt.

⁶⁴ Die bereits erwähnte Kritik von Maurer (2004: 9f.) trifft auch hier zu: das PNP II erfaßt nicht alle Handlungsmöglichkeiten der Union nach dem Verfassungsvertrag, wenn auch mehr.

⁶⁵ Dieser Wert beträgt ein Drittel der „Stimmen“ der Parlamente, wobei jeder Mitgliedsstaat zwei Stimmen hat, die in einem Zwei-Kammern-System auf die beiden Kammern aufgeteilt werden. Für Maßnahmen nach Art. III-264 (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) gilt ein Schwellenwert von einem Viertel der Stimmen.

Gerichtshof wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzips möglich ist (die über die Regierung erfolgen muß). Die explizite Einbindung der nationalen Parlamente in das Gesetzgebungsverfahren auf europäischer Ebene erfordert eine genaue Betrachtung der bisherigen Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesrat auf der einen Seite und europäischen Organen auf der anderen Seite. Dies wird in Kapitel 4 geschehen.

Der Verfassungsvertrag „räumt den nationalen Parlamenten eine stärkere Rolle als bisher im europäischen Integrationsprozess ein“ (Maurer 2004). Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die beiden hier besprochenen Protokolle durchaus Auswirkungen auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik haben könnten, die eine genauere Untersuchung der Zusammenhänge rechtfertigen.

Besondere Verfahren für die Zusammenarbeit in den Bereichen Inneres und Justiz

Eine explizite Erwähnung finden die nationalen Parlamente auch in Art. I-42, der die besonderen Bestimmungen für die Rechtsetzung im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts festlegt.⁶⁶ Demnach werden die Parlamente von Inhalt und Ergebnissen des Bewertungsverfahrens nach Art. III-260 (zur Bewertung der Durchführung der Politiken) in Kenntnis gesetzt. Sie werden weiterhin zusammen mit dem Europäischen Parlament an der Kontrolle von Europol und an der Bewertung von Eurojust beteiligt (Art. III-276 II bzw. III-273 I). Dazu wird jeweils ein Europäisches Gesetz erlassen, das die Einzelheiten regelt. Dies hat ebenfalls Auswirkungen auf die Organisation von Bundesrat und Bundestag.

Auch wenn ein Großteil der veränderten Entscheidungsstrukturen die in Abschnitt 2.2.4 dargestellten Kriterien nicht erfüllt, so finden sich doch einige Verfahren, die die Kriterien erfüllen. Die Veränderungen am ordentlichen Gesetzgebungsverfahren sind hervorzuheben.

3.4 Zusammenfassung

Bevor jedoch nun mit der Analyse der Auswirkungen der hier erarbeiteten Veränderungen auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik begonnen wird, sind die Ergebnisse dieses Kapitels zusammenzufassen. Insgesamt kann man den Verfassungsvertrag aus einzelstaatlicher Perspektive als eine Arrondierung der Unionszuständigkeiten charakterisieren, verbunden mit einer institutionellen Bereinigung auf Unionsebene.

⁶⁶Die Gewährung des Initiativrechts für die Mitgliedsstaaten ist eine Konsequenz der intergouvernementalen Säule. — Für den Politikbereich gilt auch, wie bereits oben erwähnt, ein reduzierter Schwellenwert für das Subsidiaritätsprotokoll.

Die institutionelle Bereinigung auf Unionsebene findet insbesondere durch die Neugliederung der Verträge in zwei große Teile (die Charta der Grundrechte und die Übergangsbestimmungen werden hier ignoriert) statt. Der erste Teil enthält nur die allgemeinen Bestimmungen und hat in etwa den Charakter einer Verfassung. Die Detailbestimmungen des dritten Teils verzichten zwar auf die Trennung in drei Pfeiler, die mit dem Vertrag von Maastricht eingeführt wurde, differenzieren jedoch im Hinblick auf die Verfahren, die zu einer Entscheidung führen, sektoral. Das Mitentscheidungsverfahren, das die Mitwirkung des Europäischen Parlaments bestimmt, wird zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren der Union. Die für das Unionsrecht verwendeten Begriffe, die eher einer administrativen Fachsprache aus der Anfangszeit der Gemeinschaften entstammen (Richtlinie, Verordnung), werden an die nationalstaatlich etablierten Begriffe angeglichen (Gesetz, Rahmengesetz). Aus der Perspektive der institutionellen Ordnung der Europäischen Union kann also zusammenfassend festgestellt werden, daß zwar Spezifika der Union weiter gelten (also eine pfadabhängige Entwicklung stattfindet), daß aber auch eine **institutionelle Bereinigung** stattfindet.

Im Übrigen kann, im Hinblick auf die eingangs vermutete Entparlamentarisierung durch den Verfassungsvertrag, bereits festgestellt werden, daß der Verfassungsvertrag auch Belege für die gegenteilige Entwicklung liefert. So ist — in der Tradition der bisherigen Integrationsschritte — ein kontinuierlicher Bedeutungszuwachs für das Europäische Parlament festzustellen. Viel wichtiger aber scheint, insbesondere aus der einzelstaatlichen Perspektive, daß die Union erstmals die nationalen Parlamente in Entscheidungsstrukturen (bis hin zu einer Veto-Position in einem Fall) einbindet. Damit wird eine Rückbindung an *die* demokratisch legitimierten Organe der Mitgliedsstaaten erreicht. Vielleicht kann so eine Gegenbewegung zu dem behaupteten Trend der Entparlamentarisierung entstehen. Dies ist nach der Untersuchung der Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik zu prüfen.⁶⁷

Doch aus der Perspektive der Mitgliedsstaaten sind diese Veränderungen nicht die einzigen, die zu beachten sind. Hier ist es insbesondere wichtig, auf die materielle Übertragung von Zuständigkeiten an die Union zu achten. Europäische Integration wird definiert als die gemeinsame Ausübung von Hoheitsrechten auf europäischer Ebene; die gemeinsame Ausübung ist durch die institutionelle Ordnung geregelt, die Hoheitsrechte werden — in der Logik der Verträge — vorher als begrenzte Einzelermächtigungen an die Europäische Union übertragen. Übertragene Hoheitsrechte können von den Na-

⁶⁷ Eine Auswirkung des *Konventsverfahrens* auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik kann bereits festgestellt werden (s. auch Knöll und Bauer 2003: 448). Die Länder benutzten die Regierungskonferenz nicht mehr, um über eine aufgebaute Vetoposition den Bund zu bestimmten Verhandlungspositionen zu zwingen. Ob dies an der Politisierung der Länderpositionen (Hrbek 2001: 290), an der Struktur der Regierungskonferenz (nur noch ganz wichtige Änderungen aber keine Generaldebatte mehr) oder am Konvent als Verfahren (an dem ja Ministerpräsident Teufel als Ländervertreter beteiligt war) lag, müßte detaillierter untersucht werden, ist aber nicht Thema dieser Arbeit.

tionalstaaten nicht mehr unabhängig von der Union ausgeübt werden. Deshalb ist ein großer Teil (3.2) der vorhergehenden Untersuchung der Aufgabenverteilung gewidmet. Für die Bundesrepublik sind im Übrigen Veränderungen an der Aufgabenverteilung besonders problematisch, sind doch innerstaatlich die Aufgaben bereits zwischen Bund und Ländern verteilt. Die ausführliche Betrachtung der Veränderungen im Bereich der Unionszuständigkeiten hat jedoch ergeben, daß viele neue Kompetenzen entweder nicht hinreichend determiniert sind, um eine ausführlichere Betrachtung der Auswirkungen auf die Bundesrepublik zu rechtfertigen, oder eine Legitimation *ex post* für bereits durchgeführte Politiken oder Maßnahmen sind. Im zweiten Fall findet zwar *de jure* eine Übertragung einer Zuständigkeit statt, diese hat jedoch nur Auswirkungen auf die Bundesrepublik, wenn der Politikbereich zusätzlich in die Qualifizierte Mehrheitsentscheidung überführt wird.⁶⁸ Nach meiner Analyse verbleiben danach als von echten Zuständigkeitsübertragungen betroffene Bereiche Inneres und Justiz und Energie sowie eingeschränkt Kultur, Tourismus und geistige Eigentumsrechte. Dabei gilt, daß die Formulierungen in Teil III des Verfassungsvertrages die Ziele und Maßnahmen der Union deutlich präzisieren. Dies gilt insbesondere für den Bereich Inneres und Justiz, in dem zwar einige Einzelbestimmungen in die Mehrheitsentscheidung überführt werden, diese aber einen so geringen Umfang haben, daß das Erreichen der Politikziele damit fraglich ist. Von einer Ausweitung der Unionszuständigkeiten wie beispielsweise durch die Einheitliche Europäische Akte (für die EWG) und durch den Vertrag von Maastricht kann also für den Verfassungsvertrag nicht die Rede sein. Stattdessen scheint angebracht, von einer **Arrondierung der Zuständigkeiten** zu sprechen. Nichtsdestotrotz werden in Kapitel 4 dieser Arbeit einige dieser Zuständigkeitsübertragungen genauer untersucht werden.

Dies entspricht allerdings erst einem Teil der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik. Die zweite Gruppe von Veränderungen, die möglicherweise Auswirkungen auf die institutionelle Ordnung der BRD haben könnte, sind Veränderungen an Entscheidungs- und Koordinierungsverfahren.⁶⁹ Hier ist insbesondere die verbesserte Beteiligung der nationalstaatlichen Parlamente zu berücksichtigen, die Veränderungen in der internen Organisation von Bundesrat und Bundestag zur Folge haben könnte und die Zusammenarbeit zwischen diesen beiden Verfassungsorganen und der Bundesregierung beeinflussen könnte. Nachdem damit die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag, die Auswirkungen auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik haben könnten, herausgearbeitet wurden, können im nächsten Kapitel die möglichen Auswirkungen genauer betrachtet werden.

⁶⁸ Sonst wird weiterhin einstimmig entschieden, wie eben vorher aufgrund des Art. 308 EGV.

⁶⁹ Insofern die Ressourcen der Europäischen Union betroffen sind, sind durch den Verfassungsvertrag keine Veränderungen festzustellen, die direkt Auswirkungen auf die Mitgliedsstaaten haben könnten.

4 Analyse der Auswirkungen auf die Bundesrepublik

“Alas, this negative appeal for democracy does not provide any guidance for the construction of a society or its governance.” (p. 49)

L. Siedentop: Democracy in Europe

Auch wenn der Begriff „Verfassungsvertrag“ und die entstandene Debatte den Eindruck erwecken, daß sich vieles ändern wird, so hält sich die Zahl der Veränderungen, die einen Anpassungsdruck für die Bundesrepublik erzeugen können, in Grenzen. Im vorangegangenen Kapitel sind nach einer allgemeinen Übersicht Veränderungen in der Aufgabenverteilung und in den Entscheidungs- und Koordinationsstrukturen festgestellt worden, die möglicherweise Auswirkungen auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik haben können. Diese werden nun untersucht.

In Abschnitt 2.3.2 auf Seite 18 sind dazu vier Dimensionen der institutionellen Ordnung beschrieben worden, die die Gliederung dieses Kapitels vorgeben. Es werden also in einem ersten Schritt (4.1) die Schranken des Grundgesetzes für die europäische Integration (insbesondere Demokratiegebot und Grundrechtsschutz) untersucht. Anschließend wird die interne Organisation der an der Gestaltung europäischer Politik beteiligten Organe Bundestag, Bundesrat (inklusive Länderregierungen) und Bundesregierung dargestellt und überprüft, ob diese verändert werden muß (4.2). Danach wird geprüft, ob die veränderten Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene Einfluß auf die innerstaatliche Organisation dieses Verfahrens haben werden (4.3). Schließlich wird die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern untersucht (4.4): verschiebt sich die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen den beiden Ebenen durch den Verfassungsvertrag?

Den Abschluß dieses Kapitels bildet eine Zusammenfassung der Konfliktpunkte und der möglichen Veränderungen. Doch zuerst wird es darum gehen, der einen — europäischen — Verfassung eine andere, das Grundgesetz, gegenüberzustellen.

4.1 Integrationsgrenze Grundgesetz: Demokratiegebot und Grundrechtsschutz

Europäische Integration als Prozeß verläuft nicht widerstandsfrei. Diese allgemeine Aussage gilt insbesondere für die einzelnen größeren Integrationsschritte, also die verschiedenen Vertragsabschlüsse. Gerade der Vertrag von Maastricht hat heftigen Widerstand ausgelöst — und seine Gegner haben sich u. a. auf das Grundgesetz gestützt und argumentiert, daß der Vertrag verfassungswidrig sei. Das Bundesverfassungsgericht teilte diese Ansicht nicht. Es hat jedoch in verschiedenen Entscheidungen immer wieder Stellung zum europäischen Integrationsprozeß bezogen (4.1.1). Die Zahl der kritischen Punkte ist begrenzt: aufgrund der Bestimmungen des Art. 79 GG, der sogenannten Ewigkeitsklausel, sind einige Merkmale der institutionellen Ordnung unveränderlich. Dies sind u. a. die Garantie eines wirksamen Grundrechtsschutzes (4.1.3) und das Demokratiegebot (4.1.2). Weitere mögliche Konfliktpunkte — die Gliederung des Bundes in Länder, die Vorschriften zur Bundesbank und die Frage des staatlichen Charakters der Union — werden in Abschnitt 4.1.4 besprochen.

Der Verfassungsvertrag muß, wie andere internationale Verträge auch und wie die römischen Verträge und ihre Nachfolger, von der Bundesrepublik (und den anderen Mitgliedsstaaten) ratifiziert werden. Einige Länder wollen dazu Volksabstimmungen durchführen. Darüber wird zwar in der Bundesrepublik noch diskutiert, aber es ist doch zu vermuten, daß keine Volksabstimmung stattfinden wird.¹ Die Ratifikation des Verfassungsvertrages erfordert ein Verfahren wie das Gesetzgebungsverfahren. Das Ergebnis muß damit, wie jedes andere Gesetz auch, mit der Verfassung vereinbar sein — und kann durch die Richter in Karlsruhe (nach einer Beschwerde) überprüft werden. Deshalb ist zu untersuchen, ob der Verfassungsvertrag mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Wäre dies nicht der Fall, so bestünde Anpassungsdruck — der Verfassungsgesetzgeber müßte zusätzlich zur Ratifizierung auch das Grundgesetz ändern. Oder den Verfassungsvertrag neu verhandeln bzw. durch Protokolle Ausnahmeregelungen durchsetzen.

4.1.1 Einleitende Bemerkungen zu den relevanten Urteilen des Verfassungsgerichtes

Die Verfassungsrichter hatten im Verlauf der europäischen Integration mehrfach Gelegenheit, zum Integrationsprozeß Stellung zu beziehen und zu prüfen, ob dieser Prozeß mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Dabei werden im Folgenden drei Fragen unterschied-

¹ In dieser Arbeit wird auf jeden Fall davon ausgegangen, daß der Vertrag nach dem normalen Verfahren ratifiziert wird.

den, die sich aus den einschlägigen Urteilen des Verfassungsgerichts ergeben und die im Hinblick auf den Verfassungsvertrag erneut zu stellen sind, da sich die Antwort möglicherweise verändern könnte. Zuerst ist zu betrachten, ob der Verfassungsvertrag den Bedingungen des Demokratiegebotes des Grundgesetzes gerecht wird. Anschließend wird zu prüfen sein, ob der Verfassungsvertrag den Grundrechtsschutz entsprechend den Maßstäben der Verfassungsrichter gewährleistet. Abschließend wird auf die Rolle der Länder in der Verfassung einzugehen sein.

Zur Beantwortung der Fragen werde ich verschiedene Urteile des Bundesverfassungsgerichts heranziehen. Dabei sind besonders hervorzuheben die Entscheidungen „Solange II“ (BVerfGE 73, 339 von 1986), „Maastricht“ (BVerfGE 89, 155 von 1993) sowie zur Bananenmarkt-Ordnung (BVerfGE 102, 147 von 2000). Es wäre jedoch verfehlt, von einer Kontinuität der Rechtsprechung der Verfassungsrichter auszugehen und zu versuchen, diese für den Verfassungsvertrag fortzuschreiben. Das „Maastricht-Urteil“ mit der Idee des „Kooperationsverhältnisses“ (BVerfGE 89, 155 (156)) kann nicht in eine lineare Entwicklung zwischen „Solange II“ und „Bananenmarkt-Ordnung“ gestellt werden: beide weisen dem EuGH eine gewichtigere Rolle als „Maastricht“ zu.² Insofern ist Vorsicht geboten — die Position des Bundesverfassungsgerichtes kann (innerhalb einer gewissen Bandbreite) schwanken. Es soll hier aber auch nicht darum gehen, Vorhersagen für ein mögliches Urteil des Verfassungsgerichts zu entwickeln, sondern darum, Stellen aufzuzeigen, an denen ein Konflikt zwischen dem Grundgesetz (wie es die Verfassungsrichter interpretieren) und dem Verfassungsvertrag auftreten kann.

4.1.2 Der Verfassungsvertrag und das Demokratiegebot

Im sogenannten Maastricht-Urteil (BVerfGE 89, 155) beschäftigte sich das Bundesverfassungsgericht hauptsächlich³ mit der Frage, ob der Vertrag von Maastricht nicht gegen das Demokratie-Prinzip im Sinne des Rechts auf Teilhabe (Partizipation) nach Artikel 38 GG verstoße, da — so einer der Beschwerdeführer — erstens Kompetenzen des Bundestages auf die Union übertragen würden (u. a. angeblich eine Kompetenz-Kompetenz), womit die Staatsgewalt nicht mehr vom Bundestag ausgehe, und zweitens die Union ein Demokratiedefizit habe, da das Europäische Parlament im Wesentlichen nur eine beratende Funktion habe (König 2000: 476). Die Richter stellten fest:

„Das Recht des Beschwerdeführers aus Art. 38 GG kann demnach verletzt sein, wenn die Wahrnehmung der Kompetenzen des Deutschen Bundestages so weitgehend auf ein von den Regierungen gebildetes Organ der Europäischen Union oder der Europäischen Gemeinschaften übergeht, daß die nach Art. 20 Abs. 1

² Vgl. König (2000: 470), auch Schmitz, <http://www.jura.uni-goettingen.de/schmitz/Lehre/Europa-Rspr-2.htm>.

³ Andere Teile der Verfassungsbeschwerde hat es als unzulässig verworfen, BVerfGE 89, 155 (171).

und 2 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG unverzichtbaren Mindestanforderungen demokratischer Legitimation der dem Bürger gegenüberstehenden Hoheitsgewalt nicht mehr erfüllt werden.“⁴

Das Gericht hatte also zu prüfen, ob durch den Vertrag von Maastricht (bzw. das Zustimmungsgesetz, um präzise zu sein) Art. 20 I und II GG, auf die sich Art. 79 III GG bezieht, verletzt würden.

Die Achtung des Prinzips, daß alle Staatsgewalt vom Volke auszugehen habe (Art. 20 I GG) auf europäischer Ebene, werde, da die Union ein sich dynamisch entwickelnder „Verbund demokratischer Staaten“ sei, einerseits „durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedsstaaten“, andererseits aber auch, und zunehmend, durch das direkt gewählte Europäische Parlament gewährleistet, so die Richter (BVerfGE 89, 155 (184ff.)). Das Grundgesetz schreibe nicht einen bestimmten Weg der demokratischen Legitimation vor: Vielmehr sei „[e]ntscheidend [...], daß ein hinreichend effektiver Gehalt an demokratischer Legitimation, ein bestimmtes Legitimationsniveau, erreicht wird“ (BVerfGE 89, 155 (182)). Dabei müsse die Bedeutung des Europäischen Parlaments „schritt haltend mit der Integration ausgebaut werden“ (BVerfGE 89, 155 (186)). Solange die Legitimation über die nationalen Parlamente erfolge, bedürfen jedoch „[d]ie Staaten [...] hinreichend bedeutsamer eigener Aufgabenfelder“ (BVerfGE 89, 155 (186)). Daraus schließen die Richter, „daß dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen“ (BVerfGE 89, 155 (186)).

Diese Bedingung hat auch zur Folge, daß der Bundestag über die Fortentwicklung der europäischen Integration bestimmen können muß. Dies ist dann der Fall, wenn das Zustimmungsgesetz (das den Vertrag von Maastricht in nationales Recht überführt) hinreichend bestimmt ist. Die Richter stellen fest, daß „[d]er Unions-Vertrag [...] den Bestimmtheitsanforderungen [genügt], weil er den künftigen Vollzugsverlauf, also die mögliche Inanspruchnahme der eingeräumten Hoheitsbefugnisse, hinreichend voraussehbar normiert“ (BVerfGE 89, 155 (191)). Wichtig ist hier, daß die Maßnahmen der Union konkret festgelegt werden und sich die zulässigen Handlungen für die Organe aus diesen Festlegungen und nicht aus den sehr allgemeinen Zielformulierungen ergeben.

Was bedeutet dies für den Verfassungsvertrag? Bei vielen Formulierungen entsteht der Eindruck, daß direkt auf die Bedenken der Verfassungsrichter eingegangen wird

⁴ BVerfGE 89, 155 (172). Dabei wird ein subjektives Recht auf Teilhabe an der Ausübung der Staatsgewalt aus Art. 38 GG abgeleitet (BVerfGE 89, 155 (171f.)). Zur Kritik an dieser „innovativen Interpretation des Art. 38 GG“ siehe König (2000: 478–480, insbesondere Fn. 208 m. w. N.). Bisher waren Rechtssprechung und Lehre der Auffassung, daß aus Art. 38 GG das Recht zur Teilnahme an Wahlen zum Bundestag hervorgehe (ebd.). Weiter kritisiert König (2000: 500), daß „[d]as Gericht [...] zur Begründung seiner Forderung nach einem hinreichenden demokratischen Legitimationsniveau auf der Unionsebene nur Art. 79 Abs. 3 GG heran[zieht]. Sie hätte sich aber auch aus der Struktursicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG herleiten lassen.“

— so wird ein einheitliches Wahlrecht für das Europäische Parlament (mit der Bedingung der nationalen Ratifizierung) vorgeschlagen (Art. III-330, vgl. BVerfGE 89, 155 (186); vgl. auch die Aufzählung der Grundprinzipien zur Zuständigkeitsverteilung in I-11 und BVerfGE 89, 155 (210ff.)). Insgesamt scheint der Macht- und Bedeutungszuwachs des Europäischen Parlaments mit der fortschreitenden Integration Schritt zu halten. Die sehr allgemeinen Formulierungen des ersten Teils des Verfassungsvertrages werden weiterhin durch die Detailbestimmungen des dritten Teils präzisiert und dürfen so hinreichend bestimmt sein. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird beibehalten. Der Bundesrepublik verbleiben auch mit dem Verfassungsvertrag hinreichend bedeutende Aufgabenfelder. Hinzu kommt, daß der Verfassungsvertrag explizite Festlegungen auf demokratische Prinzipien enthält (Titel VI des ersten Teils, insbesondere Art. I-45 und I-46, auch I-49). Eine Verletzung des Demokratiegebotes, wie es das Verfassungsgericht im Maastricht-Urteil verneinte, scheint also auch durch den Verfassungsvertrag nicht gegeben zu sein — im Gegenteil: der Verfassungsvertrag müßte aufgrund der dargestellten Kriterien (und weil er nur wenig neue Kompetenzen an die Union überträgt) noch besser mit dem Grundgesetz vereinbar sein als der Vertrag von Maastricht.⁵

4.1.3 Ohne Grundrechtsschutz verfassungswidrig

Die Position des Bundesverfassungsgerichtes zum Grundrechtsschutz ergibt sich aus den Urteilen „Solange II“ und „Bananenmarktordnung“:

„Solange die Europäischen Gemeinschaften, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Gemeinschaften einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleisten, der dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleichzuachten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben und dieses Recht mithin nicht mehr am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes überprüfen; entsprechende Vorlagen [...] sind somit unzulässig.“⁶

Im Urteil zur Bananenmarktordnung verweist der zweite Leitsatz ausdrücklich auf die Solange-II-Entscheidung.⁷ Demnach muß der Beschwerdeführer „im Einzelnen darlegen“, daß der Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene nicht den Maßstäben des

⁵ Weniger positiv hinsichtlich des letzten Satzes, aber in der grundsätzlichen Einschätzung ähnlich: Kirchhof (2003: 370, 372f.).

⁶ BVerfGE 73, 339 (340). Solange II, 22. Oktober 1986. 2. Leitsatz.

⁷ BVerfGE 102, 147 - Bananenmarktordnung, 7. Juni 2000.

Grundgesetzes genügt, da die Verfassungsbeschwerde sonst unzulässig ist.⁸ Artikel 23 I Satz 1 GG präzisiert die Grundrechtsbindung der europäischen Integration, denn „die Bundesrepublik Deutschland [wirkt] bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die [...] einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet.“

Das Verfassungsgericht hatte bereits in der Solange-II-Entscheidung ausgeführt, daß die gemeinsame Grundrechtserklärung von 1977 Bestandteil der Grundrechtssicherung auf europäischer Ebene sei.⁹ Die Charta der Grundrechte ist dieser Erklärung in ihrer Stellung vergleichbar und stellt für den EuGH einen „Anknüpfungspunkt“ für seine Rechtssprechung dar (Beutler et al. 2001: 354, Rn. 641). Solange der EuGH in seiner Rechtssprechung darauf Rücksicht nimmt, ist ein dem Grundgesetz vergleichbarer Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene gewährleistet und das europäische Primärrecht also mit dem Grundgesetz vereinbar.

Mit dem Verfassungsvertrag wird die Grundrechtecharta eindeutig Bestandteil des europäischen Primärrechts. Damit wird die Bindung der Europäischen Union an die Grundrechte noch verstärkt. Aus dieser Perspektive ist es allerdings bedauerlich, daß der Konvent die Gelegenheit nicht genutzt hat, den EuGH explizit zur Anwendung des Teils II der Verfassung zu verpflichten. Zwar ist dies im Teil II, der alten Grundrechtecharta, implizit vorgesehen. Die Vorschriften für den Gerichtshof hätten jedoch entsprechend angepasst werden können (beispielsweise in Artikel III-365 I), um die vom Bundesverfassungsgericht möglicherweise vorgetragene Bedenken bereits im Vorfeld auszuräumen. Dies würde auch die Systematik des Verfassungsvertrages klarer machen.

4.1.4 Andere Konfliktpunkte

Einige mögliche Konfliktpunkte zwischen der grundgesetzlich geschützten Ordnung und dem Verfassungsvertrag sind noch nicht angesprochen worden. Sie werden im Folgenden kurz dargestellt.

Die Bundesländer sind nicht einfach Verwaltungseinheiten der Bundesrepublik. Sie sind Staaten, d. h. sie verfügen über das Recht, ihre eigene Organisation selbstverantwortlich festzulegen. Außerdem müssen Kompetenzen in angemessenem Umfang durch

⁸ Im Maastricht-Urteil (zwischen „Solange II“ und „Bananenmarktordnung“) haben die Verfassungsrichter weitreichendere Prüfungskompetenzen beansprucht sowie ihre ‚Wächterrolle‘ betont (König 2000: 474). Sicherlich sei, so König, die Feststellung, daß der Grundrechtsschutz auf europäischer Ebene lückenhaft sei (sowohl in der EEA als auch durch den Vertrag von Maastricht) überaus plausibel, wenn nicht sogar einleuchtend. Dies rechtfertige aber noch nicht, daß das Gericht europäisches Sekundärrecht an den Grundrechten des Grundgesetzes messen wolle. Die Grundrechtsüberprüfung könne nämlich entweder aufgrund des Umsetzungsgesetzes oder aufgrund der Verwaltungsdurchführung erfolgen.

⁹ BVerfGE 73, 339 (381ff.). Einen Überblick zu den Entscheidungen des Verfassungsgerichts zum Grundrechtsschutz liefert beispielsweise König (2000: 465–476, auch 417–439, m. w. N.).

die Länder ausgeübt werden können. Artikel 79 GG stellt außerdem zwei Eigenschaften der institutionellen Ordnung unter den besonderen Schutz der „Ewigkeitsgarantie“: einerseits „die Gliederung des Bundes in Länder“, andererseits „die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung“ (Art. 79 III GG). Diese Garantien wirken über das Zustimmungsgesetz zum Verfassungsvertrag auch für den Verfassungsvertrag. Das Zustimmungsgesetz wäre also verfassungswidrig, wenn durch den Verfassungsvertrag die Gliederung des Bundes in Länder aufgehoben würde (was nicht der Fall ist) oder die grundsätzliche Mitwirkung der Länder an der Gesetzgebung abgeschafft würde. Letzteres geht aus dem Verfassungsvertrag ebenfalls nicht hervor. Die Zustimmungspflicht, die sich für Kompetenzübertragungen an die Europäische Union durch Artikel 23 I Satz 2 GG ergibt, gäbe den Ländern eine Möglichkeit, sich gegen eine solche Veränderung zur Wehr zu setzen. Auch die Eigenstaatlichkeit der Bundesländer wird durch den Verfassungsvertrag nicht in Frage gestellt — er enthält keine Vorschriften, die die Möglichkeit zur Selbstorganisation der Bundesländer einschränken würde. Vielmehr ist er, wie auch die Vorläuferverträge, „länderblind“. Ob den Ländern nach den neuen Zuständigkeitsübertragungen durch den Verfassungsvertrag an die Europäische Union noch Zuständigkeiten in ‚substanziellem‘ Umfang verbleiben, wird in Abschnitt 4.4 untersucht. Vorgreifend sei jedoch bereits darauf hingewiesen, daß die absehbaren Kompetenzübertragungen den Bestand der Länder nicht gefährden. Damit gibt es keine verfassungsrechtlichen Probleme, die sich aus der spezifischen Bedeutung der Länder im Grundgesetz ergeben und die den Verfassungsvertrag mit dem Grundgesetz unvereinbar machen würden (die politischen Aspekte der Frage werden weiter unten behandelt).¹⁰

Art. 88 Satz 1 GG enthält den Verfassungsauftrag, die Bundesbank zu errichten (vgl. Hömig und Seifert 1995: Art. 88 Rn. 1, S. 509). Er wurde bei der für den Vertrag von Maastricht notwendigen Verfassungsänderung um die Möglichkeit ergänzt, die Befugnisse und Aufgaben der Bundesbank an eine Europäische Zentralbank zu übertragen, „die unabhängig [...] und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet“ ist (Art. 88 Satz 2 GG). Der Verfassungsvertrag bestimmt genau dies in Art. I-30 II (vgl. III-185 I). Der Konventsentwurf wurde hier jedoch auch an einigen Stellen nachgebessert.¹¹ Ein Konflikt mit dem Grundgesetz ist nicht zu erwarten.

Im Maastricht-Urteil konnten die Verfassungsrichter darauf verzichten, zu prüfen, ob

¹⁰Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu dieser Frage nicht explizit in Bezug auf die europäische Integration geäußert. Bisher war ein Eingreifen der Verfassungsrichter in dieser Frage auch noch nicht nötig.

¹¹Die Preisstabilität wurde ein Ziel der Union in Art. I-3 III und die Formulierung des Art. I-30 II wurde präziser. Aus der Vielzahl der Stellungnahmen vgl. beispielsweise FAZ (2004c) und die Stellungnahme von MdEP Brok (2004): „Sehr erfolgreich war der Kampf gegen Aufweichungsversuche in der Stabilitätspolitik. Die Preisstabilität ist zu einem Ziel aller Unionsorgane geworden.“ sowie Einecke (2004); Pfeiffer (2004).

die Bundesrepublik Teil eines (Bundes-)Staates auf europäischer Ebene sein könne. Der Unionsvertrag betreffe nämlich nur „die Mitgliedschaft Deutschlands in supranationalen Organisationen, nicht eine Zugehörigkeit zu einem europäischen Staat“ (BVerfGE 89, 155 (181, vgl. 188)). Dabei beriefen sie sich auf die Selbstdefinition der Union als einen „Verbund demokratischer Staaten“ (184). Insofern kann an dieser Stelle auch nur überprüft werden, ob dies auch nach dem Verfassungsvertrag noch für die Europäische Union gilt. Zwar erhält die Union durch den Verfassungsvertrag die Rechtspersönlichkeit (Art. I-6), aber die Begründung der Union erfolgt durch die Zuweisung von Zuständigkeiten von den Mitgliedsstaaten an jene (Art. I-1). Demnach könnte das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil zum Verfassungsvertrag die bisherige Argumentation aufgreifen. Auch materiell halten sich die Veränderungen der Europäischen Union hinsichtlich der Staatlichkeit in Grenzen, so daß diese Haltung gerechtfertigt erscheint. In der Literatur überwiegt ebenso die Auffassung, daß die Europäische Union kein Staat sei (Kirchhof 2003: 368; Robbers 2003: 386).

Das Grundgesetz setzt dem europäischen Integrationsprozeß Grenzen. Der Verfassungsvertrag überschreitet aber — soweit dies erkennbar ist — an keiner Stelle diese Grenzen. Insofern entsteht also für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik in diesem Bereich kein Anpassungsdruck. Im Gegenteil, der Verfassungsvertrag könnte sowohl aus der Perspektive des Demokratiegebotes als auch aus der des Grundrechtsschutzes einen Fortschritt (im Sinne der Wertordnung des Grundgesetzes) darstellen. Die stärkere Beteiligung der nationalstaatlichen Parlamente, die weiter unten untersucht werden wird, hat Potential, die demokratische Legitimation der Europäischen Union zu stärken.

4.2 Interne Organisation der Institutionen

Die institutionelle Ordnung umfaßt auch die interne Organisation der politischen Institutionen. Als *entscheidende* Akteure¹² sind Bundestag, Bundesregierung und Länder (-regierungen) zu berücksichtigen. Insbesondere die Veränderungen der Entscheidungsverfahren auf europäischer Ebene haben Einfluß auf die interne Organisation der Verfassungsorgane Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung. Das eigentliche Verfahren wird jedoch erst im nächsten Abschnitt (4.3, S. 75) besprochen, so daß hier nur die Auswirkungen auf die interne Organisation untersucht werden.

¹²Dazu in Abschnitt 2.1.2 auf Seite 11.

4.2.1 Organisation des Bundestages

Seit der Ratifikation des Vertrags von Maastricht 1993 regelt das *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* (EUZBBG, BGBl. 1993 I S. 311) das Verhältnis der beiden Verfassungsorgane, in dem es der Bundesregierung eine weitreichende Informationspflicht gegenüber dem Bundestag vorgibt.¹³ Im Folgenden wird es jedoch zuerst um die Rolle des Bundestages gehen; erst in einem zweiten Abschnitt werde ich auf die Bundesregierung eingehen. Neben der Informationspflicht durch die Bundesregierung bedingt die Mitwirkung des Bundestages in europäischen Angelegenheiten das Recht des Bundestages zu Stellungnahmen gegenüber der Bundesregierung, die von der Bundesregierung zu berücksichtigen sind. Dies geht aus Art. 23 II und III GG hervor, die Details regelt das EUZBBG. Der Deutsche Bundestag ist so zwar quantitativ gut informiert über europäische Politik, nimmt jedoch keine Schlüsselrolle im Entscheidungsprozess ein. Dieser wird von der Bundesregierung dominiert.¹⁴

Das EUZBBG bestimmt, daß „[d]ie Bundesregierung [. . .] den Bundestag umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union [unterrichtet], die für die Bundesrepublik Deutschland von Interesse sein könnten“ (§ 3). Dies gilt insbesondere für Entwürfe von Richtlinien und Verordnungen. Damit gehen die Informationspflichten der Bundesregierung über die im PNP und PSV niedergelegten Aufgaben hinaus.¹⁵

Zur Rolle des Europaausschusses

Grundsätzlich haben sich innerhalb der nationalen Parlamente in der Europäischen Union zwei verschiedene Arten von Europaausschüssen entwickelt. In Dänemark, Finnland, Österreich, Irland und dem Vereinigten Königreich sind die EU-Ausschüsse federführend.¹⁶ In anderen Staaten, wie in der Bundesrepublik und in den Niederlanden, verweisen die EU-Ausschüsse die Vorlagen an die jeweiligen Fachausschüsse, die dann federführend sind. Der Ausschuß *Angelegenheiten der Europäischen Union* (kurz: Europaausschuß) des Bundestages beschäftigt sich deshalb mit den großen Fragen der europäischen Integration — in der 14. Legislaturperiode hat sich der Ausschuß beispielsweise besonders dem Erweiterungsprozeß gewidmet (Pflüger 2002: 327). Ein eigenes

¹³Die Regelung der Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesrat durch ein Bundesgesetz ist im politischen System der Bundesrepublik eine Ausnahme; innerhalb der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik also eine durch die europäische Integration bedingte Besonderheit. — Vgl. dazu und allgemein Fuchs (2004).

¹⁴Siehe auch Thierse (2003: 274f.).

¹⁵Die die Beteiligung des Bundestages an europäischen Gesetzgebungsverfahren betreffenden Vorschriften des EUZBBG werden in Abschnitt 4.3.1 auf Seite 75 besprochen.

¹⁶Vgl. zur Typologie: Maurer und Wessels (2001: 19).

Profil konnte er demnach nur bei den großen Debatten — Verfassung, Integration, Verteidigung — entwickeln. Damit erscheint aber die Bilanz, die der Ausschußvorsitzende Pflüger (2002: 328) zieht, fragwürdig:

„So gilt festzuhalten, dass der EU-Ausschuss die Bundesregierung in der Europapolitik erfolgreich begleitet und kontrolliert hat. Dazu hat der EU-Ausschuss seine verfassungsrechtlich privilegierte Stellung und seine exklusiven Befugnisse voll genutzt.“

Die privilegierte Stellung des Ausschusses ergibt sich aus Artikel 45 GG — der Bundestag kann den Ausschuß ermächtigen, die Rechte des Parlaments gegenüber der Bundesregierung wahrzunehmen.¹⁷ So könnte in eiligen Angelegenheiten unabhängig von der teilweise eingeschränkten Zeitplanung des Plenums das Parlament entscheiden.¹⁸ Diese *verfassungsrechtlich* privilegierte Stellung hat der Bundestag aber noch nicht ausgenutzt. Wie Pflüger (2002) zu seiner Schlußfolgerung kommt, ist unklar. Auch der erste Teil der zitierten Bilanz ist fragwürdig: Der Ausschuß hat sich schließlich nur mit den großen Fragen der europäischen Integration beschäftigt. Im tagespolitischen Geschäft hat er keine herausragende Rolle gespielt. Wie er dann *erfolgreich* die Europapolitik der Bundesregierung kontrolliert haben soll, leuchtet nicht ein.

Der Ausschuß beschäftigt sich mit Vorlagen, die fachausschußübergreifend sind und so nicht federführend an einen der Fachausschüsse überwiesen werden können. Er hat keine legislative Funktion im Bereich der Umsetzung von EG-Richtlinien, da diese durch die Fachausschüsse im normalen bundesdeutschen Gesetzgebungsverfahren wahrgenommen wird (Hölscheidt 2001: 131). Seine Kontrollfunktion nimmt er jedoch grundsätzlich im Entwurfsstadium eines europäischen Rechtsaktes wahr.

Neue Herausforderungen für die parlamentarische Informationsverarbeitung

Der Europaausschuß spielt eine zentrale Rolle in der Bearbeitung der EU-Vorlagen. Das Sekretariat des Ausschusses besitzt ein Europabüro als Pendant zum Parlamentssekretariat des Bundestages (vgl. Fuchs 2004). Nichtsdestotrotz können in der schiereren Menge der vorhandenen und zu verarbeitenden Informationen wichtige verloren gehen (Hölscheidt 2001: 146). Dies sieht auch der Ausschußvorsitzende Pflüger (2002: 329):

¹⁷ Details dazu finden sich in der Geschäftsordnung des Bundestages, § 93a II GO-BTag. — Vgl. zum Europaausschuß allgemein auch Hölscheidt (2001: 126ff.) und Fuchs (2004). Dem Ausschuß gehören neben den 33 regulären Ausschußmitgliedern 15 deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments an, die jedoch aufgrund der Überschneidung der Sitzungstermine nicht regelmäßig an den Sitzungen teilnehmen können. Der Ausschußvorsitzende (Friedbert Pflüger in der 14. Wahlperiode, Matthias Wissmann in der 15.) wird traditionell von der Opposition gestellt.

¹⁸ Vgl. Hölscheidt (2001: 129), der auch zu bedenken gibt, daß die Regelungen der GO unpraktisch sind und dem Ziel, schneller zu reagieren, nicht unbedingt förderlich sind. Außerdem würde gegen den Gleichheitsgrundsatz für Ausschüsse verstoßen.

„[E]ine Optimierung der europapolitischen Legislativvorschau durch eine noch bessere Unterrichtung des EU-Ausschusses seitens der Bundesregierung [ist] wünschenswert, um so die Grundlagen für eine noch wirksamere Kontrolle zu verbessern.“

Er spricht damit jedoch einen grundsätzlichen Konflikt an: kann sich das Parlament auf die Informationsaufbereitung der Bundesregierung verlassen (will es also eine „bessere Unterrichtung“) oder soll es die Informationen selbst (durch ein personell besser ausgestattetes Sekretariat) aufbereiten, und müßte deshalb eine ‚umfassendere‘ Unterrichtung durch die Bundesregierung fordern? Solange der Ausschuß mit der Bundesregierung *zusammenarbeitet*, kann er sich auf die Informationen der Bundesregierung stützen. Soll er jedoch die Bundesregierung und ihre Europapolitik *kontrollieren*, muß er die relevanten Informationen selbständig herausfinden.

Bislang liegt die Verantwortung für die Informationszuleitung über europäische Vorlagen im Wesentlichen bei den nationalen Regierungen. So kann es sein, daß zwischen dem Eingangsdatum beim Rat und dem Eingang beim Bundestag zwischen zwei und höchstens vier Wochen vergehen (Hölscheidt 2001: 136). Nach dem neuen PNP II erhalten die Parlamente die Entwürfe für europäische Gesetzgebungsakte direkt von der Kommission, dem Europäischen Parlament oder dem Rat. Der Deutsche Bundestag wird dementsprechend seine Kapazitäten an die neuen Informationskanäle anpassen müssen. Eine Dauer von vier Wochen, bis ein Gesetzentwurf den zuständigen Ausschuß erreicht, ist im Übrigen inakzeptabel, beträgt die Frist zur Stellungnahme nach dem PSV II doch nur sechs Wochen.¹⁹ Da die Gesetzentwürfe nach dem Verfassungsvertrag direkt ans Parlament geleitet werden, sollte sich dieses Verfahren verkürzen lassen, so daß den Fachausschüssen in wichtigen Fällen genügend Zeit für eine Stellungnahme bleibt, die dann aber vom Europaausschuß (wenn er seine besondere Kompetenz wahrnehmen würde) oder vom Plenum beschlossen werden muß. Hier könnten Anpassungen der Geschäftsordnung des Bundestages notwendig sein.²⁰

Mit der Neuregelung der Informationszuleitung durch das PNP II und das PSV II kann der Bundestag sich nicht mehr auf die Informationsverarbeitung der Bundesregierung verlassen, sondern muß selbständig alle Vorlagen verarbeiten. Die Möglichkeit zu Stellungnahmen nach dem PSV II kann eine Anpassung der Geschäftsordnung notwendig machen; der enge Zeitrahmen könnte es erforderlich machen, daß der Europaausschuß stellvertretend für das Plenum entscheidet. In diesem Zusammenhang wäre wohl auch sinnvoll, daß der Ausschußvorsitzende die Verteilung der Vorlagen an die Fachausschüs-

¹⁹ Es wird hier davon ausgegangen, daß die Fachausschüsse über die entsprechende Kompetenz verfügen und deshalb besser geeignet sind, eine Stellungnahme zu erarbeiten.

²⁰ Siehe zu notwendigen Anpassungen auch Maurer (2004).

se übernimmt.²¹

4.2.2 Organisation der Bundesregierung

Die Grundlagen für die Strukturen, innerhalb derer die Bundesregierung an europäischer Politik teilnimmt, wurden bereits sehr früh — in der ersten Hälfte der 1950er Jahre — gelegt. Dort erscheint zum ersten Mal die Kompetenzaufteilung zwischen Auswärtigem Amt einerseits und Bundesministerium der Wirtschaft andererseits.²² In den einzelnen Ministerien und im Bundeskanzleramt finden sich unterschiedlich starke Abteilungen oder Referate, die sich mit der Europapolitik beschäftigen. Detaillierter ist hier nur auf das Auswärtige Amt und das BMF einzugehen, da sie besondere Aufgaben und Funktionen in der Europapolitik wahrnehmen. Die Koordination der Europapolitik erfolgt in verschiedenen Gremien: Dort werden zu betrachten sein der Staatssekretärausschuß für Europafragen, die Gruppe der Europabeauftragten und die beiden Dienstagsausschüsse — einer unter der Leitung des BMF, der andere unter der des AA (Bulmer et al. 2001: 265, mit Ausnahmen).

Die in diesem Abschnitt zu beantwortende Frage ist, ob sich durch den Verfassungsvertrag Veränderungen ergeben, die eine Umorganisation der Bundesregierung erforderlich machen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß das aktuelle System Probleme bereitet:

„[D]ie aus den ersten Jahren der Integrationsgeschichte resultierende Verteilung der Koordinations- und Weisungsbefugnisse zwischen den Ministerien [hat] die Fähigkeit der Bundesregierung nachhaltig [negativ] beeinflusst, ihre Politik in Brüssel aufgrund der komplizierten Verteilung von Verantwortlichkeitsbezügen durchzusetzen“ (Bulmer et al. 2001: 235).

Diese Reformresistenz des Systems hat zwei Gründe (Bulmer et al. 2001: 236f.): Einerseits wird die Macht innerhalb der Regierung zwischen den Koalitionspartnern geteilt, während die einzelnen Ministerien aufgrund des Ressortprinzips relativ unabhängig voneinander agieren. Andererseits bedürfte es einer größeren Erschütterung, um die Prägekräft der historischen Ereignisse zu überwinden. Ob der Verfassungsvertrag dazu beitragen kann, soll abschließend untersucht werden.

²¹ Auch diese Möglichkeit ist in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§ 93 III GO-BT) vorgesehen. Es ist unklar, ob der Ausschuß davon Gebrauch macht.

²² Vgl. für die frühe Phase Hesse und Goetz (1992: 188), auch Germond und Türk (2004). Einen Überblick bietet Bulmer et al. (2001: 232–245). Mit dem Regierungswechsel 1998 übernahm das Bundesministerium der Finanzen die Kompetenzen des Wirtschaftsministeriums (vgl. Bulmer et al. 2001: 243).

Die Schlüsselakteure innerhalb der Bundesregierung

Im Rahmen der historischen Entwicklung der Europapolitik in der Bundesrepublik haben sich für die verschiedenen Ressorts unterschiedliche Aufgaben und Zuständigkeiten entwickelt. Dabei geht es insbesondere um Weisungs- und Koordinationszuständigkeiten. Letztere liegen vor allem beim AA, erstere beim BMF. Das Bundeskanzleramt (BKA) spielt dabei nur „eine sehr begrenzte Rolle“ (Bulmer et al. 2001: 252). Der Bundeskanzler greift gelegentlich aufgrund seiner Richtlinienkompetenz in Einzelverhandlungen ein. Da die Personalressourcen des BKA begrenzt sind, handelt es nur unterstützend, wenn der Bundeskanzler Initiativen ergreift oder die Präsidentschaft im Europäischen Rat übernimmt (Bulmer et al. 2001: 253). Die anderen Ministerien sind über ihre jeweiligen Fachgebiete unterschiedlich stark in die Europapolitik involviert, nehmen jedoch keine besonderen Aufgaben wahr.

DAS AUSWÄRTIGE AMT UND SEINE EUROPAABTEILUNG Im Hinblick auf das Auswärtige Amt (AA) ist eine kontinuierliche Zunahme seiner Zuständigkeiten festzustellen, die sich durch die Einrichtung der Europaabteilung 1993 verfestigt und beschleunigt (Bulmer et al. 2001: 245). Der Schwerpunkt der Tätigkeit des AA liegt auf der Koordination und auf den großen Politiken (Vertragsveränderungen und Erweiterungen). Dies zeigt sich auch in der internen Organisation der Europaabteilung: Neben zwei Beauftragten für die Koordinierung²³ gibt es ein Referat für den Binnenmarkt und die anderen inneren Politikbereiche, ein Referat für Wirtschafts- und Finanzpolitik und eines für Rechtsfragen (inkl. der Bund-Länder-Beziehungen). Die anderen sechs Referate beschäftigen sich mit Erweiterung, bilateralen Beziehungen, der Zukunft der Union und dem Europäischen Parlament (vgl. Organigramm des AA vom 6. 8. 2004).

Die klare Führungsrolle des AA bei der Koordinierung wird jedoch dadurch geschwächt, daß die Koordination für die erste Säule durch das BMF durchgeführt wird. Außerdem fordern die Länder ein Mitspracherecht (vgl. Bulmer et al. 2001: 247). Problematisch ist auch, daß das AA selbst nicht immer zu einer einheitlichen Position kommt. Für Teile der GASP und für Teile der bilateralen Beziehungen ist die Politische Abteilung zuständig.

DAS FINANZ- UND DAS WIRTSCHAFTSMINISTERIUM Das Bundesfinanzministerium (BMF) ist aufgrund materieller Zuständigkeiten (Zoll, Währung, Haushalt, Steuer) in eine Schlüsselrolle im Bereich der Europapolitik hineingewachsen (vgl. Bulmer et al. 2001: 247f.). Die Umorganisation der Bundesregierung in der Folge des Regierungs-

²³ E-V: Beauftragter für strategische Koordinierung und den Lissabon-Prozess; E-KR: Beauftragter für die europapolitische Koordinierung usw.

wechsels 1998 hat ihm die Weisungszuständigkeiten des BMWi eingebracht (vgl. Organisationserlaß des Bundeskanzlers, BGBl. 1998 I S. 3289). Das BMF ist demnach für die Verteilung der Informationen (im vergemeinschafteten Bereich) — sowohl innerhalb der Bundesregierung als auch an Bundesrat und Bundestag — zuständig; außerdem vertritt es die Bundesregierung vor dem EuGH und verhandelt mit dem Bundesrat. Es koordiniert die Vorbereitung für den AStV I und stellt den Stellvertreter, sofern das AA den Vorsitz inne hat (Bulmer et al. 2001: 247f.).

Bis zum Regierungswechsel 1998 hatte das Bundeswirtschaftsministerium (BMW) die zweitwichtigste Position innerhalb der Bundesregierung (Bulmer et al. 2001: 249f.). Das Wirtschafts- und Arbeitsministerium (BWA) hat jedoch immer noch wesentliche substantielle Zuständigkeiten in Politikbereichen des Binnenmarktes. Dies führt dazu, daß es zu Reibungsverlusten bei der Umsetzung von Richtlinien kommt: Nach einer internen Prüfungsmitteilung des Bundesrechnungshofes sind Managementfehler, Personalmangel und „die ‚fehlerhafte und unvollständige Datenerfassung‘ durch das Bundeswirtschaftsministerium“ für Effizienzprobleme bei der Umsetzung von Richtlinien verantwortlich.²⁴ Demnach ist auch nicht immer klar, ob Richtlinien überhaupt umgesetzt werden müssen.²⁵

DIE ANDEREN MINISTERIEN Im Laufe der Zeit sind fast alle Ministerien so mit Europapolitik in Berührung gekommen, daß sie eigenständige Referate oder sogar Abteilungen dafür gebildet haben.²⁶ Dabei müssen einige Bundesministerien ihre Politik auch mit den jeweils zuständigen Länderministerien abstimmen. Betroffen sind hier insbesondere die Bereiche „Umwelt, Erziehung, Jugend und Kulturpolitik“ (Bulmer et al. 2001: 251).²⁷

²⁴ Zitiert nach Schulzki-Haddouti (2004). Nach Angaben der Autorin rechnet das BMF damit, daß, wenn die Umsetzungspraxis nicht grundlegend geändert werde, nach In-Kraft-Treten des Verfassungsvertrages Bußgeldbescheide in Höhe von 100 Millionen Euro jährlich zu erwarten seien. — Die Staatssekretäre im StSA haben sich dieses Problems Anfang des Jahres angenommen und verschiedene Verfahrensänderungen in einer Kabinettsvorlage vorgeschlagen (FAZ vom 16. 3. 2004, S. 19). Demnach soll die Zuständigkeit für die Umsetzung einer Richtlinie zukünftig bei den federführenden Ministerien liegen, die zügig einen Zeitplan für die Umsetzung beim BWA einreichen müssen. Außerdem sollen die Fachministerien bereits im Rat darauf achten, daß realistische Umsetzungsfristen vorgegeben werden. Der StSA will sich in seinen Sitzungen mit problematischen Umsetzungsvorhaben beschäftigen und im Bedarfsfalle auch das Kabinett einschalten.

²⁵ Das BMF hatte in der Zeit der Umstellung auch den Wechsel von Oskar Lafontaine auf Hans Eichel zu verarbeiten. — Möglicherweise sind auch die Zuständigkeitsverschiebungen für einen Teil der Effizienzprobleme der deutschen Europapolitik verantwortlich.

²⁶ Einzige Ausnahme bleibt das Verteidigungsministerium, dessen Planungsstab sich u. a. mit der Europäischen Sicherheitspolitik beschäftigt. Politische Aufgaben werden wohl vom AA vorgenommen. Vgl. Bulmer et al. (2001: 251).

²⁷ Auch die Landwirtschaftspolitik fällt in diesen Bereich. Hier hat das damals Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) genannte Amt (jetzt: BMVEL) lange Zeit eigenbrötlerisch gearbeitet und sich einer Koordination mit den anderen Ministerien verweigert (Bulmer et al. 2001: 248). Dies liegt möglicherweise auch an der besonderen Rolle der Länder auf diesem Politikfeld

Das Bundesministerium des Innern (BMI) nimmt eine Zuständigkeit wahr, die auch durch die Länder in bedeutendem Umfang ausgeübt wird. Innerhalb der Europapolitik ist es zuständig für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der teilweise vergemeinschaftet und teilweise intergouvernemental geregelt ist. Die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz wird im Übrigen vom AA koordiniert.

Koordinationsgremien

Besteht Uneinigkeit über die Zuständigkeit oder über die zu verfolgende Strategie, so muß die Position der einzelnen Ministerien aufeinander abgestimmt werden. Dies geschieht in unterschiedlichen Koordinationsgremien, die hier kurz vorgestellt werden. Die Ständige Vertretung in Brüssel als wichtigstes Bindeglied zwischen Bundesregierung und Europäischer Union wird nicht nur vom AA besetzt, sondern auch durch aus den jeweiligen Fachministerien direkt abgeordnete Beamte. Dies führt — insbesondere in Verbindung mit dem Ländervertreter, sofern dieser nach Art. 23 GG zugelassen ist — dazu, daß Konflikte zwischen den Ministerien erst in „einer späteren Phase“ gelöst werden und eine eindeutige Verhandlungsposition der Bundesrepublik nicht ersichtlich ist (Bulmer et al. 2001: 256). Damit wird eine Allianz-Bildung erschwert.

Die Koordination zwischen den Ministerien erfolgt in unterschiedlichen Gremien, wobei die Teilnahme flexibel gehandhabt wird. Die Vertreter des AA, des BMF, des BMWA, des BMVEL und des BMI nehmen jedoch regelmäßig teil. Es wird versucht, eine Einigung bereits auf der niedrigstmöglichen Ebene herzustellen. Dabei handelt es sich um den sogenannten *Dienstagsausschuß*, der die Sitzungen des *Ausschusses der Ständigen Vertreter* (AStV) vorbereitet. Dabei sind für den AStV 1 das BMF weisungsberechtigt, für den AStV 2 das AA (Bulmer et al. 2001: 237, 246, 265). Die Treffen finden auf Ebene der Referatsleiter wöchentlich statt. Etwa alle ein bis zwei Monate treffen sich unter dem Vorsitz des AA die Europabeauftragten der Ministerien mit dem Stellvertreter des Ständigen Vertreters (der vom Wirtschaftsministerium gestellt wird).²⁸ Die Aufgaben des Ausschusses der Europabeauftragten „bestehen in der gemeinsamen Planung der Routineangelegenheiten auf der Ebene der Arbeitsgruppen“ (Bulmer et al. 2001: 255). Politische Fragen werden auf der Ebene der Staatssekretäre im *Staatssekretärausschuß für Europafragen* (StSA) besprochen.²⁹ An diesen Sitzungen

und der Stellung der Bauernverbände in Deutschland und anderen Mitgliedsstaaten der Union (insbesondere in Frankreich). Die Reformbemühungen von Ministerin Künast harren noch einer Umsetzung. — Der Agrarministerrat ist möglicherweise auch von einer Verfassungsänderung betroffen: Nach dem Verfassungsvertrag soll das Parlament mit über den gesamten Haushalt bestimmen können, also auch über die bisher geschützten Bereiche. Der Rat der Agrarminister könnte einem erhöhten Legitimationsdruck ausgesetzt sein. Dies betrifft aber nicht direkt die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik.

²⁸ So zumindest Bulmer et al. (2001: 255).

²⁹ Bulmer et al. (2001: 255). Zur Geschichte des StSA vgl. auch Germond und Türk (2004).

nimmt auch der Ständige Vertreter aus Brüssel teil, der dem AA angehört. Der StSA tagte bis 1997 etwa im Monatsrhythmus, seitdem deutlich seltener. Wird auf der Ebene der Staatssekretäre keine Einigung erzielt, befaßt sich das Kabinett mit dem strittigen Punkt. Deshalb kann das Koordinationssystem zusammenfassend wie folgt beschrieben werden:

„Insgesamt ist die gesamte interministerielle Kommunikations- und Interaktionsstruktur jedoch durch negative (Abgrenzungs-)Koordinierung gekennzeichnet, ohne in eine positive Problemlösung mit dem Ziel einer umfassenden und abgestimmten Strategie einzumünden.“ (Bulmer et al. 2001: 255)

Dies führt dazu, daß auf Kabinettssebene — als gewissermaßen letzter Instanz — wesentlich mehr Entscheidungen getroffen werden als dies beispielsweise in Großbritannien der Fall ist.

Das Veränderungspotenzial des Verfassungsvertrages

Der Verfassungsvertrag erfordert zwar in keinem Teil der internen Organisation der Bundesregierung wirklich direkte Veränderungen. Zwei bestehende Schwierigkeiten werden durch ihn jedoch verstärkt und drängen so auf eine Veränderung. Die problematischen Bereiche sind einerseits das Durcheinander bei den Zuständigkeiten, das sich auch, aber nicht eindeutig, auf die Säulenarchitektur des Vertrags von Maastricht stützt, und andererseits die Organisation des Informationsflusses.

Das Problem der Zuständigkeitsverteilung wird besonders deutlich im Bereich Inneres und Justiz. Bislang war die Zuweisung der Koordination an das AA hier sinnvoll, weil der überwiegende Teil der Politik der intergouvernementalen dritten Säule zugeordnet war.³⁰ Nun ist aber diese Verteilung nach dem Verfassungsvertrag nicht mehr schlüssig, wird doch die Trennung nach Pfeilern aufgelöst. Da eine Zunahme der Entscheidung im Politikfeld zu erwarten ist, wäre eine mögliche Lösung, eine eigene Koordinationskompetenz für den Bereich beim BMI zu schaffen. Dies würde vielleicht auch Möglichkeiten bieten, die hier bedeutenden Mitwirkungsrechte der Länder zu verankern. Hinzu kommt, daß der Verfassungsvertrag die Einsetzung eines besonderen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit fordert (Art. III-261). Dieser soll jedoch nicht die Tätigkeit des AStV (Art. III-344) übernehmen. Wenn das BMI den Ausschuß nach III-261 und das AA das Politikfeld Inneres und Justiz im AStV koordiniert, schafft dies eine weitere Aufteilung der Kompetenzen, die eine Koordination unnötig erschwert. Sollte jedoch auf europäischer Ebene eine dritte Untergruppierung

³⁰ Wobei das FDP-geführte AA unter der Regierung Kohl integrationsfreundlicher als das CDU-geführte Innenministerium war, vgl. Bulmer et al. (2001: 250).

des AStV für das Politikfeld geschaffen werden, dann würde die Ausstattung des BMI mit einer eigenen Koordinierungskompetenz auch für diesen AStV 3 Sinn machen.

Insofern der Informationsfluß betroffen ist, so liegt eine zentrale Aufgabe darin, das europäische Recht bzw. die Entwürfe und anderen Dokumente der Kommission in Beziehung zum deutschen Recht zu setzen. Dazu ist zwar sicherlich in den einzelnen Ministerien (im Zweifelsfall auf Länderebene) das entsprechende Fachwissen vorhanden. Während der Anhörungsphase der Kommission (s. dazu auch Punkt 1 auf Seite 76) werden aller Wahrscheinlichkeit nach die entsprechenden Information erstmals ermittelt. Sie sollten im weiteren Verlauf eines Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene dem Bundesrat und vor allem dem Bundestag zur Verfügung gestellt werden. In Verbindung mit den Informationen von Schulzki-Haddouti (2004) ist vorzuschlagen, daß sich die zuständigen Ministerien gemeinsam mit den Bundesländern um den Aufbau einer solchen Datenbank kümmern. Hier sind die verteilten Zuständigkeiten von Nachteil. Dies ist im übrigen keine Forderung, die sich direkt aus den Veränderungen durch den Verfassungsvertrag herleiten läßt. Allerdings sind die Veränderungen am europäischen Gesetzgebungsverfahren, insbesondere durch das PNP II und die Abschaffung der Säulenarchitektur, Veränderungen, die die bestehenden Probleme auf eine Art und Weise verschärfen werden, daß ein Handeln der Bundesregierung notwendiger erscheint.

Die Wahl eines Präsidenten für den Europäischen Rat für zweieinhalb Jahre entbindet das Bundeskanzleramt (und das AA) von der Zusatzbelastung, die bisher durch eine Ratspräsidentschaft entstanden. Der Vorschlag des Konvents, auch die unterschiedlichen Formationen des Ministerrats mit einer anderen Form des Vorsitzes auszustatten, wurde nicht in den endgültigen Entwurf des Verfassungsvertrages aufgenommen. Der Europäische Rat kann beschließen, nach welchem Verfahren rotiert wird (Art. I-24 VII). Hieraus könnten sich Entlastungen, aber auch Zusatzbelastungen für die einzelnen Ministerien ergeben — wenn beispielsweise der Forschungsminister den Vorsitz in der entsprechenden Ratsformation für ein Jahr übernehmen müsste.³¹ Der Vorsitz im Rat Auswärtige Angelegenheiten wird jedoch immer vom Außenminister der Union wahrgenommen (Art. I-28 III). Diese Entlastung des Auswärtigen Amtes dürfte jedoch angesichts der umfassenden Zuständigkeiten des AA kaum ins Gewicht fallen.

³¹ Dies ist aber, wie gesagt, von der Entscheidung des Europäischen Rates für ein bestimmtes Verfahren abhängig. Eine Erklärung (Nr. 4, CIG 87 ADD 02/04) zum Verfassungsvertrag sieht ein Rotationsystem vor, bei dem eine Gruppe von drei Ländern für 18 Monate gewählt wird. Innerhalb dieser Gruppe soll der Vorsitz für die unterschiedlichen Ratsformationen im Abstand von sechs Monaten gewechselt werden. — Demnach würde sich keine direkte Zusatzbelastung ergeben. Allerdings bleiben die jeweiligen Ministerien innerhalb des 18-Monate-Zeitraums möglicherweise stärker eingebunden, da die Dreier-Gruppe aus einem großen und zwei kleineren Mitgliedsstaaten bestehen könnte (vgl. Troika). Damit könnten auch die unerfahrenen neu beigetretenen Staaten von den erfahreneren Staaten lernen. Die Verteilung auf 18 Monate wird jedoch keinen Einfluß auf die Koordinationsgremien haben.

Der Verfassungsvertrag erzeugt zwar kaum die Notwendigkeit zu direkten Anpassungen, er wird jedoch den Druck auf die Bundesregierung, sich in Bezug auf europäische Angelegenheiten effizienter zu organisieren, weiter erhöhen. Eine Möglichkeit der Neuorganisation wäre die Einrichtung eines Europaministeriums auf Bundesebene, das dann sowohl die Weisungs- als auch die Koordinationskompetenz aus dem AA und dem BMF übernehmen würde. Die Vorbereitungen der Sitzungen, die Koordination der Ministerien untereinander und mit den zuständigen Fachministerien der Länder sowie die Informationsaufbereitung würden so an zentraler Stelle gebündelt. Bisher ist die Einrichtung eines solchen Ministeriums jedoch gescheitert. Dies liegt u. a. am Widerstand der beiden am stärksten betroffenen Häuser (dem AA und dem BMF) und an deren Aufteilung zwischen den Koalitionspartnern: Traditionsgemäß wird das Amt des Außenministers vom kleineren Koalitionspartner übernommen, der durch die europapolitischen Zuständigkeiten eine wichtige Kompetenz erhält. Würde das Europaministerium dem kleineren Koalitionspartner zugewiesen, dann würden auch die europapolitischen Kompetenzen aus dem BMF an diesen gehen. Umgekehrt wäre jedoch der Machtverlust für den kleineren Koalitionspartner zu groß, so daß eine Einigung bisher nicht möglich war. Die Einrichtung eines Europaministeriums hängt also auch vom Ergebnis der nächsten Bundestagswahl ab. Der Verfassungsvertrag könnte, wenn er ratifiziert wird, etwa zur Zeit der nächsten regulären Bundestagswahl 2006 in Kraft treten. Damit könnte die Bildung einer neuen Regierung in Verbindung mit dem Verfassungsvertrag ein *window of opportunity* schaffen, das zu einer Umorganisation der Bundesregierung führen könnte. Der Anpassungsdruck durch den Verfassungsvertrag allein ist (wahrscheinlich) nicht ausreichend. Insgesamt ist festzuhalten, daß die Veränderungen in der Organisation der Bundesregierung wenig umfangreich ausfallen werden und nicht unbedingt in direktem Zusammenhang mit dem Verfassungsvertrag stehen werden. Ihre Ursachen liegen eher in der europäischen Integration allgemein.

4.2.3 Organisation der Länder

Die Auseinandersetzung der Länder mit europäischer Politik erfolgt an mehreren Stellen zugleich.³² Zum einen können sie sich direkt auf europäischer Ebene engagieren, zum anderen können sie aber auch über den Bund versuchen, die europäische Entscheidungsfindung zu beeinflussen. Letzteres geschieht über den Bundesrat als dem Organ, in dem die Länder auf Bundesebene an der Gesetzgebung mitwirken. Die Kooperation der Länder wird auch über die Europaministerkonferenz (und teilweise im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz) organisiert. Schließlich gibt es in den Länderregierungen jeweils ein Mitglied, das für Europapolitik zuständig ist. Dies ist gewöhnlich

³² Einen Überblick bietet Hrbek (2001).

entweder ein Staatsminister oder ein Europabeauftragter. Den Ländern steht es frei, eine Vertretung in Brüssel einzurichten, die direkt auf europäischer Ebene versucht, Entscheidungen zu beeinflussen. Die Mitarbeiter dieser Vertretung haben jedoch letztlich keine anderen Einflußmöglichkeiten als die Vertreter anderer Interessenverbände.

... auf Bundesebene: Der Bundesrat und seine Europakammer

Über den Bundesrat, so das Grundgesetz, wirken die Länder an der Gesetzgebung des Bundes mit. Sie müssen insbesondere dann Bundesgesetzen zustimmen, wenn diese Vorschriften zur Verwaltung enthalten — also ein Bundesgesetz die Einrichtung von Verwaltungsbehörden oder den Ablauf von Verwaltungsverfahren bestimmt. Würden europäische Rechtsakte nur von der Bundesregierung beschlossen, so könnte damit die Zuständigkeit der Länder weitgehend ausgehebelt werden. Deshalb bestimmt das Grundgesetz in Artikel 59 II, daß der Bundesrat wie bei innerstaatlichen Gesetzen zu beteiligen ist. Im Rahmen der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht wurden diese Vorschriften durch Art. 23 GG und das EUZBLG präzisiert. Dabei ist es den Bundesländern gelungen, eine weitreichende Beteiligung an europäischen Rechtssetzungsverfahren zu erhalten. Die Zuständigkeitsübertragungen wurden also durch Partizipationsmöglichkeiten kompensiert (vgl. Börzel 2000: 237f.), die allerdings mit einer Verflechtung zwischen Bundes- und Landesregierungen einhergehen.

Im Gegensatz zum Bundestag, der den Europaausschuß mit besonderen Rechten ausstatten kann, sind die Kompetenzen der Europakammer in der Verfassung festgeschrieben: „[Ihre] Beschlüsse [gelten] als Beschlüsse des Bundesrates“ (Art. 52 IIIa GG). Sie tritt die Nachfolge der EG-Kammer an (Hömig und Seifert 1995: Art. 52 Rn. 7, S. 350). Die Geschäftsordnung des Bundesrates präzisiert in den §§ 45 a bis 45 k ihre Kompetenzen und den Verfahrensablauf.³³ Die Europakammer ist, wenn Eile oder Vertraulichkeit geboten ist, „zuständig für die Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (§ 45 d I GO-BRat). Dies kann durch einen Beschluß des Präsidenten des Bundesrates festgestellt werden (§ 45 d IV GO-BRat).³⁴

... untereinander: Europaministerkonferenz

Die Bundesländer sind auf unterschiedliche Weise institutionell miteinander verbunden. Einerseits geschieht dies durch das Bundesorgan Bundesrat — dort geht es jedoch

³³ Geschäftsordnung des Bundesrates in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. 11. 1993 (BGBl. 1993 I S. 2007), zuletzt geändert durch Beschluß des Bundesrates vom 31. 5. 2002 (BGBl. 2002 I S. 1908) — BRat-Drs. 410/02 (Beschluß).

³⁴ Eine Delegation an den Direktor des Bundesrates ist möglich. Dieser entscheidet dann im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des EU-Ausschusses des Bundesrates.

vordergründig nicht um die Absprache und Koordination von Länderpositionen, sondern um die Teilnahme an der Bundespolitik. Insoweit Landeskompetenzen betroffen sind, bedarf es anderer Kooperationseinrichtungen. Dies sind die Konferenzen der Ministerpräsidenten (MPK) oder der Fachminister — für das Gebiet der Europapolitik die Europaministerkonferenz (EMK).

Auf politischer Ebene trifft sich die EMK jährlich etwa drei Mal.³⁵ Dazwischen finden Sitzungen auf Arbeitsebene statt. Die EMK ist von den Veränderungen durch den Verfassungsvertrag nicht direkt betroffen und bedarf keiner näheren Betrachtung. Als Koordinationsgremium hat sie im übrigen — wie bereits aus der Frequenz der Treffen zu ersehen ist — keine Bedeutung erlangt.

... gegenüber der Union: Vertretungen der Länder bei der Union

Zwar haben die Bundesländer über den Bundesrat eine Möglichkeit, direkt auf die Verhandlungen im Ministerrat Einfluß zu nehmen. Allerdings ist dies nicht immer der effizienteste Weg, beispielsweise wenn die Positionen der einzelnen Länder sehr unterschiedlich sind oder wenn die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern geteilt ist. Außerdem kann es deutlich effizienter sein, eine Maßnahme bereits bevor sie zum Initiativvorschlag der Kommission wird zu beeinflussen, da dann die einzelnen Positionen noch nicht so verfestigt sind. Die Bundesländer haben deshalb individuell analog zu den Ständigen Vertretungen beim Bund Vertretungen („Länderbüros“) bei der Europäischen Union eingerichtet. Die Einrichtung dieser Vertretungen wird zwar vom EUZBLG nicht untersagt, diese erhalten jedoch keinen besonderen Status (vgl. § 8 EUZBLG). Insbesondere wenn ein Ländervertreter die Bundesrepublik im Rat vertritt, geschieht dies organisatorisch über die Ständige Vertretung der Bundesrepublik, nicht über die eines Landes.

Insofern werden diese Einrichtungen von den Veränderungen durch den Verfassungsvertrag und insbesondere durch das PSV II und das PNP II nicht berührt. Allerdings könnten die Bundesländer versuchen, die Informationsbeschaffung zu zentralisieren und über den Bundesrat gemeinsam abzuwickeln, um so einerseits Kosten zu sparen und insbesondere den finanziell schwächeren Ländern eine Beteiligung zu ermöglichen.

Der Bundesrat und die Bundesländer sind in ihrer internen Organisation durch den Verfassungsvertrag nicht direkt betroffen. Allerdings können die Veränderungen im Bereich des Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere durch die bereits erwähnten Protokolle, Auswirkungen auf das innerstaatliche Verfahren und damit auf die Organisation des Bundesrates haben. Da aber beide Kammern (Bundesrat und Bundestag) von

³⁵ Vgl. <http://www.europaminister.de/12541.htm>, abgerufen am 21. 8. 2004.

diesen Veränderungen betroffen sind, wird darauf im folgenden Abschnitt gemeinsam eingegangen.

4.3 Beteiligung an europäischen Entscheidungs- und Koordinierungsverfahren

In Kapitel 3, insbesondere im Abschnitt 3.3 auf Seite 47, sind Veränderungen durch den Verfassungsvertrag zusammengefaßt, die Auswirkungen auf die innerstaatliche Organisation der Beteiligung an und des Ablaufs von europäischen Rechtsetzungsverfahren haben. Dieses Verfahren wird innerstaatlich durch Artikel 23 GG geregelt. Die Details sind in zwei Zusammenarbeitsgesetzen geregelt: Eines spezifiziert die Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und dem Bundestag, das andere die Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (4.3.1). Das veränderte Gesetzgebungsverfahren (im weiteren Sinne) auf europäischer Ebene (vgl. Abschnitt 3.3.2 auf Seite 49) erfordert von europäischer Seite aus die Beteiligung der nationalen Parlamente und macht so möglicherweise Anpassungen der institutionellen Ordnung notwendig (4.3.2).

4.3.1 Die bisherige Regelung der Zusammenarbeit

In den Zusammenarbeitsgesetzen ist festgelegt, wie Bundesregierung und Bundestag bzw. Bundesrat in Angelegenheiten der Europäischen Union kooperieren. Dabei enthält das EUZBBG nur wenige Bestimmungen, das EUZBLG ist deutlich umfangreicher. Das *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union* (EUZBBG) regelt den Informationsfluß von Bundesregierung zu Bundestag (s. dazu Abschnitt 4.2.1 auf Seite 63). Die Bundesregierung liefert aber auch Informationen über den geplanten zeitlichen Ablauf des Verfahrens, insbesondere über den voraussichtlichen Zeitpunkt der Entscheidung im Rat (§ 4 EUZBBG). Dem Bundestag wird ausreichend Zeit für eine Stellungnahme eingeräumt, die von der Bundesregierung zu berücksichtigen ist; das Gesetz bestimmt aber keine Fristen (§ 5 EUZBBG). Der Bundestag hat sich durch das EUZBBG seine Mitwirkungsmöglichkeiten gesichert. Die Bestimmungen gehen aber eigentlich nicht wesentlich über das hinaus, was von einem Kontrollorgan der Regierung zu erwarten wäre.

Das *Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union* (EUZBLG) schafft die gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit von Bundesrat und Bundesregierung bei der europäischen Politik. Dabei setzt es die Bestimmungen des Art. 23 GG um. Demnach informiert die Bundesregierung

den Bundesrat „umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt über alle Vorhaben [...], die für die Länder von Interesse sein könnten“ (§ 2 EUZBLG). Sofern Länderinteressen berührt sind, wird dem Bundesrat eine angemessene Frist eingeräumt, um eine Verhandlungsposition festzulegen (§ 3 EUZBLG). Je nach innerstaatlicher Zuständigkeit wird die Stellungnahme des Bundesrates unterschiedlich berücksichtigt. Sind im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen oder treffen die Bedingungen des Art. 84 I GG (Einrichtung von Behörden oder Verwaltungsverfahren) zu, kann bei fehlendem Einvernehmen zwischen Bundesrat und Bundesregierung ersterer mit zwei Drittel seiner Stimmen bindend Verhandlungspositionen beschließen (§§ 4 und 5 EUZBLG).³⁶ Um das Entscheidungsverfahren zu beschleunigen, sieht das Grundgesetz eine Europakammer des Bundesrates vor, die stellvertretend für den Bundesrat entscheiden kann. Die Verhandlungsführung und die Aufgaben des Vorsitzes im Rat obliegen grundsätzlich dem Vertreter der Bundesregierung. Ein Ländervertreter im Ministerrang kann die Verhandlungsführung übernehmen, wenn „im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder“ betroffen sind (§ 6 EUZBLG). Insofern sonst die Länder nach innerstaatlichem Recht mitzuwirken hätten oder zuständig wären, kann ein Ländervertreter an den Beratungen beteiligt werden. Die Bundesregierung klagt „auf Verlangen des Bundesrates“, sofern Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind (§ 7 EUZBLG). Die GASP wird durch das EUZBLG nicht berührt (§ 11). Einzelheiten der Unterrichts- und Beteiligungspflichten werden in einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern geregelt (§§ 9 und 13 EUZBLG).³⁷

4.3.2 Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Im Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens können verschiedene Veränderungen identifiziert werden:

1. In einer Anhörungsphase vor dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren muß die Kommission, wenn nicht außergewöhnliche Eile geboten ist, die regionale und lokale Bedeutung der geplanten Maßnahme (Art. 2 PSV II) berücksichtigen. Nach Art. 5 PSV II müssen explizit auch der Verwaltungsaufwand und die Kosten für

³⁶Die Länder können von ihrer Position nur profitieren, wenn sie eine genügend große Übereinstimmung ihrer Positionen erreichen, um gemeinsam gegenüber dem Bund auftreten zu können. Beispiele dafür, daß diese Einigkeit seit den Erfolgen um den Vertrag von Maastricht herum im Abklingen ist, bringt Hrbek (2001: 290f.).

³⁷„Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union in Ausführung von § 9 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union“ (Bund-Länder-Vereinbarung) vom 29. 10. 1993. Dort wird u. a. spezifiziert, welche Dokumente weiterzuleiten sind. Dabei handelt es sich um Bestimmungen eher technischer Natur, die durch das EUZBLG notwendig werden.

die regionalen und lokalen Behörden berücksichtigt werden.

2. Daran schließt sich die erste Phase des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens an — konsequent nennt Maurer (2004: 12) diese dann auch „erste Lesung“. In dieser sechs Wochen langen Phase (PNP II Art. 3 und 4; Art. 6 PSV II) haben die nationalen Parlamente Zeit, zum ‚Gesetzentwurf‘ der Kommission Stellung zu nehmen. Lehnt ein Drittel der nationalen Parlamente den Entwurf ab, muß die Kommission entweder ausführlich begründen, warum dieser nicht gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt, den Entwurf verändern oder das Verfahren einstellen (vgl. Abschnitt 3.3.2 auf Seite 49, Art. 7 PSV II).
3. Erst danach beginnt das eigentliche ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Art. III-396. Ab diesem Punkt ändert sich das Verfahren durch den Verfassungsvertrag nicht — es folgen die eigentliche erste Lesung und je nach Bedarf, die zweite Lesung, der Vermittlungsausschuß und die dritte Lesung im bekannten Wechselspiel zwischen Kommission, Rat und Europäischem Parlament.
4. Nach Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens haben die nationalen Parlamente die Möglichkeit, vor dem Europäischen Gerichtshof zu klagen (Art. 8 PSV II). Dazu sind sie jedoch auf innerstaatliche Vorschriften angewiesen, da die jeweilige Regierung das Parlament vor dem Gericht vertreten muß.

Im Folgenden wird auf die einzelnen Punkte eingegangen.

Anhörungsphase

Um die Kosten für die lokalen und regionalen Behörden zu ermitteln, wird die Kommission wahrscheinlich auf die nationalen Parlamente und Regierungen im Rahmen der Amtshilfe zurückgreifen (Maurer 2004: 20). Die Bundesregierung wird dann, betrifft eine Maßnahme auch die Länder, auf die Expertise der Landesregierungen zurückgreifen. Die dort ermittelten Informationen sollten sinnvollerweise für die Überprüfung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch Bundestag und Bundesrat innerhalb der sechswöchigen Frist bereitgehalten werden (Maurer 2004: 20).³⁸ Dies hindert das Parlament nicht daran, eigenständig weitere Informationen einzuholen und zu einer anderen Einschätzung als die Bundesregierung zu kommen. Allerdings ist dies dem Parlament dann bewußt.

³⁸ Zu den sich auch hier auswirkenden allgemeinen Problemen der Bundesregierung siehe Abschnitt 4.2.2.

Sechs-Wochen-Einspruchsfrist

Innerhalb einer Frist von sechs Wochen, können Bundestag und Bundesrat jeweils unabhängig voneinander in einer begründeten Stellungnahme feststellen, daß ihrer Ansicht nach der vorliegende Entwurf nicht im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip steht (Art. 7 PSV II). Dies erfordert von beiden Organen ein gutes Zeit-Management.

Für den **Bundestag** gilt dabei, daß die von der Kommission erhaltenen Dokumente gesichtet und Wichtiges von Unwichtigem getrennt werden muß. Dann kann die Vorlage entweder an den zuständigen Fachausschuß oder an den Europaausschuß überwiesen werden. Dieser muß dann überprüfen, ob der Entwurf eventuell gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt. Sollte dies der Fall sein, oder will das Parlament aus irgendwelchen Gründen eine befürwortende Stellungnahme abgeben, so muß eine Begründung geschrieben werden, die vom Plenum beschlossen werden müßte. Andernfalls könnte das Plenum schon vorher den EU-Ausschuß ermächtigen, eine solche Stellungnahme im Namen des Bundestages zu beschließen.³⁹ Sinnvoll wäre es natürlich, im Rahmen eines solchen Beschlusses sowohl eine Zusammenarbeit zwischen Bundestag und Bundesrat anzustreben als auch mit anderen Parlamenten zu kooperieren. Schließlich bedarf es in der Regel eines Drittels der Parlamente, um das Frühwarnsystem zu aktivieren. Dazu muß jedoch eine internationale Absprache erfolgen, welche Entwürfe genauer geprüft werden — es wäre wenig nutzbringend, wenn das Quorum nicht erfüllt würde, weil die Parlamente ihre Ressourcen für unterschiedliche Entwürfe einsetzen. Damit wird aber der zeitliche Rahmen sehr eng, insbesondere wenn es zu ungünstigen Konstellationen im Hinblick auf die Sitzungswochen und die Sitzungstage der zuständigen Ausschüsse kommt. Das Verfahren erzeugt also insgesamt eher den Eindruck einer stumpfen Waffe.

Im Sinne einer effizienten Gestaltung des Verfahrens bestünde die wahrscheinlich sinnvollste Lösung darin, die bislang ungenutzten Kompetenzen des Europaausschusses zu aktivieren.⁴⁰ Dieser könnte für alle Überprüfungen innerhalb der Sechs-Wochen-Frist federführend sein, würde in der Regel aber die Expertise der zuständigen Fachausschüsse einholen (oder einer Untergruppe dieser Ausschüsse, die sich speziell mit EU-Vorlagen beschäftigt). Andernfalls müßte er bzw. der Ausschußvorsitzende die Möglichkeit erhalten, die Überweisung an die Fachausschüsse vorzunehmen (ohne das Plenum zu beteiligen, vgl. Maurer 2004: 17). Im EU-Ausschuß würde auch federführend die Stellungnahme erstellt, und — wenn nicht eine qualifizierte Minderheit des Parlaments dies fordert — diese verabschiedet. Dieses gestraffte Verfahren könnte sicherstellen, daß eine fristgerechte Erstellung der Stellungnahme möglich ist. Der EU-Ausschuß (bzw. sein Sekretariat) müßte dann auch die Abstimmung mit dem Bundesrat koordinieren.

³⁹Nach Art. 45 GG i. V. m. § 93a II GO-BTag.

⁴⁰Dazu auch Maurer (2004: 18).

Für den **Bundesrat** als zweite am Frühwarnsystem beteiligte Kammer existieren im Prinzip die gleichen Schwierigkeiten wie für den Bundestag. Eine sinnvolle Koordination und Abstimmung innerhalb von sechs Wochen ist eine Herausforderung. Allerdings wird diese noch verschärft, da die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen mit den Landesparlamenten noch eine weitere Ebene konsultieren können. Diese müssen jedoch keinen Beschluß fassen. In der Folge könnte die Entscheidung des Bundesrates nach Kriterien fallen, die die Exekutiven begünstigen. Dies ist bei einer Subsidiaritätsprüfung jedoch nicht so problematisch. Der Bundesrat hat jedoch von der verfassungsrechtlich privilegierten Position der Europakammer Gebrauch gemacht und kann so zügiger als der Bundestag auf Entwürfe der Kommission reagieren. Deshalb — und wegen der besseren Möglichkeiten einer Exekutive z. B. durch die Ausstattung mit personellen Ressourcen — sind für den Bundesrat nur technische Anpassungen an die neue Rechtslage durch eine Modifikation des EUZBBG notwendig.

Weiterhin ist festzuhalten, daß nicht alle Arten von Entwürfen der Kommission der Meldepflicht und dem Frühwarnsystem unterliegen (vgl. Maurer 2004: 16f.). Bundestag und Bundesrat könnten hier — sie haben bereits nach der derzeit gültigen Fassung des EUZBBG weitergehende Rechte als durch das PNP und das PSV für alle nationalen Parlamente vergeben — umfassendere Informations- und Zustimmungspflichten festschreiben. Allerdings sollten die beiden Verfassungsorgane darauf achten, sich nicht selbst (auch noch) in einem Überangebot von Informationen zu versenken.

Eigentliches Gesetzgebungsverfahren

Während sich am Ablauf des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens nichts geändert hat, haben sich die Bedingungen für die in den Rat entsandten Regierungsmitglieder geändert, so daß nach Ansicht einiger Beobachter die Länderminister an den Beratungen des Rates nicht mehr teilnehmen dürften (s. in Abschnitt 3.3.2 auf Seite 49). Pernice (2004) liefert allerdings keine Begründung für seine Behauptung. Stattdessen hofft er darauf, daß die Bundesregierung als beratenden Fachminister einen Länderminister benennen könne. Meiner Ansicht nach könnte die Bundesregierung aber auch den Länderminister als Vertreter der Bundesrepublik benennen und ihn ermächtigen, das Stimmrecht auszuüben. Die aktuelle Fassung des Art. 203 EGV — von der der Verfassungsvertrag geringfügig (s. oben S. 49) abweicht — geht auf den Vertrag von Maastricht zurück. Dieser wurde damals so verändert, daß ein Ländervertreter die Bundesrepublik im Rat vertreten konnte (Hrbek 2001: 277).⁴¹

⁴¹ Zur Zeit wird im Rahmen der sogenannten Föderalismuskommission (s. dazu Renzsch 2004a,b) auch über die Reform des Art. 23 GG diskutiert, der die Beteiligung von Bundestag und insbesondere Bundesrat am europäischen Gesetzgebungsverfahren regelt. Er ist durch die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag nicht direkt betroffen. Nach Einschätzung von Renzsch (2004a: 101) geht es

Klage vor dem EuGH

Das PSV II sieht außerdem (Art. 8) die Möglichkeit vor, daß nationale Parlamentskammern über ihre Regierungen vor dem Europäischen Gerichtshof wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip klagen können. Dazu müssen sie jedoch, da in Artikel III-365 kein direktes Klagerecht für die Kammern geschaffen wurde, auf die Vertretung durch die Regierung zurückgreifen.⁴² Eine entsprechende Bestimmung muß geschaffen werden. Zu klären ist dabei insbesondere, ob Bundestag und (vor allem) Bundesrat unabhängig voneinander klagen können — das Protokoll läßt hier einen nationalen Gestaltungsspielraum, wenn auch viel dafür spricht, daß die beiden Organe unabhängig voneinander handeln können sollen. Außerdem muß entschieden werden, welche Quoren für eine solche Klage erreicht werden müssen. Denkbar wäre, die einfache Mehrheit zu verwenden: Damit muß auch die Stellungnahme zum Gesetzentwurf (vgl. Nr. 2) verabschiedet werden. Allerdings könnte auch auf die Bestimmungen über die abstrakte Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht zurückgegriffen werden — demnach wäre jede Landesregierung oder ein Drittel der Mitglieder des Bundestages antragsberechtigt.⁴³ Für den Bundestag wäre dieses Quorum sinnvoll, im Hinblick auf den Bundesrat wohl eher nicht — die innerstaatliche Situation unterscheidet sich hier von der auf europäischer Ebene. Sinnvoll wäre ein Drittel der Stimmen der Länder im Bundesrat (oder dort die einfache Mehrheit nach dem Verfahren des Art. 52 GG); schließlich ist davon auszugehen, daß die Bundesländer eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzip unabhängig von parteitaktischen Überlegungen geschlossen als solche erkennen können sollten. Die Klage ist auch insgesamt kein Instrument, daß sich für einen alltäglichen Einsatz eignet, so daß diese Schwelle eine sinnvolle Beschränkung sein kann. Außerdem wird auf diese Art und Weise die Möglichkeit, die Klage zu innenpolitischen Motiven zu mißbrauchen, eingeschränkt.

Die entsprechenden Regelungen könnten jeweils in eine Novelle der Zusammenarbeitsgesetze (EUZBBG/EUZBLG) aufgenommen werden — wie auch die Vorschriften über die Subsidiaritätsprüfung. Alternativ wäre denkbar, ein Gesetz zu schaffen, daß die verfahrensbezogenen Regelungen des PSV II umsetzt.

bei der möglichen Umgestaltung insbesondere darum, Abstimmungsniederlagen im Rat zu vermeiden und bestehende Verfahren zu optimieren.

⁴² In Art. III-365 III wird dem Ausschuß der Regionen (AdR) ein Klagerecht zur „Wahrung“ seiner Rechte eingeräumt. Dies bedeutet wohl, daß er klagen kann, wenn er in einem Gesetzgebungsverfahren nicht gehört wurde, obwohl der Verfassungsvertrag dies vorschreibt. Diese Veränderung hat jedoch keinen Einfluß auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik, ist doch die Möglichkeit der Bundesländer über den Bundesrat die Bundesregierung zu einer Klage aufzufordern, wesentlich effizienter und einfacher zu benutzen als die Klage über den AdR. Über die Bundesregierung können die Bundesländer grundsätzlich auch klagen, wenn sie der Ansicht sind, daß die Union ihre Kompetenzen überschritten hat.

⁴³ Art. 93 II GG, vgl. Hömig und Seifert (1995: Art. 93, Rn. 9, S. 542).

Wirkungsweise des Frühwarnsystems

Der Verfassungsvertrag sieht also durch das Frühwarnsystem im PSV II einen expliziten Schutzmechanismus für das Subsidiaritätsprinzip vor. Doch ist dieser Schutz wirksam? Ministerpräsident Teufel, Vertreter der Länder im Europäischen Konvent, ist skeptisch:

„Ich sage nicht, daß der Kampf gegen den Zentralismus damit [mit dem durch den Verfassungsvertrag Erreichten, insbesondere das PSV II] endgültig gewonnen wäre. Wer für Subsidiarität ist, muß ständig Dämme bauen, ständig gegen den Strom schwimmen. Der Strom fließt immer weiter Richtung Zentrale“ (FAZ 2004a).

Demnach sind die Mechanismen zum Schutz der Subsidiarität, die im Verfassungsvertrag vorgesehen sind, nicht ausreichend. Ob dies so ist, soll am Beispiel einer hypothetischen Richtlinie im Bereich des Tourismus untersucht werden, die Fördermöglichkeiten schafft — dabei handelt es sich um ein konstruiertes Beispiel.

Insofern die ausschließliche Zuständigkeit der Bundesländer betroffen ist, sind die Verfahren innerhalb der Bundesrepublik eindeutig durch Art. 23 GG und das EUZBLG geregelt. Bei der Willensbildung des Bundes ist dann „die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen“ (Art. 23 V GG). Doch deshalb können die Länder trotzdem eine Einschränkung erfahren: Bisher war es in den Politikbereichen nämlich gar nicht notwendig, eine einheitliche Politik zu verfolgen. Gehen die Maßnahmen weiter — wie beispielsweise hin zur Erarbeitung von Koordinierungsmaßnahmen oder sogar gemeinsamer (Mindest-)Standards —, dann verändert dies die Ausprägung der Politikfelder.

In solchen Fällen könnte folgendes passieren: Die Kommission beginnt, einen Gesetzentwurf für ein europäisches Gesetz nach Art. III-281 vorzubereiten, das letztlich in bestimmten Bereichen zu einer Vereinheitlichung führen würde, die unterhalb einer eindeutigen Harmonisierung bleiben würde. Im Rahmen der Konsultationen vor dem Erstellen des Gesetzentwurfs (Anhörungsphase) wird die Meinung der „regionalen Behörden“ nach dem PSV II eingeholt. Einige Länderregierungen finden die Maßnahme aufgrund ihrer politischen Orientierung begrüßenswert und hoffen, daß es auf diese Art und Weise gelingt, eine Politik umzusetzen, die sie schon länger verfolgen wollen, für die sie aber entweder nicht das nötige Geld aufbringen können oder für die eine bundeseinheitliche Lösung am Widerstand der anderen Länder scheitert. In der Folge wird bereits das Ergebnis der Anhörung für die Bundesrepublik ambivalent oder uneinheitlich ausfallen.⁴⁴ Der Gesetzentwurf der Kommission wird also die Bedenken der Länder nicht umfassend berücksichtigen, so daß der Gesetzentwurf aus der Perspektive

⁴⁴Spätestens an dieser Stelle kann die Kommission den Dissens der Länder erkennen und im Prinzip ihre Handlungen so ausrichten, daß sie von der Uneinigkeit der Länder profitiert.

einiger Länder gegen das Subsidiaritätsprinzip verstößt.⁴⁵ Jetzt könnte der Bundesrat die Bedenken der Länder offiziell durch eine begründete Stellungnahme im Sinne des PSV II festhalten. Die Länder können sich aber untereinander nicht auf eine gemeinsame Position einigen, da parteiabhängig oder strukturell unterschiedliche Auffassungen bestehen. Damit kommt ein entsprechender Beschluß des Bundesrates nicht zustande. Der Bundestag wird sich mit dem Gesetzentwurf nicht befassen, da seine Zuständigkeit davon ja nicht berührt ist und innerhalb des engen Zeitrahmens wichtigere Entwürfe zu behandeln sind. Das Quorum von einem Drittel der nationalen Parlamente, die sich gegen einen Entwurf aussprechen müssen, damit das Frühwarnsystem aktiv wird, wird nicht erreicht,⁴⁶ und der Gesetzentwurf wird offiziell im Rat eingereicht. Selbst wenn es den Bundesländern hier gelingen würde, ein Nein der Bundesrepublik zu erreichen, könnte der Gesetzentwurf gegen den Willen der Länder verabschiedet werden. Um andere Mitgliedsstaaten von der Schädlichkeit einer umstrittenen Maßnahme zu überzeugen, bedürfte es einer effizienten Europapolitik. Die entsprechende Maßnahme wird also trotz aller Widerstandsmöglichkeiten Gesetz, weil einige Länder die politische Möglichkeit gesehen haben, eine nicht von allen gewünschte Maßnahme zu erreichen, für die sie beispielsweise finanzielle Unterstützung von der Europäischen Union erhalten. Die Schutzmechanismen des PSV II sind in einem solchen Fall relativ wirkungslos.

Das Problem, daß „Brüssel“ immer mehr Zuständigkeiten an sich reißt, liegt also nicht allein bei einer kompetenzwütigen Kommission. Die Kompetenzübertragung findet mit Unterstützung der Regierungen der Bundesländer und der Mitgliedsstaaten oder mit deren stillschweigender Duldung statt. Dies ist an sich keine Neuerung durch den Verfassungsvertrag. Auch die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag wie der Frühwarnmechanismus werden deshalb nicht sinnlos. Es zeigt allerdings, daß die Länderregierungen selbst aktiv werden müssen und bereit sein müssen, auf die „so wohltätige Diffusion der politischen Verantwortung“ (Scharpf 1985: 349) zu verzichten. Wird die Verantwortung (freiwillig) auf die höhere Ebene abgewälzt, so kann man zwar dann über die Unmöglichkeit eigenständig zu handeln, jammern, vergißt aber, daß alle Zuständigkeiten von den Ländern ausgehen. Die Harmonisierung durch die Hintertür findet also statt, weil keiner der beteiligten Akteure die Tür schließt.

Bewertung

Wie sind die Veränderungen aus der innerstaatlichen Perspektive zu bewerten? Dabei ist einerseits eine parlamentarische Perspektive zu berücksichtigen, andererseits die

⁴⁵ Die Auffassung wird im vorliegenden Szenario nicht von allen Ländern geteilt. Dies liegt daran, daß die einzelnen Länder strukturell unterschiedlich sind.

⁴⁶ Die Kommission kann sich jedoch entscheiden, trotz der Stellungnahmen der nationalen Parlamente den Gesetzentwurf voranzubringen. Dies muß nur ausführlicher begründet werden.

föderale Seite der institutionellen Ordnung.

Insofern der Bundestag als Parlament und der Bundesrat als zweite Kammer betroffen sind, sind die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag bzw. seine Protokolle zu begrüßen. Die Parlamente werden deutlich gestärkt und erhalten eine Möglichkeit, konstruktiv bei der europäischen Gesetzgebung mitzuarbeiten, ohne daß dies einen Systembruch oder eine zu komplexe Vermischung der Ebenen zur Folge hätte. Dieser Vorteil überwiegt in einer Gesamtschau die durch den engen Zeitrahmen verursachten Probleme. Fraglich ist jedoch, ob der Bundestag willens ist, die ihm neu zugestandenen Möglichkeiten auszunutzen, erfordern sie doch, um effizient handeln zu können — aufgrund des schwierigen Zeitmanagements —, institutionelle Anpassungen, die auf Widerstand innerhalb des Parlaments stoßen könnten — insbesondere von Seiten der Fachausschüsse, die sich gegen einen Machtzuwachs für den Europaausschuß wehren könnten.

Schwieriger wird eine Bewertung, wenn eine föderale Perspektive eingenommen wird. Sicherlich ist grundsätzlich erst einmal jede Stärkung des Subsidiaritätsprinzips zu begrüßen. Aber inwieweit die Kommission Rücksicht auf die Belange der deutschen Bundesländer nehmen wird, ist fraglich.⁴⁷

Deren Regierungen werden zwar wahrscheinlich bereits im Vorfeld beteiligt, wenn die Kommission in der Anhörungsphase versucht, die regionale und lokale Bedeutung der Maßnahme zu ermitteln, und dabei auch die substaatlichen Behörden berücksichtigen soll. Aber es könnte durchaus sein, daß die Diversität Europas sich hier zum Nachteil der Subsidiarität auswirkt: Die Bundesländer als starke staatliche Untergliederungen haben andere (besondere) Bedürfnisse, da sie andere Aufgaben anders wahrnehmen, als andere Regionen in Europa. Ihre Folgenabschätzung könnte deshalb anders aussehen und insofern — wie bereits heute — ungehört verpuffen. Aus dieser Perspektive ist es verständlich, daß Ministerpräsident Teufel einen Verzicht auf Mitwirkungsrechte an europäischen Angelegenheiten ablehnt (FAZ 2004a), sichern diese doch die Einflußnahme auf europäische Entscheidungen ab.

4.3.3 Andere Verfahren

Der Verfassungsvertrag sieht die Einrichtung eines Kontrollverfahrens für Europol und eines Bewertungsverfahrens für Eurojust (III-276 II resp. III-273 I) vor.⁴⁸ Dies soll als Kompensation für die wegfallende Ratifizierung der Bestimmungen gedacht sein.

⁴⁷ Vgl. dazu die Stellungnahme von Ministerpräsident Erwin Teufel (FAZ 2004a). Dieser berichtet von einer ‚Aufblähung‘ der Verwaltung durch eine neue europäische Agrarordnung, die nicht verhindert werden konnte. Die Länder äußerten zwar ihre Position, fanden jedoch anscheinend kein Gehör.

⁴⁸ Der im Deutschen etwas unklare Begriff der Bewertung wird durch das französische Original des Artikels klarer: dort findet sich ‚évaluation des activités‘.

Die Schengen-Abkommen (die inzwischen Bestandteil des Vertragswerks sind) wurden anfangs zwischen einem Teil der Mitgliedsstaaten als völkerrechtliche Verträge ausgehandelt und entsprechend den Bestimmungen ratifiziert. Damit hatten die nationalen Parlamente (und in der Bundesrepublik der Bundesrat) einen Einfluß auf die Verhandlungen. Bei der Übernahme des Abkommens in das Vertragswerk wurde deshalb auf diesen Vorbehalt Rücksicht genommen: ein Teil der Maßnahmen wurde zwar vergemeinschaftet, für andere galt aber das Verfahren nach Art. 34 EUV. Bindende Maßnahmen waren nur durch Übereinkommen möglich, die zu ratifizieren waren.

An den Kontroll- und Bewertungsverfahren können sinnvoll nur die beiden nationalen Kammern, also Bundestag und Bundesrat teilnehmen. Die Kontroll- bzw. Evaluationsfunktion wird also einem Organ der Länderregierungen übertragen. Allerdings waren auch nach dem alten Verfahren die Länderparlamente nicht in besonderem Umfang an den Verhandlungen beteiligt, so daß hier kein wirklicher Kompetenzverlust für die gliedstaatlichen Parlamente festzustellen ist.

Art. III-260 schafft ein „peer review“-Verfahren, mit dem die Durchführung der Unionspolitiken im Kapitel zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts überwacht werden soll. Da für viele dieser Maßnahmen (es geht um die Durchführung) die Länder zuständig sein werden, wird sich der Anpassungsdruck für die Länder erhöhen. Im Übrigen ist hier eine Erhöhung des Verwaltungsaufwandes zu erwarten, müssen doch 16 verschiedene Berichte eingereicht werden und dementsprechend auch 16 verschiedene Vorschläge zur Verbesserung gemacht werden. Insofern müßten eigentlich an den Verhandlungen dann auch die 16 Innenminister der Länder teilnehmen. Das „peer review“-Verfahren hat das Potenzial, den Anpassungsdruck auf die Länder zu erhöhen. Das eigenstaatliche Handeln der Länder kann dadurch eingeschränkt werden. Dies ist jedoch keine direkte Auswirkung des Verfassungsvertrages auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik.

4.4 Die innerstaatliche Aufgabenverteilung

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ist von der Europäisierung betroffen, wenn sich die innerstaatliche Aufgabenverteilung durch eine Veränderung auf europäischer Ebene verschiebt.⁴⁹ Dazu kann nicht aufgrund von Kompetenztypen geurteilt werden, sondern es bedarf einer materiellen Analyse, die berücksichtigen muß, welche staatliche Ebene welche Aufgaben wahrnimmt. Die in Tabelle 3.3 auf Seite 46 zusammengefaßten Veränderungen an der Aufgabenverteilung machen eine Untersuchung von drei Arten von Veränderungen notwendig: Koordinierungs- und Unterstützungs-

⁴⁹Zur Veränderung der Aufgabenverteilung innerhalb der Bundesrepublik s. Renzsch (1999), zu Problemen bei der Zuständigkeitsbestimmung für die Umsetzung von Richtlinien s. Haslach (2004).

maßnahmen, effektive Übertragungen im Bereich Inneres und Justiz und die Energiepolitik.

4.4.1 Koordinierungs- oder Fördermaßnahmen

Im Folgenden geht es um zwei verschiedene Maßnahmen, die sich dadurch auszeichnen, daß sie beide keine Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern haben. Dies schließt nicht aus, daß sie Auswirkungen auf die Politik im jeweiligen Bereich haben. Es handelt sich einerseits um die Koordinierungsverfahren (die Scharpf (2002) als „wechselseitige Anpassung“ bezeichnet), andererseits um den Kompetenztyp der „Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen“ (Art. I-17).

Die Koordinierungsverfahren zeichnen sich dadurch aus, daß keine kollektiv verbindliche Entscheidung auf europäischer Ebene getroffen wird und daß somit auch keine Zuständigkeitsübertragung an die Union stattfindet. Bund und Länder behalten also innerstaatlich ihre Zuständigkeiten.

Bei den Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen werden auf europäischer Ebene kollektiv verbindliche Entscheidungen getroffen.⁵⁰ Schon von ihrer Logik her geht es jedoch nicht um negative oder positive Integration — also den Abbau nationaler Regelungen oder die Schaffung neuer, gemeinsamer Regeln —, sondern um die Unterstützung der Mitgliedsstaaten durch die Förderung bestimmter Maßnahmen. Rat und Europäisches Parlament können also auf Vorschlag der Kommission Mittel für bestimmte Programme bereitstellen. Wenn die Union für diese Aufgaben substantielle Mittel zur Verfügung hätte, wären die Auswirkungen sicherlich erheblich. Die zur Verfügung stehenden Mittel sind jedoch begrenzt, so daß die Aktionen der Union punktuell sind. Sie beeinträchtigen nicht die Möglichkeit der Mitgliedsstaaten, das betroffene Politikfeld regulativ zu steuern. Die Union kann Mittel für die Förderung des Tourismus bereitstellen, ohne daß sie die Bundesländer daran hindert, den Fremdenverkehr zu regulieren (soweit nicht der Bund dies unternommen hat). Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen haben also auch keinen direkten Einfluß auf die Verteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern.⁵¹

⁵⁰ Einige davon werden im Verfassungsvertrag erstmals mit qualifizierter Mehrheit entschieden: Kultur, Tourismus, Katastrophenschutz und Verwaltungszusammenarbeit.

⁵¹ Beide Handlungsweisen können Einfluß auf die Politikinhalt haben und so zu einer (langsamen) Vereinheitlichung des betroffenen Politikfeldes beitragen, also eine Harmonisierung erzeugen. Ob die durch den Verfassungsvertrag hier neu hinzugekommenen Aufgaben davon betroffen sind, und welche Auswirkungen dies dann für die Aufgabenverteilung hätte, wäre spekulativ und kann damit noch nicht untersucht werden.

4.4.2 Übertragung von Länderkompetenzen an die Union

Erhält die Union durch den Verfassungsvertrag eine ausschließliche oder geteilte Zuständigkeit (Art. I-13 und I-14) für eine Aufgabe, die in der Bundesrepublik bislang ausschließlich von den Ländern wahrgenommen wurde? Für die ausschließliche Unionszuständigkeit kann diese Frage sogleich verneint werden; für die geteilte Zuständigkeit muß der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ genauer untersucht werden.

Das Politikfeld Inneres und Justiz nimmt im Gefüge der staatlichen Ordnung eine besondere Position ein.⁵² Viele der Zuständigkeiten im Bereich Justiz sind innerstaatlich der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet — dies gilt beispielsweise für das bürgerliche Recht, das Strafrecht, den Strafvollzug und das Gerichtsverfahren (alle Art. 74 I Nr. 1 GG).⁵³ Das Polizeirecht ist jedoch nahezu ausschließlich Zuständigkeit der Länder.⁵⁴ In der Bundesrepublik hat sich im Übrigen die Praxis durchgesetzt, die europäische polizeiliche Zusammenarbeit als Länderangelegenheit zu betrachten, obwohl Art. 73 Nr. 10 und 87 I GG möglicherweise eine Bundeszuständigkeit zugelassen hätten.

Im Bereich Inneres und Justiz werden durch den Verfassungsvertrag in die qualifizierte Mehrheitsentscheidung überführt: die Entscheidungen über Europäische Verordnungen zur Verwaltungszusammenarbeit der Behörden der Mitgliedsstaaten (Art. III-263), die nicht-operative polizeiliche Zusammenarbeit (Art. III-275) und die Regeln zum Aufbau, zur Arbeitsweise, zum Tätigkeitsbereich und zu den Aufgaben von Europol (Art. III-276). Unter der nicht-operativen polizeilichen Zusammenarbeit sind u. a. Maßnahmen zum „Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen“ (Art. III-275 II lit. a) und Maßnahmen zu gemeinsamen „Ermittlungstechniken zur Aufdeckung schwerwiegender Formen der organisierten Kriminalität“ (Art. III-275 II lit. c) zu verstehen. Damit können von der Union Regeln beschlossen werden, die deutlich in bisher von den Ländern (teilweise einvernehmlich im Rahmen der Innenministerkonferenz) wahrgenommene Kompetenzen eindringen. Dadurch könnte auch ein relativ kostspieliger Anpassungsprozeß ausgelöst werden. Die Auswirkungen der Bestimmungen zu Europol sind nicht so gravierend, ist doch die Behörde und die Zusammenarbeit mit ihr bereits eingerichtet. Europol arbeitet insbesondere unterstützend und verstärkend (Art. III-276 I), nicht integrierend.

Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der Verwaltungszusammenarbeit

⁵² Vgl. Knelangen (2001: 37ff.). Zur europäischen Politik der Bundesrepublik auf diesem Politikfeld siehe auch Gimbal (2001); Monar (2003b).

⁵³ Die davon betroffenen Bereiche werden im nächsten Abschnitt (4.4.3) behandelt.

⁵⁴ Der Bund erhält die ausschließliche Gesetzgebung auf einigen eng umrissenen Bereichen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern und zur Einrichtung einer Bundeskriminalpolizei (Art. 73 Nr. 10 GG). Dies ist „auf Ebene der EU einmalig“: „die Polizeien sämtlicher Mitgliedstaaten mit Ausnahme von Deutschland [unterstehen] grundsätzlich der mitgliedstaatlichen (Zentral-)Regierung“ (Knelangen 2001: 42f., das zweite Zitat ist aus Wielsch 1998).

könnten also Länderkompetenzen von der Union so wahrgenommen werden, daß eine Veränderung der Aufgabenverteilung stattfindet, und Kompetenzen von den Bundesländern an die Union übertragen werden.

4.4.3 Einflußnahme über Art. 84 I GG

Art. 84 I GG unterwirft Bundesgesetze dem Veto des Bundesrates, wenn darin die Einrichtung von Verwaltungsbehörden oder die Schaffung von Verwaltungsverfahren geregelt wird. Die Länder nutzen diese Möglichkeit auch, um politische Interessen durchzusetzen — der Bundesrat wird so zu einer zweiten Kammer. Dieses innenpolitische Problem (dazu beispielsweise Lehbruch 2004: 92f. und Renzsch 2004a) ermöglicht den Ländern auch eine Einflußnahme auf europäische Richtlinien, deren Umsetzung nach Art. 84 I GG zustimmungspflichtig ist. Durch die „Supranationalisierung“ eines solchen Politikfeldes nehmen die Einflußmöglichkeiten der Bundesländer ab.⁵⁵

Das Beispiel Energiepolitik

Im Bereich der Energiepolitik als einer konkurrierenden Zuständigkeit hat der Bund nach Art. 72 II GG das Gesetzgebungsrecht „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ dies erforderlich machen. Das eigentliche Problem liegt hier auch nicht im Festlegen gemeinsamer Standards, sondern in der Umsetzung der Verwaltung. Diese liegt nämlich nach Art. 84 GG in den Händen der Länder, und das EUZBLG stellt die entsprechende Verbindung für europäische Richtlinien her. Die Position des Bundesrates ist auch zu berücksichtigen, wenn die Einrichtung von Verwaltungsbehörden oder die Änderung von Verwaltungsverfahren durch europäisches Recht erforderlich ist. Insbesondere im Rahmen der Umsetzung einer solchen Richtlinie auf Bundesebene kann es zu langwierigen Verhandlungen kommen, die dazu führen, daß die Richtlinie nicht innerhalb der gesetzten Frist umgesetzt wird, und die Bundesrepublik so in Verzug gerät.⁵⁶ Dabei können Kosten entstehen, deren innerstaatliche Zuordnung kompliziert ist.

Solange über die Energiepolitik im Rat einstimmig entschieden wird, können die Länder ihre Verhandlungsposition über die Bundesregierung einbringen und diese zu Zugeständnissen zwingen, die sie grundsätzlich im Rat erzwingen kann. Wird mit qualifizierter Mehrheit entschieden, wird dies wesentlich schwieriger. Der Bundesrat verliert seine Vetoposition, wie auch die Bundesregierung, so daß nur eine effizientere Europa-

⁵⁵ Zur Frage der Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern bei Strafzahlung wegen des Nichtvollzugs von Richtlinien s. beispielsweise Fisahn (2002).

⁵⁶ Siehe Fisahn (2002); Haslach (2004).

politik die wirksame Vertretung der „deutschen“ Interessen gewährleisten kann. Dazu ist die Mitwirkung des Bundesrates jedoch eher nicht förderlich. Sollte es zu einer effizienteren Gestaltung des Verfahrens kommen, könnten die Länder also an Einfluß verlieren. Damit würde sich dann die innerstaatliche Machtverteilung, nicht jedoch die Aufgabenverteilung verändern. Allein durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen auf europäischer Ebene geschieht dies nicht.

Gemeinsame Standards für Asyl-Verfahren

Der EGV-A sieht vor, daß der Rat gemeinsame Mindeststandards für Asyl-Verfahren bis zum 30. 4. 2004 festlegt.⁵⁷ Der Verfassungsvertrag sieht stattdessen gemeinsame Standards vor. Aufgrund der vehementen innenpolitischen Auseinandersetzung um das Zuwanderungsgesetz soll diese Maßnahme unter dem Aspekt der geänderten Zuständigkeitsverteilung betrachtet werden. Das Zuwanderungsgesetz,⁵⁸ auf das sich der Vermittlungsausschuß nach besonders langwierigem Verfahren am 30. 6. 2004 verständigte, regelt die in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Standards für das Asyl-Verfahren (sowie insbesondere die für die Zuwanderung und die Freizügigkeit von EU-Bürgern). Es ist zustimmungspflichtig nach Art. 84 I GG, da es die Einrichtung von Verwaltungsbehörden (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) und Verwaltungsverfahren regelt.⁵⁹ Die Verhandlungspositionen des Bundesrates waren jedoch durch parteipolitische Erwägungen (und nicht durch verwaltungstechnische Überlegungen) bestimmt. Die Oppositionsparteien, insbesondere CDU/CSU, nutzten ihre Vetoposition im Bundesrat dazu, politische Ziele durchzusetzen, wie es gängige Praxis ist. Bundesinnenminister Schily, der gleichzeitig (bis zum 29. 4. 2004) im Rat über die europäischen Mindeststandards verhandelte, konnte dieses Zwei-Ebenen-Spiel dazu nutzen, um zu versuchen, innenpolitisch Positionen durchzusetzen, die sonst nicht erreichbar gewesen wären — auch wenn dies aufgrund der idiosynkratischen Natur des Politikfeldes schwer fallen mußte. Deshalb auch die Einigung im Rat in letzter Minute.

Durch den Verfassungsvertrag werden gemeinsame Standards möglich, die dann in nationales Recht umzusetzen sind. Diese gemeinsamen Standards werden im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (mit den Ausnahmen, die für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gelten) erarbeitet (Art. III-265–267), die Abstimmung im Rat findet also mit qualifizierter Mehrheit statt. Dies ist jedoch keine explizite Neuerung

⁵⁷ Siehe dazu auch Şahin (2003).

⁵⁸ *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern* (Zuwanderungsgesetz), BGBl. 2004 I S. 1950.

⁵⁹ Der Bund ist gesetzgeberisch zuständig aufgrund von Art. 73 Nr. 3 GG (Einwanderung) und einzelner Bestimmungen des Art. 74 I GG (Begründung des Entwurfs für das Zuwanderungsgesetz, BRat-Drs. 22/03, S. 143). Die Bedingungen des Art. 72 II GG ist aufgrund des Schengener Durchführungsübereinkommens und zur Wahrung der Rechtseinheit erfüllt (ebd.).

durch den Verfassungsvertrag, sieht doch Art. 67 EGV-N Übergänge zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung für die Mindeststandards vor. Gemeinsame, mit qualifizierter Mehrheit verabschiedete Standards könnten jedoch einen erheblichen Anpassungsdruck auslösen — insofern sie auf innenpolitische Widerstände stoßen würden.

Obwohl hier durch den Verfassungsvertrag kaum Zuständigkeitsübertragungen an die Union stattfinden, kann es doch zu einem erheblichen Einflußverlust für die sich über den Bundesrat beteiligende Opposition kommen. Die Verhandlung eines national extrem zerstrittenen Politikfeldes auf europäischer Ebene und das Hinauszögern einer Entscheidung, wird durch die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag — gemeinsame Standards — schwerer, entscheidend ist aber der bereits durch den EGV vorgesehene Übergang zur Mehrheitsentscheidung. Durch den Verfassungsvertrag verändert sich also die innerstaatliche Machtverteilung zwischen Bundesrat und Bundesregierung, sofern jener oppositionsdominiert ist, von einer Veränderung der Aufgabenverteilung kann aber nicht gesprochen werden.

Durch die Veränderungen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung kommt es also nicht zu einer Veränderung der innerstaatlichen Aufgabenverteilung. Allerdings kann der Bundesrat in den geschilderten Fällen an Einfluß auf das europäische Gesetzgebungsverfahren verlieren.

4.5 Zusammenfassung

Die dieser Arbeit zugrunde liegende Frage soll im nächsten Kapitel beantwortet werden. Dort wird auch auf die eingangs aufgestellten Thesen eingegangen. Dieser Abschnitt dient dazu, die Ergebnisse dieses Kapitels kurz zusammenzufassen.

Die Auswirkungen der Veränderungen, die der Verfassungsvertrag im europäischen Primärrecht vornimmt, auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik sind in vier Aspekten untersucht worden. Insofern der Kern der institutionellen Ordnung — die durch die Ewigkeitsklausel geschützten Strukturelemente des Grundgesetzes — betroffen sind, konnten keine Konflikte zwischen neuer europäischer Ordnung und Grundgesetz festgestellt werden, so daß hier keine Auswirkungen auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik zu erwarten sind. Im Gegenteil: Sowohl im Hinblick auf den Grundrechtsschutz als auch im Hinblick auf das Demokratiegebot des Grundgesetzes kann der Verfassungsvertrag als eine Verbesserung des *status quo* betrachtet werden.

Die interne Organisation von Bundestag und Bundesregierung wird zwar durch den Verfassungsvertrag einem unterschiedlich starken Anpassungsdruck unterworfen, ein Zwang zur Veränderung besteht jedoch für keine der Institutionen. Auf den Bundesrat wirkt nur ein schwacher Anpassungsdruck. Der Bundestag könnte durch Veränderun-

gen seiner Geschäftsordnung effizienter an der Gestaltung europäischer Politik teilnehmen und würde so von den Möglichkeiten des PSV II profitieren. Die Bundesregierung könnte von einer Umorganisation der europapolitischen Kompetenzen profitieren. Der Anpassungsdruck auf sie entsteht jedoch nicht durch den Verfassungsvertrag (erhöht sich aber durch die neuen Vorschriften über Geldstrafen).

Für die Neuordnung des europäischen Gesetzgebungsverfahrens durch das Frühwarnsystem gilt, daß die entsprechenden innerstaatlichen Vorschriften durch den Art. 23 GG in Verbindung mit den beiden Zusammenarbeitsgesetzen Bundestag und Bundesrat bereits ähnlich umfangreich beteiligten, so daß hier nicht wirklich von einer Veränderung der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik gesprochen werden kann. Entsprechende Anpassungen der Vorschriften an die neue europäische Verfassungsrechtslage werden notwendig sein, aber ein Kompetenzzuwachs für Bundesrat und Bundestag durch das PSV II kann nicht festgestellt werden. Hier wäre also von einer Anpassung der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik zu sprechen. Die als positiv bewerteten Veränderungen durch das Frühwarnsystem bedürfen einer aktiven Teilnahme durch die Länderregierungen, um wirksam zu sein. Solange Verantwortung von Politikern freiwillig auf die höhere Ebene abgewälzt wird, sind Prozesse zum Schutz der Gliedstaaten vor ungewollter Kompetenzübertragung definitiv nicht effektiv.

Im Bereich der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern zeigt sich, daß die zu erwartenden Auswirkungen durch den Verfassungsvertrag gering sind, wenn die Analyse sich auf die hinreichend determinierten und signifikanten Veränderungen durch den Verfassungsvertrag beschränkt. „Nur“ im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit sind Vergemeinschaftungen von Länderzuständigkeiten an die Union festzustellen; die Anwendung der Mehrheitsentscheidung im Rat kann außerdem zu einem Machtverlust der Bundesländer, die sich über den Bundesrat in das Verfahren einbringen, führen. Einen möglichen Ausgleich dafür stellt jedoch die Einflußnahme im Vorfeld eines Gesetzgebungsverfahrens über das Frühwarnsystem dar. Damit bietet der Verfassungsvertrag Ansatzpunkte für Bundestag und Länderregierungen, sich aktiver in einen dann demokratischeren Prozeß der europäischen Willensbildung einzubringen. Diese Möglichkeiten müssen jedoch wahrgenommen werden. Die anderen Veränderungen sind so marginal, daß ihre Auswirkungen auf das institutionelle System der Bundesrepublik nicht herausgearbeitet werden können.

5 Ergebnisse

“The two great points of difference between a democracy and a republic are: first, the delegation of the government, in the latter, to a small number of citizens elected by the rest; secondly, the greater number of citizens, and greater sphere of country.”

Federalist No. 10

Noch ist es zu früh, die realen Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik festzustellen. In dieser Arbeit ging es deshalb bislang darum, die möglichen Auswirkungen des Verfassungsvertrags auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik zu identifizieren. In diesem letzten Kapitel wird es darum gehen, die sich daraus ergebenden Veränderungen der institutionellen Ordnung zu bewerten. Diese Veränderungen entsprechen der Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung.

5.1 Bedeutung für die institutionelle Ordnung

Auswirkungen des Verfassungsvertrages lassen sich finden im Bereich der Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern, im Bereich der internen Organisation der Verfassungsorgane Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag sowie im Bereich des Entscheidungsverfahrens auf europäischer Ebene. Mit der Grundlage der institutionellen Ordnung, den unveränderlichen Bestimmungen des Grundgesetzes, tritt der Verfassungsvertrag nicht in Konflikt.

In dieser Arbeit sind einige Veränderungen, die sich durch den Verfassungsvertrag für die Europäische Union ergeben, nicht weiter besprochen worden — dabei handelt es sich um institutionelle Veränderungen auf europäischer Ebene und um den Politikbereich der GASP, den zweiten Pfeiler des Vertrags von Maastricht. In diesen Veränderungen kann eine allgemeine Bedeutung des Verfassungsvertrages liegen; sie haben jedoch keine signifikante und hinreichend determinierte Bedeutung für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik.

5.1.1 Mit der Verfassung besser vereinbar

Der Verfassungsvertrag ist nicht nur mit dem Grundgesetz vereinbar, er könnte durchaus sogar besser mit ihm vereinbar sein als beispielsweise der Vertrag von Maastricht, da die Rechte der Parlamente und der Grundrechtsschutz gestärkt werden.

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat“ (Art. 20 I GG). Dies ist — neben dem Grundrechtsschutz, der sich aus Art. 1 GG ergibt — der von der Verfassung besonders geschützte Kernsatz der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik. In seinem Urteil zum Vertrag von Maastricht hat das Bundesverfassungsgericht jene Meßlatte an den Vertrag angelegt und ihn für vereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Eine analoge Betrachtung des Verfassungsvertrages ergibt eine ähnliche Einschätzung, die für das Demokratiegebot sogar positiver ausfallen könnte, sind doch die Rechte der nationalen Parlamente europaweit gestärkt worden. Hinsichtlich des Grundrechtsschutzes (hier ist die Solange-Rechtssprechung aus Karlsruhe zu beachten) gilt ähnliches: Die Einbeziehung der Charta hat den Schutz der Grundrechte in der Europäischen Union auf jeden Fall nicht geschwächt. Man könnte also sagen, daß der Verfassungsvertrag besser mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Im Hinblick auf diese Grundfesten der institutionellen Ordnung ist also festzuhalten, daß der Verfassungsvertrag zu einem Abbau von Inkompatibilitäten auf europäischer Ebene führt.

Findet hier ein umgekehrter Anpassungsprozeß der Union an den Nationalstaat statt? Grundsätzlich geht die Europäisierungsforschung davon aus, daß Inkompatibilitäten zwischen nationaler und europäischer Ebene zu einer Anpassung der nationalen Ebene führen. Es spricht jedoch nichts dagegen, daß Inkompatibilitäten zwischen nationaler und europäischer Ebene auch zu einem Anpassungsprozeß auf europäischer Ebene führen. Dies ist umso wahrscheinlicher, je zentraler der die Inkompatibilität auslösende Faktor in der institutionellen Ordnung der Nationalstaaten verankert ist. Die Anforderungen des Grundgesetzes könnten somit zu einer Anpassung der europäischen Ebene geführt haben. Hier läge dann keine Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik vor, sondern es müßte umgekehrt von der Bedeutung des Grundgesetzes für den Verfassungsvertrag gesprochen werden.

5.1.2 Kaum Veränderungen an der Aufgabenverteilung

Nicht so eindeutig positiv zu beurteilen sind die Auswirkungen auf die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Sicherlich, die grundsätzliche Gliederung des Bundes in Länder bleibt erhalten. Aber die Aufgabenverteilung könnte sich zu Ungunsten der Länder entwickeln.

Der Umfang der Zuständigkeitsübertragungen von den Mitgliedsstaaten an die Eu-

ropäische Union ist gering. Dies konnte gezeigt werden, indem auf die von Scharpf (2002) vorgeschlagene Differenzierung in drei Typen der Europäisierung zurückgegriffen wurde, die sich durch die Entscheidungsregel auf europäischer Ebene unterscheiden. Demnach werden aus dem Zuständigkeitsbereich der Länder nur im Bereich Inneres und Justiz einige präzise Bestimmungen aus der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheitsentscheidung überführt; aus der konkurrierenden Zuständigkeit ist die Energiepolitik die wichtigste Übertragung. Auf die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern haben jedoch nur die Übertragungen im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit Auswirkungen auf die institutionelle Ordnung. In anderen Bereichen können die Länder an Einfluß verlieren, aber eine zwingende Änderung der institutionellen Ordnung ist nicht ersichtlich. Dies gilt auch für die Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen: Diese können die Inhalte der koordinierten oder „unterstützten“ Politikfelder nachhaltig verändern, sie haben aber keinen direkten Einfluß auf die Aufgabenverteilung.

Insbesondere das dynamische Politikfeld Inneres und Justiz könnte langfristig die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik deutlich verändern. Diese Veränderungen können jedoch nicht aus dem Verfassungsvertrag hergeleitet werden; er bietet dafür Mittel, die aber auch die bisherigen Verträge näherungsweise bereitstellen. Die Veränderungen im Politikfeld sind vielmehr auf Aspekte der funktionalen Integration zurückzuführen, bedarf doch die Freizügigkeit von Personen innerhalb des Binnenmarktes auch entsprechender Regelungen bezüglich der Grenzkontrollen, des Aufenthaltsrechts und der Kriminalitätsbekämpfung.

Die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern ist also insgesamt als gering einzuschätzen.

5.1.3 Die organinterne Organisation der Europapolitik

Der Verfassungsvertrag hat keinen direkten Einfluß auf die interne Organisation der Verfassungsorgane. Allerdings zeigen sich beim Bundestag und bei der Bundesregierung durchaus Schwächen, die eine Anpassung sinnvoll erscheinen lassen. Für den Bundestag betrifft dies insbesondere die Stellung des Europaausschusses und die effiziente Verarbeitung von Informationen, um wichtige von unwichtigen Dokumenten zu trennen. Durch eine Verbesserung der Abläufe könnte der Bundestag sich aktiver — als Mitgestalter — in die Europapolitik einbringen. Doch daran hindern ihn nicht die geltenden europäischen Verträge, sondern interne Widerstände.

Für die Bundesregierung gilt insbesondere, daß die bisherige Verteilung von Koordinations- und Weisungsbefugnissen sehr komplex und deshalb unnötig ineffizient ist. Hier wären durchaus Anpassungen möglich, die aus mehreren Gründen sinnvoll erschei-

nen: Zum einen fällt mit dem Verfassungsvertrag die Säulenarchitektur des Vertrags von Maastricht weg, auf die ein Teil der Kompetenzverteilung aufbaut. Außerdem kommen weitere Kompetenzen hinzu, die noch keinen stimmigen Platz haben — dies gilt insbesondere für den Bereich Inneres und Justiz, in dem umfangreiche Zuständigkeiten der Länder gelten und der bisher vom Auswärtigen Amt koordiniert wird. Hier wäre über eine Verlagerung ins Bundesministerium des Inneren nachzudenken. Des weiteren erhöhen sich durch den Verfassungsvertrag die Kosten, die mit der verschleppten Umsetzung von Richtlinien verbunden sein können. Sollte diese mangelhafte Umsetzung auf die Kompetenzverteilung innerhalb der Regierung zurückzuführen sein, so besteht hier Anpassungsbedarf.

Die Bundesregierung hat sich hier jedoch bisher als sehr pfadabhängig und wenig reformbereit erwiesen. Ob die Ratifizierung des Verfassungsvertrages — vielleicht in Verbindung mit dem Beginn einer neuen Legislaturperiode und einer neuen Regierung im Jahr 2006 — hilft, diese Reformresistenz zu überwinden, wird sich zeigen müssen. Darin läge dann eine Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung. Da die ungünstige interne Organisation der beiden Organe (der Bundesrat ist nicht im gleichen Umfang betroffen) aber ein grundsätzliches Problem der institutionellen Ordnung ist, das durch den Verfassungsvertrag zwar — in geringem Umfang — verschärft, aber nicht ausgelöst wird, wäre es übertrieben, hier von einer Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung zu sprechen.

5.1.4 Geringfügig verbesserte Mitwirkungsmöglichkeiten

Insofern die Mitwirkungsmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat durch den Verfassungsvertrag betroffen sind, zeigt sich, daß die beiden „Kammern“ im europäischen Vergleich bereits vor dem Verfassungsvertrag sehr gut gestellt waren. Ihre verbrieften Rechte gehen teilweise über das im Verfassungsvertrag und den beiden relevanten Protokollen (PNP II und PSV II) Niedergelegte hinaus. Dies gilt insbesondere für den Bundesrat; die Länderregierungen machen von ihren Rechten auch ausgiebig Gebrauch, wenn auch eine — für die Länderposition nachteilige — Politisierung der Europapolitik festzustellen ist. Für den Bundesrat entsteht so kaum Anpassungsdruck. Die Möglichkeit des Frühwarnsystems kann vom Bundesrat sinnvoll genutzt werden.

Der Bundestag nutzt dahingegen die ihm zugeschriebenen Rechte bei weitem noch nicht aus. Dies liegt vor allem daran, daß der Europaausschuß nicht in die Kompetenzen der Fachausschüsse eingreifen soll, und er sich deshalb auf allgemeine europapolitische Fragen beschränkt. Um von den Veränderungen auf europäischer Ebene zu profitieren, muß sich die interne Organisation des Parlaments verändern. Wenn dies nicht gelingt, könnte der Bundestag schrittweise einen Teil seiner Bedeutung verlieren.

Im Hinblick auf das Frühwarnsystem und die Achtung des Subsidiaritätsprinzips konnte gezeigt werden, daß die Wirksamkeit solcher Verfahren vom politischen Willen der Beteiligten abhängt. Zwei gegenläufige Strömungen gegen das Subsidiaritätsprinzip können identifiziert werden: Einerseits gibt es eine gesellschaftliche Tendenz zur Unitarisierung (Lehmbruch 2004), die langfristig beispielsweise darauf hinauslaufen könnte, daß es ein einheitliches europäisches Bürgerliches Gesetzbuch geben würde.¹ Andererseits profitieren die politischen Entscheidungsträger von der Verlagerung von Entscheidungen auf die nächsthöhere Ebene, da die politische Verantwortung weniger klar zuzurechnen ist (Scharpf 1985). Die Schutzmechanismen gegen eine kontinuierliche Übertragung von Kompetenzen an die Europäische Union dürfen sich also nicht auf Verfassungsbestimmungen und Prinzipien beschränken. Um wirksam zu sein, müssen sie vom politischen Willen der Akteure getragen werden. Die Länder (Regierungen und Parlamente) können und sollten hier unabhängig von den Bestimmungen des Verfassungsvertrages die Initiative ergreifen.

Die Bedeutung des Verfassungsvertrages ist also auch hier begrenzt: Sie hängt wesentlich davon ab, ob „die kulturelle Grundorientierung der politischen Eliten am unitarischen Staatsmodell“ (Lehmbruch 2004: 93) einen Wandel erfährt. Dann könnte die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die Mitwirkungsmöglichkeiten von Bundestag und Bundesrat in einer verbesserten demokratischen Legitimation der Europäischen Union liegen.

5.1.5 Zusammenfassung und Überprüfung der Thesen

Wie kann also die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik zusammengefaßt werden? Sie kann insgesamt als gering eingeschätzt werden. In den hier untersuchten vier Dimensionen der institutionellen Ordnung haben sich keine umfassenden Auswirkungen der Veränderungen durch den Verfassungsvertrag finden lassen. Demnach liegt die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung in geringfügig verbesserten Mitwirkungsmöglichkeiten für Bundestag und Bundesrat und in klar definierten und wenig umfangreichen Veränderungen der Aufgabenverteilung durch die Übertragung von Zuständigkeiten der Länder an die Europäische Union. Die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik ist also gering.

Was folgt aus dieser geringen Bedeutung für die eingangs aufgestellten Thesen? Die erste These war, daß der Verfassungsvertrag als Schritt der Europäisierung zu einer

¹ Eines der Ergebnisse der französischen Revolution war der *Code civil*, der die regional spezifischen *Coutumes* des *Ancien Régime* ablöste. In den deutschen Ländern wurden im 19. Jahrhundert von gesellschaftlichen Akteuren ähnliche Forderungen geäußert, die im BGB von 1899/1900 ihre Entsprechung fanden.

weiteren Zuständigkeitsübertragung vom Bund und den Ländern an die Europäische Union führe. Sicherlich findet durch den Verfassungsvertrag eine weitere Übertragung von Kompetenzen an die Union statt; diese ist aber nicht besonders umfangreich — bei zahlreichen Übertragungen handelt es sich tatsächlich um Legitimationen bereits durchgeführter Politiken *ex post*. Die These kann also nicht vollständig widerlegt werden, kann jedoch auch nicht eindeutig bestätigt werden. Insbesondere die Wirkungen der Zuständigkeitsverteilungen auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik sind ausgesprochen gering.

Die zweite These, aufbauend auf einen allgemeinen Trend der Entparlamentarisierung, sagte aus, daß der Verfassungsvertrag einen Beitrag zum zunehmenden Bedeutungsverlust für die nationalstaatlichen Parlamente leiste. Der Verfassungsvertrag bietet jedoch mit dem Frühwarnsystem und anderen Elementen zur Stärkung der nationalen Parlamente meiner Einschätzung nach Möglichkeiten für den Bundestag, sich gegen diesen Bedeutungsverlust zur Wehr zu setzen. Insofern kann also auch der behauptete Trend zur Entparlamentarisierung nicht eindeutig belegt werden. Ob sich diese Ansätze zur Stärkung der Parlamente bewähren, wird sich in der Praxis zeigen.

5.2 Ausblick

Der Verfassungsvertrag wird in der Öffentlichkeit häufig nur als „Verfassung“ wahrgenommen, und der verständlich geschriebene erste Teil des Vertrages hat durchaus Verfassungseigenschaften.² Wenn also der Verfassungsvertrag zum Abschluß dieser Arbeit in einen größeren Rahmen einzuordnen ist, dann kann ein zentrales Element dieser Debatte nicht ignoriert werden: die Frage, ob eine Volksabstimmung über den Vertrag stattfinden soll. Mit den hier gewonnenen Erkenntnissen kann die Frage neu beantwortet werden. Es gibt jedoch, und darauf soll zuerst eingegangen werden, ein inhaltliches Argument, das für eine Volksabstimmung spricht. Der Ausblick und diese Arbeit schließt mit der Überlegung, warum wahrscheinlich die positiven Möglichkeiten des Verfassungsvertrages nicht genutzt werden.

5.2.1 Die Demokratievorstellung im Verfassungsvertrag

Der erste Teil des Verfassungsvertrages enthält Bestimmungen, die auf ein zu diskutierendes Verständnis von Demokratie hindeuten. Eines der Ergebnisse der Untersuchung war, daß der Verfassungsvertrag insgesamt Ansätze zu einer Stärkung der Rolle der Parlamente enthält. Diese sind zentrale Organe der modernen Form der repräsentati-

² Es fällt im Übrigen auf, daß der Vertrag im ersten Teil „Verfassung“ genannt wird, während insbesondere im vierten Teil mit den technischen Vorschriften die Rede von „Vertrag“ ist.

ven Demokratie, in denen gewählte Vertreter debattieren und Gesetze verabschieden. Die attische Demokratie zu perikleischen Zeiten ist eine direkte Demokratie: In der Volksversammlung haben alle männlichen, erwachsenen attischen Bürger das Stimmrecht. Doch die Realität, so Thukydides, sah anders aus: „So war es dem Namen nach Demokratie, in Wirklichkeit aber Herrschaft des ersten Mannes“ (Thukydides 2000: 2, 65, 9; S. 159).

Mit einem anderen Zitat von Thukydides beginnt der Verfassungsvertrag, der Konvent hat es der Präambel vorangestellt. Thukydides läßt Perikles — jenen ersten Mann — die attische Demokratie beschreiben: „Die Verfassung, die wir haben . . . heißt Demokratie, weil der Staat nicht auf wenige Bürger, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist.“³ Herrschaft der Mehrheit bedeutet jedoch implizit, eine Minderheit zu unterdrücken. Dazu paßt dann auch Art. I-2 Satz 2 des Verfassungsvertrages, der bestimmt, daß „[d]iese Werte allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam [sind], die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“⁴ Die Werte sind Menschenwürde, Demokratie, Gleichheit usw. Problematisch sind nicht die Werte an sich, mit ihnen wird sich die Mehrheit der Bürger identifizieren können. Problematisch ist die Idee, diese Werte auf europäischer Ebene für *eine* europäische Gesellschaft vorzuschreiben (noch dazu ohne diese bei ihrem Namen zu nennen).⁵ Ob unbedingt ein Verfassungsvertrag der oder den Gesellschaften vorschreiben muß, wie sie sich gestalten müssen? Der das *demos* konstituierende Akt könnte hier stattfinden.

5.2.2 Volksabstimmung über einen Vertrag?

Dies führt zu einer anderen Frage: Soll das Volk über den Verfassungsvertrag abstimmen? Wenn der Verfassungsvertrag Vorschriften über die Gesellschaft enthält, dann

³ Die deutsche Ausgabe des Peleponnesischen Krieges (Thukydides 2000) enthält eine andere Übersetzung, die auf S. 108 abgedruckt ist. Dort auch Anmerkungen zu den Fundstellen aller anderen Zitate. Meier (2001: 247ff.) unternimmt einen Versuch, den Widerspruch zwischen den beiden Zitaten aufzulösen. — Die von mir den einzelnen Kapiteln vorangestellten Zitate kritisieren – methodisch zum jeweiligen Kapitel passend – die durch das Thukydides-Zitat (der Perikles zitiert) ausgedrückte Vorstellung von Demokratie. (Direkte) Demokratie war bis ins 19. Jahrhundert hinein ein negativ besetzter Begriff; als positiv galt eine republikanische Verfassung, wie der Auszug aus den *Federalist Papers* am Anfang dieses Kapitels zeigt. Der Europäische Konvent ist im Vergleich zur Regierungskonferenz ein repräsentatives Gremium. Wenn die Betroffenen direkt und einstimmig entscheiden – wie auf der Regierungskonferenz –, dann kann dies zu suboptimalen Ergebnissen führen (Scharpf 1985: 348). Zur Imperfektion des Konvents angesichts dieses Problems s. Vaubel (2003).

⁴ Auch das französische Original spricht von *einer* Gesellschaft: « Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes » (Art. I-2 Satz 2).

⁵ Es soll nicht verschwiegen werden, daß zu den aufgezählten Werten auch die Rechte der Minderheiten gehören. — Aus dieser Perspektive wird dann im Übrigen auch verständlich, warum die Auseinandersetzung um die Aufnahme eines Bekenntnisses zum Christentum so intensiv geführt wurde.

sollten doch eigentlich auch die Betroffenen Gelegenheit erhalten, darüber zu entscheiden, ob sie sich diesem Bild der Gesellschaft unterwerfen wollen oder nicht. Dazu wäre allerdings ein europaweites Referendum über die „Verfassung“ sinnvoll, nicht Volksabstimmungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten.

Dieses Problem entsteht ja letztlich durch den dualen Charakter des Verfassungsvertrages. Er ist einerseits Verfassung — der zitierte Art. I-2 macht beispielsweise diesen Anspruch klar —, andererseits aber nur ein völkerrechtlicher Vertrag, wie jeder bestätigen wird, der einen Blick in den Teil III und die angehängten Protokolle, die Bestandteil des Vertrages sind, geworfen hat. In der öffentlichen Debatte und in der Bevölkerung hat der Begriff „Verfassung“ die Diskussion über den Verfassungsvertrag qualitativ verändert. Es handelt sich offensichtlich nicht um einen einfachen weiteren Integrationsschritt wie durch den Vertrag von Amsterdam oder Nizza. Die qualitative Analyse der Veränderungen zeigt jedoch — sieht man von den institutionellen Änderungen auf europäischer Ebene ab —, daß die Zahl der Veränderungen, die Auswirkungen auf die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik haben können, gering ist. Es besteht also materiell wenig Anlaß zur Sorge, daß die Bundesrepublik durch den Verfassungsvertrag ein Gliedstaat in einem europäischen Staat wird.

Gemeinhin wird außerdem argumentiert, daß die Europäische Union kein Staat sei und dies auch nicht sein könne, weil sie kein Staatsvolk habe. Robbers (2003) hat jedoch darauf hingewiesen, daß dieses Argument Schwächen hat: Eine Staatsgründung konstituiert auch erst das *demos*. Eine europäische Verfassung könnte also in einem verfassungsgebenden Akt auch gleichzeitig das Staatsvolk schaffen. Mit der Unterscheidung Staatsvolk ja/nein läßt sich also die Frage, ob die Europäische Union eine Verfassung im Sinne einer staatlichen Verfassung hat, nicht beantworten.

Definiert man einen Staat als ein politisches Gemeinwesen, das eine territorial begrenzte Einheit (Gebietskörperschaft) darstellt, die kollektiv verbindliche Entscheidungen produzieren kann und die Regeln dazu besitzt, dann wird klar, daß die Europäische Union mit dem Verfassungsvertrag kein Staat ist: sie *besitzt* nicht die Regeln, mit denen kollektiv verbindliche Entscheidungen produziert werden — diese verbleiben auch mit dem Verfassungsvertrag in den Händen der Mitgliedsstaaten. Die Europäische Union kann diese Regeln nicht allein verändern.

Wenn aber die Europäische Union sich diese Regeln nicht selbst geben kann, kann auch kein europaweites Referendum ohne die Unterstützung der Staaten — also nach nationalem Recht — stattfinden. Das Grundgesetz sieht ein plebiszitäres Element dieser Form nicht vor; eine Volksabstimmung ist also ohne Verfassungsänderung nicht möglich.⁶ Außerdem ist Art und Umfang der Veränderungen durch den Verfassungsvertrag

⁶ Eine konsultative Volksabstimmung, deren negatives Votum dann vom Bundestag überstimmt würde, widerspräche der Idee einer Volksbefragung. Siehe auch Müller (2004).

so gering, daß eine Volksabstimmung nicht gerechtfertigt scheint.⁷ Es wäre insofern ein „Treppenwitz“ der Geschichte, wenn zur Abstimmung über den Verfassungsvertrag plebiszitäre Elemente ins Grundgesetz eingeführt würden. Darin läge aber eine Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik.

5.2.3 Nicht genutzte Möglichkeiten

Als Ergebnis der vorliegenden Untersuchung kann festgehalten werden, daß die Bedeutung des Verfassungsvertrages für die institutionelle Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gering ist. Das bedeutet, daß durch den Verfassungsvertrag **nur eine geringe Zahl von Veränderungen** an der institutionellen Ordnung notwendig werden. Dies schließt nicht aus, daß es zu weiteren Veränderungen kommt, die dann aber nicht auf den Verfassungsvertrag als einzige Ursache zurückgeführt werden können.

Die Bundesrepublik bzw. ihre zentralen politischen Institutionen Bundesregierung, Bundesrat und Bundestag können jedoch, auch dies konnte gezeigt werden, durch Veränderungen ihrer internen Organisation von den Möglichkeiten des Verfassungsvertrages profitieren. Der Bundestag könnte aktiver an der europäischen Alltagspolitik teilnehmen und die Möglichkeiten des Frühwarnsystems ausnutzen, im Ergebnis wäre die Europäische Union dann demokratischer. Die Bundesländer könnten — über ihre Regierungen im Bundesrat — aktiver auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips pochen; dies wird nicht immer erfolgreich gelingen, aber es bedarf dazu auf jeden Fall des politischen Willens der Verantwortlichen, ihre Verantwortung wahrzunehmen. Die Bundesregierung, schließlich, könnte durch eine interne Umgestaltung für eine effizientere Teilnahme am europäischen Willensbildungsprozeß sorgen und gleichzeitig die schleppende Umsetzung beschleunigen, die finanzielle Kosten und Glaubwürdigkeitsverluste mit sich bringt. Alle diese Veränderungen sind durch den Verfassungsvertrag nicht notwendig, aber sie werden durch ihn ermöglicht und/oder sinnvoll. Der Gesamtstaat könnte von diesen Veränderungen profitieren — im Ergebnis würde die Europäische Union für die Bürger der Bundesrepublik demokratischer und die Setzung und Umsetzung europäischer Politik effizienter.

Diese Veränderungen würden Vorteile für die Bundesrepublik bringen: Warum sind sie dann nicht bereits umgesetzt worden? Für jede Institution gibt es andere Gründe, gemeinsam ist ihnen jedoch, daß die Akteure, die die Strukturen verändern könnten,

⁷ Über den Vertrag von Maastricht wäre sie wohl gerechtfertigt gewesen. — Zur Zeit wird in der Bundesrepublik diskutiert, ob eine Volksabstimmung oder -befragung über den Verfassungsvertrag stattfinden soll. Dabei votiert die Regierungskoalition aus SPD und Grünen für die Aufnahme plebiszitärer Elemente ins Grundgesetz, CDU/CSU sind dagegen, aber für eine Abstimmung über den Verfassungsvertrag, und die FDP bringt erneut einen Gesetzentwurf zur Abstimmung über den Verfassungsvertrag ins Parlament ein. Da zur Verfassungsänderung eine Zwei-Drittel-Mehrheit notwendig ist, scheint eine Volksabstimmung wenig wahrscheinlich.

von der aktuellen Organisation profitieren und so kein Anreiz besteht, diese zu verändern. Innerhalb des Bundestages sind es die bestehenden Ausschußstrukturen, die verhindern, daß eine effizientere Europapolitik betrieben wird: Die einzelnen Fachausschüsse wollen keine Kompetenzen an den Europaausschuß abgeben, so daß ein komplexes Hin- und Herschieben von Vorlagen notwendig wird, das viel Zeit in Anspruch nimmt — zu viel Zeit, um innerhalb der Sechs-Wochen-Frist des Frühwarnsystems zu reagieren. Die Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung ist das Ergebnis eines komplexen Kompromisses zwischen den beiden Koalitionspartnern — eine Verschiebung der Kompetenz von einem Ministerium in ein anderes würde das sorgfältig austarierte Gleichgewicht, das jedem Partner ein bißchen Macht zuweist, vernichten. Darauf können sich die Beteiligten in den Koalitionsverhandlungen jedoch nicht einigen. Die Länderchefs schließlich, aber auch die Bundesminister, profitieren davon, Probleme auf die nächsthöhere Ebene abzuwälzen. Sie können damit möglicherweise notwendige Veränderungen gegen innenpolitische Widerstände durchsetzen. Solange hier eigenständiges Wahrnehmen von Verantwortung durch ein Mitregieren in exekutiven Gremien (Bundesrat/Ministerrat) ersetzt wird, braucht es letztlich auch keinen Schutz der Subsidiarität, da er von den politisch Verantwortlichen nicht gewollt wird.

So werden also wahrscheinlich die positiven **Möglichkeiten** des Verfassungsvertrages **nicht genutzt** werden. Dadurch hätte der Vertrag eine ganz andere Bedeutung gewinnen können. Wenn aber diese Möglichkeiten nicht genutzt werden, dann wird der Europäisierungsprozeß insgesamt (nicht der Verfassungsvertrag als ein Schritt) zu einer doppelten Gefahr. Einerseits können die „nationalen Interessen“ der Bundesrepublik von der Bundesregierung nicht mehr wirksam vertreten werden — man denke an die zunehmende Zahl von Mehrheitsentscheidungen im Rat, die eine Koalitionsbildung sinnvoll oder sogar notwendig machen. Andererseits wird die Bedrohung für die Demokratie real, da der Bundestag als das Organ der demokratischen Legitimation an Bedeutung verlieren wird, das Europäische Parlament dafür aber (noch) keinen Ersatz darstellen kann. Wenn das Europäische Parlament die Legitimationsfunktion des Bundestages übernehmen kann, dann hat dies Auswirkungen auf den Nationalstaat Bundesrepublik (und nicht nur auf seine institutionelle Ordnung). Die Bundesrepublik wäre dann nur noch ein Gliedstaat in einem europäischen Staat. Dann könnte sich die These vom Abschied vom Nationalstaat (Albrow 1998) doch noch bestätigen. Der Verfassungsvertrag an und für sich leistet dazu keinen Beitrag.

Literaturverzeichnis

- ALBER, SIEGBERT, 2003: Die Aufnahme der Grundrechtecharta in die künftige Europäische Verfassung. *ZSE*, 1(2):178–198.
- ALBROW, MARTIN, 1998: *Abschied vom Nationalstaat. Staat und Gesellschaft im Globalen Zeitalter*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- BENDA, ERNST/ MAIHOFER, WERNER und VOGEL, HANS-JOCHEN (Herausgeber) 1995: *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Studienausgabe*, Band 2. Berlin [u.a.]: Walter de Gruyter, 2. Auflage.
- BERGER, PETER L. und LUCKMANN, THOMAS, 2001: *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch, 18. Auflage.
- BEUTLER, BENGT/ BIEBER, ROLAND/ PIPKORN, JÖRN und STREIL, JOCHEN, 2001: *Die Europäische Union. Rechtsordnung und Politik*. Baden-Baden: Nomos, 5. vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage.
- BOCKLET, REINHOLD, 2003: Bericht über die Ergebnisse des EU-Konvents. Bericht, Bayerischer Staatsminister für Bundes- und Europaangelegenheiten in der Staatskanzlei. URL http://www.bayern.de/Europa/Ergebnisse_EU_Konvent_030911.pdf. Basiert auf CONV 850/03, Stand: 11. 9. 2003.
- VON BOGDANDY, ARMIN und NETTESHEIM, MARTIN, 1995: Die Verschmelzung der Europäischen Gemeinschaften in der Europäischen Union. *NJW*, (36):2324–2328.
- BOLESCH, CORNELIA, 2003: Bocklet und der „casus belli“. Minister fürchtet um Einfluss der Bundesländer in Brüssel. *Süddeutsche Zeitung*, 9. 10. 2003:34.
- BÖRZEL, TANJA A., 2000: Europäisierung und innerstaatlicher Wandel. Zentralisierung und Entparlamentarisierung? *PVS*, 41(2):225–250.
- , 2003: *How the European Union Interacts with its Member States*, Band 93 von *Reihe Politikwissenschaft*. Wien: Institut für höhere Studien.
- BÖRZEL, TANJA A. und RISSE, THOMAS, 2003: Conceptualizing the Domestic Impact of Europe. *In: Featherstone und Radaelli (2003)*, 57–80.
- BRAUN, DIETMAR, 2002: Hat die vergleichende Föderalismusforschung eine Zukunft? *In: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (2002)*, 97–116.
- BROK, ELMAR, 2004: Großer Fortschritt, aber nicht perfekt. *Die Welt*, 9. 8. 2004.

- BRÜCKNER, JONAS/ HELD, JOACHIM/ VÖLKEL, CHRISTIAN und STENGEL, ANDREA, 2004: Der Verfassungs- und Konventsprozeß im Spiegel der Sekundärliteratur. Stiftung Wissenschaft und Politik, <http://www.swp-berlin.org>.
- BULMER, SIMON/ MAURER, ANDREAS und PATERSON, WILLIAM, 2001: Das Entscheidungs- und Koordinationssystem deutscher Europapolitik: Hindernis für eine neue Politik? *In: Schneider et al. (2001)*, 231–265.
- BÜNDER, HELMUT, 2004: Brüssel sucht nach neuen Rezepten zur Förderung der Biotechnologie. Zukunftstechnologie mit großen Startschwierigkeiten, Mangelnder Patentschutz schreckt Investoren ab. *FAZ*, 11. 5. 2004:19.
- DE BÚRCA, GRÁINNE, 2003: The constitutional challenge of new governance in the European Union. *E. L. Rev.*, 28(6):814–839.
- CALLIESS, CHRISTIAN, 2003: Kontrolle zentraler Kompetenzausübung in Deutschland und Europa: Ein Lehrstück für die Europäische Verfassung. Zugleich eine Besprechung des Altenpflegegesetz-Urteils des BVerfG. *EuGRZ*, 30(7–10):181–197.
- CINI, MICHELLE (Herausgeber) 2003: *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- CZADA, ROLAND, 1995: Institutionelle Theorien der Politik. *In: Nohlen und Schultze (1995)*.
- DIEDRICHS, UDO, 2004: Flexible Formen der Zusammenarbeit in der EU: Dynamik durch Differenzierung? *ZSE*, 2(2):239–247.
- DOUGAN, MICHAEL, 2003: The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers? *E. L. Rev.*, 28(6):763–793.
- DYSON, KENNETH und GOETZ, KLAUS H. (Herausgeber), 2003a: *Germany, Europe and the Politics of Constraint*, Band 119 von *Proceedings of the British Academy*. The British Academy, Oxford: Oxford University Press.
- DYSON, KENNETH und GOETZ, KLAUS H., 2003b: Living with Europe: Power, Constraint, and Contestation. *In: Dyson und Goetz (2003a)*, 3–35.
- EINECKE, HELGA, 2004: Bundesbank pocht auf Verfassungs-Änderung; Ziel der Preisstabilität soll in Europa festgeschrieben werden / Gegen ‚Unabhängigkeit zweiter Klasse‘ für nationale Notenbanken; SZ-Gespräch mit Franz-Christoph Zeitler [Mitglied des Bundesbankvorstandes]. *Süddeutsche Zeitung*, 29. 3. 2004:21.
- EISING, RAINER, 2003: Europäisierung und Integration. Konzepte in der EU-Forschung. *In: Jachtenfuchs und Kohler-Koch (2003a)*, 387–416.
- EUROPÄISCHE UNION (Herausgeber) 1997: *Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

- EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG TÜBINGEN (Herausgeber) 2002: *Jahrbuch des Föderalismus. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Band 3. Baden-Baden: Nomos.
- FAZ, 2004a: Fragen an den baden-württembergischen Ministerpräsidenten, Erwin Teufel (CDU). ‚Hier springen CDU und CSU zu kurz‘. *FAZ*, 2. 8. 2004:4.
- , 2004b: Länder dringen auf schärfere Regulierung des Energiemarktes. *FAZ*, 19. 7. 2004:9.
- , 2004c: Urteile über EU-Verfassung differieren; EZB und Bundesbank werten Regeln zur Währungsunion unterschiedlich. *FAZ*, 16. 8. 2004:11.
- FEATHERSTONE, KEVIN und RADAELLI, CLAUDIO M. (Herausgeber) 2003: *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- FISAHN, ANDREAS, 2002: Probleme der Umsetzung von EU-Richtlinien im Bundesstaat. *DÖV*, 55(6):239–246.
- FUCHS, MICHAEL, 2004: Parlamentarische Behandlung der Europapolitik. URL http://www.bundestag.de/parlament/gremien15/a20/oeffentlichkeitsarbeit/c_a20_behandlung_eupolitik. MR Dr. Michael Fuchs ist Leiter des Sekretariats des Europaausschusses.
- GERMOND, CARINE und TÜRK, HENNING, 2004: Der Staatssekretärausschuss für Europafragen und die Gestaltung der deutschen Europapolitik 1963–1969. *ZSE*, 2(1):56–81.
- GIMBAL, ANKE, 2001: Deutsche Suche nach europäischen Lösungen im Rahmen der Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. *In*: Schneider et al. (2001), 477–513.
- GÖRLITZ, NIKLAS, 2003: Zu erwartende Veränderungen in der europäischen Kompetenzordnung nach der Vorlage des Entwurfs einer künftigen EU-Verfassung. Ausarbeitung WF XII - 102/03, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Fachbereich XII, [Berlin].
- , 2004: Europäischer Verfassungsvertrag und künftige EU-Kompetenzen. Materielle Kompetenzverschiebungen zwischen Europäischer Union und EU-Staaten nach den Vorgaben des Konventsentwurfs eines künftigen EU-Verfassungsvertrags. *DÖV*, 57(9):374–383.
- HAMILTON, ALEXANDER/ MADISON, JAMES und JAY, JOHN, 1994: *Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter*. Paderborn: Schöningh.
- HANSEN, TROELS B. und SCHOLL, BRUNO, 2002: Europeanization and Domestic Parliamentary Adaptation. A Comparative Analysis of the Bundestag and the House of Commons. *European Integration online Papers (EIoP)*, 6(15). URL <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-015a.htm>.

- HASLACH, CHRISTIAN, 2004: Zuständigkeitskonflikte bei der Umsetzung von EG-Richtlinien? *DÖV*, 57(1):12–19.
- HESSE, JOACHIM JENS und GOETZ, KLAUS H., 1992: Early Administrative Adjustment to the European Communities: the Case of the Federal Republic of Germany. *In: Heyen (1992)*, 181–205. Zugl.: *JEV* 4 (1992).
- HEYEN, ERK VOLKMAR (Herausgeber) 1992: *Die Anfänge der Verwaltung der Europäischen Gemeinschaft*, Band 4 von *Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte*. Baden-Baden: Nomos.
- HIRSCH, MAGNUS, 2004: Der Kampf gegen Produktpiraten wird künftig leichter. EU-Richtlinie zum Schutz geistigen Eigentums, Rückruf von Plagiaten, Schadensersatz. *FAZ*, 19. 5. 2004:25.
- HIX, SIMON und GOETZ, KLAUS H., 2000: Introduction: European Integration and National Political Systems. *West European Politics*, 23(4):1–26. Zugl.: Special Issue on Europeanised Politics.
- HÖLSCHIEDT, SVEN, 2001: The German Bundestag: From Benevolent ‘Weakness’ Towards Supportive Scrutiny. *In: Maurer und Wessels (2001)*, 117–146.
- HÖMIG, DIETER und SEIFERT, KARL-HEINZ (Herausgeber) 1995: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Taschenkommentar*. Baden-Baden: Nomos Verl.-Ges., 5. Auflage.
- HORT, PETER, 2003a: Der Redefluß geht zu Ende. Weder Philadelphia noch Herrenchiemsee: Der EU-Konvent, der sich selbst erfand. *FAZ*, 11. 7. 2003:3.
- , 2003b: Koordinitis à la Brüssel. *FAZ*, 22. 10. 2003:13.
- HRBEK, RUDOLF, 2001: Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik. *In: Schneider et al. (2001)*, 267–298.
- HUBER, PETER M., 2003: Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa. *Europarecht*, 38(4):574–599.
- ISENSEE, JOSEF und KIRCHHOF, PAUL (Herausgeber) 1990: *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band 4. Heidelberg: Müller, Jur. Verl.
- JACHTENFUCHS, MARKUS und KOHLER-KOCH, BEATE (Herausgeber) 2003a: *Europäische Integration*. Opladen: Leske und Budrich, 2. Auflage.
- JACHTENFUCHS, MARKUS und KOHLER-KOCH, BEATE, 2003b: Regieren und Institutionenbildung. *In: Jachtenfuchs und Kohler-Koch (2003a)*, 11–46.
- KANT, IMMANUEL, 1795: *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. *In: Kant (1977)*.

- , 1977: *Schriften zur Anthropologie, Geschichtsphilosophie, Politik und Pädagogik 1. Werkausgabe Band XI*, Band 192 von *Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- KIRCHHOF, PAUL, 2003: Europa auf dem Weg zu einer Verfassung? *ZSE*, 1(3):358–382.
- KNELANGEN, WILHELM, 2001: *Das Politikfeld innere Sicherheit im Integrationsprozess. Die Entstehung einer europäischen Politik der inneren Sicherheit*, Band 4 von *Forschungen zur Europäischen Integration*. Opladen: Leske und Budrich.
- KNÖLL, RALF und BAUER, MICHAEL W., 2003: Der Konvent zur Zukunft der EU — eine Zwischenbilanz aus Sicht der deutschen Länder. *NVwZ*, (4):446–448.
- KÖNIG, DORIS, 2000: *Die Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des europäischen Integrationsprozesses — Anwendungsbereich und Schranken des Art. 23 des Grundgesetzes*, Band 130 von *Veröffentlichungen des Walther-Schücking-Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel*. Berlin: Duncker und Humblot. Zugl.: Kiel, Univ., Habil.-Schr., 1998.
- KUHN, GISBERT, 2003: Wehe, wenn das Paket aufgeschnürt wird. *General-Anzeiger (Bonn)*, 11. 7. 2003:4.
- LAUTENSCHÜTZ, R., 2003: EU-Verfassungskonvent beendet seine Arbeit. *Neue Zürcher Zeitung*, 11. 7. 2003:1.
- LEHMBRUCH, GERHARD, 2000: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage.
- , 2004: Alternativen und Spielräume bei der Reform des Bundesstaates. *ZSE*, 2(1):82–93.
- LUDWIG, CHRISTIAN H., 2002: *Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes im Bereich Justiz und Inneres nach dem Amsterdamer Vertrag*, Band 283 von *Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft*. Baden-Baden: Nomos. Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 2001.
- MAURER, ANDREAS, 2004: *Die nationalen Parlamente im Europäischen Verfassungsvertrag. Anforderungen für die proaktive Ausgestaltung der Parlamente*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- MAURER, ANDREAS und WESSELS, WOLFGANG (Herausgeber) 2001: *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*. Baden-Baden: Nomos.
- MEIER, CHRISTIAN, 2001: *Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*, Band 427 von *suhrkamp taschenbuch wissenschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 4. Auflage.
- MEYER, THOMAS, 2004: *Die Identität Europas*, Band 2355 von *edition suhrkamp*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- MONAR, JÖRG, 2003a: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Verfassungsentwurf des Konvents. *integration*, 26(4):536–549.

- , 2003b: Justice and Home Affairs: Europeanization as a Government-Controlled Process. *In*: Dyson und Goetz (2003a), 309–323.
- MÜLLER, REINHARD, 2004: Ein Gespräch mit dem Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier; „Wohin steuert die Europäische Union? Darauf vermisste ich eine Antwort“. *FAZ*, 8. 6. 2004:5.
- NOHLEN, DIETER und SCHULTZE, RAINER-OLAF (Herausgeber) 1995: *Politische Theorien*, Band 1 von *Lexikon der Politik*. München: Beck.
- OLSEN, JOHAN P., 2003: Europeanization. *In*: Cini (2003), 334–348.
- OPPERMANN, THOMAS, 2003a: Eine Verfassung für die Europäische Union. Der Entwurf des Europäischen Konvents. 1. Teil. *DVBl.*, 118(18):1165–1176.
- , 2003b: Eine Verfassung für die Europäische Union. Der Entwurf des Europäischen Konvents. 2. Teil. *DVBl.*, 118(19):1234–1246.
- PERNICE, INGOLF, 2004: *Föderalismus im Umbruch. Zur Frage der Europafähigkeit des föderalen Deutschlands*. Nummer 6 in WHI-Paper. Berlin: Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht. Zugl. Drs. 44 der Modernisierungskommission.
- PFEIFFER, HERMANNUS, 2004: Das Dogma der Preisstabilität. Die Europäische Zentralbank will ihr geldpolitisches Ziel in der Europäischen Verfassung festschreiben lassen. *Frankfurter Rundschau*, 1. 6. 2004:7.
- PFLÜGER, FRIEDBERT, 2002: Der Europaausschuss des Deutschen Bundestages in der 14. Legislaturperiode. *integration*, 25(4):325–329.
- RENZSCH, WOLFGANG, 1999: Aufgabenschwerpunkte und -verschiebungen im Bund. *PVS*, Sonderheft 30:362–384.
- , 2004a: Was kann und was soll die Föderalismuskommission? *ZSE*, 2(1):94–105.
- , 2004b: Was macht die Föderalismuskommission? *FAZ*, 8. 3. 2004:8.
- ROBBERS, GERHARD, 2003: Eine neue Verfassung für die Europäische Union. *ZSE*, 1(3):383–399.
- RUFFERT, MATTHIAS, 2004: Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft. Grundrechte, Institutionen, Kompetenzen, Ratifizierung. *Europarecht*, 39(2):165–201.
- ŞAHİN, ALI, 2003: *Der Vertrag von Amsterdam. Vergemeinschaftetes Asylrecht*, Band 8 von *Schriften zum Europa- und Völkerrecht und zur Rechtsvergleichung*. Frankfurt am Main: Peter Lang. Zugl.: Frankfurt am Main, Univ., Diss., 2002.
- SCHARPF, FRITZ W., 1985: Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *PVS*, 26(4):323–356.
- , 2002: Regieren im europäischen Mehrebenensystem — Ansätze zu einer Theorie. *Leviathan*, 30(1):65–92.

- SCHLECHT, OTTO, 2003: Keine Kompetenzverschiebung (Leserbrief). *FAZ*, 28. 6. 2003:10.
- SCHMIDT, MANFRED G., 1999: Die Europäisierung der öffentlichen Aufgaben. *PVS*, Sonderheft 30:385–394.
- SCHNEIDER, HEINRICH/ JOPP, MATHIAS und SCHMALZ, UWE (Herausgeber) 2001: *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen — Problemfelder — Optionen*, Band 77 von *Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik*. Bonn: Europa Union Verlag.
- SCHULZKI-HADDOUTI, CHRISTIANE, 2004: Nachzügler. Alte Software behindert Umsetzung von EU-Richtlinien. *c't Magazin für Computertechnik*, (18):54. Der Artikel ist, für ein technisches Magazin, gut informiert geschrieben.
- SCHWARZE, JÜRGEN, 2001: Daseinsvorsorge im Lichte des europäischen Wettbewerbsrechts. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, (11):334–339.
- , 2003: Ein pragmatischer Verfassungsentwurf. Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa. *Europarecht*, 38(4):535–573.
- , 2004: Das wirtschaftsverfassungsrechtliche Konzept des Verfassungsentwurfs des Europäischen Konvents — zugleich eine Untersuchung der Grundprobleme des europäischen Wirtschaftsrechts. *EuZW*, (5):135–140.
- SIEDENTOP, LARRY, 2001: *Democracy in Europe*. London: Penguin Books.
- STERZING, CHRISTIAN, 2003: Vom Unwort zur Normalität. Vor kurzem war sie noch undenkbar, jetzt liegt die Verfassung für Europa vor. *taz, die tageszeitung*, 12. 7. 2003:11.
- STORR, STEFAN, 2002: Zwischen überkommener Daseinsvorsorge und Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. *DÖV*, 55(9):357–368.
- TEUFEL, ERWIN, 2003: Regierungserklärung „über die Ergebnisse des Konvents für die Zukunft Europas“. URL http://www.baden-wuerttemberg.de/sixcms/media.php/595/teufel_regerklaer_eu_konvent_160703.pdf. Landtag von Baden-Württemberg, 16. Juli 2003.
- THIERSE, WOLFGANG, 2003: Die obersten Bundesorgane im Europäisierungsprozess: der Bundestag. Wolfgang Thierse im Gespräch mit Joachim Jens Hesse. *ZSE*, 1(2):274–281.
- THUKYDIDES, 2000: *Der Peloponnesische Krieg*. Stuttgart: Reclam.
- TREIB, OLIVER, 2003: Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These. *PVS*, 44(4):506–528.
- VAUBEL, ROLAND, 2003: Standpunkte. Europa droht eine Regulierungsspirale. *FAZ*, 10. 7. 2003:12.

- WERNICKE, CHRISTIAN und BOLESCH, CORNELIA, 2003: Giscard: Außenminister-Posten wird erst 2006 besetzt. Der Chef des EU-Konvents tritt Spekulationen entgegen, Fischer könne schon nächstes Jahr nach Brüssel wechseln. *Süddeutsche Zeitung*, 10. 7. 2003:6.
- WESSELS, WOLFGANG, 2003: Institutionelle Architektur für eine globale (Zivil-)Macht? Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik im „Verfassungsvertrag“. *ZSE*, 1(3):400–429.
- WUERMELING, JOACHIM, 2004: Kalamität Kompetenz: Zur Abgrenzung der Zuständigkeiten in dem Verfassungsentwurf des EU-Konvents. *Europarecht*, 39(2):216–229. W. war Delegierter der CSU im Konvent.
- ZSE-REDAKTION, 2003: Der „EU-Verfassungskonvent“: Auftrag, Arbeitsweise, Ergebnisse. *ZSE*, 1(3):447–473.

Anmerkungen zu den Zitaten

Das Zitat zu Anfang von Kapitel 1 ist dem Verfassungsvertrag vorangestellt. Es entstammt zwar Thukydides Darstellung des Peloponnesischen Krieges (Thukydides 2000: 138), dieser zitiert jedoch Perikles, der die attische Demokratie beschreibt. Das vollständige Zitat in der deutschen Übersetzung lautet: „Mit Namen heißt sie [die Staatsverfassung], weil die Staatsverwaltung nicht auf wenige, sondern auf die Mehrheit ausgerichtet ist, Demokratie.“ Edmond Burke (Kapitel 2) ist zitiert nach “Selections from the Speeches and Writings of Edmond Burke”, URL: <http://www.gutenberg.net/dirs/etext02/spweb10.txt> (abgerufen am 20. 8. 2004, Abschnitt “Principles of Government not absolute, but relative.”). Das Projekt Gutenberg legt viel Wert auf eine sorgfältige Digitalisierung der zur Verfügung gestellten Werke. Aus dem Ewigen Frieden von Kant (1795: 207) wurde aus dem ersten Definitivartikel zitiert. Siedentop (2001: 49) (am Anfang von Kapitel 4) vergleicht den Konvent kritisch mit dem amerikanischen Verfassungskonvent, der andere Ausgangsbedingungen hatte. Direkt in Bezug auf die amerikanische Verfassung ist schließlich das Zitat aus den *Federalist Papers* von Hamilton, Madison und Jay. Es stammt aus dem *Federalist No. 10* über “The Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection” (Fortsetzung) vom 23. 11. 1787 und ist von James Madison. Für eine deutsche Übersetzung s. Hamilton et al. (1994: 55).

A Ergänzende Informationen zum Verfassungsvertrag

A.1 Vom Entwurf des Konvents zum Ergebnis der Regierungskonferenz

Der Europäische Konvent, von den Staats- und Regierungschefs beauftragt, „Vorschläge zur Verbesserung von Effizienz, Transparenz und Demokratie [...] zu erarbeiten“ (ZSE-Redaktion 2003: 447), hat am 18.7.2003 einen *Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa* vorgelegt (CONV 850/03). Zur Vertragsrevision wird jedoch nach Art. 48 EUV eine Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedsstaaten einberufen. Diese hat unter italienischer und irischer Ratspräsidentschaft bis zum 18.6.2004 getagt und den Konventsentwurf mehrfach (CIG 50/03, CIG 81/04, CIG 85/04) überarbeitet. Dabei fällt auf, daß die Rechtsexperten an einigen Stellen den Vertragstext geändert haben, obwohl der Konventsentwurf dem EGV bzw. EUV exakt entsprach. Das vereinfacht die Identifikation der Veränderungen nicht unbedingt, und außerdem stellt sich die Frage, warum diese stilistischen Veränderungen nicht bereits bei der Überarbeitung der Vorläuferverträge vorgenommen wurden. Seit dem 6.8.2004 liegt mit CIG 87/04 und den beiden Zusatzdokumenten (CIG 87/04 ADD 1 und 2) eine Fassung des Verfassungsvertrages vor, die so von den Bevollmächtigten der Regierungen unterzeichnet werden soll. Die während den laufenden Verhandlungen verfügbar gemachten Dokumente der Regierungskonferenz enthielten (abgesehen von CIG 50/03 am Anfang der Konferenz) immer nur die beschlossenen Veränderungen, so daß ein Überblick über den Vertrag erst wieder durch CIG 87/04 möglich wurde. Nach Meinung von Valéry Giscard d'Estaing hat die Regierungskonferenz „nur rund 700 der 15 000 Wörter verändert“ (FAZ vom 31.8.2004, S. 16).

Auf Empfehlung der Rechtsexperten (CIG 51/03 (DE): 7) hat die Regierungskonferenz die Numerierung der Artikel im endgültigen Dokument CIG 87/04 geändert, so daß zwar einerseits die charakteristische Vierteilung des Konvents beigehalten wurde (durch die vorangestellte römische Ziffer), andererseits aber die Artikel fortlaufend nummeriert wurden, um Mißverständnissen vorzubeugen. In dieser Arbeit wird die neue Numerierung verwendet. Aus Tabelle A.4 auf Seite 113 geht hervor, wie die Regierungskonferenz Artikel verändert hat, und welchem Artikel des Konventsentwurf der neue Artikel entspricht.

A.2 Tabellarische Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag

Die nachfolgenden Tabellen stellen einen schematischen Überblick über die Veränderungen im Verfassungsvertrag dar. Dazu werden in einer ersten Tabelle die verschiede-

nen Symbole, mit denen die Veränderungen repräsentiert werden, beschrieben (Tabelle A.1). Dabei habe ich einzelne Arten von Veränderungen zu Gruppen zusammengefasst, die durch einen horizontalen Strich voneinander abgesetzt sind. Einige der Artikel sind nicht bewertet worden, sie sind mit \cdot gekennzeichnet. Die Kategorisierung — wie jede Quantifizierung qualitativer Daten — ist nicht problemfrei. Sie stellt deshalb auch nur eine zusätzliche, unterstützende Quelle für die in der eigentlichen Arbeit vorgenommene qualitative Untersuchung der einzelnen Bestimmungen vor. Manche Artikel enthalten beispielsweise Veränderungen, die zwei Kategorien zuzuordnen wären. Dort mußte ich mich dann entweder für die generelle Kategorie (\blacktriangleright) oder für eine, für die Mitgliedstaaten besonders wichtige Veränderung entscheiden. Ein der Kategorie \triangleright zugeordneter Artikel sollte eigentlich keine Veränderung für die Mitgliedstaaten bewirken.

Δ	Veränderung
\triangleright	gering verändert
\blacktriangleright	weitergehende Veränderungen
\parallel	identisch, Anpassungen an veränderte Struktur, veränderte Begriffe (durch sprachliche Ungenauigkeiten)
$ $	unverändert: Veränderungen wie bei \parallel , allerdings so umfangreich, daß beispielsweise die Struktur des Artikels verändert wurde. Sein Inhalt und die zu erwartende Wirkung bleibt gleich.
\emptyset	keine Wirkung für Mitgliedsstaat, da es sich um eine reine Enumeration von an anderer Stelle definierten Maßnahmen etc. handelt
\times	keine Wirkung für Mitgliedsstaat, die Veränderungen sehen keine neue Maßnahme vor
\rightsquigarrow	möglicherweise Wirkung, und zwar indirekt über Maßnahmen, die aufgrund einer geteilten Zuständigkeit einem MS eigenständige Maßnahmen untersagen
\curvearrowright	möglicherweise Wirkung über die Einführung einer Berichtspflicht, die implizite Vergleiche zuläßt (z. B. <i>peer review</i>)
\rightarrow	Übertragung einer neuen Zuständigkeit
\rightarrow	Überführung einer Politik/Maßnahme etc. in die qualifizierte Mehrheitsentscheidung, kann \rightarrow implizieren
\Rightarrow	Schaffung einer neuen Zuständigkeit mit qualifizierter Mehrheitsentscheidung
$\leftarrow\leftarrow$	Eine nicht wesentliche Bestimmung wurde aus einem Artikel entfernt. Sie kann auch an anderer Stelle im Vertrag eingefügt worden sein.
\therefore	Die Bestimmungen des Artikels sind nicht relevant — von ihnen geht keine (wesentliche/erkennbare) Wirkung auf die Mitgliedstaaten aus (beispielsweise Vertragskontinuität).

Tabelle A.1: Bedeutung der Abkürzungen in Spalte Δ in der tabellarischen Übersicht

Deshalb sind auch die folgenden Auswertungen kritisch zu bewerten. In zwei weiteren Tabellen habe ich die Ergebnisse der tabellarischen Übersicht (Tabelle A.4) zusammengefasst. Dazu habe ich die Anzahl der Artikel je Kategorie gezählt.¹ Tabelle A.2 fasst

¹ Bei einer Artikelzusammenfassung durch die Regierungskonferenz habe ich entsprechend meiner Dar-

das Ergebnis für die von mir behandelten Teile des Verfassungsvertrages zusammen (Teil II habe ich, da er keine signifikanten Neuerungen umfasst, nicht auf Veränderungen untersucht).

Δ	Anzahl	Anteil [%]
identisch	112	29,3 %
unverändert	33	8,6 %
unverändert	145	38,0 %
\triangleright gering verändert	81	21,2 %
\emptyset keine Wirkung (Enumeration)	4	1,0 %
\times keine Wirkung (keine Maßnahme)	7	1,8 %
$\leftarrow--$ keine Wirkung (Verschiebung)	2	0,5 %
ohne Auswirkung	94	24,6 %
\rightsquigarrow mögliche Wirkung (indirekt)	1	0,3 %
\frown mögliche Wirkung (Berichtspflicht)	5	1,3 %
mögliche Wirkung	6	1,6 %
\blacktriangleright weitergehende Veränderung	31	8,1 %
\rightarrow neue Zuständigkeit	6	1,6 %
\rightarrow Überführung in QME	17	4,5 %
\Rightarrow neue Zuständigkeit mit QME	5	1,3 %
Wirkung	59	15,4 %
\therefore nicht ausgewertet	55	14,4 %
\therefore nicht relevant	4	1,0 %
Summe	382	100,0 %

Tabelle A.2: Auswertung der Spalte Δ aus der tabellarischen Übersicht

In einer weiteren Tabelle habe ich die gleiche Auswertung für die verschiedenen Teile des Verfassungsvertrages vorgenommen (Tabelle A.3 auf der nächsten Seite). Dies ist deshalb sinnvoll, weil auf diese Art und Weise die Aussagekraft der Zahlen (soweit dies überhaupt möglich ist) erhöht wird: Im Teil I fällt die Abschätzung der Veränderungen teilweise recht schwer, da er doch viel eigene Arbeit des Konvents enthält. Dahingegen ist es im Teil III relativ leicht, die Artikel auf ihren Ursprung zurückzuführen. Damit ist die Zahl der unveränderten (||) bzw. gering veränderten (|) Artikel relativ hoch (nahezu 50%).

In einer letzten Tabelle A.4 sind dann Artikel für Artikel die Veränderungen aufgelistet. Dabei basiert die Darstellung auf dem Verfassungsvertrag. Für jeden Artikel des Verfassungsvertrages habe ich versucht, die Vorlage im EGV bzw. EUV zu identifizieren. Teilweise habe ich dabei auf die Arbeit der Regierungskonferenz zurückgreifen können, deren Text für einige Teile des Verfassungsvertrags die entsprechenden Angaben enthält. Leider ist diese aber nicht immer vollständig. Wenn ich selbst Angaben in
 stellung in Tabelle A.4 entweder den neuen Artikel oder die einzelnen Artikel aus dem Konventsentwurf gezählt.

Δ	Teil I		Teil III		Teil IV		
	Anzahl	Anteil [%]	Anzahl	Anteil [%]	Anzahl	Anteil [%]	
			109	34,8 %	3	25,0 %	
	1	1,8 %	31	9,9 %	1	8,3 %	
Σ	1	1,8 %	140	44,7 %	4	33,3 %	
\triangleright	gering verändert		80	25,6 %	1	8,3 %	
\emptyset	keine Wirkung (Enumeration)	4	7,0 %				
\times	keine Wirkung (keine Maßnahme)		7	2,2 %			
\leftarrow	keine Wirkung (Verschiebung)		2	0,6 %			
Σ	ohne Auswirkung	4	7,0 %	89	28,4 %	1	8,3 %
\rightsquigarrow	mögliche Wirkung (indirekt)		1	0,3 %			
\curvearrowright	mögliche Wirkung (Berichtspflicht)		5	1,6 %			
Σ	mögliche Wirkung		6	1,9 %			
\blacktriangle	weitergehende Veränderung	2	3,5 %	27	8,6 %	2	16,7 %
\dashv	neue Zuständigkeit		6	1,9 %			
\rightarrow	Überführung in QME		17	5,4 %			
\rightleftarrows	neue Zuständigkeit mit QME		5	1,6 %			
Σ	Wirkung	2	3,5 %	55	17,6 %	2	16,7 %
\therefore	nicht ausgewertet	36	63,2 %	16	5,1 %	3	25,0 %
\therefore	nicht relevant	1	1,8 %	1	0,3 %	2	16,7 %
	Summe	57	100,0 %	313	100,0 %	12	100,0 %

Tabelle A.3: Auswertung der Spalte Δ nach Verfassungsvertragsteil

der Spalte *basiert auf* ergänzt habe, so sind diese Präzisierungen *schräg* gesetzt. Die nächste Spalte Δ stellt die Kategorisierung der Veränderungen nach den in Tabelle A.1 auf Seite 110 beschriebenen Kategorien dar. Dabei basiert die Zuordnung zu den Kategorien im Zweifelsfall auf der Bedeutung der Veränderung für die Mitgliedstaaten. In der letzten Spalte sind ergänzende Bemerkungen enthalten. Hat die Regierungskonferenz (bzw. deren Rechtsexperten) einen Artikel verschoben, so habe ich in der Regel im neuen Artikel in der Spalte *basiert auf* Bezug auf den alten Artikel des Verfassungsvertrages genommen. Dort findet sich dann auch die Einschätzung der Veränderung. Hat die Regierungskonferenz Artikel des Konventsentwurfes nur zusammengefasst, so habe ich, soweit dies sinnvoll war, den zusammengefassten neuen Artikel bewertet.

Tabelle A.4: Tabellarische Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag

Artikel-Nr. RK	basiert auf CONV	Δ	Bemerkung(en)
<i>Präambel</i>			
Teil I			
Titel I: Definition und Ziele der Union			
I-1	1		∴
I-2	2	<i>6 (1) EUV, vgl. 2 EGV</i>	► neu: Achtung der Menschenwürde, Wahrung der Rechte der Angehörigen von Minderheiten; gesellschaftliche Werte: Pluralismus, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität. Nichtdiskriminierung und Gleichheit von Frauen und Männern sind bereits enthalten in 3 (2) und 12 EGV.
I-3	3		∴
I-4	4	<i>12 EGV</i>	(2) in Verbindung mit III-7 ²
I-5	5	<i>5 EGV</i>	►
I-6	5 a	I-10 (1)	siehe dort
I-7	6		∴
I-8	6 a	IV-1	∴ (siehe dort)
Titel II: Grundrechte und Unionsbürgerschaft			
I-9	7		∴
I-10	8	<i>17, 18 (1), 19–21 EGV</i>	▷ Einschränkende Bedingungen sind allgemeiner formuliert.

Fortsetzung nächste Seite

² Die Numerierung in den Spalten 2 bis 5 dieser Tabelle bezieht sich auf die Numerierung des Konventsentwurfs (sonst könnten die von der Regierungskonferenz entfernten Artikel nicht adäquat referenziert werden).

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
Titel III: Die Zuständigkeiten der Union				
I-11	9		∴	
	10			(1) jetzt I-5 a, (2) jetzt I-5 (2)
I-12	11		∴	
I-13	12		∅	[Bereiche mit ausschließlicher Zuständigkeit] bezieht sich auf III-14–68, 88–90
I-14	13		∅	[Bereiche mit geteilter Zuständigkeit] bezieht sich auf III-14–68
I-15	14		∅	[Die Koordinierung der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik] basiert auf den Artikeln III-71, 97–102, 107.
I-16	15			
I-17	16		∅	[Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen] basieren auf den Artikeln III-104, 179–181, 181 a, 182–185.
I-18	17	308 EGV	→	Erweiterung von 308 EGV auf alle Ziele der Union. Gebot der Subsidiaritätskontrolle und Verweis auf Harmonisierungsverbote.
Titel IV: Die Organe und Einrichtungen der Union				
Kapitel I: Institutioneller Rahmen				
I-19	18	7 (1) EGV	▷	Zweck der Institutionen aufgenommen
I-20	19	189 EGV	▶	
I-21	20	4 EUV	▷	vierteljährliches Zusammentreten, Teilnahme des Außenministers, Entscheidungsverfahren: Konsens
I-22	21		∴	
I-23	22		∴	
I-24	23		∴	
I-25	24		∴	
I-26	25		∴	
I-27	26		∴	
I-28	27		∴	
I-29	28		∴	

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
Kapitel II: Die sonstigen Organe und die beratenden Einrichtungen der Union				
I-30	29		∴	
I-31	30	246, 247 (1, 4), 248 (1, 2) EGV (Auszüge)		
I-32	31	7 (2), 257, 258 (3), 263 (1, 5) EGV	▷	Überprüfung der Zusammensetzung durch Rat, WSA-Zusammensetzung geringfügig anders definiert.
Titel V: Ausübung der Zuständigkeiten der Union				
Kapitel I: Gemeinsame Bestimmungen				
I-33	32	249 EGV	▷	insbesondere neue Bezeichnungen, inhaltlich wenig Änderungen
I-34	33		∴	
I-35	34		∴	
I-36	35		∴	
I-37	36		∴	
I-38	37		∴	
I-39	38	254 EGV	▷	Anpassungen an neue Architektur
Kapitel II: Besondere Bestimmungen				
I-40	39		∴	
I-41	40		∴	
I-42	41		∴	
I-43	42			Anwendung nach III-231
Kapitel III: Die verstärkte Zusammenarbeit				
I-44	43		∴	
Titel VI: Das demokratische Leben der Union				
I-45	44		∴	
I-46	45		∴	
I-47	46		∴	
I-48	47		∴	
I-49	48		∴	
I-50	49	u. a. 255 EGV	►	vgl. Präzisierung in III-305
I-51	50		∴	
I-52	51		∴	
Titel VII: Die Finanzen der Union				
I-53	52		∴	
I-54	53	269 EGV		

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)				
RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
I-55	54		►	Zustimmungspflicht EP zu mehrjährigem Finanzrahmen
I-56	55		∴	
Titel VIII: Die Union und ihre Nachbarn				
I-57	56		∴	
Titel IX: Zugehörigkeit zur Union				
I-58	57		∴	
I-59	58	7 EUV	▷	Kann-Bestimmung, unabhängige Persönlichkeiten zu hören, entfällt; in (5) ausführlichere Definition der Mehrheiten als in 7 (5) EUV.
I-60	59		∴	
Teil II: Die Charta der Grundrechte der Union				
Entspricht weitgehend der bereits bekannten Charta.				
Teil III: Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union				
Titel I: Allgemein anwendbare Bestimmungen				
III-115	1	neu	×	
III-116	2	3 (2) EGV	▷	
III-117	2 a	neu, CIG 81/04: DE49	×	Zusätzliche Zielvorgaben, von RK eingefügt.
III-118	3	neu	↔	Diskriminierungsbekämpfungsgebot für Unionspolitiken und -maßnahmen, vgl. III-8.
III-119	4	6 EGV	▷	
III-120	5	153 (2) EGV		
III-121	(5 a)	neu		Tierschutz aus Protokoll zum Amsterdamer Vertrag eingefügt, vgl. Beutler et al. (2001: Rn. 1181)
III-122	6	16 EGV, CIG 81/04: DE69	▷	Einschränkung zugunsten der Mitgliedsstaaten durch RK (im Vergleich zu EGV).
Titel II: Nichtdiskriminierung und Unionsbürgerschaft				
III-123	7	12 EGV		
III-124	8	13 EGV	►	Fördermaßnahmen in (2) sind neu.
III-125	9	18 (2) EGV	→	Wegfall der Einstimmigkeit
III-126	10	19 EGV	▷	

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
III-127	11	20 EGV	\Rightarrow	Maßnahmen
III-128	12	21 EGV	\blacktriangleright	
III-129	13	22 EGV		
Titel III: Interne Politikbereiche und Maßnahmen				
Kapitel I: Binnenmarkt				
<i>Abschnitt 1: Verwirklichung und Funktionieren des Binnenmarktes</i>				
III-130	14/15	14, 15 EGV	\triangleright	RK hat Art. 15 als Abs. 4 an Art. 14 angefügt.
III-131	16	297 EGV		
III-132	17	298 EGV		
<i>Abschnitt 2: Freizügigkeit und freier Dienstleistungsverkehr</i>				
III-133	18	39 EGV		
III-134	19	40 EGV		
III-135	20	41 EGV		
III-136	21	42 EGV	\rightarrow	Wegfall der Einstimmigkeit, Einschränkungen durch RK (unklar, ob vollständiges Vetorecht für Mitgliedsstaaten)
III-137	22	43 EGV	\triangleright	
III-138	23	44 EGV	\blacktriangleright	
III-139	24	45 EGV	\triangleright	
III-140	25	46 EGV	\triangleright	
III-141	26	47 EGV	\rightarrow	Bisher Einschränkung (Einstimmigkeit) in bestimmten Fällen bei Einfluß auf Berufsordnung eines Mitgliedsstaates
III-142	27	48 EGV		
III-143	28	294 EGV		
III-144	29	49 EGV	\triangleright	
III-145	30	50 EGV		
III-146	31	51 EGV		
III-147	32	52 EGV	\triangleright	
III-148	33	53 EGV		RK hat fehlerhaften Bezug CONV korrigiert.
III-149	34	54 EGV		
III-150	35	55 EGV		
<i>Abschnitt 3: Freier Warenverkehr</i>				
III-151	36/37/ 38/39/ 40	23–27 EGV		RK hat Artikel zusammengefasst.

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
III-152	41	135 EGV	►	
III-153	42	28, 29 EGV		
III-154	43	30 EGV		
III-155	44	31 EGV		
<i>Abschnitt 4: Der Kapital- und Zahlungsverkehr</i>				
III-156	45	56 (1, 2) EGV		
III-157	46	57 EGV	▷	
III-158	47	58 EGV		RK hat Absatz hinzugefügt.
III-159	48	59 EGV		
III-160	49	60 EGV	►	RK hat Artikel erneut verändert.
<i>Abschnitt 5: Wettbewerbsregeln</i>				
III-161	50	81 EGV		
III-162	51	82 EGV		
III-163	52	83 EGV		
III-164	53	84 EGV		
III-165	54	85 EGV	▷	
III-166	55	86 EGV	▷	Bezüge in (1) fragwürdig
III-167	56	87 EGV		Veränderungen durch RK
III-168	57	88 EGV	▷	
III-169	58	89 EGV		
<i>Abschnitt 6: Steuerliche Vorschriften</i>				
III-170	59/60/ 61	90–92 EGV		RK hat Artikel zusammengefasst.
III-171	62	93 EGV	▷	Bedingung verändert (oder statt und, Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen hinzugefügt); RK hat vom Konvent hinzugefügten (2) gestrichen.
	63	neu		von RK gestrichen
<i>Abschnitt 7: Gemeinsame Bestimmungen</i>				
	64	94 EGV		RK hat Titel des Abschnitts geändert. Von RK als III-65 a eingefügt.
III-172	65	95 EGV	▷	
III-173	65 a	III-64	▷	
III-174	66	96 EGV	▷	
III-175	67	97 EGV	▷	

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
III-176	68	neu	▷	Schutz der Rechte des geistigen Eigentums, Sprachregelung einstimmig; vgl. Richtlinie 2004/48/EG des EP und des Rates vom 29. 4. 2004, ABl. L 195/16, 2. 6. 2004
Kapitel II: Wirtschafts- und Währungspolitik				
III-177	69	4 EGV	▷	
<i>Abschnitt 1: Die Wirtschaftspolitik</i>				
III-178	70	98 EGV		
III-179	71	99 EGV	▶	Neu: Betroffener MS verliert Stimmrecht in (4).
III-180	72	100 EGV	▶	Erweiterung der QME
III-181	73	101 EGV	▷	
III-182	74	102 EGV	▷	
III-183	75	103 EGV	▷	
III-184	76	104 EGV	▷	Veränderungen durch RK
<i>Abschnitt 2: Die Währungspolitik</i>				
III-185	77	105 EGV		Einstimmigkeit durch RK wieder eingeführt.
III-186	78	106 EGV	▷	
III-187	79	107 EGV	▷	
III-188	80	108 EGV		
III-189	81	109 EGV		
III-190	82	110 EGV	▶	
III-191	83	123 (4) EGV	▷	Im Wesentlichen Übergangsbestimmungen entfernt.
<i>Abschnitt 3: Institutionelle Bestimmungen</i>				
	84	112 EGV		Von RK als III-289 a eingefügt.
	85	113 EGV		Von RK als III-289 c eingefügt.
III-192	86	114 (2–4) EGV		114 (1) EGV gegenstandslos.
III-193	87	115 EGV		
<i>Abschnitt 4: Besondere Bestimmungen für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist</i>				
				RK hat Titel und Numerierung (alt: 3 a) geändert.
III-194	88	neu	∴	
III-195	89	neu	∴	
III-196	90	neu	∴	
<i>Abschnitt 5: Übergangsbestimmungen</i>				
III-197	91	122 (1, 3–5) EGV		

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
III-198	92	121 (1), 122 (2), 123 (5) EGV		
III-199	93	123 (3), 117 (2) EGV		
III-200	94	124 (3), 117 (1) EGV		
III-201	95	119 EGV	▷	
III-202	96	120 EGV		
Kapitel III: Die Politik in anderen Bereichen				
<i>Abschnitt 1: Beschäftigung</i>				
III-203	97	125 EGV		
III-204	98	126 EGV		
III-205	99	127 EGV		
III-206	100	128 EGV		
III-207	101	129 EGV	▷	
III-208	102	130 EGV		
<i>Abschnitt 2: Sozialpolitik</i>				
III-209	103	136 EGV		
III-210	104	137 EGV	▷	
III-211	105	138 EGV		
III-212	106	139 EGV		
III-213	107	140 EGV	↷	erweitere Methode der Koordinierung eingeführt
III-214	108	141 EGV	▷	
III-215	109	142 EGV		
III-216	110	143 EGV	▷	
III-217	111	144 EGV	▷	
III-218	112	145 EGV		
III-219	113/114/ 115	146–148 EGV	▷	RK hat Artikel zusammengefasst.
<i>Abschnitt 3: Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt</i>				
III-220	116	158 EGV	▷	RK hat Absatz angefügt.
III-221	117	159 EGV	▷	
III-222	118	160 EGV		
III-223	119	161 EGV		RK hat (2) angefügt.
III-224	120	162 EGV		
<i>Abschnitt 4: Landwirtschaft und Fischerei</i>				
III-225	121	3 (1) lit. e, 32 (1) Satz 2 EGV	▷	
III-226	122	32 (1) Satz 1, (2–4) EGV		

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
III-227	123	33 EGV		
III-228	124	34 EGV		
III-229	125	35 EGV		
III-230	126	36 EGV	▷	
III-231	127	37 EGV	▶	37 (1) EGV ist gegenstandslos — gestrichen.
III-232	128	38 EGV		
<i>Abschnitt 5: Umwelt</i>				
III-233	129	174 EGV		
III-234	130/131	175, 176 EGV		RK hat Artikel zusammengefasst.
<i>Abschnitt 6: Verbraucherschutz</i>				
III-235	132	153 EGV	▷	
<i>Abschnitt 7: Verkehr</i>				
III-236	133/134	70, 71 (1) EGV	→	71 (2) EGV enthielt Bedingungen für Einstimmigkeit.
III-237	135	72 EGV		
III-238	136	73 EGV		
III-239	137	74 EGV		
III-240	138	75 EGV	▷	
III-241	139	76 EGV		
III-242	140	77 EGV		
III-243	141	78 EGV		
III-244	142	79 EGV	▷	
III-245	143	80 EGV	→	Wegfall Einstimmigkeit, da Verfahren nach 71 EGV angewendet wird
<i>Abschnitt 8: Transeuropäische Netze</i>				
III-246	144	154 EGV		
III-247	145	155, 156 EGV		
<i>Abschnitt 9: Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt</i>				
III-248	146	163 EGV	▷	
III-249	147	164 EGV		
III-250	148	165 EGV	↷	erweitere Methode der Koordination eingeführt
III-251	149	166 EGV		Korrekturen durch RK
III-252	150/151/ 152/153	167–170, 172 (2) EGV	▷	RK hat Artikel zusammengefasst.
III-253	154	171, 172 (1) EGV	▷	
III-254	155	neu	⇒	Raumfahrtspolitik
III-255	156	173 EGV		

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
<i>Abschnitt 10: Energie</i>				
III-256	157	neu, <i>E Rat, ABl. L 7/1999, S. 16 BB-PS</i>	→	ex post Legitimation, BBPS 1089ff, RK Änderungen. Wegfall Einstimmigkeit? da früher 308
Kapitel IV: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts				
<i>Abschnitt 1: Allgemeine Bestimmungen</i>				
III-257	158	29 EUV, 61 EGV	×	29 (1) EUV in (1) und (3) aufgeteilt. (2) sieht eine gemeinsame Politik (neu, statt Maßnahmen) in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Kontrollen an den Außengrenzen vor. (4) entspricht 61 lit. c EGV ohne die juristische Präzision.
III-258	159	neu	×	strategische Leitlinien durch den ER
III-259	160	neu	×	Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf Abschnitte 4 und 5 (ergibt sich bereits aus I-9 (3)).
III-260	161	neu	↪	gemeinsame Bewertung
III-261	162	36 (1) EUV	▷	Weniger präzise in der Formulierung. Kommissionsbeteiligung in 36 (2) EUV entfallen.
III-262	163	33 EUV, 64 (1) EGV		
III-263	164	66 EGV	→	Europäische Verordnungen zur Verwaltungszusammenarbeit RSFR
III-264	165	neu/67 EGV	▶	Initiativrecht für Mitgliedstaaten dort vorgesehen, auch Einstimmigkeit, mit komplizierten Übergangsregeln.
<i>Abschnitt 2: Politik betreffend Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung</i>				
III-265	166	62 EGV	→	EGV-Amsterdam sah teilweise bereits Übergangsfristen zur QME vor, neu: Politik statt Maßnahmen, integriertes Grenzschutzsystem ist dem Aktionsplan des ER Sevilla 2002 10019/02 entnommen (hierfür QME neu).
III-266	167	63 (1, 2), 64 (2) EGV	→	neu: gemeinsame Politik (aber vgl. ER Tampere Oktober 1999, Monar 2003a: 540); statt Mindestnormen ein „einheitlicher Status“ (Asyl)

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
III-267	168	63 (3, 4) EGV	\rightarrow	neu: Maßnahmen gegen illegale Einwanderung; Rückführungsabkommen (ex post Legitimation); <i>unterstützende</i> Maßnahmen zur Integration. Arbeitsmigration bleibt national
III-268	169	neu	\times	(finanzielle) Solidarität
<i>Abschnitt 3: Justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen</i>				
III-269	170	65 EGV	\rightarrow	ex post Legitimation von lit. e, g und h (Monar 2003a: 541)
<i>Abschnitt 4: Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen</i>				
III-270	171	31 (1) EUV	\rightarrow	acht neue Einzelziele; Einschränkungen durch RK (Vetorecht für ER)
III-271	172	31 (1) lit. e) EUV	\rightarrow	Liste erheblich erweitert und erweiterbar. Einschränkungen durch RK (Vetorecht für ER)
III-272	173	neu	\Rightarrow	<i>unterstützende und fördernde Maßnahmen</i> zur Kriminalitätsprävention unter Ausschluß von Harmonisierung
III-273	174	31 (2) EUV	\triangleright	Kodifiziert weitgehend bestehende Form von Eurojust (Monar 2003a: 542). Ergänzungen durch RK
III-274	175	neu	\rightarrow	Europäische Staatsanwaltschaft. Ergänzungen durch RK
<i>Abschnitt 5: Polizeiliche Zusammenarbeit</i>				
III-275	176	30 (1) EUV	\rightarrow	nur gestraffte Form (Monar 2003a: 542?); QME für Teile
III-276	177	30 (2) EUV	\rightarrow	neu: operative Maßnahmen, Ermittlungsbefugnis (Monar 2003a: 542); nicht-operative Teile QME
III-277	178	32 EUV		
Kapitel V: Bereiche, in denen die Union beschließen kann, eine Koordinierungs-, Ergänzungs- oder Unterstützungsmaßnahme durchzuführen				
<i>Abschnitt 1: Öffentliche Gesundheit</i>				
III-278	179	152 EGV	\curvearrowright	erweiterte Methode der Koordination eingeführt
<i>Abschnitt 2: Industrie</i>				
III-279	180	157 EGV	\curvearrowright	erweiterte Methode der Koordination eingeführt

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
<i>Abschnitt 3: Kultur</i>				
III-280	181	151 EGV	→	Wegfall der Einstimmigkeit
<i>Abschnitt 4: Tourismus</i>				
III-281	181 a	neu	⇒	durch RK eingefügt
<i>Abschnitt 5: Allgemeine Bildung, Jugend, Sport und berufliche Bildung</i>				
III-282	182	149 EGV	▶	
III-283	183	150 EGV	▷	Änderungen durch RK
<i>Abschnitt 6: Katastrophenschutz</i>				
III-284	184	neu		
<i>Abschnitt 7: Verwaltungszusammenarbeit</i>				
III-285	185	neu		
Titel IV: Die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete				
III-286	186	182 EGV	▷	
III-287	187	183 EGV		
III-288	188	184 EGV		
III-289	189	185 EGV		
III-290	190	186 EGV	→	Wegfall der Einstimmigkeit?
III-291	191	187 EGV	▷	
	192	188 EGV		Von RK in III-186 als (1) eingefügt.
Titel V: Auswärtiges Handeln der Union				
Kapitel I: Allgemein anwendbare Bestimmungen				
III-292	193	3 (2), 11 EUV	▶	Deutliche Erweiterung der Ziele der Politik
III-293	194	neu/13, 14 (4) EUV	×	Festlegung der Einstimmigkeit im ER. (neu?). KOMM bzw. AM dürfen vorschlagen. Vgl. III-200 (1), keine wirkliche Innovation sondern eine Verdopplung.
Kapitel II: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik				
<i>Abschnitt 1: Gemeinsame Bestimmungen</i>				
III-294	195	11, 12 EUV		neu: Umformulierungen und Erwähnung des Außenministers
III-295	196	13 (1, 3) EUV	▷	Einberufungsmöglichkeit für Sondersitzung ER

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
III-296	197	18, 26 EUV	\triangleright	Der Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter wird Außenminister und Vertritt an Stelle des Vorsitzes (18 (1) EUV) die Union
III-297	198	14 (1-3, 5-7) EUV		
III-298	199	15 EUV		
III-299	200	22 EUV		Erwähnung des AM
III-300	201	23 EUV	\dashv	Möglichkeit für den ER, einstimmig Anwendungsbereich der QME auszuweiten (mit den Einschränkungen aus EUV).
III-301	202	neu		
III-302	203	18 (5) EUV	\blacktriangleright	neu: Vorschlagsrecht und Leitung AM.
III-303	204	24 EUV	\blacktriangleright	Verfahren und Bedingungen gestrichen — gehen jedoch im Wesentlichen in den Bestimmungen des Kapitels auf. Anwendung III-227 unklar. Eher Vereinheitlichung als Kompetenzgewinn.
III-304	205	21 EUV		AM als Schnittstelle zu EP, nicht Vorsitz
III-305	206	19 EUV	\triangleright	AM organisiert Koordination. AM soll im Sicherheitsrat gehört werden.
III-306	207	20 EUV		
III-307	208	25 EUV	\triangleright	Rolle AM
III-308	209	46 <i>lit. f</i> , 47 EUV	\blacktriangleright	Nicht-Berührungs-Gebot. 46 <i>lit. f</i> (Rolle EuGH) gestrichen.
<i>Abschnitt 2: Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik</i>				
III-309	210	17 EUV	\ddots	
III-310	211	neu	\ddots	
III-311	212	neu	\Rightarrow	Europäische Verteidigungsagentur
III-312	213	neu	\ddots	vollständige Neuformulierung durch RK
	214	neu		entfernt durch RK (in Protokoll?)
<i>Abschnitt 3: Finanzbestimmungen</i>				
III-313	215	28 EUV	\rightarrow	Wegfall der Einstimmigkeit bei Beschlüssen über die Ausgaben. Neuer (3) für schnellen Zugriff auf Mittel.
Kapitel III: Gemeinsame Handelspolitik				
III-314	216	131 (1) EGV	\triangleright	

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
III-315	217	133 EGV	\triangleright	
Kapitel IV: Zusammenarbeit mit Drittländern und humanitäre Hilfe				
<i>Abschnitt 1: Entwicklungszusammenarbeit</i>				
III-316	218	177, 178 EGV	\triangleright	Liste von Zielen verkürzt.
III-317	219	179, 181 EGV		
III-318	220	180, 181 (1) EGV	\blacktriangleright	
<i>Abschnitt 2: Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern</i>				
III-319	221	181 a EGV	\blacktriangleright	
III-320	222		\ddots	
<i>Abschnitt 3: Humanitäre Hilfe</i>				
III-321	223	neu	\ddots	
Kapitel V: Restriktive Maßnahmen				
III-322	224	301 EGV	\triangleright	Ergänzt um rechtliche Schutzmaßnahmen durch RK
Kapitel VI: Internationale Übereinkünfte				
III-323	225	300 (7) EGV	\rightarrow	neu(?): explizite Möglichkeit, Abkommen zu schließen
III-324	226	310 EGV		
III-325	227	300 EGV	\blacktriangleright	beschreibt Verfahren der Aushandlung, Beteiligung des Parlaments
III-326	228	111 EGV	\blacktriangleright	
Kapitel VII: Beziehungen der Union zu internationalen Organisationen, Drittländern und Delegationen der Union				
III-327	229	302, 303, 304 EGV	\triangleright	Durchführung durch Außenminister
III-328	230	neu	\ddots	
Kapitel VIII: Anwendung der Solidaritätsklausel				
III-329	231	neu	\ddots	
Titel VI: Arbeitsweise der Union				
Kapitel I: Institutionelle Bestimmungen				
<i>Abschnitt 1: Die Organe</i>				
III-330	232	190 EGV	\blacktriangleright	keine Aufzählung der Abgeordnetenzahl mehr, ‚Wahlgesetz‘ auf Initiative des EP mit ‚Ratifikation‘ durch MS
III-331	233	191 EGV	\triangleright	
III-332	234	192 EGV	\triangleright	Mitwirkung EP nicht mehr explizit erwähnt

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
III-333	235	193 EGV		
III-334	236	194 EGV		
III-335	237	195 EGV		
III-336	238	196 EGV		
III-337	239/242	197, 200 EGV	\triangleright	RK hat Umstellungen vorgenommen
III-338	240	198 EGV		
III-339	241	199 EGV		
	242	200 EGV		Von RK in III-239 als (3) eingefügt
III-340	243	201 EGV		
III-341	244	neu	\ddots	
III-342	245	204 EGV		RK hat (2) entfernt.
III-343	246	205 (1, 3), 206 EGV		
III-344	247	207 EGV	\triangleright	technische Änderungen (Generalsekretär, Veröffentlichung)
III-345	248	208 EGV	\triangleright	Begründungspflicht für Kommission
III-346	249	209 EGV		
	250	213 (1), 214 EGV		Von RK gestrichen
III-347	251	213 (2) EGV		
III-348	252	215 EGV	\triangleright	Möglichkeit, einstimmig auf Nachwahl eines Kommissars zu verzichten, ist entfallen
III-349	253	216 EGV		
III-350	254	217 (1, 2) EGV		
III-351	255	219 EGV		
III-352	256/257	212, 218 (2) EGV		
	257	212 EGV		Durch RK als (2) an 256 angehängt
III-353	258	221 EGV	$\leftarrow\leftarrow\leftarrow$	
III-354	259	222 EGV		
III-355	260	223 EGV		Verweis auf Ausschuss nach III-262
III-356	261	224 EGV		
III-357	262	neu	\ddots	
III-358	263	225 EGV		
III-359	264	225 a EGV	\rightarrow	Einstimmigkeit zur Einrichtung von Fachgerichten nicht mehr notwendig. Fachgerichte in Vertrag von Nizza „Kammern“ genannt.
III-360	265	226 EGV		
III-361	266	227 EGV		
III-362	267	228 EGV	\blacktriangleright	Zwangsgeld kann mit Klage nach III-265 verbunden werden. Korrekturen durch RK

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
III-363	268	229 EGV		
III-364	269	229 a EGV	→	Wegfall der Einstimmigkeit
III-365	270	230 EGV	▷	Klagerecht für AdR; neuer Abs. 5 für andere Organe und Einrichtungen
III-366	271	231 EGV		
III-367	272	232 EGV	▷	Ausweitung auf andere Organe und Einrichtungen
III-368	273	233 EGV		
III-369	274	234 EGV	▷	234 lit. c EGV gestrichen; neu: beschleunigtes Verfahren, wenn Person inhaftiert
III-370	275	235 EGV		
III-371	276	46 lit. e EUV		
III-372	277	236 EGV		
III-373	278	237 EGV		
III-374	279	238 EGV		
		280		Von RK in III-281 als (3) eingefügt
III-375	281/280/ 284	240, 239, 292 EGV		
III-376	282	neu	∴	
III-377	283	35 (5) EUV		
		284		Von RK in III-281 als (2) eingefügt
III-378	285	241 EGV		
III-379	286/287	242, 243 EGV		Von RK zusammengefasst
		287		Von RK als (2) in III-286 eingefügt
III-380	288	244 EGV		
III-381	289	245 EGV	→	Wegfall der Einstimmigkeit bei Satzungsänderungen
III-382	289 a	III-84	▷	Von RK verschoben
III-383	289 b	III-85		Von RK verschoben
III-384	290	248 EGV		
III-385	291	247 EGV	←--	
<i>Abschnitt 2: Die beratenden Einrichtungen der Union</i>				
III-386	292	263 EGV	▷	Zusammensetzung wird einstimmig vom Rat beschlossen.
III-387	293	264 EGV		
III-388	294	265 EGV		
III-389	295	258 EGV	▶	Deutlich verkürzt, Zusammensetzung wird einstimmig vom Rat beschlossen.

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
III-390	296	259 EGV		Mandat um ein Jahr auf fünf verlängert.
III-391	297	260 EGV		Amtszeit des Präsidiums angepasst.
III-392	298	262 EGV		
<i>Abschnitt 3: Die Europäische Investitionsbank</i>				
III-393	299	266 EGV	▷	Satzung wird einstimmig zu beschließendes Europäisches Gesetz.
III-394	300	267 EGV		
<i>Abschnitt 4: Gemeinsame Bestimmungen für die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union</i>				
III-395	301	250 EGV	▷	mehr Vorbehalte
III-396	302	251 EGV		ordentliches Gesetzgebungsverfahren
III-397	303	218 (1) EGV, neue Bestimmung	▷	bindende interinstitutionelle Vereinbarungen
III-398	304	neu	∴	
III-399	305	255 EGV	▷	
III-400	306	210, 247 (8), 258 (5) EGV	▷	
III-401	307	256 EGV		
Kapitel II: Finanzvorschriften				
<i>Abschnitt 1: Der mehrjährige Finanzrahmen</i>				
III-402	308	neu	∴	
<i>Abschnitt 2: Der Jahreshaushaltsplan der Union</i>				
III-403	309	272 (1) EGV		
III-404	310	272 (2ff.) EGV	▶	
III-405	311	273 EGV	▶	Ausweitung der Zustimmungspflicht EP auf alle Ausgaben
III-406	312	271 EGV	▷	271 (1) EGV entfernt.
<i>Abschnitt 3: Ausführung des Haushaltsplans und Entlastung</i>				
III-407	313	274 EGV	▶	
III-408	314	275 EGV	▶	Evaluierungsbericht
III-409	315	276 EGV	▷	Bezugnahme auf Evaluierungsbericht
<i>Abschnitt 4: Gemeinsame Bestimmungen</i>				
III-410	316	277 EGV	▷	Festlegung auf den Euro
III-411	317	278 EGV		
III-412	318	279 EGV		Möglicherweise Ausweitung der QME ab 2007 auf 279 (2) EGV. In EGV-Nizza nur für (1).

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
III-413	319	neu	::	
III-414	320	neu	::	
<i>Abschnitt 5: Betrugsbekämpfung</i>				
III-415	321	280 EGV	\triangleright	Explizite Schutzklausel für nationales Strafrecht in 280 (4) EGV entfällt.
Kapitel III: Verstärkte Zusammenarbeit				
III-416	322	43 <i>lit. b-f</i> EUV		
III-417	323	43 <i>lit. h</i> , 44 (2) EUV		
III-418	324	43 b EUV, neue Bestimmung	\blacktriangleright	neu: Beteiligungsvoraussetzungen, Berichtspflicht
III-419	325	11 EGV, 27 c EUV		Immer Beteiligung des EP in Nicht-GASP-Bereichen.
III-420	326	11 a EGV, 27 e EUV	\triangleright	Möglichkeit für Rat, KOMM-Votum abzuändern.
III-421	327	44 a EUV		
III-422	328	neu		Übergang zur QME für den Fall, daß ein anderes Verfahren durch den Vertrag in einem Bereich vorgesehen ist, in dem die verstärkte Zusammenarbeit stattfindet. Ausnahmeregeln dazu (vgl. beispielsweise I-39 (8)).
III-423	329	45 EUV		
Titel VII: Gemeinsame Bestimmungen				
III-424	330	299 (2) EGV		
III-425	331	295 EGV		
III-426	332	282 EGV	\triangleright	Organvertretungsrecht hinzugefügt
III-427	333	283 EGV	\triangleright	Beteiligung EP an Verfahren
III-428	334	284 EGV		
III-429	335	285 EGV		
III-430	336	287 EGV		
III-431	337	288 EGV		
III-432	338	289 EGV		
III-433	339	290 EGV		
III-434	340	291 EGV		
III-435	341	307 EGV		
III-436	342	296 EGV		

Fortsetzung nächste Seite

Tabelle A.4: Übersicht über die Veränderungen im Verfassungsvertrag (fortgesetzt)

RK	CONV	basiert auf	Δ	Bemerkung(en)
Teil IV: Allgemeine und Schlussbestimmungen				
		1		jetzt: I-6 a
IV-437	2	neu	∴	
IV-438	3	neu	∴	
IV-439	3 a	CIG 50/03: DE245	∴	
IV-440	4	299 EGV	▶	(2) wurde teilweise in III-330 überführt. RK sieht in neuem (7) Änderungsmöglichkeit für einige Teile des Artikels durch einstimmigen Beschluss des ER vor.
IV-441	5	306 EGV		
IV-442	6	311 EGV		
IV-443	7	48 EUV	▶	Konventsmethode zur Vertragsänderung
IV-444	7 a	neu	∴	
IV-445	7 b	neu	∴	
IV-446	7 c	IV-9		
IV-447	8	52 EUV, 313 EGV		
		9		jetzt: IV-7 c
IV-448	10	53 EUV, 314 EGV	▷	neuer (2): Übersetzungsmöglichkeit für Regierungen

B Thesenpapiere

Siehe nächste Seite.

Freie Universität Berlin

im Februar 2004

Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft

HS 15 320: Europäischer Konvent: Verfahrens- und Ergebnisanalyse (Prof. Dr. J. J. Hesse)

Evaluation des dritten Teils des Verfassungsvertragsentwurfs: die Perspektive der Bundesrepublik (Michael Krax)

1 Die Veränderungen durch den Verfassungsvertrag

Vergleich der **verfassungsrechtlichen Grundlagen**, also der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und zur Gründung der Europäischen Union (in der Fassung von Nizza) und Vergleich der **verfassungspolitischen Realität**, die in einigen Bereichen über die Verträge hinausgeht.

Die Veränderungen sind im Wesentlichen eine Ausweitung der (qualifizierten) Mehrheitsentscheidungen (QME) auf weitere Politikfelder und die Stärkung der Methode der offenen Koordinierung sowie eine Vergemeinschaftung der noch intergouvernementalen Politikbereiche. Hinzu kommt analytisch schwer fassbar der Effekt „Verfassung“.

2 Auswirkungen auf die Bundesrepublik

Der Verfassungsvertrag (als Europäisierung im Sinne einer Stärkung der europäischen Institutionen) führt zu einer Verschärfung der bereits bestehenden Probleme der Bundesrepublik mit einer effizienten Umsetzung und Gestaltung europäischer Politik.

Die Ursachen dieser Probleme liegen in der komplexen Natur des institutionellen Systems der Bundesrepublik (verflochtene Entscheidungen, verflochtene Aufgaben- und Ressourcenverteilung).

Außerdem sind einzelne Auswirkungen in bestimmten Politikfeldern absehbar, die durch Kompetenzerweiterungen in diesen Feldern ausgelöst werden (Sozialpolitik, Daseinsvorsorge, Gesundheitspolitik, möglicherweise Kultur; Inneres und Justiz).

3 Handlungsoptionen für die Bundesrepublik

Verschärfen sich die Probleme für die BRD, so wächst der Druck, institutionelle Veränderungen vorzunehmen, die eine „Steuerung“ von Politikgehalten (wieder) ermöglichen. Diese können unterschieden werden nach dem Handlungsspielraum, den sie den einzelnen Ebenen zuweisen:

1. Bedeutungsgewinn für den Bund, verbunden mit einem (weiteren) Bedeutungsverlust für die Länder.
2. Verzicht des Bundes als mittlere Ebene auf Kompetenzen, die der höheren (EU) und der niedrigeren (Bundesländer) Ebene zugute kommt.
3. Beide Ebenen (Bund und Länder) werden an Entscheidungsprozessen beteiligt, da eine saubere Trennung nach Aufgaben nicht sinnvoll möglich ist. Diese Politikverflechtung ist die einzige Möglichkeit, auf den erhöhten Koordinationsbedarf (vor und nach einer Entscheidung auf EU-Ebene) zu antworten.

Fazit: Wenn Verflechtung unvermeidlich ist, dann ist zu überlegen, wie diese sinnvoll ausgestaltet werden kann.

Freie Universität Berlin
Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft
Colloquium (Prof. Dr. J. J. Hesse)
Die Bedeutung des Verfassungsvertrags für die institutionelle Ordnung
der Bundesrepublik Deutschland (Michael Krax)

Juli 2004

Zwischenergebnisse

(1) Fragestellung: Können, insbesondere auf Bundesebene, mögliche institutionelle Veränderungen identifiziert werden, die sich aus der Anwendung des Europäischen Verfassungsvertrags ergeben müssten?

- Auswahl der relevanten Änderungen
(erweiterte) Methode der offenen Koordinierung (*open method of co-ordination*, OMC)
Inneres und Justiz
Institutionelle Veränderungen in Verbindung mit Kompetenzordnung
Zwischenfazit: Geringe Zahl von Änderungen, die Auswirkungen haben können
- Untersuchung in den Politikfeldern
Beschäftigungspolitik · Übertragung auf neue Bereiche? · „Nebenwirkungen“ (Grenzkontrollen, Charta) · nationalstaatliches Gesetzgebungsverfahren und Mehrheitsentscheidungen im Rat
Zwischenfazit: Bei weichen Steuerungsformen große Abhängigkeit vom politischen Willen (der Exekutive). Zuständigkeit des EuGH könnte nationale Handlungsmöglichkeiten einschränken. Anpassungsdruck auf Politikgestaltung.
- Schlußfolgerungen
These: Obwohl der Verfassungsvertrag Veränderungen in einigen Bereichen der institutionellen Ordnung der Bundesrepublik erwarten läßt, werden die direkt durch den Vertrag ausgelösten Veränderungen marginal bleiben. Der Verfassungsvertrag könnte jedoch als Katalysator für bereits drängende Veränderungen in der deutschen Europapolitik dienen.
In diesem Zusammenhang sind dann zu untersuchen:
 - insbesondere: die Rolle von Bundestag und Bundesrat
 - allgemein: Möglichkeiten von Veränderungen, die Exekutivlastigkeit zu reduzieren
 - außerdem: Verflechtung · Bund-Länder-Verhältnis

(2) Grundsätzliches Problem: Zu wenig Veränderungen. Verfassungsvertrag als Auslöser?