



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

**FCE 4/01**

**„DIE BETEILIGUNG DER PARLAMENTE  
IN DER EUROPÄISCHEN VERFASSUNGSENTWICKLUNG“**

DR. FRIEDBERT PFLÜGER

Vortrag am Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin  
am 24. April 2001

- 1 Sehr geehrter Prof. Pernice,  
meine Damen und Herren!

Herzlich danke ich Ihnen für die Einladung, in dieser großartigen Universität zu sprechen. Ich freue mich darüber nicht zuletzt auch deshalb, weil meine Frau hier zwischen 1990 und 1992 als DAAD-Gastprofessorin gewirkt hat und unmittelbar nach der Revolution eine Vortragsreihe zum „neuen Europa“ angeboten hat. Damals musste man noch an der Büste des alten Marx im Foyer vorbeigehen.

- 2 Meinen Dank für die Einladung verbinde ich mit einem Wort der Anerkennung für diese Veranstaltungsreihe. Mit dem Forum Constitutionis Europae unter Federführung des Walter Hallstein-Instituts haben Sie an der Humboldt-Universität das erreicht, was aktuell in Europa auf allen Ebenen und von fast allen Akteuren gefordert wird: einen **breitangelegten Diskurs** zum europäischen Verfassungsprozess. Dass Sie die Ergebnisse dieser Vortragsreihe in einer Dokumentation zusammenfassen und gleichzeitig über das Internet im Anschluss an jeden Vortrag die Gelegenheit zur Debatte des Verfassungsthemas bieten, finde ich vorbildlich. Sie tragen damit zur Herstellung von Öffentlichkeit bei, die für ein europäisches Schlüsselthema wie die zukünftige Konstitutionalisierung der EU unabdingbar ist.
- 3 Ich kann Ihnen versichern, dass der Europaausschuss des Deutschen Bundestages die europapolitischen Impulse, die aus Universitäten, Forschungsinstituten, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen an uns herangetragen werden, in seine parlamentarischen Beratungen einführt. So halten wir aktuell eine Reihe öffentlicher Anhörungen mit externen Sachverständigen zum Thema **EU-Erweiterung** ab, die sich mit den verschiedenen Schwerpunktthemen wie wirtschaftliche Chancen, Freizügigkeit und Auswirkungen auf die Agrarpolitik befasst. Zum für uns zentralen Thema der **Grundrechtecharta** haben wir im April des letzten Jahres – gemeinsam mit dem Europaausschuss des Bundesrates - eine ganztägige Anhörung mit einer großen Bandbreite zivilgesellschaftlicher Akteure durchgeführt. Und als Follow-up zum Europäischen Rat Nizza haben wir im März dieses Jahres die Debatte zum **europäischen Verfassungsprozess** eröffnet.
- 4 Ihnen, Herr Prof. Pernice, darf ich hier nochmals sehr herzlich für Ihren ausgezeichneten und anregenden Beitrag in dieser Sitzung danken. Dabei sind auch zahlreiche Ergebnisse aus den Diskussionen dieses Forums in den Europaausschuss gelangt und haben unsere Beratungen entsprechend beeinflusst.
- 5 Worum geht es bei der laufenden Debatte um Verfahren, Zeitplan und Inhalt von dem, was Experten als „Post-Nizza“ bezeichnen? Was beinhaltet dieser Prozess, der in Nizza vor vier Monaten ins Leben gerufen wurde und der dazu führt, dass in ganz Europa die Diskussion um die Zukunft der EU neu begonnen hat?
- 6 Zunächst rate ich vor allem, den technischen Begriff „Post-Nizza“ nicht mehr zu verwenden. Er ist nicht geeignet, Interesse, Engagement, geschweige denn Begeisterung zu entfalten, bei dem worum es geht. Er ist rückwärtsgewandt- und bei dem Wort „Post“ denken normale Menschen an Pakete. Wären in Nizza doch wenigstens ein gutes geschnürt worden!  
Es geht um nichts geringeres als den Beginn der entscheidenden Phase des **Verfassungsprozesses innerhalb der EU**.

- 7 Als zentrale Themen dafür hat der Europäische Rat in Nizza die Verankerung der Grundrechtecharta als geltendes Recht, die Vereinfachung der Verträge, die Zuständigkeitsverteilung zwischen der europäischen, nationalen und regionalen Ebene und die Rolle der nationalen Parlamente genannt. Aber auch **Fragen der Gewaltenteilung** innerhalb der EU einschließlich der Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente gehörten unbedingt dazu. Schließlich brauchen wir auch einen konstitutionellen Rahmen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Verteidigungspolitik.  
Am Endpunkt dieses Prozesses muss nach meiner festen Überzeugung **im Jahre 2004 ein europäischer Verfassungsvertrag** stehen.  
Ich spreche vom vorläufigen Endpunkt, denn der Begriff der Finalität der EU ist genauso unsinnig wie es Fukuyamas These vom Ende der Geschichte war.
- 8 Der Verfassungsvertrag wird nicht als Dach den Einigungsprozess abschließen. Er wird das **Fundament für alle weiterführenden Integrations Schritte** bilden. Die EU wird immer Veränderungen unterworfen sein, immer wird es ein Auf und Ab der Stimmungen und Moden geben, der Pendelausschläge des Zeitgeistes, die einmal mehr in Richtung der Vereinigten Staaten von Europa und andere Male mehr in Richtung einer großen Stabilitätszone gehen werden. Aber wenn auch die Frage der endgültigen Gestalt der EU offen bleibt, es ist unsere Aufgabe, ihr für die absehbare Zeit einen Rahmen zu geben!
- 9 Bundesstaat oder Staatenbund – die Frage ist so alt wie die europäische Integration selbst. Sie ist deswegen bis heute nicht abschließend zu beantworten, weil sich in ihr alle Widersprüche und unterschiedlichste Konzeptionen zu einem integrierten Europa widerspiegeln. Diese Widersprüche sind es im übrigen aber auch, die die Dynamik und die politische Kraft für alle bisher vollzogenen Integrations Schritte freigesetzt haben. Sie sind Teil der europäischen Geschichte und haben dazu geführt, dass sich **in der heutigen EU fünfzehn europäische Staaten wiederfinden können**. Und damit nicht genug: Zwölf weitere Länder Europas nehmen momentan riesige Anstrengungen auf sich, um der Union baldmöglichst beitreten zu können. Die Türkei hat Kandidatenstatus. Und auf dem Balkan mehren sich die Forderungen nach einer klaren europäischen Perspektive der Staaten des ehemaligen Jugoslawiens.
- 10 Der Grund für die enorme Anziehungskraft der europäischen Einigung liegt auf der Hand: Die heutige Union ist **der erste dauerhaft erfolgreiche Integrationsbau** in der Geschichte Europas. Sie hat die Zeit des Nationalismus und der Bruderkriege überwunden und ist nun dabei, Europa nach seiner Teilung und Krise wieder zu einem die Welt prägenden und gestaltenden Faktor zu machen.
- 11 Die EU hat keine Vorbilder. Sie ist ein **Gebilde sui generis**, das schon jetzt weit über den traditionell bekannten Staatenbund hinausgeht. Gerade wegen ihres Erfolges und ihrer Magnetwirkung auf weitere Teile Europas ist sie aber auf die dauerhafte Tragfähigkeit ihres Fundament angewiesen. Die Überprüfung der Statik kann dabei zu umfassenden Schlussfolgerungen führen als die bisherige Weiterentwicklung der europäischen Verträge.
- 12 Warum stellt sich diese Aufgabe gerade jetzt mit enormen Nachdruck? Warum der Beginn eines Verfassungsprozesses mit ersten Ergebnissen 2004? Weil der heutige Integrationsstand der EU und die Anforderungen der bevorstehenden Erweiterung um bis zu zwölf neue Mitglieder die EU und ihre Mitglieder an eine Wegkreuzung gebracht hat:  
**Wollen wir ein politisch geeintes und modernes Europa - ja oder nein? Wollen wir in**

## **Zeiten der Globalisierung handlungs- und konkurrenzfähig sein - ja oder nein?**

- 13 Die EU, die bald fast 500 Mio. Menschen zählen und in weniger als acht Monaten eine gemeinsame Geldscheine und Münzen haben wird, braucht zum gegenwärtigen Integrationsstand **mehr Effizienz, mehr Transparenz und mehr Legitimation**. Sie braucht einen Verfassungsvertrag der Mitgliedstaaten, wie ihn Wolfgang Schäuble gefordert und Bundesaußenminister Joseph Fischer in seiner vielbeachteten Rede an dieser Universität unterstützt hat.
- 14 Die Schwerfälligkeit der Regierungskonferenz 2000 hat überdeutlich gemacht, dass die Verfahren und Methoden, nach denen Europa bisher funktioniert hat, dringenden Reformbedarf zeigen. Viele der Mechanismen, die ursprünglich für eine kleine Wirtschaftsgemeinschaft erdacht waren, reichen hinten und vorn nicht mehr für eine politische Union von 27 und mehr Mitgliedern. Darum sind Reformbemühungen wie die in Nizza versuchte Institutionelle Reform nicht mehr als der zum Scheitern verurteilte Versuch, mit **dem Verstellen kleiner Schrauben große Räder in Gang zu setzen**. Halbherziges Justieren bringt Europa heute aber nicht mehr weiter. Nizza hat die Grenzen des Intergouvernementalismus deutlich werden lassen. Zuviel führt zur Herrschaft der Beamten, zum Bürokratismus, der führt zumeist zur Schwerfälligkeit und Lähmung, zum europäischen Rheumatismus.
- 15 Wir können die Arbeit der Vertragsmechaniker nicht genug schätzen. Aber vor allem brauchen wir jetzt ein **gemeinsames europäisches Zukunftsfundament**, das uns neue Wege eröffnet, um die Handlungsfähigkeit einer sehr bald erweiterten EU zu sichern.
- 16 Es wird also in den nächsten drei Jahren in Europa um die Architektur eines europäischen Verfassungsvertrages gehen. Grundpfeiler müssen die der EU zugrundeliegenden europäischen **Werteentscheidungen** sein.
- 17 Die **Charta der Grundrechte**, die vom Grundrechtekonvent unter der Leitung von Roman Herzog in nur einem Jahr erarbeitet werden konnte, ist dabei ein zentraler Baustein. Mit der Charta hat die EU unmissverständlich ihr Selbstverständnis als Wertegemeinschaft dokumentiert. Und: Sie hat gleichzeitig einen klaren Hinweis auf das europäische Modell gesetzt, das Demokratie, Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und der Achtung von Menschenrechten verpflichtet ist.
- 18 Ich finde, dass als nächster Schritt kein Weg an der **Rechtsverbindlichkeit** der Charta vorbeiführt. Denn wie soll die EU bei der Aufnahme neuer Beitrittskandidaten glaubhaft die Einhaltung ihres Wertebestands fordern, wenn sie nicht selbst mit einer rechtsverbindlichen Charta in Verbindung mit einer Rechtsweggarantie ein deutliches Bekenntnis zum angemessenen Schutz der Bürger vor EU-Handeln abgibt?
- 19 Zu den Wertentscheidungen gehört das Bekenntnis zur Demokratie. Es ist deshalb bedauerlich, dass der EU- Gipfel von Nizza es abgelehnt hat, dem Europaparlament überall dort die Mitentscheidung einzuräumen, wo das Mehrheitsprinzip im Rat gilt. Die Rechte des Europaparlamentes wurden in Nizza ausschließlich als Machtfragen behandelt, sie sind aber in Wahrheit zunächst Prinzipienfragen.
- 20 Ebenso wichtig als Baustein des Verfassungsvertrags ist eine verständliche Antwort auf die oft gestellte Frage, **wer in Europa für was zuständig ist**. Es muss darum gehen,

nachvollziehbar und transparent Entscheidungsprozesse und Verantwortung deutlich zu machen. Weil die Nationalstaaten und Regionen auch zukünftig eine tragende Rolle in Europa haben werden, muss soweit wie möglich eine klare Aufgabenteilung zwischen allen Ebenen ersichtlich sein.

- 21 Europa, Nationalstaat und Region haben eine gemeinsame Verantwortung für die Zukunft Europas. Kern der Kompetenzabgrenzung kann darum nicht das Gerangel um Einfluss sein, sondern die Ermöglichung eines **Wettbewerbs der besten Ideen**, welcher den Föderalismus, zumindest in der Theorie, kennzeichnet.
- 22 Europa soll sich nicht mit allem beschäftigen müssen, was auf nationaler Ebenen besser und bürgernäher zu bewältigen ist. Gleichzeitig muss sich die EU aber um das kümmern können, was die nationalen Ebene eben nicht mehr zu leisten vermögen. Wie effizient können denn Aufgaben wie die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Stabilität des Euro, die Bekämpfung von grenzüberschreitender Kriminalität, der europaweite Umweltschutz oder Asyl- und Einwanderungspolitik weiter erfolgreich auf nationaler oder regionaler Ebene geregelt werden?
- 23 **Rückverlagerungen bestimmter Bereiche auf die Mitgliedstaaten und Regionen werden darum ebenso nötig sein wie in anderen Bereichen die weitere Zuständigkeitsübertragung auf die europäische Ebene.**
- 24 Das bedeutet zum Beispiel für den **Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik**, dass das sinnlose Wirrwarr der außenpolitischen „Telefonnummern“ endlich aufhören muss. Zu viele Anrufe in Europa sind nötig, um zu erfahren, was die EU etwa zu den Bombardements im Irak, zum aktuellen chinesisch-amerikanischen Konflikt oder zur Zuspitzung der Lage auf dem Balkan denkt. Nicht das chaotische Nebeneinander von Solana, Patten, Sonderbeauftragten wie Bodo Hombach und fünfzehn Außenministern garantiert der GASP „Gesicht und Stimme“: Politisches Gewicht kann Europa auf der internationalen Bühne nur entfalten, wenn die EU ihren **Willen zum gemeinsamen Handeln mit Hilfe gemeinsamer Institutionen** unter Beweis stellt.
- 25 Mit Amtsaufnahme der **nächsten Kommission 2005** muss darum das Amt des „Herrn GASP“ in Personalunion mit dem Posten des EU-Außenkommissars ausgeübt werden – ein Amt, das Zugriff auf ca. 3500 hochqualifizierte Beamte, 111 Außenvertretungen und einen Jahresetat von 10 Milliarden DM hätte. Gleichzeitig muss der Hohe Beauftragte in die neuen GASP und ESVP- Strukturen eingebunden sein: Vorsitz im neuen Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, Sitz und Stimme in den Außen- und Verteidigungsministerräten. Ohne einen solchen Schritt in Richtung Vergemeinschaftung würde eine gemeinsame europäische Außenpolitik international niemals Akzeptanz finden. Schlimmer noch: Sie würde die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger an die EU dauerhaft enttäuschen.
- 26 Mit dem beginnenden Verfassungsprozess in der EU darf es jetzt **nicht ähnlich halbherzig** zugehen. Ich bin davon überzeugt, dass es eine politische Fehleinschätzung wäre, würden die durch die **Erklärung zur Zukunft der EU seit Nizza** auf dem Tisch liegenden zentralen Fragen jetzt nicht offensiv angegangen.
- 27 Dabei darf der in Nizza geforderte öffentliche Diskurs **nicht nur eine Spielwiese der Ideen** für die nächste Regierungskonferenz 2004 werden. Eine Entscheidung über Grundfragen

Europas hinter verschlossenen Ratstüren wird die EU nicht stärken, sondern schwächen. Ich freue mich darum, dass die Staats- und Regierungschefs in Nizza schon ihre Bereitschaft für einen anderen Weg signalisiert und dabei die Parlamente in der EU ausdrücklich erwähnt haben. Und ich freue mich, dass Bundespräsident Rau sich in seiner vielbeachteten Rede vor dem Europäischen Parlament am 4. April dieses Jahres deutlich für eine breite Debatte unter maßgeblicher Beteiligung der Parlamente in der EU ausgesprochen hat.

- 28 Die **Parlamente in Europa** haben im Ringen um die Glaubwürdigkeit der europäischen Integration immer in der vorderen Reihe gestanden. Das **Europäische Parlament** hat sich seit seiner ersten Direktwahl 1979 im EU-Institutionengefüge beachtliche Rechte erstritten und auf europäischer Ebene die Integration Europas wesentlich beeinflusst. Gleichzeitig hat die parlamentarische Begleitung von Europapolitik im nationalen Bereich immer größere Bedeutung erlangt.
- 29 Zu Recht haben darum die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten schon in Amsterdam ein Protokoll zur **Rolle der nationalen Parlamente** verabschiedet und diese zum vierten Schwerpunktthema des Prozesses zur Zukunft der Union gemacht. Denn die Europapolitik spielt natürlich mit fortschreitender Integration immer intensiver in Bereiche der nationalen Politik hinein, was nicht ohne Auswirkungen auf die nationalen politischen Systeme geblieben ist.
- 30 Ich möchte Ihnen gern konkret und aus der parlamentarischen Praxis darstellen, wie der Deutsche Bundestag die schwierige Aufgabe bewältigt hat, seine Mitwirkung an der voranschreitenden europäischen Integration zu sichern und hierfür ein effizientes Instrumentarium zu schaffen. Dabei möchte ich gern einige Fehlvorstellungen ausräumen, die sich immer wieder um die Frage ranken: Wie beeinflusst der Bundestag, wie beeinflusst der Europaausschuss die deutsche Europapolitik?
- 31 Ausgangspunkt für die heutige europapolitische Mitwirkung des Deutschen Bundestages war die zu Beginn der 90er Jahre breit gewachsene Erkenntnis, das im fortschreitenden europäischen Einigungsprozess nicht noch einmal die gleichen **Fehler** geschehen dürften wie im Verlauf der **Aushandlung des Maastricht-Vetrag**s. Damals entschieden die Regierungen der ehemaligen EG-Mitglieder fast unter Ausschluss der Öffentlichkeit und ziemlich an den nationalen Parlamenten vorbei, essentielle Fragen für die Zukunft Europas im Alleingang. Das gescheiterte erste Referendum in Dänemark und der außerordentlich knappe Ausgang des französischen Referendums müssen leider auch darauf zurückgeführt werden. Beide Volksbefragungen hätten die soeben erst errichtete Europäischen Union fast wieder zu Fall gebracht.  
Gleichzeitig verstärkte das **Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts** in Deutschland die Diskussion über die parlamentarische Begleitung von Europapolitik.
- 32 Die vom Gericht gefundene Formel , dass „**die demokratische Legitimation durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten erfolgt**“ bestätigte die vom Bundestag beschlossene Stärkung der parlamentarischen Kontroll- und Mitwirkungsrechte. Damit war die Zeit der bisherigen untergeordneten Europagremien im Bundestag vorbei:
- 33 Hatte es seit der ersten Direktwahl zum Europäischen Parlament eine Kommission des Ältestenrates zur europäischen Fragen, ab 1983 eine Europa-Kommission und ab 1987 den EG-Unterausschusses des Auswärtigen Ausschusses gegeben, war nun klar, dass nur ein

**ständiger Hauptausschuss** den besonderen Anforderungen der Europapolitik Rechnung tragen würde. Aufgrund der Erfahrungen mit dem 1991 erstmalig eingerichteten EG-Ausschuss, der immer wieder unter Kompetenzstreitigkeiten mit den „etablierten“ Bundestagsausschüssen litt, kam der Bundestag in seinem Sonderausschuss zur Vorbereitung der Ratifizierung des Maastricht-Vertrages unter dem Vorsitz von Günter Verheugen darum überein, einen neuen EU-Ausschuss **mit besonderen Rechten einzusetzen und im Grundgesetz zu verankern**.

- 34 Im Dezember 1992 wurden die Mitwirkungsrechte des Deutschen Bundestages in Angelegenheiten der Europäischen Union in **Art. 23 GG** festgeschrieben. In **Art. 45 GG** wurde gleichzeitig ein ständiger Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union eingeführt.
- 35 Der riesige Fortschritt für die parlamentarischen Beteiligungsrechte wird erst klar, wenn man sich die **Situation des Bundestages vor 1992** vor Augen führt: Bis zur Schaffung der Europäischen Union war seine Stellung dadurch gekennzeichnet, dass die Bundesregierung lediglich verpflichtet war, „Bundestag und Bundesrat über die Entwicklung im Rat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und im Rat der Europäischen Atomgemeinschaft laufend zu unterrichten“. Für den Bundestag gab es also nicht mehr als ein **reines Informationsrecht** - angesichts der fortschreitenden Verlagerung von Rechtssetzungskompetenz in den Rat der Europäischen Union und damit an die Regierungen der Mitgliedstaaten völlig unzureichend.
- 36 Heute schreibt das Grundgesetz in Art. 23 fest, dass der Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union **mitwirkt**. Was unter Angelegenheiten der EU zu verstehen ist, wird in der Verfassung **nicht eingeschränkt** und in der parlamentarischen Praxis weit verstanden: die gesamten EU- Erweiterungsverhandlungen, der gesamte EU- Verfassungsprozess, alle Vorhaben wie Richtlinien und Verordnungen, der Verlauf von Beratungen im Rat und im Europäischen Parlament, die Mitteilungen der Kommission, ihre Stellungnahmen, die Grün- und Weißbücher, Abkommen der EG mit Drittstaaten und Maßnahmen im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Das heißt, dass **alle drei Säulen des EU-Vertrages** von der parlamentarischen Mitwirkung umfasst sind.
- 37 Das verfassungsmäßige Mitwirkungsrecht verpflichtet die Bundesregierung, den Bundestag über alle relevanten Vorgänge zu **unterrichten**. Diese Unterrichtung muss **umfassend und frühestmöglich** erfolgen. Das bedeutet in der Praxis, dass die Bundesregierung dem Bundestag nicht nur die Vorlagen der EU zuleitet. Sie unterrichtet ihn vielmehr auch über Inhalt, Zielsetzung und Verfahren sowie über den **Zeitpunkt der Beschlussfassung** im Rat. Ebenso ist sie verpflichtet, das Parlament über ihre Willensbildung und den Verlauf der Beratungen auf EU-Ebene zu informieren.
- 38 Über sein Unterrichtsrecht hinaus muss der Bundestag **Gelegenheit zur Stellungnahme** erhalten, **bevor** die Bundesregierung in Brüssel einen verbindlichen Standpunkt einnimmt. Art. 23 GG verlangt, dass die Bundesregierung diese Stellungnahme bei den Verhandlungen im Rat „**berücksichtigt**“.
- 39 Die Stellungnahmen des Bundestages können allerdings nicht auf eine vollständige Bindung der Bundesregierung gerichtet sein. Unsinnig und nicht im deutschen Interesse wäre, die Bundesregierung für die Brüsseler Verhandlungen **in ihrem Handlungsspielraum zu**

**paralysieren.** Das Bundesverfassungsgericht hat einer weitergehenden Bindung der Regierung durch das Parlament einen Riegel vorgeschoben mit dem Hinweis auf das Prinzip der Gewaltenteilung und der Eigenverantwortung der Exekutive in auswärtigen Angelegenheiten. Aus dem Demokratieprinzip folge kein „Gewaltenmonismus in Form eines allumfassenden Parlamentsvorbehaltes.“ - Als CDU-Politiker erlaube ich mir hinzuzufügen: Wie gut, wir wollen ja bald wieder regieren, und wollen das vernünftig tun können.

- 40 Der Bundestag erhält aber rechtzeitig Gelegenheit zur politischen Stellungnahme. Und wenn die Bundesregierung - beispielsweise auf Grund der Verhandlungssituation im Rat - von einer Stellungnahme des Bundestages abweichen will, trifft sie eine erhöhte Begründungspflicht gegenüber dem Parlament.
- 41 Im **Bereich der europäischen Gesetzgebung**, also bei Verordnungen und Richtlinien, ist die Regierung verpflichtet, bereits die **ersten** Entwürfe zu übermitteln und über die Beratungen dieser Entwürfe zu informieren. Um die parlamentarische Stellungnahme zu ermöglichen, muss die Zuleitung zeitlich so bemessen sein, dass der Bundestag **ausreichend Gelegenheit** hat, sich mit der Vorlage zu befassen. Ist eine zeitgerechte Auseinandersetzung des Bundestages nicht möglich gewesen, kann die Bundesregierung in Brüssel nicht verhandeln, sondern muss einen sogenannten **Parlamentsvorbehalt** einlegen.
- 42 Ich glaube, dass bei der Darstellung dieses Instrumentariums mehr als deutlich geworden ist, dass der Bundestag seine Aufgabe ernst genommen und bei der Festlegung seiner Mitwirkungsrechte sowohl die **Legitimation als auch die Effizienz** deutscher Europapolitik im Auge gehabt hat.
- 43 Gleichzeitig ist klar, dass eine konsequente Nutzung der vielseitigen parlamentarischen Mitwirkungsrechte durch das Plenum des Bundestages allein kaum möglich ist. Die Europapolitik verlangt in der parlamentarischen Mitwirkung oft ein **Maß an Flexibilität**, das mit 672 Abgeordneten nicht zu leisten ist.
- 44 Der zentrale Ort europapolitischer Mitwirkungsrecht ist darum der **Europaausschuss**, der in Art. 45 GG festgeschrieben ist. Damit besitzt er **Verfassungsrang und eine Existenzgarantie** wie außer ihm nur noch drei weitere der heute insgesamt 23 ständigen Ausschüsse des Parlaments, nämlich der Auswärtige Ausschuss, der Verteidigungs- und der Petitionsausschuss.
- 45 Über den Europaausschuss und seine Arbeit kursieren hartnäckige Fehlvorstellungen, die meistens auf einer grundsätzlichen Unkenntnis seiner Aufgaben beruhen. Gerade in der letzten Zeit begegnen mir immer wieder Einschätzungen, die die Entwicklung des Ausschusses in den letzten sechs Jahren völlig außer acht lassen. Erlauben Sie mir darum, hiermit ein bisschen aufzuräumen: Im Europaausschuss konzentriert sich die europapolitische Arbeit des Bundestages. Er ist **Integrationsausschuss**, in dem die grundlegende Entwicklung der Europäischen Integration federführend beraten wird. Schwerpunkte seiner Arbeit in der 14. Legislaturperiode war die federführende Behandlung der **Agenda 2000 und der Regierungskonferenz** zu den Institutionellen Reformen, und nunmehr der laufenden **EU-Erweiterungsverhandlungen, der Ratifizierung des Nizza-Vertrages** und des **Verfassungsprozesses** in der EU.
- 46 Daneben ist der Europaausschuss auch **Querschnittsausschuss**, der tätig wird, wenn ein

europäisches Vorhaben mehrere unterschiedliche Politikbereiche berührt und mitberatender **Fachausschuss** für europäische Angelegenheiten.

- 47 Zur Erfüllung seiner Aufgabe als zentraler Ort europapolitischer Entscheidungsfindung im Bundestag hat der Europaausschuss gegenüber allen anderen Ausschüssen des Bundestages eine **privilegierte Position** und ein **spezielles, im Bundestag einmaliges Instrumentarium**:
- 48 1. Stellungnahmerecht - Der Europaausschuss kann anstelle des Plenums **Stellungnahmen unmittelbar gegenüber der Bundesregierung** abgeben. Infolgedessen ist die Bundesregierung verpflichtet, die Stellungnahme des Europaausschusses **genauso zu berücksichtigen wie eine Stellungnahme des Bundestages selbst**.
- 49 Von diesem Recht hat der Europaausschuss in der laufenden Legislaturperiode bisher zweimal Gebrauch gemacht. Sowohl die konkreten Forderungen zur **Zusammensetzung des Konvents zur Erarbeitung einer Grundrechtecharta** als auch die parlamentarischen Vorstellungen zur **Einsetzung eines Amtes zur Betrugsbekämpfung** in der EU (OLAF) sind von der Bundesregierung übernommen und auf europäischer Ebene durchgesetzt worden.
- 50 Für falsch halte ich es allerdings, nun aufgrund des besonderen Stellungnahmerechts eine **Flut von Beschlüssen** des Europaausschusses gegenüber der Bundesregierung zu erwarten. Wer dies zum Maßstab für den Einfluss des Ausschusses machen will, beweist wenig Verständnis für die Praxis der parlamentarischen Demokratie:
- 51 Die Haupteinflussnahme des Europaausschusses vollzieht sich als „**informelle Rahmensetzung**“ für die Europapolitik der Bundesregierung. Anders als im amerikanischen System der „checks and balances“ ist es ein gewolltes Grundelement des deutschen parlamentarischen Systems, das die Parlamentsmehrheit die Regierung stützt. Die jeweilige Regierungskoalition – gleich welcher Parteien - wird darum in keinem Bundestagsgremium regelmäßig auf Konfrontationskurs zur Bundesregierung gehen. Der Europaausschuss macht da keine Ausnahme – weder jetzt unter meinem Vorsitz noch unter meinem Vorgänger Norbert Wiczorek.
- 52 Jede Regierung wird aber gleichzeitig aus **politischem Eigeninteresse** darauf achten, eine Europapolitik zu betreiben, mit der sie keinen Schiffbruch im Bundestag erleidet. Sie wird sich die Unterstützung des Parlaments sichern – auch die Unterstützung der Opposition, die sich **als europapolitischer Konsens** in der Geschichte der Bundesrepublik mehr als bewährt hat.
- 53 Ohne diesen Konsens ließen sich große europäische Projekte wie z.B. die EU-Erweiterung schwerlich offensiv angehen. Öffentliche Äußerungen zu flexiblen Übergangsfristen wären wegen der Befürchtung, Wahlkampfthemen zu schaffen, für die Bundesregierung ebenso wenig machbar wie die Ausgabe der Formel „1+9-x“ für die Beitrittsperspektive der zehn fortgeschrittensten Kandidatenländer. Diese informelle Einflussnahme des Europaausschusses auf die Politik der Bundesregierung ist nicht in Zahlen messbar. Gleichwohl ist sie erheblich.
- 54 2. Abänderungsrecht - Der EU-Ausschuss kann bei einer Unionsvorlage, die ihm nur zur Mitberatung überwiesen ist, **Änderungen zur Beschlussempfehlung des federführenden**

- Fachausschusses** beantragen. Er kann also eine Berücksichtigung seiner eigenen Position gegenüber einem federführenden Fachausschuss erzwingen.
- 55 Sie werden sich vorstellen können, dass auch hier die Messlatte für erfolgreiche europapolitische Einflussnahme **nicht** die Zahl der offenen Querelen mit anderen Ausschüssen ist. Ich als Ausschussvorsitzender bin mir dieses Sonderrechts sehr bewusst, finde aber, dass wir dieses Recht sehr sorgfältig einsetzen müssen. Für den Europaausschuss geht es in erster Linie um das **Zusammenspiel und den Ausgleich zwischen integrationspolitischer Sicht und nationaler Sichtweise**.
- 56 Diese Verzahnung ist im Europaausschuss selbst angelegt: Bei seiner Einsetzung im Zuge der Ratifikation des Maastricht-Vertrages war die **Beteiligung von Parlamentariern und Parlamentarierinnen verschiedenster Fachpolitikrichtungen** prioritär.
- 57 In der laufenden 14. Wahlperiode ist darum mein Stellvertreter, Herr Prof. Dr. Jürgen Meyer von der SPD, gleichzeitig Vorsitzender des Unterausschusses Europarecht im Rechtsausschuss. Die Obleute des Europaausschusses sind Mitglieder und stellvertretende Mitglieder im Auswärtigen Ausschuss, Petitionsausschuss, Innenausschuss, Wirtschaftsausschuss und Kultur- und Medienausschuss des Deutschen Bundestages. Gleiches gilt für alle Europaausschussmitglieder und alle Fachausschüsse: Z.B. ist Dietmar Nietan von der SPD im Bildungs- und Forschungsausschuss, Frau Dr. Martina Krogmann von der CDU/CSU im Wirtschaftsausschuss, Frau Leutheusser-Schnarrenberger, F.D.P., im Rechtsausschuss, Frau Ursula Höfken von Bündnis 90/ Die Grünen im Landwirtschaftsausschuss und Dr. Klaus Grehn von der PDS im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung.
- 58 Der Europaausschuss tagt in Sitzungswochen immer am Mittwoch Nachmittag, um seinen Mitgliedern die Teilnahme an den Fachausschusssitzungen am Vormittag zu ermöglichen. Zusätzlich halten wir zu besonderen Querschnittsthemen immer wieder gemeinsame Sitzungen und Anhörungen mit anderen Bundestagsausschüssen ab, zuletzt im Januar dieses Jahres zum Thema „EU-Erweiterung und GAP“ zusammen mit dem Landwirtschaftsausschuss. Verzeihen Sie mir also, wenn ich den Hinweis, wir seien im Europaausschuss nur Integrationspolitiker nicht teilen kann. Wer dies nicht berücksichtigt, hat sich möglicherweise noch nie ein unmittelbares Bild von der Arbeit im Europaausschuss gemacht.
- 59 3. Sondersitzungsrecht - Schließlich hat der Europaausschuss das Recht, in Absprache mit dem Bundestagspräsidenten **außerhalb des Zeitplans und außerhalb des ständigen Sitzungsorts des Bundestages Sondersitzungen** einzuberufen, wenn es die Terminplanung der EU-Organe erfordert.
- 60 Die praktische Bedeutung dieses Rechts für die parlamentarische Beratung zeigt schon die letzte Sondersitzung, in der Bundesaußenminister Fischer den Europaausschuss unmittelbar im Anschluss an den Europäischen Rat von Nizza unterrichtet hat. Ohne das Sondersitzungsrecht des Europaausschusses wäre der Bundestag nach seinem regulären Sitzungsplan über die Gipfelergebnisse erst im Januar 2001 informiert worden.
- 61 Diese Unterrichtung zu Nizza fand übrigens wie eine Vielzahl der Sitzungen des Europaausschusses **öffentlich** statt. Ich finde das deswegen bemerkenswert, weil die Geschäftsordnung des Bundestages – anders als für das Plenum – grundsätzlich die

Geschlossenheit der Ausschusssitzungen zum Schutz der Vertraulichkeit des Wortes vorsieht. Nichtöffentliche Ausschusssitzungen sind im Bundestag die Regel.

- 62 Aus seinem Selbstverständnis und seiner besonderen Stellung unter den Bundestagsausschüssen hat sich der Europaausschuss in den letzten zwei Jahren **verstärkt** für die Öffnung seiner Beratungen entschieden: Von den bisher in der 14. Legislaturperiode abgehaltenen 68. Sitzungen waren 18 öffentlich , d.h. 25 %. **Jede vierte Sitzung des Europaausschusses ist also öffentlich.**
- 63 Darunter waren neben den öffentlichen Anhörungen, von denen ich eingangs berichtet habe, insbesondere Sitzungen mit Außenminister Fischer, mit Mitgliedern der EU-Kommission und mit Vertretern der Regierungen anderer EU-Mitgliedstaaten wie z.B. Außenminister Hubert Védrine, der am 9. Mai 2001 in öffentlicher Sitzung im Europaausschuss sein wird.
- 64 Zusammenfassend hierzu: Der Europaausschuss ist in nur zwei Legislaturperioden zu einem anerkannten europapolitischen Faktor geworden. Die Postulierung der parlamentarischen Mitwirkung im Grundgesetz, dem Zusammenarbeitsgesetz und der Geschäftsordnung sorgt dafür, dass die für die Bundesrepublik Deutschland elementar wichtigen Europaangelegenheiten **nicht nur eine Angelegenheit der Regierung** sind. An keiner anderen Stelle schreibt die Verfassung eine ähnlich eindeutige Verankerung der parlamentarischen Beteiligung fest wie in Art. 23 und 45 GG.
- 65 Ohne den Europaausschuss wäre die europapolitische Diskussion in Deutschland weniger transparent und die zu treffenden Entscheidungen weniger demokratisch.
- 66 Dabei sind Verbesserungen unseres heutigen System keinesfalls ausgeschlossen. Im vergangenen Jahr habe ich die Einrichtung eines Büros des Bundestages in Brüssel angeregt, wie es das dänische, das finnische und das britische Parlament sowie der französische Senat bereits seit Jahren praktizieren. Die Funktion diese Büros liegt nicht nur in der zusätzlichen Dokumentenbeschaffung, sondern in der weiteren Verbesserung des Informationsflusses zwischen den nationalen Parlamenten und den EU-Institutionen. Die Büros identifizieren diejenigen Bereiche und selektieren diejenigen Informationen, die für die Bürger besonders interessant sind und eventuell einschneidende Veränderungen bedeuten. Das Europäische Parlament stellt hierfür Räumlichkeiten und seine Infrastruktur zur Verfügung. Der Mehrwert liegt also nicht in der Streuung, sondern in der Fokussierung der parlamentarischen Aufmerksamkeit auf aktuelle Entscheidungsprozesse in Brüssel. Es geht um die Schaffung eines Frühwarnsystems.
- 67 Worum es bei dieser Präsenz des Bundestages in Brüssel nicht gehen kann, ist eine institutionalisierte **Vermischung der europäischen und nationalen parlamentarischen Ebene**. Auch im beginnenden Verfassungsprozess kann es keinesfalls klug sein, Europäisches Parlament und nationale Parlamente gegeneinander ausspielen zu wollen. Von solchen Grabenkämpfen profitiert die Demokratie in Europa jedenfalls nicht. Der Bundestag hat volles Vertrauen in die Arbeit des EP, unser Gegenüber ist die Bundesregierung mit ihrem Stimmrecht im Ministerrat.
- 68 Die parlamentarischen Strukturen in der EU müssen sich ergänzen, zu einer Kontrolle „ an beiden Enden der Straße“. Schlüssel hierzu sind enge Kooperation und Koordination, nicht das Doppelmandat oder die Idee der Zweiten Kammer aus Vertretern nationaler Parlamente.

- 69 Die Zusammenarbeit zwischen Europäischem Parlament und Bundestag erfolgt gleich auf **mehreren Ebenen:**
- 70 • Zu den **Mitgliedern des Europaausschusses** gehören auch Abgeordnete des EP. Seit der letzten Wahl zum Europäischem Parlament haben wir – entsprechend den aktuellen politischen Kräfteverhältnissen in Europa – 14 MdEP's, die an unseren Sitzungen in Berlin teilnehmen und die Sicht des EP in unsere Beratungen einführen.
- 71 • Im EP ist vor allem der **Konstitutionelle Ausschuss** Kooperationspartner für den Europaausschuss. Seine Sitzungen stehen uns offen und zu den großen EU-Projekten – Regierungskonferenz 2000n und jetzt Verfassungsprozess – gibt es gemeinsame Sondersitzungen des Konstitutionellen Ausschusses mit den Vertretern nationaler Parlamente, der EU-Präsidentschaft und der Kommission.
- 72 • Parallel zur Ratspräsidentschaft findet halbjährlich die sogenannte **COSAC**, die Konferenz der Europaausschüsse und des EP, statt. Seit ihrer ausdrücklichen Erwähnung im Protokoll zur Rolle der nationalen Parlamente im Amsterdamer Vertrag hat die COSAC ihre Arbeitsweise gestrafft: Unter schwedischer COSAC-Präsidentschaft hat letzten Monat erstmals ein Arbeitsgruppentreffen zur Vorbereitung eines „Beitrags“, also einer Äußerung der COSAC an die EU-Organe, stattgefunden. Der Bundestag wird sich bei der XXVI. COSAC im Mai 2001 in Stockholm dafür einsetzen, dass die COSAC sich für ein Konventsmodell ausspricht. Gleichzeitig gibt es zahlreiche Kontakte zwischen den Fraktionen und politischen Parteien. Diese Kooperation könnte natürlich immer noch besser sein. Sie wird aber zwangsläufig enger werden je mehr die Diskussion im EP als europaweiter Diskurs zwischen den politischen Lagern geführt wird.
- 73 Der EU-Ausschuss hat darum in der 13. Legislaturperiode bereits zu den Verhandlungen zum Amsterdamer Vertrag folgenden Beschluss gefasst: „... Der Ausschuss ist gegen jede weitere Komplizierung und Renationalisierung der Entscheidungsprozesse in der EU. Er spricht sich – auch im Hinblick auf die besondere Stellung des Europäischen Parlaments - insbesondere gegen die Schaffung eines neuen institutionalisierten Beratungsgremiums aus Vertretern der nationalen Parlamente aus...“<sup>1</sup>
- 74 An dieser Haltung hat sich nichts geändert. Ich möchte darum auch Außenminister Fischer und diesem Teil seiner Humboldt-Rede ausdrücklich widersprechen: Die angedachte Lösung des **Doppelmandats** für das Europäische Parlament bedeutet in Wahrheit einen **Rückschritt gegenüber dem status quo**.
- 75 Faktisch würde das Doppelmandat dazu führen, dass die Zahl der gewählten Abgeordneten in Europa verkleinert wird. Gleichzeitig würden die Mandatsträger mit Sitzungen in Brüssel und den Hauptstädten doppelt belastet. Mit insgesamt 4 Sitzungswochen im Monat wäre dann die Vermittlung europäischer Inhalte im Wahlkreis hinfällig. Ob dies ein Schritt zur weiteren Parlamentarisierung in der EU sein und das beklagte Demokratiedefizit beheben kann, wage ich zu bezweifeln.
- 76 Heute gibt es keinen Bundestagsabgeordneten mehr, der gleichzeitig für Berlin und Brüssel mandatiert ist. Der de-facto Abbau des Doppelmandats war bei uns gerade ein Schritt, um

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 13/6891 vom 3.2.1997.

Bürgerinnen und Bürger - mit heute 99 deutschen MdEPs – in Europaangelegenheiten besser vertreten und erreichen zu können. Das heutige System der Kontrolle der nationalen Regierungen durch die nationalen Parlamente, und die Kontrolle des Rates und der Kommission durch das EP hat sich – trotz aller Verbesserungsmöglichkeiten – bewährt. Der Europaausschuss hat darum gegenüber der Bundesregierung seine Haltung klar formuliert.

- 77 Der Schritt zu mehr Demokratie, Transparenz und Legitimation in Europa kann nicht in neuen Gremien liegen. Er muss durch die **substantielle Beteiligung der Parlamente am europäischen Verfassungsprozess** gemacht werden.
- 78 Der Prozess zur Zukunft Europas ist ohne weitreichende Beteiligung der Parlamente in der EU, einschließlich der Parlamente der Beitrittsländer, nicht denkbar. Spätestens die Erarbeitung des Vertrages von Nizza hat gezeigt, dass die bisherige Methode der Regierungskonferenz zur Revision der europäischen Verträge **nicht mehr trägt**. Zudem hat das Feilschen um nationale Interessen den EU-Mitgliedstaaten zu Recht wenig positive öffentliche Resonanz und die Bewertung beschert: „Das Beste an Nizza ist Post-Nizza.“
- 79 Im beginnenden Verfassungsprozess der EU müssen darum die Erfahrungen des **Grundrechtskonvents** unter der Leitung von Bundespräsident a. D. Roman Herzog genutzt werden. Der Erfolg dieses Konvents, an dem für den Deutschen Bundestag mit allergrößtem Einsatz der stellvertretende Vorsitzende des Europaausschusses, Prof. Jürgen Meyer, und - als sein Stellvertreter – Peter Altmaier teilnahmen, hatte zahlreiche Gründe:
- 80 • Der Konvent zur Erarbeitung der Charta war in hohem Maß von **Transparenz** geprägt. Zum einen natürlich über seine Zusammensetzung –  $\frac{3}{4}$  seiner Abgeordneten waren Parlamentarier der nationalen Parlamente oder des EP. Gleichzeitig waren alle Konventsberatungen öffentlich. Alle vorbereitenden Arbeiten und die zugrundeliegenden Dokumente wurden der Öffentlichkeit über Internet zugänglich gemacht.
- 81 • Begleitend zu den Sitzungen wurden sowohl vom Konvent als auch von den nationalen Parlamenten und dem EP eine Vielzahl von öffentlichen Anhörungen abgehalten. Die **Einbeziehung aller tragenden zivilgesellschaftlichen Kräfte** in eine umfassende Debatte war damit in hohem Maß gewährleistet.
- 82 • Dem Konvent ist es **in weniger als einem Jahr** gelungen, einen Chartatext zu entwerfen, der in Nizza **ohne Änderung** von den Staats- und Regierungschefs angenommen werden konnte. Kennt man sich nur ein bisschen in der Unterschiedlichkeit der Verfassungstraditionen der EU-Mitgliedstaaten aus, besonders zwischen dem angelsächsischen und dem kontinentaleuropäischen System, spricht dieser Erfolg für sich. Der Konvent hat darum auch zu Recht in der öffentlichen Meinung weitaus bessere Noten bekommen als die Regierungskonferenz zum Vertrag von Nizza.
- 83 • Die Mitglieder des Konvents waren nicht nur Vertreter der Nationalstaaten. Loyalitäten haben sich auch durch die **Zugehörigkeit der Delegierten zu den unterschiedlichen politischen Lagern** ergeben. Dadurch wurde nicht nur die Konsensbildung erleichtert: Es ging nicht mehr in erster Linie um nationale Prestigefragen, sondern um politische Sachthemen.
- 84 Hinter das Konventsverfahren kann der Verfassungsprozess in der EU **nicht mehr**

**zurückfallen!**

Deshalb hat sich **der Europaausschuss Anfang dieses Monats in einem einstimmigem Beschluss** dafür ausgesprochen, dass zur Vorbereitung der für 2004 geplanten Regierungskonferenz eine an den Konvent angelehnte Konferenz zusammengerufen werden sollte, um Vorschläge für die Reform der EU zu erarbeiten. Ein „Rat der Weisen“, wie er von der schwedischen Ratspräsidentschaft thematisiert worden ist, genügt nach unserer einhelligen Überzeugung der Forderung nach mehr Demokratie und Transparenz in der Meinungs- und Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union nicht.

- 85 Ich freue mich darum, der Presse entnehmen zu können, dass der Bundeskanzler bereits konkrete Personalvorschläge für den Vertreter der Bundesregierung im Konvent gemacht hat. Ich glaube, dass Wolfgang Schäuble über alle Parteigrenzen hinweg geachtet wird und dass es für den Europakonsens förderlich wäre, ihn an herausragender Stelle für den Verfassungsprozess in der EU zu gewinnen.
- 86 Erlauben Sie mir, zum Schluss noch einige Bemerkungen zur Zukunft Europas zu machen - als Privatmann oder besser als CDU/CSU-Politiker. Denn der Versuch, eine „bessere Ordnung für Europa“ zu finden, ist natürlich eine Aufforderung an alle europapolitischen Akteure. Ich möchte darum aus meinem Verständnis als Oppositions- und Europapolitiker noch einige Thesen zur künftigen Architektur Europas vortragen. Sie sind nicht unbedingt Konsens im Europaausschuss – aber sie haben das Potential es zu werden:
- 87 Die Erklärung der Staats- und Regierungschefs zur Zukunft der EU lässt die Fragen der **horizontalen Machtverteilung** zwischen den EU-Organen aus. Die Forderung nach einer deutlicheren Kompetenzabgrenzung zwischen der europäischen und der nationalen Ebene kann aber – ich sagte es eingangs schon - die Organisationsstruktur innerhalb der EU nicht unberührt lassen. Soweit in zentralen Bereichen wie der Außenpolitik weitere Aufgaben von den Mitgliedstaaten auf die Union übertragen werden, muss EU-Handeln effizient und demokratisch legitimiert sein. Das bedeutet auch die Beachtung des **Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzips**.
- 88 Als einzig direkt gewähltes Organ der EU muss darum das Europäische Parlament in allen Bereichen der Mehrheitsentscheidung im Rat das **Mitentscheidungsrecht** erhalten, also gleichberechtigt sein. Gleichzeitig muss endlich die **Doppelfunktion des Ministerrates als Legislativ- und Exekutivorgan** entwirrt werden:
- 89 Nach fünfzig Jahren europäischer Integration ist der Rat gemeinsam mit dem chinesischen Volkskongress das einzige Gesetzgebungsorgan, das hinter verschlossenen Türen und damit **unnachvollziehbar für den Bürger** tagt.
- 90 Zum anderen regelt der Rat durch seine **Zersplitterung** in Fachministerräte zu viele Dinge zu detailliert. Viele Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip wären zu vermeiden, wenn die Fachministerräte nicht unabhängig voneinander und nicht allein mit Blick auf ihren Politikbereich entscheiden könnten. Der Agrarrat beschließt beispielweise einmütig Subventionen für den Tabakanbau, der Gesundheitsrat ebenso einmütig Förderprogramme und Werbeverbote zur Bekämpfung des Tabakkonsums. Die Minister im Umweltrat einigen sich auf die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie. Die Innen- und Wirtschaftsminister bleiben außerhalb der Willensbildung. Im Rechtssetzungsverfahren des Rats gibt es auf politischer Ebene keinen Ort, der unterschiedliche Perspektiven und widerstreitende Interessen

zusammenführt. Lediglich auf Beamtenebene gibt es im Ausschuss der Ständigen Vertreter eine gewisse Gesamtschau. Der AstV übersieht allerdings regelmäßig politisch sensible Fragen, wenn die jeweiligen Fachminister sich einig sind.

- 91 Die auf dem Europäischen Rat in Helsinki gemachten Vorschläge zur Verbesserung der Ratsarbeit haben niemanden überzeugt. Darum ist es notwendig, die Verantwortung für alle Entscheidungen in einem neuen, reformierten Rat zu bündeln. Dieses Gremium müsste ein **Kontrollrecht** über alle Arbeiten des Rates erhalten, das den Zusammenhalt der gemeinschaftlichen Aktionen gewährleistet. Und warum sollte dieser Rat nicht ein **Rat der Europaminister** sein? Die europapolitische **Koordinierungseffizienz** kann nur davon profitieren, wenn innerhalb der Bundesregierung ein Minister die Autorität des Regierungschefs für Europaangelegenheiten heranziehen kann, wie es eine neue „Notre Europe“- Studie unter Leitung von Jacques Delors gerade vorgeschlagen hat. Europa wäre für diesen Minister dann eine Vollzeitaufgabe. Der Rat der Außenminister hätte hierdurch mehr Spielraum für eine Konzentration auf die vielfältigen Aufgaben der GASP.
- 92 Gleichzeitig muss der Rat, wenn er als Gesetzgeber tätig wird, **öffentlich** tagen. Und wenn schon die Idee einer **Zweiten Kammer**, warum dann nicht in Besetzung der EU-Mitgliedstaaten, also ein Modell, das dem Verhältnis Bundestag und Bundesrat entspricht und das CDU/CSU und auch Johannes Rau vorgeschlagen haben? Der Ministerrat würde damit eine **Staatenkammer** werden, die die Interessen der EU-Mitgliedsländer vertritt, während das Europäische Parlament gleichberechtigte **Vertretung der Bürgerinnen und Bürger** Europas wäre.
- 93 **Auf lange Sicht** müssen die Leitungs- und Verwaltungsfunktionen, die heute zum Teil im Rat und zum Teil in der Kommission angesiedelt sind, **in einer einzigen europäischen Exekutive** gebündelt werden. Diese muss dem Europäischen Parlament und dem Rat, also dem Zweikammerparlament, gegenüber verantwortlich sein.
- 94 Ich sage deswegen auf lange Sicht, weil die Widerstände gegen eine einheitliche Exekutive mit Regierungsfunktionen vielerorts noch unüberhörbar sind. Das Weißbuch der Kommission zur „Governance“ in der Europäischen Union, das wir erst vor wenigen Tagen eingehend im Ausschuss diskutiert haben, ist bereits im Vorfeld seiner Veröffentlichung auf deutliche Vorbehalte bei den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten gestoßen. Ich bin aber der festen Überzeugung, dass eine gemeinsame europäische Exekutive ebenso in der **Logik des Integrationsprozesses** liegt wie eine gemeinsame gesetzgebende Gewalt auf europäischer Ebene.
- 95 Eine Struktur in Europa aufzubauen, die mit Regierungsfunktionen betraut ist, ist einzig und allein möglich, wenn diese Rolle der **Europäischen Kommission** zuwächst. Wer sonst sollte eine solche Aufgabe übernehmen, wenn nicht die Kommission mit ihrem personellen und budgetären Unterbau, ihrer fünfzigjährigen integrationspolitischen Erfahrung und ihrer festgeschriebenen Rolle als Hüterin des Europäischen Einigungswerks?
- 96 Gleichzeitig werden durch eine einheitliche Exekutive die **Kohärenz und Kontinuität der Integrationsentwicklung** gesichert. Dass dies bei der heute noch alle sechs Monate rotierenden Ratspräsidentschaft nicht garantiert ist, ist leider wahr. Und nach der nächsten Erweiterung der EU wird es durch das halbjährige Rotationsprinzip und die wachsende Heterogenität der Mitgliedstaaten nur noch mehr Zersplitterung geben.

- 97 Gleichzeitig sollte der Vorwurf der mangelnden Legitimation der Kommissionsarbeit entkräftet werden: Ihr **Präsident** kann daher nicht mehr von der Mitgliedstaaten ernannt, sondern muss über die Wahl durch das Europäische Parlament und damit die europäischen Bürger legitimiert sein. Ein solcher Kommissionspräsident hätte im Konzert der Mitgliedstaaten nicht nur **mehr Legitimation**, sondern auch mehr **politisches Gewicht**.
- 98 Das würde gleichzeitig das öffentliche **Interesse an den Wahlen zum Europäischen Parlament** steigen lassen, denn natürlich gebe es von den antretenden Parteien klare Aussagen zu ihrem Kandidaten. Und es würde zu einer weiteren **Personalisierung der Europapolitik** und damit zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen. Ich könnte mir zum Beispiel für die Parteien, die der EVP-Fraktion angehören, Ministerpräsident Jean Claude Juncker als ausgezeichneten Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vorstellen.
- 99 Langfristig wird sich bei allen Überlegungen zur Machtverteilung in der EU das Konzept durchsetzen, dass die **Handlungsfähigkeit** Europas tatsächlich weiter stärkt. Denn trotz vieler Unterschiedlichkeiten ist und bleibt die EU für ihre Mitglieder der überzeugendste Weg, ihre eigenen Interessen in Europa zu vertreten. Und sie stärkt die Position aller Europäer nach außen - politisch wie wirtschaftlich.
- 100 Ebenso wird der **äußere Druck** auf die EU zum einigen Handeln auf der internationalen Bühne zunehmen – insbesondere die USA werden auf Dauer für die Last der einzig verbliebenen Weltmacht einen handlungs- und entscheidungsfähigen Partner suchen. Lassen wir Europäer also unsere Selbstbefassung nicht zu lange andauern.
- 101 Lassen Sie mich abschließend die **Kernforderungen und den Fahrplan für die Zeit bis 2004** zusammenfassen:  
Mit der Erklärung zur Zukunft der EU haben die Staats- und Regierungschefs in Nizza den Weg für einen **Verfassungsvertrag eröffnet**. Diesen Weg müssen wir nun in den nächsten drei Jahren auf allen Ebenen Europas entschieden verfolgen.  
Dabei darf es keinesfalls einen „Durchmarsch der Exekutiven“ geben. Die Verfassungsdiskussion darf **kein Elitethema** sein, das sich jenseits der Öffentlichkeiten in den EU-Mitgliedsländern vollzieht.
- 102 Spätestens auf dem Europäischen Rat von Laeken im Dezember 2001 muss darum ein **Konventsmodell** zur Diskussion des Verfassungsvertrages und zur Vorbereitung des Textes für 2004 beschlossen werden. Dieser Konvent muss **Anfang 2002** seine Arbeit beginnen und innerhalb **von zwei Jahren** abschließen können.
- 103 Die **Zusammensetzung** sollte sich an die des Konvents unter Roman Herzog anlehnen. Das heißt, dass neben den Regierungsbeauftragten vor allem Parlamentarierinnen und Parlamentarier der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments mitwirken müssen. Die Regierungskonferenz 2004 wird dann nur erfolgreich sein, wenn die **Parlamente in Europa** in ihre Vorbereitung einbezogen werden. Ein „Rat der Weisen“ ist keine hierzu Alternative.
- 104 Für die Arbeit des Konvents halte ich es übrigens für überlegenswert, feste Sitzungswochen einzurichten. Denn die eineinhalb bis zweitägigen Sitzungen des Grundrechtskonvents waren vielleicht manchmal etwas kurz für die schwierigen Themenstellungen, die die Delegierten so erfolgreich bewältigt haben.

- 105** Alle Verfahrensfragen müssen aber natürlich dem Konvent überlassen bleiben. Denn Beschränkungen seiner Arbeit und seiner Autorität im Vorfeld würden nur dem Sinn seiner Einsetzung widersprechen. Soweit es also schon Überlegungen zur Einsetzung eines Lenkungsausschusses gibt – was sich aufgrund der Breite der Verfassungsaufgabe ja anbieten könnte – muss dieses Gremium die Konventzusammensetzung widerspiegeln. Ein Lenkungsausschuss allein aus Regierungsvertretern würde nicht ausreichen. Gleichzeitig muss die **Einbeziehung aller tragenden zivilgesellschaftlichen Kräfte** gesichert werden. Der Grundrechtekonvent hat hierfür eine Messlatte gelegt, die nicht mehr unterschritten werden kann.
- 106** Auch auf diese Weise wird eine größtmögliche **Öffentlichkeit und Transparenz** bei der Weiterentwicklung der Europäischen Union gewährleistet. Dabei müssen auch die Bürgerinnen und Bürger der **Beitrittsländer** einbezogen werden, denn die europäische Verfassung kann nur eine gemeinsam erstellte Zukunftsordnung sein.
- 107** Ich möchte Sie im Forum Constitutionis Europae gern auffordern, in diesem Prozess Ihre Möglichkeiten, die **Verfassungsdebatte mit Leben zu füllen**, zu nutzen. Geben Sie der Diskussion weiterhin Impulse, tragen Sie sie weiter, beeinflussen Sie sie.
- 108** Für Ihre Arbeit passen wie ich finde sehr gut einige Worte von **Jacques Delors**, der in Kürze hier zu Ihnen sprechen wird. Delors hat sie an die Parlamente und Regierungen genauso gerichtet wie an alle anderen Architekten Europas:  
„Es geht darum, schrittweise zwischen allen Menschen in Europa ein möglichst umfassendes gemeinsames Interesse zu schaffen, das von gemeinsam Organen, denen die erforderlichen Souveränitätsrechte übertragen werden, auf demokratischer Grundlage verwaltet wird. Dieser Elan ist seit den Anfängen der Europäischen Gemeinschaften nicht erlahmt. Er hat Vorurteile beseitigt und Grenzen niedergerissen. Er hat in wenigen Jahren den Prozess, der im Laufe des Jahrhunderts unsere alten Länder geformt hat, auf die Dimension eines Kontinents ausgeweitet. Das europäische Aufbauwerk ist ein Abenteuer für alle; jeder kann an seinem Platz daran mitarbeiten.“<sup>2</sup>

Ich danke Ihnen.

Das *Forum Constitutionis Europae* wird aus Mitteln der Robert Bosch Stiftung gefördert.

---

<sup>2</sup> Jacques Delors, „Die Perspektiven Europas von 1989 bis 1992“, Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 17.1.1989.