

Enquete des Salzburger Landtages  
**"Der Vertrag über eine Verfassung für Europa"**  
**Montag, 2. Mai 2005, 9:30 Uhr**

**Tagesordnung**

- 09:30 Uhr Begrüßung durch Landtagspräsident Johann Holztrattner
- 09:45 Uhr Min.-Rat. Dr. Harald Dossi, Stellvertretender Sektionsleiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt:  
**Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – Überblick über die wichtigsten Neuerungen.**
- 10:15 Uhr Univ.-Prof. Dr. Heinz Schäffer, Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofes, Universität Salzburg, Fachbereich Öffentliches Recht, Verfassungs- und Verwaltungsrecht:  
**Der Verfassungsvertrag und die Reform des Rechtssetzungssystems in der EU.**
- 10:45 Uhr Landtagsdirektor Univ.-Doz. Dr. Peter Bußjäger, Vorarlberg:  
**Die Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die Länder – Protokoll zur Subsidiarität und Länderkompetenzen.**
- 11:15 Uhr Pause
- 11:30 Uhr Gesandter Dr. Klemens H. Fischer, Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union, Brüssel:  
**Grundrechte und EU-Bürgerschaft.**
- 12:00 Uhr Vizerektorin Univ.-Prof. Dr. Sonja Puntcher-Riekman, Universität Salzburg, Fachbereich für Geschichte und Politikwissenschaft:  
**Wie verändert sich Europa durch den Verfassungsvertrag?**
- 12:30 Uhr Allgemeine Diskussion
- 13:00 Uhr Zusammenfassung durch Landtagspräsident Johann Holztrattner:  
Abschluss der Enquete

## **Präsident Johann Holztrattner**

### **Begrüßung**

Meine sehr geschätzten Damen und Herren! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten zum Salzburger Landtag! Sehr geehrte Frau Vizerektorin! Herr Zweiter Präsident Michael Neureiter! Die Zweite Präsidentin Prof. Stubenvoll von Wien! Herzlich willkommen! Frau Dritte Präsidentin Mosler! Den Kammeramtsdirektor Wolfgang Gmachl habe ich gesehen. Wolfgang, herzlich willkommen! Die Vertreter des diplomatischen Korps, Doyenne Frau Cappelen mit ihrem Honorarkonsul und dem Generalkonsul der Türkei! Die Frau Vizepräsidentin der Landarbeiterkammer! Hohe Beamtschaft!

Meine sehr geschätzten Damen und Herren! Es ist vielleicht unvorstellbar, dass sich der Salzburger Landtag mit dem Verfassungsvertrag für Europa befasst, ist doch nach der Kompetenzverteilung für die Ratifizierung dieses Vertragswerks ausschließlich der Bund zuständig. Das Ratifizierungsverfahren läuft daher ausschließlich über Nationalrat und Bundesrat. Trotzdem erschien es uns in der Präsidialkonferenz wichtig, dass sich die Mitglieder des Landtages informieren lassen, informieren lassen vor allem über die Auswirkungen dieses Vertrags. Die parlamentarische Enquete ist dazu eine der bestmöglichen Formen. Sie dient dazu, sich konkret mit weit in die Zukunft reichenden Inhalten auseinander zu setzen. Allein die Struktur, die Themenstellung, wie sie von den Referenten heute wahrgenommen wird, birgt in sich, was ich damit meine. Es geht um die künftige Struktur in Europa, in Österreich, in den Ländern und vor allem auch in den Gemeinden. Mit dem ersten Referat wird Ministerialrat Dr. Dossi, der ein bisschen später kommt, den wir am Schluss des ersten Blockes angehängt haben, wichtige Neuerungen über das Verfassungsgefüge vorstellen.

Mit dem schon oft im Salzburger Landtag tätigen Prof. Dr. Schäffer werden die Auswirkungen auf das Rechtssetzungssystem analysiert. Damit werden wir auch Information erhalten, in welcher Weise die Landtage als gesetzgebende Körperschaften als Teil eines Gesamtstaates betroffen sein werden. Was uns besonders am Herzen liegt, wird der Vorarlberger Landtagsdirektor Dozent Dr. Bußjäger vorstellen. Es geht um die Subsidiarität, um die Bedeutung der Länder und die Möglichkeiten zur Wahrung der Länderkompetenz und -interessen. Jedes moderne Verfassungswerk, oft auch Grundgesetz genannt, enthält ein Bündel von Grund- und Freiheitsrechten, die ja in Österreich seit fast 140 Jahren Tradition haben und vom Verfassungsgerichtshof in so exzellenter Weise gehütet und bewahrt werden. Auch im Verfassungsvertrag für Europa sind Grundrechte enthalten. Diese und die EU-Bürgerschaft werden durch den ständigen Ländervertreter in Brüssel Dr. Klemens Fischer referiert. Herzlich willkommen! (Beifall)

Nicht zuletzt soll Frau Vizerektorin Dr. Puntscher-Riekmann von der Universität Salzburg uns einen Ausblick auf die Veränderung in Europa in gesellschaftlicher Hinsicht geben, denn jedes Verfassungsgefüge hat Auswirkungen auf die Menschen. Verfassungen sind ja nicht Selbstzweck, sondern sind Mittel zum Zweck. Sie sollen das Zusammenleben der Menschen, der Teile des Gesamtgefüges wie Gemeinde, Länder, Mitgliedstaaten, Organisationen, Interessensvertretungen untereinander regeln. Die Verfassung ist aber auch Maßstab über den Anspruch des Einzelnen an den Staat, muss Menschlichkeit sichern. Österreich ist nunmehr seit mehr als zehn Jahren bei der EU. Die gesamte EU ist seit der Gründung schon über 50 Jahre alt geworden. Es ist wohl keine allzu kühne Behauptung, wenn ich dieses Projekt als das größte Projekt für Frieden, Freiheit, Sicherheit, Wohlfahrt bezeichne. Es soll Gültigkeit für rund 450 Mio Bürger erlangen.

Mein Gruß gilt neben den Mitgliedern des Landtages, die Landeregierung ist nicht anwesend, vor allem den Bürgermeistern. Sind Sie, liebe Bürgermeister, herzlich willkommen! Sie sind doch oft die erste Adresse, wenn es um Probleme geht und Probleme gibt. Wenn man die Stimmung der Bevölkerung hört, so muss man feststellen, dass die negative Emotion gegenüber der EU oft sehr groß ist. Ich hoffe, dass mit den hier geleisteten Informationen über so starke Multiplikatoren wie diplomatisches Korps, Abgeordnete, Bürgermeister, auch ein Beitrag für eine gute Stimmung zum Ratifizierungsvertrag und zum Gesamtprojekt der EU geleistet wird. Ich heiße Sie nochmals alle herzlich willkommen. Wir steigen jetzt in die Thematik ein. Herr Professor bitte!

Univ.-Prof. Dr. Heinz Schäffer, Ersatzmitglied des Verfassungsgerichtshofes, Universität Salzburg, Fachbereich Öffentliches Recht, Verfassungs- und Verwaltungsrecht:

## **Der Verfassungsvertrag und die Reform des Rechtssetzungssystems in der EU.**

### **Gliederung**

#### **I. Der Vertrag über eine „Verfassung für Europa“**

##### **A. Entstehung und Bedeutung**

##### **B. Zu den Begriffen „Verfassung“ und „Verfassungsvertrag“**

##### **C. Aufbau und Inhalt**

#### **II. Das System der Rechtssetzung**

##### **A. Bisheriges System der Rechtssetzung in der EG/EU**

##### **B. Das neue Rechtssetzungssystem nach dem Verfassungsvertrag**

1. Die Rechtsakte der Union
2. Das Rechtsetzungsverfahren
3. Weitere wesentliche Verfahrenselemente im Rechtssetzungsverfahren der EU – Transparenz, auch und vor allem in der Gesetzesvorbereitung
4. Die besondere Rolle der Parlamente – Informationsfluss und Informationsverbund

#### **I. Der Vertrag über eine „Verfassung für Europa“**

##### **A. Entstehung und Bedeutung**

Das Projekt der Europäischen Einigung hat seit dem Beginn der 90er Jahre des 20. Jh. immer mehr an Fahrt und Intensität gewonnen. Die ursprünglich als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft konzipierte Verbindung mehrerer Staaten ist nicht nur schrittweise erweitert worden, sondern hat sich mit dem Vertrag von Maastricht 1992 selbst den Namen und das Ziel einer (politischen) Europäischen Union gegeben. Die Fortbildung der Gemeinschaft erfolgte aber – wenngleich in immer schnelleren Schüben – so auf den Konferenzen von Amsterdam 1997 und Nizza 2000 immer noch auf dem überkommenen Weg der Revision der Verträge durch Regierungskonferenzen und eine darauf aufbauende Fortbildung des Vertragsrechts.

Schon nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion und der folgenden Verselbständigung zahlreicher Staaten in Zentral- und Osteuropa sowie im Baltikum äußerten viele dieser Staaten den Wunsch, der Europäischen Union beizutreten. In diesem Zusammenhang brach sich allmählich die Einsicht Bahn, „dass die Europäische Union/Europäische Gemeinschaft in ihrer auf die 50

Jahre zurückgehenden Form, die ursprünglich auf sechs Mitgliedstaaten zugeschnitten war, den Erwartungen der Europäer und den Herausforderungen der Zukunft nicht mehr gewachsen sein würde“.<sup>1</sup> Die Konferenzen von Amsterdam 1997 und Nizza 2000 waren Ansätze zur Bewältigung dieser Fragen. Die Problemlösung (zB Institutionenreform im Hinblick auf ein größeres Europa) gelang damals jedoch nur teilweise. Es bildete sich allmählich die Auffassung heraus, dass mit dem überkommenen diplomatischen Handwerkszeug einer Revision der Verträge im Wege von Regierungskonferenzen weitere Fortschritte nicht zu erzielen sein würden. Dies war die Ausgangslage sowohl für das politische Projekt einer „Verfassung für Europa“ als auch für das Anliegen, die grundlegenden Regelungen in einem einheitlichen Dokument zusammenzufassen, das unübersichtlich gewordene europäische Gemeinschaftsrecht transparenter zu machen und die Rechtsfortbildung klareren und einfacheren Regeln zu unterwerfen.

Am 5. Dezember 2001 hat der Europäische Rat von Laeken einen „europäischen Konvent“ eingesetzt.<sup>2</sup> Dieser Verfassungskonvent hatte den Auftrag, „die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen.“ Bereits in seiner Analyse des Reformbedarfs hatte der Europäische Rat die Frage aufgeworfen, ob die geplante „Vereinfachung und Neuordnung“ der Verträge „nicht letztlich dazu führen sollte, dass in der Union ein Verfassungstext angenommen wird“. In der Tat hat sich der Konvent sehr bald der Aufgabe verschrieben, einen einzigen Entwurf zu erarbeiten.

Der Konvent nahm am 28. Februar 2002 seine Arbeiten auf und hat letztlich am 18. Juli 2003 durch seinen Vorsitzenden (dem früheren französischen Staatspräsidenten Valérie Giscard d'Estaing im Namen des Konvents dem Vorsitzenden des Europäischen Rates einen vollständigen Entwurf des „Vertrages über eine Verfassung für Europa“ überreicht. Der Konvent war gemessen an der Größe Europas, nämlich der schon bestehenden Europäischen Union und auch der Beitrittswerber – nicht übermäßig groß und durchaus ausgewogen zusammengesetzt. Er bestand aus dem Vorsitzenden und zwei Stellvertretern, 12 sonstigen Mitgliedern des Präsidiums, 28 Vertretern der Staats- und Regierungschefs von 15 Mitgliedstaaten sowie der 13 Kandidatenländer<sup>3</sup>, 56 Mitgliedern der nationalen Parlamente (also zwei pro Mitgliedstaat und Kandidatenland), sowie 16 Mitgliedern des Europäischen Parlaments und zwei Mitgliedern der Kommission. Überdies waren der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen, die Sozialpartner und der Europäische Bürgerbeauftragte durch 13 Beobachter

---

<sup>1</sup> So die Charakterisierung bei *Lenz/Borchardt*, Vertrag über eine Verfassung für Europa (2005), 11 (Einführung).

<sup>2</sup> Die Konventsmethode war schon zuvor (1999/2000) zur Ausarbeitung einer Grundrechtscharta angewendet worden, welche dann auf der Konferenz von Nizza feierlich proklamiert wurde (8. 12. 2000).

<sup>3</sup> Einschließlich Bulgariens, Rumäniens und der Türkei.

vertreten. Wie gesagt, waren auch die künftigen Beitrittsländer an den Arbeiten beteiligt (wenn auch nur mit beratender Stimme), einer ihrer Delegierten gehörte sogar dem Präsidium an.

Die Konventsarbeit dauerte etwa 16 Monate; die Absicht der Regierungskonferenz sie noch im Jahr 2003 zu einem Abschluss zu bringen, konnte nicht verwirklicht werden. Erst nach dem Beitritt zehn weiterer Mitglieder (große Erweiterung der Union mit dem Vertrag von Athen am 1. Mai 2004) und nach den Wahlen zum Europäischen Parlament (Juni 2004) gelang es den Staats- und Regierungschefs, am 17. und 18. Juli 2004 in Brüssel, den vom Verfassungskonvent erarbeiteten Entwurf mit gewissen Änderungen zu verabschieden.

Nach weiteren Veränderungen wurde der Vertrag in Rom von den Staats- und Regierungschefs am 29. Oktober 2004 unterzeichnet.<sup>4</sup>

## **B. Zu den Begriffen Verfassung und Verfassungsvertrag**

Vorwiegend in Deutschland, aber auch in anderen Mitgliedstaaten (so insbesondere in Frankreich) ist die Verwendung des Begriffes „Verfassung“ für den – noch lange keinen Staat darstellenden – „**Staatenverbund**“ **Europäische Union** als irreführend und missbräuchlich kritisiert, ja geradezu als „Usurpation einer auf den Staat bezogenen Selbstbestimmung der europäischen Völker“ bezeichnet worden.<sup>5</sup> Dem steht seit langem der unbefangene Sprachgebrauch der Völkerrechtslehre gegenüber, die die Gründungsdokumente internationaler Organisationen von ihrer Funktion her als Verfassung solcher Organisationen kennzeichnet. Auf dieser Linie liegt auch die Rechtsprechung des EuGH, welche die eigenen Rechtsgrundlagen, nämlich die Gründungsverträge als „Verfassungsurkunde“ der Gemeinschaft kennzeichnet.<sup>6</sup>

Eine nähere Betrachtung zeigt nun, dass der Begriff der Verfassung für das geplante Werk einerseits weder zwangsläufig, andererseits aber auch nicht unbegründet, gewiss anspruchs-

---

<sup>4</sup> Die Zeremonie fand bezeichnender Weise auf dem Kapitol statt, wo schon der Gründungsvertrag der EWG unterzeichnet worden war.

Mit dem erwähnten Dokument (CIG 87/2/04 REV 2) wurde der Vertragstext verbindlich festgelegt. Gleichzeitig sind die Schlussbestimmungen des VV in Kraft getreten.

Die Schlussakte wurde auch von Bulgarien, Rumänien und der Türkei unterzeichnet, welche in ihrer Eigenschaft als Beitrittskandidaten an der Regierungskonferenz 2003/2004 als Beobachter teilgenommen hatten.

<sup>5</sup> ZB *Grimm*, Die größte Erfindung unserer Zeit, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16.6.2003 Nr 137, 35; *Favoreu*, Conclusions au Colloque de la Rochelle, Droit Constitutionnel – Droit Communautaire vers un respect mutuel, *Economica* 2001, 379 f. Zur Ideengeschichte der Verfassung und zu den Eigentümlichkeiten des neuen Verfassungsprojektes für Europa jüngst *Heinrich Schneider*, Eine Verfassung für Europa – warum und wozu? FORUM PARLAMENT 2005/1, 1ff (mwN).

<sup>6</sup> So ausdrücklich EuGH 23.4.1986, Rs 294/83, *Parti écologiste „les Verts“/Europäisches Parlament*, Slg 1986, 1339.

voll und vor allem in der exakteren Formulierung „Verfassungsvertrag“ nicht unberechtigt ist.<sup>7</sup> Immerhin besteht das eigentliche Anliegen in der Schaffung einer europäischen Grundordnung, die die Handlungsfähigkeit der erweiterten Union nach innen und außen gewährleistet und den Anforderungen von Demokratie und mehr Bürgernähe, Transparenz und Effizienz Rechnung trägt. Zugleich sollte das System von Zuständigkeiten, Entscheidungsverfahren und Handlungsbefugnissen verbessert werden, um die Integration fortzuführen und die Akzeptanz durch die Unionsbürger zu erhöhen. Die normative Wirkkraft soll durch die verstärkte Einbindung der Mitgliedstaaten und die Beachtung des Gemeinschaftsrechts bei der Ausübung europäischer Hoheitsrechte durch die Union gesteigert werden.

Der Verfassungsvertrag<sup>8</sup> ist zwar ein wichtiger Schritt in der Weiterentwicklung der europäischen Integration, er ändert aber am grundsätzlichen Charakter der Europäischen Union nichts (auch wenn man das Gebilde Europa mit einem modernistischen Ausdruck „Supranationale Verfassungsunion“ nennt).<sup>9</sup> **Die Weiterentwicklung zum Staat (in der Ausprägung als Bundesstaat) findet nicht statt.** Zu Recht wird allenthalben darauf hingewiesen, dass die EU keine Kompetenz-Kompetenz erhält, und dass die Vorschriften über die Annahme und die Änderungen des Verfassungsvertrages die Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten erfordern. Die Mitgliedstaaten bleiben also „Herren der Verträge“.

Der Verfassungsvertrag bedarf, um in Kraft treten zu können, der Zustimmung von allen (derzeit 25) Mitgliedstaaten nach deren verfassungsrechtlichen Bestimmungen. Nachdem das Vertragswerk also auf Regierungskonferenzen ausverhandelt, vereinbart und unterzeichnet wurde, ist es als **völkerrechtlicher Vertrag** gemäß den verfassungsrechtlichen Bestimmungen der einzelnen Mitgliedstaaten zu ratifizieren (Art IV-477 Abs 1 VV). Dazu bedarf es normalerweise der parlamentarischen Genehmigung (wie schon alle früheren Vertragsänderungen seit Gründung der EWG); in mehreren Mitgliedstaaten ist – je nach den nationalen Vorschriften – ein obligatorisches oder allenfalls ein aus politischen Gründen beschlossenes fakultatives Referendum vorgesehen.<sup>10</sup>

Nach erfolgter innerstaatlicher Genehmigung des VV hat jeder Mitgliedstaat seine Ratifikationsurkunde bei der Depositarmacht (in diesem Fall Italien) zu hinterlegen. Der Verfassungsvertrag soll am 1. November 2006 in Kraft treten, vorausgesetzt dass bis dahin alle Ratifikations-

---

<sup>7</sup> Wie hier von Danwitz, Richtungsentscheidungen des Verfassungsvertrags für die Europäische Union – Versuch einer ersten Bewertung, *Zeitschrift für Gesetzgebung* 2005, 1 (2); Lenz/Borchardt, *Verfassung für Europa* (2004), Einführung 14.

<sup>8</sup> Im Folgenden abgekürzt: VV.

<sup>9</sup> Scholz, *Das institutionelle System im Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa*, in *Schwarze* (Hrsg), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents* (2004), 101 (110).

<sup>10</sup> Eine Übersicht über die Ratifizierungsverfahren in den 25 Mitgliedstaaten der EU findet sich bei Lenz/Borchardt, 589f.

urkunden hinterlegt sind. Andernfalls tritt der Vertrag am ersten Tag des zweiten auf die Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde folgenden Monats in Kraft (Art IV-447 Abs 2 VV). Wenn allerdings nach Ablauf von zwei Jahren nach Unterzeichnung des VV (also Ende Oktober 2006) 20 der 25 Mitgliedstaaten (also 4/5) den VV ratifiziert haben, und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind, so wird sich der Europäische Rat mit dieser Frage befassen. Dies ist eigens in einer Erklärung (Nr 30) zur Ratifikation des VV vorgesehen, welche in der umfangreichen Schlussakte zum VV enthalten ist.

Ein gesamteuropäisches Referendum ist nicht vorgesehen. Weder ist ein solches im bisherigen Revisionsverfahren des Gemeinschafts- und Unionsrechts überhaupt vorgesehen, noch ist es für den kommenden Verfassungsvertrag ad hoc vereinbart worden. Zwar könnte ein gesamteuropäisches Referendum die Bürger unter Umständen eher mobilisieren und dem Verfassungsvertragswerk eine erhöhte Legitimation geben, es fehlt aber dafür bisher an den rechtlichen Grundlagen und dem institutionellen Rahmen. Umgekehrt ist nicht auszuschließen, dass das Verfassungsprojekt in einzelnen nationalen Referenden Ablehnung erfährt und somit – zumindest vorläufig – „scheitert“.<sup>11</sup> Auf lange Sicht wird freilich an dem Verfassungsvertrag kein Weg vorbeiführen und auch kein Weg hinter ihm zurück. Das Projekt ist einfach so wichtig, dass man es nicht fallen lassen wird können.<sup>12</sup> Nach dem bisher Gesagten handelt es sich bei der „Verfassung für Europa“ um einen völkerrechtlichen Vertrag, der nach dem in Art 48 EUV niedergelegten Verfahren ausgehandelt wurde und nach dem dort vorgesehenen Verfahren in Kraft tritt. „Gleichwohl geben sowohl der Inhalt als auch die Art und Weise der Entstehung diesem Vertrag eine verfassungsrechtliche Dimension.“<sup>13</sup> Diese kommt vor allem in folgenden Elementen zum Ausdruck:

---

<sup>11</sup> Sollte also tatsächlich – insbesondere ausgelöst durch den negativen Ausgang einer (bindenden) Volksabstimmung ein derartiger „Ratifikationsunfall“ eintreten, so ist – wie gesagt – der Europäische Rat zu befassen, der sich zwar auf Konsenssuche begeben, aber keine Wunder wirken kann. Vor allem kann vom Erfordernis der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten auf keinen Fall abgesehen werden. Es bleiben daher nur einige wenige Szenarien zur allfälligen Krisenbewältigung.

- Eine Möglichkeit bestünde darin, einem säumigen Mitgliedstaat nachträglich Sonderkonditionen einzuräumen, um ihn zur Ratifikation des VV zu bewegen. Solche Sonderregelungen (politische Konzessionen) müssten aber mit dem VV vereinbar sein, weil dieser ja andernfalls in wesentlichen Punkten neu verhandelt werden müsste. Dies würde letztlich auf ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ hinauslaufen; die Existenz eines derartigen „Plan B“ wird allerdings derzeit in politischen Kreisen geleugnet.
- Eine zweite Variante könnte darin bestehen, dem säumigen Mitgliedstaat die Möglichkeit einer nachträglichen Ratifikation anzubieten oder (schon im Hinblick auf Art I-60 VV) einen freiwilligen Austritt aus der Union zu verhandeln.
- Eine dritte Variante wäre theoretisch, dass jene Staaten, die den VV ratifiziert haben, ihn untereinander in Kraft setzen. Sie wären aber gegenüber dem oder den nicht teilnahmewilligen Mitgliedstaat(en) im Rahmen des bisherigen Unionsrechts weiterhin gebunden, was eine derartige Variante als kaum praktikierbar erscheinen lässt.

<sup>12</sup> So die Einschätzung des Präsidenten des deutschen Bundesverfassungsgerichts *Papier* und des Präsidenten des EuGH *Skouris*, zitiert nach *Lenz/Borchardt*, 15.

<sup>13</sup> *Lenz/Borchardt*, 15.

- Mit dem neuen Dokument wird die Europäische Union gleichsam **neu gegründet** und mit eigener **Rechtspersönlichkeit** ausgestattet.
- Sie versteht sich als Union der Bürger und der Staaten Europas und gründet sich auf **gemeinsame („konstitutionelle“) Werte** wie die Achtung der Menschenwürde, der Freiheit, der Demokratie, der Gleichheit, der Rechtsstaatlichkeit und der Wahrung der Menschenrechte.
- Erstmals in der Geschichte des europäischen Einigungswerkes werden alle die Europäische Union konstituierenden Regelungen in **einer Urkunde** zusammengefasst. Damit löst dieser Vertrag über eine „Verfassung für Europa“ sämtliche bisher bestehenden Verträge ab. Zugleich gewinnt das Europarecht hiedurch an Übersichtlichkeit und Klarheit, insgesamt also an Verständlichkeit.

### C. Aufbau und Inhalt

Der Verfassungsvertrag gliedert sich in vier Teile mit insgesamt 448 Artikeln und zwei Anhängen sowie 36 Protokollen.

- Im Teil I (der keinen eigenen Titel aufweist) werden zunächst die Ziele der Union und ihrer Grundwerte, weiters die Zuständigkeiten, die Institutionen, Entscheidungsverfahren und Handlungsinstrumente definiert. Außerdem enthält dieser Teil auch grundlegende Aussagen betreffend die Grundrechte und die Unionsbürgerschaft, das demokratische Leben der EU und die Finanzen der EU. Der Einleitungsteil umfasst 60 Artikel.
- Teil II integriert die (bisher unverbindliche) **Charta der Grundrechte** in den Verfassungsvertrag und macht sie dadurch – mit verschiedenen kleineren Veränderungen – zu einem **rechtsverbindlichen** Dokument. Der Grundrechtsteil umfasst 54 Artikel.<sup>14</sup>
- Der umfangreiche Teil III ist das Kernstück des VV; er regelt in insgesamt 322 Artikeln „Die Politikbereiche und die Arbeitsweise der Union“. Hier sind, gegliedert nach Politikbereichen die Maßnahmen der Union einschließlich der jeweiligen Handlungsermächtigungen angeführt und zahlreiche Detailregelungen über die Organe der Union getroffen. Die meisten Bestimmungen wurden nahezu unverändert aus den bisher gelten Gemeinschaftsverträgen übernommen.<sup>15</sup> Zugleich wurden einige bisher außerhalb des EGV und EUV stehende (in Protokollen enthaltene) Regeln des Primärrechts in das Vertragswerk integriert.
- Teil IV enthält „Allgemeine und Schlussbestimmungen“. Dazu gehören die Übergangsbestimmungen von EGV und EUV zur Verfassung, die räumlichen Anwendungsbereiche der-

<sup>14</sup> Vgl die Korrespondenztabelle bei *Lenz/Borhardt*, 30ff (32f).

<sup>15</sup> Vgl die Korrespondenztabelle bei *Lenz/Borhardt*, 30ff (33-44).

selben sowie die Verfahren zur Annahme und späteren Überarbeitung des Verfassungsvertrages.

- Ergänzt wird der Verfassungsvertrag durch zwei **Anhänge**<sup>16</sup> sowie 36 **Protokolle**. Davon entsprechen 27 den schon bisher dem EGV und EUV beigefügten Protokollen (zB Schengen-Protokoll, Wirtschafts- und Währungsunion, opting-out-Möglichkeiten für Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich); fünf Protokolle wurden vom Konvent neu gestaltet und vier wurden von der Regierungskonferenz entworfen. Besonders hervorzuheben sind hier die schon im Konvent entworfenen Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente sowie über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Hinsichtlich der allgemeinen Systemveränderung und der Richtungsentscheidungen des Verfassungsvertrages sei stichwortartig Folgendes hervorgehoben.

An die Stelle der bisherigen Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union tritt eine neue einzige Europäische Union mit Rechtspersönlichkeit. Sie gründet sich auf den einzigen Verfassungsvertrag und nicht mehr auf einer ganzen Reihe verschiedener Verträge.

- Die bisherige sogenannte „Tempelarchitektur“ bzw **Drei-Säulen-Struktur** (vergemeinschafteter Bereich EG/EURATOM; Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik „GASP“; Polizeiliche und Justitielle Zusammenarbeit im Bereich der Strafsachen „PJZS“) **wird aufgegeben**. Die drei Säulen werden in der Verfassung verschmolzen, nur hinsichtlich der GASP bleiben besondere Entscheidungsverfahren aufrecht.
- In den Einleitungsbestimmungen werden die **Grundwerte** artikuliert, auf denen die EU beruht und denen sie sich verpflichtet fühlt. Diese Grundwerte sind auch Maßstab für künftige Beitritte neuer Mitgliedstaaten sowie für die (allfällige) Verhängung von Sanktionen gegenüber Mitgliedstaaten, die die Grundwerte missachten (Art I-2 VV).<sup>17</sup>
- Der **Vorrang des europäischen Gemeinschaftsrechts**, welcher bisher nur aus einer Zusammenschau verschiedener Bestimmungen und dem Zweck der Gemeinschaft er-

---

<sup>16</sup> Ein Anhang betrifft die Auflistung der landwirtschaftlichen Produkte (zu Art III-226 VV) und anderer betrifft die Auflistung der überseeischen Departements und Territorien.

<sup>17</sup> „Die Werte, auf die sich die Union gründet sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.“

schließbar war und der Rechtsprechung festgehalten wurde, soll nun positivrechtlich verankert sein (Art I-6 VV).<sup>18</sup>

- Die bisher sehr umstritten gewesene Frage eines **Austritts aus der Europäischen Union** wird durch eine ausdrückliche Sezessionsklausel geklärt (Art I-60 VV). Ein Austritt ist ohne jede Vorbedingung möglich und soll wirksam werden nach Abschluss eines Übereinkommens zwischen der Union und dem betreffenden Mitgliedstaat über die Austrittsmodalitäten, spätestens jedoch nach zwei Jahren ab Notifizierung der Austrittsabsicht. Im Ergebnis und aus verfassungsvergleichender historischer Sicht ist dazu zu sagen, dass die – theoretische – Möglichkeit eines Austritts eher den Zusammenhalt der Gemeinschaft stärkt.
- Besonders hervorzuheben ist die **Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente** im Integrationsprozess. Dies gilt sowohl für das parlamentarische „Tagesgeschäft“ wie für die die Planung und den Entwurf von Rechtsetzungsvorschlägen und auch für die Kontrolle der Einhaltung der Subsidiarität.<sup>19</sup>

Zum System der Zuständigkeiten ist vorweg festzuhalten, dass weiterhin der **„Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung“** gilt. Dieser bisher von der Lehre und Rechtsprechung aus dem System entwickelte Grundsatz ist jetzt ausdrücklich in der Verfassung verankert (Art I-11 VV). Die EU kann nur im Rahmen der Zuständigkeiten tätig werden, die ihr die Verfassung zuerkennt.

Als wesentlicher Fortschritt wird es allgemein angesehen, dass der Verfassungsvertrag die Zuständigkeiten in **drei Kategorien** klassifiziert und voneinander abgrenzt.

a) Über ausschließliche Zuständigkeiten verfügt die EU in Bereichen, in denen eine Vermutung besteht, dass eine Maßnahme auf der Ebene der EU wirksamer ist als unkoordinierte Maßnahmen von Mitgliedstaaten. Zu diesem Bereich gehören: die Zollunion, die Festlegung der für die Funktionsweise des Binnenmarktes erforderlichen Wettbewerbsregelungen; die Geldpolitik der Euro-Staaten, die Erhebung der biologischen Meeresressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik und die Gemeinsame Handelspolitik.

b) Geteilte Zuständigkeiten hat die EU in Bereichen, in denen ihr Tätigwerden einen zusätzlichen Nutzen zur Aktion der Mitgliedstaaten erbringt. So namentlich in den Bereichen Binnenmarkt, wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt; Landwirtschaft und Fischerei; Umwelt; Verbraucherschutz; Verkehr; transeuropäische Netze; Energieversorgung und Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; bestimmte Aspekte in den Bereichen Sozialpolitik, gemeinsame Sicherheitsanliegen im Gesundheitswesen; Forschung, technologische Entwick-

---

<sup>18</sup> „Die Verfassung und das von den Organen der Union in Ausübung der der Union übertragenen Zuständigkeiten gesetzte Recht haben Vorrang vor dem Recht Mitgliedstaaten.“

<sup>19</sup> Siehe hierzu das eigene Referat von *Bußjäger*.

lung und Raumfahrt; Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Hierher gehören – mit besonderen Willenbildungsregeln – in der Zukunft auch die Festlegung und Umsetzung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie die schrittweise Festlegung einer Verteidigungspolitik.

c) Schließlich hat die EU auch unterstützende Zuständigkeiten, freilich nur ausschließlich zur Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten. Erwähnt seien für diesen Bereich, der den Mitgliedstaaten weitgehende Aktionsfreiheit belässt – etwa folgende Angelegenheiten: Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit; Industriepolitik; Kultur; Tourismus; Bildung, Jugend, Sport und Berufsausbildung; Katastrophenschutz; Verwaltungszusammenarbeit. – In den Bereichen der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik erkennen die Mitgliedstaaten ausdrücklich an, dass ihre nationalen Maßnahmen innerhalb EU koordiniert werden müssen.

Verstärkt werden im Verfassungsvertrag die schon bisher geltenden Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit als Garanten einer ordnungsgemäßen Wahrnehmung der Zuständigkeiten durch die EU. Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll sichergestellt sein, dass die Entscheidungen auf einer möglichst bürgernahen Ebene getroffen und das Tätigwerden der EU wirklich erforderlich ist und einen Zusatznutzen zur Aktion der Mitgliedstaaten erbringt. Verhältnismäßigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass das Tätigwerden der EU inhaltlich und in der Form nicht über das für die Erreichung der Ziele des Verfassungsvertrags erforderliche Maß hinausgeht.

Im Einzelnen gibt es in diesem Zusammenhang besondere verfahrensmäßige Vorkehrungen und Sicherungen:

- Die Kommission muss in ihren Vorschlägen die Beachtung der erwähnten Grundsätze darlegen.
- Besonders hervorzuheben ist, dass nun erstmals die nationalen Parlamente die Regelungsvorschläge überprüfen können und eine Stellungnahmemöglichkeit haben, wenn sie meinen, dass das Subsidiaritätsprinzip nicht gewahrt würde („Frühwarnsystem“). Ist ein Drittel der Parlamente dieser Meinung, so ist die Kommission verhalten, ihren Vorschlag zu überarbeiten.
- Nach Verabschiedung von Rechtsakten besteht eine weitere Kontrollmöglichkeit in der Form des Klagesrechts vor dem EuGH.

## II. Das Rechtsetzungssystem

### A. Bisheriges System der Rechtsetzung in der EG/EU<sup>20</sup>

Innerhalb des Gemeinschaftsrechts nehmen die Gründungsverträge sowie die sie später abändernden und ergänzenden Verträge (vor allem die Beitrittsverträge der verschiedenen Erweiterungen) den höchsten Rang ein (Primärrecht). Die davon abgeleiteten auf der Grundlage des Primärrechts erlassenen Rechtsakte werden als Sekundärrecht bezeichnet. Genau genommen schiebt sich dazwischen noch eine Schichte jener Verträge, die die Gemeinschaft mit dritten Staaten und internationalen Organisationen geschlossen hat, weil diese Verträge auf Grund der primärrechtlichen Ermächtigung erzeugt worden sind und sowohl das Verhalten der Gemeinschaftsorgane als auch jenes der Mitgliedstaaten in der Folge rechtlich binden. Daneben gibt es noch ungeschriebene Rechtsquellen, die in der Regel den Rang von Primärrecht einnehmen (zB allgemeines Völkergewohnheitsrecht und die den Mitgliedsstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätze).

Die Rechtssetzungsgewalt der Gemeinschaft ist in der supranational organisierten Ersten Säule besonders ausgeprägt, sodass in der Praxis häufig vom „Gemeinschaftsgesetzgeber“ gesprochen wird. (Im Gegensatz dazu liegt der Rechtsbildung in der Zweiten und Dritten Säule trotz der Beteiligung des Europäischen Rates als „Dachorgan“ ein intergouvernementales Verständnis zu Grunde; es bedarf also letzten Endes der Annahme von Verträgen durch die nationalen Autoritäten).

Für alle drei Säulen sind bestimmte Handlungstypen vertraglich vorgesehen, es können also keinen neuen Rechtssatztypen erfunden werden.<sup>21</sup>

Im Bereich der vollen Vergemeinschaftung (1. Säule) bestehen folgende verbindliche Rechtsatzformen:

- die **Verordnung** (das ist die – gleich einem Gesetz – allgemein verbindliche, in der gesamten Gemeinschaft und in den einzelnen Mitgliedstaaten – für Bürger und Rechtsanwendungsorgane – direkt verbindliche und unmittelbar anwendbare Rechtsatzform; sie hat „Durchgriffswirkung“);
- die **Richtlinie** (ist nur hinsichtlich des Ziels verbindlich und überlässt den Mitgliedstaaten die Wahl der Mittel bei der pflichtgemäßen Umsetzung in nationales Recht);
- die **Entscheidung** (hier handelt es sich um eine individuelle Rechtsatzform).

---

<sup>20</sup> Vgl dazu zB *Thun-Hohenstein/Cede/Hafner*, *Europarecht* 4 (Wien 2003), 53, 70ff, 124, 184ff, 188ff.

<sup>21</sup> *Oppermann*, *Europarecht* 2 (München 1999) Rz 444.

- Nicht verbindliche Handlungstypen sind die **Empfehlung** und die **Stellungnahme** (vgl zur Typologie der Rechtsakte im gegenwärtigen Primärrecht Art 249 EGV).<sup>22</sup>

Im Kernbereich des Europarechts („Gemeinschaftsrecht“ i.e.S. = Erste Säule) ist das Hauptorgan der Rechtssetzung der Rat. Das Europäische Parlament ist kein selbständiges Gesetzgebungsorgan wie die staatlichen Parlamente, es verfügt aber über eine Reihe von Formen der Einwirkung oder Mitwirkung auf die Rechtssetzung in der Gemeinschaft. Das Initiativmonopol kommt in der EG der Kommission zu, doch hat das EP ähnlich wie der Rat ein indirektes Initiativrecht, in dem es – mit der Mehrheit seiner Mitglieder – die Kommission zur Vorlage von Vorschlägen auffordern kann (vgl Art 192 EGV).

Am eigentlichen Rechtssetzungsverfahren der Gemeinschaft wirkt das EP je nach konkreter vertraglicher Einzelermächtigung

- durch die Abgabe von Stellungnahmen (**Anhörungsverfahren**; zB Art 94 EGV),
- im Wege des Verfahrens der Zusammenarbeit (**Kooperationsverfahren**) oder
- im Wege des Mitentscheidungsverfahrens (**Kodezisionsverfahrens**) bzw durch Zustimmung (zB Art 161 EGV) mit.

Die Anhörung (auch Konsultation genannt) ist die rechtlich schwächste Form der Mitwirkung des EP an der Rechtssetzung, weil seine Stellungnahmen den Rat nicht binden. Das EP besitzt aber nach der Rechtsprechung des EuGH eine allgemeine Befugnis, über jede die Gemeinschaft betreffende Frage zu beraten und diesbezüglich Entschließungen anzunehmen.

Das Verfahren der Zusammenarbeit (Art 252 EGV) besteht in einer im Vergleich zur Anhörung stärkeren Einbindung des Parlaments, welche durch seine Haltung den weiteren Gang des Verfahrens beeinflusst. Über die Ablehnung des vorgeschlagenen Rechtsaktes durch das EP kann sich hier der Rat aber – wenngleich nur mit Einstimmigkeit – hinwegsetzen.<sup>23</sup>

Das Mitentscheidungsverfahren (Art 251 EGV) geht noch einen Schritt weiter: Hier können die Rechtsakte nicht gegen den Willen des Europäischen Parlaments beschlossen werden – es verfügt im Ergebnis also über ein Vetorecht.<sup>24</sup> Gesetzgeber ist daher in diesen Fällen der Rat im Zusammenwirken mit dem EP. Das vereinzelt im EGV vorgesehene Erfordernis der Zustimmung unterscheidet sich von der Mitentscheidung des EP durch das wesentlich einfachere

---

<sup>22</sup> Hinsichtlich der weiteren besonderen Rechtssatzformen und vor allem der Handlungstypen im Bereich der 2. und 3. Säule vgl *Thun-Hohenstein/Cede/Hafner*, 71.

<sup>23</sup> Das Zusammenarbeitsverfahren ist heute nur mehr für den Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik relevant.

<sup>24</sup> Im Hinblick auf das Zusammenwirken von Kommission, Rat und Europäischem Parlament spricht man gelegentlich auch von einem „Rechtssetzungstrilog“.

Verfahren, welches eben in der Einholung der ausdrücklichen Zustimmung besteht und sich darin erschöpft. – Ein weiteres Charakteristikum beim Mitentscheidungsverfahren ist das eingebaute Vermittlungsverfahren.<sup>25</sup>

## **B. Das neue System nach dem Verfassungsvertrag**

Das neue System kennt eine Teilung der Rechtsmasse in den Verfassungsvertrag selbst und in das davon abgeleitete sekundäre Recht in verschiedenen Handlungsformen (Rechtssatzformen). Dadurch wird das Rechtssystem stärker dem aus dem staatlichen Rechtssystem bekannten Modell der Normenhierarchie angenähert.

### 1. Die Rechtsakte der Union (Art I-33 VV)

Mit der – noch zu erläuternden – Vereinfachung des Gesetzgebungsverfahrens werden auch die Rechtssatzformen der EU insgesamt vereinfacht und zahlenmäßig auf sechs begrenzt.

1. Das **Europäische Gesetz** ist ein Gesetzgebungsakt mit allgemeiner Geltung; es ist in allen seinen Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. (Diese Definition entspricht im Wesentlichen den bisherigen EG-Verordnungen.)

2. Das **Europäische Rahmengesetz** ist ein Gesetzgebungsakt, der für jeden Mitgliedstaat, an den es gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlässt. (Diese Handlungsform entspricht im Wesentlichen den bisherigen EG-Richtlinien.)

3. Die **Europäische Verordnung** ist ein Rechtsakt mit allgemeiner Geltung ohne Gesetzescharakter. Sie dient der Durchführung der Gesetzgebungsakte und bestimmter Einzelvorschriften der Verfassung. Sie kann entweder in allen Teilen verbindlich sein und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten oder – ähnlich den bisherigen Richtlinien – für den Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich der zu erreichenden Ziele verbindlich sein, ihm jedoch gleichzeitig die Wahl der Form und Mittel überlassen.

4. Der **Europäische Beschluss** ist ein Rechtsakt ohne Gesetzescharakter, der in allen seinen Teilen verbindlich ist. Ist er an bestimmte Adressaten gerichtet, so ist er nur für diese verbindlich.

---

<sup>25</sup> Näheres dazu bei *Thun-Hohenstein/Cede/Hafner*, 186 ff.

Ferner kennt der Verfassungsvertrag auch

5. **Empfehlungen** und

6. **Stellungnahmen**.

Diese beiden zuletzt genannten Handlungsformen stellen – wie bisher – rechtlich nicht bindende Rechtsakte dar.

Ähnlich wie wir es in den nationalen Rechtsordnungen kennen, ist im Verfassungsvertrag nunmehr eine **Hierarchie von Gesetzgebungs- und Durchführungsebene** angelegt. Auf der Durchführungsebene kann die Festlegung der einzelnen fachlichen Elemente der Kommission unter der Kontrolle der beiden Gesetzgebungsorgane (Ministerrat und EP) übertragen werden. Außerdem erlässt die Kommission unter Aufsicht der beiden Mitgesetzgeber so genannte „**delegierte Verordnungen**“ zur Ergänzung und/oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzes oder Rahmengesetzes (Art III-35 VV).

In den bisherigen Einschätzungen zum kommenden Verfassungsvertrag wird allerdings die Auffassung vertreten, die erreichte Vereinfachung gehe zu Lasten der Klarheit.<sup>26</sup> In der Tat gibt es Überschneidungen und Grauzonen in den Definitionen von Gesetz und Rahmengesetz auf der einen Seite und der Verordnungen auf der anderen Seite. Es wird wohl Sache des EuGH sein, in seiner künftigen Rechtsprechung detailliertere und handhabbare Kriterien und Abgrenzungen zu entwickeln.

Erwähnt werden muss ferner, dass im Teil III des Verfassungsvertrages auch noch weitere Instrumente genannt sind, die außerhalb der Katalogs der rechtlichen Handlungsformen liegen: **Programme** und **Leitlinien**. Die Wahl des richtigen Handlungsinstruments wird in einer Reihe von Rechtsgrundlagen entweder gar nicht festgelegt oder durch nicht sehr klare Kriterien vorgenommen.

## 2. Rechtsetzungsverfahren

### a) **Wer ist Gesetzgeber? – Organe und Verfahren**

Nach Art I-20 Abs 1 VV wird das „Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig“, und es übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. (Darüber hinaus erfüllt es Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verfassung. Außerdem hat es eine Organkreationsfunktion: Es wählt den Präsidenten der Kommission.) Umgekehrt normiert Art I-23 Abs 1 VV: „Der Rat wird gemeinsam mit dem Europäischen

---

<sup>26</sup> Lenz/Borchardt, 22.

Parlament als Gesetzgeber tätig und übt gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus.“ (Zu den Aufgaben des Rats gehört weiters vor allem die Festlegung der Politik und die Koordination nach Maßgabe der Verfassung.)

Von den gegenwärtigen mehreren Entscheidungsverfahren wird also nun das Miteinscheidungsverfahren (Kodezisionsverfahren) im Verfassungsvertrag als das einheitliche ordentliche Gesetzgebungsverfahren festgelegt.<sup>27</sup> Im Normalfall bedarf es daher eines Vorschlags der Kommission und – nach Anhörung der betroffenen Kreise – einer Verabschiedung sowohl durch das Europäische Parlament als auch durch den Rat. Die beiden Organe sind somit „**Mitgesetzgeber**“.<sup>28</sup> Das Rechtsetzungsverfahren funktioniert wie ein bikamerales Verfahren: das EP als Völkervertretung („Völkerkammer“) und der Rat als „Staatenhaus“ bzw. „Staatenkammer“. (Wer erste und wer zweite Kammer ist, kann in diesem System nicht gesagt werden, noch kann eine Prognose abgegeben werden, wohin sich in der längerfristigen Entwicklung die politischen Schwergewichte hin verlagern werden). Durch diese Konstruktion gewinnen jedenfalls die Rechtsakte der EU eine „**doppelte Legitimität**“, nämlich durch die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten und durch die im EP vertretenen Völker der Union.

In bestimmten Fällen werden jedoch spezielle Gesetze allein vom Rat oder – seltener – allein vom Europäischen Parlament erlassen.

## b) Willensbildung

aa) Weiterhin gilt das grundsätzliche **Initiativmonopol der Kommission**: „Soweit in der Verfassung nichts anderes festgelegt ist, darf ein Gesetzgebungsakt der Union nur auf Vorschlag der Kommission erlassen werden. Andere Rechtsakte werden auf der Grundlage eines Kommissionsvorschlags erlassen, wenn dies in der Verfassung vorgesehen ist.“ (Art I-26 Abs 2 VV)

bb) Hinsichtlich der **Willensbildung des Rates** ist im Verfassungsvertrag nunmehr festgelegt, dass der Ministerrat in der Regel mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, außer der Verfassungsvertrag sähe ein anderes Verfahren vor (Art I-23 Abs 3 VV).

---

<sup>27</sup> Bei den Rechtssetzungsv erfahren wird künftig zwischen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art I-34 Abs 1) und besonderen Gesetzgebungsverfahren (Art I-34 Abs 2) unterschieden; letztere führen in bestimmten vom VV vorgesehenen Fällen zur Erlassung von Gesetzen oder Rahmengesetzen, die entweder vom EP mit Beteiligung des Rates oder umgekehrt vom Rat unter Beteiligung des EP erlassen werden. Verschiedene „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter“ werden in sonstigen Rechtssetzungsverfahren (Art I-35 VV) erlassen.

<sup>28</sup> Man beachte allerdings, dass auch künftig der „Europäische Rat“ (zusammengesetzt aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Kommissionspräsidenten) nicht gesetzgeberisch tätig wird. Seine Aufgabe ist es, der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben, die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür festzulegen (Art I-21 VV).

- **Einstimmigkeit** ist aber immerhin (nach wie vor) in 70 Fällen vorgesehen.<sup>29</sup> Die Verfassung erlaubt jedoch in diesen Bereichen eine Weiterentwicklung in Richtung auf die qualifizierte Mehrheit durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates (sogenannte „Übergangsbestimmung“ bzw. „Passerelle“).
- Der Regelfall wird jedoch auch in Zukunft die Abstimmung im Ministerrat mit **qualifizierter Mehrheit** sein,<sup>30</sup> wie gesagt „soweit in der Verfassung nichts anderes festgelegt ist“.

Nach dem Konzept des Verfassungsvertrages soll ab 2009 eine neue Definition der qualifizierten Mehrheit Platz greifen. Erforderlich ist eine **doppelte Mehrheit** der Mitgliedstaaten und der Völker – dies soll Ausdruck der **doppelten Legitimation** der EU sein. Im Einzelnen sind die erforderlichen Mehrheiten folgendermaßen umschrieben (Art I-25 Abs 1 VV):

Die qualifizierte Mehrheit ist erreicht,

- wenn 55 % der Mitglieder des Rates (gebildet aus mindestens 15 Mitgliedstaaten) zustimmen,
- die mindestens 65 % der Bevölkerung der EU repräsentieren.

Dadurch verschieben sich die politischen Gewichte grundsätzlich in Richtung auf mehr Proportionalität der Bevölkerungszahlen, und es wird andererseits mehr Zwang zu Kompromissen und Allianzen in Sachfragen entstehen.

Für eine **Sperrminorität** bedarf es jedoch in jedem Fall mindestens vier Mitgliedstaaten. Ist diese Zahl nicht erreicht, gilt die qualifizierte Mehrheit als erreicht, selbst dann wenn das Bevölkerungskriterium nicht erfüllt ist.

[Außerdem gilt: In jenen Fällen, in denen weder ein Kommissionsvorschlag noch ein Vorschlag des Außenministers vorgesehen ist, müssen mindestens 72 % der Mitgliedstaaten für eine Maßnahme stimmen (Art I-25 Abs 2 VV)].

Nicht unerwähnt darf bleiben, dass dieses System – bereits jetzt – durch einen **Ratsbeschluss** ergänzt wird,<sup>31</sup> über den erst nach In-Kraft-Treten der Verfassung entschieden wird, und der

---

<sup>29</sup> 46 Fälle entsprechen bisherigen einstimmigen Entscheidungsverfahren (insb im Bereich des Steuerrechts, Mindestvorschriften bei der sozialen Sicherheit, GASP, Eigeneinnahmen, bestimmte internationale Abkommen). Neu eingeführt wurden 24 derartige Fälle einstimmiger Willensbildung (insb betreffend den mehrjährigen Finanzrahmen, die Europäische Staatsanwaltschaft und andere Aspekte des Strafrechts).

<sup>30</sup> Im Verfassungsvertrag wurden 45 neue Bereiche der qualifizierten Mehrheit unterstellt, von denen bisher 24 der einstimmigen Willensbildung unterlagen (insb Grenzkontrollfragen, Asylrecht, Einwanderung, EUROJUST und EUROPOL). 21 Bereiche wurden der qualifizierten Mehrheit neu unterstellt (so insb Beitritt zur EMRK; Grundsätze und Bedingungen für Dienstleistung und von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse; Schutz des gewerblichen Eigentums; Energie und humanitäre Hilfe).

aber im Entwurf als Erklärung zum Schlussdokument der Regierungskonferenz vorliegt. Inhaltlich **gleichet dieser Beschluss jenem Mechanismus, der als „Kompromiss von Ioannina“** gegenwärtig in der EU Anwendung findet. In diesem Kompromiss ist vereinbart worden, dass der Rat auf Antrag einer Gruppe von Mitgliedstaaten, die mindestens  $\frac{3}{4}$  der Staaten oder den für eine Blockade notwendigen Bevölkerungsanteil repräsentiert, keine Abstimmung vornimmt, sondern weiterverhandelt. Bis 2009 gilt das gegenwärtig noch anwendbare System der Gewichtung der Stimmen, bei dem in einem gewissen Ausmaß die Bevölkerungszahl der einzelnen Mitgliedstaaten Berücksichtigung findet. Besondere Bestimmungen sind für die Durchführung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einschließlich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorgesehen.

### 3. Weitere wesentliche Verfahrenselemente im Rechtsetzungsverfahren der EU – Transparenz, auch und vor allem in der Gesetzesvorbereitung

Weitere wesentliche Verfahrenselemente ergeben sich künftig aus dem Titel VI „Das demokratische Leben der Union“. In verschiedenen Artikeln sind sehr grundsätzliche Orientierungen verankert; so die Aussage, dass die Arbeitsweise der Union auf dem Grundsatz der **repräsentativen Demokratie** beruht einerseits (Art I – 45 Abs 1) und dass die Entscheidung im Sinn der **partizipativen Demokratie** „so offen und so bürgernah wie möglich getroffen“ werden sollen (Abs 3 desselben Artikels). Ferner wird – und das ist vielleicht noch ein wenig Zukunftsmusik – davon gesprochen, dass **politische Parteien auf europäischer Ebene** zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Bürgerwillens beitragen. Auch die **Sozialpartnerschaft** auf europäischer Ebene ist angesprochen (Art I-47 VV).

Vor allem aber ist in Art I-49 VV die „Transparenz der Arbeit der Organe der Union“ grundsätzlich festgelegt und in gewisser Weise konkretisiert und operationalisiert. Grundsätzlich haben alle Organe und Einrichtungen der Union unter weitestgehender Beachtung des Grundsatzes der Offenheit zu handeln (Abs 1). Öffentliche Tagungen sind nicht nur für das **Parlament** vorgesehen, dieser Grundsatz **gilt auch für den Ministerrat**, wenn er über Gesetzgebungsvorschläge berät oder beschließt (Abs 2) – dies ist völlig neu und wird den Ratsverhandlungen sowie dem gesamten Rechtsetzungsprozess in der Union wohl künftig ein ganz anderes Gesicht verleihen!

Außerdem haben die Unionsbürger und jede Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat unter den in Teil III des VV festgelegten Bedingungen „das Recht auf **Zugang zu Dokumenten** der Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der Union, und zwar unabhängig davon, in welcher Form diese Dokumente erstellt werden“ (Abs 3). Es soll also der Grundsatz

---

<sup>31</sup> Vgl die Erklärung Nr. 5 (Erklärung zu Art I-25 VV); abgedruckt bei *Lenz/Borchardt*, 521ff.

der Aktenöffentlichkeit und Transparenz sowie des Rechts auf Zugang zu den Dokumenten gelten und nur die Einschränkungen sind zum Schutz öffentlicher oder privater Interessen in europäischen Gesetzen im Einzelnen niederzulegen. Darüber hinaus haben alle genannten Organe Einrichtungen, Ämter oder Agenturen in ihren jeweiligen Geschäftsordnungen besondere Bestimmungen für den Zugang zu ihren Dokumenten festzulegen.

#### 4. Die besondere Rolle der Parlamente – Informationsfluss und Informationsverbund

Die Übersicht sei mit einigen kurzen Hinweisen auf zwei schon erwähnte Protokolle abgeschlossen, die für die Rechtsetzungsverfahren und die Rolle der verschiedenen Parlamente auf nationaler und europäischer Ebene eine bedeutende Rolle spielen. Regelungen dieser Art haben schon bisher existiert und sollen nun in adaptierter Form als Anhänge zum Verfassungsvertrag in das kommende Rechtsregime hinübergeleitet werden. Es handelt sich um

##### a) Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union:<sup>32</sup>

Dieses Protokoll sieht zum einen eine Unterrichtung der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten und weiters eine Zusammenarbeit zwischen den Parlamenten (der europäischen und nationalen Ebene) vor.<sup>33</sup>

Zum Zwecke der Unterrichtung **hat die Kommission alle ihre Konsultationsdokumente** (Grün- und Weißbücher sowie Mitteilungen) **den nationalen Parlamenten direkt zuzuleiten**. Ferner legt sie nach dieser Vorschrift – gleichzeitig mit der Übermittlung an das Europäische Parlament und an den Ministerrat – das jährliche Rechtsetzungsprogramm sowie alle weiteren Dokumente für die Ausarbeitung der Rechtsetzungsprogramme oder politischen Strategien sowie letztlich **alle Gesetzgebungsvorschläge gleichzeitig auch den nationalen Parlamenten** vor (Art 1 und 2 Protokoll).

Ferner gibt es in dem Protokoll für den Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens **Mindestfristen**, die nicht unterschritten werden dürfen, was offensichtlich im Dienste einer sinnvollen parlamentarischen Arbeit liegt – um diese nicht durch vorzeitige Beschlüsse der im Rat vereinigten Exekutiven zu präjudizieren.

---

<sup>32</sup> Dieses Protokoll tritt künftig an die Stelle des – dem Vertrag von Amsterdam als 13. Protokoll beige-fügten – bisherigen Protokolls über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der Europäischen Union.

<sup>33</sup> Dazu allgemein Andreas Maurer/Dniela Kietz, Die nationalen Parlamente im Rahmen des EU-Verfassungsvertrages – Möglichkeiten und Grenzen im neuen Europa, FORUM PARLAMENT 2005/1, 19ff.

Art 4 des Protokolls bestimmt:

„Zwischen dem Zeitpunkt, zu dem ein Gesetzgebungsvorschlag dem Europäischen Parlament, dem Ministerrat und den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten in den Amtssprachen der Europäischen Union von der Kommission zugeleitet wird, und dem Zeitpunkt, zu dem er zur Beschlussfassung oder zur Festlegung eines Standpunkts im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens auf die Tagesordnung des Ministerrates gesetzt wird, müssen, außer in dringenden Fällen, die in dem Rechtsakt oder Standpunkt des Ministerrates zu begründen sind, sechs Wochen liegen. Außer in ordnungsgemäß begründeten dringenden Fällen darf in diesen sechs Wochen keine Einigung über einen Vorschlag für einen Gesetzgebungsakt festgestellt werden. Zwischen der Aufnahme eines Vorschlags in die Tagesordnung für die Tagung des Ministerrates und der Festlegung eines Standpunktes müssen zehn Tage liegen.“

Die nationalen **Parlamente der Mitgliedstaaten werden zeitgleich mit den Regierungen** auf direktem Wege über die Tagesordnungen des Ministerrats und über Ergebnisse dieser Tagungen, ferner auch über die Protokolle oder über Tagungen, in denen der Ministerrat über Gesetzgebungsvorschläge berät, **unterrichtet**. (Art 5 dieses Protokolls). Aus Art 8 ergibt sich die Klarstellung, dass in Mitgliedstaaten mit Zweikammersystem die beschriebenen Regeln für jede der beiden Kammern gelten.

Im Zusammenhang mit dem hier skizzierten Protokoll steht ferner das

b) Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit<sup>34</sup>

Dieses Protokoll hält (in Z 1) nicht nur grundsätzlich fest, dass jedes Organ kontinuierlich für die Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit (künftig Art I-11 VV) Sorge trägt, sondern verpflichtet die Kommission zu „umfangreiche[n] Anhörungen..., bevor sie einen Gesetzgebungsakt vorschlägt“ (Z 2). Und es sieht auch eine Information darüber sowohl für den Unionsgesetzgeber als auch gleichzeitig für die nationalen Parlamente vor (Z 3) – hierin besteht die Verknüpfung mit dem zuvor erwähnten Protokoll. Das Subsidiaritätsprotokoll installiert damit eine Art „**Frühwarnsystem**“, welches – daran anknüpfend – den nationalen Parlamenten

---

<sup>34</sup> Das Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit ist ursprünglich als 7. Protokoll dem Vertrag von Amsterdam (vom 2. Oktober 1997) beigelegt worden (vgl ABIEG C 340 vom 10.11.1997; siehe auch öBGBI III 1999/83). Dieses gleichnamige ursprüngliche Protokoll war viel umfangreicher als das zum Verfassungsvertrag ergänzend vorgesehene Protokoll und umfasste 13 Ziffern. Beachte dazu ferner die (damals gleichzeitig) angenommene 43. Erklärung (zum eben diesem Protokoll), worin die Vertragsparteien neuerlich bekräftigten, dass „die administrative Durchführung des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften bleibt.“

in Form einer begründeten Stellungnahme eine „Subsidiaritätsrüge“ und – bei entsprechender Anzahl derartiger Stellnahmen – einen wirksamen **Kontrollmechanismus** gewährleistet.<sup>35</sup>

Ohne dem Spezial-Referat vorgreifen zu wollen, sei hier nur auf einen Aspekt besonders aufmerksam gemacht, der mit **Gesetzesqualität** der Rechtsakte und zugleich mit der **Zusammenarbeit der nationalen und europäischen Legislaturen** zu tun hat:

Jeder Gesetzgebungsvorschlag soll (nach Z 4 dieses Protokolls) einen Bogen mit detaillierten Angaben enthalten,<sup>36</sup> die es ermöglichen zu beurteilen, ob die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit eingehalten wurden. Dieser Bogen soll übrigens auch Angaben zu den voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen sowie – im Fall eines Europäischen Rahmengesetzes – zu den **Auswirkungen auf die von den Mitgliedstaaten zu erlassenden Vorschriften** enthalten. Die Feststellung, dass ein Ziel der Union besser auf Unionsebene erreicht werden kann, muss auf qualitativen und – soweit möglich – quantitativen Kriterien beruhen. Die Kommission, hat dabei zu berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Union, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der regionalen und lokalen Behörden, der Wirtschaft und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen.

Diese sehr allgemein gehaltene Zielsetzung lässt gleichwohl deutlich erkennen, dass sie ohne eine Folgenabschätzung – und zwar sowohl auf europäischer wie auch nationaler Ebene – nicht realisierbar ist und daher eine solche geradezu erfordert. Gefordert ist daher auch ein Apparat oder Mechanismus im Bereich der nationalen Gesetzgebung(en), der sich diesem Anliegen widmet.

Damit sei die tour d’horizon abgeschlossen.

---

<sup>35</sup> Siehe dazu schon – für vergleichbare deutsche Verhältnisse – die Darstellung von *Hans Hofmann*, Europäische Subsidiaritätskontrolle in Bundestag und Bundesrat, Zeitschrift für Gesetzgebung 2005, 66 ff sowie im Rahmen dieser Enquete das Referat von *Peter Bußjäger*.

<sup>36</sup> Vergleichbar dem in der österreichischen Gesetzgebungspraxis geläufigen „Vorblatt“.

## **Die Auswirkungen des Verfassungsvertrages auf die Länder – Protokoll zur Subsidiarität und Länderkompetenzen.**

### **1. Einführende Bemerkungen: Die Stellung von Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen im System der Europäischen Verfassung**

Das Verhältnis zwischen den Regionen mit gesetzgebenden Befugnissen und der Europäischen Union ist durch die vielzitierte „Bundesstaatsblindheit“ der EU geprägt: Sie bedeutet nichts anderes, als dass der aus der Mitgliedschaft zur EU berechnigte und verpflichtete Akteur der jeweilige Mitgliedstaat ist, unabhängig von seinen internen Strukturen. Der Europäische Verfassungsvertrag ändert an der „Bundesstaatsblindheit“ der EU nur wenig, sofern man von einigen grundsätzlichen Deklarationen absieht.

Immerhin wird in Art. I-5 Abs. 1 statuiert:

„Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor der Verfassung sowie die nationale Identität der Mitgliedstaaten, die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“

Damit wird eine Proklamation zugunsten einer Selbstbeschränkung der Europäischen Union zum Ausdruck gebracht. Es handelt sich gleichsam um eine „Staatszielbestimmung“ im Sinne der Terminologie des nationalen Verfassungsrechts.

Ob sich ein Staat innerhalb der EU zentralistisch, oder föderalistisch oder als Regionalstaat konstituiert, bleibt weiterhin – unter dem Blickwinkel der Wahrung der Souveränität der Mitgliedstaaten mit Recht – dessen autonome Entscheidung.

Auf Grund der heterogenen internen Strukturierung der Mitgliedstaaten waren Erwartungen, die Regionen (allenfalls auch nur jene mit gesetzgebenden Befugnissen) würden zu Lasten des Nationalstaates zu mehr oder weniger eigenständigen Akteuren auf der europäischen Ebene aufgewertet, im Grunde von vornherein unrealistisch. Es sind die Mitgliedstaaten, die „Herren der Verträge“ oder nunmehr „Herren des Vertrages“ geblieben sind und über die Rolle, die „ihre“ Regionen (Länder, Provinzen, Gemeinschaften) spielen, eigenständig bestimmen.

### **2. Die Auswirkungen des Verfassungsvertrags auf die Kompetenzen der österreichischen Länder**

#### **a) Die neue Kompetenzstruktur der Europäischen Union**

Die neue Kompetenzstruktur der Europäischen Union ist in den Art. I-11 bis I-18 im Wesentlichen auf drei Säulen aufgebaut, die sich wie folgt darstellen lassen:

<b>EU-exklusiv</b>	<b>„Gemeinschaftliche Zuständigkeiten“</b>	<b>Mitgliedstaaten exklusiv</b>
<p><i>„Ausschließliche Zuständigkeiten“ (Art. I-13)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Währungspolitik der Euro-Länder</li> <li>– Gemeinsame Handelspolitik</li> <li>– Zollunion</li> <li>– Erhaltung der biologischen Meeres-schätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik</li> <li>– Abschluss internationaler Übereinkommen (in bestimmtem Rahmen)</li> </ul> <p><i>„Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ (Art. I-16)</i></p>	<p><i>„Geteilte Zuständigkeiten“ (Art. I-14 Abs. 1)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Binnenmarkt</li> <li>– Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts</li> <li>– Landwirtschaft und Fischerei, ausgenommen die Erhaltung der biologischen Meeres-schätze</li> <li>– Verkehr und transeuropäische Netze</li> <li>– Energie</li> <li>– Sozialpolitik hinsichtlich der in Teil III genannten Aspekte</li> <li>– Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt</li> <li>– Umwelt</li> <li>– Verbraucherschutz</li> <li>– Gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich des Gesundheitswesens</li> </ul> <p><i>„Parallele Zuständigkeiten“ (Art. I-14 Abs. 2 und 3)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Forschung</li> <li>– Technologische Entwicklung und Raumfahrt</li> <li>– Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe</li> </ul> <p><i>„Koordinationzuständigkeiten (Art. I-15)“</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Wirtschaftspolitik</li> </ul>	<p><i>„Generalklausel“ (ergibt sich aus dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gem. Art. I-11 Abs. 1).</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Beschäftigungspolitik</li> <li>– Sozialpolitik</li> </ul> <p><i>„Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen (Art. I-17)“</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Industrie</li> <li>– Schutz und Verbesserung der menschlichen Gesundheit</li> <li>– Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport</li> <li>– Kultur</li> <li>– Zivilschutz</li> </ul>	
--	--	--

Dazu kommt die Flexibilitätsklausel des Art. I-18, die es der Europäischen Union erlaubt, bei Einstimmigkeit im Ministerrat auch ohne entsprechende Kompetenz rechtsetzend tätig zu werden, wenn eines der in der Verfassung verankerten Ziele verwirklicht werden soll.

Inhaltlich bringt diese Kompetenzstruktur nicht viel Neues. Sie stellt in gewisser Hinsicht eine Bereinigung und Klarstellung gegenüber der geltenden Rechtslage dar. Als ein wesentlicher Unterschied gegenüber Verfassungen, die Kompetenzen auf verschiedene Ebenen eines staatlichen Gebildes, sei es als Föderalstaat oder als Regionalstaat, aufteilen, fällt die Finalität und Weitläufigkeit der Kompetenzzuordnungen auf. Auch darin manifestiert sich der Charakter der EU als eines Staatenverbundes, der bestimmte Ziele erreichen soll, während die bundesstaatliche Verfassung, als deren paradigmatischen Fall Österreich gelten mag, kleinteilig eng umrissene Kompetenzen zuweist.

### **b) Neue Kompetenzen für die Union oder Renationalisierungen?**

Die Mitgliedstaaten erhalten keine Kompetenzen zurück – und ihre Regionen schon gar nicht. Auf der europäischen Ebene werden nunmehr Sport und Zivilschutz verankert – bisher typische Landeskompetenzen, in denen die Europäische Union nunmehr wie es heißt „Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen“ treffen kann.

Dies muss – scheinbar paradox – für die Mitgliedstaaten wie auch deren Regionen nicht unbedingt nachteilig sein: Wenn es gelingt, das Subsidiaritätsprinzip als Kompetenzausübungsschranke zu schärfen, kann der Gewinn an mitgliedstaatlichen oder regionalen Spielräumen neuerliche Kompetenzverluste ohne weiteres wettmachen. So wäre es durchaus denkbar, dass im Interesse der Erzielung einer zweckmäßigen Homogenität auf der europäischen Ebene rela-

tiv allgemein gehaltene Grundsätze bzw. Standards vorgegeben werden, die – ohne dass es eines Dazwischentretens der nationalen, mitgliedstaatlichen Ebene bedarf – von den Regionen näher ausgeführt werden.

Ob es dazu kommt, ist freilich nicht gesagt. Viel wird auch davon abhängen, ob es gelingt, den Frühwarnmechanismus und die Subsidiaritätsklage (dazu im Folgenden) mit Leben zu erfüllen.

### 3. „Frühwarnmechanismus“ und Subsidiarität: Eine neue Rolle für die Landtage?

#### a) Ausgangslage

Die Mitwirkungsrechte der Länder (Landtage und Landesregierungen) im Rahmen der Europäischen Union bestimmen sich derzeit nach einem abgestuften Verfahren, wobei bundesverfassungsrechtliche und landesverfassungsrechtliche Vorgaben zu beachten sind.

In der Bundesverfassung (Art. 23d) ist verankert:

- Unverzügliche Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber den **Ländern** über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sind.
- Möglichkeit der **Länder**, die Bundesregierung bei Verhandlungen und Abstimmungen durch eine einheitliche Stellungnahme zu binden.

In der Praxis werden die einheitlichen Länderstellungen in der Landeshauptleuterkonferenz oder im Umlaufwege der Länderexekutiven formuliert.

Der nähere Modus über die Koordination von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union werden in einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern aus dem Jahre 1992 verankert.<sup>37</sup> Eine weitere Vereinbarung der Länder untereinander aus dem selben Jahr trifft Regelungen, wie eine gemeinsame Willensbildung der Länder zustande kommt.<sup>38</sup>

In den Landesverfassungen werden die Rechte des **Landtages** verankert, typischerweise mit folgenden Inhalten:

- Unverzügliche Weiterleitung der von Bundesregierung eingelangten Informationen durch die Landesregierung an den Landtag.
- Der Landtag kann bindende Standpunkte gegenüber der Landesregierung formulieren, die diese dann zu vertreten hat (gegenüber der Bundesregierung und/oder in den Verhandlungen über einheitliche Länderstellungen).

---

<sup>37</sup> BGBl. Nr. 775/1992.

<sup>38</sup> Siehe zu diesem Komplex etwa *Edtstadler*, Die Mitwirkung der Länder in Europaangelegenheiten – Österreich, in: *Bußjäger/Hrbek* (Hrsg.), Projekte der Föderalismusreform – Österreich-Konvent und Föderalismuskommission im Vergleich (2005), S. 85ff.; *Bußjäger/Larch*, Grundlagen und Entwicklungen der bundesstaatlichen Instrumente in Österreich (2004), S. 32ff..

Der Europäische Verfassungsvertrag verankert erstmals Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente auf der europäischen Ebene.

## b) Rechtslage nach dem Europäischen Verfassungsvertrag

Die maßgeblichen Bestimmungen sind in zwei Protokollen zum Europäischen Verfassungsvertrag enthalten:

- Gemäß Titel I Artikel 1 des Protokolls N°1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union ist vorgesehen, dass alle Konsultationsdokumente der Kommission den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten direkt von der Kommission zugeleitet werden.
- Nach Titel I Artikel 2 werden alle an das Europäische Parlament und den Ministerrat gerichteten **Gesetzgebungsvorschläge** gleichzeitig den **nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten übermittelt** (sogenannter „Frühwarnmechanismus“).
- Gemäß Titel I Artikel 3 können die **nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten** nach dem im Protokoll N°2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit vorgesehenen Verfahren **eine mit Gründen versehene Stellungnahme** zur Übereinstimmung eines Gesetzgebungsvorschlags mit dem Subsidiaritätsgrundsatz erstatten.
- Das Protokoll N°2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit präzisiert in den Artikeln 3 und 4 die Informationspflicht der Kommission.
- Gemäß Artikel 6 des Protokolls kann **jedes nationale Parlament oder jede Kammer eines nationalen Parlaments** binnen sechs Wochen nach dem Zeitpunkt der Übermittlung eines Gesetzgebungsvorschlags seine **Bedenken** darlegen, weshalb der Vorschlag mit dem **Subsidiaritätsprinzip** nicht vereinbar ist. Dabei obliegt es den jeweiligen nationalen Parlamenten, gegebenenfalls die **regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnissen** zu konsultieren.
- In Artikel 7 ist verankert, dass, wenn von nationalen Parlamenten und Kammern nationaler Parlamente, die **mindestens ein Drittel der Gesamtzahl der Stimmen** (jedes Parlament hat zwei Stimmen) repräsentieren, eine **begründete Stellungnahme** abgegeben wird, die **Kommission** ihren **Vorschlag zu überprüfen** hat. In besonderen, hier nicht weiter relevanten Fällen, genügt es, wenn ein Viertel der Stimmen entsprechende Bedenken monieren.
- Schließlich können gemäß Artikel 8 von einem Mitgliedstaat im Namen seines **nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments** Klagen wegen Verstoßes gegen das **Subsidiaritätsprinzip** an den **Europäischen Gerichtshof** erhoben werden.

### c) Welche Anforderungen ergeben sich an die Umsetzung?

Das in den angesprochenen Protokollen vorgesehene Verfahren im Zusammenhang mit dem **Frühwarnmechanismus** setzt, da die Fristen extrem knapp bemessen sind, an die Umsetzung **enorme Anforderungen**. Die nationalen Parlamente müssen nicht nur innerhalb von sechs Wochen reagieren, sondern auch eine beträchtliche Zahl von Verbündeten suchen.

In einem System mit dezentralisierter Gesetzgebung wird ein rasches, flexibles Reagieren für die betroffenen **regionalen Parlamente** dadurch noch zusätzlich erschwert, dass sie sich erst **intern koordinieren** müssen und sich erst noch an das nationale Parlament, bzw. eine Kammer desselben wenden müssen.

Etwas besser ist es hinsichtlich der Klagen wegen Verstoßes gegen das **Subsidiaritätsprinzip** bestellt, da diese innerhalb von zwei Monaten **nach Veröffentlichung des erlassenen Rechtsaktes** erhoben werden können und daher eine deutlich längere Vorbereitungszeit zur Verfügung steht.<sup>39</sup> Allerdings sind die Landtage nicht selbst klagebefugt. Diese steht vielmehr dem Nationalrat oder dem Bundesrat zu, wobei wohl nur letzterer als Ansprechpartner für die Landtage in Betracht kommen kann.

Aus diesen Tatsachen ergibt sich die Notwendigkeit, einen möglichst einfachen rechtlichen Mechanismus zu entwickeln, der eine wirksame Artikulierung der Interessen der österreichischen Landtage überhaupt erst ermöglicht. Diese rechtlichen Grundlagen alleine werden jedoch nicht ausreichen, begleitend dazu müssen auch infrastrukturelle Voraussetzungen geschaffen werden.

In den jeweiligen Landtagen muss Vorsorge dafür getroffen werden, dass sie einen Zugriff auf die jeweiligen Ressourcen der Landesregierung haben, um eine qualifizierte Beurteilung zu erhalten und um ihr Verhalten im Interesse der besseren Wirkung mit der Exekutive abstimmen zu können. Aber auch ein Zugang zu den Ergebnissen der Prüfungen des Nationalrats und des Bundesrats ist sicherzustellen.

### d) Rechtliche Schlussfolgerungen

Die Umsetzung dieses Verfahrens wird auf verschiedenen rechtlichen Ebenen erfolgen müssen:

---

<sup>39</sup> Art. 8 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit in Verbindung mit Art. III-367 des Verfassungsvertrags.

## 1. Bundesverfassung

- Die **Verpflichtung** des **Bundesrates** als Organ der Länder zur Weiterleitung der nach dem Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente bzw. dem Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit übermittelten Dokumente an die Landtage wird ausdrücklich zu verankern sein.
- Die **bestehende Informationsverpflichtung** der Bundesregierung gegenüber den Ländern gemäß Art. 23d Abs. 1 B-VG sollte beibehalten werden und das neue parlamentarische Informationsverfahren ergänzend hinzutreten. Eine Reduktion der Informationsverpflichtung des Bundes auf jene Informationen, die nicht ohnehin nach dem in den angeführten Protokollen vorgesehenen Verfahren vom Bundesrat den Landtagen übermittelt werden, würde in der Praxis nämlich Schwierigkeiten verursachen.
  - Die Landtage müssen das Recht erhalten, gegenüber dem Bundesrat, die Abgabe von **Stellungnahmen** zu Vorhaben der Europäischen Union sowie die Einbringung von **Klagen** wegen Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip beim Europäischen Gerichtshof zu beantragen. Als parlamentarisches Organ wird allerdings eine rechtliche Bindung des Bundesrates an einen Beschluss der Landtage kaum realistisch sein. Allerdings ist davon auszugehen, dass ein von allen Landtagen an den Bundesrat herangetragen Wunsch von diesem nicht schlechthin ignoriert werden kann. Das politische Gewicht eines solchen Ersuchens dürfte letztlich doch schwer genug wiegen.

## 2. Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG

- Die bestehende Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration sollte in ihren Grundzügen in einer neuen Vereinbarung nachgebildet werden.
- In der Vereinbarung sollte verankert werden, dass die Landtage nicht nur die Dokumente der Kommission erhalten, sondern auch über (vorläufige) Ergebnisse der Prüfungen durch Nationalrat und Bundesrat informiert werden.
- In einer Vereinbarung der Länder untereinander ist festzulegen, unter welchen Voraussetzungen ein Beschluss zustande kommt, an den Bundesrat einen Antrag auf Erstattung einer Stellungnahme oder Einbringung einer Klage zu stellen.<sup>40</sup> Davon unberührt bleibt das Recht der Länder, auf der Grundlage der bestehenden Art. 15a B-VG-Vereinbarung mit dem Bund über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der Europäischen Union aus dem Jahre 1992 (Art. 10) die Bundesregierung zur Klagserhebung zu verhalten.

---

<sup>40</sup> Rechtlich kann eine solche Vereinbarung sowohl als eine Änderung der bestehenden Vereinbarung der Länder über die Willensbildung in Angelegenheiten der Europäischen Integration wie auch als neue, gesonderte Vereinbarung konzipiert werden.

- Auf Grund des Zeitdrucks können solche Beschlüsse nur im Umlaufwege und über die Präsidenten zustande kommen. Diese sind auch von den Landesverfassungen zur Vertretung der Landtage berufen.

### 3. Landesverfassung

Auf der Ebene der jeweiligen Landesverfassungen wird insbesondere zu klären sein:

- Sind die bestehenden **Informationsverpflichtungen** der Landesregierung gegenüber dem Landtag analog jener des Bundes gegenüber den Ländern anzupassen?<sup>41</sup>
- Die Regelungen über das Zustandekommen der parlamentarischen Willensbildung in Europaangelegenheiten im Landtag sind zu überdenken. Auf Grund des Zeitdrucks scheint eine Befassung des Plenums nicht praktikabel. Es wird vor allem darauf zu achten sein, dass der mit europapolitischen Agenden betraute Ausschuss entsprechend rasch handlungsfähig ist.
- Die Einbeziehung des **Sachverständes** aus den Exekutivapparaten in die **parlamentarische Willensbildung der Landtage** bildet einen der neuralgischen Punkte für eine neue Rolle der Landtage im Verfahren des Frühwarnmechanismus und der Subsidiaritätskontrolle. Nur wenn den Landtagen auch entsprechendes Expertenwissen zur Verfügung steht, können sie auch europapolitisch kompetent handeln.

#### e) Behandlung im Österreich-Konvent

Die Beratungen im Österreich-Konvent sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Inkrafttreten des Europäischen Verfassungsvertrag zum damaligen Zeitpunkt noch völlig ungewiss war. Es war aber unbestritten, dass der Europäische Verfassungsvertrag gegebenenfalls einen Anpassungsbedarf auslösen würde.

Die neuen Bestimmungen wurden auf Grund der Ungewissheit in der Sache nur am Rande beraten. Es bestand im zuständigen Ausschuss 5 Konsens, dass in eine neue österreichische Bundesverfassung jedenfalls die bestehende Formulierung des Art 23d B-VG zu übernehmen ist. Daran hält sich auch der Verfassungsentwurf des Konventsvorsitzenden Fiedler (Artikel 89). Eine Ergänzung bundesverfassungsrechtlicher Bestimmungen im Sinne der oben vorgeschlagenen Punkte wird dadurch in keiner Weise präjudiziert.

### 4. Zusammenfassung

Die Regionen werden zwar im Verfassungsvertrag faktisch anerkannt, eine rechtliche Aufwertung erfolgt insgesamt aber nur partiell.

---

<sup>41</sup> Unter Umständen wird diesbezüglich landesverfassungsrechtlich keine weitere Veranlassung zu treffen sein. Entscheidend ist das praktische Funktionieren der Informationsflüsse.

Die neue Kompetenzordnung bringt keine dramatischen Veränderungen, jedenfalls aber keine Rückverlagerung von Kompetenzen auf die Mitgliedstaaten oder gar die Regionen. Dies bedeutet, dass das Schwergewicht des Interesses aus Sicht der Länder auf die Mitwirkung in europäischen Angelegenheiten gerichtet sein muss.

Insgesamt stellen die durch den Europäischen Verfassungsvertrag den nationalen Parlamenten eingeräumten Möglichkeiten (Frühwarnmechanismus und Subsidiaritätsklage) gewiss einen Fortschritt dar. Sie dürfen insgesamt jedoch keinesfalls überbewertet werden. Vor allem die kurzen Fristen stellen ein schwierig zu bewältigendes Problem für parlamentarische Organe dar. Um hier flexibel genug sein zu können ist eine Kombination von Instrumenten rechtlicher und organisatorischer Natur erforderlich. Darüber hinaus ist noch mehr als bisher die Fähigkeit zur Netzwerkbildung gefordert.

Ein interessantes und etwas leichter zugängliches Instrument stellt die Subsidiaritätsklage dar. Hier wird es aber in erster Linie vom Europäischen Gerichtshof abhängen, ob das Subsidiaritätsprinzip in Zukunft auch wirklich ernst genommen wird.

Min.-Rat. Dr. Harald Dossi, Stellvertretender Sektionsleiter des Verfassungsdienstes im Bundeskanzleramt:

## **Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – Überblick über die wichtigsten Neuerungen.**

### I. Allgemeines

Mir ist die relativ komplizierte Aufgabe gestellt worden, Ihnen in einer halben Stunde einen Überblick über die wichtigsten Neuerungen zu geben, die der EU-Verfassungsvertrag gebracht hat. Ich werde das aber versuchen und werde mich dabei auf die strukturellen, institutionellen Besonderheiten und Neuerungen konzentrieren und ich werde die Bereiche, wo Sie heute schon Referate gehört haben bzw noch hören werden, nur erwähnen bzw ganz am Rande streifen. Ich habe Ihnen auch in der Unterlage, die Sie in der Tagungsmappe sehen, zu den allermeisten Neuerungen in Klammern die jeweiligen Artikelbezeichnungen dazugeschrieben, unter denen Sie diese Dinge im Verfassungsvertrag selbst finden können.

Vielleicht ein paar Worte zum Bezugsrahmen des Ganzen. Die Diskussion zum EU-Verfassungsvertrag hat ja bereits kurioserweise im Zuge des Abschlusses der damals letzten Regierungskonferenz, die zum Vertrag von Nizza geführt hat, begonnen. Das war so ein Gefühl der allgemeinen Unzufriedenheit mit den Entwicklungen. Man hat auch das Gefühl gehabt, dass im Hinblick auf die kommende Erweiterung der Europäischen Union manche Reformen zu wenig weit gegangen sind und man hat unmittelbar mit dem Vertrag von Nizza eine Diskussion begonnen, die dann letztlich über einen Konvent, der erstmals stattgefunden hat, zu einer weiteren Regierungskonferenz geführt hat, die vom Oktober 2003 bis zum Juni 2004 gedauert hat. Der Text dieses Verfassungsvertrages ist dann am 29. Oktober 2004 in Rom unterzeichnet worden und derzeit, wie Sie wissen, laufen ja die nationalen Ratifikationsverfahren, denn, und auch das wissen Sie, dieser Verfassungsvertrag kann ja nur dann in Kraft treten, wenn alle Mitgliedstaaten ihm zustimmen, mit all den Unsicherheiten, die damit verbunden sind. Sie verfolgen das in den Zeitungen, das kommende Referendum in Frankreich, in den Niederlanden und dann auch noch im Herbst des Jahres und im nächsten Jahr in einer ganzen Reihe anderer Mitgliedstaaten.

In Österreich läuft das Ratifikationsverfahren, das, wie in diesen Fällen übliche ermächtigende Bundesverfassungsgesetz ist bereits beschlossen und im Bundesgesetzblatt kundgemacht. Es gibt eine Regierungsvorlage zum Verfassungsvertrag, die in der letzten Woche vom Verfassungsausschuss des Nationalrates einstimmig genehmigt wurde, und es sollte im Laufe des Mai, vermutlich gegen Mitte Mai die Diskussion und die Beschlussfassung im Nationalrat und danach im Bundesrat stattfinden. Eine Volksabstimmung wird es in Österreich zu diesem Ver-

fassungsvertrag aus formalen Gründen nicht geben (müssen), da es sich um keine Gesamtänderung der Bundesverfassung handelt. Es spielt aber natürlich in der politischen Diskussion eine Rolle, ob man nicht aus politischen Überlegungen oder Erwägungen ein Referendum haben sollte. Da hat sich die Bundesregierung dagegen ausgesprochen. Sie hat aber, und auch das kann man vielleicht in der Diskussion dann etwas vertiefen, durchaus das politische Anliegen vertreten, dass es bei Vertragswerken dieser Dimension vielleicht nicht eine schlechte Idee wäre, so etwas wie gesamteuropäische Volksabstimmungen darüber stattfinden zu lassen, wofür es aber zumindest derzeit noch keine Rechtsgrundlage gibt.

## II. Gliederung des Vertrages

Jetzt aber zum Vertrag selber. Das Erste, was einem auffällt, wenn man ihn in die Hand nimmt, ist, dass er aus vier Teilen besteht, wobei der erste Teil in ungefähr 60 Artikeln relativ kurz gefasst, und ich glaube auch ganz gut lesbar, einen ersten Eindruck davon gibt, wofür die Europäische Union steht, was ihre Zuständigkeiten sind, was ihre Organe sind, nach welchem Verfahren sie handelt, in welchen Bereichen sie Zuständigkeiten hat, in welchen Bereichen sie rechtssetzend tätig wird, wie das System der politischen Kontrolle aussieht, wie das System der rechtlichen Kontrolle aussieht.

Der zweite Teil enthält die so genannte Charta der Grundrechte, dazu werden wir im Referat von Fischer noch einiges hören; aber immerhin kann man festhalten, dass dies der erste ausformulierte, kodifizierte Grundrechtstext für die Europäische Union ist.

Der dritte und gleichzeitig der umfangreichste Teil enthält diejenigen Bestimmungen, die man heute unter dem Titel EU-Vertrag, EG-Vertrag kennt und sozusagen die Ausführungsbestimmungen zu den allgemeinen Bestimmungen des ersten Teils darstellen, während der vierte Teil, der wieder sehr kurz gefasst ist, die bei solchen Verträgen üblichen Übergangsbestimmungen und Schlussbestimmungen, Bestimmungen über das Inkrafttreten, zukünftige Änderungen des Vertrages usw. enthält.

Diese Vierteilung hat sicherlich Vorteile unter dem Aspekt der Präsentation, denn eben gerade der erste Teil lässt wirklich in einer halben Stunde einen ganz guten Überblick zu, was die Europäische Union ist, wofür sie zuständig ist usw, hat aber ein bisschen auch den - finde ich zumindest persönlich - Nachteil, dass wenn man dann den Blick in den dritten Teil mit den Ausführungsbestimmungen wirft, ein bisschen das Gefühl aufkommt, dort findet man das "Kleingedruckte", das das, was im ersten Teil steht, in manchen Bereichen wieder ein bisschen relativiert oder in einem anderen Licht dastehen lässt. Aber das war nicht machbar, die grundsätzlichen Bestimmungen so kurz und allgemein zu halten, dass man die Ausführungsbestimmungen überhaupt aus dem Vertrag heraus kippt. Deswegen dieser relativ lange dritte Teil.

### III. Einheitliche Rechtspersönlichkeit

Grundsätzlich, und das ist eine wichtige Neuerung, bringt der Verfassungsvertrag das erste Mal eine einheitliche Rechtspersönlichkeit für die Europäische Union. Also das, was Sie kennen, die Europäische Union, wo sich die Juristen streiten, ob sie Rechtspersönlichkeit hat oder nicht, dann die Europäische Gemeinschaft und früher die Gemeinschaft für Kohle und Stahl als jeweils eigene Rechtspersönlichkeiten des Völkerrechts, die wird es nicht mehr geben. Es gibt nur mehr eine einzige einheitliche Europäische Union. Das hat natürlich Auswirkungen, die sich insbesondere darin zeigen, dass sämtliche Bestimmungen, die Sie im Verfassungsvertrag finden, formal gleichrangig sind. Das ist alles etwas, was wir heute Primärrecht nennen, also in Zukunft primäres Unionsrecht. Das zeigt sich auch darin, dass etwa der gesamte Verfassungsvertrag - im Teil 4 ist das geregelt - nach denselben Bestimmungen geändert werden kann, wobei es da zwei Ausnahmen gibt, die ich nur kurz anmerke. Es gibt ein vereinfachtes Verfahren in gewissen Bereichen, wo derzeit eine Einstimmigkeit für Rechtssetzungsvorhaben vorgesehen ist, zu qualifizierter Mehrheit zu "kippen" und es gibt ein erleichtertes Änderungsverfahren für gewisse interne Politikbereiche der Europäischen Union.

Was diese Vereinheitlichung auch noch bringt, ist eine Auflösung der so genannten Säulen, der Säulenstruktur, die Sie bisher kennen. Also Stichwort erste Säule: Klassische Integration Europäische Gemeinschaft. Zweite Säule: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und dritte Säule: Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres mit ganz unterschiedlichen Rechtssetzungsverfahren; zum Gemeinschaftsrecht Stichwort: Vorrang von Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht nur in der ersten Säule, in der zweiten, dritten Säule gibt es das nicht. Da spielt sich das eher so ab wie im klassischen Völkerrecht mit Staatsverträgen, die zwischen den Mitgliedstaaten geschlossen werden. Alles das gehört dann der Vergangenheit an. Es gibt dann einheitliches Unionsrecht, keine Säulen mehr, was natürlich auch große Vereinheitlichungen bei den Entscheidungs- und Rechtssetzungsverfahren mit sich bringt. Denn wenn ich die verschiedenen Säulen nicht mehr habe, gibt es keinen Grund, warum die Rechtssetzung nicht in allen Bereichen mehr oder weniger gleich geregelt sein soll. Also ich habe etwa derzeit in der ersten Säule Richtlinien, die ich erlassen kann, in der dritten Säule gibt es so etwas ähnliches, da heißt es aber Rahmenbeschlüsse. Da wird es keinen Grund mehr geben, das zu differenzieren, da gibt es in Zukunft eine einheitliche Terminologie.

Eine weitere Auswirkung, die man vielleicht nicht unterschätzen sollte, der so genannte Vorrang des Gemeinschaftsrechts vor nationalem Recht wird in Hinkunft für das gesamte Unionsrecht gelten. Also das gesamte Unionsrecht wird Vorrang vor nationalem Recht haben.

#### IV. Neugründung der EU

Die Europäische Union wird nicht nur einheitlich, sondern sie wird auch neu gegründet. Es wird eine neue Europäische Union geben, was impliziert, dass das bisherige Primärrecht, also der EU-Vertrag, der EG-Vertrag und alle Verträge, die diese Verträge geändert haben, also Amsterdam, Nizza, die bisherigen Beitrittsverträge usw grundsätzlich aufgehoben werden, weil die braucht man ja nicht mehr, wenn man den neuen Vertrag hat. Da gibt es ein paar Ausnahmen, die muss man aber hier nicht erwähnen. Also auf der Primärrechtsebene "Verfassungsvertrag neu", die bestehenden Gründungsverträge werden aufgehoben. Auf der Ebene darunter, auf der Ebene des so genannten Sekundärrechts, also dem Recht der Richtlinien, der Verordnungen usw gibt es aber im Gegenteil eine rechtliche Kontinuität. Da gibt es den Grundsatz, dass das Sekundärrecht grundsätzlich weiter gilt, was ja ansonsten auch fast nicht anders machbar wäre, weil einen Rechtsbestand von vielen tausend Seiten kann man nicht sozusagen mit einem Schlag wegschießen und neu erlassen.

#### V. Zuständigkeiten

Eine wichtige Frage ist natürlich: Wofür wird diese neue Europäische Union zuständig sein? Da gibt es im ersten Teil Regelungen, die sagen, dass der Grundsatz der so genannten begrenzten Einzelermächtigung gilt. Das heißt, die Union ist nur dafür zuständig, was ihr ausdrücklich an Zuständigkeit von den Mitgliedsstaaten übertragen wurde. Dies wurde auch klargestellt, das war manchen Mitgliedsstaaten sehr wichtig, ich lese Ihnen das wörtlich vor: "dass alle der EU nicht in der Verfassung übertragenen Zuständigkeiten weiterhin bei den Mitgliedstaaten verbleiben."

Das Subsidiaritätsprinzip - Dozent Bußjäger hat das schon ausgeführt - ist als Prinzip der Ausübung der Zuständigkeiten ausdrücklich erwähnt und nimmt auch das erste Mal auf die regionale und lokale Ebene ausdrücklich Rücksicht. Der Vertrag enthält auch das erste Mal eine abschließende und konzentrierte Aufzählung der verschiedenen Kompetenztypen und sagt: Die Union hat entweder ausschließliche Zuständigkeiten, das heißt solche für die ist nur mehr die Union zuständig, da gibt es keine Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten mehr: also etwa die gemeinsame Handelspolitik oder die Währungspolitik. Dann die zahlenmäßig größte Gruppe sind die so genannten geteilten Zuständigkeiten. Das sind Zuständigkeiten, wo prinzipiell die Mitgliedsstaaten und die Union zuständig sind; die Mitgliedsstaaten allerdings nur solange, als die Union die Zuständigkeit nicht ausübt. Wenn die Union die Zuständigkeit ausgeübt hat oder ausübt, haben die Mitgliedsstaaten keine Zuständigkeiten mehr. Dann gibt es als dritte Kategorie unterstützende, koordinierende und ergänzende Zuständigkeiten der Union. Das ist etwa der Bereich Gesundheit oder Sport, wo die Zuständigkeiten bei den Mitgliedsstaaten liegen und

die Union, ohne rechtsharmonisierend und rechtssetzend tätig zu werden, nur eben unterstützen, ergänzen oder fördern darf.

Die ausschließlichen und die unterstützenden Zuständigkeiten sind im Vertrag im Teil eins abschließend geregelt. Also wenn Sie in den Art I-12 und die folgenden des Vertrages schauen, werden Sie dort abschließend lesen können, welche Zuständigkeiten ausschließliche und welche unterstützend sind. Die geteilten Zuständigkeiten sind alle anderen, die weder ausschließlich noch unterstützend sind; die finden sich im Teil eins nur in einer Art beispielhaften Aufzählung.

Nun zu den Grundsätzen für die Ausübung der Zuständigkeiten: Eines habe ich schon erwähnt: Das Prinzip der Subsidiarität und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Also Zuständigkeiten dürfen nur soweit ausgeübt werden, als es zur Zielerreichung notwendig ist. Man darf nicht überschießend regeln.

Zu den Rechtsakten, den Handlungsinstrumenten möchte ich jetzt gar nichts sagen, da ich dem Programm entnommen habe, dass Prof. Schäffer dazu schon einiges gesagt hat.

## VI. Neuerungen bei den Organen der EU

Deswegen zu den Organen und welche Neuerungen es dort gibt: Das Europäische Parlament wird nach den Vorgaben des Verfassungsvertrages höchstens 750 Mitglieder haben, wobei jeder Mitgliedstaat mit mindestens sechs und höchstens 96 Mitglieder im Europäischen Parlament vertreten sein wird. Die genaue Zusammensetzung muss erst durch einen Beschluss des Europäischen Rates erfolgen. Grundsätzlich werden die Rechte des Europäischen Parlaments gestärkt, vor allem durch eine Ausweitung der Bereiche, in denen Rechtssetzung im so genannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, also das ist im Grunde dieses Verfahren, das wir heute das Verfahren der Mitentscheidung nennen, verabschiedet werden.

Es ist im Verfassungsvertrag erstmals auch der Grundsatz der repräsentativen Demokratie verankert. Die Europäische Union schöpft ihre demokratische Legitimation grundsätzlich aus dem Grundsatz der repräsentativen Demokratie, wobei erstmals aber auch ein direkt-demokratisches Element in den Verfassungsvertrag aufgenommen wird. So ist vorgesehen, dass eine gesamteuropäische Bürgerinitiative, also mindestens eine Million Bürger aus einer erheblichen Zahl von Mitgliedsstaaten, die Kommission auffordern kann, geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, um die Verfassung umzusetzen.

Eine weitere deutliche Stärkung des Europäischen Parlaments findet im Bereich des Budgetrechtes statt, das ja bisher ein Übergewicht im Bereich des Rates gehabt hat. Da wird das Eu-

ropäische Parlament in Zukunft eine stärkere Rolle haben. Das Budgetrecht ist ja eines der ganz wesentlichen zentralen Zuständigkeiten jedes Parlaments.

### 1. Das Europäische Parlament

Zu den nationalen Parlamenten möchte ich jetzt aus Zeitgründen und da Dozent Bußjäger dazu schon etwas gesagt hat, eigentlich auch nichts weiter sagen, es sei denn es gibt in der Diskussion dazu noch Wünsche oder Nachfragen.

### 2. Der Europäische Rat

Ich komme daher zum nächsten Organ, zum Europäischen Rat bzw zur neuen Funktion des Präsidenten des Europäischen Rates. Der Europäische Rat, der ja bislang zwar politisch eine wichtige Einrichtung war, wird nun durch den Verfassungsvertrag erstmals zum formellen Organ der Europäischen Union. Er wird aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten bestehen. Weiters aus dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Europäischen Kommission; und der Europäische Außenminister, also auch eine Funktion, die neu ist, nimmt ebenfalls teil am Europäischen Rat. Die Hauptzuständigkeit des Europäischen Rates wird weiterhin diejenige sein, der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen politischen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten festzulegen.

Der Europäische Rat wird aber - ausdrücklich vorgesehen - nicht gesetzgeberisch tätig. Das ist weiterhin eine Aufgabe des Rates und des Europäischen Parlaments, wobei der Europäische Rat im institutionellen Bereich durchaus ein paar Zuständigkeiten bekommt, wo er Rechtsakte verabschieden kann. Ich habe das in meinem Manuskript aufgezählt: Wahlrecht zum Europäischen Parlament, im Bereich der Ratsformationen, bei der Rotation der Vorsitze im Rat usw. Das sind eine ganze Reihe von Zuständigkeiten, die institutionell, politisch durchaus bedeutend sind.

Grundsätzlich entscheidet der Europäische Rat durch Konsens im Gegensatz zum Rat - dazu werde ich noch kommen -, da gibt es ja die Regel, dass der Rat grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit entscheidet.

### 3. Der Präsident des Europäischen Rates

Neu ist die Funktion des Präsidenten des Europäischen Rates, der vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit für zweieinhalb Jahre gewählt wird und dessen hauptsächliche Aufgaben sein werden, den Vorsitz im Europäischen Rat zu führen und den Europäischen Rat vorzubereiten.

reiten und, wie es so schön im Vertrag heißt, "auf seiner Ebene und unbeschadet der Zuständigkeiten des Europäischen Außenministers die Europäische Union nach außen hin in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zu vertreten". Also aus dieser Einschränkung - unbeschadet der Zuständigkeiten des Europäischen Außenministers - können Sie ersehen, dass da auch die eine oder andere institutionelle Hackelei im Rahmen der Regierungskonferenz dahinter war.

#### 4. Der Ministerrat

Zum Ministerrat. Da ist zu sagen, dass hier neu ist, dass aufgrund des Verfassungsvertrages eigentlich nur zwei Ratsformationen zwingend vorgesehen sind. Das ist der Rat Allgemeine Angelegenheiten, der die anderen Ratsformationen koordinieren und den Europäischen Rat vorbereiten soll, und der Rat Auswärtige Angelegenheiten, der, wie der Name schon sagt, für die Außenpolitik zuständig sein wird. Alle anderen Ratsformationen, Zahl und Bezeichnung, müssen erst aufgrund eines Beschlusses des Europäischen Rates festgelegt werden.

Den Vorsitz führt im Rat Auswärtige Angelegenheiten der neue Europäische Außenminister und für alle anderen Ratsformationen wird es ein System geben, in dem nach dem Prinzip einer gleichberechtigten Rotation alle Mitgliedstaaten drankommen. Da gibt es als Teil des Verfassungsvertrages bereits in einer Erklärung (Nr. 4), den Entwurf für einen Beschluss, wie dieses Rotationssystem ausschauen soll. Da gibt es dieses Zauberwort der Teampräsidentschaften, auf das man sich verständigt hat, dass also Präsidentschaften jetzt nicht mehr sechs Monate dauern sollen, so wie bisher, sondern 18 Monate und dass in diesen 18 Monaten drei Mitgliedstaaten gemeinsam für eine Präsidentschaft zuständig sind.

Dass der Rat im Grundsatz mit qualifizierter Mehrheit entscheidet habe ich gesagt, wobei neu ist, dass es ab November 2009 bei der Definition, was denn eine qualifizierte Mehrheit ist, nicht mehr die uns bekannten gewichteten Stimmen der Mitgliedstaaten gibt, sondern dass es das System der so genannten doppelten Mehrheit geben wird. Das bedeutet, dass qualifizierte Mehrheit im Rat dann gegeben ist, wenn für einen Beschluss 55 % der Mitgliedstaaten und gleichzeitig mindestens 15 Mitgliedstaaten, die ihrerseits 65 % der Bevölkerung der Europäischen Union repräsentieren, stimmen. Für einige wenige sensible Entscheidungsbereiche - also das immer wieder kehrende Beispiel für Österreich, die Verfügung über Wasserressourcen etwa im Bereich des Umweltschutzes oder für andere Mitgliedstaaten besonders wichtig der Bereich des Steuerrechts - da gibt es weiterhin Einstimmigkeit im Rat. Aber ansonsten gilt der Grundsatz der qualifizierten Mehrheit.

## 5. Die Europäische Kommission

Die Europäische Kommission wird insofern völlig neu geregelt, als es ab 2014, also ab der zweiten Kommission nach Inkrafttreten des Verfassungsvertrages, nicht mehr einen Kommissar pro Mitgliedstaat geben wird, sondern das Kollegium der Kommission wird dann aus dem Präsidenten und dem Außenminister und weiteren Personen, die in Summe zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten ausmachen wird, bestehen, wobei die Auswahl der Mitglieder der Kommission - wie der Vertrag das sagt - in einem System der "gleichberechtigten Rotation zwischen den Mitgliedstaaten" passieren muss. Wie dieses System im Detail aussehen wird, muss auch erst durch einen Beschluss des Europäischen Rates festgelegt werden.

## 6. Der Außenminister der Europäischen Union

Wie gesagt, ganz neu ist die Funktion des Außenministers der Europäischen Union und auch da gibt es einen wunderschönen Ausdruck, der wird einen so genannten Doppelhut aufhaben. Er wird nämlich auf der einen Seite im Bereich der Außenpolitik tätig im Auftrag des Ministerrates, da ist er sozusagen Staatenvertreter und gleichzeitig wird der Europäische Außenminister Vizepräsident der Kommission sein und in der Kommission zuständig sein für alle Aspekte der Außenbeziehungen, für die die Kommission zuständig ist. Also Sie sehen, das war ein Versuch, die heute bereits sehr zersplitterte Zuständigkeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik zwischen der Kommission und dem Rat zumindest an der funktionellen Spitze zusammenzuführen.

## 7. Der Gerichtshof

Zum Gerichtshof muss man einen terminologischen Hinweis machen. Das, was jetzt aufgrund des Vertrages der Gerichtshof ist, ist im Grunde nur ein Überbegriff, denn der Gerichtshof wird bestehen aus dem Gerichtshof, derzeit Europäischer Gerichtshof, aus dem so genannten Gericht, derzeit Gericht erster Instanz, und aus den Fachgerichten, die man derzeit gerichtliche Kammern nennt. Über dem allen steht sozusagen dieser Schirm, der im Art. I-29 Gerichtshof heißt. Da hat sich relativ wenig sonst geändert. Neu ist nur, dass für die Bestellung von Richtern und Richterinnen für den Gerichtshof ein Auswahlausschuss vorgesehen ist, der eine Stellungnahme über die Eignung der Bewerberinnen und Bewerber für den Gerichtshof geben wird.

## 8. Rechtsschutz und Grundrechte

Im Bereich des Rechtsschutzes bzw der Grundrechte möchte ich mich auch ganz, ganz kurz fassen, weil, wie gesagt, der Kollege Fischer ja danach dazu noch einiges sagen wird. Nur zwei, drei kleine Punkte. Die Angelegenheiten der jetzigen dritten Säule werden grundsätzlich

voll in den gerichtlichen Rechtsschutz integriert. Das war ja derzeit nicht so, während die Angelegenheiten der zweiten Säule, also die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, bis auf kleine Ausnahmen weiterhin von der gerichtlichen Kontrolle auf europäischer Ebene ausgespart bleiben. Für Österreich wichtig war die Frage des Zugangs von Einzelpersonen zum Europäischen Gerichtshof. Da hat es eine kleine, aber doch, glaube ich, bemerkenswerte Verbesserung gegeben, dass nämlich bei Individualklagen gegen generelle Rechtsakte, sofern sie Verordnungscharakter haben, das Kriterium der individuellen Betroffenheit wegfällt. Es reicht also, dass in diesen Fällen eine Person nur mehr unmittelbar von so einem Rechtsakt betroffen ist.

Gesandter Dr. Klemens H. Fischer, Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union, Brüssel:

## **Grundrechte und Unionsbürgerschaft<sup>42</sup>**

### **1. Die Unionsbürgerschaft**

#### 1.1. Die historische Entwicklung der Unionsbürgerschaft

Obwohl die Unionsbürgerschaft erst durch den VvM in den EGV eingeführt wurde, liegt ihr konzeptioneller Ursprung bereits in den 1960er Jahren.<sup>43</sup> Bereits der EWGV enthielt eine Reihe von Individualrechten, wie das Recht der Freizügigkeit oder aber das Diskriminierungsverbot auf Grund der Staatsangehörigkeit. Überdies verliehen bereits diese Rechte die Möglichkeit, an den EuGH zu appellieren. Der EuGH judizierte seit dem Jahre 1963<sup>44</sup> auch in derartigen Fällen. Die Staats- und Regierungschefs beschäftigten sich mit derartigen Fragen seit den frühen 1970er Jahren nicht zuletzt auf Drängen der Bundesrepublik Deutschland. Spätestens bedingt durch den so genannten Adonnino-Report<sup>45</sup> aus dem Jahre 1985 dehnten sie die Politik auf ein – noch sehr vage formuliertes – **Europa der Bevölkerungen** aus, ohne zu diesem Zeitpunkt bereits ein definitives Konzept vor Augen zu haben. Überraschend mag es aus heutiger Sicht aber anmuten, dass Fragen der Legitimität der Kommission oder das Abfedern der Effekte der wirtschaftlichen Rationalisierungsbestrebungen der frühen 1990er Jahre in keiner Weise in die Überlegungen eingeflossen waren. Erste konkrete Schritte, die letztlich zur Entstehung der Artikel über die Unionsbürgerschaft führten, wurden von Spanien gesetzt, das im Herbst des Jahres 1990 – also in der entscheidenden Phase vor der Einberufung der RK 1991 – gleichsam eine **begründete Stellungnahme** an die übrigen Mitgliedstaaten gerichtet hatte, die darauf abzielte, in der zukünftigen Gemeinschaft explizit auf die Rechte, Freiheiten und Pflichten der Bürger einzugehen. Spanien war überdies der Ansicht, dass dies ohnehin ein impliziter Bestandteil des Binnenmarktes sei. Der spanische Vorschlag zielte aber darauf ab, eine eigene Säule dafür zu errichten, eine Integration in den Gemeinschaftsvertrag hatte Spanien zu diesem Zeitpunkt jedenfalls nicht erwogen. Unterstützt von der Kommission erreichte Spanien,

---

<sup>42</sup> Schriftliche Fassung des mündlich gehaltenen Vortrags anlässlich Parlamentarischen Enquete des Salzburger Landtages zum Thema „Der Vertrag über eine Verfassung für Europa“ am 2. Mai 2005

<sup>43</sup> Erstmals fand die Bezeichnung *citoyenneté européenne* ihren Eingang in die einschlägige Literatur durch einen Bericht der Kommission, die diese 1961 im Zusammenhang mit den Freizügigkeitsrechten im Gemeinsamen Markt verwendete.

<sup>44</sup> EuGH, 1963: Rs 26/62, Slg. 1963, 1.

<sup>45</sup> cf. Adonnino Bericht: Europa der Bürger, Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, BULLEG Beil 7/85, Luxemburg 1985. Im Vorfeld und zur Vorbereitung der EEA war ein Ad-hoc-Ausschuss zum Thema *Europa der Bürger* eingesetzt worden (benannt nach seinem Vorsitzenden), der sich u.a. mit dem Abbau von Grenzformalitäten und wechselseitigen Diplomanerkenntnissen auseinandersetzte.

dass dieser Vorstoß von den übrigen Staats- und Regierungschefs im Dezember 1990 akzeptiert wurde und so in die RK 1991 einfließen konnte.<sup>46</sup>

Dennoch standen der Unionsbürgerschaft drei wesentliche Hürden bevor, ehe sie in das Vertragswerk Eingang finden konnte. Zum **Einen** erkannten die Staats- und Regierungschefs, dass die rechtliche Einbettung nicht in den Unionsvertrag erfolgen könnte, da die Union über keine Rechtspersönlichkeit verfügte respektive verfügen sollte und dementsprechend keine Einklagbarkeit möglich gewesen wäre. Überdies entwickelte sich ihr Anwendungsbereich im Zuge der RK 1991 dergestalt, dass sie keine Schutzwirkung gegenüber den beiden intergouvernementalen Säulen entwickelte. Die Entscheidung fiel dementsprechend aus, und die Unionsbürgerschaft wurde – zumindest systemwidrig iSd Terminologie – in den EGV eingebettet. Zum **Zweiten** handelte es sich bei den Rechten, die aus der Unionsbürgerschaft erfließen sollten, nicht um neue Rechte, sondern um bereits explizit oder implizit vorhandene Rechte, die aus den existierenden gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen erwachsen. Die **dritte Hürde** lag in der Abwägung, welches politische Gewicht dieser Unionsbürgerschaft zukommen würde. Die RK 1991 beabsichtigte nicht unbedingt, eine staatsähnliche Union mit dem VvM zu erschaffen, sondern – zumindest vorerst – eine politische Union mit starken intergouvernementalen Zügen.

Die Einbettung der Unionsbürgerschaft in den Unionsvertrag hätte aus Sicht der Staats- und Regierungschefs als falsches Zeichen ausgelegt werden können: als Zeichen, dass der Unionsvertrag der Nukleus für **Quasi-Vereinigte Staaten von Europa** sein könnte, wird doch Staatsbürgerschaft im internationalen Recht als Essentiale sowohl für eine Staatenbildung als auch für eine Verfassungsgebung angesehen. Im Zuge der RK 1991 setzten sich dementsprechend wiederholt verschiedene Mitgliedstaaten gegen die Einführung einer Unionsbürgerschaft zur Wehr. Insbesondere Dänemark las den Text derart, dass die nationale Staatsbürgerschaft obsolet gemacht werden sollte, die Unionsbürgerschaft gegebenenfalls subsidiär greifen würde. Anlässlich des ER Edinburgh im Jahre 1992 konnten diese dänischen Bedenken jedoch ausgeräumt werden.

Unter Einbeziehung der allgemeinen Zielsetzung der Union iSv Artikel 2 EUV dienten die letztlich angenommenen Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft natürlich der Stärkung der Rechte und Interessen der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten. Dennoch kann ihnen auch eine – nicht unbeabsichtigte – Placebowirkung unterstellt werden: sie bieten den europäischen Bürgern etwas an, dass sie – hoffentlich – der europäischen Idee gegenüber freundlich stimmt, ohne ihnen dadurch realiter neue Rechte einzuräumen. Mit dieser Formel konnten auch die letzten Kritiker in der RK 1991 umgestimmt werden.

## 1.2. Die Entwicklung der primärrechtlichen Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft

---

<sup>46</sup> Entscheidend für diesen Erfolg dürfte auch das Engagement des damaligen französischen Staatschefs Mitterrand gewesen sein, der dem spanischen Vorschlag nicht nur offen gegenüber gestanden war, sondern darin auch die Ideale der französischen Verfassung wieder zu erkennen glaubte.

Trotz aller Versuche, Ängste vor einer Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Unionsbürgerschaft auszuräumen, kamen die dänischen Bedenken im Zuge der RK 1996 wieder auf, mit denen sich die Reflexionsgruppe unter Westendorp eingehend auseinander setzte. Konsequenz umgesetzt, flossen diese Bedenken in den neuformulierten Artikel 17 Absatz 1 EGV ein und dieser enthält somit *expressis verbis* idF VvA die Abgrenzung, dass die Unionsbürgerschaft die nationale Staatsbürgerschaft ergänzt, sie aber nicht ersetzt. Damit wurde auch gleichzeitig festgestellt und unterstrichen, dass ausschließlich die Mitgliedstaaten das Recht haben, über staatsbürgerschaftliche Angelegenheiten ihrer jeweiligen Staatsangehörigen zu entscheiden. Gleichzeitig werden aber auch jene Bürger von der Unionsbürgerschaft ausgeschlossen, die nur ihren Wohnsitz in einem der Mitgliedstaaten haben, ohne aber eine mitgliedstaatliche Staatsbürgerschaft zu besitzen. Nicht zuletzt durch die restriktive Formulierung sollte klargestellt werden, dass die Unionsbürgerschaft nicht abgesetzt von einer mitgliedstaatlichen Staatsbürgerschaft verliehen werden kann. Der VvN änderte an dieser Formulierung nichts, da keine Partei der RK 2000 wollte, dass dieses heikle Paket erneut aufgeschnürt wird.

Artikel 18 EGV (ex-Artikel 8a) [Bewegungs- und Aufenthaltsfreiheit] wurde durch den VvA erstmals adaptiert, indem in Absatz 2 das Kodezisionsverfahren verankert wurde, wobei der Rat jedoch weiterhin einstimmig entscheiden musste. Die RK 2000 und der VvN revidierten Artikel 18 EGV jedoch nachhaltig. Der durch den VvA geänderte Absatz 2 wurde neuerlich revidiert, sodass der Rat nunmehr mit QMV Entscheidungen trifft. Diese Änderung erfolgte im Zuge der Verfolgung des Zieles der RK 2000, Abstimmungen von der Einstimmigkeit in die qualifizierte Mehrheit zu überführen. Der Anwendungsbereich des Absatz 2 wurde jedoch gleichzeitig durch den neu hinzugefügten Absatz 3 massiv eingeschränkt und in seinem Anwendungsbereich relativiert. Der Komplex Dokumente<sup>47</sup> bleibt ebenso ausgespart, wie die Bestimmungen über die soziale Sicherheit und den Sozialschutz. Die Ausnahmen für den zuletzt genannten Bereich mussten auf Grund massivster Interventionen Dänemarks in den Absatz 3 aufgenommen werden. Mit dieser Änderung und zugleich Klarstellung – zumindest aus dänischer Perspektive – gab sich die RK 2000 hinsichtlich der Unionsbürgerschaft zufrieden.

Artikel 19 EGV (ex-Artikel 8b) [Wahlrecht] war sowohl während der RK 1991 als auch im Zuge der RK 1996 Gegenstand lang anhaltender und kontroversieller Debatten, stellt er doch einen äußerst integrationalistischen Schritt dar, verleiht dieser Artikel immerhin in Absatz 1 das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen für all diejenigen Unionsbürger, die in einem anderen als ihrem Heimatstaat ihren ständigen Wohnsitz begründet haben. Diese Bestimmung entsprach zwar der konsequenten Umsetzung des Versuchs, zumindest Unionsbürger in allen Mitgliedstaaten so weit wie möglich zu integrieren, sollte aber bei ihrer konkreten Umsetzung noch so manche Hürde nehmen müssen. Der VvA änderte diesen Absatz insofern, als er die Frist für die Umsetzung dieser Bestimmung strich, da der Rat den geforderten Sekundärrechts-

---

<sup>47</sup> i.e. Pässe, Personalausweise, Aufenthaltstitel oder diesen gleichgestellte Dokumente.

akt schon beschlossen hatte.<sup>48</sup> Absatz 2 führt – ebenso konsequent – das aktive und passive Wahlrecht für dieselbe Personengruppe bezüglich der Wahlen zum Europäischen Parlament ein. Schon vor dieser Zuerkennung des subjektiven Rechts jedes Unionsbürgers hatten drei Mitgliedstaaten<sup>49</sup> das aktive Wahlrecht zugestanden, in einigen Fällen war auch das passive Wahlrecht gewährt worden. Im Falle des Absatz 2 wird das Wahlrecht jedoch bereits Kraft Primärrecht verliehen, und es bedarf dementsprechend keiner Umsetzungsrechtsakte. Die RK 1991 nützte damit nicht nur den rechtlichen Rahmen völlig aus, sondern wollte gleichzeitig die unterschiedliche Qualität der betreffenden Wahlen vor Augen führen.

Unumstritten war – und ist – Artikel 20 EGV (ex-Artikel 8c) [Diplomatischer und konsularischer Schutz], da er in die Souveränität der Mitgliedstaaten insofern kaum eingreift, als seine Umsetzung intergouvernemental erfolgt. Die RK 1991 kam aber folgerichtig zum Schluss, dass die Unionsbürgerschaft nicht nur nach Innen, also den eigenen Bürgern gegenüber, offensichtlich gemacht werden sollte, sondern auch gegenüber Drittstaaten, um so ein Zeichen der inneren integrationalistischen Entwicklungen nach außen zu setzen. Die Union respektive die Gemeinschaft wollte damit ein Symbol für ihren Status als Solidargemeinschaft errichten.

Artikel 21 EGV (ex-Artikel 8d) [Petitionsrecht und Anrufung des Bürgerbeauftragten] war in seiner ursprünglichen Fassung - entgegen seiner inhaltlichen Bedeutung – sehr kurz ausgefallen. Er gab den Unionsbürgern das Petitionsrecht, das wohl als eines der Urrechte in einer Demokratie bezeichnet werden kann – und verschaffte *uno actu* dem ebenfalls durch den VvM neu eingeführten Ombudsmann ein adäquates Betätigungsfeld. Nicht geregelt wurde durch den VvM jedoch die Sprachenfrage, und zwar weder hinsichtlich der Eingaben noch der zu ergehenden Antworten. Erst der VvA reagierte auf dieses virulente Problem in angemessener Weise, indem er nunmehr jedem Bürger das Recht verlieh, in einer der Amtssprachen seine Eingaben zu machen und in derselben Sprache auch eine Antwort zu erhalten.<sup>50</sup> Die RK 2000 setzte sich mit dieser Bestimmung erneut auseinander, da Bürgerbeschwerden immer lauter wurden, dass die Antworten in keiner akzeptablen Frist gegeben würden. Obwohl die Beschwerden zur Kenntnis genommen wurden, reagierten die Staats- und Regierungschefs eher ausweichend. Sie entschieden sich dagegen, Artikel 21 EGV dahingehend zu revidieren, dass die Antworten in einer angemessenen oder gar bestimmten Frist erfolgen müssten, sondern begnügten sich mit einer Erklärung zum VvN.<sup>51</sup> Belgien, das schon auf der Änderung durch den VvA bestanden hatte, konnte sich während der RK 2000 nicht wirklich durchsetzen. Die RK

---

<sup>48</sup> i.e. RL 94/80/EG vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei Kommunalwahlen für Unionsbürger, ABI. 1994 Nr. 368/38, die so genannte *Kommunalwahlrichtlinie*

<sup>49</sup> Belgien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich, letzteres jedoch nur Personen mit irischer Staatsangehörigkeit.

<sup>50</sup> Den Unionsbürgern steht es frei, für welche Amtssprache sie sich entscheiden.

<sup>51</sup> Erklärung Nr. 4 (Erklärung zu Artikel 21 Absatz 3 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft). Die Konferenz fordert die in Artikel 21 Absatz 3 beziehungsweise in Artikel 7 genannten Organe und Einrichtungen auf, dafür Sorge zu tragen, dass jede schriftliche Eingabe eines Unionsbürgers innerhalb einer vertretbaren Frist beantwortet wird.

2000 änderte diese Bestimmung zwar nicht, forderte aber die Organe zumindest auf, eine Antwort in einer vertretbaren Frist zu geben. Diese Aufforderung an die Organe ist an sich als peinliche Rüge zu interpretieren, sollte doch davon ausgegangen werden können, dass Antworten in vertretbaren Zeitabständen erteilt werden.

Artikel 22 EGV (ex-Artikel 8e) [Berichtspflicht und Ergänzung der Unionsbürgerschaft] sollte letztlich beiden Seiten Genüge tun, zum einen den Skeptikern, zum anderen den Integrationalisten, und jedenfalls eine Evolutionsmöglichkeit offen lassen. Weder in Amsterdam noch in Nizza wurde daran gerüttelt, obwohl im Zuge der RK 1996 sogar vorgeschlagen worden war, die Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft um einen Grundrechtskatalog zu ergänzen. Diese Vorstöße scheiterten aber ebenso wie der Versuch, die EU-Charta der Grundrechte, die in Nizza im Dezember 2000 feierlich verkündet worden war, in das Vertragswerk aufzunehmen.

## 2. Die Entwicklung des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union

Der Schutz der grundlegenden Rechte des Einzelnen bildet einen Kernbereich der Verfassungsstaatlichkeit der Mitgliedstaaten und damit auch der aus ihm abgeleiteten supranationalen Rechtsordnung. Gerade deshalb hat sich der Grundrechtsschutz zu einer der wichtigsten Legitimationsfragen der Union entwickelt. Dies gilt umso mehr, je weiter sich die supranationale Rechtsordnung in die mitgliedstaatliche Rechtsordnung auswirkt

Die ursprünglichen Grundsätze und Ziele der Union sind zwar erhalten geblieben, wurden jedoch den politischen Veränderungen folgend adaptiert.

Artikel 6 EUV [Verfassungsprinzipien und Grundrechte] kann als rechtliche Basis für den Grundrechtsschutz respektive die Grundrechtsordnung in der Union betrachtet werden. Artikel 6 EUV wurde jedenfalls über die Jahre hinweg grundlegend ergänzt. Sprach der ursprüngliche Absatz 1 noch ausschließlich von der Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten durch die Union, so stellt dieser Absatz seit dem VvA programmatisch fest, dass die Union **auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit** beruht. Zugleich wird aber auf den Ursprung der Union verwiesen, indem hervorgehoben wird, dass diese Grundsätze allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind, also von diesen selbst der Union verliehen werden. Absatz 3, der auf Grund der dargestellten Änderungen zu Absatz 4 wurde, blieb Bestandteil von Artikel 6 EUV. Spanien achtete mit Argusaugen auf diese Beibehaltung, hatte es doch selber auf die ursprüngliche Aufnahme in den EUV bestanden.<sup>52</sup> Der erste Satz des ursprünglichen Absatz 1 von Artikel 6 EUV wurde als eigener – neuer – Absatz 3 in Artikel 6 belassen. Dem dort postulierten Grundsatz der Achtung der Nationalitäten der Mitgliedstaaten durch die Union wurde damit erhöhte Bedeutung verliehen.<sup>53</sup> Die RK 1996 reagierte damit auf das Menetekel der Union als europäi-

---

<sup>52</sup> Weniger erfolgreich war Spanien mit seiner Forderung gewesen, einen Passus aufzunehmen, der eine ausreichende Transferleistung an ärmere Mitgliedstaaten sicherstellen sollte.

<sup>53</sup> Damit wird sowohl in Absatz 1 als auch Absatz 3 auf den Ursprung der Union und die aufrechterhaltende Identität der Mitgliedstaaten verwiesen.

schem Superstaat unter Zurückdrängung der jeweiligen nationalen Identitäten, Eigenschaften und Geschichten, wie es von Euroskeptikern<sup>54</sup> heraufbeschworen wurde.

Im Zusammenhang mit Artikel 6 ist überdies auf den Umstand hinzuweisen, dass er in keiner Referenz auf die EU-Grundrechtecharta verweist, die am Vorabend des Abschlusses des VvN im Dezember 2000 in Nizza feierlich verkündet wurde. Dieses absolute Negieren der Charta ist unter anderem damit zu begründen, dass sich die überwiegende Mehrzahl der Mitgliedstaaten während der RK 2000 – entgegen der ausdrücklichen und nachhaltig vorgetragenen Forderung des Europäischen Parlaments – gegen eine Aufnahme dieser Charta in den Vertrag ausgesprochen hatte. Selbst ein Verweis auf diese Charta oder deren Aufnahme in das Primärrecht via Protokolllösung wurde verweigert.<sup>55</sup>

Der VvA brachte am Ende von Titel I eine völlige Neuerung, indem er in Artikel 7 EUV [Suspendierung der Mitgliedschaft] die rechtlichen Grundlagen für ein Sanktionenverfahren gegen einen Mitgliedstaat einführte. Die RK 1996 musste sich mit einem Phänomen auseinandersetzen, das über die Jahre hinweg schleichend entstanden und – vielleicht wider besseres Wissen – gleichsam totgeschwiegen worden war. Die Staats- und Regierungschefs waren sich der stetig ansteigenden Gefahr rassistischer Übergriffe in den Mitgliedstaaten und der gleichzeitigen Erstarkung der extremen Rechte bewusst geworden. Darüber hinaus musste sich die Union ihrem eigenen Anspruch stellen, eine politische Gemeinschaft sein zu wollen, die dementsprechend die Menschenrechte und die Demokratie zu schützen in der Lage sein sollte. Diese Erkenntnis wurde nicht nur durch ein Urteil des deutschen Bundesgerichtshofs im Jahre 1993 gefördert,<sup>56</sup> sondern auch durch Bedenken gegenüber der Stabilität möglicher zukünftiger Mit-

---

<sup>54</sup> Insb. aus dem Vereinigten Königreich und Dänemark.

<sup>55</sup> Auch in diesem Fall sprachen sich das Vereinigten Königreich und Dänemark am vehementesten gegen jegliche Aufnahme ins Primärrecht aus.

<sup>56</sup> Die Diskussion in Deutschland betreffend das Verhältnis zwischen der Grundrechten der BRD und der dementsprechenden Entwicklung in der Union orientiert sich im Wesentlichen an vier Beschlüssen des *Bundesverfassungsgerichtes* – BVerfG. Im *Solange I-Beschluss* aus dem Jahre 1974 hatte das BVerfG – in Reaktion auf das Dictum des EuGH, dass das Gemeinschaftsrecht Vorrang vor nationalem Verfassungsrecht habe (cf. EuGH Rs 11/70, Slg. 1979, 1125 ff.) – festgehalten, dass ein Schutz der Grundrechte innerstaatlich auch gegen das Gemeinschaftsrecht möglich und ein Normenkontrollverfahren zur Überprüfung von EG-Verordnungen zulässig sei. Diese Prüfungszuständigkeit sei *solange* gegeben, als noch kein ausreichender Grundrechtsschutz in der Gemeinschaft existiere. Bereits 1979 stellte das BVerfG diesen Beschluss in Frage, als es im *Vielleicht-Beschluss* eine mögliche Änderung seiner Rechtsprechung andeutete, wobei es festhielt, dass offen bleiben müsse, ob angesichts der fortschreitenden politischen Einigung eine solche Überprüfung europäischer Normen noch möglich sei. Durch den *Solange II-Beschluss* aus dem Jahre 1984 revidierte das BVerfG seine Haltung, in dem es [Leitsatz] feststellte: *Solange die EG, insbesondere die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Gemeinschaften (also EuGH) einen wirksamen Schutz der Grundrechte gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell gewährleistet, der dem vom Grundrecht als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt, wird das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von Gemeinschaftsrecht, das als Grundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland in Anspruch genommen wird, nicht mehr ausüben.* Von entscheidender Bedeutung wurde jedoch – in dieser Serie von Beschlüssen – das *Maastricht-Urteil* des BVerfG aus dem Jahre 1993. In diesem Urteil – das BVerfG hatte sich mit einer Verfassungsbeschwerde wegen behaupteter Verletzung des nationalen Wahlrechts auseinandersetzen gehabt, und überprüfte in diesem Zusammenhang das Zustimmungsgesetz zum Unionsvertrag und die Verträge insgesamt – wies das

gliedstaaten. Die Grundintention hinter Artikel 7 EUV war, Artikel 39 UNO-Charta in den EUV zu übertragen, um so auf den Vorwurf schwerwiegender und anhaltender Verletzungen gegen die Grundsätze der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit durch einen Mitgliedstaat auf Unionsebene reagieren zu können. Als adäquate Reaktion sollte die Suspendierung des betreffenden Mitgliedstaats vom Entscheidungsverfahren dienen.

Im Zuge der RK 2000 wurde – nicht zuletzt durch das so genannte Sanktionsverfahren gegen Österreich – Artikel 7 EUV einer grundlegenden Revision unterzogen. Durch diese Revision wurde ein **Frühwarnverfahren** eingeführt.<sup>57</sup> Österreich setzte sich im Rahmen der RK 2000 vehement – und letztlich erfolgreich – dafür ein, dass ein derartiges Frühwarnverfahren in den Vertrag aufgenommen werde, das den allgemeinen Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit entspricht. Bis zu dieser Revision konnte der Rat, der in seiner Zusammensetzung der Staats- und Regierungschefs tagt, einstimmig feststellen, dass eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung von in Artikel 6 Absatz 1 EUV genannten Grundsätzen durch einen Mitgliedstaat vorliegt. Dieser Bestimmung des Artikel 7 Absatz 1 EUV wurde durch den VvN ein neuer Absatz 1 vorangestellt. Durch den VvN – und insbesondere den neuen Absatz 1 von Artikel 7 EUV – kann das Verfahren nun bereits zu einem früheren Stadium ausgelöst werden, denn der Rat kann nunmehr feststellen, dass die **eindeutige Gefahr** einer schwerwiegenden Verletzung der betreffenden Grundsätze durch einen Mitgliedstaat vorliegt. Das bedeutet, dass das vertraglich vorgesehene Verfahren nicht nur in jenen Fällen zur Anwendung kommt, in denen eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung der Grundsätze vorliegt, sondern bereits eine Stufe früher ansetzt. Dieses **Frühwarnverfahren** wird auf begründeten Vorschlag eines Drittels der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments oder der Kommission ausgelöst. Entscheidend ist, dass der jeweilige Vorschlag mit einer Begründung versehen sein muss. Das bisher geltende Verfahren setzte eine derartige Begründung nicht voraus. Der Rat muss den Beschluss mit vier Fünfteln seiner Mitglieder treffen. Damit ist der betroffene Mitgliedstaat berechtigt, an der Abstimmung teilzunehmen, kann sie aber nicht durch Veto blockieren, da Einstimmigkeit keine Voraussetzung ist. Am ER Nizza waren verschiedene Positionen vertreten worden: Einstimmigkeit des Rates (einschließlich des betroffenen Mitgliedstaates), Einstimmigkeit des Rates (ausgenommen der betroffene Mitgliedstaat), Mehrstimmigkeit des Rates (einschließlich des betroffenen Mitgliedstaates). Die Konferenz einigte sich letztlich auf die dritte

---

BVerfG die Verfassungsbeschwerde zurück und erklärte Zustimmungsgesetz – und Verträge – für rech-  
tens, solange dem national-staatlichen gewählten Gesetzgeber über das Zustimmungsgesetz noch eine  
ausreichende Kontrollmöglichkeit verbleibe; überdies stellte das BVerfG sein Verhältnis zum EuGH  
nunmehr als Kooperationsverhältnis dar.

<sup>57</sup> Da der Vertrag bislang kein Frühwarnsystem vorgesehen hatte, waren die Sanktionen gegen  
Österreich von der Gruppe der Vierzehn außerhalb des Vertrages ausgelöst worden und hatten – zu-  
mindest offiziell – rein bilateralen Charakter gehabt. Eine Bekämpfung dieser Sanktionen im Rahmen  
des Vertrages wäre somit wenig erfolgversprechend gewesen. Überdies war der betroffene Staat nicht  
gehört worden. Da diesen Sanktionen zumindest die EU-Rechtsbasis fehlte, hätte die Republik Öster-  
reich vorerst nur nach den allgemeinen Bestimmungen des Völkerrechts dagegen vorgehen können.

Option. Ziel des **Frühwarnsystems** ist es, durch Empfehlungen an den betroffenen Mitgliedstaat eine mögliche Eskalation zu vermeiden. Das Verfahren kann jedoch nicht ad infinitum geführt werden, sondern der Rat ist verpflichtet, regelmäßig zu überprüfen, ob die Situation, die das Verfahren ursprünglich ausgelöst hatte, noch vorliegt. In engem Zusammenhang mit Artikel 7 Absatz 1 EUV ist Artikel 46 EUV idF VvN zu sehen. In Artikel 46 EUV wurde eine neue literarische eingefügt, die vorsieht, dass der Gerichtshof auf Antrag des betroffenen Mitgliedstaates binnen eines Monats nach der Feststellung des Rates gemäß Artikel 7 zu entscheiden hat, wenn der betroffene Mitgliedstaat die reinen Verfahrensbestimmungen des Artikel 7 überprüfen lassen will. Dies bedeutet, dass die rechtliche Verfahrenskontrolle durch den Gerichtshof nicht nur für das neu eingeführte Frühwarnverfahren, sondern für den gesamten Artikel 7 EUV zur Anwendung gelangt. Die wesentlichsten Elemente der Revision umfassen also ein **Anhörungsrecht** für den betroffenen Mitgliedstaat, eine **Begründungspflicht** für den Vorschlag zur Auslösung des Verfahrens, eine **Zustimmung** des Europäischen Parlaments zum Ratsbeschluss, eine rechtliche **Verfahrenskontrolle** durch den Gerichtshof und eine regelmäßige **Überprüfungspflicht** durch den Rat.

Die Bedeutung der Grundrechte als eine der wichtigsten Grundlagen der Union erfährt durch die ausdrückliche Bezugnahme auf die Achtung der Grundsätze von Artikel 6 EUV als Voraussetzung für einen Beitritt in Artikel 49 EUV [Beitritt zur Union] eine weitere Vertiefung. Überdies wird auch gegenüber Drittstaaten auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit das Ziel der Wahrung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zu einer Aufgabe der Gemeinschaftspolitik erklärt.<sup>58</sup>

Die Textierung des Grundrechtsschutzes in den Artikeln 6 und 7 EUV ist wie bereits ausgeführt das Ergebnis eines Entwicklungsprozesses, der vor dem Hintergrund des Fehlens umfassender Grundrechtsgarantien in den Gemeinschaftsverträgen zu erklären ist. Gerade in diese Lücke stieß immer wieder der EuGH, indem er durch die Entwicklung einer Grundrechtssprechung sehr wohl – durch Richterrecht – einen Grundrechtskatalog entwickelte. Wie bereits erwähnt, ist die Grundrechtssprechung des EuGH nicht zuletzt eine Reaktion auf den mitgliedstaatlichen Grundrechtsprüfungsvorbehalt, wie ihn insbesondere das deutsche Bundesverfassungsgericht als Reaktion auf den Vorrang von Gemeinschaftsrecht auch gegenüber nationalen Grundrechten zum Ausdruck gebracht hatte.<sup>59</sup>

Jedenfalls muss beachtet werden, dass die Grundrechtsordnung der Union traditionell als Grundrechtsschutz gegenüber der Union textiert und interpretiert wurde.<sup>60</sup> Beachtet man die Mitgliedstaaten als Adressaten der Unionsgrundrechtsordnung, so steht gegenüber den Mitgliedstaaten das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Artikel 12 EGV)

---

<sup>58</sup> cf. Artikel 177 Absatz 2 EGV.

<sup>59</sup> cf. EuGH Rs 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), Slg. 1970, 1125 ff.

<sup>60</sup> Die Zuständigkeit des EuGH ist jedoch auf die Kontrolle der Gemeinschaftsrechtsakte und darüber hinaus im Rahmen der Union auf die durch Artikel 46 EUV eingeschränkten Zuständigkeiten beschränkt.

sowie das Gebot des gleichen Entgelts (Artikel 141 EGV), wobei anzumerken ist, dass diese beiden Grundrechte unmittelbare Wirksamkeit entfalten. Dennoch muss betont werden, dass die gemeinschaftliche Grundrechtskontrolle entsprechend der ständigen Rechtssprechung des EuGH auch in diesen beiden Fällen auf die Durchführung des Rechts der Union beschränkt ist. Der EuGH hat einen derartigen vermittelten gemeinschaftlichen Grundrechtsschutz sowohl bei der Anwendung von Sekundärrecht als auch im Rahmen der unmittelbar wirkenden Grundfreiheiten angenommen und ausdrücklich darauf beschränkt.<sup>61</sup>

### 3. Die Entwicklung der EU-Grundrechtecharta bis zum Konvent

Der ER Köln war zur Auffassung gelangt, dass die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefasst und somit transparenter gemacht werden sollten. In seinem Beschluss zur Erarbeitung einer Charta der Grundrechte der Europäischen Union vertrat der Europäische Rat die Auffassung, dass ein Entwurf einer derartigen Charta von einem Gremium sui generis ausgearbeitet werden sollte, das in weiterer Folge als **Konvent** bezeichnet wurde. Dieses Gremium sollte aus Beauftragten der Staats- und Regierungschefs und des Präsidenten der Europäischen Kommission sowie Mitgliedern des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente bestehen. Überdies sollten Vertreter des Europäischen Gerichtshofes als Beobachter teilnehmen. Den Vertretern des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und gesellschaftlichen Gruppen sowie Sachverständigen wurde das Recht auf Anhörung eingeräumt. Als Zeithorizont sah der Europäische Rat vor, dass dieses Gremium rechtzeitig vor dem ER Nizza im Dezember 2000 einen Entwurf vorlegen sollte.

Von vorneherein war aber klar gewesen, dass diese Charta nicht Bestandteil des **acquis communautaire** werden sollte, denn der Europäische Rat stellte dazu fest, dass diese Charta der Grundrechte feierlich proklamiert werden sollte. Hätte der Europäische Rat beabsichtigt, der Grundrechtecharta einen verbindlichen Rechtscharakter zu verleihen, so hätte er dies wohl in Köln eindeutig zum Ausdruck gebracht.

Im Gegenteil, der Europäische Rat stellte in seinem Kölner Beschluss bereits fest, dass danach zu prüfen sein werde, ob und gegebenenfalls auf welche Weise die Charta in die Verträge aufgenommen werden sollte. Damit war diese Frage explizit auf die Phase nach der Regierungskonferenz 2000 verlagert worden. Das Europäische Parlament erkannte offenbar dieses Zeichen nicht und verlangte von Anfang der Regierungskonferenz an, dass die Grundrechtecharta Teil des Vertragswerkes werden müsse.

Der Grundrechtekonvent arbeitete unter dem Vorsitz des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog und konnte anlässlich des ER Biarritz den Entwurf vorstellen.<sup>62</sup> Spätes-

---

<sup>61</sup> cf. beispielsweise EuGH verbRs 60 und 61/84 (Cinéthèque), Slg. 1985, 2605 ff.; EuGH Rs 5/88 (Wachauf), Slg. 1989, 2609 ff.; EuGH Rs C-260/89 (ERT), Slg. 1991, I-2925 ff.

<sup>62</sup> Diese Präsentation war von der persönlichen Tragik um Roman Herzog überschattet, der Europäische Rat brachte dies sogar in seinen Schlussfolgerungen zum Ausdruck.

tens bei dieser Gelegenheit hätte das Europäische Parlament und alle Gleichgesinnten erkennen müssen, dass im Zuge dieser Regierungskonferenz die Charta nicht in das Vertragswerk inkorporiert werden sollte.

Das Ziel der Charta, die überragende Bedeutung der Grundrechte und ihre Tragweite für die Unionsbürger sichtbar zu verankern, hatte der Europäische Rat schon in Köln festgelegt. Das bedeutet, dass dem Konvent nicht die Aufgabe übertragen worden war, Neues oder Innovatives zu schaffen. Dies hätte die Kompetenzen des Konvents überschritten. Vielmehr sollte der Konvent schon Vorhandenes zusammenfassen. Der eindeutige Nutzen der Charta liegt in eben diesem Element, der Bündelung der Grundrechtstraditionen der Mitgliedstaaten. Diese Quasi-Kodifikation musste daher die unterschiedlichsten Quellen heranziehen und sichten.<sup>63</sup> Der Konvent überschritt seine Kompetenzen jedoch nicht, als er bereits bestehende Rechte in die Charta aufnahm, die bislang nicht explizit als Grundrechte galten.<sup>64</sup>

In Nizza erfolgte, wie bereits vom Europäischen Rat von Anfang an beabsichtigt, die feierliche Proklamation der Charta. Der Regierungskonferenz entschied, dass die Frage der Zukunft der EU-Charta der Grundrechte im Rahmen des Post-Nizza-Prozesses geprüft werden möge. Der ER Laeken im Dezember 2001 wiederum setzte den **Konvent zur Zukunft Europas** ein und forderte, dass zur Bewältigung der Herausforderungen Fragen zu folgenden Themenkomplexen gestellt werden:

- Eine bessere Aufteilung und Festlegung der Zuständigkeiten in der Europäischen Union
- Vereinfachung der Instrumente der Union
- Mehr Demokratie, Transparenz und Effizienz in der Europäischen Union
- Der Weg zu einer Verfassung für die europäischen Bürger

Zum letztgenannten Block gab der ER Laeken mehrere Felder zur Prüfung vor:

- Vertragsänderungen unter Beibehaltung des bisherigen Systems mit drei Gemeinschaften (EU, EG, EAG) und drei Säulen oder Neuordnung der Verträge
- Einordnung der Charta der Grundrechte
- Erstellung eines allumfassenden Verfassungsvertrags

Der endgültige Auftrag an den Konvent lautete ebenso schlicht wie umfassend:

- Im Lichte der vorstehenden Ausführungen fällt diesem Konvent die Aufgabe zu, die wesentlichen Fragen zu prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft, und sich um verschiedene mögliche Antworten zu bemühen.
- Der Konvent prüft die verschiedenen Fragen. Er erstellt ein Abschlussdokument, das entweder verschiedene Optionen mit der Angabe, inwieweit diese Optionen im Konvent Un-

---

<sup>63</sup> Beispielsweise die Europäische Menschenrechtskonvention, die Europäische Sozialcharta, verschiedenste internationale Übereinkommen, sowie die Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

<sup>64</sup> So den Schutz personenbezogener Daten, die Grundprinzipien der Bioethik, und das Recht auf eine funktionsfähige Verwaltung.

terstützung gefunden haben, oder – im Falle eines Konsenses – Empfehlungen enthalten kann.

Dem Konvent oblag es somit, Möglichkeiten der Inkorporation der Grundrechtecharta zu prüfen und somit gleichsam über ihre EU-rechtliche Zukunft mit zu entscheiden.

#### 4. Die Arbeiten des Konvents im Zusammenhang mit Fragen der Unionsbürgerschaft und der Grundrechte

4.1. Allgemeine Analyse der Ergebnisse der Konventsarbeiten zur Unionsbürgerschaft  
In der Frage der Unionsbürgerschaft ging der Konvent eher konservativ vor und fasste die bisherigen Bestimmungen der Artikel 17 bis 21 EGV in einem einzigen Artikel (Artikel I-8 VVE) zusammen.

Der Konvent konnte sich aber nicht durchringen, die schon während der RK 2000 aufgebrachte Forderung, dass die den Unionsbürgern gemäß Artikel I-8 Absatz 2 letzter Anstrich zustehenden Antworten (Petitions- und Auskunftsrecht) in einer bestimmten oder doch zumindest vertretbaren Zeit zukommen müssen. Dadurch, dass der Konvent diesen Passus nicht adaptierte, kam er – zumindest in diesem Punkt – seinem Selbstverständnis, **einen bürgernahen Vertrag zu entwerfen**, jedenfalls nicht gerade entgegen.

Eine Öffnung hin zu mehr Rechten für die Unionsbürger erreichte der Konvent jedoch sicherlich mit dem Vorschlag für die Einführung von so genannten Bürgerinitiativen gemäß Artikel I-46 Absatz 4 VVE.

#### 4.2. Allgemeine Analyse der Ergebnisse der Konventsarbeiten zu den Grundrechten

4.2.1. Allgemeine Analyse der Ergebnisse der Arbeitsgruppe Grundrechte

In der zweiten Phase arbeitete der Konvent in Arbeitsgruppen, die sich mit spezifischen Themenkomplexen auseinandersetzen und dem Plenum – für die dritte Phase – Vorschläge respektive Optionen unterbreiten sollte.

Arbeitsgruppen		
N°	Gegenstand	Vorsitzender
1	Subsidiarität	de Vigo
2	Grundrechte	Vitorino
3	Rechtspersönlichkeit	Amato
4	Einzelstaatliche Parlamente	Stuart
5	Ergänzende Zuständigkeiten	Christophersen
6	Ordnungspolitik	Hänsch
7	Außenpolitisches Handeln	Dehaene
8	Verteidigung	Barnier
9	Vereinfachung	Amato
10	Freiheit, Sicherheit und Recht	Bruton

11	Soziales Europa	Katiforis
----	-----------------	-----------

Arbeitskreise		
N°	Gegenstand	Vorsitzender
1	Gerichtshof	Vitorino
2	Haushaltsverfahren	Christophersen
3	Eigenmittel	de Vigo

Die Arbeitsgruppe Grundrechte kam in ihren Empfehlungen zum erwarteten Schluss, dass die EU-Grundrechtscharta ein integraler Bestandteil des künftigen Verfassungsvertrags sein sollte. Sie schlug weiters vor, dass die Union der Europäischen Menschenrechtscharta beitreten könne.

Die Arbeitsgruppe führte als Begründungen für die Integration der EU-Grundrechtscharta an, dass

- durch die Integration der EU-Grundrechtscharta keine neue Kompetenz der Union geschaffen werde, diese Integration demnach kompetenzneutral erfolgte;
- dadurch keine inhaltlichen Änderungen – weder in der Charta noch im Vertrag – vorgenommen werden müssten.

Hinsichtlich der Frage, ob die Union der EMRK beitreten sollte, übte sich die Arbeitsgruppe in Zurückhaltung und führte aus, dass dies Sache des Ministerrates sei, einstimmig zu beschließen, wann und wie dieser Beitritt erfolgen sollte. Der Verfassungsvertrag möge aber jedenfalls die Voraussetzungen für den Beitritt enthalten.<sup>65</sup>

Die generelle Begründung, die die Gruppe für die Integration der Grundrechtscharta und die Möglichkeit eines Unionsbeitritts zur EMRK abgab, nämlich dass dadurch eine Stärkung des Schutzes der Grundrechte der Bürger gegenüber Maßnahmen auf europäischer Ebene erreicht werde und zugleich die moralischen und ethischen Verpflichtungen der Union deutlich gemacht würden, ist nicht unbedingt als Sternstunde des Konvents zu bezeichnen. Zum Einen sind die allgemeinen Grundrechte bereits dato in den Mitgliedstaaten und deren Verfassungen verankert, zum anderen judiziert der Gerichtshof schon seit längerem auch auf Basis der Grundrechte, ohne dass die Charta Rechtswirksamkeit entfaltet hätte. Wenn es im Übrigen einer derartigen Proklamation bedürfte, um moralische und ethische Grundwerte der Union deutlich zu machen, so müssten sich die Union und ihre Organe wohl der berechtigten Frage aussetzen, ob diese Grundwerte bislang nicht vorhanden oder nicht bewusst gemacht worden waren.

#### 4.2.2. Die Frage der Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten durch die Einbeziehung der Charta

<sup>65</sup> Mit diesem eher zögerlichen Vorgehen zeigte die Gruppe die Uneinigkeit in der Arbeitsgruppe auf, die betreffend der Frage des Beitritts geherrscht hatte. Das Abschieben der Verantwortung auf den Ministerrat sollte einmalig im Konvent bleiben.

Die Arbeitsgruppe kam zum – wohl richtigen - Schluss, dass durch die Einbeziehung der Charta die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten keineswegs verändert wird. Die Tatsache, dass bestimmte Rechte im Rahmen der Charta Bereiche betreffen, in denen die Union über geringe oder gar keine Handlungsbefugnis verfügt, steht dazu nicht im Widerspruch, da die Union, auch wenn ihre Zuständigkeiten beschränkt sind, in jedem Bereich ihres Handelns alle Grundrechte einhalten und deshalb indirekte Beeinträchtigungen auch solcher Grundrechte, bei denen sie über keine gesetzgeberischen Zuständigkeiten verfügt, verhindern muss.

Die Gruppe erachtete es für sinnvoll, im Lichte der bestehenden Rechtsprechung ausdrücklich zu bestätigen, dass der Schutz der Grundrechte durch die Gesetzgebung der Union sich nicht so auswirken darf, dass der Anwendungsbereich der Bestimmungen des Vertrags über die Zuständigkeiten der Union hinaus ausgedehnt wird.<sup>66</sup>

Die Gruppe hob überdies hervor, dass bei der Ausarbeitung der Charta das Subsidiaritätsprinzip gebührend berücksichtigt wurde, wie insbesondere aus ihrer Präambel, aus Artikel 51 Absatz 1 und aus den Charta-Artikeln, die sich auf einzelstaatliche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten beziehen, hervorgeht. Die Gruppe zog überdies den Schluss, dass es im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip stehe, dass der Anwendungsbereich der Charta gemäß Artikel 51 Absatz 1 auf die Organe und Einrichtungen der Union beschränkt ist und sie auf die Mitgliedstaaten nur dann Anwendung findet, wenn diese Unionsrecht umsetzen.<sup>67</sup>

#### 4.2.3. Die Frage der Kompatibilität der im EG-Vertrag verankerten Grundrechte mit den Charta-Artikeln

Was den besonderen Fall der Grundrechte betrifft, die bereits ausdrücklich im EGV verankert sind und in der Charta lediglich "neu formuliert" werden,<sup>68</sup> bestand schon beim vorherigen Grundrechtekonvent Einmütigkeit über den Grundsatz, dass die Charta die im EGV festgelegte Rechtslage nicht berühren solle.

Die Arbeitsgruppe bekräftigte diesen Punkt aber nochmals und war einvernehmlich der Auffassung, dass hinsichtlich dieser Rechte ein juristisch unanfechtbarer Verweis erforderlich ist, um für vollständige Kompatibilität zwischen den Erklärungen der Rechte in der Charta und den ausführlicheren Vorschriften, die sich derzeit im EG-Vertrag finden, zu sorgen.

#### 4.2.4. Die Frage der Entsprechungen zwischen den Charta-Rechten und den durch die EMRK garantierten Rechten

---

<sup>66</sup> Siehe Urteil des Gerichtshofs C-249/96 Grant, 1998 Slg. I-621, Randnummer 45.

<sup>67</sup> Es ist zu beachten, dass im Falle einer Einbeziehung der Charta in den Vertrag die derzeitige Formulierung von Artikel 46 Buchstabe d EUV mit der derzeitigen Rechtsprechung sowie Artikel 51 der Charta über die (eingeschränkte) Anwendung der Grundrechte auf Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten in Einklang gebracht werden müsste.

<sup>68</sup> Insbesondere die Rechte, die sich aus der Unionsbürgerschaft ableiten.

Die Gruppe hob die zentrale Bedeutung von Artikel 52 Absatz 3 der Charta über die Charta-Rechte, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen hervor. Die in der Charta garantierten Rechte spiegeln jedenfalls die im geltenden Unionsrecht vorhandenen höheren Schutzniveaus wider.

#### 4.2.5. Die Frage der Auslegung im Einklang mit den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen

Die Gruppe stellte in ihrer Analyse fest, dass die Charta tief in den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten verwurzelt sei und gerade dieser Umstand durch die Arbeit des Grundrechtekonvents in vorbildlicher Art und Weise umgesetzt worden sei. Die umfassende in Artikel 6 Absatz 2 EUV bekräftigte Rechtsprechung des Gerichtshofs in Bezug auf die von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen abgeleiteten Grundrechte stellt eine bedeutende Quelle für zahlreiche der in der Charta anerkannten Rechte dar. Die Bedeutung dieser Wurzeln sei jedenfalls hervorzuheben, um so eine reibungslose Einbeziehung der Charta sicherzustellen.

#### 4.2.6. Die Frage der Unterscheidung zwischen "Rechten" und "Grundsätzen" in der Charta

Die Gruppe betonte in ihrer Abschlussanalyse die Bedeutung der Unterscheidung zwischen "Rechten" und "Grundsätzen", die ein wichtiges Element des vom Grundrechtekonvent erzielten Konsenses war, wie bereits in der Präambel und in Artikel 51 Absatz 1 der Charta zum Ausdruck kam. Nach diesem Verständnis unterscheiden sich Grundsätze von subjektiven Rechten insofern, als sie "eingehalten" (Artikel 51 Absatz 1) werden und durch Rechtsakte oder Durchführungsvorschriften umgesetzt werden müssen; sie erhalten demzufolge Bedeutung für die Gerichte, wenn solche Rechtsakte ausgelegt oder überprüft werden. Dies steht sowohl mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs<sup>69</sup> als auch mit dem Ansatz der Verfassungssysteme der Mitgliedstaaten im Bereich der "Grundsätze", insbesondere im Bereich der Sozialgesetzgebung, in Einklang.

## 5. Die Arbeiten der Regierungskonferenz 2004 in Bezug auf die Unionsbürgerschaft und die Grundrechtecharta

### 5.1. Unionsbürgerschaft

Die RK 2004 orientierte sich hinsichtlich der Unionsbürgerschaft im Wesentlichen am Konventsvorschlag.

---

<sup>69</sup> Vgl. insbesondere die jüngste Rechtsprechung über das "Vorsorgeprinzip" in Artikel 174 Absatz 2 EGV: Urteil des Gerichts erster Instanz vom 11. September 2002, T-13/99 Pfizer gegen Rat, in dem häufig auf die frühere Rechtsprechung verwiesen wird, sowie eine Reihe von Urteilen zu Artikel 33 (ex-39) über die Grundsätze des Agrarrechts (z. B. Urteil des Gerichtshofs C-265/85, Van den Berg, 1987 Slg. 1155, Prüfung des Grundsatzes der Marktstabilisierung und der berechtigten Erwartungen; weitere Referenzen siehe Kommentar Mégret, Band 3, S. 80 ff).

Die RK 2004 war aber ebenso wie die RK 2000 und der Konvent mit der Frage konfrontiert gewesen, ob beim Petitions- und Anfragerecht gemäß Artikel I-10 Absatz 2 litera d EUVU eine Frist für die Bearbeitung eingeführt werden sollte. Die RK 2004 konnte sich jedoch nicht einmal dazu durchringen, dass die Bearbeitung in einer angemessenen Zeit erfolgen muss. Die Organe und beratenden Einrichtungen der Union können somit auch in Hinkunft ihre Antworten in einem offenen Zeithorizont abgeben. Aus einem unangemessenen Zeitverzug wird auch in Zukunft keine Individualklage wegen Untätigkeit eines Organs ableitbar sein.

Mit der Aufnahme des Grundsatzes der partizipativen Demokratie [Artikel I-47 EUVU], der vom Konvent vorgeschlagen worden war, ist zwar eine Neuerung auf primärrechtlicher Ebene zugunsten der Stärkung der Bürgerrechte eingeführt worden, die in den Absätzen 1 bis 3 enthaltenen Verpflichtungen der Organe der Union entsprechen aber lediglich der seit Jahren geübten Praxis.<sup>70</sup>

Die durch Artikel I-47 Absatz 4 EUVU primärrechtlich eingeräumte Möglichkeit einer Bürgerinitiative durchbricht das Initiativmonopol der Kommission, die aufgefordert werden kann, Vorschläge für Rechtsakte zu unterbreiten. Wie schon im VVE wird auch im EUVU der Begriff **erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten** nicht näher determiniert. Für die Zulässigkeit einer derartigen Bürgerinitiative, die immerhin dazu führt, dass die Kommission einen Rechtsvorschlag präsentieren muss, wäre eine genauere Bestimmung jedenfalls wünschenswert gewesen. Der EUVU lässt jedoch dem europäischen Gesetzgeber hinsichtlich der Klärung der Frage der Grenzen der Erheblichkeit der Anzahl der Mitgliedstaaten insofern Spielraum, als die Bedingungen für eine derartige Bürgerinitiative durch ein Europäisches Gesetz festgelegt werden müssen. Der Konventsentwurf hatte diesen Konkretisierungsauftrag noch nicht in dieser expliziten Form enthalten, die RK 2004 entschied sich aber für dessen Aufnahme, insbesondere auf Drängen der Niederlande. Sollte die Kommission dem Votum einer derartigen Bürgerinitiative nicht nachkommen, ist eine Untätigkeitsklage gegen die Kommission durch einen Mitgliedstaat oder ein anderes Organ nicht auszuschließen.

## 5.2. Grundrechtecharta

Es stand von Beginn der RK 2004 an außer Streit, dass die Charta in den Vertrag aufgenommen werden würde. Zumindest aus Sicht des Vereinigten Königreichs jedoch war nicht unumstritten, ob die Charta Teil dieses Vertrags sein würde oder aber auf sie verwiesen werden sollte. Letztlich einigten sich die Mitgliedstaaten jedoch darauf, die Charta tel quel als Teil II in den EUVU zu übernehmen. Bis zuletzt war die Frage offen, ob auch die Erläuterungen in das Vertragswerk aufgenommen werden sollten, wobei auch hier das Vereinigte Königreich eine pro-

---

<sup>70</sup> Artikel I-47 EUVU räumt neben den Unionsbürgern auch den Verbänden eine herausragende Stellung ein. Dennoch ist die Regelung äußerst unscharf gefasst, da die Frage, ob ein Verband repräsentativ ist, eine eindeutige Ermessensentscheidung darstellt. Ebenso unscharf formuliert ist die Aufforderung an die Kommission, die Betroffenen zu hören, da die Frage der Betroffenheit regelmäßig subjektiv ist.

minente Rolle spielte. Das Vereinigte Königreich insistierte auf seiner Forderung nach einer Veröffentlichung der gesamten Erläuterungen im Amtsblatt, war sich jedoch bewusst, dass dies nicht in Form eines Anhangs erfolgen würde. Der Kompromiss, dem das Vereinigte Königreich schließlich zustimmte, fand sich in der Erklärung N° 12 betreffend die Erläuterungen zur Charta der Grundrechte.<sup>71</sup>

Neben diesem grundsätzlichen Anliegen verlangte das Vereinigte Königreich überdies die Klarstellung, dass das Diskriminierungsverbot gemäß Artikel II-81 EUV in der Grundrechtscharta unter die Formulierung von Artikel II-112 EUV (Tragweite und Auslegung der Rechte und Grundsätze) unter die Kategorie Grundsätze einzustufen ist, da das Diskriminierungsverbot in Artikel II-81 EUV weiter gefasst sei als im übrigen Unionsrecht. Dementsprechend dürfe dieser zusätzliche Anwendungsbereich nur als Grundsatz, nicht aber als Recht verstanden werden, da er ansonsten der Gerichtsbarkeit des EuGH unterliegen könnte.

Die Regierungskonferenz übernahm schließlich in Teil II EUV die Charta, unter Anpassung der Diktion der Charta auf die Diktion der übrigen Teile des EUV.

## **6. Analyse der möglichen Auswirkungen des EU-Verfassungsvertrags**

### **6.1. Unionsbürgerschaft**

Die Rechte, die durch die Unionsbürgerschaft im EUV verliehen werden, gehen jedenfalls nicht über das Maß *de lege lata* hinaus.

Neu ist die Möglichkeit von Bürgerinitiativen, die mit der Innehabung der Unionsbürgerschaft zwingend verbunden sind.

### **6.2. Grundrechte**

Die von einigen Seiten geforderte Positionierung der Charta als Teil I des EUV wurde von den Staats- und Regierungschefs im Zuge der RK 2004 nicht erwogen. Die RK 2004 führte aber Artikel I-9 EUV in das Primärrecht ein, der erstmals das Thema Grundrechte explicite anspricht.<sup>72</sup> Die Positionierung als Teil I des EUV hätte im Übrigen keine rechtliche Wirkung im

---

<sup>71</sup> Die Erläuterungen, die in der Erklärung N° 12 enthalten sind, wurden ursprünglich auf Veranlassung und in eigener Verantwortung des Präsidiums des Konvents, der die Charta der Grundrechte der Europäischen Union ausgearbeitet hat, formuliert.

<sup>72</sup> Die RK 2004 blieb in der Formulierung von Absatz 1 jedenfalls äußerst zurückhaltend, wie aus der Formulierung *Die Union erkennt [...] an* ersichtlich wird. Da die Charta jedoch Teil des EUV ist, ist sie auch als verbindlich anzusehen, eine Anerkennung durch die Union wäre jedenfalls vernachlässigbar gewesen. Fraglich mag sein, ob durch Artikel I-9 EUV auch die Mitgliedstaaten selbst an die Charta gebunden sind. In dieser Frage ist jedoch auf den Telos in weiterem Sinne abzustellen. Da die Charta die Summe der Grundrechtsüberlieferungen der Mitgliedstaaten darstellt und sie selbst beschlossen haben, diese Charta in den EUV aufzunehmen, muss unterstellt werden, dass sie nicht nur für die Union und ihre Organe, sondern auch für die Mitgliedstaaten und deren Organe Gültigkeit hat. Der Konvent hatte noch vorgeschlagen, dass die Union den Beitritt zur EMRK *anstreben* sollte. Die Regierungskonferenz ging

engeren Sinne entfaltet, sondern allenfalls deklatorische Wirkung gehabt. Die Frage des Ortes der Einbettung in den EUVV ändert sicherlich nichts an der Tatsache, dass sich die EU – und im Übrigen nicht erst seit dem EUVV – als Wertegemeinschaft betrachtet.

Neue Grundrechte werden durch diese Charta jedoch nicht eingeführt, vielmehr handelt es sich um anerkannte und den Traditionen der Mitgliedstaaten entsprechende klassische bürgerliche, politische und soziale Rechte und Grundsätze.<sup>73</sup>

Grundrechtsträger sind – unverändert – alle Unionsbürger/innen, aber auch diejenigen natürlichen und juristischen Personen, die vom Gemeinschaftsrecht betroffen sind.<sup>74</sup> Die Adressaten der Grundrechte sind in erster Linie die Gemeinschaftsorgane. Die Mitgliedstaaten sind nur insofern Adressaten, als sie Gemeinschaftsrecht anwenden.

Die Charta – als Teil des EUVV – lässt jedoch auch Doppelungen in das Vertragswerk einfließen, so beispielsweise betreffend den Schutz personenbezogener Daten, der sowohl in Artikel I-51 EUVV als auch in Artikel II-68 EUVV verankert wurde.<sup>75, 76</sup>

---

einen – entscheidenden – Schritt weiter und legte fest, dass die Union der Konvention *beitritt*. Diese Änderung, die weit über eine redaktionelle Anpassung hinausgeht, war während der Konferenz lange umstritten. Diejenigen Mitgliedstaaten, die sich gegen eine derartige Änderung aussprachen, argumentierten, dass der Konventstext ohnehin ausreichend und der Wille zum Beitritt so stark sei, dass der politische Prozess keinesfalls mehr umgekehrt werden könnte. Dies sei ja auch einer der Gründe gewesen, dass schon im Zuge der RK 2000 gefordert worden war, der Union – neben der Gemeinschaft – Rechtspersönlichkeit zu verleihen. Da dies nunmehr geschehen sei, halte man eine derart radikale Textänderung für verzichtbar. Die Union wäre aber durch den Absatz 2 idF VVE keineswegs verpflichtet gewesen, der EMRK beizutreten; die Konventsformulierung ist auch nicht notwendig dahingehend auszulegen gewesen, dass die Union verpflichtet ist, geeignete Schritte dazu unternehmen. Vielmehr handelte es sich bei der Konventsformulierung um eine klassische Evolutionsklausel, die hinsichtlich ihres Zeithorizonts unbestimmt blieb. Der Konvent hatte schlicht den kleinsten gemeinsamen Nenner gesucht – und in der vagen Formulierung auch gefunden. Den Forderungen des Europäischen Parlaments und zahlreicher Menschenrechtsorganisationen war damit aber nicht entsprochen worden. Die Entscheidung für die letztgültige Textierung, die den Beitritt zweifelsfrei sicherstellt, fiel in der letzten Phase der Regierungskonferenz. Die übrigen Änderungen im Vergleich zum VVE sind eher redaktioneller Natur.

<sup>73</sup> Der EuGH hat den existierenden Grundrechtsschutz als allgemeine Rechtsgrundsätze des ungeschriebenen Gemeinschaftsrechts aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und nach dem Beitritt Frankreichs als dem letzten EU-15-Mitgliedstaat zur EMRK auch aus dieser respektive dementsprechenden internationalen Übereinkommen abgeleitet (cf. EuGH Rs 29/69 (Stauder), Slg. 1969, 419 ff.; EuGH Rs 4/73 (Nold), Slg. 1974, 491 ff.).

<sup>74</sup> So beispielsweise Staatsangehörige von Drittstaaten, bei exterritorialer Wirkung von Gemeinschaftsrecht, also auch außerhalb des territorialen Geltungsbereichs des Vertrages.

<sup>75</sup> Diese Duplizitäten respektive Redundanzen sind damit zu begründen, dass die RK 2004 weder gewillt war, die Teile I, III und IV zugunsten der Charta zu ändern, noch die Charta auf derartiges zu untersuchen und adäquat anzupassen.

<sup>76</sup> Eine weitere Duplikation, die im Übrigen als in extremis ungewöhnlich klassifizieren werden muss, ist das Vorhandensein von zwei Präambeln im EUVV. So existiert die allgemeine EUVV-Präambel

Die Charta lässt keinen neuen Klagsweg zu, sondern ist nur im Wege des bisherigen Klagszugs an den EuGH justiziabel. Die RK 2004 sprach sich somit dezidiert gegen einen Individualzugang zum EuGH – auch in Fragen der Grundrechte – aus.

Hinsichtlich der bereits angesprochenen deklaratorischen respektive politischen Wirkung der Charta ist festzustellen, dass sie einen Beitrag leistet, die Union noch mehr als Wertegemeinschaft darzustellen, als sie es ohnehin schon gewesen ist. Durch die Aufnahme der Charta in das Primärrecht zeigt sich die Union noch eindeutiger als Werte- und Identifikationsgemeinschaft.

## **7. Abschließende Bemerkungen**

Die Rechtssprechung des EuGH hat, wie ausgeführt, die bisherige Grundrechtsentwicklung ebenso nachhaltig geprägt wie das Verständnis der Unionsbürgerschaft. Auch nach einem Inkrafttreten des EUVV wird es kein eigenes Grundrechtsschutzverfahren vor dem EuGH geben, das Grundrechtsschutzverfahren bleibt daher auch in Zukunft mehrspurig. Gegenüber den Rechtsakten der Union ist nur die Berufung in den vor dem Gerichtshof zulässigen Verfahren möglich, die bekanntermaßen keine eigene Verfassungsbeschwerde kennen. So wie bis dato kann eine Individualberufung nur auf außergerichtlichem Wege gegenüber dem Europäischen Parlament vor dessen Bürgerbeauftragten oder dessen Petitionsausschuss erhoben werden. Durch die exklusive Auslegungszuständigkeit des EuGH auch für die Grundrechtscharta wird ihre Wirksamkeit von der Rechtssprechung des Gerichtshofs abhängen.

Das neue Unionsbürgerrecht der Bürgerinitiative wird maßgeblich davon geprägt werden, wie der europäische Gesetzgeber dessen Rahmenbedingungen ausgestalten wird. Und naturgemäß damit, wie die Unionsbürger/innen damit umgehen werden.

Unionsbürgerschaft und Grundrechte haben durch den EUVV somit zwar eine verstärkte und vertiefte politische Position respektive Bedeutung erhalten, inhaltlich stellen sie im Wesentlichen aber lediglich eine Fortschreibung der bisherigen Situation dar.<sup>77</sup>

---

und die Präambel zu Teil II (Charta). Konsequenterweise hätte jeder Teil mit einer Präambel versehen oder aber – wie in Verträgen üblich – auf weitere Präambel als die allgemeine verzichtet werden müssen.

<sup>77</sup> Dies kommt beispielsweise schon dadurch zum Ausdruck, dass die Kommission bereits auf Basis des Primärrechts de lege lata erst jüngst eine Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat zu einem Rahmenprogramm Grundrechte und Justiz 2007 – 2013, KOM(2005)122 vom 6. April 2005, gerichtet hat. Dieses Rahmenprogramm soll Programme (a) zur Bekämpfung von Gewalt sowie Drogenprävention und –aufklärung, (b) zur Strafjustiz, (c) zur Ziviljustiz, und (d) zur Frage der Grundrechte und der Unionsbürgerschaft umfassen. Gerade Letzteres soll der Förderung einer europäischen Gesellschaft, die auf der Unionsbürgerschaft aufbaut und die Grundrechte achtet, so wie sie in der Grundrechtscharta verankert sind, dienen. Gerade dieser Kommissionsvorschlag zeigt, dass die Union auch bis zum möglichen Inkrafttreten des EUVV weiter am Ausbau der Grundrechte und der Unionsbürgerschaft zu arbeiten beabsichtigt und dies auch ggf. ohne den EUVV weiter fortsetzen wird.

## Abkürzungsverzeichnis

cf	vergleiche
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ER	Europäischer Rat
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Union
EUVV	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EWGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
ggf.	gegebenenfalls
idF	in der Fassung
insb.	insbesondere
RK	Regierungskonferenz
Rs	Rechtssache
verbRs	verbundene Rechtssache
VvA	Vertrag von Amsterdam
VVE	Entwurf für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa
VvM	Vertrag von Maastricht
VvN	Vertrag von Nizza

## Literatur

Craig, Paul/ De Búrca, Gráinne (Eds): The Evolution of EU Law, Oxford 1999

Craig, Paul/ De Búrca, Gráinne: EU Law, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford 2003

Beutler, Bengt/ Bieber, Roland/ u.a.: Die Europäische Union, 5. Auflage, Baden-Baden 2001

Fischer, Klemens H.: Die Entwicklung des europäischen Vertragsrechts – Von den Römischen Verträgen bis zur EU-Verfassung, Baden-Baden – Wien – Zürich 2004

Derselbe: Der Europäische Verfassungsvertrag, Text und Kommentar, Baden-Baden – Wien – Zürich 2004

Derselbe: Der Konvent zur Zukunft Europas, Texte und Kommentar, Baden-Baden – Zürich 2003

Derselbe: Der Vertrag von Nizza – Text und Kommentar, 2. Auflage Baden-Baden – Zürich 2003

Fischer, Peter/ Köck, Heribert Franz/ Karollus, Margit: Europarecht, 4. Auflage, Wien 2002

Hufton, Olwen (Ed): Historical Change and Human Rights, New York 1995

Karlhofer, Ferdinand/ Melchior, Josef/ Sickinger, Hubert (Hrsg): Anlassfall Österreich – Die Europäische Union auf dem Weg zu einer Wertegemeinschaft, Baden-Baden 2001

Weidenfeld, Werner (Hrsg): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2005

Vizerektorin Univ.-Prof. Dr. Sonja Puntischer-Riekmann, Universität Salzburg, Fachbereich für Geschichte und Politikwissenschaft:

## **Wie verändert sich Europa durch den Verfassungsvertrag?**

### I. Einleitung

Ich darf einen zweifachen Dank aussprechen. Erstens, dass Sie mich eingeladen haben und mir die Möglichkeit geben, eine politologische und politische Beurteilung des vorliegenden Verfassungsvertrages zu leisten. Mein zweiter Dank geht an die juristischen Kollegen, die mir einen Großteil an Arbeit abgenommen haben. Ich muss jetzt nicht mehr, auch nicht einmal mehr eine Zusammenfassung des Papiers geben, dass ich Ihnen in Ihre Unterlagen gelegt habe, sondern werde versuchen, zwei Dinge zu tun. Einmal einzuschätzen, was dieser Vertrag bedeuten könnte. Alle, auch meine Vorredner, haben eher im Indikativ als im Konjunktiv gesprochen. Wir wissen nicht, ob dieser Vertrag wirklich zur Verabschiedung kommt. Ich habe heute morgen französische Zeitungen gelesen. Es scheint sich das Blatt etwas zugunsten der Ja-Sager zu wenden, aber ausgestanden ist es bei weitem nicht. Es könnten auch die Niederländer in vier Wochen nein sagen und die Dänen stehen noch aus, ebenso die Iren, die Polen und nicht zuletzt natürlich die Briten.

Ich werde zunächst eine Einschätzung dieser politischen Dynamik geben und dann versuchen eine strengere politologische Bewertung anhand der wesentlichen Charakteristika des neuen Vertrages zu leisten.

Ich habe auf das Referendum in Frankreich schon hingewiesen. Wenn Sie die Zeitungen der letzten Wochen gelesen haben, dann sehen Sie, dass es nicht nur um eine Opposition gegen diesen Vertrag, um eine Opposition gegen eine stärkere Zentralisierung auf europäischer Ebene geht, sondern es geht auch um Sorgen und Ängste der Menschen. Die französische Regierung hat in alle Regionen Frankreichs ein Team ausgesandt, um zu eruieren, was die Menschen angesichts der Lektüre dieses Verfassungsvertrages wirklich bewegt. Die allgemeine Mutmaßung war, dass die Wähler dem Präsidenten Chirac eines auswischen wollten, nicht zuletzt wegen der von ihm lancierten Türkeidebatte. Eine weitere Mutmaßung war, dass die angebliche Gefährdung des Laizitätsprinzips durch den Verfassungsvertrag ein Motiv für dessen Ablehnung war. Doch die sehr große Umfrage zeigte, dass all diese Argumente nicht wirklich relevant waren, sondern dass die soziale und ökonomische Entwicklung die Bürger eigentlich bewegte.

Die Frage ist nun: Gibt dieser Verfassungsvertrag darauf eine Antwort? Ist der Verfassungsvertrag tatsächlich das, was sowohl die extreme Rechte wie die extreme Linke in Frankreich be-

hauptet, nämlich ein neoliberales, souveränitätserordnendes Konstrukt, das die französische Staatlichkeit mit ihren öffentlichen Diensten in Frage stellt? Ich würde mit ja und mit nein antworten. Mit ja in so ferne, als dieser Verfassungsvertrag Institutionen und Verfahren verbessert, damit die Bürger ihre Stimme auf europäischer Ebene geltend zu machen können, und dies bedeutet ein mehr an Europa. Doch die Frage ist zugleich mit nein zu beantworten, weil diese Verfahren und Institutionen uns die Auseinandersetzung darüber, wie dieses Europa gestaltet werden soll, welches Wirtschafts- und Sozialmodell wir auf europäischer Ebene realisieren wollen, nicht automatisch beantwortet. Das ist denke ich das Hauptproblem, dass wir diesen Streit nicht austragen, uns um ihn drücken.

Der zweite Punkt lautet: Verfassungsfragen sind Machtfragen. Auch das ist etwas, was in der Regel ausgeklammert wird. Man glaubt aus Verfassungen geht per se das Gute hervor. Das tut es nicht. Verfassungen sind Regelwerke, die festlegen, wer welche Materie in welchen Verfahren mit welchen Fristen zu entscheiden hat. Daher sind Verfassungsfragen von so hoher Bedeutung. Der Grund, warum, wie einige meiner Vorredner schon ausgeführt haben, auf europäischer Ebene zu dem Modell des Konvents gegriffen wurde, lag nicht zuletzt daran, dass die Regierungen in ihren geschlossenen Regierungskonferenzen nicht mehr in der Lage waren, diese Machtfragen zur Zufriedenheit zu lösen. Mit dem Konvent ging eine starke Parlamentarisierung des Kreises der Beteiligten einher. Auf das Ergebnis werde ich noch zurückkommen.

Es wurde von Herrn Dossi wie auch von Herrn Fischer mehrfach auf die Bedeutung der Grundrechtecharta hingewiesen. Ich würde Herrn Fischer allerdings in einem Satz widersprechen, wenn er sagt, es ist „nichts Neues unter der Sonne“ weil die Charta nur die Fortschreibung der EuGH-Judikatur ist. Es gibt zumindest das eine oder andere neue Grundrecht, das wir aus den EuGH-Judikaten nicht kennen. Gerade was die wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte betrifft, aber auch in Fragen, die die Biotechnologien berühren, geht die Charta über eine ganze Reihe von nationalen Grundrechteordnungen und über die EMRK hinaus.

## II. Ziele der neuen Verfassung

Woran ist nun diese neue Verfassung oder dieser Verfassungsvertrag zu messen? Die Aufgaben, die sich die Akteure im Konvent selbst gestellt haben, waren im wesentlichen zwei: Demokratisierung und Stärkung der Handlungsfähigkeit der Union. Letzteres nicht zuletzt im Hinblick auf die große Osterweiterung. Noch nie hat es einen so großen Erweiterungssprung gegeben. Ich würde behaupten, die Erweiterung um zehn neue Staaten, die weder sozioökonomisch noch demokratiepolitisch auf dem selben Niveau wie die alten Mitgliedstaaten waren, ist einer der kühnsten Schritte, die die Union je geleistet hat. In so ferne wundere ich mich darüber, wie rasch man die Türkei Debatte vom Zaun gebrochen hat, während man die alte Erweiterung noch überhaupt nicht bewältigt hat.

## 1. Demokratisierung

Zur Demokratiefrage: Kollege Fischer hat einiges dazu ausgeführt. Ich werde daher nur Weniges hinzufügen. Ganz zentral scheint mir die Frage der schon erwähnten Bürgerinitiative zu sein, auch wenn es auf dem ersten Blick die Notwendigkeit einer Million Unterschriften für eine solche Initiative viel zu sein scheint. Doch ist zu Recht gesagt worden, bei 450 Mio Einwohnern ist das wenig. Dennoch bleibt im Bezug auf das Verfahren noch Vieles offen und ist durch den Rat zu bestimmen. Dieses plebiszitäre Element ist jedenfalls von Bedeutung. Ein zweites wichtiges Element, und auch das wurde schon mehrfach angesprochen, ist die Einführung der Bevölkerungsmehrheit qualifizierte Mehrheit. Dass nicht nur mehr die Mehrheit von Staaten gilt, sondern auch jene der Bevölkerung relevant ist, stellt einen qualitativen Sprung in der Demokratisierung der Europäischen Union dar.

Wir dürfen auch nicht vergessen, dass gerade die Mehrheitsentscheidung auf der Europäischen Ebene ein nicht unproblematisches Moment darstellt. Dieser Satz gilt aber nur, wenn wir die Union als ein Konstrukt analog zu anderen internationalen Organisationen begreifen. Es wird in einer Staatengemeinschaft in der Regel nicht mit Mehrheiten entschieden und wenn Mehrheiten entscheiden, muss sich der Einzelstaat nicht unbedingt daran halten. Das ist auf europäischer Ebene anders, denn das Europäische Recht wirkt, auch das wurde schon mehrfach gesagt, vorrangig und direkt. Natürlich ist es ein Grundsatz der Demokratie, dass Mehrheiten entscheiden und dass die Minderheiten sich fügen müssen, solange das daraus entstandene Recht in Geltung ist. Es kann allerdings durch neuen Rechtsakt revidiert werden und diesmal kann die ehemalige Minderheit die neue Mehrheit darstellen. Das heißt, wir bringen in der Demokratie als Minderheit immer das Opfer, der Mehrheit zu gehorchen. Dies ist auf Europäischer Ebene kein allgemein akzeptierter Konsens. Ich erinnere nur an die Aufregung in Österreich angesichts der Entscheidung zum Transitvertrag, in der sich die Österreicher majorisiert fühlten und auch unsere so genannten Qualitätszeitungen titelten: "Wir und die EU", so als wären wir nicht Teil derselben und als wäre dort nicht gemäß den Verfahren entschieden worden, die wir beim Beitritt akzeptiert haben.

Sie können sich vorstellen, was es bedeuten würde, mit Mehrheit etwa im Falle eines Kriegseinsatzes zu entscheiden. Dies ist heute noch unmöglich bzw. der Vertrag hält erhebliche Hürden bereit. Aber in dem Augenblick, in dem jemand nicht im Namen der Nation, sondern im Namen Europas sterben muss, denn gestorben wird in Kriegen allemal. Der Konflikt wäre jedenfalls programmiert.

In der Frage der Demokratisierung der Europäischen Union ist neben diesen beiden Elementen die endgültige Gleichstellung des Parlaments als Gesetzgeber neben dem Rat von höchster Bedeutung, wengleich wir auch da erst sehen müssen, wie sie zum Tragen kommt. Jedenfalls

dort, wo die Union als Gesetzgeber tätig wird, sei es im Rahmen von Gesetzen wie im Rahmen von Rahmengesetzen, wird das EP gleichberechtigt.

Ein wichtiger Punkt, der durch den neuen Verfassungsvertrag nur partiell eingelöst wird, ist meines Erachtens das einheitliche Wahlverfahren zum Europäischen Parlament als Postulat, weil sämtliche näheren Ausgestaltungen erst in einem entsprechenden Gesetz erfolgen werden. Darüber hinaus wird das Europäische Parlament auch in die Veränderung des Verfassungsvertrages eingebunden, und - und darüber haben meine Vorredner schon gesprochen - den nationalen Parlamenten wird im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle eine gänzlich neue Rolle eingeräumt.

Vielleicht darf ich hier aber das verschärfen, was Kollege Bußjäger schon gesagt hat: Letzteres wird nur gelingen, wenn die nationalen Parlamente bereit und in der Lage sind, entsprechende Ressourcen einzusetzen, um dieser Aufgabe gerecht zu werden. Und mit Ressourcen meine ich nicht nur Geld, aber es wird zunächst vor allem auch des Geldes bedürfen, um das Personal bereitzustellen, um im Informationsfluss der europäischen Politik überhaupt Schritt halten zu können. Aber es wird auch eines ganz anderen Bewusstseins und Einsatzes durch die nationalen Parlamentarier bedürfen, um an diesem Entscheidungsprozess teilzunehmen.

Ich habe mit mehreren Kollegen meines Wiener Institutes wiederholte Untersuchungen über das Funktionieren des Österreichischen Nationalrates angesichts seiner jetzigen Verfassungsrechte durchgeführt und ich sage Ihnen, das Ergebnis war enttäuschend, wobei dies kein moralischer Vorwurf ist. Doch möchte ich die Warnung aussprechen, dass, wenn man den neuen Rechten, die durch den Verfassungsvertrag entstehen, gerecht werden will, dann wird man sich auf nationaler Ebene stärker „europäisieren“ müssen als das in der Vergangenheit der Fall war. Und, so wie Herr Bußjäger auch ausgeführt hat, es werden auch die regionalen Parlamente mehr an Zeit, an Interesse, an Aufwand investieren müssen, um damit Schritt zu halten, ansonsten ist die Subsidiaritätskontrolle totes Recht.

Wenn Klarheit und Transparenz Elemente der Demokratie sind, dann halte ich die Klarstellung, dass Gemeinschaftsrecht Vorrang vor nationalem Recht hat, für eine wichtige demokratiepolitische Klarstellung ebenso wie die Benennung der Rechtsakte als Gesetze und Rahmengesetze. Also insofern würde ich eine positive Bilanz ziehen mit aller Vorsicht, die angebracht ist, weil diese neuen Elemente den Beweis ihrer Relevanz erst in der Realität antreten müssen. Ob diese Instrumente taugen oder nicht, darüber können wir heute nur spekulieren.

## 2. Stärkung der Handlungsfähigkeit

Mein zweiter Punkt ist die Handlungsfähigkeit. Die Union würde durch diesen Verfassungsvertrag handlungsfähiger. Die Ausweitung der qualifizierten Mehrheit als Regelfall im Rat und teilweise auch im Europäischen Rat ist ein Schritt in diese Richtung. Auch wenn wir aus politologischen Untersuchungen, soweit sich der Rat überhaupt politologisch untersuchen lässt, wissen, dass die qualifizierte Mehrheit eher als Druckmittel eingesetzt wird denn als realer Abstimmungsmodus. Aber schon ein Druckmittel ist gut, wenn man damit am Ende zu einer Entscheidung kommt. Also in so ferne gibt es einen Gewinn an Handlungsfähigkeit.

Es gibt auch dort, wo nach wie vor Einstimmigkeit herrscht, so genannte „Passerelles“, also Brücken oder Übergänge, durch die der Rat bzw auch der Europäische Rat durch einstimmigen Beschluss zu einer qualifizierten Mehrheit übergehen kann. Das gilt vor allem für die schon erwähnte gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik bzw Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Aber in ganz wichtigen Bereichen der Europäischen Union bleibt Einstimmigkeit aufrecht, eben für die Außenpolitik, die Sicherheitspolitik, für die Eigenmittel und für den Steuerbereich. Ich halte das für ein Problem, nicht weil ich glaube, dass die Aufhebung der Einstimmigkeit unbedingt Prozesse der Entscheidung beschleunigt, aber weil sie überhaupt Entscheidungen ermöglicht. Und wenn Sie sich auch diese immer mit Vorsicht zu genießenden Eurobarometerdaten ansehen, dann werden Sie entdecken, dass sich die Bürger und Bürgerinnen von der Union Lösungen erwarten, und zwar Lösungen in ganz präzisen Bereichen, für die die Union keine Kompetenzen oder geringe Kompetenzen hat. Das gilt zum Beispiel für den Bereich der Beschäftigungspolitik, aber auch der Wirtschaftspolitik. Es ist meine alte These, dass es auf europäischer Ebene keine Wirtschafts- und Währungsunion gibt. Es gibt eine Währungsunion, die das Komplement der Wirtschaftsunion bestenfalls in Ansätzen kennt, denn während man die Währungspolitik der Europäischen Zentralbank unterstellt hat, setzt man in der Wirtschaftspolitik weitgehend auf die offene Koordinierungsmethode.

Ich weiß nicht, ob Sie, verehrte Damen und Herren, ab und zu einen Blick auf Ratsschlussfolgerungen werfen, die sich mit dem Lissabon-Prozess befassen. Ich kann das schon nicht mehr lesen: jedes Mal wird darin wiederholt, dass die Mitgliedstaaten sich besser koordinieren und ihre Implementierungsschritte besser überwachen müssen, dass sie zu mehr Gemeinsamkeit gelangen müssen, weil ansonsten Beschlüsse des Lissabon-Prozesses, wirtschaftsstärkste Region der Welt bis 2010 zu werden, nicht realistisch sind. Inzwischen wurde das Datum für das hehre Ziel weiter hinausgeschoben. Das heißt, die offene Koordinierungsmethode mag in manchen sehr technisch angelegten Bereichen funktionieren. Sie funktioniert dort nicht, wo es um politische Entscheidungen gemeinsamer Vorstellungen vom Wirtschaften geht. Es wäre daher wünschenswert, tatsächlich eine europäische Wirtschaftspolitik zu formulieren, zumindest Leitlinien dafür zu verabschieden, wobei dann durchaus unterschiedliche Staaten, die

auch unterschiedliche sozioökonomische Entwicklungsniveaus aufweisen, unterschiedliche Politik machen können. Doch müssen Standards und Variationen gemeinsam erarbeitet werden.

Im Hinblick auf die stärkere Handlungsfähigkeit wurde schon über den Präsidenten des Europäischen Rates, der auf zweieinhalb Jahre gewählt wird und kein nationales Amt innehaben darf, gesprochen, ebenso über den Außenminister. Die Zukunft wird zeigen, ob diese beiden neuen Ämter die Handlungsfähigkeit erhöhen. Denn dass beiden außenpolitische Kompetenz zukommt, kann auch die Fähigkeit, ein gemeinsames außenpolitisches Interesse zu formulieren, erschweren. Dazu kommt, dass es keine allgemein akzeptierte Vision dessen, was Europa in der Welt darstellen soll und wie dieses außenpolitische Interesse im Sinne einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, einer gemeinsamen Handelspolitik und Entwicklungspolitik umgesetzt werden soll. Es bedurfte wohl des Irak-Krieges, um uns das vor Augen zu führen. Es gab im Irak-Krieg nämlich nicht gute und schlechte Europäer, sondern es gab nur Europäer, die Verschiedenes wollten.

Ich erwarte mir vom Europäischen Ratspräsidenten eine Europäisierung dieses Amtes in so ferne, als er nicht nur mehr Koordinator zwischen nationalen Positionen sein wird, sondern durchaus, da kann man immer auf die Entwicklung von Institutionen vertrauen, eigene Machtansprüche entfalten wird. Ich nehme an, dass diese Machtansprüche eher Europa zugute kommen als den alten Mitgliedstaaten. Das ist ja auch der Sinn des europäischen Zusammenwachsens.

Ich lasse jetzt alles weg, was mit der Kommission zu tun hat, denn darauf wurde ja mehrfach hingewiesen, außer dass ich mich gefragt habe, warum man in den Verhandlungen dermaßen auf die Präsenz eines Kommissars jedes Mitgliedsstaates insistieren musste, aber dieses Prestigeobjekt wollte sich wohl niemand nehmen lassen, obwohl es ganz offenkundig ist, dass die Kommission kein Repräsentanzorgan nationaler Interessen zu sein hat.

Stärken könnten die Handlungsfähigkeit auch die Instrumente der Flexibilität und der verstärkten Zusammenarbeit. Eine Studie im Auftrag des Bundeskanzleramtes, die ich mit Kollegen in fünfzehn Mitgliedstaaten durchgeführt habe, hat gezeigt, dass zwar jeder von Flexibilität redet, aber in dem Moment, in dem tatsächlich eine entsprechende Politik formuliert würde, zurückschreckt. Denn groß ist die Sorge, dass die Großen vorgehen und die Kleinen zurückbleiben. Ich halte allerdings die Groß-/Kleindebatte an der Realität vorbeigehend. Ich glaube es gibt keine natürliche Allianz zwischen den Großen so wie es keine natürliche Allianz zwischen den Kleinen gibt. Nicht groß und klein ist die zentrale Kategorie auf europäischer Ebene, sondern es sind spezifische sozio-ökonomische, sicherheitspolitische etc. Interessen, die Allianzen ermöglichen.

### III. Zuwachs an Staatlichkeit (Bewertung)

Ich bin am Ende meiner Zeit und der Herr Präsident wird jetzt mir gleich ein Zeichen geben, dass ich aufhören muss. Ich schließe daher mit einer Bewertung, die ich unter den Titel "Zuwachs an Staatlichkeit" stellen möchte. Ich habe sehr früh begonnen an der Frage, ob sich auf europäischer Ebene eine Form von Staatlichkeit entwickelt, zu arbeiten. Ich meine damit nicht einfach die Kopie des Nationalstaates, wie wir ihn seit dem 19. Jahrhundert kennen, sondern ich habe untersucht, welches Ausmaß an Staatlichkeit - definiert als Ausübung öffentlicher Hoheitsgewalt - auf europäischer Ebene feststellbar ist. Es ist unübersehbar, dass eine ganze Reihe von Elementen die These einer europäischen Staatlichkeit bestätigt. Vieles ist bereits genannt worden. Im besonderen Maße gilt dies für den Vorrang und die Direktwirkung des Europäischen Rechts. Weiters ist die Rechtspersönlichkeit vor allem nach Aufhebung der Säulenstruktur auch in Kombination mit Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs zu nennen. Darüber hinaus, und das möchte ich mit den Juristen diskutieren, deutet auch die Klausel, die den Beitritt zur EMRK definiert, in diese Richtung, denn bisher konnten nur Staaten EMRK-Mitglieder werden.

Die Währungsunion habe ich schon genannt. Dabei ist wichtig festzuhalten, dass der Zugriff der Europäischen Ebene auf die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten im Rahmen des Wachstums- und Stabilitätspaktes ein zumindest indirektes Indiz für Staatlichkeit darstellt. In diesem Bereich erweitert der neue Verfassungsvertrag die Zuständigkeit der Kommission in so ferne, als die Kommission nun ohne eine direkte Warnung ein Defizitverfahren aussprechen kann.

Was gegen die Staatlichkeitsthese spricht, ist, dass die Europäische Union keinen direkten Zugriff auf die Finanzen der Rechtssubjekte hat. Daran ändert auch der neue Verfassungsvertrag nichts. Auch die mangelnde Wirtschaftspolitik ist, wie ich es schon gesagt habe, kein Ausweis von Staatlichkeit. Ebenso spricht die erneute Bestätigung der Einstimmigkeit etwa im Bereich des Dienstleistungsverkehrs dagegen. Nicht zuletzt hat man in der ehemaligen dritten Säule eine ganze Reihe von Hürden vor allem gegen die Harmonisierung im Strafrechtsbereich errichtet. Die Verfassungsänderung bleibt im Unterschied zu den Verfassungsänderungsverfahren innerhalb der Nationalstaaten nach wie vor an die Ratifikation durch die Mitglieder gebunden.

Mein letzter Satz gilt der Frage: Wie sollen die Bürger sich mit diesem Text anfreunden? Auch da wurde von Herrn Dossi schon darauf hingewiesen, dass ein europaweites Referendum außerordentlich wünschenswert gewesen wäre. Ich bedaure vor allem, dass wir jetzt diese Schieflage haben. Wir haben Staaten, die plebiszitär ratifizieren, andere tun es nicht. Das ergibt eine merkwürdige Situation, die nicht zuletzt im Falle eines Nein populistische Debatten

über die guten und die schlechten Europäer anheizen wird. Hätten wir dagegen ein europaweites Referendum an ein und demselben Tag abgehalten, in dem eine Mehrheit der Europäer über die Verfassung entscheidet (oder in dem doppelte Mehrheiten von Völkern und Staaten gelten), dann wäre dies ein Gewinn für die europäische Öffentlichkeit und für die allgemeine Identifikation mit der Union gewesen.

Eine weitere Variante wäre analog zur amerikanischen Verfassungsgebung von 1787/88 wäre die Wahl von nationalen Verfassungsratifikationskonventen, von Konventen also, die mit nichts anderem befasst gewesen wären, als mit der Ratifikation der zentral ausgearbeiteten Verfassung. Ich danke Ihnen sehr herzlich für Ihre Aufmerksamkeit.

## Diskussion

Ich habe zwei Wortmeldungen. Die erste Wortmeldung hat der Herr Zweite Präsident Michael Neureiter.

**Zweiter Präsident MMag. Neureiter:** Herr Präsident! Meine Damen und Herren!

Ich möchte Sie nicht langweilen mit dem Deckenschmuck, der Alexander dem Großen zum Beispiel mit seinem Vater Philipp II und Bukephalos darstellt. Ich möchte aber schon sagen, dass wir uns in einem Raum befinden, der vor genau 200 Jahren seine Funktion als Residenz verloren hat, endgültig verloren hat, weil 1805 bekanntermaßen das souveräne Fürstentum Salzburg endgültig der Vergangenheit angehörte. Soweit ein weiteres Jubiläum in diesem Jahr voller Jubiläen.

Ich möchte Sie zweitens Sie darauf hinweisen, dass Sie auf der Website der Europäischen Kommission immer wieder die Möglichkeit haben, zum Beispiel auch nachzuschauen, wie viele der "tausend Diskussionen über Europa", die die Kommission sich vorgenommen hat, bereits stattgefunden haben, und es ist ganz bemerkenswert, dass ich in meinem Kurzzeitgedächtnis seit Oktober allein sechs Veranstaltungen in Salzburg und in Umgebung miterleben habe dürfen, während es auf der europäischen Seite, auf der Seite der Europäischen Union, allerdings nur drei Veranstaltungen in ganz Österreich gibt. Hier scheint also auch eine Schieflage in der Information zu bestehen.

Das Dritte, was ich sagen wollte, sind eigentlich nur drei kurze Fragen. Ich möchte auch aufgrund der Hinweise von Frau Puntischer-Riekmann drei Fragen stellen. Eine vermutlich an den Dozenten Bußjäger, wie denn ein konkreter Vorgang einer Subsidiaritätsklage aussehen könnte. Wie schaut es aus nach dem Verfassungsentwurf? Wie geht eine Region, wie geht ein nationales Parlament, wir wissen inzwischen, dass der Bundesrat hier auch damit gemeint ist, wie geht ein nationales Parlament mit seinem Unbehagen mit einem Gesetzesvorschlag um? Erste Frage. Zweite Frage: Diese Standuhr tickt nicht. Es tickt aber die Uhr der sechs Wochen, die Bußjäger vorgestellt hat, unerbittlich. Meine Frage: Welche Beschleunigungsmöglichkeiten und welche Beschleunigungsvorgänge für parlamentarische Abläufe sind zu denken, wenn man in sechs Wochen im Frühwarnsystem reagieren soll?

Die dritte Frage an den Hofrat Kiefer, ob er uns einen Artikel, den er uns auf den Tisch gelegt hat, in zwei Sätzen erläutern kann. Wie geht es konkret mit der Mitwirkung der Länder? Welche Erfahrungen gibt es hier in den ersten zehn Jahren? Wir haben von Bußjäger gehört, dass 50 bis 60 Länderstellungnahmen, einheitliche Länderstellungnahmen, inzwischen abgegeben und

erstattet wurden. Meine Bitte ist also: Wie schaut Integrationsmitwirkung konkret aus der Erfahrung aus? Danke, Herr Präsident.

**Präsident Holztrattner:** Danke. Der Herr Klubvorsitzende Mag. Brenner!

**Abg. Mag. Brenner:** Herr Präsident! Geschätzte Damen und Herren!

Zuerst möchte ich mich bedanken für die Ausführungen der Expertinnen und Experten und für diese Veranstaltung, weil ich glaube, dass es gerade jetzt, wo es eine Möglichkeit gibt für eine neue Verfassung, wir haben über die Ratifizierung schon gehört, da steht ja noch ein bisschen was an und ein bisschen was bevor, bevor es diese Verfassung wirklich geben kann. - Ich glaube, dass es gerade jetzt besonders wichtig ist, über die Zukunft der Europäischen Union zu diskutieren. Jetzt hätten wir ein erstes Mal die Möglichkeit, uns wirklich von einer Wirtschaftsunion hin weiterzuentwickeln zu einer politischen Gemeinschaft, zu einer Gemeinschaft mit sozialen Grundwerten, zu einer Gemeinschaft mit Menschenrechtsbestimmungen, die ganz klar festgeschrieben sind. Ich glaube deshalb ist es wichtig, diesen Diskurs intensiver als bisher zu führen und dazu dient diese Veranstaltung und dazu herzlichen Dank vorab.

Wenn auch nicht jeder Punkt meine Zustimmung und die Freude der Sozialdemokratie findet, so sind doch viele Punkte und der Großteil dieser Verfassung aus unserer Sicht eine sehr tragfähige Basis, um das Gemeinschaftsleben neu zu regeln. Wir wissen ja, die Grundrechte oder die Grundverträge der Europäischen Union aus den 50er Jahren, geschaffen für sechs Staaten, sind wahrscheinlich nicht mehr das taugliche oder sicher nicht mehr das taugliche Instrument für mittlerweile 450 Mio Menschen, die zusammenleben, 25 Staaten, die sich gemeinsam koordinieren müssen. Es zeigt sich doch, dass es in diesem Verfassungsentwurf gelungen ist, aus meiner Sicht eine Vereinfachung darzustellen, die sicher auch etwas mit Bürgernähe zu tun hat. Es sind, glaube ich, jetzt noch 448, knapp unter 500 Artikel über, die Grundverträge haben immerhin 1.300 Artikel beinhaltet, das heißt es ist kürzer, es ist lesbarer geworden, was die Union zusammenhält. Es ist transparenter geworden und damit ist es auch bürgernäher geworden.

Vor allem aber, und das ist ein Punkt, der mir besonders wichtig ist, es ist das erste Mal in der Geschichte der Union und der europäischen Integration, dass es so etwas wie soziale Grundrechte und Menschenrechte gibt, die hier verankert sind, und das halte ich für den ganz wesentlichen und ganz großen Schritt, der hier gelungen ist. Es sind die Gleichheit von Mann und Frau festgeschrieben in diesem Verfassungsentwurf. Es sind festgeschrieben gewisse Werte wie zB die Gleichberechtigung allgemein, Solidarität, Minderheitenschutz, und was ich ganz besonders hervorragend finde und was keine andere Verfassung, nach meinem Wissenstand zumindestens, keine andere Verfassung der Welt bisher hat, es gibt soziale Grundrechte wie

zB das Recht auf Information der Arbeitnehmer, wie zB angemessene Arbeitsbedingungen, wie zB den Kollektivvertrag, der festgeschrieben ist in der Verfassung oder das Streikrecht. Wenn man sich den Entwurf der österreichischen Verfassung anschaut, der auch gerade neu diskutiert worden ist, dann wird man feststellen, dass wir hier noch deutlich hinterherhinken. Und die Union schafft es vermutlich auch, wenn die Ratifizierung so erfolgen sollte wie wir uns das auch erhoffen, schafft es auch, einen weiteren Schritt zu machen, der uns so wichtig ist, weg von der reinen Wirtschaftsunion hin zur politischen Union, hin zu einer sozialen Union, und zwar dadurch, dass es gelingt, und so steht es auch in dieser Verfassung, neben den Wirtschaftskriterien die soziale Marktwirtschaft festzuschreiben. Und weil dort auch noch definiert wird, was man sich darunter vorstellt und was eines der Ziele der Europäischen Union sein soll, und zwar Vollbeschäftigung und sozialer Fortschritt. Und das steht erstmals auch ganz klipp und klar in der Verfassung drinnen.

Ich glaube, der Verfassungsentwurf ist deshalb ein guter Entwurf, weil er auch die Union deutlich demokratischer macht. Wir haben dazu schon einiges gehört. Erstmals wird auch ein Instrument, ein direkt demokratisches Instrument eingeführt, das Europäische Volksbegehren, ich glaube eine Million Unterschriften braucht man. Wenn man das hochrechnet auf österreichische Verhältnisse, dann wird man feststellen, dass es einen sehr niederschweligen Zugang zu dieser Volksbefragung gibt, also ein sehr schönes direkt demokratisches Instrument.

Die Subsidiaritätsprinzipien, die mittlerweile mit einem Klagsrecht für die nationalen Parlamente versehen sind. Die Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments. All das macht die Union demokratischer und all das macht den Verfassungsentwurf zu einem sehr guten Entwurf. Und, es ist ja auch angesprochen worden, auch die Rolle der Kommunen, auch die Rolle der Länder soll eine Aufwertung erfahren. Das ist ganz explizit vorgesehen. Angefangen mit einer begrifflichen Festschreibung der Selbstverwaltung der Kommunen und der Länder, bis hin natürlich zu dem Grundsatz, dass in Subsidiaritätsfragen hinkünftig die Länder direkt befasst werden können. Bisher war es ja so, dass es über eine Art Gatekeeper passiert ist, nämlich über den Bund, und der Bund dann an die Länder herangetreten ist. Zugegeben da schlummert natürlich mehr Arbeit und, Frau Professor, Sie haben es ja ausgeführt, das wird natürlich auch eine Belastungsprobe für die Institutionen, für den Landtag werden. Wird es uns gelingen, in dieser Zeit diese Informationen zu verarbeiten, Stellungnahmen abzugeben dazu? Ein erstes Instrument haben wir schon vor längerer Zeit geschaffen. Der Europa- und Integrationsausschuss des Landtages ist zum Beispiel der einzige Ausschuss, der ohne Beschlussfassung durch das Plenum unmittelbar Entscheidungen für das Land und für den Landtag treffen kann. Alle anderen Ausschüsse müssen ja den Weg zurück ins Plenum gehen und dort formal beschlossen werden. Das heißt daran gedacht und vorgesorgt hat man schon in einem gewissen Rahmen, aber wahrscheinlich noch nicht umfassend genug.

Ich möchte aber auch nicht verhehlen, dass es einige Punkte gibt, die an dieser Verfassung durchaus aus unserer Sicht verbesserungswürdig wären oder wo man vielleicht weiter hätte kommen können. Zum einen, und auch da darf ich mich an Frau Prof. Puntscher-Riekmann anschließen, ist es bedauerlich, dass es wiederum nicht gelungen ist, eine verbindlichere Form der Zusammenarbeit im Bereich der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik zu erreichen. Ich finde es ebenfalls bedauerlich, dass in vielen Bereichen, und ich weiß, das wird sehr kontrovers diskutiert, aber dass in vielen Bereichen das Einstimmigkeitsprinzip sich weiterhin sehr stark durchgesetzt hat. Bedauerlich aus zweierlei Gründen, zum einen, weil ich glaube, dass es in dieser neuen Aufteilung der Kräfte, in diesem Zweikammersystem durchaus eine Gewaltentrennungsschieflage gibt, und zum anderen, weil in einigen Bereichen, ich spreche zum Beispiel ganz konkret von der Steuerpolitik, hier weiter ein Status quo eingefroren wird, der unseren Sozialstaat sehr stark belastet durch ein Steuerdumping, durch einen Steuerwettbewerb, der weiterhin in der Europäischen Union selbst ausgetragen wird, gibt es noch immer keine Mindeststandards, und das drückt sehr stark auf den Sozialstaat. Da hätte ich durchaus Hoffnungen gehabt, die leider enttäuscht worden sind.

Insgesamt glaube ich, und ich komme zum Schluss, Herr Präsident, insgesamt glaube ich, es ist vielleicht nicht die Idealverfassung, die man sich wünscht, aber es ist ein erster ganz, ganz wichtiger Schritt, es ist ein politischer Kompromiss, der Europa auf jeden Fall demokratischer macht, der es näher zu den Bürgern bringt, der es sozialer macht und deshalb eine Verfassung, die nur zu begrüßen ist. Danke sehr. (Beifall)

**Präsident Holztrattner:** Danke. Herr Nationalrat Langreiter bitte!

**Bürgermeister Mag. Langreiter:** Geschätzter Herr Präsident! Meine Damen und Herren!

Ich möchte mich bedanken für die Einladung. Ich bin als Bürgermeister der Gemeinde Maria Alm eingeladen worden zu dieser Enquete, habe aber auch das interessante Vergnügen gehabt, als Parlamentarier letzten Donnerstag im Verfassungsausschuss dieses Vertragswerk mit zu beschließen. Das heißt für mich an sich ein großer Augenblick und vielleicht für alle Mandatäre ein großer Augenblick im Nationalrat, weil letztendlich mit diesem Vertragswerk ja das eine oder andere an Risiken oder auch mit Chancen verbunden ist. Ich persönlich bin überzeugt davon, dass also wenn wir überzeugte Europäer sind, dass wir auch künftig eine Verrechtlichung so mancher Dinge auch brauchen und damit auch ein Vertrags- und auch ein Verfassungswerk.

Wo wir als Politiker durchaus ein Manko haben, ist in diesem Bereich, dass die Materie sehr komplex ist, dass also wir als Politiker größtenteils vielleicht auch mit so manchen rechtlichen und

auch faktischen Dingen durchaus überfordert sind und damit auch nicht auf breites Verständnis in der Bevölkerung stoßen.

Frau Professor, Sie haben von der Schiefelage gesprochen. Ich gebe Ihnen eine weitere Schiefelage bekannt, nämlich dass wir den EU-Konvent erfolgreich abgeschlossen haben, hingegen den Österreichkonvent noch nicht abgeschlossen haben. Also hier sehen Sie eine gewisse Divergenz. Ich weiß, dass gewisse Dinge, der Vorredner hat sie angesprochen, durchaus viele Risiken beinhalten. Zum einen, wie ist die Absicherung der Daseinsvorsorge, wenngleich man nicht immer als Politiker dem Wasserpopulismus das Wort reden darf, dass das Wasser plötzlich abverkauft wird. Vielleicht kann der eine oder andere Experte, vielleicht auch dazu eine Antwort geben. Inwieweit das Steuerdumping durchaus ein größeres Problem werden wird, das werden wir in der nächsten Zeit sehen, weil der Steuerwettbewerb, der ist nicht geregelt, nicht klar geregelt, das gebe ich ganz offen auch zu, und letzte Konsequenz ist jene, wir werden uns künftig im Spannungsfeld entweder der Vertiefung oder der Erweiterung befinden. Das ist für uns Politiker eine ganz interessante Aufgabe, weil wir genau wissen, dass unzählige Menschen ja auch an dieser Tür klopfen, ich sage jetzt nicht nur Mitgliedstaaten oder Staaten, sondern auch Menschen, die sich grundsätzlich einmal von dieser EU Wohlstand erhoffen und natürlich auch entsprechende Sicherheit.

Der letzte Bereich, was Sicherheit betrifft, zwei Dinge. Die Damen und Herren der Grünen Fraktion wissen es, was den Euratomvertrag betrifft. Natürlich ist es so, dass also, das ist auch mein persönliches Empfinden, dass gerade was Euratom betrifft, hier keine Lösung gefunden werden konnte. Ich bin nur froh, dass Euratom außerhalb der Verfassung steht, weil man vielleicht das eine oder andere vielleicht künftig erreichen kann, dass man nicht aus der Verfassung austritt, aber wenigstens aus dem Euratomvertrag aussteigen kann. Das ist durchaus auch vielleicht eine Chance.

Der zweite Bereich der Sicherheit ist jener, und das ist mir vielleicht heute auch ein wenig zu wenig artikuliert worden, wie gehen wir mit unserer Sicherheit in Europa und für Europa um. Wir haben, glaube ich, zumindestens in Europa durchaus eine entsprechende Sicherheit bewerkstelligt zu haben, zwar größtenteils wirtschaftlich nicht militärisch, Gott sei Dank, aber wir haben uns zu wenig Gedanken gemacht um die Sicherheit für Europa. Ich glaube, auch dort liegt Zündstoff, auch ein Diskussionsprozess, dem man sich künftig vermehrt stellen muss. Ich sage ganz persönlich. Die nationalen Parlamente und auch die Länderparlamente werden künftig, genauso die Länderparlamente, werden künftig in einen verstärkten Kommunikationsprozess treten müssen wie die anderen Parlamente. Ich glaube, das ist auch eine Chance für den Landtag, für die Landtage insgesamt bei uns in Österreich. Danke.

**Präsident Holztrattner:** Danke. Zu Wort hat sich gemeldet die Frau Dritte Präsidentin Gudrun Mosler-Törnström. Bitte!

**Dritte Präsidentin Mosler-Törnström:** Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Sehr verehrte Gäste!

Auch ich möchte betonen, wie wichtig es ist, dass wir heute diese Enquete durchführen. Einer der Vortragenden hat gesagt, er möchte es nicht als Nachhilfeunterricht sehen, aber ich denke je mehr Nachhilfestunden wir zu diesem Thema bekommen, desto mehr Verständnis haben wir auch für diesen ganzen komplexen Materienkatalog, der hier vor uns liegt, und desto besser können wir auch Maßnahmen seitens des Landes und des Landesparlaments treffen.

Ein ganz wichtiger Punkt war heute immer wieder die Bürgernähe, die in Zukunft ermöglicht oder besser ermöglicht werden soll. Eine Bürgernähe, die noch sehr theoretisch klingt und in der Umsetzung doch noch einiges nachzuholen hat. Und Bürgernähe, das wissen wir alle, kann man nur vor Ort erreichen. Zum Beispiel sind wir Landespolitiker weiter weg vom Bürger als Gemeinderäte. Es wird ganz besonders wichtig sein, diese Grenzen zu erweitern und, wie mein Vorredner bereits gesagt hat, wir müssen uns in Zukunft auch mit anderen nationalen Parlamenten, aber auch mit anderen Landesparlamenten besser koordinieren, damit auch der Landtag noch seine Berechtigung hat und Bürgernähe auch wirklich umsetzen und leben kann. Es ist ja nicht so, dass die Landespolitik erst in Zukunft gefragt oder verantwortlich gemacht werden kann, ob sie sich in diesen Verfassungskonvent einbringt, sondern dass die Landespolitik bereits bisher gefordert war, sich in die europäische Politik einzubringen und wir sehr oft säumig waren. Es ist eine Bring- und Holschuld, eine besondere Bring- und Holschuld der Landesparlamente, wie wir es auch heute gehört haben.

Es werden jetzt in der neuen Verfassung, wenn sie angenommen wird, den Ländern und den Mitgliedstaaten Möglichkeiten gegeben, sich vermehrt einzubringen. Das heißt aber für mich auch als Landesparlamentarierin, dass wir von Seiten der Mitgliedstaaten unsere Struktur ändern müssen. Es wird der Bundesrat mehr gefordert sein, denn wir können, wie wir es heute ganz klar vor Augen geführt bekommen haben, über den Bundesrat in Zukunft auch das Subsidiaritätsprinzip verstärkt ausführen. Wir können über den Bundesrat in Zukunft auch Klagen einbringen, die wir selber als Landesparlament gar nicht machen können. Es wird sehr, sehr wichtig sein, dass wir das nutzen, denn wenn ich mir die Protokolle des Parlaments anschau, wo es um Folgeabschätzungen geht, um finanzielle Auswirkungen, die auch die Länder betreffen, zeigen diese, dass es notwendig ist, dass wir diese Netzwerke und Kommunikationsbrücken verstärkt aufbauen.

Ich war gestern beim Wirtschaftsgipfel in Wien und konnte auch die EU-Diskussion mit Herrn Vizepräsidenten Van Heugen verfolgen und da denke ich mir, auch hier haben wir bereits jetzt eine Bringschuld als Länder. Es wird von den Mitgliedstaaten erwartet, dass sie bis September dJ einen Maßnahmenkatalog zur Wachstumssteigerung in Europa einbringen und daran wird jetzt gearbeitet. Diese Aufgabe soll nicht mehr die Bundesregierung wahrnehmen, sondern diese Aufgabe müssen auch die Länder wahrnehmen, Forderungen einbringen. Ich werde mich als Wirtschaftssprecherin dafür besonders einsetzen.

Eine positive Bilanz dieser ganzen Vorhaben kann erst gezogen werden, wenn wir innerhalb des Mitgliedstaates Österreich entsprechende Weichen stellen. Weichen, dass wir diese Kommunikationsbrücken zu anderen Landesparlamenten, zum Nationalrat und zu anderen Mitgliedstaatsparlamenten verstärkt ausüben. Nur so können wir diese Verfassung zum Leben erwecken und nur so können wir die globalen Aussagen auf den Punkt bringen und im Endeffekt dann wirklich eine bürgernahe europäische Verfassung erhalten. Wenn uns das nicht gelingt, dann werden wir nie die Akzeptanz aller Mitgliedstaaten oder die der Bevölkerung erhalten. Die Bevölkerung entfernt sich bereits heute immer weiter weg von der EU. Sie sagen: Ach, was die dort bestimmen oder welche Gesetze die machen, das betrifft uns nicht oder die machen sowieso nur was sie wollen. Darum sind wir als Landespolitiker besonders gefordert. Wir haben heute einige Vorschläge bekommen, was wir als Landespolitiker beeinflussen können. Etwa die maßgeblichen Vorschläge von Herrn Dr. Bußjäger, die ich hier liegen habe. Wir müssen jetzt "nur" versuchen, sie umzusetzen, damit wir dann nicht auf einem leeren Gesetzeswerk sitzen bleiben, das sich zwar sehr schön liest, aber in der Praxis nicht viel bringt.

**Präsident Holztrattner:** Somit ist die Rednerliste erschöpft. Der Herr Dr. Fischer möchte zur Frau Vizerektorin zwei Sätze sagen.

**Gesandter Dr. Fischer:** Als erstes möchte ich Ihnen, Herr Landtagspräsident, und Ihnen, Herr Landtagsdirektor, für die Möglichkeit danken, zum Landtag über den Verfassungsvertrag referieren zu können. Die Aufgabe eines Beamten ist es letztendlich, Informationen zu erarbeiten. Sie haben uns die Möglichkeit gegeben, dass diese Informationen in äußerst transparenter Form abgerufen wurden.

Zur Frage der Kooperation zwischen Bund und Ländern und der Frage, inwieweit auf Länderpositionen eingegangen wird, möchte ich als Leiter der Abteilung Länderangelegenheiten in der Ständigen Vertretung Österreichs in Brüssel festhalten, dass es sich um ein absolut ungetrübtes Verhältnis handelt. Der Bund hält sich sehr genau an das, was die Länder verlangen, und letztlich deshalb, da wir, im Gegensatz zu anderen föderalen Mitgliedstaaten, zu Hause schon sehr gut koordinieren. Wie koordinieren in Österreich, finden eine einheitliche Position, die an-

schließlich in der Union vertreten wird. Bei uns kommt es daher – um einen Begriff aus der bundesdeutschen Debatte zu verwenden – zu keiner so genannten Kakophonie.

Zur Frage der weiteren Ausdehnung der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit möchte ich festhalten, dass es naturgemäß das Vorrecht des akademischen Denkens und Arbeitens ist, weit reichende Dinge zu verlangen. Stellen Sie sich jedoch bitte eine mehrheitliche Entscheidung in Fragen der Sicherheitspolitik vor, beispielsweise eine Zustimmung zur Entsendung von Truppen. Daran könnte die Union in ihrer heutigen Verfassung möglicherweise in letzter Sekunde zerbrechen.

Die Staats- und Regierungschefs haben bei diesem Vertragswerk nichts anderes gemacht, als das gerade noch Erreichbare, das sprichwörtliche Ende der Fahnenstange festzuhalten. Mehr als das nunmehr Festgeschriebene wäre nicht zu erreichen gewesen. Und es stellt sich die Frage, wie weit man den europäischen Bürger auch belasten kann, denn letztlich muss er/sie es la ausleben.

Bezüglich der Frage der Einstimmigkeit/ Mehrstimmigkeit: rund 95% der Entscheidungen fällt der Rat einstimmig. Sie haben echt, wenn sie sagen die Einstimmigkeit ist ein Druckmittel. Bis heute war es aber auch nicht unpraktisch, konnte doch auf Grund der nicht öffentlichen Abstimmungen rein theoretisch gesagt werden, man sei ohnehin dagegen gewesen. Diese Möglichkeit wird es durch den EUVV nicht mehr geben.

**Präsident Holztrattner:** Danke. Herr Dozent Bußjäger!

**Univ.-Doz. Dr. Bußjäger:** Nur kurz zur Frage, wie man diese ganze Subsidiaritätsgeschichte operationabel machen kann. Es wird wohl nur so gehen können, dass die einlangenden Vorschläge sofort an die entsprechenden Stellen, wahrscheinlich werden sie wohl im Amt der Landesregierung angesiedelt sein, weitergeleitet werden. Ich muss in dem Zusammenhang sagen, dass Sie gerade in Salzburg mit Herrn Dr. Kiefer einen der besten Europarechtsspezialisten unter der Beamenschaft in Österreich habe. Das sage ich jetzt nicht aus Höflichkeit, sondern weil es mein Eindruck ist. Und dann müssen diese Dinge eben prioritär behandelt werden, weil es eben dringend ist. Dringend kommt ja in anderen Bereichen auch immer wieder vor, dass man sich sehr schnell äußern muss. Beim Konsultationsmechanismus hat man vier Wochen Zeit. Es muss schnell gehen.

Schwieriger wird dann nur die Geschichte, wie sich die Landtage untereinander koordinieren. Das kann über einen speziellen Ausschuss gehen, also über den Europaausschuss, der sich halt anders positionieren muss, als das bisher der Fall war. Frau Puntcher-Riekman hat das schon angesprochen. Da bekommt man auch eine neue Rolle und es muss ein Modus gefunden werden, das lässt sich im Wege einer Vereinbarung zwischen Ländern bewerkstelligen,

wie hier im Umlaufwege Beschlüsse zustande kommen, die dann an den Bundesrat herangetragen werden.

Ich würde meinen, man müsste das Ganze einmal im Rahmen eines Probelaufes durchspielen. Ich weiß, dass auf der Ebene des Bundesparlaments ein solcher Probelauf stattfindet. Die Länder sind nicht eingebunden meines Wissens. Vielleicht könnte man da einmal bei den jeweiligen Bundesräten nachfragen, was da los ist. Überhaupt müssten sich alle Beteiligten verstärkt koordinieren. Also auch die Länderexperten auf der Beamtenebene brüten etwas aus, der Bund brütet etwas aus, die Landtagsdirektoren beraten. Also das müsste man etwas stärker zusammenführen. Ein bisschen Zeit haben wir ja noch, denke ich mal, und frühestens wird es, glaube ich, November 2006 werden, aber man muss schon dahinter gehen.

Erlauben Sie mir nur eine kurze Bemerkung. Das mit der Kommission, Frau Professor, das Sie angesprochen haben, dass jeder Mitgliedsstaat einen Vertreter in der Kommission haben will, das ist für mich ein Zeichen einer Staatlichkeit. Die Kommission wird eben irgendwo als gesamtstaatliches Organ empfunden und da will man halt einmal als Bestandteil dieses Gesamtstaates jemanden drinnen haben. Ob jetzt diese Kommission eben das gesamtstaatliche Interesse vertritt oder nicht, bleibt dahingestellt. Aber das ist schon Ausdruck, dass es in die Richtung eines Staates geht, wie wohl ein solcher im Sinne der Staatsrechtslehre nicht hergestellt wird.

**Präsident Holztrattner:** Danke. Zu Wort hat sich gemeldet die Frau Abg. Dr. Heidi Reiter und dann der Herr Prof. Schäffer und zum Schluss die Frau Vizerektorin.

**Abg. Dr. Reiter:** Danke. Ich bin sehr dankbar für die heutige Veranstaltung. Ich glaube, dass sie sehr wichtig ist, aber sie hat eines mit anderen Veranstaltungen zur EU-Verfassung gemeinsam, die ich besucht habe in der letzten Zeit, nämlich ihre Abgehobenheit und ihre Exklusivität. Dazu möchte ich nur sagen, dass ich es unendlich bedauere, dass es in Österreich keine Volksabstimmung gibt, denn das wäre wirklich die Herausforderung gewesen, diese EU-Verfassung auch den Bürgern tatsächlich nahe zu bringen. So geht es an den Menschen schlicht und einfach vorbei.

Es stimmt, die Menschen sind derzeit an anderen Dingen interessiert, an der sozialen ökonomischen Entwicklung und die Verbindung zur EU-Verfassung oder die Möglichkeiten, die es hier gibt oder was sich hier verändern könnte, wird in keiner Weise dargestellt. Eine Ratifizierung durch ein Plebiszit wäre natürlich diese Gelegenheit gewesen, hier diese Verbindungen herzustellen. Ziemlich abgehoben ist auch irgendwo die Frage der Beteiligung der Länder oder die zukünftige Rolle der Landtage in der Entwicklung der EU.

Wenn ich hier lese, was hier sehr gut auch dargestellt wurde, dass derzeit in der Praxis die einheitlichen Länderstellungnahmen in der Landeshauptleutekonferenz oder im Umlaufwege der Länderexekutiven formuliert wird, so ist es halt einfach so, dass es in Österreich keine Kakophonie gibt oder eine sehr gut abgestimmte Stellungnahme gibt. Der Grund, weil diese Abstimmung auf der Ebene der Exekutiven, Landeshauptleutekonferenz erfolgt. Von diesen Landeshauptleutekonferenzen gibt es hier in Salzburg nicht einmal ein Protokoll, das uns also mitgeteilt wird. Wir wissen gar nicht, was dort passiert, noch viel weniger gibt es eine Vorbereitung der Landtage in Richtung Botschaft des Landtags oder Auftrag des Landtags an die Exekutive, wie eine solche Stellungnahme vielleicht auszusehen hätte. Genauso wenig gibt es einen entsprechenden Zugriff des Landtages auf die juristischen Ressourcen der Regierung, die vielleicht eine derartige Qualität der Arbeit der Landtage hier verbessern könnte und damit auch die Möglichkeiten erhöhen würde, dass der Salzburger Landtag sich hier entsprechend beteiligt. Also hier denke ich gäbe es viel zu tun und ich bin neugierig und gespannt, ob das in Salzburg auch gelingt, hier die Dinge ganz konkret zu verbessern.

**Präsident Holztrattner:** Danke. Herr Prof. Schäffer!

**Univ.-Prof. Dr. Schäffer:** Herr Präsident! Meine Damen und Herren!

Ich wollte nur ganz kurz zu drei Punkten Stellung nehmen, die jetzt in der Diskussion zur Sprache gekommen sind.

Der erste Punkt betrifft das Unbehagen daran, dass manche Bereiche unserer europäischen Politik eben doch noch nicht so hoch integriert sind, dass wir nicht zu Entscheidungsverfahren kommen, die schneller und zügiger sind. Aber das ist doch wohl nichts anderes als der Ausdruck dessen, dass eben hier das europäische Bewusstsein noch nicht weit genug entwickelt ist und vor allem auch die gemeinsamen Vorstellungen nicht ausreichend übereinstimmen. Wenn man etwa gerade die Sicherheitspolitik oder die Wirtschaftspolitik betrachtet, gehen die Vorstellungen derart weit auseinander, dass die Nationalstaaten einfach nicht bereit sind, einen Schritt weiter zu gehen und dies ist nichts anderes als der Ausdruck dessen, was wir jetzt in der gegenwärtigen Rechtslage im Gemeinschaftsrecht oder im Verfassungsvertrag festgeschrieben haben. Weiter konnten oder wollten die Staaten nicht gehen.

Vielleicht ist das auch wirklich ein Punkt der Vorsicht, dass man sagt: In der Wirtschaftspolitik haben wir unterschiedliche Vorstellungen und wir wollen uns nicht von dem einen oder der anderen Großen dominieren lassen. Wir wollen sicherheitshalber unsere eigene Wirtschaftspolitik betreiben.

In der Währungsunion hat man allerdings erst nach Erreichung tatsächlich auch materiell übereinstimmender Konvergenzstandards sich in diese Währungsunion begeben können. Das war nicht leicht und es ist weiterhin nicht leicht, sie auch aufrecht zu erhalten, wie man weiß.

Der zweite Punkt, der meines Erachtens wichtig ist und nur kurz aber richtig angesprochen war, betrifft den Umstand, dass mit der Verankerung sozialer Grundrechte im Verfassungsvertrag tatsächlich eine neue Perspektive eröffnet wird - gerade für Österreich. Nun muss man auch sehen, dass da verschiedene Verfassungsverständnisse vorliegen, je nachdem was man unter sozialen Grundrechten versteht. Versteht man darunter mit unserem österreichischen (sehr technischen) Verfassungsverständnis durchsetzbarere Rechte des Einzelnen, dann kann es das nicht sein. Man ist auf europäischer Ebene den anderen Weg gegangen, der sich in den südeuropäischen Ländern längst etabliert hat, offen in den moderneren Verfassungen Spaniens, Italiens, Portugals und andere. Man ist sich dort freilich klar, und das kommt in den dortigen Verfassungstexten auch ganz klar zum Ausdruck, dass es sich nicht um durchsetzbare Rechte (vor einem Verfassungsgericht) handelt, sondern um Leitlinien der Verfassungs- und Gesellschaftspolitik, die, wenn Sie so wollen, Gesellschaftsprogramme sind, die dann eben erst durch Gesetzgebung und Verwaltung umgesetzt werden müssen. Dennoch anerkenne auch ich persönlich, dass das einen Wert hätte, und im Verfassungsvertrag seinen besonderen Wert hat, bewusstseinsbildend zu wirken für eine positive Sozialpolitik auf europäischer Ebene. Das kann auf lange Sicht auch, glaube ich, Ausstrahlungswirkung auf die österreichische Rechtslage haben, wenn aus den Arbeiten des Verfassungskonvents noch irgendetwas werden sollte.

Eine dritte und letzte Bemerkung. Die Frage der Frau Kollegin Puntischer-Riekmann zum Problem Beitritt der Union zur EMRK. Die ist ja jetzt tatsächlich nach langem Hin- und Herüberlegen von zwei Seiten her möglich. Auf der einen Seite eröffnet das Vertragswerk der EMRK, die eine multilaterale Konvention des Europarates ist, und nur für Staaten offen war, jetzt durch ein 14. Protokoll auch die Möglichkeit des Beitrittes für Organisationen. Umgekehrt hat die Europäische Union, glaube ich, einen weiten gedanklichen Weg zurückgelegt. Denn erstens hatte sie am Anfang gar keine Grundrechte, obwohl die Existenz von Grundrechten natürlich den Überzeugungen der Mitgliedstaaten entsprochen hat. Dann hat der Gerichtshof mühsam unter Anlehnung und Inspiration sowohl an den nationalen Verfassungstraditionen als auch aufgrund des Umstandes, dass die Mitgliedstaaten ja ihrerseits Konventionsstaaten sind, anerkannt, dass die Grundprinzipien der EMRK auch Anwendung finden, wenngleich nicht unmittelbar als die Rechte der EMRK. Dann hat die Charta endlich gesagt, es solle auch die EMRK Berücksichtigung finden im Sinne eines Günstigkeitsprinzips. Man ist aber noch nicht beigetreten, was übrigens unglaubliche juristische Probleme auslösen würde, wenn man beide Regelwerke gleichzeitig anwendet.

Jetzt besteht also die Möglichkeit, und ich glaube früher oder später auch der Wille, der EMRK beizutreten. Man soll aber nicht vergessen, welche technischen Probleme das dann im Hinblick auf die Durchsetzbarkeit noch auslösen wird. Denn welcher Gerichtshof soll dann diese Rechte wahrnehmen? Soll dann also auch der EuGH in Luxemburg die Grundrechte, soweit sie die Gemeinschaftsgewalt betreffen, judizieren? Dann gibt es vielleicht Judikaturdivergenz. Daher weiß man noch nicht, wie das ausgehen wird. Das Vernünftigste wäre wahrscheinlich, wenn man sich nach einem Beitritt einigen könnte, dass alle Grundrechtsfragen tatsächlich nach Straßburg gehen und dass der EuGH das bleibt, was er im Grunde ist, eine Art Verfassungsgericht Europas. Dazu muss man natürlich auch die Belastung des Straßburger Gerichtshofs für Grundrechte sehen, der jetzt schon an die 35.000 Beschwerden pro Jahr zu bewältigen hat aus einer Ländermasse, die ja wesentlich größer ist als die Union. Der Europäischen Menschenrechtskonvention gehören alle Länder von Reykjavik bis Wladiwostok an. Daher ist der EGMR zuständig für mehr als 800 Mio Menschen, nicht nur für die 450 Mio der Europäischen Union. Danke vielmals.

**Präsident Holztrattner:** Danke. Zum Schluss die Frau Vizerektorin bitte! Wie sagten Sie, zwei Sätze.

**Univ.-Prof. Dr. Puntcher-Riekmann:** Danke für den Hinweis.

Ich bedanke mich beim Herrn Kollegen Schäffer für diese Aufklärung. Es sind zwei Dinge erwähnt worden, nämlich diese Dichotomie oder jedenfalls das Spannungsfeld zwischen Erweiterung und Vertiefung. Es gibt ein Problem mit der Definition europäischer Grenzen. Europa ist eine asiatische Halbinsel und hat keine natürlichen Grenzen gegen Osten. Politische Gemeinschaft müssen aber Grenzen haben, wenn sie handlungsfähig sein wollen.

Ich glaube, dass es absolut wichtig war, die Teilung Europas durch Integration der ehemaligen sowjetischen Satellitenstaaten aufzuheben. Ebenso wäre zur endgültigen Befriedung die Integration des westlichen des Balkans sinnvoll und daher diesen nächsten Erweiterungsschritt ins Auge zu fassen. Vergessen wird aber meist, dass die so genannten Kopenhagener Kriterien durch folgenden Satz abgeschlossen wurden: Erweiterung muss auch nach den Möglichkeiten der Union erfolgen, diese Erweiterung zu verkraften. Daher würde ich sagen, dass jenseits auch der nächsten sicherheitspolitischen Erweiterungsrunden um Bulgarien und Rumänien, die bereits entschieden sind, und um die westlichen Balkanstaaten, wir uns sehr gut überlegen müssen, was darüber hinaus noch geleistet werden kann.

Zur Frage der Anpassung nationaler Strukturen an die Europäische Union: Es ist wichtig zu erkennen, dass die nationalen Parlamente, aber auch Gerichte Träger europäischer Politik sind. Ein wichtiger Dezentralisierungsschritt, der vor kurzem gesetzt wurde und sogar eine eu-

ropäische Kuh geschlachtet hat, ist die Verordnung zur Dezentralisierung des Wettbewerbsrechts hin zu den nationalen Gerichten auch unterinstanzlicher Natur. Damit wird besonders augenfällig, wie weit sämtliche nationalen Institutionen Träger europäischer Politik sind. Wenn das nicht gelingt, kann Europa nicht gelingen. Ich danke Ihnen.

Präsident Holztrattner: Danke. Meine Damen und Herren! Somit sind wir am Ende unserer heutigen Enquete angekommen. Verfassungsdiskussion oder Verfassung in Diskussion zählt wohl zu den wichtigsten, aber auch schwierigsten politischen Aufgaben in Österreich. Meine Damen und Herren! Jeder von uns hat genau hingehört. Jeder von uns hat sich informiert. Wir hatten neun Wortmeldungen. Ich bedanke mich bei allen. Ich bedanke mich vor allem bei den Referentinnen und Referenten des heutigen vormittags und wünsche uns allen, dass wir auf den richtigen Weg kommen. Herzlichen Dank. Somit ist diese Enquete beendet und schließe die Sitzung um 13:15 Uhr.

## Teilnehmerliste

(soweit in Anwesenheitsliste eingetragen)

Name	Vorname	Titel/Funktion	Dienststelle
Holztrattner	Johann	Landtagspräsident	Salzburger Landtag
Bußjäger	Peter	Dr., Univ.-Doz.	Vorarlberger Landtag/Institut für Föderalismus
Schäffer	Heinz	Dr., Univ.-Prof.	Universität Salzburg
Edtstadler	Karl	Dr., Landtagsdirektor	Landtagskanzlei
Dossi	Harald	Dr., Min.-Rat	BKA, Verfassungsdienst
Luckmann	Robert	Mag.	Abteilung 2/08
Berghammer	Alfred	Dr., Hofrat, Abteilungsleiter	Abteilung 2
Loidl	Gerhard	Mag., Referatsleiter	Personalabteilung 0/82
Prucher	Herbert	Dr., Hofrat, Abteilungsleiter	Abteilung 3
Fischer	Klemens H.	Dr., Gesandter	Österreichische Vertretung Brüssel
Mayer	Stefan	Dr.MAS	Landespressebüro
Martinek	Thomas	Dr., Bacc.Mag.	Universität Salzburg
Puntscher-Riekman	Sonja	Dr., Univ.-Prof.	Universität Salzburg
Stubenvoll	Erika	Prof., Dritte Präsidentin	Wiener Landtag
Riezler	Ingrid	Landtagsabgeordnete	SPÖ-Landtagsklub
Schwemlein	Emmerich	Landtagsabgeordneter	SPÖ-Landtagsklub
Wanner	Hilde	Landtagsabgeordnete	SPÖ-Landtagsklub
Kiefer	Andreas	Dr., Hofrat	Landes-Europabüro
Karl	Wolfgang	Mag.	Landes-Europabüro
Rogatsch	Gerlinde	Mag., Klubobfrau	ÖVP-Landtagsklub
Gmachl	Wolfgang	Dr., Kammeramtsdirektor	Wirtschaftskammer
Lienbacher	Nikolaus	Dipl.-Ing., Kammeramtsdirektor	Landwirtschaftskammer
Lanner	Rudolf	Bürgermeister	St. Martin a.Tgb.
Apeltauer	Martin	Mag., Landtagsabgeordneter	SPÖ-Landtagsklub
Brenner	David	Mag., Landtagsabgeordneter	SPÖ-Landtagsklub
Zehentner	Robert	Landtagsabgeordneter	SPÖ-Landtagsklub
Hartl	Sonja	Dipl.-Ing., Landtagsabgeordnete	SPÖ-Landtagsklub
Kretz	Michael	Landtagsabgeordneter	SPÖ-Landtagsklub
Steidl	Walter	Landtagsabgeordneter	SPÖ-Landtagsklub
Kosmata	Arno	Landtagsabgeordneter	SPÖ-Landtagsklub
Laireiter	Christian	Mag.	Arbeiterkammer
Dick	Norman	Dr., Konsul	Dänisches Konsulat
Deak	Monika	Praktikantin	Landes-Europabüro
Güner	Sami	Generalkonsul	Türkisches Generalkonsulat
Cappelen	Marion W.	Konsulin	Finnisches Konsulat
Wagner	Peter F.	Ing., Generalkonsul	Philippinisches Generalkonsulat
Mosler-Törnström	Gudrun	Dritte Präsidentin	Salzburger Landtag
Kreibich	Florian	Dr., Landtagsabgeordneter	ÖVP-Landtagsklub
Neureiter	Michael	MMag., Zweiter Präsident	Salzburger Landtag
Kavalir	Gudrun	Mag., Dr., Klubsekretärin	SPÖ-Landtagsklub
Krön	Peter	Dr., Hofrat, Konsul	Konsulat Litauen

Schwaighofer	Cyriak	Landtagsabgeordneter	Die Grünen
Reiter	Heidi	Dr., Landtagsabgeordnete	Die Grünen
Pfeifenberger	Peter	Landtagsabgeordneter	SPÖ-Landtagsklub
Essl	Lukas	Landtagsabgeordneter	FPÖ-Landtagsklub
Schnell	Karl	Dr., Landtagsabgeordneter	FPÖ-Landtagsklub
Blattl	Rosemarie	Landtagsabgeordnete	FPÖ-Landtagsklub
Langreiter	Hans	Mag., Abg. z. NR, Bürgermeister	Maria Alm
Scheiber	Matthias	Landtagsabgeordneter	ÖVP-Landtagsklub
Eder	Wolfgang	Bürgermeister	Mauterndorf
Eder	Dagmar	Vizepräsidentin	Landarbeiterkammer
Sommerauer	Othmar	Dr., Kammeramtsdirektor	Landarbeiterkammer
Auer	Bernhard	Dr.	Salzburger Gemeindeverband
Hörmandinger	Josef	Mag.	Sekretariat Zweiter Präsident Neureiter
Apriessnig	Mario		Sekretariat FPÖ-Landtagsklub
Ferstl	Erhard	Dkfm., Dr., Konsul	Konsulat der Republik Panama
Bretterbauer	Adelheid	Dr., Senatsrätin, Landtags- direktorin	Landtag Wien
Anderwald	Heinz	Dr., Hofrat, Landtagsdirek- tor	Landtag Steiermark

## Parlamentarische Enquete – Information für Abgeordnete Hofrat Dr. Karl Edtstadler, Landtagsdirektor

Die parlamentarische Enquete dient gemäß § 82 Abs 1 Landtags-Geschäftsordnungsgesetz (GO-LT)<sup>78</sup> als Veranstaltung des Landtages der Anhörung von Sachverständigen und anderen Auskunftspersonen. Diese hilft der Meinungsbildung über Angelegenheiten, die in der Gesetzgebung in den selbstständigen Wirkungsbereich des Landes fallen oder von allgemeiner landespolitischer Bedeutung sind. Dabei werden keine Beschlüsse gefasst. In ähnlicher Weise kann gemäß § 21 Abs 2 GO-LT von jedem Ausschuss eine Enquete-Kommission zur Schaffung ausreichender Grundlagen für die Entscheidungen über umfangreiche Angelegenheiten eingesetzt werden. Eine weitere besondere Form der Informationsbeschaffung ist der Untersuchungsausschuss<sup>79</sup> gemäß § 21 Abs 1 GO-LT.

Das so genannte Enqueterecht zählt zu den selbstverständlichen Ansprüchen eines Parlaments und ist eine – regierungsunabhängige – Informationsbeschaffung. Diese Informationen sind sowohl Voraussetzung erforderlichenfalls für die Meinungsbildung beim Gesetzgebungsakt als auch zur Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Landtages. Die Einführung der parlamentarischen Enquete geht auf die Geschäftsordnungsreform des Landtages im Jahre 1988 zurück und wurde mit Beginn der Legislaturperiode ab 1989 wirksam. Die inhaltliche Ausprägung dieses parlamentarischen Instrumentes hat sich mit der Verankerung der Geschäftsordnung in Form eines Gesetzes im Jahr 1998, wirksam mit Beginn der Legislaturperiode ab 1999, nicht verändert. Durch die gesetzliche Verankerung im Zusammenhang mit der Einführung der freien Mehrheitsbildung bei der Wahl der Landesregierung ("Abschaffung des Proporz") wird dieses Instrument zur regierungsunabhängigen Informationsbeschaffung sogar noch gestärkt.

Das interessante Beispiel einer Enquetekommission ist die Vorbereitung der großen Verfassungsreform 1999. Damit wurde das so genannte Proporzsystem zur Bildung der Landesregierung (Beteiligung der Landtagsparteien an der Landesregierung im Verhältnis ihrer Stärke) zugunsten des Majorzsystems (freie Mehrheitsbildung bei der Wahl der Landesregierung) abgeschafft. Gleichzeitig wurden verschiedene Minderheitsrechte für Abgeordnete, insbesondere der Oppositionsparteien, verankert.

---

<sup>78</sup> Gesetz vom 10. Dezember 1998 über die Geschäftsordnung des Salzburger Landtages (Landtags-Geschäftsordnungsgesetz) idF LGBl Nr 26/1999, 44/1999 (Dfb), 84/1999, 96/1999 (Dfb), 34/2002

<sup>79</sup> Für parlamentarische Untersuchungsausschüsse gibt es eine Landtagsuntersuchungsausschüsse-Verfahrensordnung – LTUA-VO

Einzelne Beispiele von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen waren der über die Untersuchung über die Vorgänge in der WEB (1989) und über die Sportförderung (2002). Hingegen wurde von der parlamentarischen Enquete im Laufe von 16 Jahren, nämlich von 1989 an bis Mai 2005, sehr reichlich Gebrauch gemacht. Diese dienten dazu, komplexe Materien inhaltlich aufzuschlüsseln. Die nachstehende Aufstellung beweist, dass verfassungsrechtliche und rechtspolitische Fragen etwa aus Anlass des Beitrittes zur Europäischen Union und nun über den Verfassungsvertrag, im Raumordnungs- oder Agrarrecht, genauso behandelt wurden, wie soziale Fragen (Kinderbetreuung, Patientenrechte), Angelegenheiten der Umweltpolitik (Wasser) oder über neue gesellschaftliche Phänomene wie den relativ weit verbreitete funktionalen Alphabetismus.

Neben der Auswahl der Experten und Referenten, welche durch den Landtagspräsidenten mit Unterstützung der Landtagskanzlei und nach Anhörung der Präsidialkonferenz erfolgt (Antragstellung und Festlegung der Enquete sind in § 82 GO-LT exakt geregelt), dienen fallweise Veranstaltungsorte und begleitende Exkursionen auch der zusätzlichen Information sowie der symbolischen Unterstreichung und Verdeutlichung einer Themenstellung. Orte für die Abhaltung der parlamentarischen Enquete waren neben den landeseigenen Räumlichkeiten in der Alten und Neuen Residenz der Landtag selbst oder die Landeskrankenanstalten, der Hauptbahnhof Salzburg, Orte in den Bezirken oder Räumlichkeiten der Salzburger Universität. Durch die Einladung von Persönlichkeiten aus einschlägigen Fachkreisen zur Veranstaltung entsteht eine wichtige Kommunikation zwischen den beruflichen und den politischen "Welten". Die Aussagen einer Enquete werden in Form eines Vollprotokolls dokumentiert. Dieses ist damit ein auch öffentlich zugängliches Hilfsmittel für die Entscheidungsträger in Landtag und Landesregierung.

Die nachstehende Aufstellung soll die Fülle der Themen genauso beweisen, wie die Bedeutung des Ortes der durchgeführten Enquete zur Unterstreichung einer Themenstellung:

1. Transitverkehr durch Salzburg - 13. Juni 1989 - Salzburger Residenz
2. Europäische Gemeinschaft - 11. Oktober 1989 - Salzburger Residenz
3. Humanes Krankenhaus - 18. Oktober 1989 - Landeskrankenanstalten
4. Energiesparen - 31. Jänner 1990 - Universität Salzburg, Auditorium der NAWI
5. 380 kV-Leitung (Hearing) - 27. Februar 1990 - Hypobank Nonntal
6. Ozonbelastung - 25. April 1990 - Ständesaal, Neue Residenz
7. Kinderbetreuung - 16. Jänner 1991 - Ständesaal, Neue Residenz
8. Golfplätze - 13. März 1991 - Ständesaal, Neue Residenz

9. EWR-Vertrag - 3. April 1991 – Ständesaal, Neue Residenz
10. Psychiatrische Versorgung - 12. Juni 1991 – Max-Gandolf-Bibliothek
11. Bürgerbeteiligung in raumrelevanten Verfahren - 19. Februar 1992 – Ständesaal, Neue Residenz
12. Strukturreform des Bundesstaates - 15. Oktober 1993 - - Ständesaal, Neue Residenz
13. Sicherheit im Land Salzburg - 25. November 1993 – Ständesaal, Neue Residenz
14. Salzburger Musikschulwerk - 5. Oktober 1994 - Musikschulwerk Kuchl
15. Überörtliche Raumplanung - 20. Oktober 1994 - Ständesaal, Neue Residenz
16. Reform des Salzburger Baurechtes - 8. März 1995 - Ständesaal, Neue Residenz
17. Kinderbetreuung - 17. Oktober 1995 – Ständesaal, Neue Residenz
18. Stand und Entwicklung der Gemeindefinanzen - 18. April 1996 - St. Johann i.Pg.
19. Öffentlicher Personennahverkehr im Land Salzburg - 30. Oktober 1996 - Hauptbahnhof
20. Neuordnung der Museumslandschaft - 27. Oktober 1997 - Ständesaal, Residenz-Neugebäude
21. Wirtschaftspolitisches Leitbild des Landes Salzburg - 6. November 1997 - Burg Mauterndorf
22. Salzburger Bildungsscheck - 6. Februar 1998 - Bildungshaus St. Virgil
23. Energieleitbild - 26. März 1998 - Leogang
24. Vertragsraumordnung – 7. Dezember 1999 - Ständesaal, Residenz-Neugebäude
25. Terrestrisches Fernsehen - 1. Februar 2000 - Landtag, Ausschusssitzungszimmer
26. Hochleistungsstrecke der Bahn - 29. November 2000 - WIFI Salzburg
27. Wasserwirtschaft - 19. Dezember 2000 - Hotel Renaissance
28. Kinderbetreuung - 6. Juni 2001 - Hotel Renaissance
29. Eingeforstete und Bundesforste – 17. Oktober 2001 – Festsaal Saalfelden
30. Seniorenbetreuung - 11. September 2002 - St. Virgil
31. Analphabetismus - 3. Dezember 2002 - Bibliotheksaula der Universität Salzburg
32. Krankenanstalten - 19. März 2003 - Bildungshaus St. Virgil
33. Baustoff Holz – 1. Dezember 2004 – FH Holztechnikum Audi Max
34. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa – 2. Mai 2005 – Alte Residenz