Deutscher Bundestag
10. Wahlperiode

Drucksache 10/5271

27. 03. 86

Elfter Bericht und Empfehlung

der Europa-Kommission

zu der Unterrichtung durch das Europäische Parlament — Drucksache 10/1423 —

Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union

A. Problem

Das Europäische Parlament hat am 14. Februar 1984 einen Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union verabschiedet. Dieser Entwurf wurde allen mitgliedstaatlichen Parlamenten zur Stellungnahme zugeleitet. Die Stellungnahmen sollen dem Europäischen Parlament ermöglichen, die Haltungen und Standpunkte der nationalen Parlamente zu berücksichtigen, um einen Vertragstext zu erarbeiten, der sich auf einen breiten parlamentarischen Konsens in den Mitgliedstaaten stützen kann.

B. Lösung

Die Europa-Kommission begrüßt in ihrer Empfehlung den Entwurf als eine geeignete Grundlage für den fortschreitenden Zusammenschluß der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft. Die Einheitliche Europäische Akte, die Lösungen für Teilbereiche vorsieht, kann auf diesem Wege nur ein erster Schritt sein. Die Aufgabe der Gesamtreform der Gemeinschaft und ihrer Umwandlung in eine Europäische Union bleibt bestehen.

Nach Auffassung der Europa-Kommission hält sich die im Vertragsentwurf vorgesehene Übertragung von staatlichen Hoheitsrechten auf die Europäische Union im Rahmen der Ermächtigung des Artikels 24 Abs. 1 GG. Die Entwicklung zur Europäischen Union steht auch nicht im Widerspruch zu dem Wiedervereinigungsgebot des Grundgesetzes. Die Übernahme aller im geltenden Gemeinschaftsrecht enthaltenen deutschlandpolitischen Elemente garantiert, daß das Wiedervereini-

gungsgebot, ebenso wie für die Europäische Gemeinschaft, auch für die Europäische Union verbindliches Ziel bleibt.

Nach Ansicht der Europa-Kommission verstößt der Vertragsentwurf auch nicht gegen das Bundesstaatsgebot des Artikels 20 Abs. 1 GG. Die Europa-Kommission empfiehlt jedoch mit Rücksicht auf die föderative Struktur der Bundesrepublik Deutschland, die Aufgaben der Union klar zu begrenzen und das Subsidiaritätsprinzip strikter zu formulieren. Sie empfiehlt weiterhin, in den überarbeiteten Vertragsentwurf einen Grundrechtskatalog aufzunehmen.

Die Europa-Kommission erkennt an, daß der Vertragsentwurf dem Europäischen Parlament entsprechend seiner demokratischen Legitimation seinen vollen parlamentarischen Rang einräumt. Sie begrüßt das für die Gesetzgebung der Union vorgesehene Zusammenwirken von Parlament und Rat sowie die generelle Einführung des Mehrheitsprinzips für die Beschlußfassung des Rates. Sie empfiehlt, die Möglichkeit des nationalen Vetos zu streichen.

Die im Vertragsentwurf vorgesehene weitreichende Übertragung von Zuständigkeiten in allen wesentlichen Bereichen der Wirtschaftspolitik hält die Europa-Kommission nur insoweit für gerechtfertigt, als dies zur Herstellung der Freizügigkeit im Personen-, Güter-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr notwendig ist. Einer europäischen Konjunktur- und Kreditpolitik sollte der Bundestag nur zustimmen, wenn der Vertrag die Entscheidungsinstanzen der Union auf eine Wirtschaftsordnung verpflichtet, die die unverzichtbaren Bestandteile der sozialen Marktwirtschaft enthält. Die Europa-Kommission empfiehlt, eine Finanzverfassung vorzusehen, die mit dem föderalen System der Bundesrepublik in Übereinstimmung gebracht werden kann.

Die Europa-Kommission begrüßt grundsätzlich die vorgesehene Fortentwicklung des EWS, empfiehlt jedoch eine Übergangszeit, bis das gegenwärtige System alle Mitgliedstaaten umfaßt. Erst wenn das EWS eine vergleichbare Funktionsfähigkeit wie eine einheitliche Währung erreicht hat, könnte eine Einheitswährung geschaffen werden unter der Voraussetzung, daß diese durch eine europäische Zentralbank getragen wird, die in ihren Entscheidungen satzungsgemäß unabhängig und auf eine stabile Geldwertentwicklung festgelegt ist.

Im Bereich der Gesellschaftspolitik ist nach Auffassung der Europa-Kommission die Unionsgesetzgebung strenger als vorgesehen an das Subsidiaritätsprinzip zu binden. Eine einheitliche Unionsgesetzgebung auf den Gebieten der Sozial- und Gesundheitspolitik ist nur in dem begrenzten Umfang zu rechtfertigen, in dem Wettbewerbsverzerrungen in einem Binnenmarkt vermieden werden. Die Europa-Kommission regt an, die Ziele der größtmöglichen Luft-, Wasser-, Boden- und Nahrungsmittelreinheit zusätzlich ausdrücklich zu nennen.

Die vorgesehene Harmonisierung der Bildungs-, Forschungs- und Kulturpolitik ist mit der Föderalstruktur der Bundesrepu-

blik nur dann vereinbar, wenn sich die europäische Rahmengesetzgebung vorrangig auf die Gleichwertigkeit von Abschlüssen bei unterschiedlichen, von den Mitgliedstaaten oder ihren Untergliederungen festzulegenden Ausbildungsgängen konzentriert. Ist eine Vereinheitlichung unabdingbar, muß diese sich nach Auffassung der Europa-Kommission strikt auf Rahmenregelungen beschränken.

Die Europa-Kommission begrüßt die Regelung der internationalen Beziehungen der Union und die damit verbundene organisatorische Verzahnung europäischer Innen- und Außenpolitik. In einer engeren europäischen Zusammenarbeit in sicherheitspolitischen Fragen sieht sie einen entscheidenden Begleitschritt in Richtung zu einer politischen Union. Sie empfiehlt, auch die Festigung der atlantischen Partnerschaft als Werte- und Sicherheitsgemeinschaft in den außenpolitischen Themenkatalog aufzunehmen. Eine engere Zusammenarbeit im Rahmen der WEU kann die Zusammenarbeit in sicherheitspolitischen Fragen innerhalb der EPZ vorbereiten, aber nicht ersetzen.

Die Europa-Kommission stimmt dem im Vertragsentwurf enthaltenen Grundsatz zu, daß die Union über eigene Einnahmen verfügen muß, die sie im Rahmen ihrer Aufgaben selbstverantwortlich festlegt. Nach Auffassung der Europa-Kommission ist jedoch noch keine ausreichende Sicherung gegen die Gefahr gegeben, daß künftig die Einnahmehoheit der Mitgliedstaaten ausgehöhlt wird. Sie hält es deshalb für notwendig, die Finanzhoheit der Union eindeutig von der Finanzhoheit der Mitgliedstaaten abzugrenzen. Nach Auffassung der Europa-Kommission wäre ein System denkbar, bei dem der Union feste eigene Einnahmen aufgrund von Steuerarten zugewiesen werden, die nach dem Vertrag ausschließlich der Union zustehen und deren Zuweisung nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten geändert werden könnte.

Hinsichtlich der Schlußbestimmungen empfiehlt die Europa-Kommission, die Wirksamkeit des Unionsvertrages nicht, wie vorgesehen, von einer Zweidrittelmehrheit, sondern von einer Vierfünftelmehrheit der Gesamtbevölkerung der zustimmenden Mitgliedstaaten abhängig zu machen.

Mehrheit in der Kommission

C. Alternativen

ergeben sich aus dem Sondervotum, das auf Beschluß der Europa-Kommission Bestandteil des Berichts ist.

D. Kosten

keine

Empfehlung

I. Allgemeine Gesichtspunkte

Die Einigung Europas ist der historische Auftrag der europäischen Völker. Durch ihre Einheit können sie wesentlich dazu beitragen, Freiheit und Frieden dauerhaft zu sichern. Ziel ist die Errichtung einer Europäischen Union.

Das Europäische Parlament (EP) hat am 14. Februar 1984 den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union verabschiedet. Dieser Vertragsentwurf liegt dem Deutschen Bundestag auf Wunsch des EP zur Stellungnahme vor.

„Angesichts der gegenwärtigen Schwierigkeiten ist es dringend notwendig und unerläßlich, dem europäischen Aufbauwerk mehr Dynamik zu verleihen" stellt das EP in seiner Entschließung zu diesem Entwurf fest. Die Europa-Kommission stimmt dieser Feststellung zu. Die Entwicklung der europäischen Integration seit Inkrafttreten der Europäischen Verträge hat deutlich gemacht, daß die Einigung Europas ein vielschichtiger und langwieriger Prozeß ist. Die Einigungsbemühungen im Rahmen der Römischen Vertragstexte sind inzwischen an ihre Grenzen gestoßen.

In der vom Auswärtigen Ausschuß durchgeführten Anhörung waren sich alle Sachverständigen aus Verwaltung und Wissenschaft darin einig, daß die seit Jahren immer stärker zunehmende Stagnation des Entscheidungsprozesses in der Europäischen Gemeinschaft überwunden werden müsse. Es ist das Verdienst des EP, die Diskussion über die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft hin zu einer Europäischen Union neu belebt zu haben. Während das EP vorschlägt, die Stagnation durch den Abschluß eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union zu überwinden, hat sich der Europäische Rat am 2./3. Dezember 1985 zunächst für eine vorgezogene Lösung einzelner Probleme durch entsprechende Änderungen der Römischen Verträge entschieden.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist zu erwarten, daß die von den Regierungschefs vereinbarten Vertragsänderungen dem Bundestag zur Ratifizierung vorgelegt werden. Der Bundestag sollte dieses Vertragswerk ratifizieren, um den mühsam gefundenen gemeinsamen Minimalkonsens nicht zu gefährden. Die Europa-Kommission sieht in den jetzigen Änderungen nur einen Schritt zur Integration Westeuropas, dem weitere Schritte werden folgen müssen.

Im Hinblick auf diese künftigen Integrationsschritte ist es geboten, dem Wunsch des EP nachzukommen und eine konkrete Stellungnahme zu dem Vertragsentwurf abzugeben, dessen Vorschläge weit über die gegenwärtigen Vertragsvereinbarungen hinausreichen. Der Vertragsentwurf des EP ist ein Dokument, das sich nicht an klassischen Verfassungsvorbildern orientieren kann. Er stellt in Rechnung, daß die gewachsenen Nationalstaaten Europas noch nicht bereit sind, ihre Souveränität zugunsten eines europäischen Bundesstaates aufzugeben. Der Entwurf geht deshalb von der Voraussetzung aus, daß die Mitgliedstaaten vorerst der bestimmende Faktor bleiben und sich erst allmählich zusammenfinden.

Andererseits geht der Entwurf über den Status eines Staatenbundes weit hinaus. Er übernimmt mit dem Gemeinschaftsbestand die supranationalen Strukturen der EG. Darüber hinaus überträgt er, insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungspolitik sowie in der Finanzverfassung, weitreichende Zuständigkeiten auf die Union. Der Entwurf ist deshalb nicht nach traditionellen Verfassungsmodellen zu klassifizieren. Er ist ein eigenständiger Weg zu einer funktionsfähigen Gemeinschaft souveräner Staaten, die verschiedene Aufgaben auf die Ebene der Union verlagern.

Unter Berücksichtigung des vorgegebenen föderativen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland empfiehlt die Europa-Kommission, die Aufgaben der Union auf klar umrissene Aufgabenfelder zu begrenzen. Leitlinie sollte dabei sein, wesentlich gestraffter festzulegen, welche Politiken zweckmäßigerweise und wirkungsvoller durch die Europäische Union wahrgenommen werden können.

Gewaltenteilung und vor allem Mitentscheidung und Kontrolle durch das EP sind unverzichtbarer Bestandteil der Europäischen Union. Zu einer Union gehören auch eine abgegrenzte Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen politischen Ebenen der Union sowie eine eindeutig definierte Verteilung der Kompetenzen. Die Europäische Union bedarf einer Finanzverfassung.

Der Begriff „Europäische Union" bezeichnet das Ziel, das inhaltlich nicht schon mit der Ratifizierung des Vertrages erreicht wird, sondern das am Ende des fortschreitenden Integrationsprozesses steht, den der Vertrag eröffnet. Die Europa-Kommission begrüßt, daß das EP mit seinem Vertragsentwurf der Gemeinschaft eine Gesamtorientierung darüber gegeben hat, wohin sich nach Jahren einer gewissen Stagnation die Gemeinschaft unter Festigung der Errungenschaften der Römischen Verträge und unter ihrer vollen Ausschöpfung fortentwickeln soll. Das vom EP im Vertragsentwurf vorgezeichnete Ziel einer Europäischen Union mit föderativer Struktur unterstützt die Europa-Kommission. Eine solche Entwicklung zu einer europäischen Einigung hin steht nicht im Widerspruch zu

dem im Grundgesetz verankerten Gebot zur deutschen Einheit.

Die Europa-Kommission ist wie das EP der Ansicht, daß die vom Europäischen Rat am 2./3. Dezember 1985 in Luxemburg vereinbarten erstmaligen Änderungen der Römischen Verträge einen Fortschritt auf das angestrebte Ziel hin darstellen, aber noch keine endgültige Reform der Gemeinschaft bringen, weil sie sich nur auf Teilbereiche beziehen. Die Aufgabe einer Gesamtreform der Gemeinschaft und ihrer Umwandlung in eine Europäische Union bleibt damit bestehen. Der Deutsche Bundestag sollte deshalb begrüßen, daß das EP alle mitgliedstaatlichen Parlamente erneut aufgefordert hat, konkrete Anregungen und Änderungswünsche zu seinem Vertragsentwurf abzugeben. Dadurch wird den Parlamenten die Möglichkeit eröffnet, mehr als bisher im europäischen Einigungsprozeß üblich, Reforminitiativen mitzugestalten.

II. Konkrete Stellungnahmen zu den sechs Teilen des Entwurfs

ERSTER TEIL

Die Union — Artikel 1 bis 8

Die Europa-Kommission bedauert, daß der Entwurf keinen Grundrechtskatalog enthält. Der Verweis auf die Grundrechte und Grundfreiheiten in den Verfassungen der Mitgliedstaaten in Artikel 4 Abs. 1 ist nicht ausreichend, um persönliche und wirtschaftliche Freiheitsrechte gleichmäßig zu garantieren, da diese in den Verfassungen der Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet oder nicht in allen Verfassungen vollständig enthalten sind.

Die Europa-Kommission sieht jedoch darin, daß die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten gleichzeitig zur Grundlage des Schutzes der Rechte der Bürger erklärt werden kann, eine zusätzliche Sicherung. Sie begrüßt die Verpflichtung der Union (Artikel 4 Abs. 3 Satz 2), innerhalb von fünf Jahren eine eigene Grundrechtserklärung zu verabschieden und erwartet, daß damit eine Weiterentwicklung des Schutzes der Rechte und Grundfreiheiten der Bürger der Union in der Weise sichergestellt wird, daß alle staatliche Gewalt in der Union und den Mitgliedstaaten an diese Grundrechte gebunden ist.

Die Besitzstandsklausel in Artikel 7 i. V. m. Artikel 84 reicht aus, um alle im geltenden Gemeinschaftsrecht enthaltenen deutschlandpolitischen Elemente auch zu rechtlichen Bestandteilen der Europäischen Union werden zu lassen. Dies kann noch dadurch zusätzlich sichergestellt werden, daß die Bundesregierung bei der Ratifizierung im Rahmen des Artikels 86 Abs. 2 eine entsprechende Erklärung abgibt.

Die im Vertragsentwurf vorgesehene Übertragung von staatlichen Hoheitsrechten auf die Europäische Union hält sich — so sehr in einigen Fragen auch politische Bedenken bestehen mögen — im Rahmen der Ermächtigung des Artikels 24 Abs. 1 GG. Der Vertrag könnte im Deutschen Bundestag mit einfacher Mehrheit verabschiedet werden.

Der Vertragsentwurf verstößt auch nicht gegen das Bundesstaatsgebot des Artikels 20 Abs. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Schranke des Artikels 79 Abs. 3 GG im Hinblick auf das Gebot der Bundesstaatlichkeit erst dann als verletzt an, wenn den Ländern nur eine leere Hülse von Eigenstaatlichkeit verbliebe. Die Länderkompetenz wird durch den Vertragsentwurf jedoch nicht in ihrem Wesensgehalt berührt.

ZWEITER TEIL

Ziele, Aktionsweisen und Zuständigkeiten der Union — Artikel 9 bis 13

Die Europa-Kommission stimmt der im Vertragsentwurf vorgesehenen verfassungsrechtlichen Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen europäischer und nationaler Ebene grundsätzlich zu. Sie bedauert, daß eine derartige Abgrenzung nicht auch für die Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeiten vorgesehen wird.

Das die Ausübung der Gesetzgebungszuständigkeiten der Union beschränkende Subsidiaritätsprinzip sollte nach Ansicht der Europa-Kommission noch verbindlicher und konkreter im Vertragsentwurf festgeschrieben werden. Seine Einhaltung sollte auf Antrag eines Mitgliedstaates durch den Europäischen Gerichtshof überprüft werden können.

Artikel 12 Abs. 2 sollte dahin gehend geändert werden, daß die Union nicht schon dann tätig wird, um die Aufgaben zu verwirklichen, die gemeinsam wirkungsvoller wahrgenommen werden können. Es muß sich um Aufgaben handeln, die notwendigerweise gemeinsam wahrgenommen werden müssen, um ein Europa ohne Grenzen verwirklichen zu können.

DRITTER TEIL

Die Institutionen der Union — Artikel 14 bis 33

Die Europa-Kommission begrüßt die im Entwurf angelegte Organstruktur und die vorgesehene Übertragung der institutionellen Funktionen. Sie erkennt an, daß dem EP, entsprechend seiner demokratischen Legitimation, endlich der volle parlamentarische Rang eingeräumt wird. Damit wird der unbefriedigende Zustand überwunden, daß Zuständigkeiten, die die Parlamente der Mitgliedstaaten mit der Übertragung von Aufgaben auf die EG abgegeben haben, gegenwärtig allein vom Rat als Legislativorgan wahrgenommen werden.

Die Europa-Kommission sieht in der Tatsache, daß hinsichtlich des EP gegenwärtig kein Wahlrechts-

grundsatz vorgesehen ist, der eine gleiche Repräsentanz aller Wähler in den Mitgliedstaaten bewirkt, keinen Grund, dem EP diese Befugnisse vorzuenthalten. Die unterschiedliche Gewichtung der Wählerstimmen bezweckt zu Recht den Schutz der zahlenmäßig kleinen Völker in der Union. Unterschiedliche Gewichtung der Wählerstimmen gibt es auch in anderen demokratischen Wahlverfahren, z. B. beim Mehrheitswahlrecht, ohne daß deren Legitimation jemals in Frage gestellt wurde. Allerdings muß im Laufe der Entwicklung eine stärkere Annäherung an diesen Wahlrechtsgrundsatz herbeigeführt werden.

Die Europa-Kommission begrüßt insbesondere, daß der Rat generell mit Mehrheit beschließt. Sie sieht im Abbau der Einstimmigkeitsregel den einzigen Weg, um die bestehende Stagnation zu überwinden. Das Mehrheitsprinzip wird zu einem Bewußtseinswandel bei den nationalen Verwaltungen führen, die in den europäischen Beratungsgremien die Ratsentscheidungen vorbereiten. Ihre Kompromißbereitschaft wird zukünftig größer sein, weil sie befürchten müssen, anderenfalls durch Mehrheitsbeschlüsse überstimmt zu werden.

Die Europa-Kommission empfiehlt, die in Artikel 23 Abs. 3 vorgesehene Möglichkeit des Vetos zu streichen. Scheinbare Konflikte zwischen nationalen und Gemeinschaftsinteressen sollten nicht durch ein gesondertes Verfahren besondere Bedeutung erlangen. Die Betonung, daß das europäische Gemeinschaftsinteresse auch den nationalen Interessen entspricht, muß zukünftig stärker durch das EP zum Ausdruck kommen. Diese Möglichkeit eröffnet sich durch die gleichgewichtigen Mitentscheidungsrechte des EP im europäischen Gesetzgebungsverfahren. Die in Artikel 35 wie auch in den vereinbarten Vertragsänderungen vorgesehene Möglichkeit, daß einzelne Staaten vorübergehend befristet nationales Recht weiterhin anwenden können, wenn dies aufgrund der spezifischen Lage geboten ist, wird sich als flexibler erweisen als die Beibehaltung der Vetomöglichkeit.

Die in Artikel 23 vorgesehene Ernennung des Kommissionspräsidenten durch den Europäischen Rat sollte dahin gehend ergänzt werden, daß diese Ernennung der Zustimmung durch die Mehrheit des EP bedarf. Die Einsetzung der Kommission sollte dann, wie vorgesehen, auf Vorschlag des Präsidenten nach Anhörung des Europäischen Rates durch Mehrheitsbeschluß des EP erfolgen.

Eine klare Abgrenzung zwischen den Aufgaben des Gerichtshofes und den nationalen Verfassungsgerichten ist wünschenswert. Deshalb wird empfohlen, Artikel 30 durch einen Katalog der Zuständigkeiten des Gerichtshofes zu ergänzen.

Titel III

Die Akte der Union — Artikel 34 bis 44

Die Europa-Kommission begrüßt das für die Gesetzgebung der Union vorgesehene Zusammenwirken von Parlament und Rat. Durch die präzise Festlegung von Fristen und Abstimmungsprozeduren wird der Blockierung von Entscheidungen wirksam vorgebeugt. Die Fristsetzung ist für die Entscheidungen des Rates von besonderer Bedeutung. Bei der in Artikel 38 Abs. 5 vorgesehenen Möglichkeit, daß Gesetze auch dann zustandekommen, wenn sie nur von einem Gremium, also entweder vom Rat oder vom Parlament beschlossen wurden, sollte die Einschränkung gemacht werden, daß die sogenannten Organgesetze der ausdrücklichen Zustimmung beider Gesetzgebungsorgane bedürfen.

Die Europa-Kommission empfiehlt jedoch, Artikel 39 dahin gehend neu zu formulieren, daß die Verkündung des Gesetzes durch den Präsidenten des EP erfolgt.

Sie empfiehlt weiterhin, die Befugnis zum Erlaß von Verordnungen in Artikel 40 durch die im Gesetz erteilte Ermächtigung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß eindeutig zu begrenzen.

VIERTER TEIL

Die Politiken der Union — Artikel 45 bis 61

Titel I

Wirtschaftspolitik — Artikel 47 bis 54

Die in Artikel 47 Abs. 3 vorgesehenen Fristsetzungen für die Vollendung des Binnenmarktes und der Freizügigkeit werden wahrscheinlich aufgrund des gegenwärtigen Vertragsänderungsverfahrens überholt sein. Bei jeder neuen Festsetzung dieser Fristen ist nach Auffassung der Europa-Kommission eine einheitliche Fristsetzung für alle in Artikel 47 Nr. 3 genannten Integrationsziele vorzusehen, da zum Beispiel ein freier Dienstleistungsverkehr im Versicherungswesen ohne einen freien Kapitalverkehr nicht wettbewerbsneutral ausgestaltet werden kann.

Die in Artikel 48 bis 50 vorgesehene weitreichende Übertragung von Zuständigkeiten in allen wesentlichen Bereichen der Wirtschaftspolitik ist nur insoweit gerechtfertigt, als dies zur Herstellung der Freizügigkeit im Personen-, Güter-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr *notwendig* ist. Diese in Artikel 49 Abs. 2 für die Steuerharmonisierung ausdrücklich genannte Voraussetzung muß daher als übergreifender Grundsatz festgeschrieben werden.

Der Deutsche Bundestag sollte einer europäischen Konjunktur- und Kreditpolitik mit verpflichtender Wirkung für die nationalen Regierungen nur zustimmen, wenn die europäischen Entscheidungsinstanzen auf eine Wirtschaftsordnung festgelegt sind, die die unverzichtbaren Bestandteile der sozialen Marktwirtschaft enthält. Dabei ist davon auszugehen, daß zwischen den Mitgliedstaaten sicher ohne Schwierigkeiten über die allgemeinen in Artikel 9 genannten Ziele Einmütigkeit erreicht werden kann. Streitig bleibt jedoch in vielen Bereichen,

durch welche praktische Politik diese Ziele am besten erreicht werden können. Selbstverständlich kann ein Vertrag zur Gründung der Union diese praktische Politik nicht im einzelnen festlegen. Gewisse Grundelemente, wie sie zum Beispiel im deutschen Stabilitätsgesetz festgelegt sind, sollten jedoch gesetzlich verankert werden.

Die in Artikel 49 Abs. 2 vorgesehene umfassende Kompetenz der Union zur Angleichung der Steuergesetzgebung könnte das deutsche Verfassungsrecht berühren. Die Europa-Kommission weist darauf hin, daß der Vertrag keine Veränderung der föderalen Struktur nach sich ziehen darf. Sie empfiehlt deshalb, in Artikel 49 Abs. 2 eine Abgabenverfassung vorzusehen, die mit dem föderalen System der Bundesrepublik in Übereinstimmung gebracht werden kann.

Die in Artikel 52 vorgesehene Fortentwicklung des europäischen Währungssystems zu einer Währungsunion ist nach Auffassung der Europa-Kommission grundsätzlich zu begrüßen. Bevor jedoch eine Weiterentwicklung des gegenwärtigen EWS eingeleitet wird, ist eine Übergangszeit geboten, in der das gegenwärtige System alle Mitgliedstaaten umfaßt und diese durch eine konvergente Wirtschafts-, Währungs- und Konjunkturpolitik erreichen, daß sowohl Auf- und Abwertungen als auch Währungsstützaktionen überflüssig werden. Voraussetzung hierfür ist unter anderem ein offener Geld- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten.

Solange das EWS als Vorstufe der Währungsunion noch nicht die Funktionsfähigkeit einer einheitlichen Währung erreicht hat, ist der Zeitpunkt für eine einheitliche Währung nicht gekommen. Erst wenn alle Mitgliedstaaten im Rahmen des gegenwärtigen EWS in der Lage sind, freiwillig sich dem Zwang eines Einheitsgeldwertes, verbunden mit einheitlicher Geldmengenentwicklung, zu unterwerfen, wird eine Einheitswährung geschaffen werden können, ohne daß es zu unerträglichen Wettbewerbsverzerrungen kommt. Aus der Überzeugung heraus, daß für die Geldwertstabilität die Unabhängigkeit der Notenbank unerläßliche Voraussetzung ist, wird der Deutsche Bundestag der Schaffung einer einheitlichen Europa-Währung nur zustimmen können, wenn diese durch eine europäische Zentralbank getragen wird, die satzungsgemäß auf eine stabile Geldwertentwicklung festgelegt ist und in ihren Entscheidungen weder von den Regierungen der Mitgliedstaaten noch von der Kommission abhängig ist. Artikel 33 Abs. 4 des Vertragsentwurfs ist dafür ein richtiger Ansatz.

Titel II

Gesellschaftspolitik — Artikel 55 bis 62

Nach Ansicht der Europa-Kommission ist auch im Bereich der Gesellschaftspolitik die Bindung der Unionsgesetzgebung an das Subsidiaritätsprinzip strenger als vorgesehen festzulegen. So sind zum Beispiel die in Artikel 56 genannten Zuständigkeiten der Union im Bereich der Sozial- und Gesundheitspolitik nur in dem begrenzten Umfang zu rechtfertigen, in dem eine einheitliche Unionsgesetzgebung notwendig ist, um Wettbewerbsverzerrungen in einem Binnenmarkt ohne Grenzen zu vermeiden.

Der Bundestag sollte begrüßen, daß in Artikel 59 grenzüberschreitende Umweltprobleme zukünftig gemeinsam gelöst werden sollen. Er sollte anregen, die Ziele der größtmöglichen Luft-, Wasser-, Boden- und Nahrungsmittelreinheit zusätzlich ausdrücklich zu nennen.

Nach Auffassung der Europa-Kommission ist die in Artikel 60 und 61 vorgesehene Harmonisierung der Bildungs-, Forschungs- und Kulturpolitik mit der Föderalstruktur der Bundesrepublik vereinbar, wenn sichergestellt wird, daß sich die europäische Rahmengesetzgebung vorrangig auf die Gleichwertigkeit von Abschlüssen bei unterschiedlichen, von den Mitgliedstaaten oder ihren Untergliederungen festzulegenden Ausbildungsgängen konzentriert und dort, wo eine Vereinheitlichung unabdingbar ist, diese sich strikt auf die einheitliche Festlegung von Rahmenregelungen beschränkt.

Titel III

Die Internationalen Beziehungen der Union — Artikel 63 bis 69

Die Bestimmungen sehen vor, die beiden bisher getrennten Bereiche der Integration in den Europäischen Gemeinschaften und der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit stärker zusammenzufassen, aufeinander abzustimmen und sie grundsätzlich den gleichen Verfahrensregeln zu unterstellen. Der Deutsche Bundestag sollte diese organisatorische Verzahnung europäischer Innen- und Außenpolitik sowie die Einbeziehung der Sicherheitspolitik in den Rahmen der Unionspolitik begrüßen. Die Europa-Kommission sieht es als einen entscheidenden Begleitschritt weiterer Integration in Richtung zu einer politischen Union an, daß es zu einer engeren europäischen Zusammenarbeit in sicherheitspolitischen Fragen kommt, die die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, die gemeinsamen sicherheitspolitischen Interessen höher einzustufen als die unterschiedlichen nationalen Auffassungen. Eine engere Zusammenarbeit im Rahmen der WEU kann diese Zusammenarbeit im Rahmen der EPZ allenfalls vorbereiten, aber nicht ersetzen.

Die Europa-Kommission begrüßt das vom EP vorgeschlagene flexible Verfahren, das auf dem Gebiet der europäischen Außenpolitik den Wechsel von der mehrheitlich festzulegenden gemeinsamen Aktion zur nur einvernehmlich möglichen Zusammenarbeit ebenso erlaubt wie den entgegengesetzten Weg. Für die Durchführung der Zusammenarbeit sollte nach Auffassung der Europa-Kommission jedoch in Artikel 67 Nr. 1 ergänzend zum Vorschlagsrecht der Kommission ein Vorschlagsrecht des EP aufgenommen werden.

Trotz der im Rahmen der EPZ zunehmend stärkeren Abstimmung ist die europäische Außenpolitik

nach wie vor allenfalls zu reaktiven gemeinsamen Stellungnahmen oder Aktionen in der Lage. Eine gemeinsame aktive Außenpolitik wird bisher bestenfalls bei langfristigen Fragen durch die Feststellung gemeinsamer Grundpositionen möglich. Die gemeinsame europäische Stimme im weltpolitischen Dialog fehlt. Die europäischen Völker haben die Illusion noch nicht abgelegt, sie könnten auch mit nationalen Stellungnahmen entscheidenden Einfluß auf das durch die Supermächte bestimmte Weltgeschehen ausüben.

Der Deutsche Bundestag weiß sich dem Gebot des Grundgesetzes, alles zur Wiedervereinigung Deutschlands zu tun, verpflichtet. Er ist sich dessen bewußt, daß sich die Chance der Wiedervereinigung nur im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Friedensordnung eröffnen wird, in der die Grenzen zwischen den Völkern insgesamt an Bedeutung verlieren werden. Der Deutsche Bundestag sollte deshalb bereit sein, im Interesse einer integrierten europäischen Außenpolitik die nationale Außenpolitik an die enge Absprache mit den europäischen Partnern zu binden und von ihnen erwarten, daß sie wie bisher das Ziel einer deutschen Wiedervereinigung unterstützen. Die Europa-Kommission sieht darin einen entscheidenden Beitrag, dem Ziel einer europäischen Friedensordnung näherzukommen. Sie empfiehlt, in Artikel 63 auch die Festigung der atlantischen Partnerschaft als Werte- und Sicherheitsgemeinschaft in den außenpolitischen Themenkatalog aufzunehmen mit dem Ziel, Europa zu einem gleichrangigen Partner in der westlichen Allianz heranzubilden.

FÜNFTER TEIL

Die Finanzen der Union — Artikel 70 bis 81

Die Europa-Kommission stimmt dem in Artikel 71 verankerten Grundsatz zu, daß die Union über eigene Einnahmen verfügen muß und daß sie die Höhe dieser Einnahmen im Rahmen ihrer Aufgaben selbstverantwortlich festlegt. Insoweit muß dem EP dieselbe Befugnis zugestanden werden wie jedem anderen nationalen oder regionalen Parlament, das den Auftrag seiner Wähler entscheidend durch die selbstverantwortliche Festsetzung der Einnahmen und Ausgaben erfüllt.

Die in Artikel 70 ff festgelegte Finanzverfassung birgt jedoch nach Ansicht der Europa-Kommission die Gefahr, die Einnahmequellen der Union zu Lasten der Mitgliedstaaten und ihrer regionalen Gliederungen auszuweiten. Die Tatsache, daß bis heute im Rat der Union überwiegend nationalstaatliche Interessen vertreten werden, ist keine ausreichende Sicherung gegen eine mögliche zukünftige Aushöhlung der mitgliedstaatlichen Einnahmehoheit.

Nach Auffassung der Europa-Kommission muß eine Finanzverfassung, in der die Finanzhoheit der Union eindeutig von der Finanzhoheit der Mitgliedstaaten abgegrenzt ist, festgeschrieben werden. Die den Bürgern in der Union auferlegte Gesamtbelastung durch Steuern und Abgaben muß eindeutig auf die verschiedenen politischen Ebenen aufgeteilt sein. Eine Änderung darf nur durch Zustimmung aller Beteiligten erfolgen. Ein System, das einzelne Steuern zwischen den Ebenen aufteilt, ist notwendigerweise starr, wie das Beispiel der derzeitigen Mehrwertsteueraufteilung zeigt. Nach Ansicht der Europa-Kommission wäre deshalb ein System denkbar, bei dem der Union feste eigene Einnahmen auf Grund von Steuerarten zugewiesen werden, die nach dem Vertrag ausschließlich der Union zustehen und deren Zuweisung nur mit Zustimmung aller Mitgliedstaaten geändert werden könnte. Ein solches System würde zu einem angemessenen Interessenausgleich zwischen Union und Mitgliedstaaten führen und dabei gleichzeitig der Union eine eigenverantwortliche Haushaltsführung ermöglichen. Die europäischen Entscheidungsträger wären dann allein gegenüber den Bürgern für die Höhe der festgesetzten Steuern verantwortlich.

Soll der Finanzierungsanteil von nationalen Steuern am europäischen Finanzbedarf auch in Zukunft erhalten bleiben und ein Verfahren zu seiner Abänderungsmöglichkeit festgelegt werden, so muß in diesem Verfahren gewährleistet sein, daß alle Staaten gleichmäßig und gerecht, also ihrem Bevölkerungsanteil und ihrem Bruttosozialprodukt entsprechend, zu den Einnahmen der Union beitragen.

SECHSTER TEIL

Allgemeine und Schlußbestimmungen — Artikel 82 bis 87

Die Europa-Kommission empfiehlt, die Wirksamkeit des Unions-Vertrages nicht, wie in Artikel 82 vorgesehen, lediglich von einer Zweidrittelmehrheit, sondern von einer Vierfünftelmehrheit der Gesamtbevölkerung der zustimmenden Mitgliedstaaten abhängig zu machen. Um jedoch nicht einem einzelnen Mitgliedstaat ein wirksames Veto gegen jede weitere Integration zu ermöglichen, selbst wenn er nicht einmal ein Fünftel der Unionsbevölkerung umfaßt, sollte bereits bei der vorgenannten Vierfünftelmehrheit der weitere Integrationsschritt möglich sein.

Bericht

Inhaltsverzeichnis

Seite

A. Auftrag und Durchführung 11

I. Vorbemerkung 11

II. Auftrag der Europa-Kommission 11

III. Verfahren der Beratung 11

B. Gegenstände der Beratung 12

I. Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union . 12

1. Einleitung 12

2. Grundprinzipien und Rechtsstruktur der Europäischen Union .. 13

3. Die Organe der Union und ihr Handeln 13

4. Die Finanzverfassung der Union 15

5. Die Wirtschaftspolitik der Union 16

6. Die Gesellschaftspolitik der Union 16

7. Die Außenbeziehungen der Union 17

II. Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen an den Europäischen Rat in Brüssel am 29./30. März 1985 (Dooge-Bericht) 17

1. Einleitung 17

2. Vorrangige Zielsetzungen 17

3. Reform der Institutionen 18

C. Beratungsunterlagen 19

I. Brief des Bundesministers der Finanzen an die Vorsitzende der Europa-Kommission vom 7. November 1984 19

II. Stellungnahme der Konferenz der Landesfinanzminister vom 31. Oktober 1984 19

III. Rede des Bundeskanzlers vor dem Bundesrat am 8. Februar 1985 20

IV. Kurz-Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union 20

V. Antwort der Bundesregierung zu der vom Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages gestellten Frage, ob zur Annahme des Entwurfs eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union durch die Bundesrepublik Deutschland ein verfassungsgebender Akt — unter Änderung des Grundgesetzes — erforderlich sein oder ein Gesetz mit einfacher Mehrheit nach Artikel 24 Abs. 1 GG genügen würde 20

D. Beratungsverlauf 21

I. Grundsatzfragen zur geplanten verfassungsrechtlichen Struktur der Union 21

1. Stellungnahmen von Vertretern einzelner Bundesminister 21

Seite

2. Stellungnahme des Vertreters der EG-Kommission 22
3. Beratungsergebnis 22

II. Organstruktur 23
1. Stellungnahme des deutschen Vertreters im Dooge-Ausschuß .. 23
2. Stellungnahme des Vertreters der EG-Kommission 24
3. Beratungsergebnis 25

III. Finanzverfassung 27
1. Stellungnahme des Vertreters des Bundesministers der Finanzen 27
2. Stellungnahme des Vertreters der EG-Kommission 28
3. Stellungnahme des Vertreters der Bundesländer 28
4. Beratungsergebnis 28

IV. Die Wirtschaftsverfassung 30
1. Stellungnahme des Vertreters des Bundesministers für Wirtschaft 30
2. Beratungsergebnis 31

V. Die Internationalen Beziehungen 32
1. Stellungnahme des Vertreters des Bundesministers des Auswärtigen 32
2. Stellungnahme des Vertreters der EG-Kommission 33

VI. Fragen der Sozialpolitik 33
1. Stellungnahme des Vertreters des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung 33
2. Stellungnahme des Vertreters der EG-Kommission 34
3. Beratungsergebnis 34

E. Abstimmungsverfahren zur Empfehlung 35

Anlagen 42

A. Auftrag und Durchführung

I. Vorbemerkung

Das Europäische Parlament (EP) hat am 14. Februar 1984 den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union (Entwurf) verabschiedet. Mit einer Entschließung vom gleichen Tag hat es seinen Präsidenten beauftragt, diesen Vertragsentwurf allen mitgliedstaatlichen Parlamenten zur Stellungnahme zuzuleiten. Am 3. Mai 1984 übergab der Präsident des EP diesen Entwurf dem Präsidenten des Deutschen Bundestages[1]). Das EP hat damit einen Dialog mit dem Ziel eröffnet, bei der endgültigen Formulierung eines Vertrages „die Haltungen und Standpunkte der nationalen Parlamente zu berücksichtigen".

Am 13. April 1984 wurde in der 68. Sitzung des Bundestages ein interfraktioneller Antrag auf Drucksache 10/1247 eingebracht. In diesem Antrag begrüßt der Deutsche Bundestag die Initiative des EP und sichert die Vorbereitung einer Stellungnahme zu.

Die Europa-Kommission befaßte sich erstmalig am 30. März 1984 in ihrer 9. Sitzung mit dem Vertragsentwurf. Sie gab eine Empfehlung zur parlamentarischen Behandlung des Entwurfs in ihrem Dritten Bericht ab — Drucksache 10/1261 —.

Der Vertragsentwurf wurde in der 74. Sitzung des Deutschen Bundestages am 7. Juni 1984 an den Auswärtigen Ausschuß als federführenden Ausschuß überwiesen. Mitberatend sind weitere 13 Ausschüsse des Deutschen Bundestages.

II. Auftrag der Europa-Kommission

Die Europa-Kommission des Deutschen Bundestages hat die Aufgabe, Angelegenheiten der Gemeinschaftspolitik von grundsätzlicher Bedeutung sowie institutionelle Probleme der Europäischen Gemeinschaften zu beraten und dem Deutschen Bundestag zu berichten (Drucksache 10/161). Im Rahmen dieses Auftrages hat die Europa-Kommission die Aufgabe, die vom EP vorgelegte Verfassungskonzeption für eine Europäische Union zu beraten und dazu in einem Bericht Stellung zu nehmen. Sie versteht ihren Auftrag nicht in einer Verteidigung des Buchstabens des Entwurfs, sondern in der Prüfung, welche spezifischen Belange der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigt werden müssen. Das setzt nach Auffassung der Europa-Kommission eine Verständigung darüber voraus, welche Positionen des Entwurfs als unverzichtbar anzusehen sind, wenn eine funktionsgerechte europäische Lösung erreicht werden soll. Die Europa-Kommission hält es nicht für ihre Aufgabe, Kompromisse vorwegzunehmen, die der Bundestag voraussichtlich machen muß. Sie beschränkt ihre Beratung auf Grundsatzfragen. Die Beratung der Detailfragen ist Aufgabe der Fachausschüsse.

Wegen der engen Verzahnung der Themen hat die Europa-Kommission in die Beratung des Entwurfs den Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen (Dooge-Bericht)[2]) sowie den Zwischenbericht dieses Ausschusses[3]) einbezogen, um Reichweite, Gehalt und Durchführbarkeit der Vorschläge zu vergleichen. Sie hat dazu Berichte des deutschen Mitgliedes im Ad-hoc-Ausschuß, Staatssekretär Dr. Ruhfus, entgegengenommen.

III. Verfahren der Beratung

Die Europa-Kommission hat in ihrer 14. Sitzung am 18. Januar 1985 mit der Beratung des Vertragsentwurfs begonnen. Sie hat die Beratung in den folgenden Sitzungen fortgesetzt und in ihrer 26. Sitzung am 12. März 1986 in Straßburg mit dem Beschluß einer Empfehlung abgeschlossen.

Der umfangreiche Beratungsstoff wurde in Teilkomplexe gegliedert. Zu den Einzelthemen haben Vertreter der zuständigen Bundesminister jeweils aus der Sicht ihres Hauses berichtet. Außer einer undatierten Kurzstellungnahme (Anlage 1) lag zur Zeit der Beratungen noch keine abgestimmte Meinungsbildung der Bundesregierung vor.

Vertreter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften haben ebenfalls in den Sitzungen Bericht erstattet. Soweit die Konzeption des Entwurfs die verfassungsmäßige Stellung der Bundesländer berührt, waren Vertreter der Regierungen der Bundesländer zur Stellungnahme eingeladen.

Zu den Beratungsunterlagen gehörten außerdem: Brief des Bundesministers der Finanzen an die Vorsitzende der Europa-Kommission vom 7. November 1984 (Anlage 2); die Stellungnahme der Konferenz der Landesfinanzminister vom 31. Oktober 1984 (Anlage 3); Rede des Bundeskanzlers vor dem Bundesrat am 8. Februar 1985[4]); undatierte Antwort der Bundesregierung auf die Frage des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, ob zur Annahme des Entwurfs eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union durch die Bundesrepublik Deutschland ein verfassungsgebender Akt — unter Änderung des Grundgesetzes — erforderlich sei oder ein Gesetz mit einfacher Mehrheit nach Artikel 24 Abs. 1 GG genügen würde (Anlage 4).

[1]) Drucksache 10/1423

[2]) abgedruckt in Europa-Archiv 9/1985 S. D 240ff

[3]) abgedruckt in Europa-Archiv 4/1985 S. D 96ff

[4]) s. Protokoll der 547. Sitzung des Bundesrates

B. Gegenstände der Beratung

I. Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union

1. Einleitung

Das EP hat mit dem Vertragstext den Entwurf einer Verfassung für eine *Europäische Union* vorgelegt. Mit der Verwendung des Begriffs „Europäische Union" steht das EP in der Tradition der Europäischen Einigungsbestrebungen, die seit Beginn auf die Errichtung einer politischen Einheit gerichtet waren. Dieses Ziel konnte bisher nicht verwirklicht werden.

1954 scheiterte, zusammen mit den Plänen für eine Europäische Verteidigungsgemeinschaft, das Projekt der Europäischen Politischen Gemeinschaft. Die späteren Verhandlungen der Fouchet-Kommission, die das Ziel hatten, eine Europäische Politische Union zu gründen, wurden 1962 ergebnislos abgebrochen.

Im Oktober 1972 erklärten die Staats- und Regierungschefs ihre Absicht, vor dem Ablauf dieses Jahrzehnts in absoluter Einhaltung der Verträge die Gesamtheit der Mitgliedstaaten in eine Europäische Union umzuwandeln. Auf der Pariser Gipfelkonferenz im Dezember 1974 wurde der belgische Premierminister Tindemans beauftragt, einen Bericht zur Gesamtkonzeption der Europäischen Union zu erarbeiten. Der Bericht wurde im Dezember 1975 vorgelegt. Die darin enthaltenen Vorschläge würden begrüßt, jedoch nicht verwirklicht.

Erfolglos blieb auch die von den Staats- und Regierungschefs auf der Gipfelkonferenz von Den Haag im Dezember 1969 programmatisch erklärte Wirtschafts- und Währungsunion. Die im Werner-Plan[5]) erarbeitete Konzeption konnte ohne eine fortschreitende politische Einigung nicht verwirklicht werden.

Wege zu einer pragmatischen Weiterentwicklung auf der Grundlage des bestehenden Integrationsstandes wurden durch die Genscher-Colombo-Initiative und durch die Feierliche Deklaration von Stuttgart[6]) im Juni 1983 aufgezeigt.

Das im Juni 1979 zum ersten Mal direkt gewählte EP setzte mit Beschluß vom 9. Juli 1981[7]) einen Institutionellen Ausschuß ein, dem die Vorarbeiten für einen Verfassungsentwurf übertragen wurden. Als Orientierungsrahmen verabschiedete das EP am 6. Juli 1982 eine Entschließung[8]), die die Leitlinien für die Reform der Verträge und die Errichtung der Europäischen Union enthielt.

Das EP legte am 14. September 1983[9]) in einer Entschließung zum Inhalt eines Vorentwurfs für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union die Prinzipien fest, an denen sich der Vertrag auszurichten habe.

Der Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union wurde vom EP am 14. Februar 1984 mit absoluter Mehrheit gebilligt[10]). In einer begleitenden Entschließung zum Vertragsentwurf, ebenfalls vom 14. Februar 1984[11]), betonte das EP die Notwendigkeit, dem europäischen Aufbauwerk eine neue Dynamik zu verleihen. Das EP hielt es für seine „historische Pflicht . . ., als erstes von den europäischen Bürgern direkt gewähltes Parlament einen Entwurf für eine Union vorzulegen" und damit über „den gegenwärtigen Grad der Einigung hinauszugehen . . .".

Die Notwendigkeit einer Reform der bestehenden Gemeinschaften ist seit Jahren unbestritten. Der Integrationsprozeß stagniert.

Der Binnenmarkt ist nicht vollendet. Die gemeinsame Agrarpolitik verursacht Überproduktionen. Maßnahmen zur Eindämmung führen zu keiner grundlegenden Änderung. Die „harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens innerhalb der Gemeinschaft" (Artikel 2 EWGV) ist nicht eingetreten. Die regionale Entwicklung verläuft sehr unterschiedlich. Die Europäische Gemeinschaft ist für die Bürger nicht der Raum der erhofften Freiheiten geworden, die in den Zielen und Absichten des EWG-Vertrages liegen.

Den sachlichen Schwierigkeiten und Enttäuschungen entsprechen die institutionellen Probleme. Der Zwang zur Einigung hat eine unzureichende Entscheidungsfähigkeit des Ministerrates zur Folge. Vorschläge der Kommission bleiben oft jahrelang unerledigt. Das EP ist im Rechtsetzungsverfahren auf eine konsultative Rolle beschränkt. Die unmittelbare demokratische Legitimation, die das EP durch die Direktwahl gewonnen hat, wirkt sich auf seine Zuständigkeiten bis jetzt nicht aus. Die Befugnisse, die die nationalen Parlamente an die Gemeinschaft abgeben mußten, sind nicht auf das EP übertragen worden. Der Europäische Rat, von seiner Aufgabe und seinem Selbstverständnis her ein politisches Lenkungsorgan, ist zu oft nichts anderes als eine Berufungsinstanz für den Ministerrat.

---

[5]) ABl. Nr. C 136 vom 11. November 1970
[6]) Bulletin der Bundesregierung Nr. 65 vom 21. Juni 1983
[7]) ABl. Nr. C 234/48 vom 14. September 1981
[8]) ABl. Nr. C 238/25 vom 13. September 1982
[9]) ABl. Nr. C 277/95 vom 17. Oktober 1983
[10]) ABl. Nr. C 77/33 vom 19. März 1984
[11]) ABl. Nr. C 77/53 vom 19. März 1984

Die Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik sind nicht mehr länger vom Wirkungsbereich der Europäischen Gemeinschaften zu trennen. Die Interessen der Mitgliedstaaten als Ganzes erfordern in vielen außenpolitischen Fragen ein gemeinsames Handeln. Die Feierliche Deklaration von Stuttgart sprach die Überzeugung aus, „daß Europa zur Erhaltung des Friedens beitragen kann, wenn es in der Außenpolitik, auch in bezug auf die politischen Aspekte der Sicherheit, mit einer Stimme spricht".

2. Grundprinzipien und Rechtsstruktur der Europäischen Union[12])

Die Union soll die Fortsetzung und Weiterentwicklung des Einigungswerkes demokratischer Nationen Europas sein. Sie besteht aus den Staaten der EG. Die Bürger der Mitgliedstaaten sind Bürger der Union, d. h. es wird eine Unionszugehörigkeit geschaffen, die jedoch nur durch die Staatsangehörigkeit in einem Mitgliedstaat erworben werden kann. Ziel der Union ist es, „ihren Völkern zu helfen, die zwischen ihnen bestehende Solidarität zu verstärken und ihre historische Persönlichkeit, ihre Würde und ihre Freiheit im Rahmen von freiwillig akzeptierten und auf Frieden und Fortschritt abzielenden gemeinsamen Gesetzen und Institutionen zu wahren".[13]) Als Grundrechte aller Bürger der Union gelten die Rechte, die sich aus den gemeinsamen Grundsätzen der Verfassungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheit ergeben. Für das Handeln der Union gilt das Prinzip der Subsidiarität, d. h. die Union nimmt für ihre Mitgliedstaaten die Aufgaben wahr, die besser und zweckmäßiger gemeinsam ausgeübt werden, während alle übrigen Aufgaben in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben. Über den Bereich der bisherigen Zuständigkeiten der EG hinaus werden damit auch die Bereiche Sicherheit, Frieden, Abrüstung sowie Außen- und Entwicklungspolitik in die Unionszuständigkeit einbezogen. Die Union handelt im Wege der gemeinsamen Aktion oder der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, d. h. zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Erreichung der gesetzten politischen Ziele brauchen nicht immer die Organe der Union tätig zu werden. Durch den Vertrag bestimmte Gebiete, die zur Zuständigkeit der Union gehören, werden auch in Zukunft im Wege der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit durch den Europäischen Rat wahrgenommen. Auf diese Weise soll den Mitgliedstaaten, die Vorbehalte gegen eine in ihrer Sicht zu weit reichende Zuständigkeit der Union haben, die Mitarbeit ermöglicht und erleichtert werden. Der Regelung im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland nachgebildet ist die Unterscheidung einer ausschließlichen und einer konkurrierenden Zuständigkeit der Union für Bereiche, die im Vertrag aufgeführt werden.[14]) Hinzu kommt eine potentielle Zuständigkeit der Union. Hierbei handelt es sich um die Umwandlung von Aufgaben, die im Wege der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten geregelt werden, in solche, die durch die Organe der Union, also im Wege der gemeinsamen Aktion, geregelt werden. Über eine solche Umwandlung entscheidet der Europäische Rat nach Zustimmung der EP. Er bestimmt, ob diese Aufgaben hinfort zur konkurrierenden oder zur ausschließlichen Zuständigkeit der Union gehören sollen.

Für die Union gilt das Prinzip vom Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten. Außerdem soll der Rahmengesetzgebung, die dem nationalen Gesetzgeber einen eigenen inhaltlichen Entscheidungsspielraum läßt, Vorrang vor Gesetzen eingeräumt werden, die in allen Teilen umfassenden und abschließenden Charakter haben. Bei der Anwendung des Unionsrechts arbeiten Union und Mitgliedstaaten zusammen. Für die Organe der Union gilt dabei der Grundsatz „wesentlich Verschiedenes seiner Eigenart entsprechend zu behandeln".[15]) Im übrigen soll die Anwendung des Unionsrechts so bürgernah wie möglich geschehen. Dabei soll die Anhörung der Betroffenen, soweit dies sachlich möglich ist, gefördert werden.

Vorgesehen ist bei krasser und anhaltender Verletzung demokratischer Grundsätze oder der Grundrechte oder auch der Vertragsbestimmungen durch einen Mitgliedstaat die teilweise oder völlige Ausschließung dieses Staates von der Anwendung der Vertragsbestimmungen und sogar die Suspendierung der Mitgliedschaft dieses Staates. Eine solche Entscheidung trifft der Europäische Rat nach Zustimmung von Legislative und Exekutive der Union. Zuvor muß der Gerichtshof auf Antrag des Parlaments oder der Kommission die Rechtsverletzung durch den betreffenden Mitgliedstaat festgestellt haben.

3. Die Organe der Union und ihr Handeln

a) Das Parlament

Das EP wird — wie bisher — alle fünf Jahre in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl von den Bürgern der Union gewählt. Die Wahl, die bisher durch Gesetze der Mitgliedstaaten in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt ist, soll durch ein besonderes Gesetz der Union einheitlich geregelt werden, nachdem die Mitgliedstaaten bisher nicht in der Lage waren, sich über den vom EP

---

[12]) Auszüge aus dem Aufsatz „Vertrag zur Gründung der Europäischen Union" von Dr. Hans-Joachim Seeler, MdEP, Mitglied der Europa-Kommission, in Europa Recht H. 1, 1984 S. 41 ff.

[13]) Ziffer 3 der Entschließung vom 14. September 1983.

[14]) Zur ausschließlichen Befugnis der Union gehören die Politikbereiche Binnenmarkt. Wettbewerb, Außenwirtschaftsbeziehungen, zur konkurrierenden Befugnis der Union zählen die Bereiche Konjunkturpolitik, Geld- und Kreditpolitik, Währungspolitik, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehrswesen, Fernmeldewesen, Forschung und Entwicklung, Regionalpolitik, Verbraucherpolitik, Sozialpolitik, Energiepolitik, Umweltpolitik und in eingeschränktem Maße Bildungspolitik.

[15]) S. Ziffer 25 der Entschließung.

verabschiedeten Entwurf eines gemeinsamen Wahlgesetzes zu einigen.[16])

b) Der Rat der Union

Der Rat — bisher — Ministerrat — besteht aus Vertretungen der Mitgliedstaaten, die von einem Minister geführt werden, „der in besonderer und dauerhafter Weise mit Angelegenheiten der Union beauftragt ist".[17]) Dadurch sollen die Regierungen der Mitgliedstaaten veranlaßt werden, ständige Europa-Minister zu ernennen, um die Konzentration von Sachverstand und eine gewisse Kontinuität zu gewährleisten. Handelt der Rat als Legislative, so sollen seine Sitzungen öffentlich sein. Soweit nicht ausdrücklich im Vertrag etwas anderes (absolute oder qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit) vorgesehen ist, beschließt der Rat mit der Mehrheit seiner — gewogenen — Stimmen. Damit wird ausdrücklich der Zustand wiederhergestellt, wie er in den Gründungsverträgen der EG festgelegt ist, durch den sog. Luxemburger Kompromiß indes außer Kraft gesetzt wurde. Für eine Übergangsfrist von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages steht es aber jedem Mitgliedstaat frei, eine Verschiebung der Abstimmung oder eine erneute Beratung zu verlangen, um so „ein vitales, einzelstaatliches, von der Kommission anerkanntes Interesse" zu verteidigen.[18]) Die Gründe hierfür sind zu veröffentlichen.

c) Die Kommission

Die Amtszeit der Kommission wird an die des Parlamentes angeglichen. Sie nimmt sechs Monate nach der Wahl des Parlamentes ihre Tätigkeit auf. Der Präsident wird vom Europäischen Rat ernannt. Er beruft nach Anhörung des Europäischen Rates die Kommissare. Er stellt die Kommission und ihr politisches Programm dem Parlament vor, das darüber berät und über das Programm sowie die Investitur der Kommission Beschluß faßt. Auf diese Weise wird dem Parlament eine wesentlich stärkere Mitwirkung bei der Ernennung der Kommission eingeräumt, und es wird zugleich eine gewisse politische Bindung der Kommission an das Parlament erreicht.

Aufgabe der Kommission ist, stärker als bisher, die Exekutive der Union. Sie definiert die Leitlinien für die Tätigkeit der Union. Sie hat das Initiativrecht für Gesetze der Union; sie erläßt Durchführungsverordnungen, bereitet den Haushalt vor und führt ihn aus. Sie vertritt die Union gegenüber dritten Staaten.

d) Der Europäische Rat

Der Europäische Rat, der in den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaft nicht erwähnt ist, wird in das Organgefüge der Union eingebaut. Er besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten der Kommission. Der Europäische Rat ernennt den Präsidenten der Kommission; er entscheidet über die Umwandlung von potentiellen in ausschließliche oder konkurrierende Zuständigkeiten; er gibt Empfehlungen und Direktiven in den Bereichen der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und richtet beschlüsse sowie Erklärungen an die Organe der Union. Seine Position ist vergleichbar mit einem kolligialen Staatsoberhaupt der Union.

e) Der Gerichtshof

Im Gegensatz zum bisherigen Verfahren werden die Richter am Europäischen Gerichtshof jeweils zur Hälfte vom Parlament und vom Rat ernannt, ein Verfahren, das dem der Ernennung der Bundesverfassungsrichter in der Bundesrepublik Deutschland ähnlich ist. Über die bisherigen Aufgaben des Europäischen Gerichtshofes hinaus ist vorgesehen, u. a. auch Einzelpersonen den Zugang zum Gerichtshof im Wege der Individualklage über den bisherigen Rahmen hinaus zu eröffnen. Der Schutz der Grundrechte, das Kassationsrecht für den Fall, daß die Befassung mit einer Vorabentscheidung verweigert oder eine solche mißachtet wird, die Möglichkeit, einen legislativen oder exekutiven Akt der Union auch im Vorwege auf seine Rechtmäßigkeit zu prüfen und die Entscheidung über Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten über Aufgaben und Grundsätze der Union sollen zur Zuständigkeit des Gerichtshofes gehören, und zwar nach Maßgabe entsprechender gesetzlicher Regelungen der Union.

f) Weitere Organe der Union

Der Rechnungshof, der Wirtschafts- und Sozialausschuß, die Europäische Investitionsbank und der gemeinsame autonome Währungsfonds werden ausdrücklich als Einrichtungen der Union genannt. Die Union hat aber das Recht, darüber hinaus weitere Einrichtungen zu schaffen, die zu ihrem Funktionieren erforderlich sind.

g) Die Gesetzgebung der Union

Ein wesentliches Element der Vorschläge für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union ist die Stärkung der Rolle des Parlaments und seiner Mitwirkung bei der Gesetzgebung. Eine solche Aufwertung — jedenfalls verbal — enthält schon die Stuttgarter Erklärung des Europäischen Rates, wenn die Mitwirkung des Parlamentes in „allen Fragen der Europäischen Union einschließlich der EPZ" anerkannt wird. Noch vor wenigen Jahren war das Parlament strikt auf die Römischen Verträge und den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl beschränkt worden.

Die Aufgabe des Parlaments der Union ist neben der politischen Kontrolle der Kommission die Gesetzgebung zusammen mit dem Rat. Das Gesetzesinitiativrecht steht der Kommission zu. Rat und Parlament können erst dann eigene Gesetzesentwürfe einbringen, wenn die Kommission sich unter

[16]) Beschluß des EP vom 10. März 1982, ABl. C 87 vom 5. April 1982, 64.
[17]) S. Ziffer 124 der Entschließung.
[18]) S. Ziffer 127 der Entschließung.

Angabe von Gründen geweigert hat, auf eine entsprechende Aufforderung hin initiativ zu werden. Das Parlament nimmt innerhalb von sechs Monaten in erster Lesung zu dem vorgelegten Gesetzentwurf Stellung. Es kann ihn annehmen, ändern oder an die Kommission zurückverweisen mit der Aufforderung, ihn zu ändern oder ihn zurückzuziehen. Der vom Parlament gebilligte Entwurf wird mit der Stellungnahme der Kommission dem Rat zugeleitet. Dieser kann ihn, ebenfalls innerhalb von sechs Monaten, ablehnen oder ändern. Je nachdem, ob die Kommission positiv oder negativ zu der vom Parlament verabschiedeten Fassung eines Gesetzes Stellung genommen hat, bestimmen sich die für die Entscheidung des Rates erforderlichen Mehrheiten.

Ändert der Rat den vom Parlament angenommenen Entwurf, so ist ein Konzertierungsausschuß vorgesehen, der innerhalb von weiteren drei Monaten eine Kompromißlösung vorzuschlagen hat. In diesem Fall findet eine zweite Lesung des Gesetzes statt. Der Kompromißvorschlag kann vom Parlament und vom Rat innerhalb von weiteren drei Monaten nur noch mit absoluter Mehrheit — bei Organgesetzen mit qualifizierter Mehrheit —[19]) angenommen werden. Eine Änderung ist nicht mehr möglich. Ist ein Kompromißvorschlag nicht zustande gekommen, kann das Parlament innerhalb von drei Monaten in zweiter Lesung Änderungen der vom Rat beschlossenen Gesetzesfassung mit absoluter Mehrheit beschließen, wenn diese Änderungen ihm von der Kommission vorgeschlagen werden. Der Rat kann den so in zweiter Lesung verabschiedeten Gesetzestext nur mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Ändern kann er ihn nicht mehr. Werden die erwähnten Fristen von Rat oder Parlament nicht eingehalten, so gilt die veräumte Entscheidung als getroffen, es sei denn, beide Organe haben sich auf eine Verlängerung der Fristen geeinigt.

4. Die Finanzverfassung der Union

Unter Berücksichtigung der Erfahrungen der EG mit ihrem bisherigen Finanzsystem wird festgelegt, daß die Union ein eigenes Finanzierungssystem erhält und daß sie ihre Aufgaben aus ihren Einnahmen finanzieren muß. Aufgaben und Finanzvolumen bedingen einander. Zu Beginn einer jeden Legislativperiode und nach der Investitur der Kommission wird diese eine Überprüfung der Aufteilung der Aufgaben und der finanziellen Belastungen zwischen den Mitgliedstaaten und der Union für die Legislaturperiode vorschlagen.

An die Stelle des bisherigen variablen Anteils an der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage als wesentlicher Einnahme der EG, und zwar bis zu einem Prozent, tritt in Zukunft ein fester Anteil, also gegenwärtig ein Prozent der Mehrwertsteuerbemessungsgrundlage. Damit wird ein ständiger Konfliktstoff zwischen der Union und den Mitgliedstaaten beseitigt, der sich vor allem daraus ergab, daß jede ausgabeerhöhende Entscheidung der Organe der EG direkte Auswirkungen auf die nationalen Haushalte hatte, weil sich der Mehrwertsteueranteil entsprechend erhöhte und die nationalen Haushalte damit belastet werden. Die für die Union vorgesehene Regel verschafft ihr feste Einnahmen und ermöglicht ihr eine darauf aufbauende Haushaltsgestaltung. Die Unterscheidung von obligatorischen und nichtobligatorischen Ausgaben erübrigt sich ebenso wie das jährliche Aushandeln von Erhöhungsmargen für den Haushaltsbeschluß des Parlaments. Die Union muß konsequenter die Gesetzgebungsbefugnis für ihre Einnahmen erhalten. Die Interessen der Mitgliedstaaten werden durch die Beteiligung des Rates an dieser Gesetzgebung ausreichend berücksichtigt. Zu den Einnahmen der Union zählen auch Anleihen. Mit ihnen können grundsätzlich nur investive Ausgaben finanziert werden. Die Höhe der aufzunehmenden Anleihen wird im Haushaltsplan jährlich festgelegt.

An die Stelle der bisherigen schwerfälligen Harmonisierungsverfahren tritt die Zuständigkeit der Union zum Erlaß von Rahmengesetzen zur Vereinheitlichung solcher Steuern der Mitgliedstaaten, die für die Entwicklung der Wirtschaftsunion von Bedeutung sind[20]). Die Steuereinnahmen selbst verbleiben den Mitgliedstaaten, aber sie werden in Zukunft nach einheitlichen Rechtsgrundlagen, d. h. in allen Mitgliedstaaten in gleicher Höhe bei gleichem Tatbestand erhoben.

Vorgesehen ist auch die Einführung eines Finanzausgleiches, durch den die bestehenden Ungleichgewichte der Wirtschaftskraft der Regionen der Union verringert werden sollen. Dieser Finanzausgleich wird über den Haushalt, und zwar vorrangig über die Ausgabenseite des Haushalts abgewickelt.

Das Haushaltsverfahren und die Beteiligung von Parlament und Rat werden gestrafft. Rat und Parlament können in erster Lesung mit bestimmten Mehrheiten den Haushaltsplan der Kommission ändern. In zweiter Lesung kann der Rat die vom Parlament vorgenommenen Änderungen seinerseits nur mit qualifizierter Mehrheit ändern oder aber den ganzen Haushalt an die Kommission zurückverweisen. Das Parlament kann in zweiter Lesung die vom Rat beschlossenen Änderungen ebenfalls nur mit qualifizierter Mehrheit ablehnen. Die Schlußentscheidung über den Haushalt obliegt dem Parlament mit absoluter Mehrheit.

Der Kommission, die den Haushaltsplan zu vollziehen hat, wird ein Widerspruchsrecht sowohl gegen Änderungen ihres Entwurfs durch Rat und Parlament als auch gegen ausgabewirksame Beschlüsse außerhalb des jährlichen Haushaltsverfahrens eingeräumt. Dieser Widerspruch kann nur in zweiter

[19]) Organgesetze haben einen höheren Rang. Für ihre Verabschiedung sind besondere Mehrheiten vorgesehen. Durch Organgesetze werden z. B. Aufbau und Tätigkeit der Organe der Union — Gerichtshof, Rechnungshof usw. — geregelt.

[20]) Hierzu zählen z. B. Steuern auf das Einkommen, den Verbrauch, den Mehrwert, den betrieblichen Gewinn, das Mineralöl und auf Wechsel-, Scheck- und Börsengeschäfte.

Lesung mit qualifizierter Mehrheit durch das betroffene Organ überwunden werden.

Ist zu Beginn des Haushaltsjahres kein Haushalt verabschiedet, so können monatlich bis zu einem Zwölftel der Ausgaben nach Maßgabe des vorjährigen Haushalts getätigt werden. Nach Ablauf von sechs Monaten darf die Kommission nur noch Ausgaben zur Erfüllung gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen leisten.

5. Die Wirtschaftspolitik der Union

Aufbauend auf dem gemeinschaftlichen Besitzstand hat die Union die ausschließliche Kompetenz, die Freizügigkeit im Personen-, Güter-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr herzustellen, zu sichern und auszubauen. Für den Personen- und Güterverkehr ist hierfür eine Frist von zwei Jahren, für den Dienstleistungs- und Versicherungsverkehr eine Frist von fünf Jahren und für den freien Kapitalverkehr eine Frist von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages zur Gründung der Union vorgesehen. Nach Ablauf von zwei Jahren sollen die Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Gemeinschaft vollständig abgeschafft sein. Ausbau und Vollenden der Wettbewerbspolitik gehören zur ausschließlichen, Konjunkturpolitik zur konkurrierenden Zuständigkeit der Union. Hierbei ist die Koordinierung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten und damit die Unterstützung einer fortschreitenden Konvergenz der Wirtschaftspolitik der Union eine wesentliche Aufgabe.

Das europäische Währungssystem „wird in den institutionellen Rahmen der Union und ihre Entscheidungsbefugnisse eingefügt“[21]). Die Union besitzt die konkurrierende Zuständigkeit, um schrittweise auf der Grundlage des europäischen Währungssystems eine vollständige Währungsunion zu verwirklichen. Die dazu erforderliche Schaffung eines europäischen Währungsfonds mit der zur Bewahrung der Geldwertstabilität notwendigen Autonomie ist ebenso Aufgabe der Union wie der Transfer eines Teiles der nationalen Währungsreserven auf den europäischen Währungsfonds und die Entwicklung des ECU zu einer Reservewährung und einem europäischen Zahlungsmittel. Der Europäische Rat kann in den ersten fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages sich allen das europäische Währungssystem betreffenden Entscheidungen „widersetzen“, also sein Veto einlegen oder sie zur erneuten Prüfung an Parlament und Rat überweisen.

Eine konkurrierende Zuständigkeit besitzt die Union in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Verkehrswesen, Fernmeldewesen, Forschung und Entwicklung, Industrie- und Energiepolitik. Ihre Aufgabe ist es vor allem, den grenzüberschreitenden Verkehr von Behinderungen zu befreien, die Tarife einander anzupassen, jegliche Diskriminierung zu beenden und die technischen Normen zu harmonisieren. Im Bereich der Forschung soll sie die Zusammenarbeit fördern und Vorhaben von gemeinsamem Interesse finanziell unterstützen, aber auch eigene Forschungsarbeiten durchführen.

Mit dem Recht „Strategien zur industriellen Entwicklung auszuarbeiten, um den Politiken der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen, die für die wirtschaftliche und politische Sicherheit der Union die konkurrierende Kompetenz zur Entwicklung einer gemeinsamen Industrie- und Strukturpolitik[22]). Umfassend ist auch ihre Zuständigkeit im Bereich der Energiepolitik. Die Versorgungssicherheit, die Stabilisierung des Marktes, eine „harmonisierte“ Preispolitik, aber auch die Energieforschung und die Entwicklung alternativer Energien, verbunden mit einer vernünftigten Förderung und Schonung europäischer Energiequellen, gehören zu ihren Aufgaben.

6. Die Gesellschaftspolitik der Union

Ähnlich umfassend wie die Wirtschaftspolitik regelt die Entschließung vom 14. September 1983 auch die Gesellschaftspolitik der zukünftigen Europäischen Union. Auch hier ist die Zuständigkeit als eine konkurrierende umfassend ausgestaltet. Zu diesen Aufgaben gehören die Beschäftigung, das Arbeitsrecht und die Arbeitsbedingungen, die Gleichberechtigung von Mann und Frau, die Aus- und Fortbildung, die Regelung der sozialen Sicherheit, die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, das Koalitionsrecht und die Kollektivverträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie die Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen im Arbeitsleben. Die Harmonisierung der entsprechenden Gesetzesbestimmungen, die Erhaltung von Ansprüchen z. B. in der Sozial- und Rentenversicherung beim Wechsel zwischen den Mitgliedstaaten, die Schaffung von Rahmenbedingungen für den sozialen Dialog und für unionsweite Tarifverträge und Abkommen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen sowie für die Beteiligung der Arbeitnehmer an den Entscheidungen im Arbeitsleben und für die Betriebsverfassung gehören zu den Aufgaben der Union.

Ergänzend zum Finanzausgleich über den Haushalt der Union hat sie die konkurrierende Zuständigkeit für die Weiterbildung der Regionalpolitik mit dem vorrangigen Ziel, den Abstand zwischen den einzelnen Regionen und den Rückstand weniger begünstigter Regionen zu verringern. Im Bereich der Umweltpolitik hat die Union die Aufgabe, Schäden zu verhüten oder wiedergutzumachen, soweit diese unionsweit oder jedenfalls in mehreren Mitgliedstaaten auftreten oder aber von außen in die Union hineingetragen werden.

Verglichen mit den Aufgaben der EG ist vielfach neu und umfassend auch geregelt die Kompetenz der Union im Bildungswesen, der Forschungs- und Kulturpolitik und der Informationspolitik. Ziel dieser Kompetenzen ist es, in der Union einen Min-

[21]) S. Ziffer 38 der Entschließung.

[22]) S. Ziffer 50 der Entschließung.

destausbildungsstand sicherzustellen und einen Rahmen zu schaffen „der den Bürgern zum Bewußtsein einer eigenen Identität der Union verhilft".[23]) Vor allem die unionsweite Geltung von Diplomen, Zeugnissen, Befähigungsnachweisen und die gegenseitige Anerkennung von Schul-, Ausbildungs- und Studienzeiten gehören zu diesen Zielen.

In der Kulturpolitik hat die Union die Aufgabe, „die Tätigkeit im kulturellen Bereich zu verstärken und auszubauen, und zwar unter voller Wahrung der Freiheit der Meinungsäußerung, des Pluralismus und der nationalen Werte".[24])

Es ist schließlich Sache der Union, einen unfassenden Informationsaustausch und Informationszugang für ihre Bürger zu fördern. Hierzu gehören auch die Förderung der Zusammenarbeit von Rundfunk- und Fernsehgesellschaften und die Entwicklung unionsweiter Programme.

7. Die Außenbeziehungen der Union

In diesem Abschnitt der Entschließung wird der Rahmen der bisherigen EG verlassen und die Zuständigkeit der Union für Außen-, Sicherheits- und Friedenspolitik entwickelt. Ausgehend und aufbauend auf der EPZ soll „die Union ... ihre Bemühungen im Rahmen der internationalen Beziehungen darauf ausrichten, daß friedliche Lösungen von Konflikten, durch die Wahrung der Menschenrechte Entspannung, Abschreckung von Angriffen, gegenseitigen ausgewogenen und kontrollierbaren Abbau der Streitkräfte und der Rüstung, Hebung des Lebensstandards in der Dritten Welt, durch die Ausweitung und Verbesserung der internationalen Wirtschafts- und Währungsbeziehungen im allgemeinen und des internationalen Handels im besonderen sowie die Verstärkung der internationalen Organisation den Frieden zu verwirklichen".[25])

Immer dann, wenn eine gemeinsame Außenpolitik im gemeinsamen Interesse der Mitgliedstaaten liegt, oder erforderlich ist, damit die Union ihre innenpolitischen Ziele verfolgen kann, oder auch wirksamer ist als das individuelle Handeln der Mitgliedstaaten, ist die Union zuständig.

Unverändert übernommen wird die Zuständigkeit der EG in Fragen der Außenwirtschaftsbeziehungen. Internationale Übereinkommen und Verträge werden von der Kommission ggf. anhand der ihr vom Rat gegebenen Richtlinien ausgehandelt.

Zum Inkrafttreten ist die Ratifikation durch Rat und Parlament erforderlich. Die Entwicklungspolitik wird in einem Zeitraum von zehn Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages ebenfalls in die Zuständigkeit der Union übergeführt. In dieser Übergangszeit ist die Union für die Koordinierung der nationalen Politiken zuständig.

Die Union kann — wie schon bisher die EG — mit Zustimmung des Rates diplomatische Vertretungen in Drittländern einrichten. Diese diplomatischen Vertretungen koordinieren auch die diplomatische Aktivität der einzelnen Mitgliedstaaten in allen Bereichen der Zusammenarbeit. In Ländern, in denen keine eigene Vertretung der Union besteht, werden die Interessen der Union durch die diplomatischen Vertretungen der jeweiligen Präsidentschaft im Rat wahrgenommen.

II. Bericht des Ad-hoc-Ausschusses für institutionelle Fragen an den Europäischen Rat in Brüssel am 29./30. März 1985 (Dooge-Bericht)

1. Einleitung

Der Europäische Rat in Fontainebleau beschloß im Juni 1984, einen Ausschuß von persönlichen Vertretern der Staats- und Regierungschefs einzusetzen. Dieser erhielt den Auftrag, „Vorschläge zum besseren Funktionieren der Europäischen Zusammenarbeit im Gemeinschaftsbereich wie auch im Bereich Politischer Zusammenarbeit und in anderen Bereichen zu unterbreiten."[26]) Dieser Ad-hoc-Ausschuß, nach seinem irischen Präsidenten Dooge-Ausschuß genannt, legte dem Europäischen Rat in Dublin im Dezember 1984 einen Zwischenbericht vor. Der Schlußbericht wurde dem Europäischen Rat in Brüssel im März 1985 vorgelegt. Der Bericht ist auf der Ebene der Regierungen das Gegenstück zum Entwurf des EP. Obwohl der EP-Entwurf nicht als Bezugspunkt für die Arbeit des Ad-hoc-Ausschusses diente, fällt die thematische Übereinstimmung in beiden Dokumenten auf. Sie ergibt sich aus den gleichen Ausgangsproblemen und aus der gleichen Zielsetzung, über die geltenden Verträge hinaus eine „echte politische Einheit", die Europäische Union, herzustellen. Im Gegensatz zur geschlossenen Konzeption des Entwurfs des EP ist der Dooge-Bericht eine Kompromißlösung, die mit einer Vielzahl von schriftlichen Vorbehalten erkauft wurde.

Zur Verwirklichung der vorgeschlagenen Reformen empfiehlt der Dooge-Bericht die Einberufung einer Regierungskonferenz, die einen Entwurf eines Vertrages über die Europäische Union aushandeln soll. Bei diesen Verhandlungen sollen neben den Dooge-Bericht der Besitzstand der Gemeinschaft und die Feierliche Deklaration von Stuttgart zur Europäischen Union zugrunde gelegt werden. Die Verhandlungen sollen sich außerdem „von Geist und Methode des vom Europäischen Parlament verabschiedeten Vertragsentwurfs inspirieren lassen".

2. Vorrangige Zielsetzungen

Kapitel II des Dooge-Berichtes enthält die Ziele, die eine Union anzustreben habe.

---

[23]) Vgl. Ziffer 69a der Entschließung
[24]) Vgl. Ziffer 71 der Entschließung
[25]) Vgl. Ziffer 76 der Entschließung

[26]) Bulletin der Bundesregierung Nr. 77 vom 29. Juni 1984

Zunächst ist vorgesehen, den im EWG-Vertrag geforderten vollständig integrierten Binnenmarkt bis zum Ende dieses Jahrzehnts anhand eines festen Zeitplans zu verwirklichen. Zu den Maßnahmen, die als Voraussetzung zur Schaffung eines homogenen Wirtschaftsraums genannt werden, gehört neben der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft auch die Förderung der wirtschaftlichen Konvergenz. Gegen diese letzte Forderung machte der deutsche Vertreter im Ad-hoc-Ausschuß einen Vorbehalt geltend. Wirtschaftliche Konvergenz sei ihrem Wesen nach eine Konvergenz der Wirtschaftspolitiken, mit der die in Art. 104 EWGV aufgeführten Ziele verwirklicht werden sollten. Auf dieser Grundlage müßten Tendenzen zur Ungleichheit bekämpft und strukturelle Ungleichgewichte in der Gemeinschaft abgebaut werden.

Vorgeschlagen wird, abgestützt durch einen echten Binnenmarkt, die Schaffung einer Technologiegemeinschaft. Dadurch soll die europäische Industrie in die Lage versetzt werden, im Bereich der Produktion und Anwendung der Spitzentechnologien auf dem Weltmarkt voll wettbewerbsfähig zu werden.

Als Fortschritt auf dem Wege zur Währungsintegration wird der Ausbau des Europäischen Währungssystems angestrebt. Gegen die Entwicklung der ECU zur internationalen Reservewährung legte der deutsche Vertreter jedoch einen Vorbehalt ein, da gegenwärtig noch wichtige Voraussetzungen dazu fehlten. Zunächst müßten Fortschritte in der wirtschaftspolitischen Konvergenz sowie deren institutioneller Absicherung gemacht werden.

Über die wirtschaftlichen Zielsetzungen hinaus wird die „Förderung der gemeinsamen Werte unserer Zivilisation" angestrebt. Alle Aspekte des Zusammenlebens sollen in eine europäische Dimension hineinwachsen. Als Gebiete, auf denen gemeinsame Maßnahmen zu ergreifen sind, werden genannt:

— der Umweltschutz

— die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Sicherheit am Arbeitsplatz

— die schrittweise Verwirklichung eines europäischen Sozialraums

— die Förderung der gemeinsamen kulturellen Werte und der kulturellen Identität.

Besondes Gewicht legt der Dooge-Bericht auf die institutionalisierte Zusammenarbeit im Bereich der Außenpolitik. Auch in den Bereichen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik soll unter „Berücksichtigung der bestehenden Bündnisse" und „der verschiedenen Sondersituationen" dieses Ziel gelten.

Im Gegensatz zum Entwurf des EP, der zwischen ausschließlicher und konkurrierender Gesetzgebung der Union unterscheidet, nimmt der Dooge-Bericht keine Zuständigkeitszuordnung vor. Es werden lediglich mögliche Tätigkeitsbereiche der Union aufgezählt. Ebenso fehlt eine Unterscheidung der Handlungsweisen in gemeinsame Aktion und Zusammenarbeit.

3. Reform der Institutionen

Institutionelle Kernelemente des Berichts sind die Erweiterung der Befugnisse des EP und die Verbesserung der Entscheidungsverfahren im Rat.

Das EP soll im Gesetzgebungsverfahren nicht länger auf eine beratende Rolle beschränkt sein. Eine Verstärkung seiner Befugnisse wird in einer „effektiven Beteiligung an der Legislative in Form gemeinsamer Beschlußfassung mit dem Rat" angestrebt. Während der Zwischenbericht es bei dieser Formulierung beließ, hat der Dooge-Bericht den Halbsatz hinzugesetzt: „... wobei die betreffenden Bereiche ausdrücklich festgelegt werden." Die Kontrollfunktionen des EP über die verschiedenen Politiken der Union sollen gestärkt werden. Dies soll auch für den außenpolitischen Bereich gelten. Assoziierungs- und Beitrittsabkommen werden der Billigung durch das EP unterworfen. Außerdem soll das EP „Verantwortung bei den Beschlüssen über die Einnahmen" übernehmen.

Die Beschlußfassung im Rat soll erleichtert werden. Grundsätzlich sind die Beschlüsse mit qualifizierter oder einfacher Mehrheit zu fassen. Nur in bestimmten Ausnahmefällen soll noch Einstimmigkeit erforderlich sein. Die Zahl dieser Ausnahmefälle, die niedriger sein soll als in den derzeitigen Verträgen, ist noch nicht abschließend festgelegt. Der Zwischenbericht hatte hier noch eindeutig gesagt, daß Beschlüsse über neue Tätigkeitsbereiche und Beschlüsse über den Beitritt weiterer Länder in Zukunft der Einstimmigkeit bedürfen.

Im Gegensatz zum Zwischenbericht sieht der Dooge-Bericht nicht mehr ausdrücklich vor, daß ein Mitgliedstaat lebenswichtige Interessen geltend machen kann. Dieser Verzicht auf das Veto wurde jedoch von einer Minderheit im Ausschuß nicht mitgetragen. Die Minderheit hält die Fortsetzung der Beratungen bis zum Zustandekommen eines einstimmigen Beschlusses für geboten, wenn sich ein Mitgliedstaat darauf beruft, daß lebenswichtige Interessen für ihn auf dem Spiel stehen.

Für die Kommission wird eine Verstärkung der Befugnisse gefordert. Im Rahmen der Gemeinschaftspolitiken soll sie umfangreichere Exekutivbefugnisse erhalten. Zur Bestätigung ihrer Unabhängigkeit soll der Präsident der Kommission in Zukunft vom Europäischen Rat ernannt werden. Die übrigen Mitglieder der Kommission werden auf Vorschlag des designierten Präsidenten von Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt. Gegen die Regelung, daß der Kommission nur ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat angehören soll, machte der deutsche Vertreter einen Vorbehalt geltend.

Der Europäische Rat soll nicht länger ein Organ sein, das die laufenden Angelegenheiten der Gemeinschaft erledigt. Daher wird empfohlen, daß die Staats- und Regierungschefs in Zukunft eine strategische Rolle spielen und der Gemeinschaft Leitlinien und politische Impulse geben. Zwei Tagungen des Europäischen Rates pro Jahr werden als ausreichend erachtet.

C. Beratungsunterlagen

I. Brief des Bundesministers der Finanzen an die Vorsitzende der Europa-Kommission vom 7. November 1984

Nach der Einschätzung des Bundesministers der Finanzen wirft der Entwurf eine Reihe von Problemen auf, die seiner baldigen Verwirklichung im Wege stehen.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen über die Finanzverfassung gäben der Union das Recht, die Höhe des an sie abzuführenden Mehrwertsteuersatzes selbst zu bestimmen und neue eigene Einnahmen zu beschließen. An diesen Entscheidungen seien die nationalen Parlamente nicht mehr beteiligt. Ihre Abgabehoheit würde damit in einem unüberschaubaren Maße ausgehöhlt. Das Ausmaß einer solchen Übertragung von Hoheitsrechten auf überstaatliche Institutionen sei für die nationalen gesetzgebenden Körperschaften nicht annähernd erkennbar. Deshalb stelle sich die Frage, ob nach der geltenden Verfassungsrechtslage der Entwurf ohne Änderung des Grundgesetzes in nationales Recht umgesetzt werden könne.

Mit dem völlig offenen Zugriff der Union auf die Steuerkraft der Mitgliedstaaten werde auch das Bund-Länder-Verhältnis tangiert. Dies sei ein Eingriff in die gesetzlich eindeutig und abschließend geregelte Verteilung und Verwaltung des Steueraufkommens.

Der Vorschlag zur Einführung eines Finanzausgleichs sei beim gegenwärtigen Integrationsgrad der Gemeinschaft verfrüht. Eine größere Konvergenz unter den Mitgliedstaaten müsse durch materielle Gemeinschaftspolitiken, nicht über abstrakte Finanztransfers bewirkt werden.

II. Stellungnahme der Konferenz der Landesfinanzminister vom 31. Oktober 1984

Nach Auffassung der Konferenz begegnet die im Entwurf vorgesehene Aufgabenverteilung, aus der sich der Finanzbedarf der Union ergibt, aus föderalistischer und aus finanzwirtschaftlicher Sicht erheblichen Bedenken. Anzustreben sei ein Katalog genau definierter ausschließlicher Zuständigkeiten bei einem Verzicht auf konkurrierende Zuständigkeiten. Gelinge dieses nicht, müsse das Subsidiaritätsprinzip klarer gefaßt werden. Die nach Artikel 12 Abs. 2 des Entwurfs erforderliche „wirkungsvollere" Wahrnehmung reiche nicht aus.

Werde die konkurrierende Zuständigkeit beibehalten, müsse der entsprechende Kompetenzkatalog dringend eingeschränkt werden. In der vorliegenden Form sei er für die deutschen Bundesländer nicht annehmbar. Insbesondere in den Bereichen „Gesellschaftspolitik", dieser reiche weit in die Kultur- und Bildungspolitik hinein, und „Regionalpolitik" seien wesentliche Länderzuständigkeiten betroffen. Derart umfassende Aufgabenzuweisungen, die eine entsprechende Finanzierung bedingten, widersprächen den Prinzipien der Dezentralisation und Subsidiarität.

Aus den gleichen Gründen sei es notwendig, zwischen Rechtsetzungs- und Vollzugskompetenz klarer abzugrenzen als in Artikel 12 und Artikel 13 des Entwurfs vorgesehen. Um eine kopflastige Bürokratie zu vermeiden, müsse der Verwaltungsvollzug bei den Mitgliedstaaten bleiben. Daher sei klarzustellen, daß Artikel 12 Abs. 1 des Entwurfs nicht die Befugnis zur Errichtung eigener Unterbehörden im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit übertrage. Es sei überflüssig, eigene Stellen für die Erhebung der Einnahmen zu schaffen.

Die Notwendigkeit fester eigener Einnahmen der Union wird anerkannt. Als sachgerecht wird erachtet, dabei von den derzeitigen Einnahmen der Gemeinschaft auszugehen. Erhebliche Bedenken werden jedoch gegen die Ausgestaltung des Finanzierungssystems geltend gemacht. Nicht zuzustimmen sei der Regelung, daß die Union im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans autonom den ihr zufließenden Mehrwertsteueranteil festsetzen könne. Angesichts der Notwendigkeit einer sparsamen Haushaltsführung sei es dringend geboten, eine obere Begrenzung beizubehalten, deren Änderung der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedürfe. Das Verfahren sei von der Haushaltsaufstellung zu trennen.

Das Steuerfindungsrecht der Union könne erhebliche Rückwirkungen auf Steuersystem und Steueraufkommen der Mitgliedstaaten haben. Es müsse klargestellt werden, daß das Steuerfindungsrecht ausschließlich in der Finanzverfassung konstituiert und durch ein Gleichartigkeitsverbot beschränkt werde. Anderenfalls könne bei konkurrierender Zuständigkeit die Berechtigung der Union zu Eingriffen in das Besteuerungssystem der Mitgliedstaaten hergeleitet werden.

Der im Entwurf vorgesehene Finanzausgleich wird aus integrationspolitischer Sicht als wenig sinnvoll angesehen, wenn es sich um bloße Finanzausgleichszahlungen zwischen einzelnen Staaten ohne einen bestimmten Verwendungszweck handelt. Art. 73 des Entwurfs gebe nicht einmal die Grundlinien eines Ausgleichssystems vor. Angesichts der zahlreichen Finanzierungsinstrumente mit gleicher Zielsetzung sei die Notwendigkeit für ein weiteres Ausgleichssystem nicht einzusehen. Es verschärfe zudem die übermäßige finanzielle Belastung einiger Mitgliedstaaten.

Das Haushaltsverfahren wird insgesamt als ausgewogen angesehen. Lediglich die für eine Kreditfinanzierung vorgesehene Begrenzung erscheine unzureichend. Erfahrungen mit nationalen Haushalten legten es nahe, eine Kreditfinanzierung von Haushaltsausgaben auszuschließen.

Die Konferenz sieht die Mitwirkung der Mitgliedstaaten an Rechtsetzung und Haushaltsaufstellung der Union durch den Rat für gewährleistet. Dagegen hält sie die Beteiligung der Bundesländer an der Willensbildung der Union für nicht befriedigend gelöst. Ein Mitspracherecht erscheine notwendig, wenn umfangreiche Kompetenzen an die Union abgegeben werden sollten, die zum Teil auch Länderzuständigkeiten berührten. Das gelte insbesondere für den Finanzbereich. Eine Beteiligung der Länder im Rat der Union könne durch eine Mitgliedschaft in der nationalen Vertretung, wie sie in Artikel 20 des Entwurfs vorgesehen sei, sichergestellt werden.

III. Rede des Bundeskanzlers vor dem Bundesrat am 8. Februar 1985

Der Bundeskanzler, der mit seiner Rede einen Überblick über Chancen und Perspektiven der Europäischen Einigung gibt, sieht in dem Entwurf des EP richtungweisende Elemente einer europäischen Verfassung. Der Bundeskanzler betont, er bejahe das verfassungsmäßige Endziel einer Europäischen Union, das der Entwurf in den Vordergrund rücke. Beim Studium der Details werde jedoch deutlich, daß der Entwurf kühn die Wegstrecke überspringe, die zu diesem Ziel führe. Er begrüße deshalb ausdrücklich die Diskussion dieses Entwurfs, um dadurch Beiträge zu seiner Verbesserung zu erarbeiten. Berechtigt sei jedoch die Frage, ob es zweckmäßig sei, die Diskussion über die Weiterentwicklung der Gemeinschaft mehr oder minder ausschließlich auf der Grundlage dieses Entwurfs zu führen.

IV. Kurz-Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union

Die Bundesregierung, deren Meinungsbildung während der parlamentarischen Beratungen des Entwurfs noch nicht abgeschlossen war, begrüßt mit dieser Kurz-Stellungnahme die Zielsetzungen des Entwurfs, die mit den Zielen der Feierlichen Deklaration von Stuttgart übereinstimmen. Sie weist jedoch auf die Schwierigkeiten hin, die ihrer Auffassung nach mit der Verwirklichung der Einzelregelungen des Unionskonzepts verbunden sind. In erheblichem Umfang sei die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Union vorgesehen. In diesem Zusammenhang sei das Subsidiaritätsprinzip, das in Artikel 12 des Entwurfs enthalten sei, von besonderer Bedeutung. Die Bundesregierung empfiehlt, dieses Prinzip stringenter zu fassen und auch nachprüfbar zu machen. Dies gelte sowohl für den gesamten Bereich der Wirtschaftspolitik, der Gesellschaftspolitik, der Finanzverfassung und der gemeinsamen Aktion bei den Außenbeziehungen.

Nach Meinung der Bundesregierung ist darauf zu achten, daß für die Bundespublik Deutschland „die Politik der inneren und äußeren Stabilität, ihre am Wettbewerb orientierte freiheitliche Wirtschaftsverfassung, ihre bewährte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auch künftig gewährleistet bleiben und daß sie finanziell nicht überfordert wird." Die Grundlagen der bundesstaatlichen Ordnung müßten erhalten bleiben. Die Mitwirkung der parlamentarischen Körperschaften im Bereich der Finanzhoheit sei zu wahren.

V. Antwort der Bundesregierung zu der vom Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages gestellten Frage, ob zur Annahme des Entwurfs eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union durch die Bundesrepublik Deutschland ein verfassungsgebender Akt — unter Änderung des Grundgesetzes — erforderlich sein oder ein Gesetz mit einfacher Mehrheit nach Artikel 24 Abs. 1 GG genügen würde

Die Bundesregierung schickt ihrer Antwort die Feststellung voraus, daß der Entwurf im Zuge der weiteren Beratungen noch tiefgreifenden Änderungen unterliegen werde. Die Stellungnahme sei deshalb auf der hypothetischen Grundlage eines weitgehend theoretischen Entwurfs abzugeben. Die Stellungnahme sei keine Aussage zur fachlichen und politischen Konzeption des Entwurfs, sondern gehe allein von der verfassungsrechtlichen Frage aus, „inwieweit Artikel 24 Abs. 1 GG eine ausreichende Verfassungsgrundlage für die Ratifizierung des Vertragswerkes" wäre.

Selbst dieser hypothetische Ansatz habe nicht zu einem sicheren Ergebnis führen können, da der Entwurf offene Fragen und Formulierungen enthalte, die einer verläßlichen Interpretation zumeist nicht zugänglich seien. Zur Begründung wird hingewiesen auf die mangelnde Bestimmtheit der Kompetenzen der Union; den in Artikel 73 vorgesehenen Finanzausgleich, der die Grundlinien des Ausgleichssystems nicht erkennen lasse; die kaum bestimmbaren Grenzen des Steuerfindungsrechts der Union nach Artikel 71 Abs. 2 Satz 1; das Fehlen zwingend erforderlicher Schluß- und Übergangsbestimmungen.

Die Bundesregierung begrüßt aus verfassungspolitischer Sicht das Bemühen um die Gründung einer Europäischen Union. Es entspreche der Integrationsbereitschaft des Grundgesetzes. Artikel 24 Abs. 1 GG räume dem Gesetzgeber ein weites Ermessen ein, ob und inwieweit einer zwischenstaatlichen Einrichtung Hoheitsrechte eingeräumt werden. Der Umfang der übertragenen Rechte brauche nicht im einzelnen bestimmt zu sein. Entscheidend sei ein hinreichend bestimmbares Integrationspro-

gramm, dessen Einzelheiten im zeitlichen Verlauf entwickelt werden könnten. Damit werde jedoch keine schrankenlose Übertragung von Hoheitsrechten eröffnet, vielmehr müsse das Grundgefüge der Verfassung unangetastet bleiben.

Die Grenzen der Übertragbarkeit seien durch die Forderung begrenzt, daß der Fortbestand der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland gewahrt bleibe. Während der Weg zu einem europäischen Staat durch fortschreitende Integration über Artikel 24 Abs. 1 GG erfolgen könne, würde die endgültige Integration in einem europäischen Staat mit umfassenden Souveränitätsverlusten einen Akt der verfassungsgebenden Gewalt voraussetzen. Der Entwurf konzipiere eine neue Qualität der Integration. Ihm sei allerdings nicht zu entnehmen, daß der Fortbestand der Eigenstaatlichkeit der Mitgliedstaaten aufgehoben werden solle.

Die Antwort der Bundesregierung gibt aber zu bedenken, ob die Quantität der Übertragung materiell-rechtlicher Kompetenzen auf wichtigen Gebieten des staatlichen Lebens nicht zu einer Souveränitätsübertragung führe, die in ihrer Fülle durch Artikel 24 Abs. 1 GG nicht mehr gedeckt sei. Die Vielzahl der ausschließlichen und konkurrierenden Unionszuständigkeiten greife in nicht unerheblichem Maße in das Kompetenzgefüge des Grundgesetzes ein. Allerdings werde dies begrenzt durch den Grundsatz der Subsidiarität. Eine weitere Einschränkung biete Artikel 34 Abs. 1 des Entwurfs, der der Rahmengesetzgebung, die den nationalen Gesetzgebern einen eigenen Spielraum lasse, Vorrang vor Gesetzen der Union mit abschließenden Regelungen einräume.

Trotz dieser Schranken bleibe zu bezweifeln, ob der Kompetenzverlust mit Artikel 24 Abs. 1 GG vereinbar sei. Das Subsidiaritätsprinzip sei nicht hinlänglich klar gefaßt. Die Formulierung „wirkungsvoller wahrnehmen" in Artikel 12 Abs. 2 des Entwurfs sei weit auslegbar. Die Beurteilung dieses Kriteriums unterliege zudem den Organen der Union. Zwar wirke bei dieser Entscheidung auch der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland mit. Unklar bleibe aber nach Artikel 32 Abs. 1 des Entwurfs (zweiter Spiegelstrich), ob die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich sei.

Erhebliche Bedenken werden gegen die Finanzverfassung erhoben. Durch das der Union eingeräumte Steuerfindungsrecht in Artikel 71 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs werde in die Ertragshoheit von Bund und Ländern eingegriffen. Damit werde ein tragender Finanzverfassungsgrundsatz der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes berührt und zugleich ein Kernbereich der bundesstaatlichen Struktur.

Es sei nicht mit Sicherheit auszuschließen, daß die Union zur Erzielung eigener Einnahmen in einem solchen Ausmaß Vorschriften erlasse, die die ausgewogene, durch das Grundgesetz garantierte Verteilung der Steuerertragshoheit verändern könnten. Zwar stehe das Steuerfindungsrecht der Union unter der Voraussetzung, daß die Einnahmen der Durchführung der gemeinsamen Aktionen dienen. Das Volumen des Steuerfindungsrechts hänge somit von der Fülle der Aufgaben ab. Diese Aufgaben würden jedoch durch das Subsidiaritätsprinzip nicht in wünschenswerter Klarheit begrenzt.

Der im Entwurf nicht ausdrücklich verankerte Schutz des unionsfreundlichen Verhaltens könne bewirken, daß die Haushalts- und Finanzplanung von Union und Mitgliedstaaten aufeinander abgestimmt werde. Dieser Grundsatz ist nach Auffassung der Bundesregierung in den Entwurf aufzunehmen.

Die Bundesregierung sieht sich angesichts der zahlreichen unbestimmten Rechtsvorschriften des Entwurfs zur Zeit nicht in der Lage, zu einer einvernehmlichen, verfassungsrechtlich abgesicherten Stellungnahme zur Vereinbarkeit des Entwurfs mit Artikel 24 Abs. 1 GG zu kommen und eine sichere Antwort auf die gestellte Frage zu geben. Aus dem Gesamtzusammenhang des Entwurfs ergäben sich Auslegungsmöglichkeiten, die zur Einschränkung der Befugnisse nutzbar gemacht werden könnten.

Nach Auffassung der Bundesregierung könnte unabhängig von diesem Ergebnis der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu einer Europäischen Union gegebenenfalls mit der für Verfassungsänderungen erforderlichen Zwei-Drittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat vor sich gehen. Dieser Weg gäbe dem Übergang zu einer Europäischen Union politisch eine stärkere Legitimation.

D. Beratungsverlauf

I. Grundsatzfragen zur geplanten verfassungsrechtlichen Struktur der Union

Unabhängig von bestimmten Sachkomplexen ergaben sich in jeder Sitzung Diskussionen über die Notwendigkeit und den Umfang von Reform und Ausbau der Gemeinschaft sowie über die Frage, inwieweit der Entwurf dazu die geeignete Grundlage bildet.

1. Stellungnahmen von Vertretern einzelner Bundesminister

a) Aus der Sicht des Auswärtigen Amtes drängen die inneren Schwierigkeiten der Gemeinschaft und die zusätzlichen Probleme durch den bevorstehenden Beitritt von Spanien und Portugal auf entscheidende Änderungen. Für den Ausbau der Gemeinschaft zur Europäischen Union sei der Entwurf des EP neben der „Feierlichen Deklara-

tion" und der Genscher-Colombo-Akte nach der Auffassung des Vertreters des Bundesministers des Auswärtigen, Staatssekretär Dr. Ruhfus, ein wichtiger Markstein. Im Dooge-Bericht sei eine Parallele zu dem Entwurf zu sehen. Er biete vielfach ähnliche gedankliche Ansätze wie der Entwurf und setze sich mit den gleichen Schwierigkeiten und Fragen auseinander. Allerdings sei der Dooge-Bericht kein ausformuliertes Verfassungsdokument, sondern beschränke sich auf Akzente und Leitlinien, nach denen die vorgeschlagene Regierungskonferenz einen Vertragsentwurf aushandeln solle. Der deutsche Vertreter im Ad-hoc-Ausschuß für institutionelle Fragen sieht im Dooge-Bericht eine realistische Perspektive. Die Vorschläge, die mittelfristig umgesetzt werden könnten, zielten auf eine Verwirklichung der Europäischen Union hin.

b) Aus der Sicht des Vertreters des Bundesministers für Wirtschaft, Staatssekretär Dr. Schlecht, enthält der Entwurf richtungsweisende Elemente einer europäischen Verfassung. Er gehe über die Tagespolitik hinaus und lenke den Blick auf die Ordnung einer zukünftigen Europäischen Union. Diese Feststellung habe der Bundeskanzler in seiner Rede vor dem Bundesrat am 8. Februar 1985 getroffen. Der Bundeskanzler habe aber gleichzeitig die Frage aufgeworfen, ob es zweckmäßig sei, die Diskussion über die Weiterentwicklung der EG in erster Linie auf der Grundlage dieses Entwurfs zu führen, der kühn das verfassungspolitische Endziel in den Vordergrund rücke. Der Entwurf sei ein gutes Material für Verhandlungen einer Regierungskonferenz. Er sei ein Signal für eine Dynamik im Europäischen Aufbauwerk. Zu begrüßen seien die Ziele: Freier Binnenmarkt bei stabiler Währung, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht, Beschäftigung, Wachstum. Hervorzuheben seien die angestrebte Verbesserung der internationalen Handels- und Währungsbeziehungen, die gerechtere Entwicklung in der Dritten Welt.

   Der Entwurf greife, und dieses sei im Sinne der Europäischen Union gewollt, stark in die derzeitige Aufgabenverteilung zwischen Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsinstitutionen ein. Er stelle einen mutigen Versuch dar, einen qualitativen Sprung nach vorn zu wagen. Das impliziere, daß man sich kühn über Einzelfragen hinwegsetze in Richtung auf das Endziel. Voraussetzung dafür sei eine funktionsfähige staatliche Organisation, um die umfangreichen Zuständigkeiten wahrzunehmen. Der Entwurf sei jedoch verfassungsrechtliches Neuland. Er könne nur mit Vorbehalten als bundesstaatliche Verfassung angesehen werden. Das EP sei als primäre Träger der Beschluß- und Gesetzgebungshoheit der Union konzipiert. Es sei aber keine Vertretung des Unionsvolkes, sondern der Repräsentant der Völker der Union. Es gebe kein gleiches Wahlrecht in dem Sinne, daß jede Stimme gleiches Gewicht habe. Ebenso fehle die Freizügigkeit der Wahlberechtigung. Wenn sich die Bürger mit den Belangen der Union als einer Schicksalsgemeinschaft identifizieren sollten, müsse der Entwurf weitergreifen. Die Union könne die Verantwortung für die ihr übertragenen Aufgaben nur dann wahrnehmen, wenn die Strukturen stärker bundesstaatlich ausgeprägt seien.

   Ein Mangel sei es auch, daß der Entwurf keine Grundrechte enthalte. Hier sei eine Erweiterung des Verfassungstextes notwendig. Beispielsweise müßten die Berufs- und Niederlassungsfreiheit, die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit sowie die Eigentumsrechte als Grundrechte in den Text aufgenommen werden.

c) Auch nach Ansicht des Vertreters des Bundesministers der Finanzen, Staatssekretär Dr. Tietmeyer, ist die in Aussicht genommene Europäische Union von einem echten föderalen Gebilde noch weit entfernt. Man dürfe deshalb Elemente eines voll ausgebauten Bundesstaates nicht der Europäischen Union übertragen. Als Beispiel hierfür nenne er den vorgesehenen Finanzausgleich in Artikel 73 des Entwurfs. Seiner Meinung nach habe der Entwurf nur einige bundesstaatliche Einzelelemente. In der Gesamtheit könne er nicht als bundesstaatliche Struktur angesehen werden. Wesentliche Elemente fehlten, wie z. B. die Kompetenz für die Außen- und Verteidigungspolitik, sowie ein gemeinschaftliches Wahlverfahren. Darüber hinaus müsse man sich die Frage stellen, ob man bei der gegenwärtigen Ausgangslage überhaupt in der Situation sei, den Sprung zu einem Bundesstaat zu wagen. Entscheidend sei, daß der Entwurf Vorstellungen enthalte, die in einigen Bereichen die bundesstaatliche Struktur vorwegnehmen, ohne gleichzeitig die anderen Kompetenzübertragungen vorzusehen, die dafür notwendig seien. Damit sei ein Ungleichgewicht gegeben. Vor diesem Hintergrund müsse man die Diskussion führen.

2. Stellungnahme des Vertreters der EG-Kommission

Der Vertreter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vizepräsident Dr. Narjes, erklärt zur Repräsentanz im EP, daß es in allen Verfassungen der Welt Organe gebe, in denen die Egalität betont werde und andere Organe, in denen anders gewichtet werde. Es sei richtig, daß ein luxemburgischer Abgeordneter zur Zeit ein Zwölftel der Wähler eines deutschen Abgeordneten im EP repräsentiere. Diese Gewichtung bezwecke den Schutz von Mitgliedstaaten mit geringer Bevölkerung.

3. Beratungsergebnis

Die Europa-Kommission hat sich mit den aufgeworfenen Fragen in der 14. bis 18. Sitzung auseinandergesetzt.

Zur Frage der verfassungsrechtlichen Qualifizierung des Entwurfs war die Europa-Kommission der Auffassung, daß dieser viele Parallelen zum Grundgesetz und zu anderen föderalen Verfassungen aufweist, jedoch noch keine bundesstaatliche Verfassung ist. Es sei Zweck des Entwurfs, funktionsge-

rechte Lösungen für Europa zu bieten. Die Orientierung an klassischen Verfassungsmodellen sei für eine Gemeinschaft im Prozeß der Integration, die ihrerseits keine klassischen Vorbilder habe, nicht uneingeschränkt brauchbar.

Die Rede des Bundeskanzlers vor dem Bundesrat vom 8. Februar 1985 läßt nach Meinung der Europa-Kommission erkennen, daß die Bundesregierung zwar am Ziel der Europäischen Union festhält, diese aber nicht auf der Grundlage des Entwurfs des EP verwirklichen will. Die Vertreter einzelner Bundesminister haben sich bei ihren Stellungnahmen auf die Position zurückgezogen, daß die im Entwurf vorgesehene Übertragung von Kompetenzen deshalb abzulehnen sei, weil der Entwurf keine voll ausgebaute föderale Struktur biete.

Diese Argumentation hält die Europa-Kommission für unzulässig, weil damit jede Entwicklung der Gemeinschaft zu einer Union von vornherein unmöglich gemacht werde. Im Kern fürchte die Bundesregierung um den Verlust ihrer Einflußmöglichkeiten in einer Europäischen Union. Es sei aber ein Wesensmerkmal einer Union, daß einzelne Mitglieder Abstimmungsniederlagen hinzunehmen hätten.

Der Entwurf biete selbst verschiedene Begrenzungen dieses Risikos. Zunächst sei die Geltendmachung des nationalen Interesses für eine Übergangszeit von zehn Jahren weiterhin vorgesehen. Dies sei ein Gebot der politischen Klugheit. Außerdem liege die Kompetenz-Kompetenz nicht bei der Union. Die Übertragung von Zuständigkeiten bedürfe eines einstimmigen Beschlusses. Die Formulierungen im vierten Abschnitt des Entwurfs könnten möglicherweise zu Mißverständnissen geführt haben. Der Bundesregierung sei deshalb zu empfehlen, den Gesetzgebungskatalog genau zu untersuchen und darauf zu dringen, daß weitere Differenzierungen bei der Gesetzgebungskompetenz, der Verwaltungskompetenz und der Finanzierungskompetenz vorgenommen werden.

Die Europa-Kommission bedauert, daß die Bundesregierung ihren wiederholten Aufforderungen nicht nachgekommen ist, die Bedenken in ausformulierten Gegenvorschlägen zum Ausdruck zu bringen, die eine geeignete Diskussionsgrundlage gewesen wären. Bei der Entwicklung Europas werde man nur dann zu einem greifbaren Ergebnis kommen, wenn Bundestag, Bundesregierung und auch die Bundesländer ihre Vorstellungen präzise erarbeiteten.

Die Europa-Kommission vermochte der Auffassung der Bundesregierung nicht zu folgen, daß das Wahlrecht zum EP als Argument herangezogen werden könne, der Entwurf ginge im Hinblick auf eine bundesstaatliche Verfassung nicht weit genug. Artikel 14 des Entwurfs enthalte alle wesentlichen Voraussetzungen für ein demokratisches Wahlrecht. Das Wort „gleich" fehle darin, sei aber durch das Erfordernis der Unmittelbarkeit mitumfaßt. Es stünde jedoch einer Formulierung, die dieses Wort aufnehme, nichts entgegen. Die unterschiedliche Anzahl der Wähler, die ein Abgeordneter repräsentiere, sei eine Frage der Gewichtung in den Organen. Sie sei nicht zwingend, schütze aber das Mitspracherecht der kleinen Völker. Ein Indiz gegen die demokratische Vertretung der Bürger der Union ist nach Meinung der Europa-Kommission darin nicht zu sehen.

Dagegen hat die Europa-Kommission es als Mangel angesehen, daß der Entwurf keinen Katalog der Grundrechte enthält. Artikel 4 Abs. 1 des Entwurfs räume jedoch jeder unter der Rechtshoheit der Union stehenden Person die Grundrechte und Grundfreiheiten ein, die sich aus den gemeinsamen Grundsätzen der Verfassungen der Mitgliedstaaten und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten ergeben. Darüber hinaus sei in Artikel 4 Abs. 3 Satz 2 des Entwurfs eine Frist von fünf Jahren aufgenommen, binnen derer die Union ihren eigenen Grundrechtskatalog zu verabschieden habe. Vorschläge für einen Katalog lägen bereits vor. Die Erarbeitung bereite jedoch Schwierigkeiten.

II. Organstruktur

Die Europa-Kommission hat in der 14. Sitzung am 18. Januar 1985 diesen Abschnitt in enger Verbindung mit den entsprechenden Vorschlägen des Zwischenberichts des Dooge-Ausschusses beraten. Sie hat die Beratung in der 17. Sitzung am 26. April 1985 fortgesetzt und dabei den Schlußbericht des Dooge-Ausschusses zur Diskussion gestellt. Die Beratungen wurden auf die Punkte beschränkt, in denen die vom EP in seinem Entwurf vorgeschlagenen Regelungen von denen des Dooge-Berichtes abweichen. Der deutsche Vertreter im Dooge-Ausschuß, Staatssekretär Dr. Ruhfus, hat dazu Stellung genommen.

1. Stellungnahme des deutschen Vertreters im Dooge-Ausschuß

Nach der Darlegung von Staatssekretär Dr. Ruhfus sind die institutionellen Kernelemente des Dooge-Berichts in der Erweiterung der Befugnisse des EP und in der Verbesserung des Entscheidungsverfahrens im Rat zu sehen. Die Verwirklichung der Vorschläge wäre ein bedeutsamer Schritt zur weiteren Demokratisierung der Gemeinschaft.

a) Die Befugnisse des Europäischen Parlaments

Die Rechte des EP seien für den Ausschuß ein sehr wichtiger Punkt gewesen. Die deutsche und die italienische Seite hätten sich nachdrücklich dafür eingesetzt und zunächst weitergehende Vorschläge gemacht. Allerdings habe man Abstriche hinnehmen müssen, weil andere Delegationen nicht so weit gehen wollten. Die Formulierung sei deshalb unbestimmt ausgefallen. Ganz klar sei aber gesagt, daß die Legislative in Form gemeinsamer Beschlußfassung mit dem Rat ausgeübt werden solle.

Man habe auch versucht, die Bereiche der gemeinsamen Beschlußfassung festzulegen. Die Diskussion habe aber zu keiner vollen Übereinstimmung

geführt. Deshalb sei bewußt die Formulierung gewählt worden, daß „die betreffenden Bereiche ausdrücklich festgelegt werden". Diese Aufgabe werde der Regierungskonferenz überwiesen. Ob die gleichrangige Beteiligung des EP bei allen Gesetzgebungsakten oder nur bei einem Teil gelten solle, sei eine noch nicht ausdiskutierte Frage. Selbstverständlich sei der Beitritt neuer Mitglieder eine Frage, die Parlament und Rat gleichgewichtig entscheiden müßten. Es gebe aber andere Bereiche, wie z. B. die Harmonisierung der Rechtsvorschriften gemäß Artikel 100 EWGV, wo dies nicht so eindeutig sei.

Bei der Festlegung der Befugnisse des EP sei besonders wichtig, aber auch besonders schwierig, der Punkt „Übernahme von Verantwortung bei den Beschlüssen über die Einnahmen als krönendes Element bei der Herstellung eines neuen fundamentalen institutionellen Gleichgewichts" gewesen. Es sei unbestimmt, ob dazu eine Beteiligung an Beschlüssen nach Artikel 201 EWGV, also die Erhöhung der eigenen Einnahmen gehören solle oder nicht. Eine abschließende Meinungsbildung müsse der Regierungskonferenz überlassen bleiben.

b) Der Rat

Ein Schlüsselthema im Dooge-Ausschuß sei die Beschlußfassung im Rat gewesen. Es habe die Überzeugung geherrscht, daß man von dem überaus mühsamen Verfahren des Konsenses abrücken müsse. Im Gegensatz zum Zwischenbericht habe es bei den Vorschlägen für das Entscheidungsverfahren im Rat jedoch Änderungen gegeben. Der Zwischenbericht habe generell Mehrheitsbeschlüsse vorgesehen. Ausgenommen davon und weiterhin der Einstimmigkeit unterworfen sollten Beschlüsse über den Beitritt neuer Länder und über neue Tätigkeitsbereiche sein. Als weitere Ausnahme seien noch die Beschlüsse über die Erhöhung der Eigenmittel in der Diskussion gewesen.

Dem Element der generellen Mehrheitsbeschlüsse habe das Element der Berufung auf nationale lebenswichtige Interessen gegenüber gestanden. Die institutionalisierte Einführung des Vetos hätte ein Zurückfallen hinter den EWG-Vertrag dargestellt. Diese Einschränkung des Mehrheitsprinzips sei nur annehmbar gewesen, wenn ein ausgewogenes Verfahren zur Objektivierung des nationalen Interesses hätte entwickelt werden können. Im Schlußbericht habe sich die Mehrheit eindeutig für eine möglichst weitgehende Ausdehnung der Mehrheitsbeschlüsse ohne ein nationales Veto ausgesprochen. Dem habe die Überlegung zugrunde gelegen, daß es im jetzt geltenden Gemeinschaftsrecht bereits Bereiche gebe, in denen eine einstimmige Beschlußfassung vorgesehen sei. Dieser Zwang zum Konsens bedeute praktisch ein nationales Veto. Der Regierungskonferenz bleibe es vorbehalten, die Bereiche festzulegen, in denen zukünftig mit Mehrheit entschieden werden solle. Großbritannien, Dänemark und Griechenland befürworteten zwar grundsätzlich auch Mehrheitsentscheidungen, hielten aber nachdrücklich am Recht nationaler Vorbehalte fest.

Beim Vermittlungsverfahren sei offengelassen worden, ob hier der Rat oder das EP das letzte Wort haben solle. Das EP habe dies in seinem Entwurf eingehend durchdacht und sei zu einem schlüssigen Ergebnis gekommen. Aber das vom EP vorgeschlagene Verfahren sei schwerfällig und langwierig. Der Dooge-Bericht mache einen Vorschlag, der die Richtung weise, es aber der Regierungskonferenz überlasse, die Entscheidung zu treffen. Damit sei die Möglichkeit noch offen, ein weniger kompliziertes und kürzeres Verfahren zu finden.

c) Die Kommission

Der Dooge-Ausschuß stärke die Rolle der Kommission, indem die Ernennung der Mitglieder auf Vorschlag des designierten Präsidenten von den Regierungen der Mitgliedstaaten einvernehmlich vorgenommen werde. Der Präsident werde in Zukunft vom Europäischen Rat ernannt. Zu Beginn ihrer Amtszeit solle die Kommission ein Vertrauensvotum des EP auf der Grundlage ihres Arbeitsprogramms erhalten. Dies sei keine Investitur, wie sie der EP-Entwurf in Artikel 25 vorsehe. Der Ausschuß habe sich darauf nicht verständigen können.

Für die künftige Zusammensetzung der Kommission empfehle der Bericht, daß der Kommission nur noch ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat angehören dürfe. Gegen diesen Vorschlag habe er einen Vorbehalt eingelegt. Er halte es nicht für richtig, daß große und kleine Länder mit der gleichen Zahl von Kommissaren vertreten seien. Die Frage sei nicht leicht zu lösen, wie man jedem Staat gleiche Rechte geben könne und andererseits das unterschiedliche Gewicht der Staaten innerhalb der Gemeinschaft zu berücksichtigen sei. Er halte es für wichtig, daß auch in Zukunft, wenigstens bei einem Teil der Organe, die unterschiedliche Gewichtung der Mitgliedstaaten ihren Ausdruck finde.

2. Stellungnahme des Vertreters der EG-Kommission

Vizepräsident Dr. Narjes stellt fest, daß bisher keine Diskussion darüber stattgefunden habe, welchen Typ eines Parlaments Europa haben solle. Das Parlament könne sich an verschiedenen Modellen in den Mitgliedstaaten orientieren. Man müsse sich bewußt sein, daß dies Konsequenzen auf das politische Geschehen habe. Hierüber solle der Bundestag sprechen und in seinen Stellungnahmen zum Vertragsentwurf eine Aussage machen.

Zu überlegen sei auch, ob auf lange Sicht die Regelung beibehalten werden solle, nach der ein Kommissionsmitglied nicht gleichzeitig Mitglied des EP sein dürfe. Dies sei das französische System. Für die Verzahnung beider Organe halte er das deutsche System für günstiger. Würde man es anwenden, dürfe ein Kommissionsmitglied auch Mitglied des EP sein, müsse es aber nicht. Auf diese Weise könne ein Übergang geschaffen werden zu einem Regierung-Opposition-Verhältnis im EP.

Im Zusammenhang mit der Kommissionsbesetzung sei auch die Frage der Repräsentanz der Vertreter

der Völker der Mitgliedstaaten in den verschiedenen Organen der Gemeinschaft zu prüfen. Auf Vorschlag der kleineren Mitgliedstaaten und Großbritanniens sei in den Dooge-Bericht die Forderung aufgenommen worden, daß der Kommission nur noch ein Staatsangehöriger je Mitgliedstaat angehören dürfe. Staatssekretär Dr. Ruhfus habe dies mit Recht abgelehnt. Diese Forderung hätte eine permanente Mehrheit der sieben kleinen Mitgliedstaaten über die fünf großen in der Kommission zur Folge. Die fünf großen Mitgliedstaaten hätten 270 Mio Bürger, die sieben kleinen dagegen nur 50 Mio. Bei ständiger Majorisierung würden die großen Staaten die Kommission nicht mehr ernst nehmen. Der damit verbundene Ansehensverlust der Kommission und der gleichzeitige Effizienzverlust der Gemeinschaft seien nicht tragbar. Die Gemeinschaft würde ihre politische Glaubwürdigkeit und ihren Konsens verlieren.

Der Dooge-Bericht habe eine bekannte Lücke nicht geschlossen. Die Römischen Verträge enthielten keine Regelung über die Folgen, wenn ein durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) verurteilter Mitgliedstaat sich weigere, das Urteil auszuführen. Die Gemeinschaft sei kein Bundesstaat mit einer Bundesexekution. Bei der Rebellion eines Mitgliedstaates gegen die Gemeinschaft würde Völkerrecht gelten. Dies sei aber keine Lösung für eine supranationale Gemeinschaft. Es müßten deshalb Sanktionen gegen Mitgliedstaaten gefunden werden, wenn nach Ablauf bestimmter Verfahren festgestellt werde, daß diese ihre Verpflichtungen gegenüber der Gemeinschaft nicht erfüllt hätten. Dies entspreche dem Geist der Verträge und den Ansprüchen auf gemeinschaftsfreundliches Verhalten.

3. Beratungsergebnis

a) Die Befugnisse des Europäischen Parlaments

Die Europa-Kommission begrüßt, daß der Dooge-Bericht sich für die Stärkung der Rechte des EP einsetzt und die Tendenz erkennen läßt, daß das EP nicht länger auf eine Rolle beschränkt sein soll, die lediglich beratender Natur ist oder sich auf Beschlüsse verengt, die nur einen geringen Teil der Gemeinschaftsausgaben betreffen.

Die Europa-Kommission bedauert jedoch, daß der Dooge-Bericht die Mitentscheidungsrechte des EP nicht eindeutig festlegt. Im Gegensatz dazu beschreibe der Entwurf unmißverständlich die Beteiligung des EP an der Gesetzgebung. Die im Dooge-Bericht gewählte Formulierung: „Effektive Beteiligung an der Legislative in Form gemeinsamer Beschlußfassung mit dem Rat, wobei die betreffenden Bereiche ausdrücklich festgelegt werden" lasse nicht erkennen, welche Form diese Beteiligung letztlich erhalten werde. Wenn diese Ausgestaltung der Regierungskonferenz überlassen bleibe, so müsse darauf geachtet werden, daß im Endergebnis ein zufriedenstellendes Zweikammersystem herauskomme.

Die Europa-Kommission hält auch die Aussage für bedenklich, daß die für die gemeinsame Entscheidung geeigneten Bereiche noch ausdrücklich festzulegen seien. Aus der Formulierung ergebe sich nicht, ob dies eine inhaltliche Einschränkung sei, daß beispielsweise das EP über außenwirtschaftliche Verträge kein volles Mitentscheidungsrecht habe. Offen geblieben sei im Dooge-Bericht auch, welches Vorgehen nach einem erfolglosen Vermittlungsverfahren anzuwenden sei. Es sei zu befürchten, daß eine Regierungskonferenz sich auf ein Verfahren einige, das ähnlich wie jetzt beim Haushaltsverfahren, dem Rat das letzte Wort gebe. Eine Alternative bestehe nur, wenn das EP einen Kommissionsvorschlag ablehne. Damit werde aber das EP in die Rolle des Verhinderers gedrängt. Die Europa-Kommission befürchtet, daß die undeutlichen Formulierungen und die offenen Fragen spätere Regelungen durch die Regierungskonferenz ermöglichen, durch die die Mitentscheidungsrechte, die der Entwurf für das EP vorsieht, relativiert werden.

Nach Auffassung der Europa-Kommission ist auch der Satz „Übernahme von Verantwortung bei den Beschlüssen über die Einnahmen" erläuterungsbedürftig. Das Ausmaß der Verantwortung des EP gehe hieraus nicht hervor. Insbesondere sei nicht erkennbar, ob das EP in eigener Verantwortung handeln, oder ob es die Verantwortung der anderen Organe mittragen soll. Die Europa-Kommission ist sich im Grundsatz einig, daß die Mitwirkung an Beschlüssen über die eigenen Einnahmen ein Grundrecht eines jeden Parlaments ist. Es gehöre zu den Wesensmerkmalen einer Union, daß das Parlament der Union einnahmeerhöhende Beschlüsse trifft.

Von Seiten der Mitglieder des EP wird dazu die Meinung vertreten, daß die Beschlußfassung über die Höhe der Eigenmittel nicht den nationalen Parlamenten vorbehalten bleiben dürfe. Die Entscheidung über die Finanzausstattung der Union falle dann auf der Ebene der Mitgliedstaaten. Für das EP sei es unverzichtbar, das gegenwärtige Verfahren nach Artikel 201 EWGV zu ändern und dem EP Mitentscheidungsbefugnisse zu geben.

Von Seiten der Mitglieder des Bundestages wird darauf hingewiesen, daß gerade auf diesem Gebiet die größten Vorbehalte aus dem nationalen Raum zu erwarten seien. Dies gelte insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland. Symptome dafür seien der Brief des Bundesfinanzministers an die Vorsitzende vom 17. November 1984 und die Stellungnahme der Finanzministerkonferenz vom 31. Oktober 1984.

Die Europa-Kommission ist sich einig, daß mit dieser Regelung eine empfindliche Position der Mitgliedstaaten berührt wird. In besonderer Weise ist das der Fall, wenn ein Land dadurch stärker betroffen wird als die übrigen Mitgliedstaaten. Die Europa-Kommission ist deshalb von der Notwendigkeit überzeugt, nach einem Weg zu suchen, der einem unverhältnismäßig stark betroffenen Land ein Mitspracherecht einräumt.

b) Der Rat

Die Europa-Kommission ist der Auffassung, daß die Handlungsfähigkeit der Union nur zu gewährleisten ist, wenn generell das Prinzip der Mehrheitsbeschlüsse im Rat angewandt wird. Sie erkennt an, daß der Dooge-Bericht diesen Grundsatz ebenfalls vertritt. Sie ist jedoch der Meinung, daß der Grundsatz nicht hinreichend bestimmt ist. Der Regierungskonferenz werde für die abschließende Regelung über die Bereiche, in denen auch in Zukunft Einstimmigkeit erforderlich wäre, ein zu weiter Spielraum gelassen.

Die Europa-Kommission bedauert, daß die im Zwischenbericht vorgeschlagene Lösung, die das Prinzip der generellen Mehrheitsbeschlüsse noch rigoroser vertreten habe als die entsprechende Bestimmung im Entwurf, im Schlußbericht aufgegeben worden ist. Sie gibt zu erwägen, ob die Methode des Entwurfs, einen Gesetzgebungskatalog aufzustellen, nicht vorzuziehen sei. Damit sei deutlich, welche Materien dem normalen Gesetzgebungsverfahren unterliegen und welche konkreten Bereiche durch Beschluß zu neuen Tätigkeiten der Union gemacht werden könnten. Diese Systematik habe auch den Vorteil, daß die Mitgliedstaaten von vornherein wüßten, auf welchen Gebieten eine Vergemeinschaftung möglich sei. Dies würde ihre Bereitschaft erhöhen, den Vertrag zu akzeptieren.

Die Europa-Kommission ist übereinstimmend der Meinung, daß die in Artikel 23 Abs. 3 des Entwurfs vorgesehene Möglichkeit, gegen einen zu fassenden Beschluß ein vitales einzelstaatliches Interesse geltend zu machen, eine fragwürdige Gemeinschaftspraxis in den Vertragsrang erhebt. Sie ist gleichwohl der Auffassung, daß die Berufung auf lebenswichtige Interessen ein Element des Ausgleichs für die Einführung der generellen Mehrheitsentscheidung ist, auf das die Union für eine Übergangszeit schwerlich verzichten kann. Man würde anderenfalls der neuen Konzeption von vornherein die Aussicht auf Verwirklichung nehmen. Jedoch sieht die Europa-Kommission auch die Gefahr, daß ein Veto von der Konstruktion her zu neuen Schwierigkeiten führen kann.

Die Europa-Kommission sieht in der Ausgestaltung der Regelung des Artikel 23 Abs. 3 des Entwurfs kein echtes Veto, sondern einen Vertagungsantrag, der dazu zwingt, die Beschlußfassung unter Berücksichtigung der geltend gemachten vitalen nationalen Interessen noch einmal zu überprüfen. Für die Geltendmachung und Anerkennung des vitalen Interesses eines Mitgliedstaates muß nach ihrer Meinung ein stringentes Verfahren angewandt werden, das einerseits den Mißbrauch des Vetos verhindert, andererseits sicherstellt, daß lebenswichtige Interessen von Mitgliedstaaten nicht unberücksichtigt bleiben.

Die Formulierung des Zwischenberichts, der fordert, „mit Hilfe der Kommission sicherzustellen, daß die lebenswichtigen Interessen der Gemeinschaft insgesamt gewahrt werden", hält die Europa-Kommission für einen interessanten Lösungsansatz. Das Gemeinschaftsinteresse sei eher festzustellen als ein nationales Interesse. Aus der Gegenüberstellung lasse sich ein Anhaltspunkt für die Berechtigung des nationalen Interesses eines Mitgliedstaates gewinnen. Eine Objektivierung des nationalen Interesses sei damit aber noch nicht erreicht. Sie ist nach Auffassung der Europa-Kommission auch nicht möglich, da es keine Kriterien gibt, die für alle Mitgliedstaaten gleichmäßig gültig sind.

Der Vorschlag, dem nationalen Parlament des Mitgliedstaates, der sich auf lebenswichtige Interessen beruft, die Feststellung der lebenswichtigen Interessen in diesem Falle zu übertragen, begegnet in der Europa-Kommission Bedenken. Damit werde das Veto als nationales Anliegen überbetont. Dies könne zu starken Belastungsproben dieses Staates gegenüber der Gemeinschaft führen. Damit werde auch die Absicht vereitelt, für die Anerkennung oder Zurückweisung ein möglichst einfaches Verfahren anzuwenden, an dem wenig Institutionen beteiligt sind.

Auch der Vorschlag, zur Anerkennung des nationalen Interesses nach der Befassung durch die Kommission die Stellungnahme des EP einzuholen, wird nicht als praktikabel angesehen. Zwar wird anerkannt, daß das EP das einzige durch Wahl legitimierte Organ sei, das keine nationalen Rücksichtnahmen kenne. Andererseits bestehe die Gefahr, daß das Veto der kleinen Staaten nur eine geringe Chance der Anerkennung habe. Darüberhinaus werde durch die Einschaltung des EP das Anerkennungsverfahren zu schwerfällig.

Zur Diskussion wird folgendes Modell gestellt: Nach Ablauf einer bestimmten Frist kann das EP mit qualifizierter Mehrheit den Rat überstimmen, wenn im Rat wegen des Vetos eines Mitgliedstaates keine Einigung zustande kommt. Dieses Modell habe eine Parallele in der Überstimmung des Präsidentenvetos in den Vereinigten Staaten.

c) Die Kommission

Die Europa-Kommission sieht nur teilweise Übereinstimmung in den Konzeptionen, die der Vertragsentwurf und der Dooge-Bericht für Einsetzung und Arbeitsweise der Kommission bieten. Sie bedauert, daß der Dooge-Bericht keine Investitur der Kommission durch das EP vorsieht. Das Ergebnis der europäischen Wahlen werde damit nicht umgesetzt in die Macht- und Entscheidungssphäre. Andererseits hält sie die Unterschiede in der Bestellung der Kommission nicht für gravierend. Nach der verfassungsmäßigen Anlage sei die Kommission nicht als parlamentarisch gewählte Regierung konzipiert. Die Kommission setze sich aus Vertretern zusammen, die von den Mitgliedstaaten benannt seien. Diese Zusammensetzung vollziehe sich unabhängig von den Mehrheiten im EP.

Die Europa-Kommission stimmt mit Staatssekretär Dr. Ruhfus und dem Vizepräsidenten der EG-Kommission, Dr. Narjes, überein, daß der Vorschlag des Dooge-Berichtes, nur einen Angehörigen je Mitgliedstaat in die Kommission zu entsenden, nicht

vertretbar ist. Die potentielle Majorisierung der großen Mitgliedstaaten durch die kleinen widerspreche den Forderungen politischer Gewichtung.

III. Finanzverfassung

In der 15. Sitzung am 8. Februar 1985 befaßte sich die Europa-Kommission mit der im Entwurf vorgesehenen Finanzverfassung der Union (Artikel 70 bis 81). Dazu wurden als Vertreter des Bundesministers der Finanzen Staatssekretär Dr. Tietmeyer und als Vertreter der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Dr. Andresen gehört. Als Vertreter der Bundesländer wurde Oberregierungsrat Schulte aus Hamburg gehört.

1. Stellungnahme des Vertreters des Bundesministers der Finanzen

Die Regelung über die Einnahmen der Union begegnet nach Auffassung des Vertreters des Bundesminister der Finanzen großen Bedenken. Der Union werde ein fester Mehrwertsteueranteil zugewiesen. Sie erhalte die Möglichkeit (Artikel 71 Abs. 2 des Entwurfs), diesen Anteil zu ändern und auch zu erhöhen. Damit habe die Union ein Steuerfindungsrecht, über das allein Rat und EP zu befinden hätten, unter Ausschluß der nationalen Parlamente. Dem EP komme in diesem Verfahren ein dominierender Einfluß zu. Dies sei ein schwerwiegender Eingriff in die verfassungsrechtlich gewährleistete Steuerverteilung zwischen Bund und Ländern. Diese im Grundgesetz festgelegte Verteilung würde zur Disposition des europäischen Gesetzgebers gestellt. Nach dem Ansatz im Entwurf könne die Union soviel Mittel an sich ziehen, wie sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben für notwendig halte. Aus der Sicht des Bundesministers der Finanzen werde dies von Artikel 24 Abs. 1 GG nicht gedeckt. Die Bestandsgarantie der Länder (Artikel 79 Abs. 3 GG), die auch vom Verfassungsgesetzgeber nicht angetastet werden dürfe, stehe auf dem Spiel. Die Meinung der Finanzministerkonferenz der Länder gehe in die gleiche Richtung. Der Entwurf enthalte den Grundsatz, daß sich die Einnahmen nach den Aufgaben zu richten hätten. Nach Auffassung des Bundesministers der Finanzen liege jedoch die Kompetenz-Kompetenz auf europäischer Ebene. Es fehle im Entwurf eine hinreichend genaue Aufgabenzuordnung. Die Zuordnung, die der Entwurf anbiete, sei nicht als sinnvoll anzusehen. Im Wege der konkurrierenden Gesetzgebung könnten die Zuständigkeiten der Nationalstaaten ständig ausgehöhlt werden. Diskussionsfähig sei dagegen die Anregung, der Union eine eigene Steuer zuzuweisen, über die das EP entscheide. Welche Steuerart dafür in Frage kommen könne, sei jedoch schwierig herauszufinden.

Artikel 71 Abs. 4 Satz 3 sehe die Einrichtung unionseigener Stellen für die Erhebung der Einnahmen vor. Dahinter stehe die Überlegung, daß die Finanzverwaltung in den einzelnen Mitgliedstaaten von unterschiedlicher Qualität sei. Für die Bundesrepublik Deutschland würde dies jedoch den Entzug einer klassischen Teilzuständigkeit der Bundesländer bedeuten. Die negative Haltung der Bundesländer sei begreiflich. Für den Bundesminister der Finanzen bestehe auch kein Grund, eine neue Ebene der Steuerverwaltung aufzubauen. Diskussionsfähig sei eine eigene EG-Zollverwaltung. Dabei müsse aber bedacht werden, daß die Zollverwaltung heute eine Fülle von Funktionen habe, die dann auf andere Behörden übertragen werden müßten.

Zur Verringerung der Ungleichgewichte in der Wirtschaftskraft der Regionen sehe Artikel 73 des Entwurfs einen Finanzausgleich vor. Nach Meinung des Bundesministers der Finanzen könne ein Finanzausgleich nur ein Element eines voll ausgebauten Bundestaates sein. Die in Aussicht genommene Europäische Union sei jedoch von einem echten föderalen Gebilde noch weit entfernt. Beim gegenwärtigen Stand der Integration sei ein additiver Finanzausgleich außerhalb der Gemeinschaftspolitiken nicht angebracht. Eine größere Einheitlichkeit des Entwicklungsstandes könne nur über materielle Politiken, nicht aber über abstrakte Finanztransfers erreicht werden. Ein solcher Finanztransfer sei nichts anderes als ein Zuschuß in ein nationales Budget hinein, nicht gebunden an eine materielle Politik. Zuzugeben sei, daß die für Großbritannien gefundene Lösung diese Elemente enthalte. Man habe sich dafür entschieden aus der richtigen Einschätzung, daß Großbritannien zu stark belastet sei. Diese Lösung dürfe aber nicht zum System erhoben werden. Bei den Überlegungen zum Finanzausgleich dürfe auch die Tatsache nicht vergessen werden, daß die Bundesrepublik Deutschland finanziell am stärksten in der Gemeinschaft beansprucht werde. Die deutsche Leistungsbilanz, nicht die Handelsbilanz, weise gegenüber den anderen EG-Ländern ein leichtes Defizit auf. Dies beruhe auf den Touristik- und Reiseverkehrsbilanzausgaben sowie auf den Transferausgaben.

Nach Artikel 75 Abs. 2 des Entwurfs sei für das jeweilige Haushaltsjahr der Höchstbetrag der Anleihen und Darlehen festzulegen. Außer den im Haushaltsplan ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmefällen sollen Kreditmittel nur zur Finanzierung von Investitionen verwendet werden. Aus der Sicht des Bundesminister der Finanzen entspreche ein generelles Anleihefinanzierungsrecht im Rahmen des normalen Budgets nicht den Interessen der Bundesrepublik Deutschland. Diese verfolge das Ziel der Ausgabendisziplin. Die Möglichkeit der Anleihefinanzierung vergrößere jedoch den Spielraum für neue Ausgaben. Zudem sei eine Störung der Kreditmärkte zu befürchten. Die Union könne ihre Anleihen wegen der unbeschränkten Einstandspflicht der Mitgliedstaaten besonders günstig ausstatten. Eine generelle Einführung der Anleihefinanzierung für laufende Haushaltsausgaben sei skeptisch zu beurteilen. Man müsse darüber diskutieren, ob eine Regelung analog zu Artikel 115 GG sinnvoll sei.

Aus der Sicht des Bundesministers der Finanzen ist es unerläßlich, Mehrheitsentscheidungen in allen

vertraglich vorgesehenen Fällen zu treffen. Damit würde die Einstimmigkeitsregel abgebaut. Diese Korrektur der Vertragsabweichungen wäre eine wünschenswerte Reform. Der Entwurf sehe aber abweichend vom geltenden Gemeinschaftsrecht für Ratsbeschlüsse fast nur noch Mehrheitsentscheidungen vor. Zugleich werde das EP zu einem Gesetzgebungsorgan aufgewertet, das nach dem Modell eines Zweikammersystems zusammen mit dem Rat legislativ tätig werde. Nach der Interpretation des Bundesministers der Finanzen sei das Gesetzgebungsverfahren so ausgestaltet, daß das EP faktisch dem Rat übergeordnet werde.

Bei der gegebenen Interessenlage sei vorauszusehen, daß der Rat möglicherweise nicht die erforderlichen Mehrheiten aufbringe, um Kommissionsvorschläge erneut abzuändern. In finanzpolitisch bedeutsamen Fällen wären dann diejenigen Mitgliedstaaten, die die Hauptlast der Finanzierung zu tragen hätten, durch die Interessenlage im Rat und die Mehrheiten im EP einem dauernden Majorisierungsrisiko ausgesetzt. Es bestehe die Gefahr, daß man auf diese Weise Interessen institutionalisiere, die auf mehr Ausgaben und weniger Haushaltsdisziplin hintendierten. Dies würde zu Lasten derjenigen Staaten gehen, die finanziell ohnehin besonders beansprucht wären. Aufgrund dieser Überlegungen sei der Bundesminister der Finanzen der Meinung, daß eine Rückkehr zu den Römischen Verträgen mit den dort vorgesehenen Mehrheiten vorzuziehen sei.

2. Stellungnahme des Vertreters der EG-Kommission

Der Vertreter der EG-Kommission, Dr. Andresen, hält es aus der Sicht der Kommission für konsequent, wenn der Union ein Steuerfindungsrecht gegeben werde, über das das EP zusammen mit dem Rat zu befinden habe. Wenn das EP nicht nur die Ausgaben, sondern auch die Einnahmen beschließe, wachse seine Verantwortlichkeit. Er müsse dann gegenüber dem Wähler neue Steuerlasten rechtfertigen.

Die Einrichtung einer unionseigenen Finanzverwaltung sei nicht in erster Linie danach zu beurteilen, ob neben der nationalen Verwaltung noch eine Gemeinschaftsverwaltung bestehen solle. Es gebe aber erhebliche Unterschiede in Wirksamkeit und Zuverlässigkeit der nationalen Finanzverwaltungen, die dadurch ausgeglichen werden könnten. Zudem sei eine gemeinschaftliche Verwaltung auf einem bestimmten Sektor ein guter Weg, wenn man eine Union anstrebe.

Zu den Grundlagen einer Union gehöre nach Meinung der Kommission ein Finanzausgleich. Anderenfalls gebe es keine Angleichung der Wirtschaftssituationen. Innerhalb der Gemeinschaft finde im Hinblick auf die Wirtschaftsunterschiede ein gewisser Ressourcentransfer statt. Der mit dem Regionalfonds begonnene Ressourcentransfer sei aber schwerfällig und langsam. Die Kommission befürworte deshalb einen Ressourcentransfer durch Maßnahmen der Strukturpolitik. Diese Ansicht habe sie auch während der Debatte des Finanzausgleichs für Großbritannien vertreten. Ob künftig neben verstärkten Maßnahmen der Strukturpolitik noch ein Finanztransfer notwendig sei, sei nicht abzusehen. Die Regelungen im Entwurf seien so zu verstehen, daß der Finanzausgleich die intensivierte Strukturpolitik einschließe und nicht exklusiv an einen Finanztransfer gedacht worden sei.

Der im Entwurf vorgeschlagene Weg der Anleihefinanzierung über den Haushalt stoße auf Sympathie und Unterstützung durch die Kommission. Zur Anleihefinanzierung gebe es eine Parallele in Artikel 5 EGKSV. Dort sei ausdrücklich vorgesehen, daß die Gemeinschaft den Industrien Mittel für Investitionen zur Verfügung stellt. Dies geschehe im Rahmen von Anleihen und Darlehen. Die Frage sei berechtigt, warum dies nicht auch für die Gemeinschaft gelten solle. Diese habe bereits auf mehrere gemeinschaftliche Finanzierungselemente zurückgegriffen. Die Darlehensfinanzierung hänge eng mit der Haushaltsdisziplin zusammen. Dieses Prinzip betreffe in erster Linie auch den Rat, der die ausufernden Ausgaben, z. B. im Agrarbereich, beschließe.

3. Stellungnahme des Vertreters der Bundesländer

Aus der Stellungnahme des Vertreters der Bundesländer, ORR Schulte, ergibt sich, daß es für die Finanzministerkonferenz der Länder ein zentraler Punkt ist, entsprechend den bisherigen Bestimmungen eine Obergrenze für den Mehrwertsteueranteil beizubehalten, deren Änderungen der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf. Bei der Diskussion über das Steuerfindungsrecht der Union dürfe diese Sicht der Bundesländer nicht außer acht gelassen werden. Dies sei eine existentielle Frage, die die verfassungsrechtliche Position der Länder berühre. Erforderlich sei eine sehr differenzierte Regelung, die mit der Bestandsgarantie der Länder vereinbar sei. Nach Auffassung der Finanzminister der Länder sei der Katalog der konkurrierenden Zuständigkeiten im Entwurf sehr weit, nahezu wie eine Generalklausel gefaßt. Es sei vorzuziehen, wenn sich die Union auf ausschließliche, klar formulierte Zuständigkeiten konzentriere. Würden die konkurrierenden Zuständigkeiten beibehalten, müsse die Subsidiaritätsklausel stärker betont werden.

4. Beratungsergebnis

Die Europa-Kommission hat sich mit den vorgetragenen Bedenken auseinandergesetzt. Sie ist sich über die Notwendigkeit einig, daß die Union über feste eigene Einnahmen verfügen muß. Sie erkennt an, daß die Fortentwicklung der Gemeinschaft zu einer Union nur möglich ist, wenn die erforderlichen Mittel für die Aufgaben bereitgestellt werden.

Die Europa-Kommission ist sich im Grundsatz auch darüber einig, daß die Einnahmehoheit zu den demokratischen Grundrechten eines jeden Parlaments gehört. Sie ist sich jedoch bewußt, daß die Einnahmehoheit der Union eine besondere Kon-

fliktlage zwischen dem EP und den nationalen Parlamenten schafft.

Der Gedanke, daß der Bundestag eine Mehrwertsteuer beschließt, von der ein nicht absehbarer Anteil durch Beschlüsse des EP und des Rates an die Union abzuführen ist, begegnet Vorbehalten von Seiten der Mitglieder des Bundestages. Diese Einnahmehoheit ermögliche auch neue Einnahmeversuche. Allenfalls könne man einer Einnahmehoheit dann zustimmen, wenn die Aufgabenzuweisungen klar definiert würden. Eine zusätzliche Bedingung sei die Harmonisierung der Steuern in den Mitgliedstaaten. Zu überlegen sei, ob der Union nicht eine bestimmte Steuerart oder das Aufkommen daraus zugewiesen werden solle. Das Prinzip der Mehrheitsentscheidungen im Rat sei zu bejahen. Bei finanziellen Auswirkungen müsse einem als Zahler in besonderer Weise betroffenen Staat jedoch ein Mitspracherecht und Korrekturmöglichkeiten gegeben werden.

Von Mitgliedern des EP wird dagegen eingewandt, das gegenwärtige Verfahren, nach dem die Höhe des variablen Mehrwertsteueranteils der Gemeinschaft jährlich neu festzusetzen sei, führe ständig zu Streitigkeiten. Zudem könne der Höchstsatz des Anteils nur durch einen ratifikationsbedürftigen Vertrag unter den Mitgliedstaaten geändert werden. Damit entschieden die Mitgliedstaaten über die Einnahmen und letztendlich auch über die Ausgaben der Gemeinschaft. Behalte man dieses Verfahren bei, gebe es keine Entwicklung der Gemeinschaft zur Union.

Der Entwurf verfolge das Prinzip, die Ausgaben und Einnahmen nach den politischen Aufgaben der Union auszurichten. Bei der Aufgabendefinition hätten die Mitgliedstaaten ein entscheidendes Mitwirkungsrecht. Die Einnahmehoheit des EP habe damit zwei Grenzen. Es sei folgerichtig, dem EP als dem demokratisch legitimierten Organ das Recht zu übertragen, durch gemeinsamen Beschluß mit dem Rat die Einnahmen neu festzulegen.

Die Bedenken der Bundesregierung hinsichtlich der Einnahmehoheit haben nach Auffassung der Mitglieder des EP einerseits ihren Grund darin, daß man eine Überstimmbarkeit *des Rates* durch das EP befürchte. Wolle man dieses Risiko eingrenzen, müsse man sich an dem Modell der Finanzverfassung im Grundgesetz orientieren. So sei das Begehren der Finanzministerkonferenz zu verstehen, das in ihrer Stellungnahme vom 31. Oktober 1984 zum Ausdruck komme. Dort werde das Steuerfindungsrecht in der vorgesehenen Form (Artikel 71 Abs. 2 Entwurf) abgelehnt, weil es kein Gleichartigkeitsverbot enthalte. Das EP sei offen für Vorschläge, die Finanzverfassung nach einem anderen Modell zu gestalten. Es erwarte konstruktive Vorschläge der Bundesregierung, die auch mit der Bestandsgarantie der Länder vereinbar seien. Es sei dann Aufgabe der Bundesregierung, die Regierungen der Mitgliedstaaten mit zentralstaatlicher Erfahrung vom Funktionieren einer föderalen Finanzverfassung zu überzeugen.

Die Bedenken der Bundesregierung gegen die Einnahmehoheit beruhten andererseits darauf, daß die Bundesregierung befürchte, *im Rat* überstimmt zu werden. Diese Überstimmbarkeit sei ein Element einer Union. Zuzustimmen sei jedoch der Überlegung, daß man einen Weg finden müsse, um den Mitgliedstaaten, die die Last solcher Beschlüsse zu tragen hätten, Sicherungen gegen diese Beschlüsse einzuräumen.

Die Mitglieder des EP würden es auch begrüßen, wenn der Union das Recht gegeben werde, eigene Steuern zu erheben. Mit der Zuweisung einer bestimmten Steuerart als Einnahmequelle der Union würden die Schwierigkeiten vermieden, die mit der Aufteilung der Mehrwertsteuer verbunden seien.

Die Europa-Kommission ist mehrheitlich der Auffassung, daß eine unionseigene Finanzverwaltung in Form einer unionseigenen Zollverwaltung vorstellbar sei. Die Zölle seien unbestritten Gemeinschaftseinnahmen. Fundierte Einwände gegen eine gemeinschaftliche Zollverwaltung könnten deshalb nicht vorgebracht werden. Die Montan-Union verfüge heute bereits über gemeinschaftliche Finanzbehörden. Eine Ausweitung des Personalbestandes sei damit nicht zu befürchten. Alle bestehenden Stellen könnten in einen Pool eingebracht werden. Dagegen wurde die Mindermeinung vertreten, die Einrichtung von Unionsbehörden sei bürgerfern. Es werde eine neue Bürokratie aufgebaut.

Die Europa-Kommission vertritt mehrheitlich die Auffassung, daß ein Finanzausgleich im Grundsatz unverzichtbar ist. Eine Konvergenz der Wirtschaftssituationen erfordere ein Minimum eines Ausgleichs wirtschaftlicher Unterschiede. Der Einwand, ein Finanzausgleich habe nur in einem voll ausgebauten Bundesstaat seine Berechtigung, überzeuge nicht. Die Finanzverfassung der EG sei immer schon föderaler gewesen als die Gemeinschaft selbst. Durch die Ausgleichszahlungen an Großbritannien sei man bereits in einen Finanzausgleich hinein geraten. Das EP könne diese Form des Finanzausgleichs über die Einnahmeseite, der auch die Bundesregierung zugestimmt habe, nicht billigen. Dadurch werde ein Teil der Einnahmen sowohl auf nationaler wie auf europäischer Ebene der parlamentarischen Kontrolle entzogen. Statt eines finanzmäßigen Kassenausgleichs müsse man einen Ausgleich durch materielle Gemeinschaftspolitiken herbeiführen. Dazu sei es erforderlich, daß im Haushalt der Union genügend Mittel für die Durchführung der Gemeinschaftspolitiken zur Verfügung stünden. Die Formulierung in Artikel 73 des Entwurfs ist nach Auffassung der Europa-Kommission nicht hinreichend präzise.

Als Gegenmeinung wird vertreten, daß vor einem Finanzausgleich zu warnen sei. Die Erfahrungen in der Bundesrepublik Deutschland zeigten, daß Länder, die von den Finanzleistungen anderer Länder profitierten, längst nicht so rigide Sparmaßnahmen durchführten wie die zahlenden Länder selbst. Dieser unerwünschte Effekt würde sich in Europa bei einem Finanzausgleich potenzieren.

Die Anleihefinanzierung des Haushalts wird in der Europa-Kommission unterschiedlich beurteilt. Von Seiten der Mitglieder des Bundestages wird die Befürchtung geäußert, daß die Anleihefinanzierung des Haushalts zur Verschuldung führte. Kehre man zum Mehrheitsprinzip zurück, so sei mit einer starken Volumenausdehnung des Haushalts zu rechnen. Budgetstrenge und eine solide Politik seien nicht mehr durchzuführen. Für eine Anleihefinanzierung müßten deshalb sehr konkrete Regelungen gefunden werden. Zu überlegen sei, ob man die Europäische Investitionsbank (EIB) als Instrument für die Kreditaufnahme und Investitionspolitik nutzen könne. Das habe aber zur Folge, daß man dann die EIB in die parlamentarische Kontrolle einbinden müsse. Die EIB sei jedoch eine Bank, nicht aber eine Haushaltsbehörde.

Nach Auffassung der Mitglieder des EP ist mit dieser Regelung nach Artikel 75 Abs. 2 des Entwurfs lediglich beabsichtigt, die Anleihen als Instrument der Investitionsfinanzierung in den Haushalt einzubeziehen. Gegenwärtig laufe die gesamte Anleihefinanzierung außerhalb des Haushalts und damit außerhalb der parlamentarischen Kontrolle. Die Finanzierung sonstiger Haushaltsausgaben sei nichts anderes als eine Anleihefinanzierung von Betriebsausgaben in begründeten Ausnahmesituationen, wie sie auch Artikel 115 GG vorsehe.

IV. Die Wirtschaftsverfassung

Die Europa-Kommission hat auf ihrer 16. Sitzung am 1. März 1985 den Teilkomplex „Wirtschaftsverfassung" des Entwurfs beraten. Sie hat dazu als Vertreter des Bundesministers für Wirtschaft Staatssekretär Dr. Schlecht gehört.

1. Stellungnahme des Vertreters des Bundesministers für Wirtschaft

Aus der Sicht des Vertreters des Bundesministers für Wirtschaft, Staatssekretär Dr. Schlecht, enthält der Entwurf wichtige Elemente für eine europäische Verfassung. Er verfolge das Ziel der Europäischen Union, ohne die schwierigen Einzelfragen zu lösen, die einer Verwirklichung der Konzeption im Wege stünden. Daraus ergäben sich Risiken und Widersprüche.

a) Die Verantwortung für die Wirtschaftspolitik könne von einer Union nur dann wahrgenommen werden, wenn die bundesstaatlichen Strukturen stärker ausgeprägt seien, als dies im Entwurf der Fall sei. Eine bundesstaatliche Organisation setze als Träger der Wirtschafts- und Währungspolitik zudem eine adäquate Administration voraus. Ob dazu die Umgestaltung der Kommission in ein wirtschaftspolitisches Entscheidungszentrum ausreiche, sei zweifelhaft. Die Konzipierung der Wirtschaftspolitik und ihre Durchsetzung müsse eine dem Entscheidungszentrum zugeordnete behördliche Organisation mit der entsprechenden politischen Verantwortung erfolgen.

   Eine weitere Voraussetzung sei die gesellschaftliche Integration oder zumindest Annäherung der Verhaltsweisen der relevanten wirtschaftlichen Gruppen. Bei der bestehenden Disparität sei die vorgesehene zentrale Steuerung des Wirtschaftsablaufs kaum zu verwirklichen. Dies gelte auch für die unterschiedlichen Sozialverfassungen in den Mitgliedstaaten. Der Werner-Plan sei deshalb davon ausgegangen, daß eine Wirtschafts- und Währungsunion nur bei entsprechender Konvergenz aller Politiken möglich sei, was wiederum eine funktionsfähige verfassungsmäßige Infrastruktur voraussetze.

   Der Entwurf schweige auch zu der Frage, wie eine Markt- und Wettbewerbswirtschaft sichergestellt werden könne. Aus deutscher Sicht müßten im Gründungsakt einer Europäischen Union mindestens die Grundelemente einer freiheitlichen Wirtschaftsverfassung festgelegt werden. Dazu gehörten Berufs- und Niederlassungsfreiheit, Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit und die Eigentumsrechte. Anderenfalls sei es ein Wagnis, die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung dem Ermessen des Unionsgesetzgebers zu überantworten.

   Das Verfahren der Beschlußfassung sei auch im Bereich der Wirtschaftspolitik so geregelt, daß im Konfliktfall mit dem Rat das EP das letzte Wort habe. Die Rückbildung der Befugnisse des Rates stelle eine beträchtliche Beschränkung der Einflußmöglichkeiten der Mitgliedstaaten dar. Die Durchsetzung der deutschen wirtschaftspolitischen Leitbilder sei gefährdet, wenn die Kompetenzverteilung zwischen Rat und EP nicht besser ausgewogen werde. Auf der Grundlage des Entwurfs müsse man mit erheblichen Eingriffen in die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse der Bundesrepublik Deutschland rechnen. Zur Begrenzung müsse der Grundsatz der Subsidiarität in dieser Richtung stärker ausgeprägt werden.

b) Die Regelung der Konjunkturpolitik ist nach Auffassung von Staatssekretär Dr. Schlecht abzulehnen. Artikel 50 des Entwurfs räume der Union auf dem Gebiet der Konjunkturpolitik, die bisher gemäß Artikel 103 EWGV primär in nationaler Zuständigkeit, aber im gemeinsamen Interesse durchgeführt worden sei, eine konkurrierende Zuständigkeit ein. Die Kommission erhalte damit die Funktion eines konjunkturpolitischen Entscheidungsträgers, der den Mitgliedstaaten verbindliche Ziele und Leitlinien vorgeben könne. An die Stelle der bisherigen Einstimmigkeit im Rat trete das neue Beschlußverfahren. Es sei zu erwarten, daß die Union von ihrer Kompetenz auch materiell Gebrauch mache. Der einzele Mitgliedstaat könne dann im eigenen Land keinen entscheidenden Einfluß mehr auf die Gestaltung der Konjunkturpolitik nehmen.

   Konjunkturpolitik sei keine originäre Politik, sondern schließe Finanz-, Steuer- und Geldpolitik, die Ausgabengestaltung der öffentlichen Haushalte sowie die Einkommenspolitik, soweit die Tarifautonomie dies zulasse, ein. Als stärkste Wirtschaftsmacht werde die Bundesrepublik

voraussichtlich zu einem nachfrageseitig gestützten Konjunkturaufschwung durch eine kräftige Steigerung der öffentlichen Ausgaben gedrängt. Über entstehende Leistungsdefizite käme ein Teil der Nachfrage anderen Mitgliedstaaten zugute.

Selbst bei Formulierung richtiger Zielvorstellungen durch das EP müßten sich Bundestag und Bundesregierung bewußt sein, daß damit Eingriffe in die nationalen Haushalte auf Aufgaben- und Einnahmeseite stattfinden, auf die sie keinen Einfluß mehr hätten. Sie würden damit zu Exekutivorganen einer Unionsmehrheit, die völlig andere Vorstellungen von der Gestaltung essentieller politischer Bereiche habe. Dies sei nur im Rahmen einer bundesstaatlichen Verfassung möglich, die der Entwurf jedoch nicht biete. Er überlasse den nationalen Parlamenten weiterhin die Verantwortung gegenüber den Wählern für Aufgaben, die sie gar nicht mehr wahrnehmen könnten.

c) Bedenken begegnet auch der Bereich der Wettbewerbspolitik, für den die Union die ausschließliche Zuständigkeit erhält. Der Entwurf schweige aber über ihre Ausgestaltung, die dem Unionsgesetzgeber überlassen bleibe. Grundkonsens aller Fraktionen des Bundestages sei, daß eine auf marktwirtschaftlichen Elementen basierende Ordnung nur auf der Grundlage einer aktiven Wettbewerbspolitik funktionieren könne. Die Funktionsfähigkeit hänge vom Grad des Wettbewerbs ab, der kontinuierlich aufrechterhalten werden müsse. Die Tendenz anderer Mitgliedstaaten, Wettbewerbspolitik sehr viel großzügiger anzuwenden, sei bekannt. Für die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik könne dies große Probleme aufwerfen, weil man nicht absehen könne, wohin Mehrheitsentscheidungen führten. Der Vertrag müsse zumindest in den Grundzügen der Wettbewerbspolitik Gestalt geben.

d) Aus deutscher Sicht sind auch die Regelungen für die sektoralen Politiken in Artikel 53 des Entwurfs ordnungspolitisch fragwürdig. Insbesondere bei der Industriepolitik (Artikel 53e des Entwurfs) bestehe die Gefahr dirigistischer Eingriffe. Die Union erhalte überdies die allgemeine Befugnis, umweltspezifischen Erfordernissen bestimmter Wirtschaftssektoren gerecht zu werden. Hier sei im Entwurf die Gefahr eines sektoralen Interventionismus angelegt.

2. Beratungsergebnis

Die Europa-Kommission ist der Auffassung, daß die ständige Bekräftigung der Bundesregierung, eine Europäische Union energisch anzustreben, nur dann glaubhaft sei, wenn die Bereitschaft bestehe, die dazu nötigen Konsequenzen zu ziehen. Zu diesen Konsequenzen gehören nach Überzeugung der Europa-Kommission insbesondere

— ein Verfahren der Beschlußfassung, das die Handlungsfähigkeit der Union sichert bei primärer Entscheidungshoheit des EP

— die Übertragung von Aufgaben und Zuständigkeiten im Bereich der Wirtschaftspolitik, um das Ziel einer Wirtschafts- und Währungsunion zu erreichen.

Die Unterschiede im wirtschaftlich relevanten Verhalten der einzelnen Mitgliedstaaten seien bekannt. Wenn die Bundesregierung unter diesen Voraussetzungen einem wirtschaftspolitischen Zuständigkeitsverlust nicht zustimmen zu können glaube, dann dürfe sie nicht länger die Europäische Union als Ziel ihrer Politik proklamieren. Für problematisch hält die Europa-Kommission die Absicht der Bundesregierung, die Grundsätze und Leitlinien ihrer Wirtschaftspolitik für die Union verbindlich zu machen. Ähnliche Absichten könnten auch die Regierungen anderer Mitgliedstaaten hegen. Unter dieser Bedingung sei eine Union nicht zu verwirklichen.

Die Europa-Kommission hält die wiederholte Argumentation der Bundesregierung, daß sowohl das Verfahren der Beschlußfassung als auch die Fülle der Kompetenzen der Union nur innerhalb einer bundesstaatlich verfaßten Union hingenommen werden könne, für unzulässig. Nach ihrer Beurteilung ist der vorliegende Entwurf ein Kompromiß, der die Souveränität der Mitgliedstaaten bestehen läßt und gleichzeitig eine auf Entwicklung zu größtmöglicher Gemeinsamkeit gerichtete Union erlaubt. Eine streng föderal strukturierte Verfassung wäre dem gegenwärtigen Stand der europäischen Einigkeit nicht angemessen und hätte von vornherein keine Ausicht auf Annahme.

Der Entwurf orientiert sich nach Feststellung der Europa-Kommission beim Gesetzgebungsverfahren am Zweikammersystem des Grundgesetzes. Danach sei eine Überstimmbarkeit im Rat möglich und gewollt, gegen die nur der Einspruch nach Artikel 23 Abs. 3 des Entwurfs gegeben sei. Jeder Ansatz, die gegenwärtige Stagnation in der Gemeinschaft aufzulösen, müsse die im Widerspruch zu den Verträgen praktizierte Einstimmigkeit im Rat überwinden. Die Gefahr, daß die Bundesrepublik im Rat überstimmt werde, sei daher bei jeder Reform gegeben. Davon zu trennen sei die Frage, wie die Interessen eines betroffenen Mitgliedstaates wirksam gesichert werden könnten.

Die Gewichtsverteilung zwischen EP und Rat, die sich ebenfalls nach dem Modell des Grundgesetzes richtet, kann nach Auffassung der Europa-Kommission nicht mit dem Einwand angegriffen werden, das EP könne keine verantwortlichen Entscheidungen treffen. Für nicht einsichtig hält die Europa-Kommission in diesem Zusammenhang den Einwand der Bundesregierung, der Entwurf sehe kein Wahlrecht vor, das die Gleichwertigkeit und Freizügigkeit aller Wählerstimmen gewährleiste. Es sei zwar richtig, daß die Stimmengewichtung im EP mit Rücksicht auf die unterschiedliche Bevölkerungszahl der einzelnen Mitgliedstaaten nicht ausgewogen sei. Das hindere aber nicht die parlamentarische Verantwortlichkeit und wirksame Kontrolle. Fordere die Bundesregierung mit dieser Begründung Sicherungsmaßnahmen gegen Beschlüsse des EP, so sei darin die Absicht zu erkennen, wie bisher

ohne parlamentarische Mitentscheidung und Kontrolle zu handeln.

Die Europa-Kommission ist der Auffassung, daß die Grundzüge einer freiheitlichen Wirtschaftsordnung im Entwurf enthalten seien. Artikel 9 (zweiter Spiegelstrich) übernehme eine Formulierung aus dem deutschen Stabilitätsgesetz. Die Ziele der Union sind danach:

„— eine wirtschaftliche Entwicklung ihrer Völker im Rahmen eines freien Binnenmarktes bei stabiler Währung, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und stetigem Wirtschaftswachstum, ohne unterschiedliche Behandlung der Staatsangehörigen und Unternehmen der verschiedenen Mitgliedstaaten dadurch herbeizuführen, daß sie die Fähigkeiten der Staaten, ihrer Bürger und Unternehmen zur solidarischen Anpassung ihrer Strukturen und Tätigkeiten an die wirtschaftlichen Änderungen stärkt."

Die Europa-Kommission teilt jedoch die Bedenken von Staatssekretär Dr. Schlecht, daß der Entwurf selbst keine grundrechtlichen Mindestgarantien gibt. Zwar berücksichtige Artikel 4 des Entwurfs die Grundrechte und Grundfreiheiten in den Verfassungen der Mitgliedstaaten. Diese seien aber unterschiedlich ausgestattet und unterlägen nicht der gemeinschaftlichen Kontrolle. Die Europa-Kommission richtet deshalb an den Vertreter des Bundesministers für Wirtschaft die Bitte, diejenigen persönlichen und wirtschaftlichen Freiheitsrechte aufzulisten, die seiner Meinung nach für eine auf marktwirtschaftlichen Elementen beruhende Wirtschaftsordnung unerläßlich seien. Man könne darüber mit den anderen Mitgliedstaaten in einen Dialog eintreten und versuchen, diese Grundrechte in den Entwurf aufzunehmen.

Dagegen hält die Europa-Kommission es nicht für sinnvoll, die Gestaltung der einzelnen Politiken im Entwurf auszuformulieren. Dies könne eine Verfassung nicht leisten. Sie müsse sich auf Grundsätze beschränken und die jeweils erforderlichen Maßnahmen der Einzelgesetzgebung überlassen.

Die Frage, ob die Union auf den Gebieten der Wettbewerbs-, Konjunktur- und Kreditpolitik sowie bei den sektoralen Politiken, insbesondere bei der Industriepolitik so weitreichende Zuständigkeiten erhalten solle, wie der Entwurf dies vorsieht, hält die Europa-Kommission für diskussionsfähig. Sie gibt aber zu bedenken, daß die angestrebte Konvergenz der Wirtschafts- und Währungspolitik nur bei zentraler Steuerung und der damit verbundenen Verlagerung der entsprechenden Kompetenzen auf die Union zu erreichen sei. Zu überlegen sei, ob nicht ein detaillierter Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung nach dem Mutster von Artikel 74 GG aufgestellt werden könne, um von vornherein die Zuständigkeiten klarer abzugrenzen.

V. Die Internationalen Beziehungen

Die Europa-Kommission hat auf ihrer 17. Sitzung am 26. April 1985 die „Internationalen Beziehungen der Union", (Artikel 63 bis 69 des Entwurfs) beraten. Sie hat dazu als Vertreter des Auswärtigen Amtes Staatssekretär Dr. Ruhfus und als Vertreter der EG-Kommission Vizepräsident Dr. Narjes gehört.

1. Stellungnahme des Vertreters des Bundesministers des Auswärtigen

Staatssekretär Dr. Ruhfus begrüßt die vertragliche Zusammenfassung der Außenbeziehungen der bestehenden Gemeinschaften, nämlich Außenhandelspolitik, Entwicklungspolitik und Seerechtskonferenz mit den Materien der EPZ. Diese Zusammenfassung entspreche dem Grundgedanken der Genscher-Colombo-Akte und habe ihren Ausdruck in der Feierlichen Deklaration von Stuttgart im Juni 1983 gefunden.

Der Entwurf folge einem pragmatischen Ansatz. Es sei sachgerecht, daß er zwischen integriertem und nicht integriertem Bereich unterscheide. Im integrierten Bereich gelte die gemeinsame Aktion. Der nichtintegrierte Bereich der Zusammenarbeit werde dagegen der Zuständigkeit des Europäischen Rates zugewiesen. Für die Durchführung der Zusammenarbeit sei wiederum der Rat zuständig. Diese Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Rat und Europäischem Rat sei nicht ganz eindeutig. Sie lasse besorgen, daß der Europäische Rat auch mit Einzelproblemen der Zusammenarbeit befaßt werde. Die bisherige Verteilung, nach der der Europäische Rat Leitlinien setze, Einzelentscheidungen aber im Rat der Außenminister getroffen werden, habe sich bewährt.

Die Bundesregierung sehe die Zielsetzungen in Artikel 63 und Artikel 9 des Entwurfs als maßvoll an. Die Ziele könnten allgemeine Zustimmung finden, obwohl sie relativ abstrakt formuliert seien. Zu begrüßen sei auch die Anwendung der neuen Verfahren der Beschlußfassung bei Gesetzgebung und Aushandlung von Abkommen. Der Einfluß einzelner Mitgliedstaaten werde verringert, weil im Rat künftig die absolute Mehrheit genüge. Bisher sei eine qualifizierte Mehrheit erforderlich gewesen. Dadurch werde die Stellung des EP verstärkt. Es sei zu begrüßen, daß Rat und EP alle internationalen Abkommen billigen sollen, die die Kommission ausgehandelt habe. Zur Billigung sei im EP ebenso wie im Rat die absolute Mehrheit notwendig. Diese sei nicht unbedingt gewährleistet. Dadurch könnten möglicherweise Differenzen zwischen Rat und EP entstehen, die eine gemeinsame Willensbildung erschwerten.

Nach Ansicht der Bundesregierung sei als Grundsatz zu begrüßen, daß der Europäische Rat nach dem Entwurf die intergouvernementale Zusammenarbeit auch im Bereich der außenpolitischen Fragen in die gemeinsame Aktion überführen könne. Das entspreche dem Ziel, auch auf dem Gebiet der Außenpolitik vom Konsensprinzip zu Mehrheitsentscheidungen zu gelangen. Nach bisheriger Einschätzung sei jedoch die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, hiervon bald Gebrauch zu machen, nicht sehr groß.

Die im Entwurf enthaltenen Aussagen zur sicherheitspolitischen Zusammenarbeit seien sehr vorsichtig gefaßt. Durch diese Zurückhaltung sei ein Konsensentwurf ermöglicht worden. Der Dooge-Bericht gehe mit seinen Vorschlägen auf dem Gebiet der Sicherheitspolitik sehr viel weiter.

Insgesamt zeige der Dooge-Bericht für den Bereich der internationalen Beziehungen vielfach ähnlich gedankliche Ansätze wie der Entwurf. Er befürworte eine Verstärkung der gemeinsamen Entwicklungshilfe und mehr gemeinsame Aktion in der Außenpolitik. Darüber hinaus trete er für eine stärkere Einbeziehung der Sicherheitspolitik ein. Dies sei allerdings damit erkauft worden, daß es Vorbehalte von Irland, Dänemark und Großbritannien gegeben habe.

2. Stellungnahme des Vertreters der EG-Kommission

Vizepräsident Dr. Narjes gibt zum Dooge-Bericht zu bedenken, daß die Vorschläge nicht durchweg zufriedenstellend seien, soweit sie die Verzahnung der Gemeinschaftspolitik mit heute außerhalb der Gemeinschaftszuständigkeiten liegenden Bereichen, wie Außen- und Sicherheitspolitik betreffen. Auswärtige Zuständigkeiten, die nach den Verträgen bereits auf die Gemeinschaft übergegangen seien, dürften nicht in die intergouvernementale Zusammenarbeit zurückgeführt werden. Diese Gefahr sehe er für die Außenwirtschaftspolitik gegeben, die nach Auffassung der Kommission durch Artikel 116 EWGV zur Zuständigkeit der Gemeinschaft gehöre. Diese Tatsache sei von den Mitgliedstaaten immer wieder bestritten worden. Nach seiner Interpretation des Dooge-Berichts solle der Europäische Rat darüber entscheiden, was als Außenwirtschaftspolitik in seinen Bereich falle und was als Außenhandelspolitik zur Zuständigkeit der Gemeinschaft gehöre. Die Kommission sei der Ansicht, daß damit aus dem Recht der Verträge etwas aufgegeben werde. Es handele sich um eine Frage der Vertragsanwendung. Im Zweifel müsse die Abgrenzung der Zuständigkeiten nach Artikel 116 EWGV vom EuGH vorgenommen werden.

VI. Fragen der Sozialpolitik

Die Europa-Kommission hat in der 18. Sitzung am 24. Mai 1985 die Fragen der Sozialpolitik als Schwerpunkt aus der Fülle der Politikgebiete, die das Kapitel Gesellschaftspolitik (Artikel 55 bis 62 des Entwurfs) enthält, beraten. Dazu nahmen als Vertreter des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung Staatssekretär Baden und als Vertreter der EG-Kommission Dr. Pipkorn Stellung.

1. Stellungnahme des Vertreters des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung

Aus der Sicht des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, der die Europäische Union im Grundsatz begrüßt, ist die vorgeschlagene Regelung auf den Gebieten der Sozialpolitik problematisch, da Artikel 55 des Entwurfs die konkurrierende Zuständigkeit sachlich unbegrenzt vorsehe. Nach Artikel 12 Abs. 2 des Entwurfs solle die Union tätig werden, „um die Aufgaben zu verwirklichen, die gemeinsam wirkungsvoller wahrgenommen werden können, als von einzelnen Mitgliedstaaten allein . . .". Nach den bisherigen Erfahrungen sei damit zu rechnen, daß diese Voraussetzung bejaht werde. Die nach Artikel 38 des Entwurfs erforderlichen Mehrheiten würden dann genügen, um Sozialgesetze der Union zu verabschieden.

Abgesehen von den schwierigen Finanzierungsfragen begegne die Vereinheitlichung auf folgenden Gebieten der sozialen Sicherheit erheblichen Bedenken:

— Bei der Einführung einer gemeinsamen Arbeitslosenversicherung müßten die in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Dauer, Höhe und Art der Finanzierung harmonisiert werden. Eine Vereinheitlichung könne die Lohnnebenkosten weiter erhöhen und damit eine Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland darstellen.

— Die in der Bundesrepublik durchgeführte Arbeitsförderung sei sinnvoll. Sie lasse sich nicht europaweit verwirklichen. Einschränkungen würden von der deutschen Bevölkerung aber kaum verstanden und seien deshalb nicht vertretbar.

— Die Krankenversicherung sei in den Mitgliedstaaten entweder nach dem Sachleistungsprinzip oder nach dem Erstattungsprinzip geregelt. Eine Umstellung würde in der Bevölkerung zur Beunruhigung führen.

— Im Bereich der Rentenversicherung seien die demographisch bedingten Handlungserfordernisse in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Zudem werde in einigen Staaten die Grundrente als sinnvoll angesehen. Jede Änderung werde die Bevölkerung verunsichern.

Bei der bestehenden Verflechtung sozialpolitischer Maßnahmen ließen sich Teilbereiche nicht ohne Schaden herauslösen. Die Bürger wären in der Mehrheit auch nicht einverstanden, daß wichtige Bereiche ihrer Lebensführung aus der Zuständigkeit der nationalen Parlamente und Regierungen herausgenommen und auf die Union übertragen würden. Damit würde das Vertrauen der Bevölkerung zur Union nicht gefestigt.

Entscheidungen auf der Ebene der Union könnten zu unerträglichen Folgen in den einzelnen Mitgliedstaaten führen. Deshalb müsse sichergestellt werden, daß die konkurrierende Zuständigkeit auf diesen Gebieten uneingeschränkt subsidiär sei. Sie dürfe nur Platz greifen, wenn unter Beachtung der besonderen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten die unionsweite Regelung zu besseren Ergebnissen führe. Diese Voraussetzung müsse nachprüfbar sein.

In einigen Teilbereichen sei dagegen eine gemeinsame Sozialpolitik denkbar. Sie bestehe jetzt schon für die Fragen der Wanderarbeitnehmer, die Gleichberechtigung von Mann und Frau und die Fragen der gleichen Entlohnung. Erreichbar sei eine Vereinheitlichung auch im technischen Arbeitsschutz, bei der Beseitigung technischer Handelshemmnisse, in der Medizintechnik, im persönlichen Arbeitsschutz und bei der beruflichen Bildung. Auch im kollektiven Arbeitsrecht wären zumindest auf Teilgebieten einheitliche Regelungen wünschenswert. Hier gebe es aber bereits jetzt Schwierigkeiten im Rat, weil die Tarifhoheit in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Bedeutung habe.

In dem sensiblen Bereich der Sozialpolitik dürfe bei der Gründung einer Europäischen Union eine totale Rechtsvereinheitlichung nicht an erster Stelle stehen. Man müsse sich bemühen, schrittweise vorzugehen. Dies empfehle auch die Dooge-Bericht, der feststelle, daß die Gemeinschaft über die Befugnisse und Mittel verfügen müsse, die ihr dann zu handeln ermöglichen, wenn sozialpolitische Maßnahmen auf europäischer Ebene notwendig werden. Auf das Kriterium der Notwendigkeit komme es entscheidend an. Dies zeige die Grenzen, in denen eine konkurrierende Gesetzgebung in der Sozialpolitik derzeit sinnvoll und vertretbar erscheine.

2. Stellungnahme des Vertreters der EG-Kommission

Der Vertreter der EG-Kommission, Dr. Pipkorn, stellt fest, daß die sozialpolitischen Zielsetzungen des Artikels 56 des Entwurfs — mit Ausnahmen, insbesondere der Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen der Unternehmen — bereits im EWG-Vertrag angelegt seien. Die Annäherung der Sozialordnung sei nach Artikel 117 EWGV einerseits dem Wirken des Gemeinsamen Marktes, andererseits dem Verfahren der Rechtsangleichung nach Artikel 100 EWGV überlassen, wenn die Auswirkungen unterschiedlicher Sozialsysteme auf das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes unmittelbaren Einfluß haben.

Die Konferenz der Staats- und Regierungschefs im Oktober 1972 in Paris habe der Sozialunion den gleichen Stellenwert eingeräumt wie der Wirtschafts- und Währungsunion. 1984 habe der Rat ein anspruchsvolles sozialpolitisches Aktionsprogramm verabschiedet, das eine Reihe von Punkten enthalte, die auch in Artikel 56 des Entwurfs aufgeführt seien.

Die sozialpolitische Entwicklung sei durch die Rechtsprechung des EuGH nachdrücklich gefördert worden. In der Folge sei die Gemeinschaft rechtsetzend tätig geworden. Zu den wichtigsten Regelungen habe die Koordinierung der sozialen Sicherungen der Wanderarbeitnehmer sowie die Garantie ihrer wirtschaftlichen Rechte gehört. Auch die Gleichstellung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer im Hinblick auf Berufsausbildung, Berufszugang und Rentenversorgung sei durch die Gemeinschaft geregelt worden. Weitere Richtlinien gebe es auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, die den Schutz der Arbeitnehmer bei Massenentlassungen und bei Betriebsübergängen oder beim Konkurs bezwecken. Weitergehende Gesetzgebungsvorhaben beträfen die Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen über das Arbeitsleben und die Betriebsverfassung. Hier bestehe eine direkte Verbindung zu Artikel 56 des Entwurfs. Ebenso gebe es einen Zusammenhang mit Artikel 49 des Entwurfs, der die Angleichung des Gesellschaftsrechts zum Inhalt habe. Nach Ansicht der Kommission könnten große Gesellschaften heute nicht mehr allein nach der Rechtsform des investierten Kapitals organisiert werden. Die Arbeitnehmer seien in die unternehmerische Mitbestimmung einzubeziehen.

Vor dem Hintergrund dieser sozialpolitischen Aktivitäten, die gemäß Artikel 7 des Entwurfs als gemeinschaftlicher Besitzstand von der Union übernommen werden sollen, sei lediglich die Art und Weise neu, wie diese Politik in Zukunft zu verwirklichen sei. Die Zielsetzung entspreche dagegen dem EWG-Vertrag.

3. Beratungsergebnis

Die Europa-Kommission ist der Auffassung, daß eine Wirtschaftsgemeinschaft ohne eine Sozialgemeinschaft auf die Dauer nicht denkbar ist. Die Ziele des Artikels 56 des Entwurfs stünden deshalb in der Kontinuität der Ansätze im EWG-Vertrag und ihrer Ausgestaltung durch das Sekundärrecht und durch die Rechtsprechung des EuGH. Die Verwirklichung des europäischen Sozialraumes werde durch die Entscheidungsverfahren des Vertragsentwurfs erleichtert. Bei voller Freizügigkeit dürfe der soziale Bereich nicht ungeregelt bleiben.

Die Kommission verkennt nicht die Problematik, die die Zusammenführung verschiedener sozialer Sicherungssysteme mit sich bringen kann. Zu berücksichtigen seien insbesondere

- die unterschiedlichen Lebens- und Sozialbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten,
- die verschiedenen Systeme der Finanzierung der sozialen Sicherungen,
- die möglicherweise unterschiedliche Anwendung des gleichen Gesetzes in den einzelnen Mitgliedstaaten.

Die Europa-Kommission ist mehrheitlich der Meinung, daß Artikel 56 des Entwurfs lediglich die sozialpolitischen Ziele des EWG-Vertrags übernimmt und sie aus der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in die konkurrierende Zuständigkeit der Union überführt. Über die konkrete Ausgestaltung einer gemeinsamen Sozialpolitik sage die Vorschrift nichts aus. Insbesondere lasse sich daraus nicht herleiten, daß für die Renten-, Arbeitslosen- und Krankenversicherungssysteme eine unionsweite Regelung beabsichtigt sei. In erster Linie müsse der schon bestehende soziale Schutz von Wanderarbeitnehmern ausgebaut werden. Versicherungspflichtige Zeiten, die sie in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegt hätten, müßten in ihrer Heimatversicherung angerechnet werden.

Allerdings erfordert nach Auffassung der Europa-Kommission die schrittweise Verwirklichung des Binnenmarktes eine damit einhergehende Harmonisierung sozialer Regelungen. Anderenfalls würden die Auswirkungen stark voneinander abweichender Sozialbelastungen der Unternehmen zu Wettbewerbsverzerrungen und damit zu Störungen des Gemeinsamen Marktes führen.

Die Europa-Kommission erkennt an, daß die Harmonisierung verschiedener Finanzierungssysteme Schwierigkeiten bereiten wird. Eine stufenweise Harmonisierung mit langen Übergangsfristen bei Wahrung des Besitzstandes könnte die Durchführung erleichtern. Die Finanzierung aus einer eigenen Europa-Steuer würde ebenfalls dazu beitragen. Damit würde verhindert, daß durch Mehrheitsentscheidungen finanzkräftige Mitgliedstaaten majorisiert würden und den überwiegenden Anteil an der Finanzierung unionsweiter sozialer Sicherungssysteme zu tragen hätten.

Die Europa-Kommission ist schließlich der Auffassung, daß die Bundesregierung diejenigen Bereiche sozialer Sicherung auflisten möge, die ihrer Meinung nach nicht geeignet seien, durch Mehrheitsentscheidung einer gemeinschaftlichen Regelung unterworfen zu werden. Es sei dann zu überlegen, inwieweit die Kompetenzen der Union begrenzt werden könnten.

E. Abstimmungsverfahren zur Empfehlung der Europa-Kommission

Die Europa-Kommission hatte zunächst ihre Schlußberatungen zurückgestellt, bis die Einheitliche Europäische Akte als Ergebnis der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, gebilligt durch den Europäischen Rat in Luxemburg am 2./3. Dezember 1985, vorlag. Nach einmütiger Auffassung der Europa-Kommission ist zwar auch dieses Vertragswerk geeignet, die Stagnation in der Gemeinschaft zu überwinden, weitere Schritte des Zusammenschlusses der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft sind jedoch unverzichtbar. Deshalb ist eine Stellungnahme zum Vertragsentwurf des EP, der eine mögliche Grundlage für diese weitere Entwicklung ist, dringend geboten.

Der Europa-Kommission lagen für ihre Empfehlung ein Entwurf der CDU/CSU (EVP)-Fraktion und ein Entwurf der SPD (Soz.)-Fraktion vor. Beide Entwürfe waren Gegenstand der Beratung in der 26. Sitzung am 12. März 1986 in Straßburg.

Die Vorsitzende stellte zunächst den Entwurf der SPD (Soz.)-Fraktion zur Abstimmung. Er wurde mehrheitlich abgelehnt.

Die Europa-Kommission beschloß jedoch einstimmig, den Entwurf der SPD (Soz.)-Fraktion als das folgende Sondervotum in ihren Bericht aufzunehmen:

Entwurf der SPD (Soz.)-Fraktion als Sondervotum

Stellungnahme des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union (Drucksache 10/1423)

Die Einigung Europas ist der historische Auftrag der europäischen Völker. Durch ihre Einheit können sie wesentlich dazu beitragen, Freiheit und Frieden dauerhaft zu sichern. Ziel ist die Errichtung einer Europäischen Union.

Der Deutsche Bundestag begrüßt daher den Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union, vorgelegt durch das Europäische Parlament. Er stimmt den politischen Zielsetzungen dieses Vertragsentwurfes zu.

Grundlage für den fortschreitenden Zusammenschluß der Staaten der Gemeinschaft bleibt die Zustimmung der europäischen Völker zu diesem Einigungsprozeß.

Die Entwicklung der europäischen Integration seit Inkrafttreten der Europäischen Verträge hat deutlich gemacht, daß die Einigung Europas ein vielschichtiger und langwieriger Prozeß ist. Die Einigungsbemühungen im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft sind inzwischen an ihre Grenzen gestoßen.

Es ist das Verdienst des Europäischen Parlaments, die Diskussion über die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft hin zu einer Europäischen Union durch die Vorlage eines Vertragsentwurfes neu belebt zu haben.

Eine solche Entwicklung zu einer europäischen Einigung hin steht nicht im Widerspruch zu dem im Grundgesetz verankerten Gebot zur deutschen Einheit.

Der Deutsche Bundestag hat sich bei den Beratungen über den Vertragsentwurf von den Grundüber-

legungen leiten lassen, daß die Europäische Union nur nach den Prinzipien einer föderalen Ordnung verwirklicht werden kann.

Gewaltenteilung und vor allem Mitentscheidung und Kontrolle durch das Europäische Parlament sind unverzichtbarer Bestandteil der Europäischen Union. Zu einer Union gehören auch eine abgegrenzte Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen politischen Ebenen der Union sowie eine eindeutig definierte Verteilung der Kompetenzen. Die Europäische Union bedarf einer Finanzverfassung, die dem Lastenverteilungsgrundsatz Rechnung trägt.

Unter Berücksichtigung des vorgegebenen föderativen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland schlägt der Deutsche Bundestag vor, die Aufgaben der Union auf klar umrissene Aufgabenfelder zu begrenzen. Leitlinie sollte dabei sein, wesentlich gestraffter festzulegen, welche Politiken zweckmäßigerweise und wirkungsvoller durch die Europäische Union wahrgenommen werden können.

Entsprechend den vorstehenden Überlegungen fordert der Deutsche Bundestag das Europäische Parlament auf, bei der beabsichtigten Überarbeitung des Vertragsentwurfs die von ihm gemachten Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zu berücksichtigen.

Er geht davon aus, daß das Europäische Parlament nach Einbeziehung der Stellungnahmen den für die Ratifikation zuständigen Organen in den einzelnen Mitgliedstaaten einen überarbeiteten Vertragsentwurf zuleitet.

Stellungnahme	Begründung
Der Deutsche Bundestag fordert das Europäische Parlament auf:	
ERSTER TEIL **Die Union** (Artikel 1 bis 3)	
— *Artikel 4* um einen Grundrechtskatalog zu ergänzen.	
ZWEITER TEIL **Ziele, Aktionsweisen und Zuständigkeiten der Union** (Artikel 9 bis 13)	
— In *Artikel 10* den Begriff „gemeinsame Aktion" durch einen verständlicheren Begriff zu ersetzen.	Der Begriff „gemeinsame Aktion" ist eine Übersetzung des französischen Begriffs „action commune". Damit werden alle Gemeinschaftspolitiken bezeichnet, die sich aus den Verträgen ergeben. Das deutsche Verfassungsverständnis kennt einen solchen Begriff nicht. Der Begriff ist vergleichbar dem, was im deutschen Sprachgebrauch unter „Bundespolitik" zusammengefaßt wird.
— den *Artikel 12* durch einen Katalog zu ersetzen, der die Politikbereiche aufzählt, für die die Union die Gesetzesinitiative erhält. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung (insbesondere in den Bereichen Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik) muß erreicht werden, die Kompetenzen der Union darauf zu beschränken, Mindeststandards festzulegen. Die Mitgliedstaaten müssen die Möglichkeit behalten, weitergehende Regelungen zu treffen.	Die Bundespolitik ist in der Gemeinschaft der einzige föderal organisierte Staat. Aus diesem Grunde liegt eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten im Interesse der Bundesrepublik. Ein Formulierungsbeispiel hierzu enthält Artikel 30 GG, weitere Beispiele bieten die kanadische und australische Verfassung.

Stellungnahme	Begründung
DRITTER TEIL **Institutionelle Bestimmungen**	
Titel I *Die Institutionen der Union* (Artikel 14 bis 33)	
— In *Artikel 16* die Bestimmungen zur Einsetzung der Kommission und der politischen Kontrolle über die Kommission durch das EP präziser zu fassen.	
— In *Artikel 23* den *Absatz 3* zu streichen.	Absatz 3 des Artikel 23 verankert das Vetorecht bei „vitalen nationalen Interessen". Das erscheint unzweckmäßig.
— Für *Artikel 25 Abs. 3* eine klarere Formulierung zu finden, die auch eine Regelung des Konfliktfalles beinhaltet (s. auch Artikel 16).	Ähnlich wie für Artikel 16 gefordert, bedarf es einer eindeutigen Verfahrensregelung für den Fall, daß das Parlament das Programm der Kommission ablehnt.
— *Artikel 20* durch einen Katalog der Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofes zu ergänzen.	Eine klare Abgrenzung zwischen den Aufgaben des EuGH und den nationalen Verfassungsgerichten ist erforderlich.
— In *Artikel 33* den vierten Spiegelstrich in Absatz 1 zu streichen. Er ist zu ersetzen durch „die Europäische Notenbank". Absatz 4 ist wie folgt zu fassen: Die Europäische Notenbank verfügt über die zur Sicherung der Währungsstabilität erforderliche Autonomie. Sie hat die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Europäischen Union zu unterstützen.	Der Europäische Währungsfonds kann, in gleicher Weise wie der Europäische Kapitalmarkt, erst am Ende eines Übergangsprozesses stehen. Diese Entwicklung sollte durch einzelne Schritte innerhalb eines Übergangsprozesses ermöglicht werden.
Titel II *Die Akte der Union* (Artikel 34 bis 44)	
— *Artikel 34* entsprechend den Vorschlägen zu Artikel 10 zu präzisieren	Artikel 189 EWGV sollte Grundlage für eine Neuformulierung sein. In der Neufassung sollten Funktion und Wirkungsweise von „Organgesetzen" im Unterschied zu den sonstigen Ausführungsgesetzen deutlich gemacht werden.
— *Artikel 38* neu zu fassen. Die Neufassung muß ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren beinhalten, das eine klare Aufgabenverteilung zwischen Rat, Kommission und Parlament enthält.	Das vorgeschlagene Gesetzgebungsverfahren ist zu kompliziert und damit nicht praktikabel. Die Mitwirkung der beteiligten Institutionen ist unklar, die Fristen für Einspruchsmöglichkeiten sind zu umfangreich.
— *Artikel 39* dahingehend neu zu formulieren, daß die Verkündung des Gesetzes durch den Präsidenten des Europäischen Parlaments erfolgt.	
— In *Artikel 40* die Befugnis zum Erlaß von Verordnungen nach Inhalt, Zweck und Ausmaß neu zu formulieren.	Nach den Vorstellungen des Deutschen Bundestages sollte die Europäische Union nur Gesetze erlassen. Die Befugnis zur Rechtssetzung hat sich an Artikel 80 GG zu orientieren.
	Artikel 80 **(Erlaß von Rechtsverordnungen)** (1) Durch Gesetz können die Bundesregierung, ein Bundesminister oder die Landesregierungen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen. Dabei müssen In-

Stellungnahme	Begründung
	halt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, daß eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung. (2) Der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, vorbehaltlich anderweitiger bundesgesetzlicher Regelung, Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen der Bundeseisenbahnen und des Post- und Fernmeldewesens, über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen, sowie Rechtsverordnungen auf Grund von Bundesgesetzen, die der Zustimmung des Bundesrates bedürfen oder die von den Ländern im Auftrage des Bundes oder als eigene Angelegenheit ausgeführt werden.
VIERTER TEIL **Die Politiken der Union** (Artikel 45 bis 69)	
Titel I *Wirtschaftspolitik* (Artikel 47 bis 54)	
— In *Artikel 48* eine Beschreibung der Prinzipien für eine europäische Wettbewerbspolitik vorzunehmen.	
— Den *Artikel 49 Abs. 1* um eine Bestandsgarantie für die Mitbestimmung dort, wo es sie gibt, zu erweitern.	Durch diese Ergänzung soll vermieden werden, daß das Mitbestimmungsrecht der Bundesrepublik durch eine Europäische Verfassung ausgehöhlt werden kann.
— In *Artikel 49 Abs. 2* eine Abgabenverfassung vorzusehen, die auch den verfassungsrechtlichen Bestimmungen des föderalen Systems der Bundesrepublik gerecht wird.	Die vorgesehene umfassende Kompetenz der Union zur Angleichung der Steuergesetzgebung in den Mitgliedsländern würde das deutsche Verfassungsrecht tangieren. Das für eine solche Vereinheitlichung erforderliche geschlossene Konzept für eine Abgabenverfassung steht noch aus. Von einer Vereinheitlichung des Erhebungsverfahrens ist im Vertragsentwurf ebenfalls nicht die Rede. Angesichts der föderativen Struktur Deutschlands müssen die Gesetzgebungskompetenzen klar abgegrenzt werden. Auf keinen Fall kann der Vertrag eine Änderung unserer bundesstaatlichen Ordnung nach sich ziehen.
— Die in *Artikel 51* vorgesehene Übertragung der Zuständigkeit für die europäische Geld- und Kreditpolitik ist nach einer Übergangsfrist vorzusehen.	Die Übertragung von währungs-, geld- und kreditpolitischen Kompetenzen kann nur in einem schrittweisen Prozeß erfolgen. Eine solche Übertragung hat sich an den konkreten Integrationserfolgen und Notwendigkeiten zu orientieren.
— Die Vorschriften in *Artikel 52* Abs. 3 und 4 zu streichen.	Die Kontrolle des EWS ist von einer unabhängigen europäischen Zentralbank wahrzunehmen. Während der Gültigkeit von Parallelwährungen ist die Rolle der Nationalbanken klar zu definieren.
— Die Aussage des *Artikel 53* auf den ersten Satz zu begrenzen.	Die Auflistung einzelner Politiken ist methodisch und sachlich problematisch.

Stellungnahme

Titel II

Gesellschaftspolitik
(Artikel 55 bis 62)

— die *Artikel 55 bis 62* zu überarbeiten. Sie sind zu straffen und mit Besitzstandsklauseln und Mindeststandards zu versehen.

Titel III

Die Internationalen Beziehungen der Union
(Artikel 63 bis 69)

— in *Artikel 67 (1)* ein Vorschlagsrecht des Europäischen Parlaments zu verankern.

FÜNFTER TEIL

Die Finanzen der Union

(Artikel 70 bis 81)

— *Artikel 70* neu zu formulieren.

Zur Erfüllung der ihr übertragenden Aufgaben erhält die Union anstelle des festen Mehrwertsteueranteils Verbrauchssteuern. Für die Übergangszeit, bis eine Harmonisierung der Verbrauchsteuern erreicht ist, erhält die Union einen Anteil an der Mehrwertsteuer, dem die nationalen Parlamente zustimmen müssen.

Begründung

Auf die Begründung zu Artikel 12 wird verwiesen.

Die Union bedarf für eine eigenverantwortliche Haushaltsführung eigener fester Einnahmen. Die Artikel 70ff. des Entwurfs sehen vor, daß die Gesetzgebung der Union ihre Einnahmen aus Zöllen und Agrarabschöpfungen regelt und künftig auch aus Steuern, ohne daß es eines Ratifikationsaktes der nationalen Parlamente bedürfte. Die der Besteuerung durch die Union in Artikel 70 Abs. 2 gesetzte Schranke — die Union darf sich Einnahmen nur insoweit verschaffen, wie sie diese zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt — ist allerding viel zu niedrig und zu unbestimmt, um z. B. der im Grundgesetz vorgesehenen Aufteilung der Finanzmassen zwischen Bund und Ländern und Gemeinden gerecht zu werden.

a) Es ist ergänzend darauf hinzuweisen, daß die Union im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplanes autonom einen ihr zufließenden *Mehrwertsteueranteil* festsetzt. Sollte sich dieses Verfahren durchsetzen, hätte dies erhebliche Auswirkungen auch auf die innerstaatliche Verteilung dieser Steuer; wegen des jederzeit möglichen Zugriffs der Union, wäre eine mittelfristige Finanzplanung wie bisher in der Bundesrepublik kaum mehr möglich. Notwendig erscheint die Bestimmung einer Obergrenze, die — wegen der weitreichenden Folgen für das Steueraufkommen der Mitgliedstaaten — der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf.

b) Die *Finanzierungszuständigkeit* erscheint unzureichend geregelt. Es fehlt eine dem Lastenverteilungsgrundsatz des Artikel 104a Abs. 1 GG entsprechende eindeutige Aussage, wer im Verhältnis zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union die Kosten einer „gemeinsamen Aktion" zu tragen hat; es kann aber nicht letztlich der Union überlassen bleiben zu bestimmen, ob und wieweit die Mitgliedstaaten an den Kosten solcher Aktionen beteiligt werden. Die Aufteilung der Finanzverantwortung durch die mehr-

Stellungnahme	Begründung
	jährige Finanzplanung (Artikel 74 Abs. 1 Entwurf) wäre unzureichend, da auch hier die Union durch die Auferlegung von Ausgabeverpflichtungen in die eigenverantwortliche Finanzverwaltung der Mitgliedstaaten eingreifen könnte.
— *Artikel 71* neu zu formulieren. Der Deutsche Bundestag kann das hier vorgesehene uneingeschränkte Steuerfindungsrecht der Europäischen Union nicht akzeptieren. Dieses gilt insbesondere für die mögliche Schaffung neuer Einnahmen und die mögliche Veränderung des festen Mehrwertsteueranteils sowie der Bemessungsgrundlage durch Organgesetz. Nach einer deutlichen und sichtbaren Harmonisierung der Verbrauchssteuern sollten einige Verbrauchssteuern mit eigenem Steuerfindungsrecht der Europäischen Union anstelle des festgesetzten Mehrwertsteueranteils übertragen werden. Die Erhebung der Einnahmen sollte grundsätzlich in Auftragsverwaltung durch die Behörden der Mitgliedstaaten vorgenommen werden. Die Überprüfung der Steuererhebung der Finanzbehörden in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union durch die Institutionen der Union ist vorzusehen. Diese werden in regelmäßigen Abständen durch den Europäischen Rechnungshof auf ihr Tätigwerden überprüft.	Das in Artikel 71, Abs. 2 vorgesehene allgemeine, nicht durch ein Gleichartigkeitsverbot eingeschränkte Steuerfindungsrecht der Europäischen Union ist abzulehnen, da es unübersehbare Rückwirkungen auf Steuersysteme und Steueraufkommen der Mitgliedstaaten haben würde. Wie schon angedeutet, dürfen die maßgeblichen Grundlagen der Finanzierung der Europäischen Union nicht durch Organgesetz, sondern müssen durch den Unionsvertrag geregelt werden. Es wird auf die Begründung zu Artikel 70 verwiesen. Artikel 71, Abs. 3 schafft die Voraussetzungen für den Ausbau einer unionseigenen Finanzverwaltung. Dadurch würde die verfassungsrechtliche Stellung der Länder in grundsätzlicher Hinsicht betroffen. Eine eigene Abgabenverwaltung der Union ist überflüssig. Die nationalen Verwaltungen sind in der Lage, diese Aufgaben durchzuführen. Um die nötige Flexibilität der Mittelausstattung der Europäischen Union zu sichern, sollten zu einem späteren Zeitpunkt (nach Harmonisierung der Verbrauchssteuern) anstelle des festen Mehrwertsteueranteils eigene Verbrauchssteuern — mit eigenem Steuerfindungsrecht der Europäischen Union — übertragen werden. Die Übertragung von Verbrauchssteuern hätte den Vorteil, daß — sie nicht über die Haushalte der Mitgliedstaaten fließen (keine Aufblähung des Bundeshaushalts, keine Verursachung von Nachtragshaushalten), — das EP den bestimmenden Einfluß über ihre Höhe und Verwendung erhält.
— auf den in *Artikel 73* vorgesehenen Finanzausgleich zu verzichten. Vorhandene Ungleichgewichte sollen insbesondere über die verschiedenen Strukturfonds beseitigt werden; horizontale Finanzzuweisungen sind nicht vorgesehen.	Beim gegenwärtigen Integrationsstand erscheint ein Finanzausgleich in der vorgesehenen Form als verfrüht. Der angesprochene Finanzausgleich kann für die Mitgliedstaaten, die zur Kasse gebeten werden, nur akzeptabel sein, wenn auch die Grundlinien des Ausgleichssystems bestimmt werden. Andernfalls verstärkt sich das Problem der übermäßigen finanziellen Belastung einiger Mitgliedstaaten.
— die in *Artikel 74* vorgesehenen mehrjährigen Finanzprogramme aufzustellen und anzunehmen. Die Annahme dieser mehrjährigen Finanzprogramme darf jedoch keine über den Zeitraum von einem Jahr (Artikel 72, Abs. 1) hinausgehenden haushaltsmäßigen Verbindlichkeiten bewirken.	Die Stellungnahme dient der Klarstellung.

Stellungnahme	Begründung
SECHSTER TEIL	
Allgemeine und Schlußbestimmungen (Artikel 82 bis 87)	
— *Artikel 82 Abs. 2* zu überprüfen, um die darin enthaltenen Bestimmungen mit den geltenden EG-Verträgen in Einklang zu bringen.	Der Vertragsentwurf geht davon aus, daß der gemeinsame Besitzstand der Europäischen Gemeinschaft (wie es sich aus den EG-Verträgen ergibt) in die Europäische Union eingebracht wird. Dies bedeutet, daß alle Mitgliedstaaten der jetzigen Gemeinschaft Mitglieder der Europäischen Union werden müßten. Die EG-Verträge gelten ohne Befristung. Sie sehen keine Ausschlußmöglichkeit von Mitgliedern vor. Falls einzelne Mitgliedstaaten dem Vertragsentwurf für eine Europäische Union nicht zustimmen wollen, muß alles völkerrechtlich Mögliche getan werden, um die notwendige Weiterentwicklung der Gemeinschaft zu einer Europäischen Union nicht an einzelstaatlichen Interessen und Bedenken scheitern zu lassen.

Der durch Teile des Entwurfs der SPD (Soz.)-Fraktion angereicherte CDU/CSU (EVP)-Entwurf wurde anschließend mit allen CDU/CSU (EVP)-Stimmen und SPD (Soz.)-Stimmen bei nur einer Enthaltung und der Gegenstimme des Vertreters der Fraktion der GRÜNEN angenommen.

Straßburg, den 12. März 1986

Die Europa-Kommission

Frau Dr. Hellwig
Vorsitzende

Anlagen

1. **Kurzstellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union**
   Drucksache der Europa-Kommission 10/48
2. **Brief des Bundesministers der Finanzen an die Vorsitzende der Europa-Kommission vom 7. November 1985**
   Drucksache der Europa-Kommission 10/39
3. **Stellungnahme der Konferenz der Landesfinanzminister vom 31. Oktober 1984**
   Drucksache der Europa-Kommission 10/40
4. **Antwort der Bundesregierung zu der vom Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages gestellten Frage, ob zur Annahme des Entwurfs eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union durch die Bundesrepublik Deutschland ein verfassunggebender Akt — unter Änderung des Grundgesetzes — erforderlich sein oder ein Gesetz mit einfacher Mehrheit nach Artikel 24 Abs. 1 GG genügen würde.**
   Drucksache der Europa-Kommission 10/49

Anlage 1

Kurz-Stellungnahme der Bundesregierung zum Entwurf des Europäischen Parlaments für einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union

1. Der Vertragsentwurf, der nicht zuletzt auf eine Aufforderung von BM Genscher an das erste direkt gewählte EP zurückgeht, wurde am 14. Februar 1984 mit 237 ja, 31 nein, 43 Enthaltungen angenommen. Das EP nahm zugleich eine Mantelentschließung an, deren zentraler Satz lautet:

   „Das EP fordert das Europäische Parlament, das am 17. Juni 1984 gewählt wird, auf, alle geeigneten Kontakte und Treffen mit den nationalen Parlamenten zu organisieren und jede andere dienliche Initiative zu ergreifen, um es ihm zu ermöglichen, die Haltungen und Standpunkte der nationalen Parlamente zu berücksichtigen."

   Das EP hat damit seinem Entwurf keinen endgültigen, sondern einen entwicklungsfähigen Charakter gegeben, um ihn im Lichte der Reaktionen der nationalen Parlamente fortschreiben zu können.

   Der EP-Entwurf befindet sich also zur Zeit primär in der Sphäre der Parlamente. Sein Gegenstück in der Sphäre der Regierungen ist der Bericht des sogenannten Institutionellen Ausschusses, der dem Europäischen Rat am 29./30. März vorgelegt worden ist.

   Er ist zur Zeit Gegenstand von Verhandlungen und soll beim Europäischen Rat im Juni in Mailand ausführlich behandelt werden. Nicht zufällig sind in beiden Vorlagen großenteils dieselben Fragestellungen aufgetreten.

2. Die Bundesregierung hat sich zu beiden Vorlagen noch keine abschließende Meinung gebildet. Sie begrüßt aber die Gelegenheit, auf Aufforderungen aus dem Bundestag hin ihre Übereinstimmung mit den folgenden Zielsetzungen des Entwurfs zu bekräftigen. Es sind dieselben Zielsetzungen wie in der sogenannten Genscher-Colombo-Initiative, die zur Feierlichen Deklaration von Stuttgart führte, nämlich:

   — Einen Prozeß in Gang zu setzen, durch den die bisherige Teilintegration zur Europäischen Union ausgebaut wird,

   — eine Verbesserung der Handlungsfähigkeit aller Organe der Gemeinschaft, sowohl im Inneren als nach außen,

   — eine Verstärkung der parlamentarischen Komponente der Gemeinschaft,

   — die Vollendung des Gemeinsamen Marktes,

   — die Eröffnung neuer Bereiche der Gemeinschaftspolitik, um den Herausforderungen der Gegenwart zu begegnen und Europa international wettbewerbsfähig zu halten,

   — die Fortentwicklung der EPZ zu einer gemeinsamen Außenpolitik der Europäischen Union,

   — Ausweitung der Zusammenarbeit in Fragen der Sicherheitspolitik

   Das EP kommt zu dem Schluß, daß die bisherigen Gemeinschaften bedeutende, aber begrenzte Erfolge hatten. Ihre Institutionen und ihre Kompetenzen seien den heutigen Aufgaben in Europa nicht mehr adäquat. Deshalb sei die Integration zum Stillstand gekommen. Die EG sei an einer kritischen Grenze; kleinere Reformen reichten nicht mehr aus, nur ein entschlossener Schritt zur Politischen Union bewahre Europa davor, politisch und wirtschaftlich in der Welt zurückzufallen.

Auch die Bundesregierung sieht diese Entwicklung mit Sorge. Sie anerkennt daher, daß der Entwurf des EP Lösungen vorschlägt, die sich entschlossen am Endziel der Europäischen Union orientieren. Sie schätzt auch die Schwierigkeiten dieses Vorhabens nüchtern ein. Die Bundesregierung hält die Ausgestaltung des Vertragsentwurfs nicht in allen Bestimmungen für optimal und in einigen Punkten für problematisch. Dennoch möchte sie hier nicht das Trennende, sondern das Verbindende in den Vordergrund stellen.

a) Der EP-Entwurf sieht in erheblichem Umfang Übertragungen von Hoheitsrechten auf die Union vor. Für die Bundesregierung ist hierbei der Gesichtspunkt maßgeblich, ob solche Übertragungen dazu führen, daß die Aufgaben im europäischen Rahmen besser gelöst werden können, als von den Einzelstaaten allein.

b) In diesem Zusammenhang ist das Subsidiaritätsprinzip des EP-Entwurfs (Artikel 12 Abs. 2) von besonderer Bedeutung. Die Bundesregierung würde es — auch mit Rücksicht auf das Bund-Länder-Verhältnis — vorziehen, wenn dies außerordentlich wichtige Prinzip stringenter gefaßt und auch nachprüfbar gemacht würde. Dies gilt sowohl für den gesamten Bereich der Wirtschaftspolitik (Titel I), der Gesellschaftspolitik (Titel II), der Gemeinsamen Aktion bei den Außenbeziehungen (Titel III), als auch für die Finanzverfassung (Fünfter Teil).

Die Bundesrepublik Deutschland wird darauf zu achten haben, daß ihre Politik der inneren und äußeren Stabilität, ihre am Wettbewerb orientierte freiheitliche Wirtschaftsverfassung, ihre bewährte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auch künftig gewährleistet bleiben, und daß sie finanziell nicht überfordert wird. Sie wird die Grundlagen ihrer bundesstaatlichen Ordnung erhalten und die Mitwirkung ihrer parlamentarischen Körperschaften im Bereich der Finanzhoheit wahren müssen.

3. Die Vorschläge des Entwurfs sind großenteils sehr ehrgeizig und gehen weit über den jetzigen Integrationsstand hinaus.

   Wie der Bundeskanzler am 8. Februar 1985 vor dem Bundesrat festgestellt hat, handelt es sich um einen Entwurf, der richtungweisende Elemente einer europäischen Verfassung enthält und über die Tagespolitik hinaus den Blick auf eine zukünftige Ordnung lenkt. Er rückt ganz kühn das verfassungspolitische Endziel in den Vordergrund, überspringt aber, wie beim Studium der Details festzustellen, auch sehr kühn die Wegstrecke, die dorthin führt. Wir müssen zunächst einmal diese Wegstrecke überwinden.

4. Operativ stehen zur Zeit im Vordergrund die Arbeiten im Anschluß an den Bericht des Institutionellen Ausschusses. Dieser schlägt bekanntlich die Einberufung einer Regierungskonferenz vor, die den Entwurf eines Vertrags über die Europäische Union aushandeln soll. Nach dem Dooge-Bericht wären bei den Verhandlungen dieser Regierungskonferenz der Besitzstand der Gemeinschaft, der Dooge-Bericht selbst und die Feierliche Deklaration von Stuttgart zugrundezulegen, und man sollte sich von Geist und Methode des Entwurfs des Europäischen Parlaments inspirieren lassen.

5. Ob und in welcher Form es zu einer Regierungskonferenz über einen neuen Vertragsentwurf kommen wird, wird sich voraussichtlich nach dem Europäischen Rat im Juni überblicken lassen.

Anlage 2

Der Bundesminister der Finanzen
V B 1 — F 2400 — 216/84

Bonn 1, 7. November 1984

Vorsitzende der Europa-Kommission
Frau Abgeordnete
Dr. Renate Hellwig
Bundeshaus
5300 Bonn 1

Betr.: Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments zur Gründung einer Europäischen Union

Sehr geehrte Frau Dr. Hellwig!

Das Europäische Parlament hat am 14. Februar 1984 mit den Stimmen nahezu aller deutschen Mitglieder den Vertragsentwurf zur Gründung einer Europäischen Union angenommen und in den folgenden Monaten den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten der EG vorgelegt. Nachdem der Deutsche Bundestag im April dieses Jahres über dieses Thema eine kurze Debatte geführt hat (Ergebnis: Ausschußüberweisung), ist in näherer Zukunft fraktionsintern und in der Mehrzahl der Ausschüsse des Deutschen Bundestages mit einer Vertiefung der einschlägigen Diskussion zu rechnen. Nach einer ersten Prüfung des Vertragsentwurfs darf ich Ihnen aus der Fülle der aufgeworfenen Probleme meine Einschätzung zu den Punkten übermitteln, die aus der Sicht des Bundesministeriums der Finanzen besonders wichtig sind.

Auch wenn die Arbeit des Europäischen Parlaments einen anerkennenden Anstoß zur Weiterentwicklung des europäischen Einigungswerkes darstellt, dürfen eine Reihe gravierender Probleme nicht unterschätzt werden, die einer baldigen Verwirklichung der Vorstellungen des EP meiner Überzeugung nach im Wege stehen. Sie ergeben sich insbesondere aus verfassungsrechtlichen und finanzpolitischen Erwägungen. Es stellt sich die Frage, ob nach der geltenden Verfassungsrechtslage der Vertragsentwurf in der vorliegenden Fassung ohne Änderung des Grundgesetzes in nationales Recht umgesetzt werden könnte.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen über die Finanzverfassung der Europäischen Union (Artikel 70ff.) sehen u. a. vor, daß die Union die Höhe des an sie abzuführenden Mehrwertsteuersatzes selbst bestimmen und neue eigene Einnahmen beschließen kann. Diese Entscheidungen würden vom Europäischen Parlament unter Ausschluß der nationalen Parlamente und vom Rat (in dem die Interessenpartner Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien immer majorisiert werden könnten) getroffen. Damit würde die Abgabehoheit der nationalen Parlamente in einem unüberschaubaren Maße ausgehöhlt.

Zwar ermöglicht das GG in seiner völkerrechtsfreundlichen und Europa zugewandten Haltung gemäß Artikel 24 die Übertragung von Hoheitsrechten auf überstaatliche Institutionen. Jedoch wäre das Ausmaß einer solchen Übertragung im vorliegenden Fall für die gesetzgebenden Körperschaften nicht annähernd erkennbar.

Mit dem völlig offenen Zugriff der Union auf die Steuerkraft ihrer Mitglieder würde auch das Bund-Länder-Verhältnis maßgeblich tangiert. Die Verteilung und die Verwaltung des Steueraufkommens sind gesetzlich klar, eindeutig und abschließend geregelt.

Schließlich ist auch der Vorschlag zur Einführung eines Finanzausgleichs (Artikel 73) beim gegenwärtigen Integrationsgrad der Gemeinschaft zumindest verfrüht. Es ist ein tragender Grundsatz der Gemeinschaft, daß die Herstellung einer größeren Konvergenz unter den Mitgliedstaaten durch materielle Gemeinschaftspolitiken und nicht über abstrakte Finanztransfers bewirkt wird.

Nach meiner Überzeugung sollte die EG-Politik nach den Beschlüssen von Fontainebleau über die Neustrukturierung der Finanzverfassung der Gemeinschaft und nach dem Vollzug des Beitritts Spaniens und Portugals in eine Phase der Konsolidierung eintreten.

Ich darf Sie bitten, diese Überlegungen in die Beratungen des Vertragsentwurfs mit aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Stoltenberg

Anlage 3

DER VORSITZENDE
DER
KONFERENZ DER LANDESFINANZMINISTER

Bremen, den 13. November 1984

An den
Vorsitzenden des Ausschusses
für Fragen der Europäischen
Gemeinschaften des Bundesrates

Herrn Minister Hasselmann

Bundeshaus

5300 Bonn 1

Herren

Finanzminister und
Finanzsenatoren der Länder

Betr.: Entschließung des Europäischen Parlaments zum Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union (Drucksache 210/84)

Bezug: Ihr Schreiben vom 5. Juli 1984 an die ordentlichen Mitglieder des EG-Ausschusses
Anlage: 1

Sehr geehrter Herr Kollege,

die Finanzminister und Finanzsenatoren der Länder haben die vorbezeichnete Angelegenheit in ihrer Sitzung am 31. Oktober 1984 beraten und dabei von dem anliegenden Entwurf einer Stellungnahme zustimmend Kenntnis genommen.

Da der Finanzausschuß des Bundesrates bei der Beratung dieser EG-Sache nicht beteiligt ist, darf ich Sie namens der Finanzministerkonferenz bitten, den beigefügten Entschließungsentwurf in die Beratungen des EG-Ausschusses einzubeziehen.

Mit freundlichen Grüßen

Moritz Thape

EUROPÄISCHES PARLAMENT

Entschließung zum Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union Bundesrats-Drucksache 210/84

Entwurf einer Stellungnahme

A. Der Bundesrat geht von folgenden Grundsätzen aus:

- Klare Aufgabenzuweisung und -abgrenzung für Rechtsetzung und Vollzug unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips;
- eine Finanzverfassung, die eine den zugewiesenen Aufgaben angemessene Mittelausstattung unter Berücksichtigung der Deckungsmöglichkeiten und einer ausgewogenen Lastenverteilung gewährleistet;
- ausreichende Beteiligung der Mitgliedstaaten und der deutschen Länder an der Willensbildung der Europäischen Union.

B. Der vorliegende Entwurf wird diesen Prinzipien nur teilweise gerecht.

1. Der Finanzbedarf wird — wie auch Artikel 104a Abs. 1 GG zeigt — maßgeblich durch die Zuweisung und Abgrenzung von *Aufgaben und Kompetenzen* bestimmt; die Aufgabenverteilung gibt nicht nur aus föderalistischer,

sondern auch aus finanzwirtschaftlicher Sicht Anlaß zu erheblichen Bedenken:

Aufgrund der Erfahrungen in der Bundesrepublik sollte man einen Katalog genau definierter ausschließlicher Kompetenzen anstreben und auf konkurrierende Zuständigkeiten verzichten. Gelingt dies nicht, so müßte wenigstens das *Subsidiaritätsprinzip* klarer zum Ausdruck gebracht werden. Artikel 12 Abs. 2, der bereits eine „wirkungsvollere" Wahrnehmung genügen läßt, reicht insoweit nicht aus.

Sollte es bei der konkurrierenden Zuständigkeit bleiben, so bedürfte der entsprechende Kompetenzkatalog dringend der Überprüfung mit dem Ziel einer Einschränkung.

In seiner gegenwärtigen Form ist er für die deutschen Länder nicht annehmbar; besonders in den Bereichen „Gesellschaftspolitik" — dieser reicht weit in die Kultur- und Bildungspolitik hinein (Artikel 55, 56, 60) — und „Regionalpolitik" (Artikel 58) werden wesentliche Länderzuständigkeiten betroffen.

Außerdem widersprechen derart umfassende Aufgabenzuweisungen, die auch eine entsprechende Finanzierung bedingen, den Prinzipien der Dezentralisation und Subsidiarität.

Aus den gleichen Gründen erscheint es dringend erforderlich, zwischen Rechtsetzungs- und Vollzugskompetenzen klarer abzugrenzen als in Artikel 12, 13 des Entwurfs vorgesehen. Der Verwaltungsvollzug sollte bei den Mitgliedstaaten belassen werden, um nicht dem weiteren Anwachsen einer kopflastigen Bürokratie Vorschub zu leisten. Deshalb müßte klargestellt werden, daß Artikel 12 Abs. 1 nicht die Befugnis zur Errichtung eigener Unterbehörden im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit gibt; die Ermächtigung, „eigene Stellen für die Erhebung der Einnahmen" zu schaffen (Artikel 71 Abs. 3), erscheint überflüssig.

2. a) Der Bundesrat erkennt die Notwendigkeit an, der Union feste eigene Einnahmen zuzuweisen, um ihr eine eigenverantwortliche Haushaltsführung zu ermöglichen.

   Hierbei von den derzeitigen Einnahmen der Europäischen Gemeinschaften auszugehen, erscheint sachgerecht.

   Erheblichen Bedenken begegnet hingegen die weitere Ausgestaltung des Finanzierungssystems:

   — Der Bundesrat kann nicht zustimmen, daß die Europäische Union im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans autonom den ihr zufließenden Mehrwertsteueranteil festsetzen könnte. Er hält es angesichts der Notwendigkeit einer sparsamen Haushaltsführung vielmehr für dringend geboten, entsprechend den bisherigen Bestimmungen eine Obergrenze festzulegen, deren Änderung der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf. Das Verfahren ist von der Haushaltsaufstellung zu trennen.

   — Das — durch kein Gleichartigkeitsverbot beschränkte — allgemeine Steuerfindungsrecht (Artikel 71 Abs. 2) ist wegen der erheblichen Rückwirkungen auf Steuersystem und -aufkommen der Mitgliedstaaten in der vorgesehenen Form abzulehnen.

   Zumindest wäre aber eine Klarstellung dahin gehend notwendig, daß das Steuerfindungsrecht der Europäischen Union ausschließlich in der Finanzverfassung (Artikel 70 ff.) konstituiert und durch ein Gleichartigkeitsverbot beschränkt wird. Es muß vermieden werden, daß aus einer etwaigen konkurrierenden Zuständigkeit der Europäischen Union auf dem Gebiet der Geld- und Kreditpolitik, der Wirtschaftspolitik, der sektoralen Politik und der Regionalpolitik die Berechtigung zu Eingriffen in das Besteuerungssystem der Mitgliedstaaten hergeleitet werden kann.

   b) Der Entwurf sieht einen Finanzausgleich zur Verringerung des Ungleichgewichts in der Wirtschaftskraft vor (Artikel 73), ohne auch nur die Grundlinien eines Ausgleichssystems vorzugeben. Es erscheint nicht sinnvoll, neben den zahlreichen bereits bestehenden Fonds und Finanzierungsinstrumenten mit gleicher Zielsetzung zum gegenwärtigen Zeitpunkt ein weiteres Ausgleichssystem einzuführen. Es würde außerdem das Problem der übermäßigen finanziellen Belastung einiger Mitgliedstaaten weiter verschärfen. Schließlich wären bloße Finanzausgleichszahlungen zwischen einzelnen Staaten ohne einen bestimmten Verwendungszweck aus integrationspolitischer Sicht wenig sinnvoll.

   c) Das Haushaltsverfahren (Artikel 76) dürfte eine einigermaßen ausgewogene Beteiligung des Europäischen Parlaments und Rats (als Vertretung der Mitgliedstaaten) gewährleisten.

   Abgesehen davon, daß die für eine Kreditfinanzierung vorgesehene Begrenzung unzureichend wäre, legen es die Erfahrungen mit den nationalen Haushalten nahe, eine Kreditfinanzierung von Haushaltsausgaben (Artikel 75 Abs. 2) auszuschließen.

3. Die Mitwirkung der Mitgliedstaaten an Rechtsetzung und Haushaltsaufstellung der Union ist durch den „Rat der Union" (Artikel 20) gewährleistet.

   Der Bundesrat hält jedoch die Beteiligung der deutschen Länder an der Willensbildung der Union für noch nicht befriedigend gelöst.

   Gerade wenn umfangreiche Kompetenzen an die Union abgegeben werden sollten, die z. T. auch Länderzuständigkeiten berühren, erscheint ein Mitspracherecht notwendig; das gilt besonders für den Finanzbereich.

   Der Bundesrat erwartet zumindest eine Beteiligung der Länder an der deutschen Vertretung bei der Union, wie sie durch Artikel 20

des Entwurfs ermöglicht wird. Nach dieser Vorschrift soll der Rat nicht mehr eine Konferenz der jeweils betroffenen nationalen Fachminister darstellen, sondern sich aus „Vertretungen" der Mitgliedstaaten zusammensetzen; diese werden von einem „in besonderer Weise und ständig mit den Angelegenheiten der Union" beauftragten Minister geleitet. Die übrigen Mitglieder müssen nur von den nationalen Regierungen ernannt werden, diesen aber nicht angehören, könnten also auch von Länderseite gestellt werden.

Anlage 4

Antwort der Bundesregierung zu der vom Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages gestellten Frage, ob zur Annahme des Entwurfs eines Vertrags zur Gründung der Europäischen Union durch die Bundesrepublik Deutschland ein verfassungsgebender Akt — unter Änderung des Grundgesetzes — erforderlich sein oder ein Gesetz mit einfacher Mehrheit nach Artikel 24 Abs. 1 GG genügen würde.

A. Die Bundesregierung legt bei ihrer folgenden Stellungnahme auf die Feststellung Wert, daß der vom Europäischen Parlament vorgelegte Entwurf eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union (BT-Drucksache 10/1423; im folgenden als Entwurf bezeichnet) im Zuge der weiteren Beratungen der Regierungen noch tiefgreifenden Änderungen unterliegen wird und ihre Stellungnahme daher nur auf der hypothetischen Grundlage eines derzeit noch weitgehend theoretischen Entwurfs zu verstehen ist.

In diesem Zusammenhang weist die Bundesregierung darauf hin, daß der vom Europäischen Rat eingesetzte ad-hoc-Ausschuß für institutionelle Fragen (Dooge-Ausschuß) die von ihm angeregte Regierungskonferenz nicht auf der Basis des Entwurfs des Europäischen Parlaments stattfinden lassen will, sondern sich auf die Erwähnung von Geist und Methode des Entwurfs beschränkt hat.

Die Bundesregierung betont, daß ihre Stellungnahme den zu erwartenden Abänderungen nicht vorgreifen will und keine Aussage zur fachlichen und politischen Konzeption des Entwurfs enthält.

Die Bundesregierung ist bei ihrer verfassungsrechtlichen Prüfung des Entwurfs entsprechend dem Auftrag des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages allein von der Fragestellung ausgegangen, „inwieweit Artikel 24 GG eine ausreichende Verfassungsgrundlage für die Ratifizierung des Vertragswerks" wäre.

Selbst der damit geforderte hypothetische Prüfungsansatz konnte nicht zu einem sicheren Ergebnis führen. Der Entwurf enthält offene Fragen und Formulierungen, die einer verläßlichen Interpretation zumeist nicht zugänglich sind. Hinzuweisen ist beispielsweise auf

- die mangelnde Bestimmtheit der Kompetenzen der Union;
- den in Artikel 73 vorgesehenen sog. Finanzausgleich, der nicht einmal die Grundlinien des beabsichtigten Ausgleichssystems erkennen läßt;
- die kaum bestimmbaren Grenzen des der Union nach Artikel 71 Abs. 2 Satz 1 zustehenden Steuerfindungsrechts;
- das Fehlen der für eine abschließende Bewertung zwingend erforderlichen Schluß- und Übergangsbestimmungen.

Die Bundesregierung kann daher die Frage des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages nur mit erheblichen Vorbehalten und unter Beschränkung auf einige Kernpunkte beantworten. Der Entwurf, der auch politisch eine unsichere Prognose hat, kann im derzeitigen Stadium auch verfassungsrechtlich mit keinem sicheren Votum versehen werden.

Der Entwurf hat eine lebhafte und der europäischen Einigung nützliche Diskussion in Gang gebracht; Bund und Länder beschäftigen sich intensiv mit ihm. Die Diskussion sollte nicht durch eine verfrühte verfassungsrechtliche Beurteilung abgeschnitten werden.

B. Bei der Beantwortung der Frage, inwieweit Artikel 24 Abs. 1 GG eine ausreichende Verfassungsgrundlage für die Ratifizierung des Entwurfs darstellen könnte, ist von folgenden Grundlagen auszugehen:

I. Nach Artikel 24 Abs. 1 GG kann der Bund durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Das Grundgesetz enthält hier eine „Verfassungsentscheidung für eine internationale Zusammenarbeit" (BVerfGE 58, 1/41), eine Staatszielbestimmung mit dem Gebot, die internationale Zusammenarbeit zu fördern (Rojahn, in: von Münch, GG-Kommentar, 2. Aufl., 1983, Artikel 24, Rdnr. 3). Speziell die europäische Zusammenarbeit ist auch in der Präambel des Grundgesetzes mit dem Bekenntnis zu einem vereinten Europa angesprochen. Auf der Basis der hiernach in Artikel 24 GG und in der Präambel verankerten europäischen Integrationsbereitschaft des Grundgesetzes ist das Bemühen um die Gründung einer Europäischen Union verfassungspolitisch zu begrüßen.

II. Artikel 24 Abs. 1 GG öffnet die deutsche Rechtsordnung derart, daß der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird (BVerfGE 37, 271/280; 58, 1/28; Urteil vom 18. Dezember 1984 — 2 BvE 13/83 — Umdruck S. 108). Dabei räumt Artikel 24 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber ein „weites Ermessen" ein, ob und inwieweit einer zwischenstaatlichen Einrichtung Hoheitsrechte eingeräumt werden und in welcher Weise diese Einrichtung rechtlich und organisatorisch ausgestaltet werden soll (BVerfGE 58, a. a. O.). Nicht erforderlich ist beispielsweise, daß der zwischenstaatlichen Einrichtung

eine unmittelbare Durchgriffsbefugnis gegenüber einzelnen eingeräumt wird oder die Übertragung der Hoheitsrechte unwiderruflich ist (BVerfG, Urteil vom 18. Dezember 1984, a. a. O., S. 111 f.). Auch braucht der Umfang der übertragenen Rechte nicht im einzelnen bestimmt zu sein. Entscheidend ist vielmehr ein aus der Gesamtregelung hinreichend bestimmbares Integrationsprogramm, dessen Einzelheiten erst im zeitlichen Verlauf durch die zwischenstaatliche Einrichtung entwickelt werden können (BVerfG, a. a. O., S. 117).

Allerdings läßt Artikel 24 Abs. 1 GG die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen nicht schrankenlos zu. Diese Verfassungsbestimmung muß vielmehr — wie das Bundesverfassungsgericht betont hat (BVerfGE 37, 271/279, 58, 1/40) — wie jede Verfassungsbestimmung ähnlich grundsätzlicher Art im Zusammenhang der Gesamtverfassung verstanden und ausgelegt werden. Artikel 24 Abs. 1 GG „eröffnet nicht den Weg, das Grundgefüge der Verfassung anzutasten" (BVerfGE 58 a. a. O.), „die Grundstruktur der Verfassung, auf der ihre Identität beruht, ohne Verfassungsänderung ... zu ändern" (BVerfGE 37, a. a. O.). Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu hervorgehoben, daß die fundamentalen Rechtsgrundsätze, die in den Grundrechten des Grundgesetzes anerkannt und verbürgt sind, ein unaufgebbarer Bestandteil des Verfassungsgefüges seien (BVerfGE 58, 1/40; 37, 271/280); deshalb gestatte Artikel 24 Abs. 1 GG nicht, den Grundrechtsteil des Grundgesetzes vorbehaltlos zu relativieren.

III. Im Schrifttum finden sich unterschiedliche Ansätze, die Grenzen für eine Anwendung des Artikels 24 Abs. 1 GG näher zu bestimmen. Dabei weist das Meinungsspektrum eine große Spannbreite auf. Während Tomuschat der Auffassung ist, mit der Einführung der Direktwahl sei bereits „der Endpunkt dessen erreicht, was aus Artikel 24 Abs. 1 GG (noch) abgeleitet werden" könne (Bonner Kommentar, 1981, Artikel 24 Rdn. 60), läßt nach Stern Artikel 24 Abs. 1 GG sogar den Weg zur Eingliederung zwar nicht in einen europäischen Einheitsstaat, wohl aber in einen europäischen Bundesstaat zu (Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1984, S. 521 m. w. N.). Eine mittlere Linie dürfte dem Integrationsgehalt des Artikel 24 Abs. 1 GG am ehesten gerecht werden. Artikel 24 Abs. 1 GG spricht von „Hoheitsrechten". Gemeint sind damit sowohl einzelne Hoheitsrechte als auch größere Komplexe von Hoheitsrechten, wobei aber — und dies ist entscheidend — der Fortbestand der Souveränität der Bundesrepublik Deutschland jeweils vorausgesetzt bleibt (ebenso Hilf, Wege und Verantwortlichkeiten europäischer Verfassungsgebung, in: Schwarze/Bieber [Hrsg.], Eine Verfassung für Europa, 1984, S. 253/264). Der Weg zu einem europäischen Staat kann also über Artikel 24 Abs. 1 GG erfolgen. In diesem Sinne hat auch das Bundesverfassungsgericht die EWG als „eine im Prozeß fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art" im Sinne des Artikels 24 Abs. 1 GG bezeichnet (BVerfGE 22, 293/296; vgl. auch BVerfGE 37, 271/278), hält es also eine weitere Integration im Rahmen des Artikels 24 Abs. 1 GG wohl für möglich. Auf dieser Linie liegt auch die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 24 Abs. 1 GG, wonach „die sachliche Reichweite des Gesetzesvorbehalts in Artikel 24 Abs. 1 GG auch mit Blick auf die Art und Weise zu bestimmen [ist], in der Einrichtungen im Sinne dieser Vorschrift auf der zwischenstaatlichen Ebene errichtet werden und funktionieren" (BVerfG, Urteil vom 18. Dezember 1984, a. a. O., S. 117). Die endgültige Integration in einen europäischen Staat mit umfassenden Souveränitätsverlusten bei den Mitgliedstaaten würde demgegenüber einen Akt der verfassungsgebenden Gewalt voraussetzen (vgl. Hilf, a. a. O., S. 264; Tomuschat, a. a. O., Rdnr. 46).

IV. Bei der Prüfung der Vereinbarkeit des Entwurfs mit dem Grundgesetz ist im übrigen zu beachten, daß jede Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen im Wege des einfachen Gesetzes nach Artikel 24 Abs. 1 GG materiell eine Verfassungsänderung bedeutet. Die Entstehungsgeschichte des Artikels 24 GG zeigt, daß dieser Umstand dem Verfassungsgeber durchaus bewußt war (vgl. die Darstellung bei Tomuschat, a. a. O., Art. 24, S. 4). Dementsprechend hat auch das Bundesverfassungsgericht im ersten Eurocontrol-Beschluß ausgeführt, die Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 24 Abs. 1 GG bedeute einen Eingriff in eine verfassungsrechtlich festgelegte Zuständigkeitsordnung und damit materiell eine Verfassungsänderung. Über Artikel 24 Abs. 1 GG würden Hoheitsrechte an Einrichtungen übertragen, deren Rechtsordnung, Willensbildung und Handlungsformen nicht dem Grundgesetz und damit auch nicht dem bestimmenden Einfluß des deutschen Gesetzgebers unmittelbar unterlägen, die aber ihrerseits, je nach ihren Kompetenzen, durchaus in die deutsche Rechtsordnung hoheitlich und mit unmittelbarer Wirkung für die Rechtsunterworfenen einwirken könnten (BVerfGE 58, 1, 36).

C. Hieran gemessen ist zu dem Entwurf folgendes zu bemerken:

I. Die im Entwurf konzipierte Unionsverfassung setzt eine neue Qualität der Integration. Gleichwohl ist dem Wortlaut des Entwurfs nicht zu entnehmen, daß die Mitgliedstaaten ihre eigene Staatlichkeit verlieren sollen (vgl. auch Hilf, a. a. O., S. 264). Vielmehr scheint der Entwurf davon auszuge-

hen, daß die Mitglieder ihre Staatsqualität behalten; er spricht an verschiedenen Stellen von den „Mitgliedstaaten" und setzt deren fortbestehende Eigenständigkeit voraus (vgl. z. B. Artikel 2 bis 6, 13, 20, 84). Insbesondere sollen die Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften, vor allem aber ihre Verfassungen behalten (vgl. z. B. Artikel 6 und 4). Besonders letzteres kann als Hinweis darauf verstanden werden, daß die Mitgliedstaaten den pouvoir constituant nicht zugunsten der Europäischen Union aus den Händen geben sollen.

II. Dennoch stellt sich angesichts der Fülle materiell-rechtlicher Kompetenzen auf wichtigen Gebieten des staatlichen Lebens, die der Europäischen Union nach dem Entwurf zustehen sollen, die Frage, ob hier nicht ein Punkt erreicht wird, an dem die Quantität der Kompetenzen die Qualität einer über Artikel 24 Abs. 1 GG nicht mehr zu bewältigenden, umfassenden Souveränitätsübertragung erreicht.

1. Der Entwurf enthält eine Vielzahl von ausschließlichen und konkurrierenden Unionszuständigkeiten auf den Gebieten Binnenmarkt und Freizügigkeit, Wettbewerb, Konjunkturpolitik, Geld- und Kreditpolitik, Währungsunion, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehrswesen, Fernmeldewesen, Forschung und Entwicklung, Industrie und Energiebereich sowie auf dem Sektor der Gesellschaftspolitik einschließlich der Sozial- und Gesundheits-, Verbraucher-, Regional-, Umwelt-, Bildungs- und Forschungs-, Kultur- und Informationspolitik (vgl. Artikel 47, 48, 50 bis 53, 55, 56 i. V. m. Artikel 12) und greift damit in einem nicht unerheblichen Ausmaß in das Kompetenzgefüge des Grundgesetzes ein, auch wenn den Mitgliedstaaten andere Kompetenzen, insbesondere auf den Gebieten der inneren und äußeren Sicherheit, verbleiben.

2. Andererseits finden sich im Entwurf deutliche Hinweise darauf, daß die der Union zustehenden Kompetenzen restriktiv auszulegen sind.

   Grundlegende Bedeutung dürfte dabei dem Subsidiaritätsprinzip zukommen, welches nach der Intention des Entwurfs alles Handeln der Union bestimmen soll. Gemeinsamen Institutionen sollen nur die Zuständigkeiten übertragen werden, „die sie benötigen, um die Aufgaben zu bewältigen, die sie wirkungsvoller wahrnehmen können als jeder einzelne Mitgliedstaat für sich" (letzter Spiegelstrich der Entwurfspräambel). Alle übrigen Aufgaben sollen also in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben. Damit strebt der Entwurf seinem Geiste nach eine wesentliche Beschränkung der Unionstätigkeiten an.

   Dies wird auch bei den — dem deutschen Verfassungsrecht nachgebildeten — sog. konkurrierenden Unionszuständigkeiten deutlich. Nach Artikel 12 Abs. 2 des Entwurfs wird die Union in diesen Bereichen nur tätig, „um die Aufgaben zu verwirklichen, die gemeinsam wirkungsvoller wahrgenommen werden können als von einzelnen Mitgliedstaaten allein, insbesondere Aufgaben, deren Bewältigung ein Handeln der Union erfordert, weil ihre Ausmaße oder ihre Auswirkungen über die nationalen Grenzen hinausreichen."

   Darüber hinaus ist der Entwurf um eine weitere Einschränkung der Unionstätigkeiten bemüht, indem er in Artikel 34 Abs. 1 der Rahmengesetzgebung, die den nationalen Gesetzgebern einen eigenen inhaltlichen Entscheidungsspielraum läßt, Vorrang vor solchen Gesetzen einräumt, die in allen Teilen umfassenden und abschließenden Charakter haben (vgl. Seeler, Vertrag zur Gründung der Europäischen Union, EuR — Heft 1 — 1984, S. 41, 42).

3. Dennoch bleibt letztlich ungewiß, ob damit ausreichende Vorkehrungen gegen einen mit Artikel 24 Abs. 1 GG nicht mehr zu vereinbarenden Kompetenzverlust bei Bund und Ländern im Entwurf installiert sind.

   Zum einen kann bezweifelt werden, ob das Subsidiaritätsprinzip hinlänglich klar und eng genug gefaßt ist, um im schlimmsten Fall einer den Unionsstaaten nachteiligen Interpretation des Vertrages entgegenzuwirken. Artikel 12 Abs. 2 des Entwurfs läßt seinem bloßen Wortlaut nach zur Begründung der Unionskompetenz schon eine „wirkungsvollere" Wahrnehmung genügen.

   Zum anderen ist zu bedenken, daß die Beurteilung dieser Voraussetzung den Organen der Union obliegt, wobei allerdings der Entwurf den Mitgliedstaaten als solchen weitgehende Mitwirkungsbefugnisse über den Europäischen Rat (Artikel 31 ff.) und den Rat der Union (Artikel 20 ff.) einräumt.

   In diesem Zusammenhang ist es von Bedeutung, daß nach Artikel 32 Abs. 1 der Europäische Rat über die Ausweitung der Zuständigkeiten der Union beschließt und damit dem Vertreter der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit gegeben ist, das jeweilige Erweiterungsvorhaben daraufhin zu überprüfen, ob es noch durch Artikel 24 Abs. 1 GG gedeckt ist. Dabei bleibt im Entwurf wiederum unklar, ob für Kompetenzerweiterungen der Union jeweils die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erforderlich ist.

III. Erhebliche Bedenken können sich auch wegen der in dem Entwurf konzipierten *Finanzverfassung* ergeben.

   Die Union kann nach Artikel 71 Abs. 2 Satz 1 durch Organgesetz die Art oder die Bemes-

sungsgrundlage der bestehenden Einnahmen ändern oder neue Einnahmen schaffen. Damit wird der Union ein eigenes Steuerfindungsrecht eingeräumt und in die Ertragshoheit von Bund und Ländern eingegriffen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind die in Artikel 104a bis 108 GG enthaltenen finanzverfassungsrechtlichen Normen einer der tragenden Eckpfeiler der bundesstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes; Bund und Länder müssen im Rahmen der verfügbaren Gesamteinnahmen so ausgestattet werden, daß sie die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Ausgaben leisten können (BVerfGE 55, 274, 300). Während das Steuerfindungsrecht der Union weder fest umschrieben noch durch ein Gleichartigkeitsverbot beschränkt ist, regelt das Grundgesetz in den genannten Artikeln als einen „Kernbereich der bundesstaatlichen Struktur" präzise die Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen in bezug auf Steuern im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (BVerfGE 55, 274, 301).

1. Nach dem Wortlaut des Artikels 71 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs kann aber nicht sicher ausgeschlossen werden, daß die Union in einem solchen Ausmaß Vorschriften zur Erzielung eigener Einnahmen erläßt, daß es zu einer grundlegenden Veränderung der im Grundgesetz statuierten ausgewogenen Verteilung der Steuerertragshoheit kommen könnte.

2. Demgegenüber ließe sich auch hier auf einschränkende Gesichtspunkte hinweisen:

   Zum einen steht das nach Artikel 71 Abs. 2 Satz 1 bestehende Steuerfindungsrecht unter dem Obersatz des Artikels 70 Abs. 2 Satz 1 („Allgemeines"), wonach die Einnahmen der Union dazu dienen, die Durchführung der gemeinsamen Aktionen der Union (definiert in Artikel 10 Abs. 2) sicherzustellen. Der Zusammenhang beider Vorschriften dürfte so zu verstehen sein, daß die Union nur in einem solchen Umfang Einnahmen machen darf, wie es zur Durchführung der gemeinsamen Aktionen erforderlich ist. Das Volumen des Steuerfindungsrechts hängt somit vom Umfang der gemeinsamen Aktionen ab; mit anderen Worten: Aufgaben und Finanzvolumen bedingen einander. Die Unionsaufgaben wiederum werden aber — wenn auch nicht in wünschenswerter Klarheit — durch das Subsidiaritätsprinzip beschränkt.

   Zum anderen könnte der Entwurf so verstanden werden, daß er von dem Gedanken des unionsfreundlichen Verhaltens ausgeht. Vorbild könnte insoweit die innerstaatlich anerkannte Rechtspflicht zu bundesfreundlichem Verhalten sein, d. h. die Pflicht von Bund und Ländern, ihre Haushalts- und Finanzplanungen so aufeinander abzustimmen, daß der gemeinsam anzustrebende Ausgleich des bundesstaatlichen Gesamthaushalts ohne Gefährdung der lebenswichtigen Bedürfnisse des einen oder anderen Partners erreicht und gesichert werden kann.

   Es ist der Bundesregierung angesichts der zahlreichen unbestimmten Rechtsbegriffe des Entwurfs zur Zeit nicht möglich, zu einer einvernehmlichen, verfassungsrechtlich abgesicherten Stellungnahme zur Vereinbarkeit mit Artikel 24 Abs. 1 GG zu kommen. Verfassungspolitisch hielte sie es für wünschenswert, wenn der Grundsatz der Subsidiarität in Artikel 12 Abs. 2 des Entwurfs stärker verdeutlicht würde, und wenn auch der Grundsatz des unionsfreundlichen Verhaltens im Entwurf ausdrücklich verankert würde.

D. Die Frage des Rechtsausschusses,

   ob zur Annahme des Entwurfs eines Vertrages zur Gründung der Europäischen Union durch die Bundesrepublik Deutschland ein verfassungsgebender Akt — unter Änderung des Grundgesetzes — erforderlich sein oder ein Gesetz mit einfacher Mehrheit nach Artikel 24 Abs. 1 GG genügen würde,

kann daher auf Grund der in dem Entwurf noch enthaltenen Unklarheiten nicht sicher beantwortet werden. Auf der einen Seite enthält der Entwurf nach seinem Wortlaut eine Fülle von Kompetenzzuweisungen an die Europäische Union und räumt ihr ein bedenklich weit gefaßtes Steuerfindungsrecht ein. Auf der anderen Seite ergeben sich aus dem Gesamtzusammenhang des Entwurfs Auslegungsmöglichkeiten, die zur Einschränkung der Befugnisse der Europäischen Union nutzbar werden könnten.
Unabhängig von diesem Ergebnis könnte der Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zu einer Europäischen Union gegebenenfalls mit den für Verfassungsänderungen erforderlichen Zweidrittelmehrheiten in Bundestag und Bundesrat vor sich gehen. Dieser Weg gäbe dem Übergang zu einer Europäischen Union politisch eine stärkere Legitimation.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51
ISSN 0722-8333