



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

## **FCE 4/98**

**"THE POLITICAL VISION OF EUROPE AND THE NECESSARY  
INSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS  
(DEMOCRACY, RULE OF LAW, WELFARE STATE)"**

**INTERVENTION ON THE CENTRE FOR EUROPEAN CONSTITUTIONAL  
LAW CONFERENCE ON  
"THE EUROPEAN UNION AFTER THE TREATY OF AMSTERDAM"**

**ATHENS, OCTOBER 1<sup>ST</sup> 1998**  
**(IN GERMAN)**

**PROF. DR. INGOLF PERNICE**  
**HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN**

## 1 A. Einleitung

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident,  
sehr geehrter Herr Außenminister,  
lieber Herr Tsatsos, Meine Damen und Herren,  
darf ich zunächst meinen allerherzlichsten Dank ausdrücken für die großzügige Einladung zu diesem thematisch hochaktuellen und hochrangig besetzten Symposium und für die große Ehre und Freude, die Sie mir damit bereiten. In Athen über die politischen und, wenn ich hinzufügen darf, verfassungsrechtlichen Visionen für das künftige Europa zu diskutieren, ist eine ungeheure Herausforderung. Zumal, wenn die Diskussion mit berühmten Politikern, verdienten Mitgliedern des Europäischen Parlaments und ausgewiesenen Europa- und Verfassungsrechtlern um das Thema Demokratie geht, ist die Gefahr groß, im sprichwörtlichen Sinne Eulen nach Athen zu tragen. Wie kann ich das vermeiden und dabei einen nützlichen, wenn auch notwendig bescheidenen Beitrag zu diesem spannenden Thema leisten?

- 2 Es gibt meines Erachtens zwei relevante Dokumente, die ich neben den überaus erhellenden Beiträgen meiner verehrten Vorredner meinen eigenen Ausführungen zugrunde legen möchte: Der Unionsvertrag nach dem Vertrag von Amsterdam und, in der Qualität noch besser - aber leider nicht ebenso verbindlich - Ihr Bericht, lieber Herr Tsatsos und Herr Mendez De Vigo, vom 5. November 1997 über den Vertrag von Amsterdam. Ich möchte zu einigen Problemen und von Ihnen zur Diskussion gestellten Vorschlägen Stellung nehmen, doch lassen Sie mich zuvor mit ein paar Worten erläutern, was die verfassungstheoretische Grundlage meiner Überlegungen ist, also mein "Vorverständnis" im Sinne von Joseph Esser offenlegen.

## B. Verfassungstheoretische Vorüberlegungen

- 3 Die Vision, die ich im folgenden erläutern möchte, ist nicht die eines Politikers, sondern das, was in aller Bescheidenheit einem Verfassungsrechtler erlaubt sein mag. Meine Ausgangsfrage ist, in welchem Verhältnis die Verfassungen der Mitgliedstaaten und die die Europäische Union konstituierenden Verträge, die das Primärrecht bilden und von vielen als Europäische Verfassung, von Herrn Tsatsos vorsichtiger als "Unionsgrundordnung" bezeichnet werden, zueinander stehen. Herrschend ist eine **dualistische Sicht**, nach der es sich um zwei getrennte Rechtsordnungen handelt. Dabei beruhen die Verfassungen der Mitgliedstaaten auf je einem Akt der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes, die Unionsgrundordnung oder europäische Verfassung indessen auf völkerrechtlichen Verträgen von Staaten.
- 4 Diese Verträge gelten kraft staatlicher Rechtsanwendungsbefehle wie andere völkerrechtliche Verträge auch, und wenn das darauf beruhende Recht *ultra vires* gesetzt wurde oder Grundrechte verletzt, gibt es zumindest ein Verfassungsgericht, das für sich in Anspruch nimmt, solche ("ausbrechenden") Rechtsakte für innerstaatlich unanwendbar zu erklären<sup>1</sup>. Ich sage nichts Neues,

---

<sup>1</sup> Vgl. BVerfGE 89, 155 (188) - *Maastricht*. Ähnl. das oberste dänische Gericht, der Højesteret, in der Entscheidung Carlsen et al./Rasmussen, Urt. v. 6. 4. 1998, I 361/1997, para. 9.6,

wenn ich darauf hinweise, daß diese Konsequenz wegen der katastrophalen Folgen für die Einheit der Rechtsgeltung in der Union heftig kritisiert wird<sup>2</sup>; aber sie erscheint zwingend, jedenfalls vom dualistischen Ansatz her und soweit man vom Vorrang der Verfassung im souveränen Nationalstaat ausgeht<sup>3</sup>. So bleibt die klassische Welt der souveränen Staaten, wie sie sich bis zur Mitte dieses Jahrhunderts etabliert hat, in Ordnung, auch für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, deren Verfassungen als höchstes Recht und Gut damit nach dem erlernten Schema unberührt, also intakt bleiben. Aber stimmen diese Kategorien noch?

- 5 Mein **erster Einwand** ist ein *faktischer*, der schon ein Allgemeinplatz ist und dessen rechtliche Relevanz Sie bezweifeln mögen: Die Staaten sind nicht mehr souverän, sondern hochgradig interdependent, seit vielen Jahren kennen wir das Wort von der "überstaatlichen Bedingtheit des Staates", das *Werner von Simson* geprägt hat: Seine zentralen Aufgaben kann der Staat isoliert nicht mehr erfüllen<sup>4</sup>: Frieden und äußere Sicherheit, Schutz der Menschenrechte, Wahrung

---

<http://www.umdk/udenrigspolitik/europa/domeng/>; dazu *G. Ring/L. Olsen-Ring*, Souveränitätsübertragungen nach dänischem Verfassungsrecht, *EuZW* 1998, 589.

- <sup>2</sup> S. zuletzt *W. Graf Vitzthum*, Gemeinschaftsgericht und Verfassungsgericht - rechtsvergleichende Aspekte, *JZ* 1998, 161-167, mwN. S. auch *C. Tomuschat*, Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, *EuGRZ* 1993, 489 (494 ff.); *J. Schwarze*, Europapolitik unter deutschem Verfassungsrichtervorbehalt, *NJ* 1994, 1 (3); *M. Fromont*, Europa und nationales Verfassungsrecht nach dem Maastricht-Urteil - Kritische Bemerkungen, *JZ* 1995, 800 (803); *G. Rodriguez Iglesias*, Zur "Verfassung" der Europäischen Gemeinschaft, *EuGRZ* 1996, 125 (127); *W. Rothley*, Europa alla tedesca, in: 17. F.I.D.E. Kongreß 1996, S. 25 ff.; *U. Everling*, Bundesverfassungsgericht und Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Nach dem Maastricht-Urteil, in: *Gedächtnisschrift Grabitz*, S. 71; *M. Zuleeg*, The European Constitution under Constitutional Constraints: The German Scenario, 22 *European Law Review* 19 (1997); *W. Reich*, Nationale Rechtskontrolle der Unionskompetenzen?, *EuZW* 1998, 321.

Zustimmung zum Maastricht-Urteil dagegen bei *Schoch*, Die Europäisierung des verwaltungsgerichtlichen vorläufigen Rechtsschutzes, *DVBl.* 1997, 289 (293); wohl auch bei *D. Grimm*, Europäischer Gerichtshof und nationale Arbeitsgerichte aus verfassungs[r]echtlicher Sicht, *RdA* 1996, 66 (71): "Vetoposition" des BVerfG; *H. H. Rupp*, Ausschaltung des Bundesverfassungsgerichts durch den Amsterdamer Vertrag?, *JZ* 1998, 213; *G. Meier*, Nationale Rechtskontrolle der Unionskompetenzen - gemeinschaftskonforme vertikale Gewaltenteilung?, *EuZW* 1998, 193.

- <sup>3</sup> Vgl. aber die verfassungsrechtlichen Einwände gegen das Maastricht-Urteil bei *G. Hirsch*, Europäischer Gerichtshof und Bundesverfassungsgericht - Kooperation oder Konfrontation?, *NJW* 1996, 2457.

S. auch die Stellungnahmen, die die rechtliche Position des BVerfG durch Hinweise auf einen Grundnormkonflikt oder die politische Dimension des Konfliktes relativieren: *M. Heintzen*, Die "Herrschaft" über die Europäischen Gemeinschaftsverträge - Bundesverfassungsgericht und Europäischer Gerichtshof auf Konfliktkurs?, *AöR* 119 (1994), 564 (588); *J. Isensee*, Vorrang des Europarechts und deutsche Verfassungsvorbehalte - offener Dissens, in: *FS Stern*, S. 1262 f. ("Kein juristischer Ausweg"); *N. MacCormick*, The Maastricht-Urteil: Sovereignty Now, 1 *European Law Review* 259 (1995); *ders.*, Das Maastricht-Urteil: Souveränität heute, *JZ* 1995, 797. Vgl. auch *Grussmann*, Grundnorm und Supranationalität, in: *T. v. Danwitz u.a. (Hg.)*, Auf dem Wege zu einer Europäischen Staatlichkeit, S. 47 ff. Im Ergebnis auch auf politische Lösungen rekurrend *R. Streinz*, Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 344 f.

- <sup>4</sup> *W. v. Simson*, Die Souveränität im rechtlichen Verständnis der Gegenwart, 1965. S. dazu: *J. Schwarze*, Die überstaatliche Bedingtheit des Staates. Bemerkungen zu Grundpositionen Werner von Simsons auf dem Gebiete des Europarechts, in: *P. Häberle/J. Schwarze/W. Graf Vitzthum*, Die überstaatliche Bedingtheit des Staates, *EuR Beih.* 1/1993, S. 39 ff. (41); vgl. auch *H. Steinberger*, Die Europäische Union im Lichte der Entscheidung des

der ökonomischen und ökologischen Bedingungen des Lebens, also das Wohlfahrtsziel, ja die Wahrung der inneren Sicherheit entgleitet dem "souveränen" Zugriff der Staatsgewalt. Das sind die zentralen Anliegen des Bürgers, für die er seinen Staat braucht, gegen die Bedrohungen durch Krieg, Machtmißbrauch, Verbrechen, Umweltzerstörung etc. im Zeitalter der Globalisierung der Märkte, der Kommunikation, des Terrorismus und der mafiösen Kriminalität.

6 Mein **zweiter Einwand** ist ein *rechtlicher*: Die Verfassungsgeber waren offenbar klüger als ihre Interpreten: Fast alle Verfassungen der Mitgliedstaaten verfügen mittlerweile über Integrationsklauseln, d.h. über Bestimmungen, die es auf die eine oder andere Weise erlauben oder, wie in Deutschland, sogar fordern, daß Hoheitsgewalt, Kompetenzen oder Souveränität auf supranationale Organe übertragen wird, und das Ziel ist genau die Konstituierung von Strukturen, in denen die genannten Herausforderungen zu bewältigen sind. Diese Klauseln stehen neben und unterscheiden sich regelmäßig von den normalen Bestimmungen über die Ratifikation völkerrechtlicher Verträge. Das ist kein Zufall, denn es geht um etwas grundsätzlich anderes, nachdem die Grenzen des Nutzens der klassischen völkervertragsrechtlichen Bindungen deutlich geworden sind. Denn jede Übertragung von Hoheitsrechten wirkt zwangsläufig auf die Verfassung des betreffenden Staates zurück, bewirkt eine Teil-Verlagerung der ihm ursprünglich zugeordneten ausschließlichen Kompetenz und damit zumindest materiell eine Änderung oder, wie *Hans-Peter Ipsen* sagte, "Mutation" der Verfassung. In Österreich wurde der Beitritt zur EU sogar als "Gesamtänderung der Bundesverfassung" angesehen, zu der es einer 2/3 Mehrheit im Nationalrat und einer Volksabstimmung bedurfte<sup>5</sup>. Konsequenterweise ist auch sonst das Verfahren in den Integrationsklauseln dem der Verfassungsänderung angeglichen oder angenähert. Wer ist es dann, der diese Verfassungsänderung jeweils bewirkt?

7 Dies führt zu meinem **dritten Einwand**: er betrifft die Art und Weise, die Dinge zu betrachten, er ist *theoretischer*, genauer verfassungstheoretischer, Natur. Wenn "Staaten" einen völkerrechtlichen Vertrag schließen und ihre Parlamente ihn ratifizieren, so handeln regelmäßig ihre nach der Verfassung zuständigen Organe als Repräsentanten der betreffenden Völker nach den vorgesehenen demokratischen Verfahren. Im Völkerrecht tritt der Staat als impermeable Einheit nach außen auf. Aber bei der EU geht es nicht um Völkerrecht, sondern um einen Prozeß der Verfassungsgebung<sup>6</sup>. Supranationale Organe und Kompetenz im Durchgriff auf die Bürger der Mitgliedstaaten kann ein Volk (oder Staat) allein nicht konstituieren, ihr Wesen liegt gerade darin, daß mehrere Völker zusammenwirken. Nicht zu Unrecht sprach *Hans Peter Ipsen* von einem "Gesamtakt staatlicher Integrationsgewalt"<sup>7</sup>. Allerdings muß das Wort "staatlich" im demokratischen Sinne verstanden werden, wonach der Begriff "Staat" für die sein Handeln legitimierenden Menschen bzw. Bürger steht. So geht es um einen Gesamtakt der (souveränen) Völker in Europa, die in ihren staatlichen Verfassungen die Öffnung und Relativierung der Staatlichkeit und das Verfahren hierfür bereits vorgesehen haben und danach für Abschluß und Fortentwicklung

---

Bundesverfassungsgerichts vom 12. Okt. 1993, in: Festschrift für Rudolf Bernhardt, 1995, S. 1313 (1326).

<sup>5</sup> So etwa *P. Pernthaler*, Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht in Österreich, in: U. Battis/D.T. Tsatsos/D. Stefanou (Hrsg.), Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht, 1995, S. 437 (444 ff.).

<sup>6</sup> Näher dazu *I. Pernice*, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Art. 23 Rn. 20 ff., 22.

<sup>7</sup> Vgl. *H.P. Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 58 ff.

der Verträge staatliche Organe in Anspruch nehmen, z.T. sogar das Inkrafttreten des Vertrags unter den Vorbehalt eines zustimmenden Referendums stellen. Viel konkreter als in den Vertragstheorien der klassischen Staatsphilosophie wird hiermit Hoheitsgewalt durch Vertrag konstituiert<sup>8</sup>, und ich bin nicht der erste, der dabei von einem *contrat social* der Unionsbürger spricht. In Fortführung des Gedankens etwa von *Joseph H.H. Weiler* und *Joachim Mestmäcker*<sup>9</sup> möchte ich vom **contrat social européen**, einem gemeinsamen verfassungsgebenden Akt sprechen, dessen Subjekt vielleicht nicht ein europäisches "Volk" ist, sondern die Völker der Mitgliedstaaten in ihrer neuen Identität als Unionsbürger (vgl. die Präambel des EUV und Art. 17 ff. EGV n.F.).

- 8 Diese Theorie nimmt Abschied vom idealisierenden Bild hegelscher Prägung eines nahezu göttlichen Staates, der allumfassend, letztverantwortlich, unentrinnbar ist<sup>10</sup>, und zielt darauf, parallel zu sozialwissenschaftlichen Entwürfen eines "dynamischen Mehrebenensystems"<sup>11</sup> substaatliche Gliederungen, Staaten und supranationale Union, künftig vielleicht sogar die Entwicklung globaler Verfassungsstrukturen in einem Modell des "**multilevel constitutionalism**" zu erfassen<sup>12</sup>. Das Recht der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten sind danach zwei komplementäre Ebenen eines einheitlichen Rechtssystems, die nationalen Verfassungen sind Teile eines präföderalen **Verfassungsverbundes**<sup>13</sup>. Kennzeichnend für diesen Verfassungsverbund ist das gleichgewichtige Verhältnis von Staatsverfassung und Europäischer Verfassung. Für dieses Verhältnis erscheint die Beschreibung 'Matrix' treffender als die Kennzeichnung 'Hierarchie'<sup>14</sup>. Staats-, oder allgemeiner, legitime Hoheitsgewalt ist auf Landes-, Staats- und europäischer Ebene konstituiert, sie ist bezogen auf und legitimiert durch die jeweils betroffenen Landes-, Staats- und Unionsbürger. In Ihrem Bericht über den Amsterdamer Vertrag haben Herr *Tsatsos* und Herr *Mendez de Vigo* zu recht das Parlament als "*Représentant der Unionsbürger*" bezeichnet<sup>15</sup>. In

---

<sup>8</sup> S. dazu schon *I. Pernice*, Gemeinschaftsverfassung und Grundrechtsschutz, NJW 1990, 2409 (2410 f.).

<sup>9</sup> *J.H.H. Weiler*, "...We will do. And Hearken". Reflections on a Common Constitutional Law for the European Union, in: R. Bieber / P. Widmer (Hrsg.), *The European Constitutional Area*, 1995, S. 413 (439); *I. Pernice*, The framework revisited: Constitutional, federal and subsidiarity issues, *Columbia Journal of European Law* 2 (1996), 403 (419). S. auch *E. J. Mestmäcker*, Risse im europäischen Contrat Social, in: Hanns Martin Schleyer-Preis 1996 und 1997, Veröffentlichungen der Hanns Martin Schleyer-Stiftung, Band 48, S. 53 (54).

<sup>10</sup> S. in diesem Zusammenhang *A. v. Bogdandy*, Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatstheoretischer Perspektive, *Integration* 1993, 210 (212); krit. *H. Steinberger*, *Europäische Union* (Fn. 4), S. 1325.

<sup>11</sup> Vgl. *T. König/E. Rieger/H. Schmitt* (Hrsg.), *Das europäische Mehrebenensystem*, 1996, S. 16. S. auch *M. Jachtenfuchs/B. Kohler-Koch*, *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*, in: *dies.* (Hrsg.): *Europäische Integration*, 1996, S. 16 ff.

<sup>12</sup> Vgl. im einzelnen *I. Pernice*, Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and "Multilevel Constitutionalism", in: *E. Riedel* (Hrsg.), *German Reports on Public Law Presented to the XV. International Congress on Comparative Law, Bristol, 26 July to 1 August 1998*, 1998, S. 40-65.

<sup>13</sup> S. erstmals *I. Pernice*, Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: *R. Bieber / P. Widmer* (Hrsg.), *L'espace constitutionnel européen. Der Europäische Verfassungsraum. The European Constitutional Area.*, Zürich 1995, S. 225 (261 ff.).

<sup>14</sup> Zur Verwendung eines Matrixmodells im Bereich der Föderalismustheorie s. schon *D. Elazar*, *Exploring Federalism*, S. 27 ff.

<sup>15</sup> *De Vigo-* und *Tsatsos-Bericht* über den Vertrag von Amsterdam, *Ziff. 1.c, EuGRZ* 1998, 72 (73).

derselben Richtung geht auch der EG-Vertrag selbst: Europäische Parteien sollen nach Art. 191 (ex Art. 138a) EGV "den politischen Willen der Bürger Europas zum Ausdruck" bringen, so wie etwa in Deutschland nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG die Parteien "bei der politischen Willensbildung des Volkes" mitwirken. Die - je nach interner Struktur der Mitgliedstaaten - zwei oder drei Ebenen politischer Machtentfaltung sind dabei normativ, personell, institutionell und prozedural vielfältig miteinander verbunden und ergänzen einander sachlich komplementär zur effektiven Aufgabenerfüllung im Dienste des Menschen. Staat und Union sind demnach rechtlich gesehen *ein* System zumindest zweier Ebenen funktional differenzierter, aber gleichrangig legitimer, als Instrument gesellschaftlicher Selbststeuerung verfaßter öffentlicher Gewalt erlaubt es u.a., das Vorrangproblem zu lösen: Nicht (staats- oder rechts-) philosophisch etwa mit der vergeblichen Suche nach einer Grundnorm<sup>16</sup>, sondern geleitet vom Gedanken der Funktionsfähigkeit oder des Zweckes, letztlich vom "effet utile" des Gesamtsystems, das für die Klärung von Kompetenz- und Grundrechtsfragen den Gerichtshof in Luxemburg vorsieht<sup>17</sup>.

- 9 Für die Funktionsfähigkeit entscheidend sind dabei natürlich weder Urteile von Gerichten noch wissenschaftliche Theorien. Entscheidend ist, inwieweit auch die Bürger das Bewußtsein haben, daß die Institutionen in Brüssel, Luxemburg und Straßburg *ihre eigenen* Repräsentanten sind - ebenso wie die staatlichen Parlamente, Regierungen und Gerichte - und *keine fremde*, von außen wirkende Herrschaft. Dies führt mich unmittelbar zu den konkreten Vorschlägen:

### C. Politische Vision Europas und notwendige institutionelle Reformen

- 10 Erlauben Sie mir, zunächst eine Warnung auszusprechen: Die Europäische Union ist, staatsphilosophisch gesehen, eine revolutionäre Konstruktion ohne Vorbild, ein "*joint venture*" im Dienste des Rechts, des Friedens und der Wohlfahrt. Lassen Sie uns vermeiden, sie in alte, klassische Begriffskategorien einzufangen und damit die Chance ihres Erfolges zu vereiteln. Sie kann und soll kein Staat sein - dies führte, wie der Herr Ministerpräsident *Simitis* trefflich sagte, "in die Sackgasse", - sondern Inbegriff der Relativierung, ja Überwindung des (National-)Staats im klassischen Sinne, der seinen primären Zweck der Friedenssicherung nie erfüllt hat. So hat das System der Nationalstaaten nach *Walter Hallstein* den wichtigsten Test des 20. Jahrhunderts nicht bestanden<sup>18</sup>. Demgegenüber muß die Europäische Union von ihrer Struktur her nach außen und innen offen, flexibel und für möglicherweise wechselnde, dringende gesellschaftliche Anliegen sensibel sei: Kein Staat, aber ein Instrument zur effektiven, verantwortlichen und bürgernahen Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben im Dienste der sie legitimierenden Unionsbürger. Was folgt daraus konkret? Lassen Sie mich drei Punkte herausgreifen: Das Verfahren der Vertragsänderung, die institutionelle Anpassung

---

<sup>16</sup> Vgl. etwa *W.-D. Grussmann*, Grundnorm und Supranationalität - Rechtsstrukturelle Sichtweisen der europäischen Integration, in: T.v. Dannwitz u.a. (Hrsg.), Auf dem Wege zu einer Europäischen Staatlichkeit, 1993, S. 47 ff. (zwei Grundnormen im Konflikt, ebd., S. 58 ff.), einerseits, und andererseits die Ausführungen bei *M. Kaufmann*, Permanente Verfassungsgebung und verfassungsrechtliche Selbstbindung im europäischen Staatenverbund, *Der Staat* 36 (1997), S. 521 (538 ff.), mit dem Ergebnis, daß die Vorrangregel nur im Grundgesetz verankert sein kann, vgl. ebd., S. 543 ff.

<sup>17</sup> Im Ergebnis ebenso etwa *W. Graf Vitzthum*, Gemeinschaftsgericht und Verfassungsgericht - rechtsvergleichende Aspekte, *JZ* 1998, 161 (165 ff.).

<sup>18</sup> S. dazu auch *H. Steinberger*, Europäische Union (Fn. 4), S. 1326.

im Blick auf die Erweiterung und das Demokratieproblem.

## **I. Das Verfahren der Vertragsänderung**

- 11 Spätestens seit der Ratifikation des Vertrags von Maastricht ist jedenfalls in Deutschland klargeworden, daß die EG wegen ihrer Kompetenzfülle den Bürger und den Staat berührt. Wer aber versucht zu verstehen, was die Verträge meinen, dem wird dies nicht ohne weiteres gelingen. Es hat den Anschein, daß die Politiker sehr paternalistisch und entfernt vom Bürger das Wohl der Menschen suchen. Im Falle des Maastrichter Vertrages geht man davon aus, daß ein Referendum in Deutschland gescheitert wäre, die Zustimmung zur Währungsunion liegt bei uns weit unter 50%, wenn auch mit langsam steigender Tendenz. Schon stellt sich die Frage, ob der Beitritt der Länder Mittel- und Osteuropas, dessen Notwendigkeit unter Politikern unstrittig ist, zum politischen Thema gemacht werden soll oder nur von Experten erörtert - um "Risiken" zu vermeiden. Ist das Demokratie?
- 12 Mein Vorschlag ist es, im Entwurfsstadium die Europäische Kommission, bei Verhandlungen und Vertragsschluß das Parlament und als Bedingung für das Inkrafttreten die Zustimmung der Mehrheit der Unionsbürger ganz formal mit in das Vertragsänderungsverfahren einzubeziehen. Schon die Praxis der Vorbereitung des Amsterdamer Vertrages ging über Art. N EUV hinaus: Reflexionsgruppe, Beteiligung der Kommission und vor allem von Parlamentsvertretern mögen als Stichworte genügen. Mein Vorschlag geht vor allem aber auch noch weiter als der Vorschlag, das Parlament als "Mitverfassungsgeber" einzusetzen<sup>19</sup>. Nur das Referendum zwingt die Politiker dazu, sich mit dem Bürger über den Nutzen der Änderungen auseinanderzusetzen. Es mobilisiert die Politiker, es bewirkt einen doppelten Lerneffekt, beim Unionsbürger ebenso wie beim Politiker, der die Bedeutung der Änderungen zunächst selbst verstehen, dann erklären und um die Zustimmung werben muß. Die Verhandlungsführer sind aber auch gezwungen, sich zunächst (rück-)zuversichern, was die Wählerschaft ggf. mitzutragen bereit ist. Ein europäisches Referendum würde den Prozeß der Verfassungsgebung in der Union zu einem wirklich europäischen Thema machen, zur Grundlage und zum Gegenstand eines Diskurses, wie er für die Verwirklichung des demokratischen Prinzips auf Unionsebene unerlässlich ist.

## **II. Institutionelle Anpassungen im Blick auf die Erweiterung**

- 13 Komplizierter ist die Frage, wie bei einer Erweiterung der Union die Kommission be- und zusammengesetzt sein wird, wie das Entscheidungsverfahren des Ministerrats gestaltet sein und welche Rolle dem Parlament zukommen sollten. In meinen Augen ist es an der Zeit, sich die zentrale *politische* Funktion der Kommission klar und sie daher politisch verantwortlich zu machen. Es genügt nicht, die Investitur des Kommissionspräsidenten und der Kommission insgesamt der Zustimmung des Parlaments zu unterwerfen, solange die Auswahl der Person(en) Sache der Mitgliedstaaten ist. Wenn die Kommission das Vorschlagsmonopol behält, was ich für richtig halte, muß sie politisch verantwortlich sein. Nur wenn, wie wohl auch *Jacques Delors* vorgeschlagen hat, die Präsidentenwahl zugleich eine Wahl zwischen politischen Programmen ist und damit das Ergebnis einer politischen Auseinandersetzung im Parlament, letztlich

---

<sup>19</sup> *De Vigo-* und *Tsatsos-*Bericht, Ziff. 5.a, (Fn. 15), S. 74.

also des Wettstreits der politischen Richtungen bei der Parlamentswahl, ist sie für ihre Aufgabe ausreichend demokratisch legitimiert<sup>20</sup>. Dann schadet es aber nicht mehr, wenn die Zahl der übrigen Mitglieder der Kommission niedriger ist als die der Mitgliedstaaten und ihre Auswahl am Kriterium der politischen Kompetenz und nicht der erhofften Treue zum Entsendestaat getroffen wird. Ein kleinerer Kreis von Kommissaren läßt eine kohärentere, effizientere Politik erwarten. Die Abkopplung ihrer Wahl von der Gunst der Heimatregierung würde die Unabhängigkeit der Kommissare von nationalen Rücksichten stärken und damit das Bedürfnis jedes Mitgliedstaats mindern, einen eigenen Vertreter in der Kommission zu haben.

- 14 Wird die Kommission auf diese Weise von einer bürokratischen zu einer politisch verantwortlichen Institution avanciert, deren Vorschläge stets der Zustimmung von Rat und Parlament gleichberechtigt bedürften, um verbindliches Recht zu werden, so dürfte auch die Frage, mit welchen Mehrheiten im Rat zu entscheiden ist, an Brisanz verlieren. In der Tat könnten bei 25 Mitgliedstaaten die klassisch "großen" Mitgliedstaaten im Rat überstimmt und so das Prinzip der gleichen Repräsentation gemessen an der Zahl der Bevölkerung verletzt werden. Die demokratische Legitimation erhielte die Entscheidung durch die Zustimmung des Parlaments, in dem die vier großen Mitgliedstaaten die Mehrheit der Sitze haben. Natürlich sind die Abgeordneten nicht Vertreter ihrer Staaten, sondern Repräsentanten der Wähler mit freiem politischen Mandat. Ansonsten liegt es nahe, wie schon in den Verhandlungen von Amsterdam vorgeschlagen, als Korrektiv die doppelte Mehrheit im Rat einzuführen<sup>21</sup>. Sie verhindert, daß Beschlüsse gegen den Willen der die Mehrheit der Bevölkerung in der Union repräsentierenden Vertreter getroffen werden. Etwas weniger radikal und damit aussichtsreicher könnte die Beibehaltung des bisherigen Abstimmungsmodus sein, verbunden aber mit der Möglichkeit eines dilatorischen oder definitiven Vetos derjenigen Minister im Rat, die zusammen die Mehrheit der Unionsbürger repräsentieren.

### III. Das Demokratieproblem

- 15 Der Amsterdamer Vertrag bringt einen kräftigen Schub in Richtung Demokratie, das allein rechtfertigt es, ihn baldmöglichst in Kraft zu setzen. Der nächste Schritt muß die Mitentscheidung des Parlaments in allen Verfahren sein, auch in den Bereichen der Landwirtschafts- und Handelspolitik. Entgegen der Praxis in einigen Mitgliedstaaten sollten auch völkerrechtliche Verträge darunter fallen, ob sie administrativ-technischer oder politischer Natur sind, kann das Parlament selbst entscheiden und danach die Intensität seiner Befassung einstellen. Die Entwicklung muß also auf ein *Zweikammersystem* gerichtet sein, kombiniert mit der bereits erwähnten Stärkung der politischen Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber Parlament und Öffentlichkeit. Nur so kann die Zuordnung von Macht und Verantwortlichkeit für die europäische Politik dem Bürger gegenüber klar strukturiert werden, und dies ist die Voraussetzung für effektive demokratische Kontrolle. Das läuft auf eine Akzentuierung der zentralen Funktion des Rates hinaus: Er war nie das politische Führungsorgan und kann es auch nicht sein. Seine Mitglieder sind Vertreter der Mitgliedstaaten und verpflichtet, die

---

<sup>20</sup> Vgl. auch die Vorschläge von P.F. Nemitz, Europa-Wahl 1999. Für die indirekte Wahl des EU-Kommissionspräsidenten, Internationale Politik 6/1998, 45 ff.

<sup>21</sup> S. dazu den *De Vigo-* und *Tsatsos-Bericht*, Ziff. 188, (Fn. 15), S. 93.



jeweiligen nationalen Interessen in die europäische Willensbildung einzubringen. Was zu jedem Thema das spezifische europäische Interesse ist: Dies im Prozeß von *trial and error* zunächst vorschlagsweise herauszuarbeiten ist die originäre Funktion der als supranationales Organ verfaßten, nach Art. 213 (ex Art. 175) Abs. 2 EGV von nationalen Einzelinteressen unabhängigen Kommission. Der Rat hat die *föderale*, das Parlament die *demokratische Korrektur- und Kontrollaufgabe*, erst mit der Zustimmung beider erhält der betreffende Rechtsakt die erforderliche Legitimation. Föderale Korrektur und Kontrolle heißt dabei zunächst die Kontrolle über die Rechtfertigung, über das "ob" einer Handlung der Gemeinschaft im Lichte des Subsidiaritätsprinzips; sie richtet sich aber auch auf das "wie", also darauf, ob der Ausgleich zwischen den unterschiedlichen nationalen Interessen im Vorschlag der Kommission sachgerecht ist und nicht vitale Interessen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten vernachlässigt wurden.

**16** Eine Stärkung des Einflusses der nationalen Parlamente ist wünschenswert, schon wegen der damit verbundenen Bewußtwerdung der Interaktion europäischer und nationaler Politik. Dieser Einfluß kann sich aber nur auf das Verhalten des jeweiligen nationalen Vertreters im Rat beziehen, kann nur seine Politik im Rat hinsichtlich der Artikulierung und ggf. Durchsetzung bestimmter *nationaler* Interessen einer demokratischen Kontrolle unterwerfen. Zu bestimmen, was das *europäische* Interesse im Einzelfall ist, ist nicht Sache der nationalen Parlamente, sondern kann nur prozedural ermittelt, also nur das Resultat der Abstimmung und Verfahren in den europäischen Institutionen sein.

**17** Es gibt eine Reihe von Einwänden gegen den Versuch, das demokratische Defizit - wenn es denn ein solches gibt - über die Stärkung des Europäischen Parlaments zu beseitigen: Da es kein europäisches Volk mit gemeinsamer Sprache gibt, könne es keine Demokratie geben (*Dieter Grimm*), es fehle an einer europäischen Öffentlichkeit und an europäischen Medien (*Fritz Scharpf*), an europäischen Parteien. In diesem Kreise brauche ich auf derart etatistisch verengte Einwände nicht weiter einzugehen: Sobald die Verantwortlichkeit für europäische Politik eindeutig über das Parlament bei einer europäischen Institution angesiedelt ist und nicht mehr diffus im Beziehungsgeflecht von europäischen Organen und nationalen Regierungen versickert, werden sich europäische Öffentlichkeit, Medien und Parteien, eine europäische *civil society* und Bürgerschaft im Sinne einer legitimitätsbegründenden *constituency* immer weiter entwickeln.

**18** Schwieriger ist die Frage der Wahlgleichheit im Blick auf die Zahl der durch jeden Abgeordneten repräsentierten Wähler und wegen der verschiedenen Wahlsysteme in den Mitgliedstaaten. Für mich betrifft die Gleichheit der Wahlsysteme eine Frage der politischen Kultur in jedem Mitgliedstaat, also der nationalen Identität und der Subsidiarität. Zu recht fordert daher Art. 190 (ex Art. 138) Abs. 4 EGV jetzt nur noch, daß die Wahlverfahren "im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen" stehen. Darüber hinaus gilt aber: Wer formale Wahlgleichheit als Voraussetzung von Demokratie absolut setzt, wird in einem föderalen System mit Gliedern unterschiedlicher Größe Demokratie in "Reinform" kaum erreichen. Der hier nötige föderale Kompromiß bringt eine Überrepräsentation der kleineren Staaten mit sich. Ungleichgewichte dürften ihre Kompensation im faktischen Machtvorsprung der größeren Mitgliedstaaten finden. Die demokratische Legitimation dieses Ausgleichssystems beruht auf der von den Völkern der Mitgliedstaaten konsentierten Verfassung der Europäischen Union.

**19** Beachtung verdient schließlich der Hinweis von *Joseph H. H. Weiler*, wonach eine Behebung des Demokratiedefizites eine präzise Verortung der

demokratisch zu legitimierenden Entscheidungen voraussetzt<sup>22</sup>. In diesem Sinne erscheint *Transparenz der Entscheidungsverfahren* außerhalb des Europäischen Parlamentes als unabdingbare Voraussetzung für effektive demokratische Kontrolle.

#### **D. Schluß**

- 20 Mit den hier vorgetragenen Überlegungen ist das weite Feld der politischen Visionen für Europa nicht einmal ansatzweise erfaßt. Das Thema *rule of law* dürfte allerdings erheblich weniger kontrovers sein, abgesehen von der skandalösen Nachlässigkeit vieler Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts, insbesondere im Umweltbereich. Was den *Wohlfahrtsstaat* betrifft, ist die Grundphilosophie der Verträge angesprochen, sicherlich auch die materielle Finanzverfassung, in meinen Augen weniger das institutionelle Recht. Für mich setzen Vollbeschäftigung und sozialstaatliche Verteilung erfolgreiches Wirtschaften auf einem offenen, wettbewerblichen Markt voraus. Den Rahmen dafür zu setzen ist Sache der Union, die Verteilung der Erträge sollte Sache der Mitgliedstaaten bleiben, soweit nicht (auch im Blick auf mögliche Verwerfungen infolge der Währungsunion) der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt, d.h. die Solidarität zwischen den Bürgern und Regionen Europas spezifische Zuweisungen erfordert. Dabei muß auch die Frage nach einer *begrenzten Steuerhoheit* der EU gestellt werden, die im System der Eigenmittel die finanzielle Eigenverantwortung stärken und die Verantwortlichkeit der Organe gegenüber dem Bürger für ihre Ausgabenpolitik einschließlich der Ausgaben für Beschäftigung und Kohäsion begründen würde. Eine Trennung und damit klarere Zuordnung der Verantwortlichkeiten auf die Ebenen öffentlicher Gewalt ist Voraussetzung nicht nur für eine wirksame Politik. Sie ist es vor allem für die effektive demokratische Kontrolle im europäischen Verfassungsverbund und damit für die Akzeptanz der Europäischen Union beim Bürger: nicht als bedrohliche fremde Macht, sondern als ihre eigene Schöpfung zur Erfüllung der Staatsziele und -aufgaben, die der einzelne Staat zu erfüllen mehr und mehr außerstande ist. Ein solches Europa der Unionsbürger im europäischen Verfassungsverbund, dies wäre zugleich meine rechtliche und politische Vision.

---

<sup>22</sup> Vgl. J. H. H. Weiler, in: In der Unterwelt der Ausschüsse, Die ZEIT vom 22. Oktober 1998, S. 9. Dazu auch J. H. H. Weiler/U. Haltern/F. C. Mayer, *European Democracy and Its Critique*, 18 *West-European Politics* 4 (1995).