

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

**FCE 5/03**

**WIRD EUROPA NEU ERFUNDEN?**

PETER ALTMAIER

STELLV. MITGLIED FÜR DEN DEUTSCHEN BUNDESTAG IM EUROPÄISCHEN KONVENT

**Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin**

**am 17. Juni 2003**

*Das Forum Constitutionis Europae ist eine gemeinsame Veranstaltung des  
Walter Hallstein-Instituts und der Robert Bosch Stiftung.*

Meine sehr verehrten Damen und Herrn, sehr geehrter, lieber Herr Professor Pernice,

die Frage ist gestellt, ob mit dem Entwurf des europäischen Verfassungskonvent Europa neu erfunden wird. Die Antwort lautet ganz kurz: Nein! Und ich sage: Zum Glück, Nein! Der Europäische Verfassungskonvent hat Europa nicht neu erfunden und dafür gibt es auch gar kein Bedürfnis. Zwar wollen Politiker und Juristen immer gerne das Rad neu erfinden, doch wirklich gute und neue Ideen sind selten.

Und so verhält es sich auch mit der europäischen Integration. Ich empfehle allen, die wissen wollen, wie es mit Europa weiter gehen könnte, die Lektüre von Jean Monnet. Der hat schon nach dem 1. Weltkrieg alle wichtigen Strukturprinzipien der europäischen Integration entwickelt, ich nenne als Schlagworte: Binnenmarkt, Währungsunion, Supranationalität. Seit dem 2. Weltkrieg sind wir im wesentlichen damit beschäftigt, in kleinen Schritten das Integrationskonzept Monnets umzusetzen.

Wir brauchen Europa auch nicht neu zu erfinden, denn die Europäische Gemeinschaft ist ein einzigartiges Erfolgsmodell. Und ich warne davor, die Errungenschaften der vergangenen 50 Jahre leichtfertig wegzuworfen. Was wir erreichen wollen ist, die Erfolgsgeschichte der europäischen Integration fortzusetzen. Denn das ist wahrer Konservatismus: Bewährtes den sich ändernden Verhältnissen anzupassen. Das ist uns seit 10 Jahren nicht mehr gelungen. In Amsterdam haben wir die sogenannten Left-overs von Maastricht verhandelt, in Nizza die Left-overs von Amsterdam, und das Ergebnis kennen Sie. Seit dem Vertrag von Maastricht haben wir nicht mehr die Kraft für den großen Wurf gefunden.

Es hat sich herausgestellt: Regierungskonferenzen, bei denen hinter verschlossenen Türen die absurdesten Forderungen vertreten werden, sind nicht länger geeignet, Einigung über die notwendigen Reformen zu erzielen. Deshalb, meine Damen und Herren, war der Konvent die Notwehr Europas gegen seine Regierungen. Nur mit dem Konvent war es möglich, die Integrationsblockade zu überwinden.

Natürlich kenne ich die Kritik, die gegen den Konvent vorgetragen worden ist: Opak, schwache demokratische Legitimation, wenig durchsichtig in seinen Abläufen und Entscheidungsstrukturen. Und da sage ich: Ja, es hätte alles noch viel besser sein können. Aber eben auch viel schlimmer. Ich möchte Ihnen von meinen Erfahrungen als Berichterstatter des Europa-Ausschusses des Bundestages für die Regierungskonferenzen von Amsterdam und Nizza erzählen. Wir sind im Vorfeld regelmäßig zu vertraulichen Obleute-Gesprächen mit dem zuständigen Staatssekretär zusammengekommen. Zehn Monate lang sagte er uns, es sei noch zu früh, um Konkretes berichten zu können. Auf einmal hieß es dann, es sei jetzt zu spät, noch Änderungen durchzusetzen, nun sei alles festgelegt.

Ein solches Vorgehen war im Konvent nicht zu machen, dort musste jeder Vorschlag öffentlich dargestellt und begründet werden. Diese Öffentlichkeit war wesentliche Bedingung für einen Erfolg des Konvents. Das mussten wir uns allerdings erst erkämpfen. Der Konvent hat gleich zu Beginn die vom Präsidium vorgesehene Geschäftsordnung gekippt. Im Vergleich zu den damaligen Vorstellungen des Präsidiums waren die Veranstaltungen des SED-Politbüros ein Musterbeispiel demokratischer Kultur. Dank der Öffentlichkeit der Debatte ist es uns auch gelungen, einen Vorschlag Giscard's zu den Institutionen zu kippen, der in keiner Weise dem Meinungsstand im Konvent entsprach.

Zu Beginn stand die Erwartung, dass der Konvent auch die Finalität der europäischen Integration zu klären hätte. Soll es – was ich befürworte – irgendwann einen europäischen Bundesstaat geben? Orientieren wir uns am amerikanischen, am französischen oder am deutschen Modell? Soll die Union ein Staatenbund sein oder eine Freihandelszone de luxe? Das

war, um nur einige Positionen zu nennen, die Ausgangslage im Konvent. Hätten wir die Finalitätsdebatte tatsächlich geführt, wäre der Konvent tief gespalten worden und eine Einigung vollkommen ausgeschlossen gewesen. Wir mussten also versuchen, uns auf die notwendigen Anpassungen zu einigen ohne die Finalität zu klären. Das ist fast die Quadratur des Kreises.

Vor diesem Hintergrund halte ich das bisher vom Konvent Erreichte – Teil I und II liegen vor, bei Teil III müssen wir noch nacharbeiten – für einen großartigen Erfolg.

Erstens: der Konvent wird geschlossen einen vollständigen Entwurf vorlegen, der alle europäischen Verträge bündelt. Der Entwurf für die Teile I und II hat die Zustimmung der überwältigenden Mehrheit der Konventsmitglieder – etwa 98 Prozent – gefunden. Das ist eine Demonstration der Einigkeit, die wir vor dem Hintergrund des Streits um den Irak-Krieg besonders würdigen müssen. Dieser Konsens im Konvent übt auch Druck auf die Regierungsvertreter aus, in der anschließenden Regierungskonferenz zu einer Einigung zu kommen, die nicht allzuweit von den Ergebnissen des Konvents abweicht.

Zweitens – ganz wichtig: es gibt keine Optionen. Die Regierungskonferenz wird über einen Gesamtorschlag zu befinden haben. Hätte der Konvent für die strittigen Fragen mehrere Optionen unterbreitet, wäre die Arbeit weitgehend umsonst gewesen. Das gesamte Paket wäre von den Regierungen erneut aufgeschnürt worden. Diese Forderung wird natürlich auch jetzt wieder von einigen erhoben. Der einheitliche Vorschlag bietet eine gewisse Gewähr dafür, dass es dazu nicht kommen wird.

Drittens: Wir haben eine wirkliche Verfassung für die europäische Union geschaffen, eine Verfassung in Form eines völkerrechtlichen Vertrages. Eine Verfassung deshalb, weil wir die Säulenstruktur der bisherigen Verträge beseitigt und den Weg zu einer bundesstaatlichen Entwicklung geebnet haben.

Meine Damen und Herren, wenn ich mir vorstelle, ich hätte Hausarbeiten in der Anfängerübung im Öffentlichen Recht zu korrigieren und jemand würde behaupten, dass die Europäische Union schon heute Elemente von Staatlichkeit aufweist – ich würde das nicht als falsch anstreichen. Unbezweifelbar übt die Union schon heute Befugnisse aus, die Ausfluss von Staatsgewalt sind. Und diese Entwicklung wird weiter voranschreiten. Allerdings wird dieser EU-Staat nicht an die Stelle der nationalen Staaten treten. Nach meiner Überzeugung wird sich etwas entwickeln, was man als Umkehrung des deutschen Bundesstaates veranschaulichen könnte. In Deutschland betrachten wir die Bundesländer zwar als Staaten. Sie sind aber nicht souverän. Sie haben keine Kompetenz-Kompetenz, sie können keine eigene Armee aufstellen, keine eigene Währung einführen, vor allem: Sie können nicht eigenständig beschließen, aus der Bundesrepublik Deutschland auszutreten. Bei uns ist also die Souveränität auf der oberen Ebene angesiedelt. Im Unterschied dazu blieben nach meinen Vorstellungen in einem europäischen Bundesstaat die Nationalstaaten Träger der Souveränität. Ein Modell, für das ich den Begriff „umgekehrte Bundesstaatlichkeit“ sehr passend finde. So werden sich immer mehr Attribute von Staatlichkeit auf der Ebene der EU herausbilden. Aus dem Bereich der Staatsgewalt denke ich an einen gemeinsamen Grenzschutz, eine EU-Staatsanwaltschaft, und über kurz oder lang werden wir, davon bin ich überzeugt, auch eine europäische Armee haben. Die jetzt beschlossene Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament wird ganz sicher das Entstehen einer Europäischen Öffentlichkeit sehr beschleunigen, und damit sind wir auch schon auf dem Weg zu einem europäischen Staatsvolk. Das entscheidende aber ist: die Kompetenz-Kompetenz verbleibt bei den Mitgliedstaaten, die auch weiterhin die Herren der Verträge bleiben. Der EU steht die Ausübung staatlicher Kompetenzen nicht zu, wenn sie nicht ausdrücklich von den Mitgliedstaaten ermächtigt worden ist.

Konsequenz dieser „umgekehrten Bundesstaatlichkeit“ ist auch das jetzt ausdrücklich kodifizierte Austrittsrecht. Zwar war nach Meinung der meisten juristischen Experten schon bisher ein Austritt aus der Union nach den Regeln des Völkervertragsrechts möglich. Ich halte es aber für sehr wichtig, dass wir jetzt diese ausdrückliche Austrittsklausel haben. Ich glaube, dass uns das bei

den nächsten Integrationsschritten sehr helfen wird. Das Kokettieren mit dem Austritt wegen einer unter den Mitgliedstaaten umstrittenen Frage wird zudem erschwert, denn das kann innerstaatlich nun die Forderung nach sich ziehen, Ernst zu machen. Wenn es aber jemand tatsächlich ernst meint mit dem Austritt, dann ist es gut und richtig, dass dafür nun eine ausdrückliche Regelung besteht.

Der vierte große Erfolg des Konvents ist die unveränderte Übernahme der Grundrechtecharta, die jetzt als Teil II der Verfassung rechtsverbindlich wird. Wir bringen damit zum Ausdruck, dass die Europäische Union vor allem eine Wertegemeinschaft ist. Hier ist auch die Diskussion um den Gottesbezug in der Präambel einzuordnen. Ich habe sehr dafür gekämpft, dass eine solche „*invocatio dei*“ aufgenommen wird, möchte diesen Punkt aber nicht verabsolutieren. In Absatz 2 der Präambel heißt es jetzt: „Schöpfend aus den kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen Europas, die – in seinem Erbe weiter lebendig – die zentrale Stellung des Menschen und die Vorstellung von der Unverletzlichkeit und Unveräußerlichkeit seiner Rechte sowie vom Vorrang des Rechts in der Gesellschaft verankert haben, ...“ Ich glaube, dass dies eine angemessene Formulierung ist, die für ein laizistisches Staatsverständnis – etwa der Franzosen – noch akzeptabel ist, mit der aber auch diejenigen leben können, die – wie wir deutsche Christdemokraten – glauben, dass wesentliche vom Staat zu schützende Werte religiös begründet sind. Hinweisen will ich auch darauf, dass wir den Status der Kirchen nach dem Grundgesetz sichern konnten. Hier gibt es jetzt einen eigenen Artikel in der Verfassung, den Art. I-51.

Ein wichtiger weiterer Fortschritt, das wäre Punkt Fünf der Erfolgsliste, ist das von uns neu formulierte System der Kompetenzordnung. Von Europa-Skeptikern mit Nachdruck eingefordert, sehen manche Pro-Europäer in einer klaren Kompetenzabgrenzung das Bestreben, Europa zu lähmen und zu fesseln. Ich meine aber, dass wir gerade dann eine handhabbare Kompetenzabgrenzung brauchen, wenn wir mit der Integration fortschreiten wollen. Akzeptanz der Bürger für einen europäischen Bundesstaat werden wir nur erreichen, wenn wir nachvollziehbar machen können, welche Ebene wofür die Verantwortung trägt.

Wir haben im Konvent, was die Politiken der EU angeht, keine Aufgabenkritik durchgeführt, aber wir haben umfassende Prinzipien der Kompetenzverteilung und -ausübung aufgestellt. Da wäre zunächst der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung zu nennen. Die Union ist nur für das zuständig, wofür sich in der Verfassung eine ausdrückliche Grundlage findet.

Dann haben wir den Vorrang des Unionsrechts schriftlich gefasst. Obwohl seit langer Zeit anerkannt, ist dieses Prinzip noch immer weithin unbekannt. Es soll in Deutschland sogar noch Rechtsprofessoren geben, die staunen, wenn man ihnen erklärt, dass das Europarecht auch den nationalen Verfassungsvorschriften vorgeht. Dieser Anwendungsvorrang ist unerlässlich, weil anders eine wirkliche Rechtseinheit nicht möglich ist.

Wir haben drei Kategorien von Kompetenzen entwickelt. Da ist einmal der Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der Union. Nur sie kann in diesem Bereich gesetzgeberisch tätig werden und bindende Rechtsakte erlassen. Den Mitgliedstaaten ist das nur möglich, soweit sie von der Union entsprechend ermächtigt wurden.

Dann gibt es die geteilten Zuständigkeiten. Dort behalten die Mitgliedstaaten ihre Zuständigkeit. Diese ruht aber, solange und soweit die Union ihre Zuständigkeit wahrnimmt. Wichtig ist, dass eine Zuständigkeit der Union nur besteht, soweit die Verfassung ihr in Teil III eine solche ausdrücklich zuweist. Die allgemeine Zuweisung in Teil I ist NICHT kompetenzbegründend. Deutsche Juristen muss man darauf hinweisen, dass das System der geteilten Zuständigkeiten anders funktioniert als das der konkurrierenden Gesetzgebung nach dem Grundgesetz. Denn die Zuständigkeit der Union ist nicht umfassend, wie das bei der konkurrierenden Gesetzgebung der Fall ist. Vielmehr gelten bei der geteilten Zuständigkeit konkrete Grenzen, die zugleich mit der Eröffnung der Zuständigkeit in Teil III genannt sind.

Schließlich erhält die Union für bestimmte Bereiche die Befugnis zu Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen. Ausdrücklich ausgeschlossen ist dabei aber die Harmonisierung von Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten.

Auf diese Weise werden schärfer als bisher die Grenzen der Befugnisse der Union zu bestimmen sein. Das gilt auch für den als „kleine Kompetenz-Kompetenz“ bezeichneten Artikel 308 EG-Vertrag. Wir haben im Konvent entschieden, dass die Union auch weiterhin über ein ausdrücklich geregeltes Instrument verfügen soll, um auf unvorhergesehene und neue Entwicklungen reagieren zu können. Daher enthält auch der neue Vertrag eine Flexibilitätsklausel. Deren Anwendungsbereich geht sogar über den des Artikel 308 hinaus. Während dieser nur für den Gemeinsamen Markt gilt, sieht die neue Flexibilitätsklausel die Möglichkeit eines Tätigwerdens in Bezug auf alle im Teil III genannten Politiken vor. Andererseits haben wir aber die Wirkungstiefe im Vergleich zu Artikel 308 begrenzt. Soweit der Vertrag nicht ausdrücklich eine Befugnis zur Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorsieht, ist das auch auf Grundlage der Flexibilitätsklausel nicht möglich. Auch durch die systematische Einordnung der Flexibilitätsklausel haben wir ihre begrenzte Reichweite deutlich gemacht. Artikel 308 steht im Teil 6 des EG-Vertrages, den allgemeinen und Schlussbestimmungen. Darauf berufen sich alle, die in Artikel 308 eine Kompetenz-Kompetenz erkennen wollen. Die Stellung der Flexibilitätsklausel am Ende des Zuständigkeiten-Titels im Teil I des Vertrages macht deutlich, dass der dort gesteckte Rahmen durch die Flexibilitätsklausel abgerundet, aber nicht ausgedehnt werden kann.

Soweit die Union ihr zugewiesene Kompetenzen ausübt, haben wir zwei Sicherungen zugunsten der Mitgliedstaaten einbezogen. Artikel 5 des Teil I verpflichtet die Union, die nationalen Verfassungsstrukturen zu achten. Für Deutschland hat das besondere Bedeutung in Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung. Praktische Bedeutung wird diese Vorschrift insbesondere für die Ausübung der sogenannten funktionalen oder Querschnittszuständigkeiten erhalten, hier insbesondere für die Binnenmarktkompetenz und den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Die andere Sicherung ist das Subsidiaritätsprinzip. Das ist, wie Sie wissen, schon jetzt Bestandteil der Europäischen Verträge. Mit dem Konventsentwurf wird es aber in seiner Ausgestaltung wesentlich verbessert. Die nationalen Parlamente erhalten nun ein Recht zur Stellungnahme, und mit einer solchen Stellungnahme muss sich die Kommission dann auch substantiiert auseinandersetzen. Darüber hinaus gibt es ein Klagerecht der nationalen Parlamente – und damit, indirekt, über den Bundesrat, auch ein Klagerecht der Bundesländer. Nach meiner unmaßgeblichen Meinung schließt dieses Recht, auf Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip zu klagen, auch die Kompetenzkontrolle mit ein. Bevor nämlich ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip festgestellt werden kann, ist doch zu prüfen, ob die Union überhaupt eine Kompetenz hatte, die dann gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auszuüben ist.

Doch weiter mit der Erfolgsbilanz des Konvents. Als sechstes möchte ich nennen, und auch das ist ganz entscheidend: Wir sind auf einem guten Weg, die Politisierung der Institutionen der Union und damit der Union insgesamt zu erreichen. Die entscheidenden Elemente hierfür sind: Herstellen von Öffentlichkeit, soweit der Rat als Legislativorgan tätig wird; dann: Entscheidungen des Rates mit Mehrheit in allen Fragen, die nicht von Verfassungsrang sind; schließlich: Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament.

Da haben wir zum einen erreicht, dass die Tätigkeit des Rates als Gesetzgebungsorgan jetzt im Vertragstext ausdrücklich beschrieben wird. Dieser Legislativrat wird öffentlich tagen.

Was das zweite Element, die Entscheidung mit Mehrheit angeht, befriedigt mich das vom Konvent Erreichte bislang nicht. Nach meiner Überzeugung dürfen nur grundlegende Fragen von Verfassungsrang in der Einstimmigkeit verbleiben – etwa Vertragsänderungen oder eine Neuordnung der Finanzstruktur der Union. Alles andere muss mit Mehrheit entschieden werden. Der bisherige Zwang zur Einstimmigkeit ist weder demokratisch noch effizient. Im Ergebnis

werden da regelmäßig nicht Entscheidungen getroffen, sondern Formelkompromisse verabschiedet.

Bliebe die einstimmige Entscheidung der Regelfall, würde Europa nach dem Modell der deutschen Kultusminister-Konferenz organisiert. Keine sehr vielversprechende Perspektive – erst recht nicht mit 25 Mitgliedern. Mit Wegfall des Vetorechts entfielen dagegen die Möglichkeit zur Erpressung.

Ich befürchte allerdings, dass bei den abschließenden Verhandlungen zu Teil III das Prinzip der Entscheidung mit Mehrheit torpediert wird dadurch, dass eine Vielzahl von Partikularinteressen vorgebracht und jeder mit Sonderwünschen kommen werden wird, was alles in der Einstimmigkeit verbleiben soll. Schon jetzt steht fest, dass wir in der Außenpolitik nicht soweit gekommen sind, wie es notwendig wäre: Ein Übergang zu Mehrheitsentscheidungen scheint mir hier auf absehbare Zeit ausgeschlossen.

Beim dritten Element sieht es wieder sehr viel besser aus: die Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament. Der Europäische Rat schlägt dem Parlament einen Kandidaten vor, wobei er das Ergebnis der Parlamentswahlen berücksichtigt. Wenn der Kandidat durchfällt, muss der Rat einen neuen präsentieren. Damit erreichen wir, dass die Wahlen zum Europäischen Parlament endlich Bedeutung erhalten. Dann werden die europäischen Parteifamilien – EVP, Sozialisten, Liberale, Grüne usw. – jeweils mit einem Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten antreten. Die Konservativen mit Juncker, die Sozialisten mit Blair, die Grünen vielleicht mit Cohn-Bendit. Auch bei uns ist es ja so, dass die Leute zwar formal ihre Stimme für einzelne Abgeordnete und eine Liste abgeben, tatsächlich aber vor allem darüber entscheiden, wer Kanzler werden soll und wer nicht.

Der Preis, der für diese Aufwertung des Parlaments zu entrichten war, ist der Präsident des Europäischen Rates. Der wird zwei einhalb Jahre amtieren und kann einmal wiedergewählt werden. Der Konvent hat aber erreicht, dass das kein Superpräsident wird, neben dem der Kommissionspräsident und der künftige Außenminister weitgehend bedeutungslos sind. Dieser Ratspräsident wird im wesentlichen ein Vorsitzender sein, der die Sitzungen des Europäischen Rates leitet.

Was wir erreicht haben mit dem Konvent halte ich für einen wesentlichen Fortschritt für Europa. Das gilt sowohl für die Art und Weise des Zustandekommens des Entwurfs als auch für seinen Inhalt. In den vergangenen zehn Jahren war der Fokus der europapolitischen Debatte immer auf die institutionellen Fragen gerichtet, ohne dass wir da entscheidend vorangekommen wären. Nach dem Konvent können wir uns jetzt endlich wieder inhaltlichen Fragen zuwenden. Denn letztlich interessieren sich die Bürger nicht dafür, nach welchen Regeln was entschieden wird. Die interessieren sich für das Ergebnis, was für sie dabei rauskommt.

Ich glaube, dass wir mit dem Konvent größere Klarheit geschaffen haben, wofür die Union zuständig ist und wofür nicht. Und ich glaube, wir versetzen die Union in die Lage, in den Bereichen, in denen Sie zuständig ist, deutlich effizienter als bisher zu handeln. Und zwar in einer für den Bürger nachvollziehbaren Art und Weise. Und deshalb hoffe ich, dass die Regierungskonferenz das Ergebnis des Konvents erhält und nicht das ganze Paket wieder aufschnürt. Wenn das gelingt, werden wir nächstes Jahr einen Vertrag erhalten, der in seiner Bedeutung mit den Römischen Verträgen in einer Reihe steht.

Meine Damen und Herren, ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

\* \* \*