

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

**FCE 6/03**

**DER ENTWURF EINER VERFASSUNG FÜR EUROPA –  
VERFASSUNGSRECHTLICHE BETRACHTUNGEN AUS FRANZÖ-  
SISCHER PERSPEKTIVE**

**OLIVIER BEAUD**

PROFESSOR FÜR ÖFFENTLICHES RECHT  
(CENTRE MARC BLOCH, BERLIN / UNIVERSITÄT PANTHÉON-ASSAS, PARIS II)

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

**am 3. Dezember 2003**

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

Meine Damen und Herren, sehr verehrte Kollegen, liebe Freunde!

Zunächst möchte ich *Ingolf Pernice* besonders herzlich für die Einladung danken, im Rahmen dieser so prestigereichen Reihe des *Forum Constitutionis Europae* sprechen zu können. Diese Gelegenheit ist für mich eine große Ehre und ich werde mein Möglichstes geben, um dieser Ehre zu genügen. Die Einladung ist in gewisser Hinsicht eine Folge des großen deutsch-französischen Kolloquiums über den Entwurf einer Verfassung für Europa, das vor drei Wochen vom Walter Hallstein-Institut und vom Centre Marc Bloch in diesen Räumen veranstaltet wurde. Ingolf Pernice hat mich bei dieser Gelegenheit eingeladen, einen Vortrag über dieses Thema zu halten.

In einer knappen Stunde einen Text von über 460 Artikeln zu diskutieren, stellt an sich schon eine Herausforderung dar. Sie werden mir also verzeihen, wenn ich eine rigorose Auswahl vornehme, die im Sinne einer Synthese getroffen werden soll. So werde ich beispielsweise das Zustandekommen des Textes und auch die ganz aktuelle Dimension – die hier ja bekannt sein dürfte – außer Acht lassen. Meine Entscheidung geht dahin, dass ich vor allem auf die Neuerungen gegenüber dem bisherigen Recht eingehe. Darüber hinaus werde ich mich im Folgenden vor allem auf den ersten Teil des Entwurfes konzentrieren. Das bedeutet, dass ich die Grundrechtscharta und den dritten Teil über die „Politiken der Union“ beiseite lasse.

Ein Ziel dieses Vortrages ist es, den Entwurfstext vorzustellen und ihn, so möglich, über eine didaktische Herangehensweise verständlich zu machen. Letztere soll aber nicht die Reflexion und damit die Problematisierung verhindern. Das erste Problem stellt sich in Form eines Paradoxes: Warum hat eine *revolutionäre Methode* - die des Konvents - eine *einfache Reform* – d.h. eine „pragmatische Reform der vorhandenen Institutionen“<sup>1</sup> (*Schwarze*) hervorgebracht? Dies ist wohl deshalb der Fall, weil - wie *Paul Magnette* in seinem Beitrag zum erwähnten Berliner Kolloquium dargestellt hat<sup>2</sup> - am Ende die Logik der Verfassungsdebatte gegenüber der diplomatischen Verhandlung zurückgetreten ist. Hieraus ergibt sich eine erste Lehre für das Verständnis des Entwurfes: Wie auch immer seine juristische Natur eingeschätzt werden mag – ob Vertrag oder Verfassung – so ist der Text doch vor allem eines: das Ergebnis eines Kompromisses zwischen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.

Mit dieser ersten Bemerkung habe ich bereits die Untersuchung einer großen Frage angeschnitten: Wie viel ist dieses Verfassungsprojekt wert? Was sind seine Bedeutung und Tragweite? Wie man sich denken kann, unterscheiden sich hier die Antworten nach den Erwartungen des Einzelnen. Die einen bedauern die Bescheidenheit des Entwurfes im Vergleich zu dem, was eine echte Verfassung ausmacht, oder aber sie streichen etwas bitter seinen Mangel an „Größe“ heraus, im Vergleich zu dem, was seinerzeit der Konvent von Philadelphia geleistet hat. Umgekehrt denken Bescheidenere, darunter häufig überzeugte Europäer, dass hier doch ein „qualitativer Sprung“ (*Lamassoure*) vollzogen wurde und dass durch das Projekt „wichtige Entscheidungen getroffen worden seien, die die früheren Regierungskonferenzen nicht herbeiführen konnten“ (*Quermonne*<sup>3</sup>). In gewisser Hinsicht sind beide Standpunkte gerechtfertigt, da ihr Wert vom jeweiligen Bezugsrahmen abhängt. Wir wollen nun unsererseits den Entwurf analysieren, indem wir zunächst einen Abgleich mit den von seinen Vätern gesteckten Zielen vornehmen. Sie wollten die Europäische

---

<sup>1</sup> *J. Schwarze*, Ein pragmatischer Verfassungsentwurf. Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfes eines Vertrag über eine Verfassung für Europa, *Europarecht*, Juli-August 2003, S. 535-573.

<sup>2</sup> *P. Magnette*, Argumenter et négociateur dans une assemblée constituante transnationale: une analyse de la Convention européenne, Vortrag im Rahmen des Deutsch-französisches Kolloquiums des Centre Marc Bloch und des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht: "L'avenir de l'Union européenne: pour un bilan critique de la Convention européenne/Zukunft der Europäischen Union: Eine kritische Bilanz des Konvents", vom 7./8. November 2003 an der Humboldt-Universität zu Berlin, Bruylant, Brüssel, i.E.

<sup>3</sup> *J. L. Quermonne*, Le défi des institutions, *Sociétal*, no. 41, 2003, S. 96ff, 97.

Union mit einem institutionellen Rahmen ausstatten, der einerseits die Forderung der Effizienz (§ 1) und andererseits die Forderung der Demokratisierung (§ 2) erfüllt. Problematischer erscheint uns im weiteren dann die Einschätzung des Textes als Verfassung, was uns dazu führen wird, einen kritischen Blick auf die tatsächlichen Anliegen und Ziele dieses „Entwurfes über eine Verfassung für Europa“ zu werfen (§ 3).

## **§ 1) Die „verfassungsmäßige“ Kodifikation als Instrument für Rationalisierung und Regierbarkeit**

### *A) Eine rechtliche Rationalisierung*

Der Entwurfstext ist das Ergebnis eines starken rechtlichen Rationalisierungsprozesses, den man unter den Begriff der Kodifikation subsumieren könnte. Er bietet in der Tat eine beträchtliche Vereinfachung, indem er die vorhandenen europäischen Verträge aufhebt (Art. IV-2). Das Ergebnis ist, dass das Dokument in der so praktischen und eleganten Reihe der kleinen Büchlein „Que sais-je“ veröffentlicht werden konnte. So betrachtet ist der Fortschritt beträchtlich, genauso beträchtlich wie auf dem Gebiet der Vereinfachung der Architektur der europäischen Institutionen. Erinnern wir uns daran, dass durch die Verleihung der Rechtspersönlichkeit allein an die Union in Art. I-6 eine Art Fusion von Europäischer Gemeinschaft und Europäischer Union vorgenommen werden würde. Das Ergebnis wäre hier das Ende der drei Pfeiler. Schließlich betrifft die rechtliche Rationalisierung die Formen der Rechtsakte, die erstens in ihrer Anzahl reduziert werden – es soll nur noch sechs statt fünfzehn geben – und die zweitens eine neue Nomenklatur einführen, die an Begriffe der Staatlichkeit anknüpft: Gesetze und Rahmengesetze ersetzen jeweils die alten Verordnungen und Richtlinien.

### *B) Der Wille, die Regierbarkeit der Union zu verstärken*

Für den französischen Verfassungsrechtler betrifft der Entwurf im wesentlichen die *Institutionen*. Wenn man *Giscard d'Estaing* Glauben schenkt, ist der Konvent seinerzeit von der Diagnose einer „Zerrüttung des institutionellen Systems“ ausgegangen<sup>4</sup>, eine Feststellung, die am Vorabend der Erweiterung der Union auf 25 Mitglieder umso größere Sorge auslöst. Untersuchen wir nun, wie die institutionelle Reform durchgeführt wurde, indem wir uns auf ihre Leitideen konzentrieren.

Die erste dieser Leitideen besteht darin, eine größere Kontinuität und Sichtbarkeit der Repräsentativinstitutionen zu erreichen. Die europäische Union soll nach dem Verfassungsentwurf nach innen und außen durch zwei Institutionen repräsentiert werden: den Präsidenten des Europäischen Rates und den Außenminister der Union. Die Stellung des ersteren wird durch eine Neuregelung seiner Mandatsdauer gestärkt, die das dysfunktionale Rotieren der Präsidentschaft alle sechs Monate beendet: Er soll von nun an für zweieinhalb Jahre bestimmt werden. Darüber hinaus wird er durch qualifizierte Mehrheit der Mitglieder des Rates gewählt und darf kein amtierendes Regierungsmitglied sein (Art. I-21 Abs. 3).

Allerdings darf der Präsident, auch wenn er die Union im Hinblick auf die Bestimmung der Außenpolitik und der gemeinsamen Sicherheitspolitik (Art. I-21 Abs. 2) repräsentiert, aufgrund seiner begrenzten Befugnisse weder mit dem französischen Präsidenten verglichen werden, noch mit dem Präsidenten der Kommission, der die „starke Persönlichkeit“ Europas bleiben soll. Tatsächlich beschränkt sich die Rolle des Präsidenten des Europäischen Rates auf den Vorsitz der Sitzungen der Institution, auf die Annäherung der Positionen seiner Mitglieder und auf die Repräsentation der Union, auf seinem Niveau, nach außen im Bereich der gemeinsamen europäi-

---

<sup>4</sup> V. *Giscard d'Estaing*, *La Constitution pour l'Europe*, Paris, Albin Michel, 2003-11-28, S. 23.

schen Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>5</sup> Es erscheint recht zweifelhaft, dass diese Funktion für eine echte politische *Führungsrolle* ausreicht.

Was nun den Außenminister der Union angeht, so wurde diese Einrichtung von *Olivier Duhamel* als die „Haupterfindung des Verfassungsentwurfes“ bezeichnet.<sup>6</sup> Diese Neuerung beruht auf der Hoffnung, dass das Organ, das mit dieser Funktion betraut wird, dann auch die entsprechende Politik hervorbringt – wenn nicht gar der Grund für dieses Amt sogar praktischerer Natur ist: die Tatsache nämlich, dass mit *Joschka Fischer* eine ideale und an der Übernahme des Postens interessierte Persönlichkeit vorhanden ist. Wie dem auch sei, dieser Minister führt „die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“ der Union (Art. I-27). Insbesondere wird der Außenminister damit beauftragt, dem Rat der Außenminister vorzusitzen. Gleichzeitig ist er vollberechtigtes Mitglied der Kommission, deren Vizepräsident er sein soll. Sein Auftrag ist schwierig, weil er die Außenpolitiken innerhalb der Union zur Übereinstimmung bringen muss. Es steht zu befürchten – was immer man auch einwenden mag –, dass seine Funktion ihn dazu bringt, zwischen dem Europäischen Rat, dem Rat der Außenminister und der Kommission aufgerieben zu werden. Seine doppelte Verantwortlichkeit, nämlich einmal vor dem Europäischen Rat und - zum anderen - als einfacher Kommissar - vor dem Präsidenten der Kommission (Art. I-26 Abs. 3) -, wird sich möglicherweise als ein Problem erweisen.

Die Kommission, die ihr Monopol der „Gesetzes“-Initiative behalten hat, wird einer grundlegenden Doppelreform unterzogen. Zunächst ist hier eine *Präsidentialisierung* vorgesehen, die sich vor allem in der Befugnis des Präsidenten widerspiegelt, die anderen Kommissare zu benennen. Diese *Präsidentialisierung* steht wahrscheinlich mit dem Willen im Zusammenhang, die Parlamentarisierung der Institutionen voranzutreiben, die aus dem Präsidenten das Äquivalent eines Premierministers machen würde. Der zweite und sehr wichtige Teil der Doppelreform ist die Verminderung der Anzahl an Kommissaren auf fünfzehn, wodurch die klassische Regel „ein Staat – ein Kommissar“ aufgehoben werden soll. Wir kommen gleich darauf zurück.

Das Parlament nun steht mit dem Reformprojekt ohne Zweifel gestärkt da und zwar vor allem aus zwei Gründen: Der erste ist die Verallgemeinerung des Rechts, bei den europäischen Gesetzen und Rahmengesetzen mitzuentcheiden, so dass das Parlament von nun an neben und auf gleicher Höhe mit dem Ministerrat ein *Mitgesetzgeber* (*co-législateur*) ist. Die andere wichtige Reform hängt mit dem Vorrecht des Parlaments zusammen, von nun an mit der Mehrheit seiner Mitglieder (Art. I-19 Abs. 1) und auf der Grundlage einer Kandidatur, die vom Europäischen Rat vorgeschlagen wird, den Kommissionspräsidenten zu wählen. Damit ist das Parlament klar an die Stelle des Europäischen Rates als Institution getreten, die diese Schlüsselpersönlichkeit bestimmt.

Weiterhin hat der Konvent die gute Idee gehabt, durch Art. I-22 und I-23 die Organisation des Ministerrates zu rationalisieren, der – man muss hin und wieder daran erinnern – das eigentliche Entscheidungsorgan im Institutionengefüge darstellt. Die erste wichtige Veränderung ergibt sich aus der Einführung der Öffentlichkeit der Debatten, wenn er in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber auftritt. Eine zweite ist der Umbau der Formation „Allgemeine Angelegenheiten“ mit einer klaren Differenzierung nach der Funktion der Legislative und der der anderen Angelegenheiten. Schließlich will das Verfassungsprojekt den Vorsitz der einzelnen Formationen stärker institutionalisieren, indem es eine gleichmäßige Rotation im Jahresrhythmus und nicht mehr alle sechs Monate vorsieht.

Schließlich wäre dieses Bild unvollständig, wenn man nicht „die umstrittenste Frage“<sup>7</sup> anschnitten würde, nämlich diejenige der Entscheidungsfindung im Ministerrat. Die Stimmgewichtung, die letztlich vorgeschlagen wird, ist die des Prinzips der doppelten Mehrheit und zwar in der

<sup>5</sup> J. L. Quermonne, (Fn. 3), S. 98.

<sup>6</sup> O. Duhamel, *Pour l'Europe. Le texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, Paris, Seuil, 2003-11-28, S. 192.

<sup>7</sup> J. L. Quermonne, (Fn. 3), S. 98.

Form, dass für die Annahme eine Mehrheit der Zahl der Mitgliedstaaten erforderlich ist, die zusätzlich gleichzeitig 60 Prozent der Bevölkerung darstellen müssen. Dies stellt eine beträchtliche Vereinfachung im Vergleich zum alten System dar, das von der Frage der Stimmgewichtung beherrscht wurde. Das Prinzip der Mehrheitsentscheidung wurde gleichzeitig auf siebzehn weitere Gebiete ausgedehnt, wobei allerdings die Einstimmigkeit weiterhin in „drei strategisch wichtigen Bereichen aufrechterhalten bleibt: der Steuerpolitik, der Erweiterung der Union auf neue Mitgliedsstaaten und der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“<sup>8</sup>. Kurz gesagt wäre damit die Abstimmung durch qualifizierte Mehrheit die Regel und die Einstimmigkeit die Ausnahme (Art. I-22 Abs. 2).

### C) Zusammenfassung

Die hier beschlossenen institutionellen Lösungen sind „reformistisch“ insoweit sie jede der bereits vorhandenen Institutionen stärken. Werden die Reformen die Effizienz des Systems bei der Problemlösung verbessern? Man kann es bei einigen von ihnen annehmen. Und doch bleibt zu befürchten, dass sie auch neue Widersprüche schaffen: zwischen dem Präsidenten des Rates beispielsweise und dem Präsidenten der Kommission, oder zwischen letzterem und dem neuen Außenminister. Schließlich werden einige bedauern, dass die Zurückhaltung auf institutionellem Gebiet aus der Kommission keine echte „Regierung“ gemacht hat, oder aus dem Ministerrat keinen echten föderalen „Senat“. Aber diese relative Zurückhaltung erklärt sich – wie wir sehen werden – aus den Ungereimtheiten und Unklarheiten des europäischen Projektes an sich, die durch den gegenwärtigen Verfassungsentwurf nicht aus der Welt geschaffen werden konnten, sondern vielmehr durch diesen erneut widerspiegelt werden.

## § 2) Das Paradox eines eher föderalen als demokratischen Projektes

Ich spreche hier von einem Paradox, weil eine der Hauptrechtfertigungen für den Verfassungsentwurf die Frage der Demokratie ist. Seinerzeit hat die Erklärung von Laeken die Kommission dazu aufgefordert, die „Bürger an das europäische Projekt und an die europäischen Institutionen heranzuführen“. Zwar fehlt der Begriff „föderal“ im Text, weil er vor allem von britischer Seite nicht erwünscht war. Ich bleibe aber dabei zu denken, dass insgesamt der Entwurf in Richtung einer „Pseudodemokratisierung“ geht, die allerdings mit einer echten *Föderalisierung* einhergeht.

### A) Eine „Pseudodemokratisierung“

Für die Idee der *Pseudodemokratisierung* steht vor allem *Fritz Scharpf*, der auch die Prämisse hierfür formuliert hat: die Notwendigkeit sich über „den grundlegend unterschiedlichen Charakter des europäischen politischen Systems im Vergleich zu den nationalen Demokratien“ klar zu werden.<sup>9</sup> Nur der nationale Rahmen kann eine demokratische Legitimität zur Verfügung stellen, die gleichzeitig auf den Ursprung der Macht (die Regierung *durch* das Volk) und den Zweck der ausgeübten Macht (die Regierung *für* das Volk) gegründet ist. Wenden wir uns kurz den beiden Formen der Legitimität zu.

Was den Aspekt der *Input*-Legitimität betrifft, so ist die Zielrichtung klar: Weil in Europa die starke kollektive Identität fehlt, die „in den nationalen Demokratien scheinbar selbstverständlich vorhanden ist (...) können institutionelle Reformen auch durch die Anwendung des Mehrheitsprinzips die Input-Legitimität nicht nennenswert vergrößern“<sup>10</sup>. Dieser im Jahr 2000 geschriebene Satz behält seine Rechtfertigung auch heute. Nichts im Entwurf erlaubt es, diese Legitimität

<sup>8</sup> J. L. Quermonne, (Fn. 3), S. 98.

<sup>9</sup> F. Scharpf, *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, S. 21.

<sup>10</sup> F. Scharpf, (Fn. 9), S. 20.

zu vergrößern. Der Titel VI über „Das demokratische Leben der Union“ ist sehr enttäuschend, mehr noch: beunruhigend in seinem Artikel über die „Partizipative Demokratie“, die anscheinend den „Bürger“ durch den „Betroffenen“ ersetzen will.<sup>11</sup> Weder die Bürgerinitiative, die einer Million Unionsbürger zugestanden wird (Art. I-46 Abs. 4), noch das Petitionsrecht des einzelnen europäischen Bürgers können die gegenwärtige Situation echt verändern, wo die „Demokratie formal nur auf der nationalen Ebene vorhanden ist“<sup>12</sup>.

Bleibt als zweite Möglichkeit für Demokratisierung diejenige der Legitimität durch tugendhafte Machtausübung: Man muß sich diese so vorstellen, dass – selbst wenn die Regierungsmacht nicht dem Volke zukommt – doch die Machtausübung „im Sinne des Volkes“ vorgenommen wird. Dies wird insbesondere durch den Mechanismus der politischen Repräsentation garantiert, aber auch durch nicht dem Mehrheitsprinzip gehorchende Mechanismen, wie die Richter- und die Expertenfunktion. Man könnte also denken, dass der Versuch der Parlamentarisierung einer Art Regierung – die beispielsweise eindeutig den Beziehungen zwischen der Kommission und dem Parlament zugrunde liegt – nun endlich die demokratische Legitimität garantiert, die jeder wünscht.

Und doch zeichnet sich nicht ab, dass dies die Zukunft sein wird, wenn der Entwurf angenommen werden würde. Die sehr überzeugende These eines jungen deutschen Autors, *Philip Dann*, geht vielmehr dahin zu sagen, dass „eine Parlamentarisierung der Union, also ihre Entwicklung in ein parlamentarisches Regierungssystem (...) die unwahrscheinlichste aller Entwicklungsoptionen [ist], und dies aus einem simplen Grund: Die institutionelle Struktur der Union, verankert in ihrem Exekutivföderalismus, steht einer solchen Entwicklung grundsätzlich entgegen“<sup>13</sup>. Unter den verschiedenen Gründen für diese prinzipielle Unvereinbarkeit findet sich die besondere Natur des Europäischen Parlaments, das – um mit *Max Weber* zu sprechen – ein „Arbeitsparlament“ ist und kein „Redeparlament“. Hieraus ergeben sich entscheidende Folgen für die Funktionen des Europäischen Parlaments. Wenn die Prognose *Danns* richtig ist, dann ist die vorgeschobene demokratische Legitimierung des Verfassungsentwurfes für Europa nichts wert. Damit wären gleichzeitig Originalität und Besonderheit der europäischen Institutionen bestätigt, die eben nicht als Kopie der nationalen Institutionen aufgefasst werden dürfen.

### B) Vertiefung des Prozesses der Föderalisierung

Vor kurzem hat *Alain Lamassoure* ebenfalls hier im Senatssaal der Humboldt-Universität erklärt, es treffe zwar zu, dass der tabuisierte Begriff „föderal“ im ersten Artikel des Verfassungsentwurfes nicht mehr vorhanden, in der Sache deswegen aber nicht verschwunden sei. In der Tat ist es wohl so, dass die föderale Idee bestimmte Punkte des Entwurfes beeinflusst hat, ob es derjenige über die „Symbole der Union“ und ihre Devise „In Vielfalt geeint“ ist (Art. IV-1) oder die Passage in der Präambel über die notwendige Vielfalt der europäischen Völker. Dieser Prozess der Föderalisierung ist nun nicht mehr nur symbolisch, sondern auch im neuen Entwurf rechtlich anerkannt. Der Entwurf bestätigt dieses Nebeneinander – manche sagen diese „Überordnung“ – von zwei Rechtsordnungen: derjenigen der Union und derjenigen der Mitgliedsstaaten, wodurch sich ja gerade eine Föderation auszeichnet.

Von diesem Standpunkt aus verdient der zentrale Stellenwert Beachtung, der im Text der Aufteilung der Kompetenzen zwischen der Föderation und den Mitgliedsstaaten als dritter Titel über „Die Zuständigkeiten der Union“ zukommt. Hier erkennt man in der Art und Weise, in welcher der Gegenstand gegliedert wurde, Spuren einer Verfassungsimitation und zwar indem der Entwurf von der rechtswissenschaftlichen Literatur zum Föderalismus die Kategorien entlehnt, mit denen er das Thema angeht: Zum einen in der Gegenüberstellung von klar zugewiesenen Kom-

<sup>11</sup> Vgl. dazu *O. Jouanjan*, L'avenir de la démocratie et l'Union européenne, i.E.

<sup>12</sup> *F. Scharpf*, (Fn. 9), S. 20.

<sup>13</sup> *P. Dann*, Europäisches Parlament und Exekutivföderalismus, *Der Staat*, 2003, Nr. 3, S. 355ff, 364.

petenzen (*compétence d'attribution*) und Residualkompetenz - im Sinne einer allgemeinen Kompetenz - (*compétence de principe*) - wobei erstere der Union zukommen (Art. I-9) und letztere implizit den Mitgliedsstaaten, zum anderen in der Gegenüberstellung von ausschließlicher und geteilter Zuständigkeit, wobei allerdings hier die Zuweisung der Kompetenzen einige Besonderheiten im Vergleich zum gewöhnlichen föderalen Recht aufweist. Es ist jedenfalls momentan schwierig zu bewerten, in welchem Maß diese vertikale Verteilung der Macht mit dem vereinbar sein wird, was man als den „horizontalen Charakter“ der Kompetenzen bezeichnet, die im dritten Teil über die „Politiken der Union“ zuerkannt werden. Ob der Entwurf hier wirklich die erhoffte Klarstellung bewirken wird, kann heute noch nicht beurteilt werden. Und doch stärkt allein die Tatsache, dass im Entwurfstext diese Frage der Zuweisung der Kompetenzen überhaupt vorkommt, die Verwandtschaft der Union mit einem föderalen System, da - wie *Hans Kelsen* - schrieb, genau diese Frage den „politischen Kern einer föderalen Verfassung“ ausmacht.

Die Logik des Föderalismus findet sich auch in der Frage der Repräsentation wieder, wie sie im Rahmen der Zusammensetzung der Gemeinschaftsinstitutionen aufgeworfen wird. In ihrem Artikel vom Oktober, der in fünfzehn Zeitungen Europas erschien, haben *Giscard d'Estaing*, *d'Amato* und *Dehaene* die Regel der doppelten Mehrheit mit ein und derselben Idee gerechtfertigt: Hiernach fordert die Konstruktion Europas nunmehr, dass ein Kompromiss gefunden wird „zwischen zwei von ihrer Natur her widersprüchlichen Forderungen nach Gleichheit: derjenigen zwischen Staaten und derjenigen zwischen Bürgern“<sup>14</sup>. Das föderale Prinzip liegt hier im Prinzip der Gleichheit zwischen den Staaten, das in diesem Fall nicht so sehr durch das Demokratieprinzip korrigiert wird als vielmehr durch das demographische Prinzip. Allerdings fordert der Föderalismus die arithmetische Gleichheit zwischen Staaten nicht, er begnügt sich auch mit einer relativen. Ich schließe hier nicht aus, dass der Entwurf in diesem Punkt durch die Einführung der doppelten Mehrheit die goldene Mitte gefunden haben könnte.

Schließlich scheint die föderale Logik dort im Entwurfstext durch, wo es um die Art und Weise der Staaten, sich in die Union einzubringen, geht - vor allem in Art. I-5 Abs. 2, der die gegenseitigen Rechte und Pflichten von Union und Mitgliedsstaaten festschreibt (Prinzip der loyalen Zusammenarbeit). Das gleiche gilt für die Klauseln der gegenseitigen Hilfeleistung, darunter die interessante Solidaritätsklausel im Fall eines terroristischen Angriffs oder einer Naturkatastrophe (Art. I-42) und für eine Annäherung an eine föderale Homogenitätsklausel (Art. I-58). In all diesen Punkten trifft dieser Prozess der Föderalisierung aber auf ein Hindernis, das für eine Union von Staaten typisch ist, nämlich die Frage der Durchführung dieser Solidaritäts- und Hilfeleistungsklauseln. Tatsächlich ist es so, dass die Union aufgrund ihrer institutionellen Bauweise und dem weiterhin wichtigen Stellenwert des Intergouvernementalen keinen direkten Zwang auf die Mitgliedsstaaten ausüben kann. So sind es diese Mitgliedsstaaten, die eine mögliche Verletzung der festgelegten Pflichten sanktionieren oder nicht, was ganz der „Vertragslogik“ des Völkerrechtes entspricht. Das hat man erst letzte Woche gut bei der Aussetzung des Stabilitätspaktes beobachten können.

Allerdings wird die Macht der Gemeinschaftsinstitutionen gegenüber den Mitgliedsstaaten auf indirekte Art und Weise durch das Zusammenspiel von Europäischem Gerichtshof und den Individuen, die ihn anrufen, ausgeübt. Dieses Phänomen wurde kürzlich überzeugend von *Christoph Schönberger* nachgewiesen, in dem er insbesondere die Eigenart dieses europäischen Föderalismus' als Vollzugsföderalismus unterstreicht.<sup>15</sup>

Am Ende bleibt, dass heute wie gestern das Problem der Europäischen Union darin liegt, dass sie vor allen Dingen - in den Worten *Scharpfs* - eine „negative Integration“ bewerkstelligt. Eine „positive Integration“ hingegen, die für die Individuen die negativen Auswirkungen einer unsozialen,

<sup>14</sup> *G. d'Amato, J. L. Dehaene, V. Giscard d'Estaing*, La fausse querelle des 'petits' et des 'grands', Le Monde vom 14. November 2003.

<sup>15</sup> Vgl. *C. Schönberger*, Normenkontrolle im EG-Föderalismus. Die Logik gegenläufiger Hierarchisierungen im Gemeinschaftsrecht, Europarecht, Heft 4, 2003, S. 600-627.

wirtschaftsliberalen Politik kompensiert, leidet hingegen darunter, dass sie mittels der schwerfälligen intergouvernementalen Mechanismen umgesetzt werden muß.

### C) Zusammenfassung

Als Quintessenz aus dem bisher Gesagten halte ich das Vorherrschen der Föderalisierung der Union gegenüber ihrer Demokratisierung fest – selbstverständlich ohne vorzugeben, in diesem Punkt besonders originell zu sein: die drei großen Architekten des Verfassungsentwurfes, *Giscard d'Estaing*, *d'Amato* und *Dehaene* haben in dem erwähnten Presseartikel geschrieben, dass europäische Macht erst zu einem späteren Zeitpunkt „in die Hände der Bürger selbst“ übergehen wird.<sup>16</sup>

## § 3) Eine unvollkommene Verfassung für eine unvollendete Föderation

Das Eigentliche einer Verfassung ist es gerade, eine „politische Gemeinschaft zu verfassen“. Die Formel stammt von *Ulrich K. Preuss*<sup>17</sup>, aber ich übernehme sie gerne. Sie haben sicher jetzt schon verstanden, dass ich mich im Folgenden dem Verfassungsentwurf von außen nähere. Ich verfolge hier zwei Leitideen: Erstens ist der Entwurf eine unvollkommene Verfassung; zweitens versucht er, ein Gebilde zu organisieren, das für den Übergang zur politischen Einheit noch nicht reif genug ist.

### A) Eine unvollkommene Verfassung

Die Verfassung ist in zweierlei Hinsicht unvollkommen: erstens hinsichtlich ihrer Qualifikation und zweitens hinsichtlich ihres Inhaltes.

1) Was die *rechtliche Qualifikation* betrifft, so stellt sie eine Problematik dar, die nicht übergangen werden kann. Man darf der Schwierigkeit nicht ausweichen, die darin besteht, dass hier die zwei Begriffe des *Vertrages* und der *Verfassung* nebeneinander stehen - in den Augen der großen Mehrheit der Juristen eine häretische Tatsache: ein „Vertrag, der eine Verfassung begründet“ erscheint als perfekte *contradictio in adjecto*. Und doch hat der Luxemburger Gerichtshof (EuGH) in einem oft zitierten Urteil darauf hingewiesen, dass „der Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, obwohl er in der Form einer internationalen Übereinkunft abgeschlossen wurde, nichtsdestoweniger die grundlegende Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft“ darstellt.<sup>18</sup> Man weiß darüber hinaus, dass zur Überwindung dieses Gegensatzes hybride Begriffe geprägt wurden, die man als Oxymora betrachten kann.

Also *Verfassung* oder doch *Vertrag*? Oder etwas von beidem? Erinnern wir uns daran, dass es, grob gesprochen, in der Rechtswissenschaft zwei Lager gibt, die in dieser Frage weit auseinanderliegen: Die einen, darunter vor allem die Europarechtler, die hier auf brillante Art und Weise von *Ingolf Pernice* vertreten werden, gehen davon aus, dass die europäische Union schon seit langem von einer Verfassung im materiellen Sinn des Begriffs regiert werde.<sup>19</sup> Sie können dabei, wie wir gesehen haben, auf die europäische Rechtsprechung verweisen. Für sie verstärkt der aktuelle Entwurf lediglich ihre These. Dem entgegengesetzt verweisen viele Vertreter der Schule des Internationalen Rechtes darauf - und mit ihnen gehen die meisten Verfassungsrechtler konform -, dass die Europäische Union durch völkerrechtlichen Verträge regiert werde. Für sie erfüllt der Entwurf in einer Reihe von Kriterien die Bedingungen nicht, die an eine echte Verfassung gestellt werden. Dieser Standpunkt wurde, wie man weiß, mit Bravour von *Dieter Grimm* in seinem vielge-

---

<sup>16</sup> Le Monde, Fn 14.

<sup>17</sup> U. K. Preuss, Der Begriff der Verfassung und ihre Beziehung zur Politik, in: U. K. Preuss (Hrsg.), Zum Begriff der Verfassung, Fischer Verlag, 1994, S. 7-36.

<sup>18</sup> EuGH, avis 1/91 vom 14.12.1991, Rec. I-6079 (Übersetzung d. Verf.).

<sup>19</sup> I. Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 60, S. 148, 165ff; ders./F. C. Mayer, De la constitution composée de l'Europe, Revue trimestrielle de droit européen 2000, S. 623.



lesenen Beitrag „*Braucht Europa eine Verfassung?*“ vertreten.<sup>20</sup> Diese Spaltungslinie setzt sich heute fort, wobei einerseits bezüglich des aktuellen Entwurfes von einer echten Verfassung gesprochen wird und andererseits von einem einfachen Vertrag.

Die Problematik der Rechtsnatur eines solchen Textes, Verfassung oder Vertrag, gibt genügend Stoff für einen eigenen Vortrag her. Deshalb an dieser Stelle lediglich drei Bemerkungen:

a) Es dreht sich hier nicht um einen einfachen Streit um Begriffe, sondern um eine Frage, die den Kern der Doktrin betrifft und die juristische Konzepte berührt, die normalerweise nicht einfach vertauscht werden dürfen. So wie ein Privatrechtler zwischen einem Kaufvertrag und einer Schenkung unterscheiden können muss, so muss ein Staatsrechtler in der Lage sein, eine Verfassung von einem Vertrag zu trennen. Hier geben wir *Dieter Grimm* in seinem Beitrag zum vorhin erwähnten Berliner Kolloquium Recht, der von einer „Unterscheidung in der Sache“ sprach.

b) Es dreht sich hier darüber hinaus auch nicht um einen lediglich akademischen oder theoretischen Streit. Ob der Text als „Vertrag“ oder als „Verfassung“ bezeichnet wird, hat - oder kann zumindest haben - praktische Auswirkungen. Und zwar deshalb, weil man eine Verfassung oder einen Vertrag nicht in der gleichen Art und Weise auslegt. Eine Verfassung ist ein Gesetz besonderen Charakters, das mit den Methoden der Gesetzesauslegung interpretiert wird. Ein Vertrag wird zwischen Staaten abgeschlossen und mit einer spezifischen Methode interpretiert, die den Willen der Parteien privilegiert. Es ist klar, dass die Mitglieder des Konvents, indem sie den Begriff der Verfassung fast gebetsmühlenartig wiederholen, sich selbst und die Adressaten des Textes davon überzeugen wollen, dass es sich hier um eine echte Verfassung handelt, die folglich auch dementsprechend interpretiert werden muß.

c) Schließlich bestreitet niemand, dass der Entwurf formal einem Vertrag ähnelt. Es genügt, seine Schlussklauseln zu lesen, um sich davon zu überzeugen. Nachdem er aus einer Revision älterer Verträge hervorgegangen ist, soll der Text auch nach den klassischen Regeln des Völkerrechts angenommen werden (Unterzeichnung mit Vertragsschluss durch die Staaten, einstimmige Ratifizierung durch die Mitgliedsstaaten), und er sieht einen Weg der Revision vor, der dem Verfahren für völkerrechtliche Verträge entspricht.

Und doch – und hierin liegt eindeutig eine Öffnung - stellt ein Text, der eine Föderation regiert, besondere Probleme, die die Frage aufwerfen, ob ein solcher Text selbst dann, wenn er in Vertragsform ratifiziert wurde, nicht irgendwann zu einer Verfassung mutieren kann, so wie das in der Geschichte schon vorgekommen ist.

2) Der Entwurf stellt darüber hinaus auch hinsichtlich seines Inhaltes eine unvollkommene Verfassung dar. Zunächst ist er ein sehr heterogener Text, der ständig zwischen den beiden Kategorien der *Normenverfassung* und der *Programmverfassung* (nach *Duverger*) hin- und heroszilliert. Die eindeutigste normative Dimension ist in den ersten beiden Teilen enthalten – denjenigen über die Institutionen und die Grundrechte – während der letzte Teil eher an eine Programmverfassung denken lässt, die die Zielsetzungen festlegt. Das Übermaß an Bestimmungen, die hypertrophe Entwicklung des Materiellechtlichen, ist frappierend und zeugt vom Erbe des Vertrags über den Gemeinsamen Markt, der immer noch die Matrix des Europarechtes darstellt.

Aus dieser Bemerkung folgt zweierlei. Erstens enthält der Entwurf – wenn man ihn als Verfassung ansieht – ganze Passagen, mehr als die Hälfte insgesamt, die man von ihrem Inhalt her, eher in Gesetzen erwarten würde. Im Sinne einer klassischen Verfassung müsste man diese Regelungen herausnehmen und sie in das einfache Recht verlagern. Zweitens genügt der Entwurfstext der kanonisierten Anforderung an eine klassische Verfassung nicht, die *Hasso Hofmann* hier letztes

---

<sup>20</sup> *D. Grimm*, *Braucht Europa eine Verfassung?*, JZ 1995, 581; *ders.*, *Does Europe need a Constitution?*, *European Law Journal* 1995 (1), S. 281.

Jahr in seiner Abschiedsvorlesung<sup>21</sup> über „Das Wesen der Verfassung“ erwähnt hat: dem Anspruch der „Totalität“.

Schließlich betrifft eine letzte Anomalie in Bezug auf die gewöhnlichen Kriterien einer Verfassung die Existenz von Evolutivklauseln, d.h. derjenigen Bestimmungen, welche die Regierungen nach ihrem Willen außer Kraft setzen können, indem sie einem *Procedere* folgen, das von der Verfassung selbst vorgesehen ist. Wir denken hier an die Flexibilitätsklausel des Art. I-17, über die den Gemeinschaftsinstitutionen in einer Abweichung, die sie selbst herbeiführen, „implizite Machtbefugnisse“ zukommen sollen. Wir denken aber vor allem an die „*Passerelle-Klauseln*“, durch die der Europäische Rat (einstimmig) entscheiden könnte, dass ein Gebiet, für das zuvor Einstimmigkeit erforderlich war, in Zukunft per Mehrheitsentscheidung regiert werden würde. Diese Möglichkeit wird durch die im Art. I-24 Abs. 4 getroffene Regel eröffnet.

Diese Evolutivklauseln lassen den Spezialisten für Öffentliches Recht perplex. Was aber kann ein Verfassungstext noch bedeuten, wenn er aus Bestimmungen besteht, deren rechtliche Kraft durch die Adressaten der Normen selbst bestimmt werden? Er sieht zwar eine strikte Verteilung der Kompetenzen vor, aber gleichzeitig ermächtigt er dieselben Autoritäten im Namen der Flexibilität, das erreichte Gleichgewicht wieder zu verändern. Dass ein klar definiertes *Procedere* nach einer Art intrakonstitutionellem Pakt vorgesehen ist, ändert hieran nichts. Es ist nicht fehl am Platze, hier an das normale Vorgehen bei der Modifikation von Verfassungsbestimmungen zu erinnern, also an die Verfassungsänderung, deren Rigidität noch vor der Normenkontrolle von Gesetzen das wichtigste Element für den Schutz der Verfassung darstellt. So steht die geforderte *Flexibilität* des Europarechtes hier diametral der Forderung nach *Stabilität* des Verfassungsrechtes entgegen - eine Flexibilität, die sicher die übermäßige Rigidität bei der Revision der europäischen Verträge korrigieren soll, jedoch entschuldigt das eine das andere nicht.

#### B) *Die Union als politisch unvollendete Föderation*

Europa, so *Giscard d'Estaing*, „bleibt eine Organisation; es ist noch keine politische Einheit“.<sup>22</sup> Diese Feststellung wollen wir hier erläutern, um unseren Vortrag zu beenden. Bekanntlich ist *Giscard's* Äußerung umstritten, aber wir wollen sie mit einer (sicher zu kurz geratenen) Reflexion über eine störende Frage stützen: der Frage nach den Zielen Europas. Sie soll hier in ihrer ehrgeizigsten Variante gestellt werden, der Form der internationalen Beziehungen.

„Die zentrale Frage ist, welche Form in unserer Welt, wie sie heute ist, Europa gegeben wird“.<sup>23</sup> So schreibt *Jean-Claude Casanova*, Direktor der Zeitschrift *Commentaire*, ein überzeugter Liberaler und Europäer, der damit eine Frage von *Raymond Aron* aus dem Jahre 1976 wiederaufnimmt. „Werden es die Europäer verstehen“ - so *Aron* -, „sich so zu organisieren, dass sich abzeichnet, dass sie ihr Schicksal selbst bestimmen können?“<sup>24</sup> Mit seiner Frage entgegnete *Aron* seinerzeit einer Äußerung *de Gaulles* auf einer Pressekonferenz am 23. Juli 1964: „Uns Franzosen zufolge geht es darum, Europa zu bilden, damit es europäisch sein kann. Ein europäisches Europa bedeutet, dass es durch sich selbst und für sich selbst existieren kann, anders gesagt, dass es inmitten der Welt seine eigene Politik führen kann“.<sup>25</sup>

Korrespondiert der Verfassungsentwurf mit dieser Problematik? Kann man hier ein *Telos* erkennen, das es erlaubt, auf eine Art von politischer Selbstbestimmung Europas zu schließen? In gewisser Hinsicht ist unleugbar, dass der Text der Europäischen Union eine besondere Identität

<sup>21</sup> *H. Hofmann*, Vom Wesen der Verfassung, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, N.F., Bd. 51 (2003), S. 1-20.

<sup>22</sup> *V. Giscard d'Estaing*, (Fn 4), S. 26.

<sup>23</sup> *J. C. Casanova*, Les limites de l'Europe, in: A. M. Le Gloanec, A. Smolar (Hrsg.), Entre Kant et Kosovo, Etudes offertes à Pierre Hassner, Presses Sciences Po, 2003, S. 537.

<sup>24</sup> *R. Aron*, De la défense européenne, Contrepoint, no. 20, 1976, S. 14.

<sup>25</sup> *C. de Gaulle* zitiert nach *F. Borella*, La construction politique de l'Europe: la querelle des modèles, Revue d'Allemagne d'aujourd'hui, 1996, no. 2, S. 137, 139.

verleihen möchte: Europa wird definiert als „Träger der Zivilisation“ (Präambel); die Union verfolgt eigene Ziele („den Frieden, ihre Werte, das Wohlergehen ihrer Völker“, Art. I-3) und Europa verfügt von nun an über eine Charta der Grundrechte mit Rechtscharakter, einen „Code seiner Werte“, wie hier die Abgeordnete *Pervenche Bérès* gesagt hat. Andererseits aber hat der Leser des Verfassungsentwurfes doch das eindeutige Gefühl, dass der Konvent nicht dazu in der Lage war, eine kollektive Identität vorzuschlagen (die es herzustellen gelte), wie sie einer politischen Einheit zugrunde liegen muss. Unter diesem Blickwinkel sind die Werte, die in Art. I-2 aufgezählt werden, ungenügend, da sie nicht alle für Europa spezifisch sind. Dieselbe Zurückhaltung, um nicht zu sagen dieselbe Scheu, charakterisiert auch weiterhin die Frage der Bedingungen zur Zugehörigkeit zur Union, die immer noch in Bezug auf den Respekt der Werte definiert wird (Art. I-57). Aber diese Werte reichen nicht dazu aus, eine Gemeinschaft zu bestimmen, wenn man nach der Praxis der bisherigen Erweiterungen urteilt, über die *Guy Hermet* geäußert hat, sie habe jedes Mal „Neulinge eingeschlossen, deren Motive zu jenen der Gründungsväter fast im Gegensatz standen“<sup>26</sup>. Kurz gesagt liegt hinsichtlich der Gründe, aus denen sich die Völker Europas einigen oder wiedervereinigen müssen, eine außerordentliche Vieldeutigkeit vor.

Dieselbe Vieldeutigkeit betrifft die Art und Weise, in der Europa sich in der Welt bestimmen muss, was die logische (und notwendige) Folge eines jeden Prozesses der Identitätsfindung ist. Der Brüsseler Konvent musste die Irak-Krise durchstehen, die die tiefe Uneinigkeit der Mitgliedsstaaten in der Außenpolitik offensichtlich werden ließ. Der Text des Entwurfes verschleiert allerdings diese Divergenzen nicht, indem er zwei möglicherweise widersprüchliche Reihen von Bestimmungen nebeneinander stellt: die eine über die Notwendigkeit einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die mit einer großen Menge von prozeduralen Vorsichtsmaßnahmen begleitet werden; die andere über die Festlegung, dass eine mögliche „Politik der Union“ in diesem Bereich bestimmten Mitgliedsstaaten nicht verwehrt, ihren Pflichten aus dem Vertrag über den Nordatlantik-Pakt nachzukommen (Art. I-40 Abs. 2). Zu erklären, dass die Zugehörigkeit zur NATO und die Verwirklichung einer „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ miteinander vereinbar wären, ist eine *petitio principii*, die das Problem möglicher Divergenzen über die europäische Politik nicht löst. Wenn wir hier willentlich mögliche Divergenzen in diesem Bereich unterstreichen, dann, weil er besonders neuralgisch ist.

Schwerwiegender ist vielleicht noch, dass die Feststellung von Divergenzen im europäischen Recht seit dem Vertrag von Maastricht institutionalisiert wurde, einem Vertrag, in dem bestimmte Staaten das Recht erhielten, am Projekt der gemeinsamen Währung nicht teilzunehmen. Das Verfassungsprojekt verinnerlicht und verlängert diese Institutionalisierung der Divergenz (die beispielsweise auch für die Einwanderungspolitik gilt), indem es die „verstärkte Zusammenarbeit“ anerkennt - was nichts anderes bedeutet als eine Umkehrung der Klausel des „Opting out“ -, und indem es eine „strukturierte Zusammenarbeit“ für eine künftige gemeinsame Sicherheitspolitik einführt. Diese zentrifugalen Tendenzen sind mit der Anerkennung eines Rückzugsrechtes in Art. I-59 bis zur letzten Konsequenz getrieben worden. Hier wird in der Tat ein Recht auf Austritt garantiert, das - wohl in Anbetracht des kanadischen Falls, wo von einer konsensualen, ausgehandelten und nicht einseitigen Loslösung Quebecs gesprochen werden kann – ebenfalls in Form einer ausgehandelten Loslösung eingeführt wurde. Andererseits widerspricht aber diese Formel der Ewigkeitsklausel des Vertrages, was ganz klar bedeutet, dass der zwischenstaatliche Pakt kein existenzieller Pakt ist – um mit *Carl Schmitt* zu sprechen, kein „Vertrag auf Leben und Tod“. Hier liegt noch einmal ein Punkt vor, an dem man zur Überlegung gelangt, dass diese Europäische Union doch *nur eine Organisation* (aber keine Institution) im Sinne *Hauriou*s ist: die einfache Resultante einer kollektiven und sorgfältig verhandelten Übereinkunft, die Organe, Abläufe und Funktionen festlegt; ein Vertrag, der loyal und genau für den gegenseitigen Nutzen der Unterzeichner ausgeführt werden muss. Hier gibt es kein Gefühl einer Schuld jenseits der Rechtspflicht, oder einer Solidarität unter Mitgliedern, die den strikten Rahmen des Vertrages überschreiten würde.

<sup>26</sup> *G. Hermet*, Refonder l'Europe, Le Monde vom 9. Oktober 2003.

An dieser Stelle deshalb mein Fazit: Wir sind hier weit entfernt von einer politischen Größe, die dazu in der Lage wäre, sich selbst zu bestimmen und sich auf der internationalen Bühne zu behaupten, es sei denn, es wäre das erklärte Ziel, es abzulehnen, irgendeine Rolle auf dieser Bühne zu spielen. Wir sind also weit von der föderalen Republik entfernt, von der *Montesquieu* gesprochen hat, d.h. von diesem „Konvent, bei der mehrere politische Körperschaften zustimmen, Bürger eines größeren Staates zu werden, den sie gemeinsam bilden wollen. Also eine Gesellschaft von Gesellschaften, aus der eine neue entsteht, die sich wieder vergrößern kann durch neu Hinzugekommene, welche sich mit ihr vereinen“ (*Montesquieu*, *Esprit des Lois*, IX, 1, Übersetzung des Verf.). Hieraus ergibt sich keine geringe Folge für unser Thema: Der Verfassungsentwurf sieht ausgetüftelte Instrumente für eine Reihe an Politiken vor, aber diese Politiken können möglicherweise überhaupt nicht zum Leben erweckt werden. Wir haben den Eindruck, dass ein in wichtigen Punkten perfektioniertes Werkzeug geschaffen wurde, das aber niemand zu gebrauchen imstande sein könnte.

Wir haben versucht, dem Verfassungsprojekt mit einer gewissen Schärfe zu begegnen. Unsere Haltung beansprucht insofern, eine *realistische* zu sein. Vor sieben Jahren wurde ich aufgefordert, über die Frage der Legitimität eines europäischen Referendums zu sprechen und ich hatte damals schon für einen „Verfassungsrealismus“ plädiert. Im Namen dieses Realismus spreche ich auch heute dem Begriff „Verfassung“ in diesem Fall seine Berechtigung ab. Gleichzeitig spreche ich aber dem Konvent meine Hochachtung aus: er hat in einer außerordentlich schwierigen Konjunktur sein Bestes gegeben. Und doch befürchte ich gleichzeitig, dass das heute instandgesetzte oder gar neugebaute institutionelle Gebäude seinen heutigen und künftigen Anforderungen nicht gewachsen sein wird. Ich befürchte vor allem, dass die anstehende Vergrößerung die föderale Union nicht stärkt, sondern schwächt, indem sie eine jetzt schon vorhandene Heterogenität verstärkt und indem sie die Möglichkeit eröffnet, eigentlich widernatürliche zwischenstaatliche Allianzen zu bilden. Und ich befürchte vor allem, dass – egal ob der Entwurf nun angenommen und ratifiziert wird oder nicht – diese zwischenstaatlichen Spannungen dazu führen werden, die föderale Union besonderen Typs zum Auseinanderbrechen zu bringen.

Dann - und hier liegt das Quantum Optimismus, mit dem ich diesen Vortrag doch beenden möchte – wird vielleicht die Gelegenheit gekommen sein, die Föderation unter Staaten zu schaffen, denen wirklich daran liegt, eine politische Union zu bilden. Eine Union, die im Konzert der Großen ihr Wort mitzureden hat und das in einer Zeit, in der ein stärkeres Europa für die Menschheit als solche von Nutzen sein könnte.

\* \* \*

(Übersetzung des französischen Vortragsmanuskripts ins Deutsche: Klaus-Peter Sick, Centre Marc Bloch, Berlin)