

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPAE

**FCE 8/03  
(Spezial 1)**

**DIE NEUE VERFASSUNG DER  
EUROPÄISCHEN UNION –  
EIN HISTORISCHER FORTSCHRITT ZU  
EINEM  
EUROPÄISCHEN BUNDESSTAAT?**

**INGOLF PERNICE**

VORTRAG AN DER URANIA BERLIN 27. OKTOBER 2000

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

## I. Einführung<sup>1</sup>

Wer über die „Verfassung der Europäischen Union“ spricht, muss klären, ob es um die Gegenwart oder um die Zukunft geht. Denn eine europäische Verfassung oder eine Verfassung der europäischen Union gibt es vielleicht schon. Seit Juli 2003 jedenfalls gibt es sie als Entwurf in Form eines kleinen Büchleins, wie es uns der Europäische Rat von Thessaloniki beschert hat. Der Titel lautet: „Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa“. Wir könnten uns fragen, ob „Verfassung für Europa“ der richtige Begriff ist oder ob man einen bescheideneren Begriff hätte wählen sollen, etwa „Verfassung der Europäischen Union“. Inzwischen gibt es schon eine erste Kommentierung des Entwurfs, geschrieben von *Olivier Duhamel*<sup>2</sup>. Der Band wurde soeben anlässlich der „Entretiens Européens d’Epernai“ von der französischen Europaministerin *Noelle Lenoir* mit einem Preis ausgezeichnet. *Olivier Duhamel* hat als Mitglied des Konvents ein Tagebuch geschrieben und berichtet sehr plastisch, wie der Konvent abgelaufen ist von Anfang bis zum Ende. Dazu etwa gehört die Anekdote, wie Giscard d’Estaing anfangs ein Gehalt von € 20.000,- pro Monat gefordert habe. Und wie entsetzt die Abgeordneten reagierten: Der Präsident des Konvents über die Grundrechte-Charta habe auch kein Gehalt gefordert oder bekommen, sondern nur eine Aufwandsentschädigung. *Giscard d’Estaing* habe dann aber akzeptiert, dass es heute Aufgaben gibt, die ohne Honorar übernommen werden, *honoris causa*. Mit einer pauschalen Aufwandsentschädigung von € 11.000,- war er schließlich zufrieden. So konnte der Konvent zusammentreten, unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten, der mit starker, aber auch flexibler Hand die Verhandlungen leitete und so den Konvent zum Erfolg führte.

„Die neue Verfassung der Europäischen Union“ ist jetzt das Thema. Der Untertitel lautet: „Ein historischer Fortschritt zu einem europäischen Bundesstaat?“

Dazu gibt es viele Fragen. Die erste Frage lautet: Warum eine „neue“ Verfassung der Europäischen Union? Sie wird neu sein, weil wir eine Verfassung der Europäischen Union bereits jetzt haben. Die Frage des ehemaligen Verfassungsrichters *Dieter Grimm*, „Braucht Europa eine Verfassung?“<sup>3</sup> stellt sich daher eigentlich gar nicht. Meine These

---

<sup>1</sup> Leicht veränderte Fassung des Vortrags gehalten am 27. Oktober 2003 in der Urania, Berlin. Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin und geschäftsführender Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin ([www.whi-berlin.de](http://www.whi-berlin.de)).

<sup>2</sup> *Olivier Duhamel*, *Pour L’Europe. Le Texte intégral de la Constitution expliqué et commenté*, 2003. Weitere Arbeiten über den Entwurf des Konvents sind etwa: *Dimitris N. Triantafyllou*, *Le projet constitutionnel de la Convention européenne. Présentation critique de ses choix clés*, 2003; *Thomas Oppermann*, *Eine Verfassung für die Europäische Union – Der Entwurf des Europäischen Konvents – 1. Teil*, DVBl. 2003, 1165 ff.; *Clemens Ladenburger*, *Towards a Post-national Constitution – Federal, Confederal or Genuinely sui generis? – Introductory comments on the Convention method, and on some features of an improved Constitutional Charter* -, noch unveröff. Manuskript; *Jürgen Schwarze*, *Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung Europas*, EuR 2003, 535.

<sup>3</sup> *Dieter Grimm*, *Braucht Europa eine Verfassung?*, JZ 1995, 581 ff.

ist, dass das Primärrecht, also die geltenden europäischen Verträge die Verfassung der Europäischen Union sind<sup>4</sup>. Man könnte deshalb nur noch fragen: „Brauchen wir *noch* eine Verfassung für Europa, oder brauchen wir eine neue?“ Das ist ganz was anderes. Und darauf komme ich noch zu sprechen. Erlauben Sie mir einleitend ein paar Worte zu den weiteren im Titel benutzten Begriffen:

- Was eigentlich ist eine *Verfassung*? Gibt es hier feste und einheitliche Definitionen oder ist, angesichts des Wandels der Staatlichkeit und der Aufgaben des Staats in der globalisierten Welt, auch der Begriff der Verfassung im Wandel? Meine Antwort lautet „ja“, und ich habe den neuen, eher funktional bestimmten Begriff als „postnationalen“ Verfassungsbegriff bezeichnet.<sup>5</sup>
- Ist es ein *historischer* Fortschritt? Meine Antwort lautet auch hier: „ja“, weil es um die freiwillige Wiedervereinigung Europas geht. Die Attraktivität der EU ist „ohne Grenzen“. Ein Land nach dem anderen interessiert sich für den Beitritt - die Türkei, die Ukraine. Auf der genannten Veranstaltung in Frankreich hörte ich: Weissrussland möchte jetzt auch beitreten. – Und wir fragen uns, wo sind die Grenzen Europas? Gerade las ich in einem ganz frisch ausgearbeiteten Beitrag von *D. Tsatsos* – einem Abgeordneten des Europäischen Parlaments und in Deutschland berühmten Staatsrechtler –, die Grenzen Europas werden nicht gesetzt und gezogen, sondern sie werden erkannt. Sie bestimmen sich aus Kultur und anderen Dingen<sup>6</sup>. Das alles ist noch offen und sollte vielleicht auch offen bleiben.
- *Fortschritt*? Auch hier: Ja, weil der Verfassungsdiskurs uns Bürgern deutlich macht, dass es um ein Stück Selbstorganisation unserer Gesellschaft geht, der europäischen Gesellschaft und das muss man sich als Grundmelodie dieses Vortrages merken: „Europa – das sind wir“. Das sind nicht die Mitgliedstaaten, Europa ist kein Konstrukt irgendwelcher Politiker oder Eliten. Die Politiker Europas sind unsere gewählten Repräsentanten. „Europa – das sind wir“, sage ich deswegen, weil wir davon ausgehen, dass wir in einer Demokratie leben.
- Der letzte Punkt: *Europäischer Bundesstaat*? Hier lautet die Antwort: Nein. Nein, weil wir in Europa etwas Neues schaffen und nicht alte Leitbilder neu auflegen wollen. *Tony Blair* hat im Dezember 2000 sehr deutlich gesagt: „A super power“, ja, aber „not a super state“<sup>7</sup>. Warum aber wollen wir keinen europäischen Bundesstaat? Auch darauf möchte ich noch zurückkommen.

---

<sup>4</sup> Vgl. dazu ausführlich: *Ingolf Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, in: VVDStRL 60 (2001), 148 ff.

<sup>5</sup> Ebd., S. 155 ff.

<sup>6</sup> *Dimitris Tsatsos*, Zur Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung - Drei Vorgegebenheiten zum Verständnis des vom Konvent ausgearbeiteten Entwurfes einer Verfassung für Europa, in: Alexander Blankenagel/Ingolf Pernice/Helmuth Schulze-Fielitz (Hrsg.), *Liber Amicorum Peter Häberle*, 2004, i.E.

<sup>7</sup> *Tony Blair*, A Larger, Stronger, more Democratic Europe, Speech to the Polish Stock Exchange, Warsaw, 6 October 2000, online <http://www.number-10.gov.uk/output/Page3384.asp>: „Such a

Lassen Sie mich die genannten Punkte schrittweise erläutern, um dann auf die Bewertung und Bedeutung des Entwurfes eines Vertrags über eine Verfassung für Europa zu kommen und die Arbeit und Aussichten der Regierungskonferenz mit Ihnen zu erörtern. Am Schluss will ich Ihnen die Frage stellen, ob wir ein europäisches Referendum brauchen. Ein Referendum über die Annahme dieser Verfassung für Europa.

## **II. Eine neue Verfassung für die Europäische Union ?**

### *1. Die europäischen Verträge, von Rom über Amsterdam bis Nizza, sind die Verfassung*

Nach meinem Verständnis hat Europa schon eine Verfassung. Und ich meine damit die Verträge von Rom (1957) bis Nizza (2000) mit verschiedenen Zwischenstationen. Diese Verträge begründen bereits eine Verfassung für die Europäische Union. Das Problem ist – auch wenn wir nachher von Staat und Bundesstaat reden –, dass wir für neue Sachverhalte nur tradierte Begriffe mit ganz bestimmten Inhalten haben. Das heißt, wenn jemand „Verfassung“ denkt oder wenn ich das Wort „Verfassung“ nenne, wecke ich eine bestimmte Vorstellung von dem, was gemeint ist: Sie entspricht den tradierten Bildern. Ich glaube, wenigen würden bei dem Wort „Verfassung“ der EGKS-Vertrag, der EG-Vertrag, der Euratom-Vertrag, die Änderungsverträge von Maastricht und Nizza in den Sinn kommen, und dazu die Protokolle und Erklärungen, die Fusionsverträge und das ganze ungeschriebene Primärrecht der EU dazu. Wer würde uns diese Verträge als Antwort auf die Frage nach einem Beispiel für „Verfassung“ nennen.

Im Gegenteil, wenn wir in Deutschland von Verfassung reden, denkt jeder spontan an das Grundgesetz oder an die französische Verfassung oder an rechtliche Grundordnungen anderer Staaten. Also, was ist und was soll Verfassung? Darüber gibt es viel Streit. Aber wenn wir von einer europäischen Verfassung sprechen wollen, können wir nicht ohne weiteres das tradierte Vorstellungsbild einer Verfassung zugrunde legen. Wir müssen schon ein Wort mehr dazu sagen, was gemeint ist.

Traditionell haben in der Tat nur Staaten Verfassungen. Und manche Kollegen unter den Staatsrechtslehrern sagen: Nur ein Staat kann eine Verfassung haben. Der Staat ist vorausgesetzt, in ihm gibt sich das Volk eine Verfassung. Oder manchmal gibt auch ein anderer Staat einem Staat eine Verfassung. Da gibt es unterschiedliche Beispiele. Aber ist das Bild richtig? Es wird historisch begründet. Zum Beispiel Deutschland. Deutschland hatte kapituliert, war als Machtfaktor aufgelöst, zwar nicht als Staat - aber die Verfassung, die Weimarer Verfassung galt nicht mehr. Der Staat Deutschland – so die Theoretiker – lebte weiter und bekam dann eine neue Verfassung. Dank der guten Zusammenarbeit zwischen dem Parlamentarischen Rat und den amerikanischen und

---

Europe can, in its economic and political strength, be a superpower; a superpower, but not a superstate“.

anderen alliierten Freunden wurde Deutschland das Grundgesetz gegeben.<sup>8</sup> Heute nennen wir das Grundgesetz zu Recht unsere Verfassung.

Aber setzt Verfassung *notwendig* den Staat voraus? Wie ist Verfassung zu begreifen, was sind ihre Funktionen? „Staatsphilosophisch“ gesehen führten mich die Überlegungen zu einem funktionalen Begriff, den ich als *postnational* bezeichnen möchte und der den Staat hinter sich lässt, also gerade nicht voraussetzt. Danach ist Verfassung ein Schriftstück, in dem eine Art Gesellschaftsvertrag niedergeschrieben ist, als Ausdruck einer Einigung, eines Grundkonsenses über bestimmte Spielregeln politischer Herrschaft. Durch die Verfassung werden Institutionen oder Organe geschaffen, ihnen werden bestimmte Herrschaftsbefugnisse anvertraut – also Kompetenzen. Die Ausübung dieser Kompetenzen wird organisiert, es werden Verfahren geschaffen und es wird gesagt, wer diese Organe vertritt, wer also zur Regierung gehört, wer etwa in den Bundestag gewählt wird und wie das Zusammenspiel der Organe im Rahmen der Gewaltenteilung sein soll. Verfassung konstituiert also Gewalten oder Herrschaftsbefugnisse, ideell gesehen, sie verteilt und begrenzt zugleich Gewalten, und sie ordnet das Verhältnis zwischen den Trägern von Herrschaftsgewalt und denjenigen, die Herrschaftsgewalt legitimieren und die betroffen sind von den Entscheidungen, Gesetzen und Verwaltungsakten. Das ist zum Beispiel eine Funktion der Grundrechte. Dem dienen aber auch die Mitwirkungsrechte im Rahmen von Wahlen, Abstimmungen bei Gerichtsverfahren, von Prozessen, hierfür gibt es die Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren und vieles andere. Gegenstand und Interesse der Verfassung ist es, diese Dinge zu regeln, und zwar so, dass die gemeinsamen Ziele der Bürger artikuliert und verwirklicht werden, bei größtmöglicher Wahrung ihrer individuellen Freiheit. Und jetzt frage ich mich, muss diese Herrschaft mit diesen Aufgaben staatliche Gewalt sein, muss das „national“ organisiert werden, oder kann sich die Gesellschaft nicht auch über den Staat hinaus organisieren? In Form europäischer supranationaler „Gewalt“.

Wichtig ist, im Unterschied zum Kaninchenzüchterverein, dass es um öffentliche Gewalt geht, die für das „Gemeinwohl“ steht, die im Interesse der Gemeinschaft handelt und deren Willensbildung unter Mitwirkung aller Beteiligten der Gemeinschaft gebildet wird. Für die Europäische Union folgt daraus, dass der ursprüngliche Unions- oder EWG-Vertrag ein Stück, der erste Schritt der „Verfassung“ der Europäischen Union ist. Schritt für Schritt wurden die Verträge weiterentwickelt bis hin zu Nizza, und jetzt wäre der neue Vertrag über eine Verfassung für Europa nur ein weiterer Schritt im Prozess des „Verfassens Europas“.

Dem wird der Einwand entgegengehalten, dass die Bürger 1950 bei Abschluss des EGKS-Vertrags, 1957 beim Abschluss des EWG- und des Euratom-Vertrags, in diesen Jahren doch nicht wussten, dass sie hiermit „Verfassung“ machen in bzw. für Europa. Dieser Einwand ist gewichtig. Wenige von uns können noch berichten, was die Menschen damals gedacht haben. Aber es gibt Dokumente dafür, dass manche den

---

<sup>8</sup> Vgl. etwa *Josef Isensee*, Staat und Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. 1, 1987, § 13 Rn. 1-8.

Gedanken der Verfassung durchaus hatten. Dazu gehört etwa *Carl Friedrich Ophüls*, einer der bekannten, damals der führenden Staatsrechtslehrer und Praktiker der europäischen Integration. Er hat 1951 bereits von der Verfassung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und vom Verfassungsgeber für diese Gemeinschaft gesprochen<sup>9</sup>. 1960 sprach *J. H. Kaiser* von einem „zweiten Verfassungsgeber“, der in Art. 24 Abs. 1 GG instituiert sei.<sup>10</sup> 1969 zieht auch *Walter Hallstein* in seinem Buch „Der unvollendete Bundesstaat“ sogar den Vergleich zur Staatsverfassung<sup>11</sup>, und *Hans Peter Ipsen* widmet das Schlusskapitel seines berühmten Lehrbuchs „Europäisches Gemeinschaftsrecht“ von 1970 dem Thema „Verfassungsperspektiven“<sup>12</sup>. So aus der Welt war der Verfassungsgedanke also auch in der frühen Zeit der Europäischen Gemeinschaft durchaus nicht.

Welches ist dann das Verhältnis zwischen den nationalen Verfassungen, also unserem Grundgesetz und der europäischen Verfassung, wenn man diesen Vertrag und die sukzessiven Verträge als Verfassungen versteht? Sicher wäre es falsch, anzunehmen, dass das europäische Recht die nationalen Verfassungen ersetzen könnte. Nein, die Verfassung der Union baut im Gegenteil auf diesen auf. Sie ist auch abhängig davon, dass jeder Mitgliedsstaat eine funktionsfähige Verfassung hat, ohne diese könnte Europa nicht funktionieren. Wenn man von Verfassung spricht, ist also eine Komplementär-Verfassung gemeint, eine die nationalen Verfassungen ergänzende, diese verbindende Verfassung. Sie konstituiert eine neue politische Handlungsebene nicht nur für die Zusammenarbeit der Staaten, sondern über die Staaten hinaus, als Instrument der Bürger für die gemeinsame Erledigung von bestimmten Aufgaben durch Institutionen, die über den Staaten stehen, weil die Staaten als solche alleine diese spezifischen übergreifenden Aufgaben nicht ohne weiteres bewältigen können.

Erstes Beispiel hierfür war die Einrichtung einer gemeinsamen Kontrolle über die Kohle- und Stahlindustrie, zur Sicherung des Friedens gemäß dem Schuman-Plan. Es folgte die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die das Zusammenwachsen der Völker und die Hebung des Wohlstands durch einen gemeinsamen Markt herbeiführen sollte. Einen gemeinsamen Markt kann ein Mitgliedsstaat nicht alleine machen, den muss man gemeinsam herstellen. Und dafür braucht man gemeinsame Regeln also einen gemeinsamen Gesetzgeber, gemäß einer gemeinsamen Verfassung. Souveränität, wenn es Volkssouveränität ist, wird damit verteilt auf die nationale Verfassung bzw. auf die europäische Ebene – sie wird „geteilte Souveränität“, je nach Aufgabenbereich. Und das ganze kann man dann als

---

<sup>9</sup> *Carl Friedrich Ophüls*, Juristische Grundgedanken des Schumanplans, NJW 1951, 289 (290 f.).

<sup>10</sup> *Joseph H. Kaiser*, Zur gegenwärtigen Differenzierung von Recht und Staat, Staatstheoretische Lehren der Integration, Österr. Zeitschrift für öffentliches Recht 10 (1960), S. 414 (416).

<sup>11</sup> *Walter Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 41, zur „Verfassung der Gemeinschaft“ im Vergleich zur - z.T. ungeschriebenen - Staatsverfassung. Ihre Normen stünden nur teilweise in den Gründungsverträgen, im übrigen schlugen sie sich in Gewohnheiten nieder, für die der Gerichtsgebrauch eine wichtige Erkenntnisquelle sei.

<sup>12</sup> *Hans Peter Ipsen*, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1970, S. 975 ff., s. auch ebd., S. 64 ff.: „Verfassungscharakter des primären Gemeinschaftsrechts“.

Gesamtsystem betrachten, in dem Hoheitsrechte auf verschiedenen Ebenen ausgeübt werden, es ist, wie ich es nennen möchte, ein „Verfassungsverbund“<sup>13</sup>.

Dieses Europa, meine Damen und Herren, hat sich über viele Jahre, ich würde sagen mindestens 40 Jahre entwickelt, als ein „verstecktes“ Europa. Das hat der französische Europa-Abgeordnete *Bourlanges* auf der Tagung von Epernai gestern sehr plastisch erklärt. Man sprach von Richtlinien und Verordnungen anstatt von Gesetzen, obwohl es Gesetze waren. Man spricht von Kommission oder ursprünglich von Hoher Behörde, obwohl es um Exekutiv- und Regierungsaufgaben geht. Man sprach von „Versammlung“ und spricht heute vom Europäischen Parlament als einem Parlament der Völker der Mitgliedstaaten, von der Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten, obwohl es doch die Bürger sind, die da vertreten sind. Man wagte bislang also nicht zu sagen, dass der Bürger das Legitimationsobjekt der Union ist, dass er die Quelle und der Grund dafür ist, warum es diese Hoheitsgewalt überhaupt gibt. Vorsichtshalber, zum Schutze des Anscheins nationaler Souveränität blieb man bei einer Terminologie, wie sie für eine internationale Angelegenheit, eine Organisation zwischen Staaten typisch ist. Und weiter geistert das Wort durch die Welt, dass die Staaten die „Herren der Verträge“ seien – so hält auch das Bundesverfassungsgericht in seinem berühmten *Maastricht*-Urteil daran fest, dass die Mitgliedstaaten souveräne Staaten im Sinne der UNO-Charta seien<sup>14</sup>. All das ist ein Verstecken einer Wirklichkeit, von der man so offenbar nicht glaubte, dass man sie den Bürgern oder sich selbst – vielleicht eher sich selbst – nicht zutrauen könne.

## 2. Entscheidung für einen neuen Ansatz: Der Nizza-Prozess

Mit dem Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, wie er jetzt zur Debatte steht, hat sich vieles geändert. Und doch, es mussten und müssen weiterhin noch zahlreiche Widerstände überwunden werden (dazu a.), und der in Nizza beschlossene neue Ansatz für die Revision der Verträge war für das Selbstverständnis der Bürger als Unionsbürger und die Fortentwicklung der Verfassung der Europäischen Union als demokratische Verfassung eines Europas der Bürger von großer Bedeutung (dazu b.)

---

<sup>13</sup> Zum Konzept und Begriff s. schon *Ingolf Pernice*, Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: Roland Bieber/Pierre Widmer (Hrsg.), *L'espace constitutionnel européen. Der europäische Verfassungsraum. The European constitutional area*, 1995, S. 225 (261 ff.), sowie *ders.*, Die dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, *EuR* 31 (1996), 27 ff. Aufbauend auf diesem Ansatz und weiterführend etwa: *Anne Peters*, Elemente einer Theorie der Verfassung Europas, 2001, insbes. S. 205 ff.; *Torsten Kingreen*, Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund. Gemeinschaftsrechtliche Einflüsse auf das deutsche Recht der gesetzlichen Krankenversicherung, 2003, insbes. S. 381 ff., 386 ff., mwN.; *Daniel Thym*, European Constitutional Theory and the Post-Nice Process, in: Mads Andenas/John Usher (eds.), *The Treaty of Nice and Beyond. Enlargement and Constitutional Reform*, 2003, S. 147 (156 ff.).

<sup>14</sup> BVerfGE 89, 155 – *Maastricht*. Zur Bewältigung des Problems der eingeschränkten Souveränität der Mitgliedstaaten auf internationaler Ebene vgl. *Ingolf Pernice*, Die EG als Mitglied der Organisationen im System der Vereinten Nationen: Konsequenzen für die Politik von Mitgliedstaaten und Drittstaaten, *EuR* 1991, 273 - 282.

#### a. Widerstände und Argumente gegen die Annahme einer Verfassung

Zunächst einmal möchte ich die Widerstände gegen die neue Verfassung kurz erläutern und kommentieren.

- Das erste Argument lautet: Europäische Verfassung bedeutet europäischer Staat. Und einen europäischen Staat will niemand. Also wäre die Annahme einer Verfassung die Schaffung eines europäischen Staates durch die Hintertür. Diese Argumentation ist zwingend für alle, die meinen, nur Staaten könnten Verfassungen haben. Wer also keinen europäischen Bundesstaat will, braucht also auch keine Verfassung.
- Ein zweites Argument ist: Es gibt kein europäisches Volk, also keinen legitimen Verfassungsgeber. Verfassungsgebung erfolge auf Unionsebene „durch Dritte“, nicht durch ein europäisches Volk, welches eigentlich allein Verfassung geben könnte. In der Union, so argumentiert *Dieter Grimm*, werde „Verfassung“ von den Staaten gegeben, also durch Dritte.<sup>15</sup> Für mich ist nicht nachvollziehbar, dass der Staat, unser Staat Bundesrepublik Deutschland, gegenüber uns Bürgern „Dritter“ sein soll. Näher liegt für mich die Annahme, unser Staat wäre sozusagen unser Organ, es wären in unserem Dienst stehende Institutionen, die uns vertreten und für uns handeln, letztlich wir selbst also, und nicht Dritte.
- Drittens: Wer von Verfassung spricht, so wird gesagt, spiegelt den Bürgern etwas vor, das es gar nicht gibt. Eine europäische Verfassung schließlich stelle die Staatlichkeit Deutschlands und auch die Wirksamkeit des Grundgesetzes in Frage<sup>16</sup>. Das Grundgesetz aber garantiere uns Freiheit und Wohlstand. Dagegen steht das Beispiel des Bundesstaats selbst. Im föderalen Staat gibt es den Bund, also eine Bundesverfassung, und Länder als Staaten mit originären legitimen Länderverfassungen, die durchaus gelten. Dass die Bundesverfassung die Geltung der Länderverfassungen in Frage stellte sehe ich nicht. Es erscheint mir ebenso weit hergeholt wie die umgekehrte These, dass die Länderverfassungen die Geltung oder Legitimität der Bundesverfassung in Frage stellen könnten. Also können doch Verfassungen neben einander bestehen und die Frage, in welchem Verhältnis sie stehen, ist dann eine ganz andere. Darauf komme ich zurück.
- Ein weiteres Argument ist eher praktischer Art: Demokratie in Europa setzt einen europaweiten politischen Diskurs voraus. Den kann es nicht geben, solange keine einheitliche Sprache gesprochen wird. Das einzuführen, ist allerdings schwierig

---

<sup>15</sup> *Dieter Grimm*, Braucht Europa eine Verfassung?, 1994, S. 51: "Während Nationen sich selbst eine Verfassung geben, wird der Europäischen Union eine Verfassung von Dritten gegeben".

<sup>16</sup> In diesem Sinne *Paul Kirchhof*, „Zu schnelle Vereinheitlichung gefährdet Europa“, in: SZ Nr. 275 vom 27./28. Nov. 1999: „Wenn (man) der nationalen Verfassung eine europäische entgegenstellt, verliert die nationale Verfassung ihre Verbindlichkeit. Deswegen ist es so wichtig, dass wir nicht von einer europäischen Verfassung sprechen, weil nur so die Verbindlichkeit der erprobten Verfassungsordnungen, die ihren Beitrag zur europäischen Integration leisten, aufrecht erhalten bleibt“.

in Europa. Aber es gibt Stimmen, die verweisen auf Staaten, in denen mehrere Sprachen gesprochen werden und deswegen doch nicht nicht undemokratisch sind. Ein Beispiel ist die Schweiz. Es gibt aber auch andere Beispiele: In Indien sollen mehr als zwanzig Sprachen gesprochen werden, und Indien ist ein demokratischer Bundesstaat.

- Ein weiteres Problem ist: Europa wird vielfach wahrgenommen und ist zum Teil tatsächlich eine „Herrschaft der Brüsseler Bürokraten“. Wir wollen aber eine demokratische Regierung, die unsere Gegenwarts- und Zukunftsprobleme löst, nicht Verwaltung durch Bürokraten. Das ist ein ernstes Problem. Tatsächlich gibt es mindestens 20.000 Beamte in Brüssel, die mithelfen Europa zu regieren. Die vielen Beamten der nationalen Ministerien, die im Rat dessen Entscheidungen zur Gesetzgebung vorbereiten und verhandeln, sind nicht mitgezählt. Und doch: Wie viel Beamte gibt es, die unsere Stadt Berlin regieren, eine Stadt, die allerdings auch sehr groß ist. Ich fürchte, es sind mehr. Und Europa ist auch groß und die Zahl der europäischen Beamten, die in den Institutionen europäische Entscheidungen vorbereiten und ihre Durchführung kontrollieren müssen, ist dafür relativ klein.
- Am ernstesten ist das letzte Argument, das ich nennen möchte: Dieses Europa kann sowieso niemand mehr verstehen. Es regiert tief in unsere Angelegenheiten hinein und niemand weiß, wer eigentlich für was verantwortlich ist. Das stimmt, aber die Öffentlichkeit wird von den nationalen Politikern nicht objektiv informiert: Wenn in Deutschland ein Problem besteht, soll oft “Brüssel” daran schuld sein. Wenn in Deutschland etwas gut geht, erklärt sich in der Regel die Bundesregierung dafür verantwortlich. “Brüssel” macht eigentlich alles schlecht. Hinzu kommt, dass die einzelnen Regierungen, auch diejenigen der Länder, beklagen, dass sie die notwendigen Spielräume, rasch und eigenständig zu handeln, nicht mehr haben. Es war eines der Hauptthemen in Nizza, im Jahre 2000, und wir verdanken es den Klagen der Länder, dass man in Nizza anfangs grundsätzlich über Verfassung nachzudenken. Man wollte eines der Grundelemente dessen, was eine Verfassung bestimmt, ein wenig besser regeln: Nämlich die Verteilung der Kompetenzen mit dem Ziel einer klareren Kompetenzaufteilung, damit der Bürger sehen kann, wer für was zuständig und verantwortlich ist.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. dazu mit Vorschlägen: *Ingolf Pernice*, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, JZ 2000, S. 866-876. S. auch *ders.*, Rethinking the Methods of Dividing and Controlling the Competencies of the European Union. Introductory Report, in: Mads Andenas/John Usher (eds.), *The Treaty of Nice and Beyond. Enlargement and Constitutional Reform* (Hart 2003), p. 121-145, auch als WHI-Paper 6/01, [www.whi-berlin.de/pernice-competencies.htm](http://www.whi-berlin.de/pernice-competencies.htm).

## b. Neuer Ansatz: Der Nizza-Prozess

Den neuen Verfassungsprozess setzte wohl schon *Joschka Fischer* in seiner Humboldt-Rede im Mai 2000 in Gang.<sup>18</sup> Er hat zwar viel gesagt, was jetzt nicht Wirklichkeit geworden ist. Man kann zum Teil auch sagen, dass dies glücklicherweise so ist. Seine Rede war aber insofern für alle eine Initialzündung des neuen Prozesses, als sie viele wichtige Fragen stellte, manchmal zwar widersprüchliche Antworten gab, letztlich aber die richtigen Dinge zur richtigen Zeit ansprach.

Nizza war inhaltlich daran gescheitert, dass Deutschland und Frankreich heftig um die Frage der Stimmgewichtung im Rat gestritten haben. Damit hatte unser Bundeskanzler, vielleicht, weil er den Hintergrund nicht kannte oder nicht ernst nahm, einen Urkompromiss in der europäischen Integration zwischen Frankreich und Deutschland plötzlich in Frage gestellt: Dass nämlich die Staaten Deutschland und Frankreich gleich sind im Gewicht in der Europäischen Union, unabhängig von der Bevölkerungszahl. Nun war ja Deutschland deutlich größer geworden, dank der Wiedervereinigung unter europäischem Dach, wie *Jacques Delors* das sagte. *Delors* verdanken wir da viel, denn als andere Mitgliedstaaten, auch Frankreich, insbesondere *Mitterand*, gewisse Schwierigkeiten zeigten wegen der neuen Größe Deutschlands, kam er mit dem Argument „Einbindung in Europa“ zu Hilfe. Als nun der Bundeskanzler mit der Idee aufwartete, Deutschland sei deutlich größer als Frankreich und müsse deswegen mehr Stimmengewicht im Rat haben, dachten die Franzosen, sie hören nicht richtig. So kam man in Nizza zu keinen wesentlichen Fortschritten zur Vorbereitung der Union auf die Erweiterung. Aber Nizza hatte eine große Wirkung: Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben erkannt, dass der Modus der Regierungskonferenzen nicht mehr zum Ziel führt, wenn es um zentrale Fragen der Verfassung Europas geht. Die positive Konsequenz war, dass man mit der Nizza-Erklärung einen neuen Prozess auf neuer Basis in Gang brachte. Dazu gehörte bereits die feierliche Proklamation der vom ersten Konvent ausgearbeiteten Charta der Grundrechte. Aber bis zu ihrer rechtlich verbindlichen Eingliederung in die Verfassung der Union waren noch einige Hürden zu nehmen.

Wesentlicher Teil des hierfür in Gang gesetzten Prozesses ist der Bruch mit dem Tabu, in Bezug auf Europa von Verfassung zu sprechen. Es geht jetzt, so wurde klar, um ein Statut für die europäische Union, das nicht nur effizientes Handeln der Institutionen in der erweiterten Union ermöglicht, sondern das auch eindeutiger von den Bürgern her legitimiert ist. Dies hat die Erklärung von Laeken im Jahr 2001 klar gemacht. Erstmals sprachen hier Staats- und Regierungschefs von “Verfassung für Europa”. Warum dies gerade jetzt?

---

<sup>18</sup> *Joschka Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration – FCE-Spezial 2/00, [www.whi-berlin.de/fischer.htm](http://www.whi-berlin.de/fischer.htm).

### 3. Warum eine neue Verfassung? Eine bessere Verfassung ist das Ziel.

Es geht darum, die Verträge, die wir haben, an das Vorstellungsbild von Verfassung anzupassen. Zutreffend sagte man im alten Frankreich, eine Verfassung müsse: „courte et obscure“ sein. Lesen Sie den Text des Entwurfs einer Verfassung für Europa – „obscure“ ist er sicherlich, komplex und nicht leicht zu vermitteln. „Courte“ ist diese Verfassung dagegen nicht. Die Mitglieder des Konvents sind mit ihrer Arbeit nicht so richtig fertig geworden. Aber was waren die Zielvorgaben für den Konvent und wurden sie erreicht? Lassen Sie mich fünf wesentliche Punkte nennen:

- *Vereinfachung und Transparenz* sollte dieser Nizza-Prozess schaffen, eine Verfassung, die verständlich wird und mehr Bürgernähe schafft. Das Ergebnis dazu ist eine Teilantwort. Die Verfassung ist zum Teil durchaus besser geworden. Ich erkläre später, in welcher Beziehung.
- *Klärung der Grundrechtsfrage*: Es geht um den Status der Bürger in der Union. Hier ist man einen ganz entscheidenden Schritt vorangekommen. Die Grundrechte-Charta wurde als rechtlich verbindlicher Text jetzt in die Verfassung als Teil II integriert. Viele hätten vorgezogen, sie als Teil I an den Anfang der Verfassung zu setzen.<sup>19</sup> Das kam nicht durch. In Teil I wurden die Ziele und die Grundstrukturen dieser Union festgelegt. Aber *Duhamel* hat auch für diese Frage eine schöne Sichtweise gefunden: Die Grundrechte-Charta ist jetzt der Kern der Verfassung, mittendrin. So kann man auch durch schöne Worte Probleme lösen und Kritiker zufrieden stellen.
- *Abgrenzung der Kompetenzen*: Wer macht was, wer ist für was verantwortlich? Das war die zentrale Frage. Es ist meines Erachtens die Zentralfrage überhaupt von Verfassungen. Gerade in einem Mehrebenensystem, in dem politische Herrschaft auf verschiedenen Handlungsebenen ausgeübt wird, muss man sagen, wer für was zuständig ist. Es muss auch klar werden, wer verantwortlich gemacht werden kann, wenn eine Politik, eine Entscheidung sich als falsch erweist. Hier hat diese neue Verfassung einen großen Fortschritt gebracht. Es wurden Kategorien geschaffen und in die Kategorien wurden dann die verschiedenen Handlungsgebiete hingesetzt: exklusive Kompetenzen, parallele Kompetenzen, der Bereich bloßer Kooperation und Förderung. Allerdings, die Außen- und Sicherheitspolitik und die Innen- und Justizpolitik wurden in diese Kategorien nicht aufgenommen. Man hat diesen Schritt nicht geschafft, obwohl er hätte leicht gemacht werden können. Denn was ist die Gemeinsamkeit der Außenpolitik anderes als Kooperation? Und worin unterscheidet sich das Verfahren für die künftige Innen- und Justizpolitik wesentlich von dem, was herkömmlich nach der Gemeinschaftsmethode entschieden wird? Trotzdem, die klaren Kategorien helfen ein klein wenig, die Verständlichkeit zu fördern. Denn

---

<sup>19</sup> In diesem Sinne auch *mein* Votum in: Elements and Structures of the European Constitution, in: Roberto Miccú/Ingolf Pernice (eds.), The European Constitution in the Making. Challenges and possible Achievements of the Brussels Constitutional Convention, ECLN-Series 2, 2003, i.E. – auch als WHI Paper 4/02 [www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm](http://www.whi-berlin.de/pernice-structures.htm).

man weiß jetzt, dass beispielsweise die Währungspolitik oder die Zölle exklusiv Sache der Europäischen Union sind, so wie die Außenhandelspolitik oder auch die Frage der Ressourcenschonung und des Ressourcenschutzes bei der Fischerei. Praktisch alle anderen Politiken, auch die Verwirklichung des Binnenmarktes, fallen in die geteilten Kompetenzen.

- *Stärkung der demokratischen Legitimation und Kontrolle:* Das Demokratiedefizit, von *Peter Häberle* als das „Skandalon“ Europas bezeichnet, war aus deutscher verfassungsrechtlicher Sicht neben der Grundrechtsfrage eines der größten Probleme der Union. Die Europäische Union, so sagte man, würde bei einem EU-Beitrittsantrag wahrscheinlich selbst die Kriterien der Demokratie und des Grundrechtsschutzes nicht erfüllen, und man würde erstmal einen Anpassungsprozess fordern, damit die Demokratie gestärkt und der Grundrechtsschutz jedenfalls sichtbarer würde. Endlich ist man jetzt einen Schritt vorangekommen. Die Demokratie wird gestärkt und zwar über die beiden Legitimationsschienen: Sowohl das Europäische Parlament hat entscheidend gewonnen, wenn es jetzt regelmäßig in der Gesetzgebung mitentscheidet, also volle Mitverantwortung für die Gesetze trägt, beim Budgetrecht Einfluss gewonnen hat und künftig den Präsidenten der Kommission wählt, als auch die nationalen Parlamente, die über das „Frühwarnsystem zur Subsidiarität“ und die Öffentlichkeit der Sitzungen des Legislativrats mehr Kontrolle über die europäische Gesetzgebung haben.
- *Stärkung der Institutionen und ihrer Effizienz,* nach innen und nach außen: Das ist ein Thema, welches im Kontext der neuesten Entwicklung der Welt zu sehen ist. Wofür steht Europa, wer artikuliert und vertritt unsere Positionen außenpolitisch auf der Weltbühne? Wir verstehen uns als Partner der USA, es gelingt uns aber nicht, uns entsprechend zu organisieren und real Verantwortung zu übernehmen. Welche Rolle spielen wir bei der Herstellung, bei der Entwicklung einer neuen Weltordnung? *Wolfgang Schäuble* sprach vor etwa einer Woche in der Humboldt-Universität über die Fragen einer neuen Weltordnung.<sup>20</sup> Welches ist die Rolle Chinas? Wie kann allmählich die Ordnung des Völkerrechts konstitutionalisiert werden, das heißt, wie kann das Recht zwischen den Staaten und zwischen den Menschen in den Staaten global als wirksam durchsetzbares Recht konstruiert werden? Da muss Europa, wenn es nicht von der Bühne verschwinden will, sich so organisieren, dass es sich und seine Interessen wirksam vertreten kann. Und an solchen Institutionen fehlte es bisher namentlich in dem Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Wir alle kennen die Beispiele aus der aktuellen Geschichte vom Kosovo über Afghanistan bis zum Irak. Europa ist an einer Wende, die gegenwärtige Politik der USA, die Dynamik der Entwicklung Chinas sind Herausforderungen, ebenso wie die

---

<sup>20</sup> *Wolfgang Schäuble*, Deutschland, Europa und die neue Weltordnung, Rede vom 23. Oktober 2003 in der Humboldt-Universität; s. entsprechend: *ders.*, Scheitert der Westen? Deutschland und die neue Weltordnung, 2003.

umweltgerechte Entwicklung, der Klimaschutz, Kyoto, der Terrorismus, die digitale Revolution – all das fordert, dass Europa mit einer Stimme spricht und nicht zersplittert ist, weil der einzelne Staat unseres Typs in der Welt nicht gehört wird. Auch hier kommt die Verfassung einen Schritt voran, versucht aber mit dem Nebeneinander von Präsident des Europäischen Rats, gewähltem Präsident der Kommission und europäischem Außenminister eine verwirrende Lösung, die aus der Angst vor nationalen Souveränitätsverlusten erklärbar, aber nur wirklich von Nutzen ist, wenn es den jeweiligen Akteuren gelingt, jedenfalls in der Praxis ein klares Repräsentationsschema für Europa zu entwickeln.<sup>21</sup>

#### 4. *Führt die europäische Verfassung zu einem europäischen Bundesstaat?*

Verfassung in der Definition, die oben versucht wurde, impliziert den europäischen Staat, also auch den Bundesstaat nicht. Man kann aus der Europäischen Union einen Bundesstaat machen, wenn das gewollt ist, es muss aber nicht sein. Die Frage lautet: Soll man es? Und da finde ich bemerkenswert, was *Walter Hallstein* vor vielen Jahren gesagt hat. Unter dem Eindruck der Verheerungen des Zweiten Weltkriegs bemerkte er treffend, die Ordnung souveräner Nationalstaaten und ihrer variierenden Bündnisse habe ihre Gültigkeit verloren,

„weil sie die einzige Prüfung nicht bestanden hatte, die im 20. Jahrhundert wahrhaft verbindlich ist: sie hatte sich als unfähig erwiesen, den Frieden zu wahren.“<sup>22</sup>

Es geht um die westfälische Ordnung, die sich auf Akteure, namentlich Nationalstaaten, gründet, welche sich gegenseitig als souverän anerkennen und damit um das Prinzip der Nicht-Einmischung, das Verbot des Angriffskrieges. Dieses System hat sich nicht als wirksam für die Ziele erwiesen, für die es eigentlich gemacht war. Die Frage ist also: Sollen wir jetzt den Nationalstaat als Modell auf die europäische Ebene kopieren und zeigen, dass wir nichts gelernt haben?

---

<sup>21</sup> Vorschläge für eine effizientere Struktur: *Ingolf Pernice*, Democratic Leadership in Europe: The European Council and the President of the Union, in: José María Beneyto Pérez (Hrsg.), *El Gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea. The Government of Europe, Institutional design for the European Union*, 2003, S. 57-84. Auch in: José María Beneyto/Ingolf Pernice (eds.), *The Government of Europe – Institutional Design for the European Union*, ECLN-Series vol. 3, 2004, S. 31-53, sowie WHI Paper 1/03, [www.whi-berlin.de/pernice-leadership.htm](http://www.whi-berlin.de/pernice-leadership.htm).

<sup>22</sup> *Walter Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat, 1969, S. 16; vgl. auch die Wiederaufnahme des Gedankens bei *H. Steinberger*, Die Europäische Union im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Okt. 1993, in: FS Bernhardt, 1995, S. 1313 (1326): „Das System der Nationalstaaten hat den wichtigsten Test des 20. Jahrhunderts nicht bestanden: es hat sich in zwei Weltkriegen als unfähig erwiesen, den Frieden zu bewahren“. Ähnl. *Günter Hirsch*, Nizza: Ende einer Etappe, Beginn einer Epoche?, NJW 2001, 2677 (2678).

#### a. Finalität der Europäischen Union

*Jean Monnet* und *Robert Schuman* haben aus den Erfahrungen zweier Weltkriege eine konzeptionell revolutionäre Erkenntnis entwickelt: Wir müssen einen neuen Mechanismus schaffen, der die Staaten zusammenbindet, die Völker zusammenbindet: Wenn man die Schlüsselindustrien für den Krieg – damals waren es Kohle und Stahl – unter eine gemeinsame Kontrolle stellt, ist Krieg unter den Beteiligten ausgeschlossen. Dann gibt es eine Chance für den Frieden. Hinzu kommen Instrumente für das Zusammenwachsen der Gesellschaften, wie die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft mit dem Gemeinsamen Markt, Schüleraustausche, Sprachenstudien etc. Das Modell der supranationalen Union, das den Staat zwar nicht abschafft aber relativiert, dieses Modell ist, wenn ich das recht sehe, das Erfolgsmodell, dem wir ein halbes Jahrhundert Frieden verdanken. Die EG umfasste erst sechs Mitgliedstaaten, wuchs dann auf zwölf, fünfzehn und wird bis zu fünfundzwanzig, dreißig und wer weiß wie viele Mitgliedstaaten haben. Der europäische Bundesstaat ist also nicht die Lösung. Das Ziel ist nicht eine staatliche Einheit, die nachher in der UNO oder in der Welt mit den Großmächten in Konkurrenz tritt und die Mitgliedstaaten als eigene Größe verschwinden lässt. Sondern es geht um ein neues durch Recht verfasstes und als Rechtsgemeinschaft konzipiertes System<sup>23</sup>, um eine gestufte Verfassungsordnung auf europäischer und eines Tages vielleicht auch auf globaler Ebene.

#### b. Die Suche nach dem richtigen Begriff

Die Europäische Union also ist kein Staatenbund nach der klassischen Lehre der Staatenverbindung von *Jellinek*. Sie ist auch kein Bundesstaat. Sondern sie ist eine Art von föderalem System, wenn man sich erlauben darf, dieses „f-word“ zu benutzen, dass für die Briten so negativ klingt, weil es bei ihnen mit Zentralismus assoziiert wird. Das Bundesverfassungsgericht mit seinem damaligen Berichterstatter *Paul Kirchhof* hat sich für den Begriff „Staatenverbund“ entschieden und damit versucht, dem neuartigen Gebilde so einen Namen zu geben.<sup>24</sup> Aber der Begriff sagt uns nicht viel, außer, dass der Staat im Zentrum steht, nicht der Bürger. Daher gefällt er mir nicht. Wieder würde eine Realität verschleiert, deren wir uns bewusster werden müssen. Aber das ideale Wort ist noch nicht gefunden, selbst mit meinem Gegenbegriff „Verfassungsverbund“. Wieder begegnen wir der Schwierigkeit, mit alten Begriffen neue Dinge zu beschreiben. Vielleicht ist es wie bei der Kreuzung von Pfirsich und Pflaume, wenn nachher die Pfirsichpflaume daraus wird. Niemand konnte sich richtig vorstellen, was eine Pfirsichpflaume ist bis jemand den schönen Begriff „Nektarine“ dafür erfunden hat. Und schon nach einiger Zeit wusste dann doch jeder, was eine Nektarine ist. Man muss das Neue kosten, man muss es erleben, dann entstehen Begriffe und die dazu gehörigen

---

<sup>23</sup> Vgl. dazu *Manfred Zuleeg*, Die Europäische Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, NJW 1994, 545 ff.; zum Begriff und Konzept nach *Walter Hallstein* s. auch *Ingolf Pernice*, Begründung und Konsolidierung der Europäischen Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft, in: Manfred Zuleeg (Hrsg.), Der Beitrag Walter Hallsteins zur Zukunft Europas, Referate zu Ehren von Walter Hallstein, 2003, S. 56-70, auch als WHI Paper 9/01, [www.whi-berlin.de/pernice-rechtsgemeinschaft.htm](http://www.whi-berlin.de/pernice-rechtsgemeinschaft.htm).

<sup>24</sup> BVerfGE 89, 155 – *Maastricht*.

Vorstellungsbilder. Bisher fehlt uns allerdings noch der „Nektarinen-Begriff“ für die Europäische Union. Allein von einer Organisation *sui generis* zu sprechen, genügt nicht. Wir alle sind gefordert, nach einem neuen Begriff zu suchen – es ist nur eine Frage der Zeit.

c. Das Konzept: Herren der Verträge oder Mehrebenenverfassung?

Mit dem Ringen um die Bezeichnung eng verbunden ist der Streit um das zugrunde liegende Konzept. Nach verbreiteter Auffassung, auch derjenigen des Bundesverfassungsgerichts im zitierten *Maasricht*-Urteil, sind die Mitgliedstaaten nach wie vor die „Herren der Verträge“. Für mich dagegen gibt es keine „Herren der Verträge“. Ursprung und Legitimationssubjekte der Union sind allein die Bürger der Mitgliedstaaten, die allerdings dieses System durch die Organe ihrer Staaten organisieren und entwickeln. Jetzt auch mit Hilfe des Konvents. Und in diesem System sind die Mitgliedstaaten bzw. ihre Bürger nicht einmal mehr Herren ihrer eigenen Verfassungen. Keine Regierung, keine noch so überwältigende Mehrheit in einem Mitgliedstaat könnte intern eine Diktatur mit Abschaffung von Demokratie und Grundrechten einführen, ohne dass dies auf den entschiedenen Widerstand und die legitime Einmischung der anderen Mitgliedstaaten stieße. Die Grundwerte, wie sie zusammen mit dem Sanktionsverfahren in den Artikeln 6 und 7 EUV festgelegt sind, sind für jeden Mitgliedstaat verbindlicher Maßstab, und auch die neue Verfassung übernimmt und stärkt diese überstaatliche Kontrolle für die Wahrung der grundlegenden Verfassungswerte in allen Mitgliedstaaten.

Dabei geht es nicht um idealistische Werte, sondern darum, dass auch die Mitgliedstaaten rechtsstaatlich organisiert sind, dass es einen effektiven Rechtsschutz gibt, dass es ein demokratisches Verfahren für die politische Willensbildung und Wahl der Regierungen in den Mitgliedstaaten gibt. Davon hängt die Funktionsfähigkeit der Europäischen Union ab. Denn der Rat besteht aus den Ministern der Mitgliedstaaten. Wenn der Minister aus einem Staat nicht demokratisch gewählt wäre, würden die anderen Minister sich schwer tun, mit ihm im Rat zu verhandeln und gemeinsam Recht zu setzen. Das gleiche gilt für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments, die ihre Rolle nur erfüllen können, wenn sie in allen Mitgliedstaaten aus einer wirklich demokratischen Wahl hervorgehen. Auf der anderen Seite muss das von der Union gesetzte Recht in den Mitgliedstaaten umgesetzt und angewendet werden. Der Vollzug obliegt grundsätzlich den Mitgliedstaaten. Wenn dafür keine rechtsstaatlichen Einrichtungen und Verfahren existierten, wären Unionsbürger, die aus anderen Mitgliedstaaten kommen und ihre Rechte im Gaststaat wahrnehmen wollen, dort rechtlos. Die Folge wäre, dass der Grundkonsens der gesamten Europäischen Union in Frage stünde, denn zu ihm gehört, dass jeder in jedem Mitgliedstaat als Unionsbürger gleiche Rechte hat und auch durchsetzen kann. Weil also die Anwendung des europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten abhängig ist von demokratisch gebildeten und rechtsstaatlich gebundenen Organen und Verfahren, ist das Mindestmaß an Verfassungshomogenität in der Union und die Möglichkeit der Sanktion so wichtig. Der

einzelne Mitgliedsstaat ist rechtlich in die Union eingebunden. Seine Verfassung ist Teil einer Mehrebenen-Verfassung, sie ist integriert in den Europäischen Verfassungsverbund, in dem es Unabhängigkeit der Verfassungsgebung und -änderung auf keiner Ebene mehr gibt.

##### 5. *Offener Prozess der Verfassungsgebung: Der europäische Verfassungskonvent*

Von diesen Grundlagen ausgehend erscheinen die Neuerungen im Prozess der Verfassung Europas von grundlegender Bedeutung. Die neue Verfassung für Europa wurde ausgearbeitet von einem Gremium, das eine ganz besondere Struktur hat, nämlich zu 2/3 aus Parlamentariern besteht und zu 1/3 aus Vertretern der Regierungen. Der Vorteil ist, dass jetzt nicht „Regierungsräte“ – nichts gegen Regierungsräte am richtigen Platz – und Diplomaten nach Weisungen ihrer Regierungen in schwierigen Verhandlungen komplizierte Kompromisse aushandeln. Sondern da sind Parlamentarier, die sich von einem Fieber, einem Enthusiasmus für eine Verfassung haben anstecken lassen, und die für „Kleinigkeiten“ wie sie die Regierungsvertreter faszinieren, keinen Sinn haben und großzügig Dinge lösen können, an denen Regierungen verzweifeln. Parlamentarier sind einfach gelassener, sind unabhängiger, sind als Vertreter ihrer Parlamente oder auch der Völker, oder der Menschen auch in ihrem Staat eher in der Lage, Verfassungen zu schreiben. Das war die Hoffnung, und das hat sich wohl auch als richtig erwiesen. Dieser Konvent tagte im Dialog mit den Bürgern. 105 Mitglieder des Konvents standen über Internet im ständigen Kontakt mit denjenigen Bürgern, die einen Internetanschluss und Interesse an dieser Angelegenheit haben. Unzureichend waren Dialog und Engagement der Bürger zwar immer noch, aber erstmals bestand die Möglichkeit, direkt an dem Diskurs teilzunehmen. Das ist entscheidend.

Schlaglichter dieses „offenen“ Verfahrens waren: Der Jugendkonvent, in dem die Jugend Europas durch einige besonders kluge Jugendliche repräsentiert war und über Ziele und Vorstellungen zu dieser Verfassung diskutieren konnten. Die leitende Hand des Präsidenten *Giscard d'Estaing*, die fest aber dann doch am Schluss flexibel war, wurde unterstützt von der Kompetenz der Vizepräsidenten *Amato* und *Dehaene* und eines hochkarätigen Präsidiums mit einem Sekretariat erlesener Experten. Die überraschende Entwicklung der Arbeit des Konvents in Richtung eines Verfassungsentwurfs – anstatt der anfänglich avisierten Optionen – führte dazu, dass in der zweiten Phase etliche Minister, auch Außenminister *Fischer*, sich zur Teilnahme entschlossen. Wenn – mit Vertretern – über 200 qualifizierte, hochrangige Politiker aus allen Mitgliedstaaten und Beitrittsländern 18 Monate lang zusammengesessen und hart gearbeitet haben, wird der Erfolg zwangsläufig. Niemand von ihnen würde 18 Monate seiner Lebenszeit opfern, um nachher nach Hause zu gehen und zu sagen, „es war nichts“. *Giscard* sprach treffend von der historischen Aufgabe, die sie erfüllen und lösen mussten. Hier dürfte ein enormer sozialer Druck entstanden sein, der im Konsensverfahren dafür sorgte, dass kaum jemand wirklich wagte, offen gegen den am Schluss vorgeschlagenen Text zu reden.

Man kann sich viele Verfahren vorstellen, in denen ein Entwurf für eine Verfassung der Union ausgearbeitet werden könnte. Dieses Verfahren der Zusammenarbeit der Regierungen, die den neuen Vertrag beschließen müssen, und der Parlamente, von denen nachher abhängt, ob der Vertrag ratifiziert wird und die Verfassung damit in Kraft treten kann, ist nicht das schlechteste und kann nicht als undemokratisch angesehen werden. Die Form des von den Regierungen beschlossenen und von den Parlamenten der Mitgliedstaaten bzw. durch Referendum ratifizierten Vertrags passt im übrigen nicht schlecht zur kontraktualistischen Begründung der Legitimation der Union.

### **III. Bedeutung und Bewertung des Verfassungsentwurfs**

Was ist nun beim Europäischen Konvent herausgekommen? Erlauben Sie mir, zunächst einige der wesentlichen Änderungen der bisherigen Verfassung der Union aufzuzählen, um dann noch verbleibende kritische Punkte zu nennen, in denen doch eine Nachbesserung durch die Regierungskonferenz wünschenswert wäre.

#### *1. Was ändert sich in Europa durch die Verfassung, wenn sie mal angenommen wird?*

Der Konvent hat einen Vertragsentwurf über eine Verfassung für Europa vorgelegt, der in zahlreichen Punkten das Gesicht der Union verändert. Abgesehen von den schon genannten Punkten, zum Teil in Ergänzung zu dem schon Gesagten, möchte ich folgende zehn Punkte besonders hervorheben:

##### a. Paradigmenwechsel: Union der europäischen Bürgerinnen und Bürger

Sehr wichtig erscheint mir die Tatsache, dass nicht mehr nur die Staaten bzw. ihre Völker als Subjekte für die Legitimation der Union erwähnt werden, sondern dass die Präambel und auch Art. I-1 VE jetzt auf die Bürgerinnen und Bürger in Bezug nehmen. Im Europäischen Parlament sind „die europäischen Bürgerinnen und Bürger... degressiv proportional“ vertreten (Art. I-19 II VE), nicht mehr die Völker Europas, und dies kann bei einer Verfassung natürlich nicht anders sein. Teil I, Titel IV der Verfassung behandelt das „demokratische Leben der Union“ und konkretisiert die Grundsätze der „repräsentativen Demokratie“ und der „partizipativen Demokratie“. Es gibt jetzt im Kapitel über die Demokratie sogar das Instrument einer Bürgerinitiative (Art. I-46 IV VE), was wir jedenfalls auf Bundesebene in Deutschland nicht haben. Die Bürger können mit 1 Million Stimmen, leicht zu koordinieren durch Computer im Internet, eine Bürgerinitiative organisieren und die Kommission anregen, nein sogar zwingen, einen Vorschlag zur Gesetzgebung zu machen. Die Beispiele zeigen einen wichtigen Paradigmenwechsel. Auch der Inhalt der Verfassungsartikel spiegelt die Tatsache wider, dass es um eine Verfassung geht, in der die Bürgerinnen und Bürger eine tragende Größe sind.

##### b. Annäherung an das Vorstellungsbild einer Verfassung

Der Entwurf enthält eine einheitliche, systematisch gegliederte Verfassungsgrundlage für die Union. Die Drei-Säulen-Struktur der bisherigen EU, die niemand so richtig verstanden hat, wird endlich überwunden. Auch in einer Intensivvorlesung zur europäischen Verfassung ist den Studenten schwer zu vermitteln, wie EU und EG, die GASP und die Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Polizei und Justiz eigentlich zusammenhängen. Das ist jetzt abgeschafft. Wir haben eine Europäische Union, die Rechtspersönlichkeit hat, die Gesetzgebungsbefugnisse hat, die Befugnisse zur Koordinierung der Politiken der Mitgliedstaaten usw. hat. Sie gründet sich auf einen Vertrag und tritt als Europäische Union nach Innen und nach Außen im Rechtsverkehr, auch im Völkerrechtsverkehr, auf.

c. Vorrang des europäischen Rechts vor dem nationalen Recht

Klarheit schafft die Verfassung auch über den Vorrang des europäischen Rechts vor dem nationalen Recht. (Art. I-10 I VE). Ein endloser Streit ist jetzt vielleicht entschieden. Vorrang hat das europäische Recht, freilich nur soweit es im Rahmen der den Organen zugewiesenen Kompetenzen gesetzt wurde. Natürlich bleibt unklar, wer die Kompetenz hat, dies zu entscheiden: der EuGH oder auch die nationalen Verfassungsgerichte. Und wer wollte meinen, dass so ein Streit jemals beendet werden kann. Immerhin, die Regelung des Art. I-10 VE bemüht sich um Eindeutigkeit, und nach den Bestimmungen über den Gerichtshof ist es seine Sache, über die Wahrung des Rechts in der Union zu wachen. Dazu gehört auch die Wahrung der Grenzen der den Organen zugewiesenen Kompetenzen.

d. Charta der Grundrechte als Teil II der Verfassung

Die Europäische Charta der Grundrechte ist jetzt als Teil II in die Verfassung integriert und zwar als verbindliches Recht. Also gibt es jetzt mehr Schutz, mehr sichtbaren Schutz der Grundrechte für den europäischen Bürger gegenüber der öffentlichen Gewalt der Union. Damit wird auch textlich der Tatsache Rechnung getragen, dass die Union wirklich Hoheitsrechte, Herrschaftsgewalt ausübt. Grundrechtsschutz gibt es nicht in einer internationalen Organisation. Er ist ein Charakteristikum für eher staatsähnliche Gebilde, ebenso wie in internationalen Organisationen nicht von Demokratie die Rede ist. Die Union braucht beides in ihrer Verfassung, denn sie ist eben ein Gebilde besonderer Art.

e. Klärung der Kompetenzordnung und Einbindung der nationalen Parlamente

Viel Mühe verwendet der Verfassungsentwurf in den Art. I-9 ff. VE auf einen systematischeren Ansatz bei der Definition und Einteilung der der Union zugewiesenen Kompetenzen. Der Verweis auf die detaillierten Bestimmungen zu den einzelnen Politikbereichen in Teil III hilft zwar dem Verständnis, macht die Frage der Kompetenzabgrenzung im einzelnen jedoch nicht einfacher. Die Frage, ob und in welchem Umfang bestimmte Kompetenzen genutzt werden, ist freilich in erster Linie eine politische Frage. Von großer Bedeutung ist daher der neue *prozedurale* Ansatz mit

der Einschaltung der nationalen Parlamente im Frühwarnsystem zur Sicherung des Subsidiaritätsprinzips. Nach Art. I-9 III VE in Verbindung mit dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Anhang zur Verfassung haben die nationalen Parlamente nicht nur das Recht, frühzeitig zu den Vorschlägen der Kommission hinsichtlich der Einhaltung dieser Prinzipien Stellung zu nehmen und unter bestimmten Bedingungen die Kommission zur Überarbeitung ihres Vorschlags zu zwingen, sondern haben ggf. sogar ein Klagerecht vor dem EuGH, um ihren Bedenken Gewicht zu verleihen. Ein solches Klagerecht hat auch der Ausschuss der Regionen, soweit seine Beteiligung im Gesetzgebungsverfahren vorgesehen ist.

Dieses „Frühwarnsystem“ siedelt die Wächterrolle über die Subsidiarität richtigerweise dort an, wo das „Subsidiaritätsinteresse“ liegt: Bei den potentiellen Verlierern bei Übergriffen in nationale Kompetenzbereiche. Und es bezieht die nationalen Parlamente sowie – über den Ausschuss der Regionen – auch die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ausdrücklich in das System der Union ein. Dies sollte das Bewußtsein ihrer „europäischen“ Funktion stärken und entspricht dem Grundgedanken der Europäischen Union als Verfassungsverbund.

#### f. Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament

Die Demokratie wird gestärkt, indem das Parlament nicht nur in der Mitentscheidung ganz wesentlichen Einfluss auf die Gesetzgebung erhält, sondern auch den Präsidenten der Kommission wählt. Das ist ein großer Fortschritt, wenn die Regelung funktioniert, weil dann die Europawahl zum ersten Mal überhaupt als Wahl einen politischen Sinn erhält. Angesichts von Spitzenkandidaten jeder Parteigruppierung und ihrem politischen Programm für Europa kann zwischen politischen Alternativen gewählt werden, und man geht nicht nur zum Wahllokal um auszudrücken, dass man für Europa ist. Was Europa macht, ist bisher viel zu wenig ein politisches Thema. Wenn aber ein Spitzenkandidat für jede Parteienfamilie mit einem bestimmten Programm zur Wahl gestellt wird, dann führt das zu einem europäischen politischen Diskurs und echten Alternativen zwischen Programmen und Personen.

#### g. Erweiterte Haushaltsrechte des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament enthält die Mitentscheidung nicht nur, als Regel, bei der Gesetzgebung (Art. I-33 VE), sondern auch im Haushaltsbereich (Art. I-52 iVm. III-310 VE), d.h. es gibt keine Sonderregelungen mehr für sogenannte obligatorische Ausgaben, die bisher dazu geführt hatten, dass an dem Übergewicht von Agrarausgaben nicht gerüttelt werden konnte. Damit werden im Interesse stärkerer demokratischer Kontrolle die Funktionen des Europäischen Parlaments weiter denen eines Parlaments im traditionellen Sinne angenähert, ohne dass damit ein nationalstaatliches Modell kopiert würde.

#### h. Prinzip der qualifizierten Mehrheit und doppelte Mehrheit im Rat

Der Rat entscheidet jetzt in den meisten Bereichen mit qualifizierter Mehrheit, wobei an die Stelle der völlig unverständlichen und ungerechten Nizza-Regelung - bei der selbst Computer nicht ausrechnen können, wann eine Mehrheit erreicht wird - jetzt die doppelte Mehrheit gesetzt wird. Die Mehrheit der Länder muss eine Entscheidung unterstützen und diese Länder müssen zugleich mehr als 60 % der Bevölkerung der Union vertreten. Das macht Sinn. Aber genau diese Regelung, die jetzt Sinn macht, wird in der Regierungskonferenz wieder in Zweifel gezogen, vor allem durch Polen und Spanien. In Polen heißt es jetzt: „Nizza“ - damit ist diese Stimmverteilung gemeint, bei der Polen unverhältnismäßig gut weggekommen war – „Nizza oder der Tod“. Die Frage ist, warum Polen und Spanien den Vorteil wieder weggeben sollten. Es wird schwierige Verhandlungen geben.

#### i. Öffentlichkeit der Sitzungen des Legislativrats

Der Demokratie dient auch die Öffentlichkeit der Sitzungen des Legislativrates. Wenn der Rat Gesetze macht, dann sollen nach der Neuregelung die Minister öffentlich tagen. Das ist wichtig, weil sonst die nationalen Parlamente nicht kontrollieren können, was ihre eigenen Minister sagen und entscheiden. Nur die Öffentlichkeit garantiert, dass das System der demokratischen Legitimation über die nationalen Parlamente funktionieren kann. Die kleine Änderung ist also ein großer Fortschritt in Sachen Legitimität und demokratischer Kontrolle. Fraglich ist allerdings, ob ein öffentlich tagender Rat nicht entweder zu keinen Entscheidungen kommt oder, ob die Entscheidungen nicht im Vorfeld am Abend vor der Ratssitzung schon getroffen werden und nachher nur für die Öffentlichkeit eine „Beratung“ vorgespielt wird, wie das in der Politik im übrigen auch sonst oft passiert. Immerhin, diese Öffentlichkeit fördert die Transparenz, die Verständlichkeit und die Möglichkeiten der Kontrolle durch die nationalen Parlamente.

#### j. Das Austrittsrecht der Mitgliedstaaten

Ein letzter Punkt, der nicht unbedeutend ist, ist die Austrittsklausel. Mitgliedstaaten können beschließen, dass sie aus der Union austreten wollen. Daraufhin kann zwei Jahre verhandelt werden, auch wenn man zu keiner Einigung über die künftigen Verhältnisse zwischen der Union und dem austretenden Mitgliedsstaat kommt, wird der Austritt wirksam. Diese Regelung hat eine gute Seite in Hinblick darauf, dass die Mitgliedschaft bei der Europäischen Union freiwillig ist und sein soll. Wer freiwillig in den Verein eintritt, soll doch auch freiwillig wieder austreten können, wenn er nicht mehr will. Kritischere Stimmen fragen, ob dies vielleicht die Klausel zum Kerneuropa sei. Könnte man sich vorstellen, dass - wenn fünf oder acht Mitgliedstaaten nicht so wollen wie einige andere - diese anderen dann austreten aus der Europäischen Union und ein Kerneuropa gründen? Das darauf gegründete Drohpotential ist erheblich. Denkbar wäre auch, dass einem Mitgliedsstaat, der ständig blockiert und gegensteuert, nahegelegt wird, auszutreten. Die Frage ist, ob mit der Austrittsklausel die alte Solidarität, die als

Prinzip die Europäische Gemeinschaft heute noch prägt, aufgegeben ist. Eine andere Frage ist natürlich, ob man diese Solidarität noch voraussetzen und pflegen kann in einem Europa, das nicht aus sechs Mitgliedstaaten besteht, sondern aus dreißig, die so verschieden sind, wie z.B. Irland und Malta oder Deutschland und Zypern. Kann es dieses „Wir-Gefühl“ da noch geben, das demokratische Mehrheitsentscheidungen trägt und dazu führt, dass die Überstimmten auch diejenigen Entscheidungen mittragen, die ohne ihr Einverständnis getroffen wurden? Vielleicht ist eine Austrittsklausel insofern nötig, aber sie stärkt nicht unbedingt die Solidarität und sie stärkt auch nicht das Gefühl, dass es die Bürger sind, die aus der Verfassung wesentliche Rechte herleiten können. Sagt jetzt ein Staat, dass er austritt, so verlieren nicht nur seine Bürgerinnen und Bürger über Nacht plötzlich ihre europäischen Unionsbürgerrechte, sondern es sind auch die Bürgerinnen und Bürger der anderen Mitgliedstaaten, die ihre Rechte in dem betreffenden Mitgliedstaat verlieren: Das Freizügigkeitsrecht, die Gleichbehandlungsrechte, alles, was den Unionsbürgerstatus ausmacht, nur weil ein Staat sich für den Austritt entscheidet. Ist das adäquat für eine auf Solidarität gebaute Europäische Union?

## 2. Kritische Punkte: Reparaturbedarf für den Entwurf vor der Verabschiedung.

Nicht alle in dem Verfassungsentwurf gefundenen Lösungen überzeugen. Schon das Beispiel des Austrittsrechts zeigt, dass es durchaus Reparaturbedarf gibt, auch wenn nicht zu erwarten ist, dass die Regierungskonferenz diese Klausel noch überarbeiten und den Austritt etwa einem zustimmenden Votum des Europäischen Parlaments oder gar einem Referendum unterwerfen wird. Ich möchte bei der Kritik auch nicht Merkwürdigkeiten im Entwurf nachgehen, wie beispielsweise dem Dank an die Mitglieder des Konvents im Schlussabsatz der Präambel – einer Idee offenbar des Präsidenten *Giscard d'Estaing*. Er lautet:

„In dankbarer Anerkennung der Leistung der Mitglieder des europäischen Konvents, die diese Verfassung im Namen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas ausgearbeitet haben.“

Wichtig ist die Anerkennung zwar, noch wichtiger aber ist die Feststellung, dass der Konvent die „Verfassung im Namen der Bürgerinnen und Bürger der Staaten Europas ausgearbeitet haben“. Hier kommt zum Ausdruck, was ich als den entscheidenden Paradigmenwechsel bezeichnet habe: Das Bewusstsein, wem diese Verfassung „gehört“.

Aber lassen Sie mich zu den wirklich kritischen Punkten kommen:

### a. Vereinfachung und Bürgernähe – weiterer Konsolidierungsbedarf

Der Konvent hat ein zentrales Ziel seiner Arbeit nur teilweise erreicht: Vereinfachung sollte diese Verfassung bringen. Zwar ist die Fusion der Verträge und damit auch der drei Säulen in einen Verfassungstext gelungen. Doch sind nur Teil I und Teil IV VE wirklich als Verfassung formuliert. Teil III VE ist der alte EG-Vertrag in angepasster Form, Teil II VE enthält die Grundrechte-Charta, fast unverändert. Das

heißt, wir haben jetzt neben der Präambel der Verfassung, am Anfang von Teil II VE, noch die Präambel der Charta der Grundrechte. Das ist untypisch und verwirrend für eine Verfassung, man sollte beide Texte in einer Präambel zusammenfassen.

Die einfache Integration der Charta der Grundrechte in Teil II VE bringt auch andere Probleme. So gibt es etwa Regelungen über einen Unionsbürgerstatus und Unionsbürger an drei verschiedenen Stellen der Verfassung zu finden. Ob das wirklich die Vereinfachung bringt, die man für den Bürger erhofft hatte, ist schwer zu sagen. Immerhin, einen Schritt ist man vorangekommen.

b. Effizienz der Entscheidungsverfahren – Mehrheitsentscheid und „qualifiziertes Veto“

Nicht erreicht wurde die notwendige Effektivierung des Legislativ-Verfahrens. Noch immer ist es nicht gelungen, durchgängig für Entscheidungen im Rat die qualifizierte Mehrheit einzuführen. Das heißt, bei 30 Mitgliedstaaten können wichtige Gesetzgebungsvorhaben, die 29 Mitgliedstaaten für unabdingbar halten, blockiert werden und dies gerade in den sensiblen Bereichen wie Steuern und Außen- und Sicherheitspolitik, in denen die Handlungsfähigkeit der Union besonders wichtig ist. Wenn ein Mitgliedstaat – nennen wir nur Malta mit nicht einmal einem Zehntel der Einwohner Berlins – sein Veto einlegt, ist die Entscheidung blockiert und es gibt keine Handhabe. Und die Pointe ist, dass dieses Veto durch eine Regierung eingelegt werden kann, die in dieser Frage möglicherweise einen politischen Alleingang wagt oder übermorgen abgewählt wird.

In meinen Augen führt kein Weg daran vorbei, die qualifizierte Mehrheit durchgängig einzuführen, gegründet auf das gerechtere System der doppelten Mehrheit. Erleichtert würde dies in den besonders sensiblen Bereichen vielleicht durch eine Notbremse für denjenigen Mitgliedstaat, der aus fundamentalen verfassungsrechtlichen oder politischen Gründen, die seine nationale Identität (Art. I-5 I VE) berühren, gegen eine bestimmte Entscheidung votiert. Wenn das Veto dieses Mitgliedstaats durch eine 2/3-Mehrheit seines nationalen Parlaments bestätigt würde, sollte es doch durchgreifen oder zumindest einen Aufschub der Entscheidung bewirken. Unter diesen Bedingungen wäre nicht nur die Rolle der nationalen Parlamente zusätzlich gestärkt, sondern auch verfahrensmäßig sichergestellt, dass nicht aus vordergründigen taktischen Erwägungen blockiert wird, sondern weil wirklich ein essentielles staatliches Interesse vorliegt. In meinen Augen würde ein solches „qualifiziertes Veto“ den Weg für die qualifizierte Mehrheitsentscheidung im Rat frei machen und zugleich – vertrauensfördernd – den Mitgliedstaaten die Sorge nehmen, in grundlegenden politischen Fragen übergangen zu werden.

c. Zusammensetzung der Kommission – Keine „Zweiklassen-Gesellschaft“

Ein wirklich kritischer Punkt ist die in Art. I-25 III VE vorgesehene Zusammensetzung der Kommission: Wichtig ist zwar das Bemühen darum, das

Kollegium klein und damit entscheidungsfähig zu halten. Die Lösung aber erinnert an eine zwei Klassen-Gesellschaft. Es soll nur neben dem Präsidenten und dem Außenminister noch 13 Kommissionsmitglieder geben, die Stimmrecht haben. Sie sollen „Europäische Kommissare“ heißen. Die anderen „Kommissare ohne Stimmrecht“ werden noch nicht einmal als Mitglieder des „Kollegiums“ bezeichnet. Dass diese Lösung nicht tragfähig ist, zeichnet sich bereits ab. Wer gibt sich denn noch her und welcher Mitgliedsstaat wird es akzeptieren, einen solchen Kommissar ohne Einfluss und ohne Stimmrecht zu haben?

Was spricht dagegen, in der Kommission für jeden Mitgliedstaat einen Kommissar zu haben? Er hätte eine wichtige Scharnierfunktion zur politischen Kultur zu seinem Herkunftsland, ohne dass damit notwendig eine nationale Interessenvertretung verbunden sein muss. Die Erfahrung aus der Geschichte zeigt jedenfalls, dass die Mitglieder der Kommission in der Regel durchaus fähig sind, sich als Vertreter des europäischen Gemeinwohls zu verstehen und entsprechend zu handeln. Das Problem der Größe sollte sich durch eine angemessene Geschäftsverteilung und Regelungen in der Geschäftsordnung lösen lassen, wobei auch der Gedanke der Rotation miteinfließen könnte.

#### **IV. Arbeit und Erfolgsaussichten der Regierungskonferenz**

Sowohl der Bundeskanzler als auch *Joschka Fischer*, Herr *Raffarin* - der französische Premierminister - und viele andere - eine große Koalition von Staaten - sagen, dass das Paket dieses Verfassungsentwurfs nicht mehr aufgeschnürt werden soll und darf. Wer es aufschnüre, müsse auch für einen Konsens sorgen. Das klingt sehr vernünftig, weil der Konvent gerade geschaffen wurde, um das zu tun, was die sukzessiven Regierungskonferenzen vorher nicht geschafft hatten: Nämlich eine sinnvolle Lösung für komplexe Verfassungsfragen zu finden. Dennoch: Wenn Polen jetzt sagt, dass ohne Gottesbezug in der Präambel der Verfassung die ganze Verfassung nicht annehmbar und Nizza ohnehin wegen der vorteilhaften Regeln zum Stimmengewicht besser sei, was können wir dann machen?

Fraglich ist doch, ob der politische Druck angemessen ist und ausreicht. Österreicher sagten mir, die österreichischen Probleme gebe es, aber wenn es zum Schwur komme, würde Österreich mitmachen. Gilt das auch für Spanien, wenn *Aznar* nichts mehr zu verlieren hat? Nun, *Aznar* verlässt mit der Wahl im Frühjahr 2004 sowieso die Bühne der Politik. Aber gilt das auch für Polen? Hier bleibt das Problem der doppelten Mehrheit. Schon jetzt sagt man, der Vorschlag des Legislativrats sei bereits vom Tisch. Darüber waren sich die Minister überraschend schnell einig, obwohl dieser doch gerade der besseren Koordinierung der Politik, also der Effizienz dienen sollte. So gibt es viele offene Fragen, und die Entwicklung geht augenblicklich sicher nicht in die richtige Richtung.

Eine Aussicht auf Einigung, meine Damen und Herren, gibt es nur dann, wenn wir alle als Bürgerinnen und Bürger dafür eintreten, dass diese Verfassung angenommen

wird, mit einigen Verbesserungen, aber doch im wesentlichen so, wie sie vom Konvent vorgeschlagen wurde.

## **V. Die Frage des Referendums**

Ein nationales Referendum wird in Frankreich für unerlässlich gehalten, in Deutschland für unmöglich. Die einen sagen: So eine Verfassung kann ohne ein Referendum keine Legitimität erhalten. Die anderen sagen: Ein Referendum passt überhaupt nicht in die Verfassungslandschaft. Schließlich fürchten viele, dass ein Referendum für sachfremde Zwecke missbraucht und jedenfalls die Annahme der Verfassung gefährden würde. In meinen Augen hätte ein Referendum, und zwar ein europaweites Referendum viele nützliche Effekte. Es würde die Politiker und uns alle zwingen, uns mit der Verfassung auseinanderzusetzen, sie kennen zu lernen. Wir müssten uns bemühen, die einzelnen Bestimmungen und die Vorteile dieser Verfassung gegenüber den Nachteilen, die sie vielleicht auch hat, zu erläutern und gegebenenfalls zu verteidigen. Dieser Vorbereitungsprozess würde mehr Beziehungen schaffen zwischen den Unionsbürgern, die um ein gemeinsames Thema ringen, sich dazu äußern müssten und einen wirklichen europäischen Diskurs in Gang setzten. Ein Referendum würde das Bewußtsein stärken, das wir Bürgerinnen und Bürger die Legitimationssubjekte Europas sind und dass die Europäische Union mehr ist, als eine internationale Organisation oder ein Staatenverbund.

Allerdings ist es etwas spät für ein Referendum und zwar deswegen, weil nur der Druck, dass ein Referendum kommt, die Mitglieder des Konvents und nachher der Regierungen dazu gezwungen hätte, einen Text zu entwerfen, den die Bürger wirklich verstehen können. Die Aufklärungsarbeit ist unter den Bedingungen des vorliegenden Entwurfs viel schwieriger, vielleicht nicht mehr zu bewältigen. Jedenfalls müsste das Referendum ausschließlich auf europäischer Ebene organisiert werden, nämlich so, dass nach der Abstimmung nicht nach nationalen Quoten ausgezählt, sondern nur das Ergebnis für alle Unionsbürger zusammen festgestellt wird. Wenn die verfassungsmäßig zuständigen Organe jedes Mitgliedstaats, gegebenenfalls auch die Bürgerinnen und Bürger im national geforderten Referendum, ihre Zustimmung gegeben haben, kann es aus europäischer Sicht nicht darauf ankommen, ob in den übrigen Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene eine Mehrheit für die Verfassung gegeben war oder nicht.

Wir werden für die Annahme dieser Verfassung vermutlich nicht zu einem Referendum kommen. Wir sollten aber darüber nachdenken, ob nicht jedenfalls für künftige Änderungen dieser „Verfassung für Europa“ ein europaweites Referendum nicht doch vorgesehen werden sollte, damit wir die Europäische Union schrittweise als unser Geschöpf, als Instrument für die Verwirklichung unserer gemeinsamen Ziele in der Welt betrachten und aktiv nutzen können.

\* \* \*