

WALTER HALLSTEIN-INSTITUT FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT



FORUM CONSTITUTIONIS EUROPÆ

FCE 3/03

KONTUREN DER EUROPÄISCHEN VERFASSUNG

ERWIN TEUFEL

MINISTERPRÄSIDENT DES LANDES BADEN-WÜRTTEMBERG

Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin

am 23. April 2003

Es gilt das gesprochene Wort!

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

Sehr geehrter Herr Professor Pernice, verehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen für die freundliche Einladung, vor dem Forum Constitutionis Europae über die in der Entstehung begriffene europäische Verfassung sprechen zu können. Ihr Forum ist hoch angesehen. Es haben hier bekannte Politiker und Wissenschaftler über die Zukunft der Europäischen Union gesprochen. Umso mehr freue ich mich, in diese Reihe eintreten zu können.

Sie haben an der Humboldt-Universität ein Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht gegründet. Es ist sehr berechtigt, dass der Name des großen Europäers Walter Hallstein auf diese Weise fortlebt. Walter Hallstein hat seinen letzten Lebensabschnitt in unserer Landeshauptstadt verbracht.

Zum Thema der Europäischen Verfassung spreche ich als Mitglied des Europäischen Konvents, in den ich vom Deutschen Bundesrat gewählt wurde. Ich werde daher einige Punkte ansprechen, die für die deutschen Länder von besonderer Bedeutung sind. Gleichzeitig möchte ich Ihnen jedoch ein Gesamtbild des Verfassungsvertrages vermitteln, wie es sich augenblicklich aufgrund der Beratungen des Konvents abzeichnet.

Als Ministerpräsident von Baden-Württemberg bin ich im Bundesrat und im Ausschuss der Regionen seit einem guten Jahrzehnt, also seit den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza am europäischen Einigungsprozess beteiligt.

Notwendigkeit europäischer Verfassungsbildung

Europa ist für mich zuerst eine Friedensordnung.

Ich bejahe die Einigung Europas als die große Lehre aus dem zweiten Weltkrieg von Herzen. Nach einem halben Jahrhundert europäischer Integration müssen wir jedoch verstärkt darauf achten, dass die Europäische Union nicht an Akzeptanz bei den Bürgern verliert, sondern eine Gestalt annimmt, die für unsere Bürger verständlich ist, so dass sie sich mit Europa identifizieren können. Das Handeln der Union muss von den Menschen nachvollzogen werden können. Europa muss sich nicht mit möglichst vielen Aufgaben befassen, sondern mit den richtigen Aufgaben. Die richtigen Aufgaben sind diejenigen, die über die Kraft des Nationalstaates hinausgehen.

Der Brüsseler Verfassungskonvent ist vom Europäischen Rat Ende 2001 im belgischen Laeken in einer historischen Stunde eingesetzt worden. Mit der großen Erweiterung der Union nach Osten und Süden steigt ihre Mitgliederzahl von heute 15 auf zunächst 25 Mitgliedstaaten. Die Beitrittsverträge wurden vor wenigen Tagen in Athen feierlich unterzeichnet. Das ist nicht nur eine starke quantitative, sondern auch eine qualitative Veränderung. Nicht nur die zehn neuen Mitgliedsländer mussten beitriffähig werden. Auch die Gemeinschaft der 15 muss beitriffähig für eine so große Zahl neuer Länder werden. Sie muss ihre Qualität und ihre Entscheidungsverfahren und ihre Demokratiefähigkeit verbessern. Auf dem Balkan stehen weitere Bewerber vor der Tür.

Diese nahezu Verdoppelung der Mitgliederzahl stellt einen Quantensprung des Zusammenwachsens Europas dar. Er war mit den herkömmlichen völkerrechtlichen Methoden der Regierungskonferenzen nicht mehr zu bewältigen.

Die beinahe gescheiterte Konferenz von Nizza 2001 hat dies nachdrücklich gezeigt. Wir müssen uns im Konvent immer wieder vor Augen halten, dass wir eine europäische Verfassung für eine gesamteuropäische Union von Brest bis vor die Tore von Brest-Litowsk und von Schottland bis Zypern mit 450 Millionen Einwohnern schaffen. Deshalb war es richtig, dass die Beitrittsländer von Anfang an im Konvent mitwirken.

Der erfolgreiche Grundrechtekonvent 1999/2000 unter Leitung von *Roman Herzog* hat gezeigt, dass eine Versammlung, in der neben den Regierungsvertretern eine Mehrheit von Vertretern der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlamentes vertreten sind, in einer überschaubaren Zeit gute Verfassungsarbeit leisten kann. Man spricht bereits von der „Konventsmethode“. Ein neuer europäischer Verfassungsvertrag kann nicht mehr auf einer Regierungskonferenz in wenigen Tagen „durchgepeitscht“ werden. Natürlich müssen die Regierungen und die Parlamente der Mitgliedstaaten das letzte Wort behalten. Aber es bedarf gründlicher Vorarbeit.

Einige Eindrücke aus dem Konvent

Wir arbeiten inzwischen in Brüssel seit über einem Jahr. Für mich ist es wie für manch andere Konventsmitglieder nicht einfach, dem damit verbundenen großen Zeitaufwand gerecht zu werden. Inzwischen sind wir auf der Zielgeraden. In gut zwei Monaten, Ende Juni soll Präsident *Giscard d'Estaing* dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs den fertigen Verfassungsentwurf des Konvents überreichen. Der Konvent will alles daran setzen, diesen Zeitplan einzuhalten.

Nach den üblichen Anfangsschwierigkeiten hat sich die Konventsarbeit eingespielt. Wir müssen den Spagat bewältigen, die Anliegen aus den eigenen Mitgliedstaaten – für mich nicht nur Deutschland sondern besonders auch der deutschen Länder – mit den europäischen Zielsetzungen in einen sinnvollen Einklang zu bringen. Auf diese Weise arbeiten im Konvent unterschiedliche Gruppierungen zusammen. Die Vertreter der Bundesrepublik aus dem Auswärtigen Amt, dem europäischen Parlament, dem Bundestag und Bundesrat arbeiten im „Brüsseler Kreis“ zusammen. Hier kommt zugute, dass Europapolitik in Deutschland in den großen Zielsetzungen zwischen den großen demokratischen Parteien unumstritten ist. Als Vertreter des Bundesrates sehe ich keine nennenswerte Meinungsunterschiede zwischen den so genannten unionsgeführten und den sozialdemokratisch geführten Ländern.

Die europapolitische Linie im Sinne des Integrationsgedankens wird besonders und parteiübergreifend von den Europaabgeordneten im Konvent vertreten. Die meisten Konventsmitglieder stimmen sich auch in losen Zusammenschlüssen der auf europäischer Ebene vertretenen politischen Familien ab. Ich gehöre zu der von Elmar Brok geleiteten Gruppe der Europäischen Volkspartei.

Ferner arbeiten Konventsmitglieder mit gemeinsamen Sachüberzeugungen zusammen. In meinen Augen ist eine wirksame Beachtung und Anwendung des Subsidiaritätsprinzips der Schlüssel zu einer bürgernahen europäischen Verfassung. Daher lade ich immer wieder parteiübergreifend „Freunde der Subsidiarität“ zum Gedankenaustausch und zur Meinungsbildung ein.

Gewöhnungsbedürftig ist, dass es in den Plenarsitzungen des Konvents von Anfang an eine Redezeitbegrenzung auf drei Minuten und jetzt in der Schlussphase von zwei Minuten gibt. Gewöhnungsbedürftig ist auch, dass das in einer Demokratie normale Verfahren, Streitfragen nach eingehender Diskussion durch Abstimmung zu lösen, nicht angewandt wird.

Ich habe mich neben den kurzen Wortbeiträgen stark auf schriftliche Anregungen, Beiträge und Anträge konzentriert.

Naturgemäß fällt dem Konventspräsidium unter *Giscard d'Estaing* die schwierige Aufgabe zu, aus diesen oft unterschiedlichen Auffassungen von Konventsmitgliedern und Gruppen allmählich Positionen herzustellen, die vom Konvent insgesamt bejaht werden können. In diesem Sinne stehen wir seit Februar dieses Jahres in der Erörterung konkreter Artikelvorschläge des Präsidiums. In der zweiten Maihälfte will das Präsidium seinen Gesamtorschlag für den Verfassungsvertrag vorlegen. An der Qualität dieses Vorschlages wird sich der Erfolg des Konvents entscheiden. Insgesamt kann man sagen, dass nahezu alle Konventsmitglieder diesen

Erfolg im Sinne einer überzeugenden europäischen Verfassung wünschen. Die „Euroskeptiker“ sind im Konvent eine kleine Minderheit.

Der Auftrag des Konvents

Was ist die Aufgabe des Konvents? Er hat nicht beim Punkt Null angefangen, sondern baut auf vielen Verträgen und starken Institutionen auf. Hinter uns liegt eine 50jährige Geschichte der europäischen Einigung. Sie hat viele Erfolge aufzuweisen.

Die Erklärungen von Nizza und Laeken über die Zukunft der Europäischen Union haben 2001 dem Konvent den grundsätzlichen Auftrag erteilt, mit der neuen Verfassung Strukturen für eine handlungsfähige Union von 25 und mehr Mitgliedstaaten zu schaffen. Die bisherigen Verträge sollen vereinfacht werden, ohne ihren materiellen Inhalt zu verändern.

Gleichzeitig soll die demokratische Legitimation der Union verbessert werden, damit sie ihren Bürgern näher gebracht wird. Dabei hat Nizza nicht zuletzt auf Betreiben der deutschen Länder die Forderung nach einer genaueren Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten auf der Grundlage des Subsidiaritätsprinzips aufgestellt. Zur verstärkten Demokratisierung der Union gehört ebenso die Integration der Grundrechte-Charta in die europäische Verfassung und die Einbeziehung der nationalen Parlamente in die Arbeit der Union.

Wo steht der Konvent heute?

Wie ich schon sagte, erwarten wir den Gesamtentwurf des Verfassungsvertrages vom Präsidium erst in der zweiten Maihälfte. Auf der Grundlage der bisher vorliegenden Artikelentwürfe sowie der vorangegangenen Plenardebatten im Konvent und der Ergebnisse zahlreicher Arbeitsgruppen zeichnen sich jedoch wesentliche Konturen des Verfassungsvertrages bereits heute ab. Dabei stehen wichtige Entscheidungen noch aus, beispielsweise über die Kompetenzordnung oder über die künftigen Institutionen der Union. Man kann aber grundsätzlich sagen, dass der Konvent sich dem in Nizza und Laeken erteilten Auftrag gestellt hat. Bei gutem Willen auf allen Seiten könnte bis Mitte des Jahres ein Verfassungsentwurf gelingen, mit dem Union und Mitgliedstaaten leben können und an dem die anschließende Regierungskonferenz nicht vorbeigehen kann.

Wir werden einen Verfassungsvertrag in zwei Teilen bekommen. Falls die Grundrechte-Charta ein besonderer Teil der Verfassung wird, gibt es sogar drei Teile. Das Präsidium hat Ende Oktober vergangenen Jahres ein Grundgerüst vorgelegt, das im Großen und Ganzen die Billigung des Konvents gefunden hat. Der erste Teil wird in ungefähr 50 Artikeln den Kern der Verfassung enthalten. (Dabei sind die 54 Artikel der Grundrechte-Charta noch nicht mitgezählt.) Das sind die klassischen Regelungen, wie man sie ähnlich in nationalen Verfassungen findet, auch im Grundgesetz: Grundlegende Werte und Ziele der Europäischen Union, die Kompetenzordnung und das Gesetzgebungsverfahren, die Institutionen der Union, die Finanzordnung, das Wahlrecht und einiges andere mehr. Dieser erste Teil ist das eigentliche Werk des Konvents. Er schafft eine neue Grundlage für die künftige gesamteuropäische Union.

Ich beteilige mich nicht an dem gelegentlichen juristischen Streit, ob man von einer europäischen „Verfassung“, oder von einem „Verfassungsvertrag“ sprechen sollte. Im Konvent werden beide Begriffe unbefangen nebeneinander verwendet. In der Sache geht es um die organisatorische Grundordnung der Union. Ich habe keine Schwierigkeit, dies als ihre Verfassung zu bezeichnen.

Ein großes Problem stellt der umfangreiche Teil II der Verfassung dar. Er soll zusammenfassen, was an wichtigen Regelungen in den seitherigen zentralen Verträgen verstreut geregelt ist und auch künftig gelten soll. Der zweite Teil ist im Konvent mit einer Ausnahme noch nicht diskutiert worden. Eine Expertengruppe hat kürzlich zum ersten Mal eine „technische“ Fassung

mit über 300 Artikeln vorgelegt. Teil II wird ähnlich wie im heutigen EG-Vertrag die Fachpolitiken der Union enthalten, also Binnenmarkt, Agrarpolitik, Wettbewerb usw.

Neu wird ein Kapitel über den „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ sein, d. h. über die künftige europäische Justiz- und Innenpolitik. Sie war bisher der intergouvernementale „dritte Pfeiler“ der Union. Er soll grundsätzlich in die Gemeinschaftskonstruktion überführt werden.

Dagegen wird der zweite Pfeiler, die ebenfalls intergouvernementale Außen- und Sicherheitspolitik, nur begrenzt integriert werden. Die Spaltung Europas beim Irakkrieg hat gezeigt, vor welchen Schwierigkeiten eine einheitliche Willensbildung in den Außenbeziehungen der EU immer noch steht. Das ist sehr bedauerlich. Eine wirklich gemeinsame europäische Außenpolitik wäre wichtiger als vieler Kleinkram, in den sich die EU unnötig einmischt.

Eine wesentliche noch nicht behandelte Frage betrifft das Verhältnis zwischen Teil I und Teil II der Verfassung. Nach meiner Auffassung ist es unerlässlich, dass beide Teile dieselbe Verfassungsqualität besitzen und dass sie grundsätzlich nach dem gleichen Verfahren geändert werden. Im Teil II werden nämlich die Handlungsmöglichkeiten der Union in den einzelnen Fachpolitiken aufgezählt. Sie stellen mit der Kompetenzordnung des Teiles I ein untrennbares Ganzes dar. Es muss nach denselben Regeln behandelt werden. Erfreulicherweise wird diese Auffassung im Konvent mehr und mehr geteilt.

Auf den zweiten Teil der Verfassung gehe ich nicht näher ein. Ein Entwurf des Präsidiums liegt noch nicht vor. Er steckt noch voll schwieriger Fragen. Seine Verabschiedung bis Ende Juni wird für den Konvent eine große Herausforderung werden.

Das Wesen der Europäischen Union

Ich möchte nunmehr zu den wichtigsten Inhalten des ersten Teiles der Verfassung Stellung nehmen.

Im Konvent besteht Einigkeit, dass es künftig anstelle des komplizierten Verhältnisses zwischen der EU und ihren drei „Pfeilern“ Europäische Gemeinschaft, Außen- und Sicherheitspolitik sowie Justiz und Inneres nur noch eine Union mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit geben soll. Der zweite und dritte „Pfeiler“ werden in die Unionskonstruktion einbezogen. Besonders in der Außenpolitik wird man allerdings auf intergouvernementale Elemente bis auf weiteres nicht verzichten können.

Auch mit dieser Einschränkung ist die Zusammenfassung der Union unter einem Dach mit gemeinsamen Institutionen und Verfahren jedoch ein wichtiger Fortschritt im Sinne der Vereinfachung.

Über das Wesen der Europäischen Union innerhalb der Welt der Staaten und Internationalen Organisationen wird seit Jahren gestritten. Nach Art. 1 des Präsidiumsentwurfes soll es sich um eine Union handeln, innerhalb derer die Politiken der Mitgliedstaaten koordiniert werden und die bestimmte gemeinsame Zuständigkeiten auf „föderale Weise“ ausübt. Über das Wort „föderal“ ist erwartungsgemäß im Konvent ein großer Streit ausgebrochen. In der Sache scheint sich mir die künftige Union ähnlich wie heute als ein enger „Staatenverbund“ darzustellen. So hat es das Bundesverfassungsgericht in seinem „Maastricht-Urteil“ formuliert.

Die Union ist bisher kein europäischer Bundesstaat. Sie ist aber auch nicht eine rein völkerrechtliche Organisation wie die Vereinten Nationen, sondern eine supranational eng verbundene Staatengemeinschaft. Ob die Union im Sinne der Visionen der Gründerväter vor fünfzig Jahren sich eines Tages zum Bundesstaat entwickelt, ist in einer EU von 25 sehr unterschiedlichen Nationalstaaten ungewiss. Die wichtigste Funktion der europäischen Verfassung besteht jedenfalls darin, Frieden und wirtschaftlichen Wohlstand in Europa durch

eine feste Rechtsordnung weiterhin dauerhaft zu sichern. Daher wird die Vertragsverfassung wie bisher auf unbestimmte Zeit geschlossen.

Umstritten ist ein Recht auf freiwilligen Austritt aus der Union, welches das Präsidium vorgeschlagen hat. Manche Konventsmitglieder sehen darin ein gefährliches Instrument in der Hand von Euroskeptikern in einigen Mitgliedstaaten. Es spricht aber viel dafür, dass ein solches Austrittsrecht es den Beitrittsstaaten leichter macht, die erheblichen Verpflichtungen als Unionsmitglied auf sich zu nehmen, wenn sie sich nicht sofort sozusagen „auf Ewigkeit“ binden sollen. In der Praxis sind die zahlreichen gegenseitigen Vorteile der EU-Mitgliedschaft die beste Gewähr dafür, dass bisher kein EU-Staat der Gemeinschaft den Rücken gekehrt hat. Das Ausscheiden des fernen Grönlands 1983 ist kein ernsthaftes Gegenbeispiel.

Werte und Ziele der Europäischen Union, Einbeziehung der Grundrechtscharta

Eine dauerhafte Zukunft kann die Europäische Union nur haben, wenn sie sich nicht nur als Wirtschaftsgemeinschaft versteht, sondern sich auf die gemeinsamen geistigen und geschichtlichen Traditionen unseres Kontinents gründet. Zu Recht spricht der Entwurf der Verfassung Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaat und die Achtung der Menschenrechte und auch Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität als grundlegende Werte der Union an. Weiteres soll in einer Präambel niedergelegt werden. Für sie möchte Präsident *Giscard* einen höchstpersönlichen Entwurf schreiben.

Gemeinsam mit einer großen Gruppe von Konventsmitgliedern setze ich mich dafür ein, dass dort ähnlich wie in unserem Grundgesetz oder auch in der neuen polnischen Verfassung das christliche Erbe Europas und ein Gottesbezug verankert wird. Natürlich muss dies in einer Form geschehen, welche die Auffassungen Anderer achtet, die die universellen Werte aus nichtreligiösen Quellen beziehen.

Gegenseitige Toleranz ist gefordert und ein festes Fundament für das Haus Europa in dem alle nach ihren Überzeugungen und Lebensstilen in guter Nachbarschaft das Beste aus ihrem Leben machen können. Unser erster Bundespräsident, der große Liberale *Theodor Heuss*, hat es einmal so ausgedrückt: „Europa ist auf drei Hügeln errichtet worden, der Akropolis von Athen, auf dem Kapitolinischen Hügel in Rom und auf Golgatha in Jerusalem“.

Zur Achtung der Menschenrechte gehört nach meiner Auffassung die Aufnahme der Grundrechte-Charta als vollgültigen Bestandteil in die Verfassung. Darüber sind sich im Grunde die allermeisten Konventsmitglieder einig. Jedoch möchten die Briten wegen ihrer unterschiedlichen Rechtstradition die Charta als ein verfassungsgleiches Protokoll neben die Verfassung stellen. Wir deutschen Konventsmitglieder setzen uns mit vielen Anderen für eine Platzierung am Anfang des Verfassungsvertrages wie im Grundgesetz ein. Ein möglicher Kompromiss könnte sein, die Charta hinter der Organisationsverfassung als einen zweiten Teil aufzunehmen. Das wäre eine Lösung, wie wir sie in Deutschland ähnlich in der Weimarer Reichsverfassung von 1919 gekannt haben.

Nach den Werten wird die Verfassung wie schon im EG-Vertrag eine Liste der grundsätzlichen politischen und wirtschaftlich-sozialen Ziele der Union enthalten. Damit werden ähnlich wie bisher der europäische Binnenmarkt und die Wirtschafts- und Währungsunion, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit, der wirtschaftlich-soziale Zusammenhalt innerhalb der EU angesprochen, aber auch außenpolitische Ziele wie Friedenswahrung, Entwicklungspolitik, Armutsbekämpfung und Manches andere mehr.

Eine merkwürdige Lücke besteht darin, dass zwar die Rechte der Kinder erwähnt werden, vom Schutz von Ehe und Familie dagegen nicht gesprochen wird. Ich bemühe mich, die Lücke zu schließen.

Ein wichtiger Unterschied zum heutigen EG-Vertrag besteht darin, dass aus diesen nahezu grenzenlosen Zielbestimmungen nicht mehr ohne weiteres auf entsprechende Kompetenzen der Union geschlossen werden kann. Konkret: Allgemeine Zielformulierungen dürfen nicht kompetenzbegründend sein. Die Folge wäre eine Allzuständigkeit der Europäischen Union und ein Zentralismus, der alles zum Ersticken bringt. Die Union ist kein souveräner Staat mit Allzuständigkeit. Ihre Zuständigkeiten sind vielmehr durch die Kompetenzordnung der Verfassung begrenzt, auf die ich nunmehr zu sprechen komme.

Eine klare Ordnung der Kompetenzen zwischen Union und Mitgliedstaaten

Gemäß dem Auftrag von Nizza und Laeken setze ich mich als Sachwalter des deutschen Bundesrates im Konvent besonders für eine klare Zuordnung und Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten ein. Maßgebliches Kriterium ist dabei das Subsidiaritätsprinzip. Jede demokratisch-föderale Verfassung der Welt regelt eine solche Zuordnung der Befugnisse.

An einer klaren Kompetenzordnung sind verständlicherweise die deutschen Länder besonders interessiert.

Sie haben in der Vergangenheit oftmals unter übertriebener „Regulierungswut“ aus Brüssel zu leiden gehabt. Es ist unsinnig, dass sich die EU um die trennscharfe Abgrenzung von FFH- und Vogelschutzgebieten kümmert, wofür bei uns nicht einmal der Bund, das Land oder die Regierungspräsidien zuständig sind, sondern die untere Verwaltungsbehörde. Kürzlich hat die EU eine Aktion gegen Fettleibigkeit ausgerufen. Man kann die Beispiele beliebig vermehren.

Es geht bei der Forderung nach einer sinnvollen Kompetenzordnung nicht um Egoismen von Mitgliedstaaten, Ländern oder Regionen.

Es geht vielmehr um die ureigensten Interessen der EU. Die Gemeinschaft wird scheitern, wenn sie sich nicht auf diejenigen Aufgaben beschränkt, die über die Kraft der Mitgliedstaaten hinausgehen. Sie wird sich übernehmen und sie wird Plebiszite verlieren. Soviel Einheit wie nötig und soviel Vielfalt wie möglich. Das muss das Leitziel sein.

Für Europa bleiben dann nicht nur wichtige Aufgaben übrig, es kommen neue und gewichtige hinzu:

Der Wettbewerb im gemeinsamen Binnenmarkt, die Außenhandelspolitik, die Währungspolitik, wichtige Bereiche der Sicherheitspolitik und der Außenpolitik, grenzüberschreitende Umweltpolitik, Großforschungspolitik, weite Teile der Agrarpolitik usw..

Das Übrige möchte der Bürger von den ihm näher stehenden Einheiten geregelt sehen, bei denen er besser mitsprechen kann, von den Gemeinden über die Länder bis zum Bund.

Mit anderen Worten: Es geht um die effektive Verwirklichung des Subsidiaritätsprinzips, das auf deutsche Initiative seit Maastricht 1992 im Vertrag steht. Eine subsidiär organisierte Union wäre eine stärkere, nicht eine schwächere Union.

Ich habe mich im Konvent in besonderem Maße bei den Kompetenzfragen engagiert. Es zeichnen sich in den vorliegenden Verfassungsartikeln Erfolge ab. Alles kann noch besser werden. Aber ein gewisser Durchbruch scheint gelungen zu sein. Die Verhandlungen sind schwierig, weil Vertreter im Konvent aus EU-Empfängerländern hinter unseren Forderungen oft die Beschneidung finanzieller und anderer „Besitzstände“ vermuten und weil manches Kommissionsmitglied und manches Mitglied des Europäischen Parlaments „nimmt, was es für die Europäische Ebene kriegen kann.“

Welche Art von europäischer Kompetenzordnung ist zu erwarten?

Erstens werden die grundsätzlichen Prinzipien der Kompetenzausübung deutlicher als bisher formuliert. Das gilt für das fundamentale Prinzip der begrenzten Einzelzuständigkeit der EU und für die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit des Handelns der Union. Begrüßenswert ist, dass die Unionstreue wie im Grundgesetz als ein beiderseitiges Prinzip formuliert werden soll und nicht mehr nur als eine „Einbahnstraße“ der Loyalität der Mitgliedstaaten gegenüber der Union.

Weiterhin scheint zu gelingen, dass die heute bereits im EU-Vertrag enthaltene Achtung der Union vor der nationalen Identität der Mitgliedstaaten aussagekräftiger gefasst wird.

Es muss zum Ausdruck kommen, dass die innere Verfassungsordnung der Mitgliedstaaten einschließlich der Ebenen der Länder, Regionen und Gemeinden unantastbare Angelegenheit der Mitgliedstaaten bleibt. Ein Zentralstaat hat in der Union genau so seinen Platz wie unser deutscher Bundesstaat. Wir konnten in diesem Zusammenhang auch durchsetzen, dass der Status der Kirchen und Religionsgemeinschaften als nationale Angelegenheit in der Verfassung anerkannt wird. Dies stand bisher lediglich in der juristisch unverbindlichen Kirchenerklärung von Amsterdam.

Unbestritten ist der grundsätzliche Vorrang des Unionsrechts vor dem nationalen Recht.

Drei Kompetenzkategorien

Die wichtigste Neuerung besteht darin, dass der Verfassungsvertrag im Sinne deutscher Forderungen anders als bisher drei Arten der Unionszuständigkeiten mit entsprechenden Kompetenzlisten unterscheidet und die Handlungsmöglichkeiten der EU hierauf beschränkt:

Ausschließliche Unionszuständigkeiten (z. B. die Zollunion)

Mit den Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeiten (z. B. die Agrarpolitik)

Unterstützende Maßnahmen der Union im Bereich mitgliedstaatlicher Zuständigkeiten wie z. B. das Erasmusprogramm für Studenten im nationalen Bildungsbereich.

In diesem Zusammenhang besteht noch Diskussionsbedarf über den näheren Inhalt der Kompetenzlisten und insbesondere über die schwierige Frage, wie die geteilten Zuständigkeiten mit den Einzelermächtigungen in den Fachpolitiken des Teiles II der Verfassung verzahnt werden. Zunächst bleibt aber festzuhalten, dass die Unionskompetenzen im Gegensatz zur bisherigen Regelung erstmals ähnlich wie im Grundgesetz „verfassungsmäßig“ kategorisiert werden. Die Zuordnung und Abgrenzung zwischen den Befugnissen der Union und der Mitgliedstaaten wird auf diese Weise präziser als bisher möglich. Sie wird für den Bürger überschaubar, sodass er auch Kritik und Zustimmung bei der richtigen Stelle anbringen kann.

Die „Flexibilitätsklausel“ (bisher Art. 308 EG-Vertrag)

Die europäische Verfassung wird wahrscheinlich wieder eine „Flexibilitätsklausel“ enthalten, die wie der jetzige Art. 308 des EG-Vertrages zusätzliches Handeln der Union ohne Vertragsänderung ermöglicht. Im Falle einer eindeutigen Kompetenzordnung halte ich die Beibehaltung einer solchen Klausel eigentlich für unnötig. Sie hat in der Vergangenheit verschiedentlich für zweifelhafte „Kompetenzerschleichungen“ zugunsten Brüssels gesorgt.

Es gibt jedoch eine verbreitete Auffassung im Konvent, dass der Union die nötige „Dynamik“ für nicht vorhersehbare Situationen erhalten bleiben müsse.

Unter diesen Umständen sollte durch die Fassung der Flexibilitätsklausel dafür gesorgt werden, dass sie nicht zu einem Einfallstor für beliebige Kompetenzerweiterungen der Union unter

Berufung auf undeutliche „Ziele“ der Union wird. Es kann nur um eine „Abrundung“ vorhandener Unionskompetenzen gehen. Schließlich gibt es die Möglichkeit der Verfassungsänderung.

Ein guter Gedanke geht dahin, die Geltungsdauer von Maßnahmen aufgrund der Flexibilitätsklausel auf einige Jahre zu befristen. Dann hätte man Zeit, sachgerechte Kompetenzerweiterungen im regulären Verfahren der Vertragsänderung nachzuholen.

Eine bessere Subsidiaritätskontrolle

Nizza und Laeken haben dem Konvent aufgegeben, die neue Kompetenzordnung auf dem Subsidiaritätsprinzip aufzubauen. Ich habe bereits gesagt, dass nach meiner Auffassung hier der Schlüssel für eine von den Bürgern akzeptierte europäische Verfassung liegt. Das Subsidiaritätsprinzip wurde zwar bereits in Maastricht in den EG-Vertrag aufgenommen. Es wurde im Vertrag von Amsterdam konkretisiert. Es ist aber als abstrakter Begriff schwer handhabbar geblieben.

Inzwischen liegt der Entwurf eines neuen Subsidiaritätsprotokolls als Anhang zur Verfassung vor. Es stellt in meinen Augen einen echten Fortschritt dar. Das Protokoll wurde in einer Arbeitsgruppe unter dem spanischen Kollegen *Mendez de Vigo* vorbereitet. Ich habe mich hier persönlich engagiert.

Grundgedanke des Protokolls ist die Schaffung eines so genannten „Frühwarnsystems“ im europäischen Gesetzgebungsverfahren. Mit ihm sollen in einer bemerkenswerten Neuerung die nationalen Parlamente, also Bundestag und Bundesrat, begrenzt in die Vorbereitung der europäischen Gesetze eingeschaltet werden. Die Europäische Kommission wird verpflichtet, ihre Gesetzesvorschläge unter den Gesichtspunkten der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit genau zu begründen. Die nationalen Parlamente erhalten unmittelbar Kenntnis und können in kurzer Frist Stellung nehmen. Bei gewichtiger Kritik ist die Kommission verpflichtet, ihren Vorschlag zu überprüfen.

Das Frühwarnsystem wird durch ein neues Klagerecht beim Europäischen Gerichtshof nach Erlass des Rechtsaktes wegen Verstoß gegen die Subsidiarität ergänzt. In diesem Zusammenhang geht eine wichtige Forderung von deutscher Seite dahin, dieses Klagerecht unmittelbar den Ländern als so genannten „Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen“ zu gewähren. Diese Anträge begegnen bisher starkem Widerstand, unter anderem von Mitgliedstaaten wie Spanien. Mit Blick beispielsweise auf das Baskenland wird hier die Förderung separatistischer Tendenzen eigener Regionen befürchtet.

Die Rechtsakte der Union und das Gesetzgebungsverfahren

Die künftige Unionsverfassung wird wesentliche Schritte zur Vereinfachung der Rechtsetzung der Union enthalten. In den vergangenen Jahrzehnten ist das Rechtsetzungsverfahren infolge verschiedener Reformen immer komplizierter geraten. Außerdem sind manche alten Bezeichnungen für die Rechtsinstrumente nicht mehr zeitgemäß. In diesem Bereich hat sich eine Arbeitsgruppe „Vereinfachung“ unter dem italienischen Vizepräsidenten des Konvents *Amato* Verdienste erworben.

Ein entscheidender Fortschritt zugunsten besserer demokratischer Legitimität des Handelns der Union liegt in dem Vorschlag, künftig das so genannte Mitentscheidungsverfahren unter Gleichberechtigung von Europäischem Parlament und Rat zum alleinigen Gesetzgebungsverfahren zu machen. Die anderen Verfahren unter schwächerer Beteiligung des Parlamentes sollen abgeschafft werden. Hierüber besteht Einmütigkeit im Konvent.

In diesem Zusammenhang ist wichtig, dass die so genannte „Gemeinschaftsmethode“ grundsätzlich beibehalten werden soll. Ihr Kernstück ist das Initiativmonopol der Kommission für die europäische Gesetzgebung. Es war nicht unumstritten, dem Europäischen Parlament auf diese Weise ein klassisches parlamentarisches Recht vorzuenthalten. Letztlich haben die Vertreter des Parlaments selbst darauf verzichtet. Die Zuerkennung des parlamentarischen Initiativrechts hätte notwendig dasjenige des Rates nach sich gezogen.

Die Auffassung wurde vorherrschend, dass kohärente Gesetzesvorschläge bei der Kommission am besten aufgehoben seien. Außerdem hat die Kommission seit längerem zugesagt, sich entsprechenden Wünschen seitens des Rates oder des Parlamentes nicht zu verschließen. In einzelnen Bereichen wie bei Justiz und Inneres gibt es ein Initiativrecht der Mitgliedstaaten neben demjenigen der Kommission.

Eine unumstrittene Neuerung ist die Vereinfachung der Rechtsinstrumente der Union und ihre zeitgemäße Benennung. Aus der „Verordnung“ soll künftig das europäische „Gesetz“ werden. So ergibt sich eine klare Unterscheidung zur Durchführungsverordnung. Die „Richtlinie“ wird

zum „Rahmengesetz“. Die aus der nationalen Sphäre bekannten Bezeichnungen entsprechen der Stärkung des Parlamentes durch das alleinige Mitentscheidungsverfahren.

Reform der Institutionen der Union

Ich möchte abschließend die Reform der Institutionen der Union ansprechen. Das ist ein zentrales Thema der künftigen Verfassung. Wenn die gesamteuropäische Union von 25 und mehr Mitgliedern handlungsfähig bleiben soll, muss sie über entscheidungsfähige Institutionen verfügen. Gleichzeitig müssen die Organe der EU hinreichend demokratisch legitimiert sein.

Ich fasse mich hier kurz. Die Reform der Institutionen ist im Konvent ein umstrittenes Thema. Hier stehen sich die Interessen der kleineren und größeren Mitgliedstaaten gegenüber. Ferner möchte das Europäische Parlament größeren Einfluss auf die Bildung der Exekutive gewinnen. Die Kommission steht bei der Frage der Gesamtleitung der Union in Konkurrenz zum Rat, insbesondere zum Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs.

Bisher hat es im Konvent erst einmal, im Januar, eine Plenardebatte über die Institutionen gegeben. Sie wurde von der Kontroverse über die gemeinsame Initiative des deutschen und französischen Außenministers beherrscht. Das Konventspräsidium will Artikelvorschläge zum institutionellen System im Mai vorlegen. Andererseits findet in der politischen Öffentlichkeit und in den Medien seit Monaten eine lebhafte Institutionendebatte statt. Unter diesen Umständen sind heute nur einige vorläufige Aussagen zur Neugestaltung der Organe der künftigen Union möglich.

Europäischer Rat der Staats- und Regierungschefs

Ich beginne mit dem umstrittensten Punkt. Die Initiative *Fischer/deVillepin* hat vorgeschlagen, dem Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs anstelle der sechsmonatigen Rotation zwischen den Mitgliedstaaten einen mehrjährig gewählten, hauptamtlichen Vorsitzenden zu geben. Das französische Konventsmitglied *Lequiller* möchte sogar die Ämter des Rats- und Kommissionspräsidenten in Personalunion vereinen (sog. „Großer Doppelhut“). Für eine Stärkung des Ratsvorsitzenden sprechen gute Gründe.

In der Januardebatte wurde aber der mehrjährige Vorsitzende von den allermeisten Konventsmitgliedern aus kleineren Mitgliedstaaten und aus den Beitrittsländern vehement abgelehnt. Andererseits haben mit Großbritannien, Italien und Spanien alle größeren EU-Staaten Sympathie für den deutsch-französischen Vorschlag gezeigt, ebenso Dänemark und die Niederlande.

Persönlich ist mir die Tragweite der Einführung des mehrjährigen Präsidenten noch nicht ganz klar. Es darf kein Dualismus zwischen einem Präsidenten des Rats und dem Präsidenten der Kommission geben. Also muss man noch genauer die Aufgaben und Zuständigkeiten definieren.

Der Europäische Rat ist den anderen EU-Organen nicht schlechthin übergeordnet. Das gilt besonders für das Europäische Parlament und die Kommission. Das institutionelle Gleichgewicht zwischen den Institutionen muss erhalten bleiben. Das ist Konsens im Konvent. Es wird daher entscheidend darauf ankommen, die Befugnisse eines etwaigen mehrjährigen Ratspräsidenten so zu gestalten, dass ein schädlicher Dualismus zwischen Rats- und Kommissionspräsident und womöglich zwei Apparaten auf Rats- und Kommissionsebene vermieden wird. Das Konventspräsidium wird bei seinem Vorschlag staatsmännische Kunst zeigen müssen.

Kommission

Breite Übereinstimmung herrscht im Konvent darüber, dass der Kommissionspräsident mittels Wahl durch das Europäische Parlament auf Vorschlag oder mit Bestätigung des Europäischen Rates in seiner politischen Legitimation gestärkt werden soll. Das ist unter anderem gemeinsame deutsche Auffassung. Ähnliches gilt für den deutsch-französischen Vorschlag, die Außenbefugnisse des Rates und der Kommission in Personalunion zu vereinen (sog. „Fusion Solana/Patten“ oder „kleiner Doppelhut“). Er soll den vielleicht etwas hoch gegriffenen Titel eines „Europäischen Außenministers“ führen und von den Ansätzen eines europäischen diplomatischen Dienstes unterstützt werden.

Mehr hinter vorgehaltener Hand wird bisher die unvermeidliche Frage im Konvent erörtert, ob eine 2004/2005 gemäß Nizza zunächst auf 25 Mitglieder wachsende Kommission noch arbeitsfähig ist oder in der einen oder anderen Weise wieder verkleinert werden müsste. Die Gewichtung zwischen größeren und kleineren Mitgliedstaaten innerhalb der Kommission ist eine weitere prekäre Frage. In den letzten Jahren hat die Kritik an der Arbeit der Kommission insgesamt zugenommen.

Ministerrat

Der Ministerrat ist in meinen Augen das reformbedürftigste Organ. Erfreulicherweise zeichnen sich hier Fortschritte ab. Es ist anerkannt, dass die exekutiven und legislativen Aufgaben des Rates künftig besser getrennt werden müssen.

Eine erfreuliche Einigkeit besteht darüber, dass ein öffentlich tagender Legislativrat geschaffen werden soll. Er wird für die Verabschiedung aller Rechtsakte zuständig sein.

Damit könnte die fragwürdige Praxis ein Ende finden, dass die vereinigten Fachminister – zum Beispiel Agrarminister oder Umweltminister – in gemeinsamem Korpsgeist Beschlüsse fassen, für die sie zu Hause niemals die Zustimmung ihrer Gesamtkabinette gefunden hätten. Überhaupt sollen diese speziellen Ratsformationen in ihrer Zahl vermindert werden.

Für die Regierungs- und Exekutivfunktionen könnten ein Allgemeiner Rat und der Rat der Außenminister zuständig werden.

Die Diskussionen um den Vorsitz in den verschiedenen Ratsformationen sind noch nicht abgeschlossen. Gleiches gilt für die hochpolitische Frage nach der künftigen Mehrheitsfindung im Rat der Union von 25 Mitgliedern. Grundsätzlich soll die Zahl einstimmiger Entscheidungen aus nahe liegenden Gründen zugunsten der qualifizierten Mehrheit weiter verringert werden. Dabei ist zugleich für bestimmte neuralgische Entscheidungen die Einführung einer neuen „superqualifizierten“ Mehrheit im politischen Gespräch. Sie läge näher an der Einstimmigkeit als die sonstige qualifizierte Mehrheit. Diese soll nach verbreiteter Auffassung im Konvent in einer

Vereinfachung von Nizza in eine doppelte Mehrheit der Staaten und der Bevölkerung umgewandelt werden. Es ist zu vermuten, dass die Mehrheitsfragen in der europäischen Verfassung wie in der Vergangenheit noch zu schwierigen Diskussionen führen werden.

Europäisches Parlament

Über die wichtigsten Punkte bei der Reform des Parlaments habe ich bereits gesprochen: Die allgemeine Einführung des Mitentscheidungsverfahrens in Gleichberechtigung mit dem Rat sowie die parlamentarische Wahl des Kommissionspräsidenten. Auch die Haushaltsbefugnisse des Parlaments sollen ausgebaut werden. Wenn diese Reformen sich durchsetzen, wird man das Parlament als einen der Gewinner in der europäischen Verfassung bezeichnen dürfen, was ich sehr begrüße.

Bei der Zusammensetzung des Parlamentes scheint es bei der Regelung von Nizza zu bleiben. Deutschland wird auch in der Union von 25 Staaten seine 99 Abgeordneten behalten und damit die größte Mitgliederzahl stellen. Gleichwohl bleibt es wie andere größere Mitgliedstaaten demographisch unterrepräsentiert.

Europäischer Gerichtshof

Grundsätzlich gehört der Gerichtshof zu den unumstrittensten Institutionen. Er hat in der Konventsdiskussion bisher entsprechend nur eine geringe Rolle gespielt. Hauptdiskussionpunkte sind die von mir bereits erwähnten neuen Klagerechte der Mitgliedstaaten und evtl. Regionen und zweiten Kammern. Im Konvent wird verschiedentlich mit Blick auf die Grundrechte-Charta die Einführung einer allgemeinen Grundrechtsbeschwerde zum Gerichtshof ähnlich der deutschen Verfassungsbeschwerde gefordert. Der Gerichtshof steht diesem Gedanken skeptisch gegenüber.

Er möchte vermeiden, wie das Bundesverfassungsgericht und der Straßburger Menschenrechtsgerichtshof jährlich mit Tausenden von Grundrechtsbeschwerden überschwemmt zu werden.

Regionen

Als Vertreter des Bundesrates liegt mir eine angemessene Stärkung der Rechte der Regionen und Kommunen in ihrem Verkehr mit der künftigen Union besonders am Herzen. Nach meiner Auffassung haben die deutschen Länder hierauf besonders Anspruch. Sie sind mehr als Regionen. Sie haben Staatsqualität mit Parlamenten, Regierungen, Haushaltshoheit, Verfassungsgerichten. Ich erlaube mir auch gelegentlich den Hinweis, dass abgesehen von Polen alle neuen Beitrittsstaaten nach Bevölkerung und Wirtschaftskraft hinter Ländern wie Baden-Württemberg, Bayern oder gar Nordrhein-Westfalen zurückstehen.

Der Konvent hat im Februar eine Regionaldebatte geführt. Im Vordergrund der Stärkung des regionalen Einflusses stehen die angestrebten Klagerechte der Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis beziehungsweise zweiten Kammern zur Sicherung eigener Rechte und bei der Subsidiaritätskontrolle. Ebenso sollten die zweiten Kammern in das geschilderte Frühwarnsystem der Subsidiaritätskontrolle einbezogen werden.

Ferner streben die Regionen eine gesicherte Beteiligung bei der Vorbereitung der Gesetzesvorschläge durch die Kommission an, um regionale Gesichtspunkte rechtzeitig zur Geltung bringen zu können.

Der Ausschuss der Regionen soll organisatorisch gestärkt werden und ein selbständiges Klagerecht bekommen.

Mit diesen Forderungen wird der Erklärung von Laeken Rechnung getragen, dass die europäischen Organe in der künftigen Union dem Bürger besser als bisher näher gebracht werden müssen. Dies ist eine der wichtigsten Herausforderungen an die europäische Verfassung, wenn sie Akzeptanz haben will.

Abschlussbemerkung

Ich breche hier ab. Aus Zeitgründen kann ich auf vieles Weitere nicht mehr eingehen, beispielsweise auf die Reform der europäischen Finanz- und Haushaltsordnung. Ich bin gerne bereit, auf Fragen in der Diskussion zu antworten.

Wie ich eingangs sagte, stehen wir heute in einer entscheidenden Phase des Konvents. In den nächsten beiden Monaten wird sich entscheiden, ob wir Erfolg haben. Über allen Schwierigkeiten dürfen wir nicht vergessen, dass dem Konvent eine historische Aufgabe anvertraut worden ist. Mit der europäischen Verfassung soll der Entwurf für eine Neugründung der Europäischen Union mit Blick ins das 21. Jahrhundert hinein gelingen.

Wie Präsident *Giscard d'Estaing* einmal gesagt hat, sollen wir keine Notariatsurkunde schreiben, sondern einen mitreißenden und kreativen Text.

Je überzeugender das Werk des Konvents gelingt, umso kürzer kann die anschließende Regierungskonferenz ausfallen. Italien, das in der zweiten Hälfte dieses Jahres die Ratspräsidentschaft innehat, würde gerne nach 1958 zum zweiten Mal einen „Römischen Vertrag“ zustande bringen.

Dann werden die 25 Parlamente der dann bereits erweiterten Union das letzte Wort haben. In manchen Mitgliedstaaten wird das Verfassungsprojekt einem Referendum unterworfen. In Deutschland bedarf die Ratifikation angesichts des weitreichenden Inhaltes des Verfassungsvertrages zweifellos einer verfassungsändernden Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Auf dem Wege zur europäischen Verfassung liegen also noch manche Stolpersteine. Aber das Werk muss im Interesse der Bürger gelingen, damit Europa in eine gute Verfassung kommt.

* * *