



Walter Hallstein-Institut

Für Europäisches Verfassungsrecht

Humboldt-Universität zu Berlin

WHI – Paper 12/01

Die Europäische Verfassung

Ingolf Pernice, Berlin

2001

DIE EUROPÄISCHE VERFASSUNG

von Ingolf Pernice, Berlin*

Einleitung

1. Zum Begriff der Europäischen Verfassung

2. Kompetenzzuordnung und -abgrenzung

3. Der rechtliche Status der Grundrechte-Charta

4. Konsolidierung und Vereinfachung der Verträge

5. Die nationalen Parlamente als europäische Parlamente

Ausblick: Szenario für die Erweiterung der Europäischen Union

* Prof. Dr. jur., Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht an der Humboldt-Universität zu Berlin, gf. Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht (www.whi-berlin.de). Der Text ist eine erweiterte Fassung eines auf dem 16. Sinclair-Haus Gespräch der Herbert Quandt-Stiftung am 11. Mai 2001 gehaltenen Vortrags. Er ist mit einer Würdigung für Helmut Steinberger veröffentlicht unter demselben Titel in: *H.-J. Cremer, T. Giegerich, D. Richter, A. Zimmermann* (Hrsg.), *Tradition und Weltoffenheit des Rechts*. Festschrift für Helmut Steinberger, 2001, S. 1319-1345.

Zusammenfassung: *Mit der Regierungskonferenz von Nizza im Dezember 2000 ist der Prozeß der europäischen Integration in ein neues Stadium getreten. Spätestens seit der Humboldt-Rede von Joschka Fischer ist der Begriff der Verfassung für die Europäische Union auch im europäischen Ausland kein Tabu mehr. Tatsächlich kann das heutige Vertragswerk aufgrund eines "postnationalen" Verfassungsbegriffs auch heute schon als Verfassung bezeichnet werden, die komplementär zu den nationalen Verfassungen diese zu einem kohärenten System verbindet, im Sinne eines "multilevel constitutionalism". Die Erklärung der Regierungskonferenz über den "post-Nizza-Prozeß" weist den Weg für die Neugestaltung des immer unübersichtlicher gewordenen Komplexes von Verträgen zu einem konsolidierten Text, der dem herkömmlichen Vorstellungsbild einer Verfassung mehr entspricht und vom Bürger wirklich als Unionsverfassung begriffen werden kann. Ein erster Schritt auf diesem Wege war die feierliche Proklamation der Grundrechte-Charta in Nizza; sie müßte am Anfang des konsolidierten Vertragstextes stehen. Der schwierigste Schritt und Kern des neuen Vertrages wird die systematische Neuordnung und Abgrenzung der Kompetenzen der Union sein. Maßstab hierfür ist das Ziel, für den Bürger Klarheit darüber zu schaffen, welche Handlungsebene nach welchen Verfahren welche Aufgaben mit welcher Regelungsintensität wahrnehmen soll. Sinnvoll erscheint dafür eine Unterscheidung zwischen den Bereichen exklusiver, konkurrierender und ergänzender Rechtsetzungskompetenzen, den Gegenständen unmittelbarer Vollzugszuständigkeit und den Feldern, in denen die Union vorwiegend Hilfsfunktionen bei der Koordinierung der Politiken und der Kooperation der Mitgliedstaaten wahrnimmt, ggf. im Rahmen einer multilateralen Überwachung. Für jede Kategorie wären die Modalitäten der Beschlußfassung einheitlich festzulegen, wobei bei der Gesetzgebung die Mitentscheidung des Europäischen Parlaments das Prinzip sein müßte. Zur Sicherstellung der Wahrung der Grenzen der Unionskompetenzen und der Subsidiarität sollte ein parlamentarischer Subsidiaritätsausschuß eingerichtet werden, der von nationalen und ggf. regionalen Parlamenten besetzt und in Streitfällen konsultiert wird. Durch ihn würde nicht nur die Systematik und Präzisierung der Kompetenzen und ihrer Grenzen um eine prozedurale Sicherung ergänzt, sondern zugleich den nationalen Parlamenten eine unmittelbare politische Funktion im Entscheidungsprozeß gegeben, ohne sie mit der Gesamtlast der Rechtsetzungsarbeit der europäischen Institutionen zu ersticken. Bei allen Neuerungen wird der Erfolg vom Verfahren abhängen, in dem die Regierungskonferenz von 2004 vorbereitet wird. Wie letztlich schon bei der Gründung von EG und EU wird es auch hier um einen - jetzt die Unionsbürger und die Bürger der künftigen Mitgliedstaaten verbindenden - europäischen contrat social gehen, dessen Vorbereitung und Aushandlung unter voller Einbeziehung der Vertreter der Beitrittskandidaten erfolgen muß. Im Szenario der parallelen Verhandlungen über Beitritt und Reform könnte ein informaler Konvent sonst kaum überbrückbare Widersprüche pragmatisch lösen: In ihm würde die Erweiterung antizipiert, die formal erst mit der Ratifikation der Beitrittsverträge vollendet wird; er erarbeitet informal nach dem Modell des Grundrechte-Konvents unter weitestgehender Beteiligung der Öffentlichkeit den Vorschlag für einen konsolidierten Vertragstext, dessen entgeltliche Fassung 2004 von der - bis dahin um die erste Gruppe von Beitrittsländern erweiterten - Regierungskonferenz formell erörtert und angenommen werden könnte.*

Einleitung

In jüngster Zeit ist das Thema "Europäische Verfassung" wieder aktuell. Nachdem die Initiativen des Europäischen Parlaments aus den Jahren 1984 und 1994 erfolglos geblieben waren,¹ kam die Diskussion erst 1999 erneut in Gang. Schäuble/Lamers machten im Mai den Vorschlag, eines "Verfassungsvertrags"², Bundespräsident Rau fordert seit Ende 1999 eine "Föderale Verfassung für Europa"³. Die berühmte Rede unseres Außenministers Fischer im Mai 2000 an der Humboldt-Universität zu Berlin⁴ aber gab den entscheidenden Anstoß⁵. Die Reden der Staatspräsidenten Ciampi in Leipzig⁶ und Chirac im Berlin,⁷ ebenso wie der Premierminister Blair in Warschau⁸, Lipponen in Brügge⁹ und Ministerpräsident Verhofstadt in Brüssel¹⁰ nehmen in unterschiedlicher Weise Stellung. Eine "Neugründung" der EU, die in "die Ausarbeitung einer

¹ Vgl. den *Spinelli*-Entwurf von 1984, EA 1984 D, 209 ff.; dazu: *P.V. Dastoli/A. Pierlucci*, Verso una costituzione democratica per l'europa. Guida al trattato di unione europea, 1984; *J. Schwarze/R. Bieber* (Hrsg.), Eine Verfassung für Europa, 1984; *I. Pernice*, Verfassungsentwurf für eine Europäische Union, EuR 1984, 126. Ein zweiter Entwurf wurde mit dem Bericht von *F. Herman* vom 9. 2. 1994 vorgelegt (RUDH 1995, 457 ff.); dazu die Resolution des Europäischen Parlaments v. 10. 2. 1994 mit dem Text des Entwurfs einer Verfassung der Europäischen Union, RUDH 1995, 461 ff.

² *W. Schäuble/K. Lamers*, Europa braucht einen Verfassungsvertrag, FAZ Nr. 103 v. 4. 5. 1999; *W. Schäuble*, Europa vor der Krise? FAZ Nr. 132 v. 8. 6. 2000, S. 10. Aus der Literatur vgl. *J. Schwarze*, Auf dem Wege zu einer europäischen Verfassung - Wechselwirkungen zwischen europäischem und nationalem Verfassungsrecht, EuR Beih. 1/2000, 7, 28 f.

³ *J. Rau*, Die Quelle der Legitimation deutlich machen. Eine föderale Verfassung für Europa, FAZ Nr. 257 v. 4. Nov. 1999, S. 16; jetzt *ders.*, "Wir brauchen eine europäische Verfassung", Die Welt v. 18. 9. 2000, www.welt.de/daten/2000/09/15/0915eu1915eu191092.htm.

⁴ *J. Fischer*, Vom Staatenverbund zur Föderation - Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, FCE-Spezial 2/2000, www.whi-berlin.de/fischer.htm, auch in: Walter Hallstein-Institut (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Reformen zur Erweiterung der Europäischen Union, 2000, S. 171, und Integration 23 (2000), S. 149.

⁵ Vgl. etwa *Christian Joerges/Ives Mény/J.H.H. Weiler* (eds.), What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer, 2000.

⁶ *C.A. Ciampi*, Rede anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde der Universität Leipzig (5.-6. Juli 2000): "Die europäische Integration ist im Begriff, sich aus einer wirtschaftlichen und monetären zu einem echten Band demokratischer Solidarität auszuweiten. Dieser Prozess macht eine Europäische Verfassung erforderlich".

⁷ *J. Chirac*, Mit Deutschland und Frankreich eine "Avantgarde-Gruppe" bilden. Die Europa-Rede des französischen Staatspräsidenten *Jacques Chirac* vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, FAZ Nr. 147 v. 28. 6. 2000, S. 10, 11.

⁸ "Europe's Political Future", speech by the Prime Minister, Tony Blair, to the Polish Stock Exchange, Warsaw, Friday 6 October, <http://www.fco.gov.uk>: "... given the sheer diversity and complexity of the EU, its constitution, like the British Constitution, will continue to be found in a number of different treaties, laws and precedents. It is perhaps easier for the British than for others to recognise that a constitutional debate must not necessarily end with a single, legally binding document called a Constitution for an entity as dynamic as the EU".

⁹ *Paavo Lipponen*, Rede vom 10. Nov. 2000 in Brügge, www.vn.fi/english/speech/20001110e.htm: "...we need to set in motion a constitutionalisation process, together with the candidate states, involving governments, EU institutions, national parliaments and the civil society".

¹⁰ *Guy Verhofstadt*, "A Vision of Europe", Rede des belgischen Ministerpräsidenten v. 21. 9. 2000, www.theepc.be/About_The_EPC/EPC_Documents/Communications_Doc/305.asp?ID=305.

Verfassung” münden müsse, fordert jetzt Chirac¹¹, nachdem auch Bundeskanzler Schröder schon auf dem Bertelsmann-Forum im Januar 2001 sich klar für eine EU-Verfassung eingesetzt hatte¹². Auch für den tschechischen Präsidenten Havel muß das Zusammenleben der europäischen Staaten “früher oder später durch ein Grundgesetz organisiert werden - eine Verfassung” und sogar für den bislang skeptischen ehem. Präsidenten der Kommission, Jacques Delors, gibt es “inzwischen... ein sehr gutes Argument für eine europäische Verfassung: Die Bürger Europas sollen sich für die Ziele Europas interessieren, möglichst alle sollen sich an dieser Debatte beteiligen”. Das erreiche man vielleicht “über den Umweg einer Verfassungsdebatte”, und wenn diese “den Weg ebne für eine europäische Öffentlichkeit und zu einem Lehrstück in Sachen Demokratie werden” könne, dann sei auch er dafür¹³. Dabei betonte auch der estnische Außenminister Ilves in seiner Rede an der Berliner Humboldt-Universität, daß eine “Verfassung” für die EU keineswegs automatisch einen Super- oder Suprastaat impliziert; vielmehr gehe es darum, die Beziehung von Bürger und Staat zu klären, was früher das Monopol des Nationalstaats war¹⁴:

“we need to formalize and legally enshrine this relation in a way that everyone knows what can and cannot be done, what are his rights and what are the duties of those structures created to make the Union work”.

All diesen Wortführern gemeinsam ist, daß das Wort “Verfassung” bezogen auf Europa kein Tabu mehr ist, und der Gedanke einer geteilten Souveränität oder ihrer gemeinsamen Ausübung - “pooling sovereignty” - durch die europäischen Institutionen wird zum Gemeingut der politischen Konzeptionen oder Visionen für das künftige Europa. Die Konservativen in Frankreich haben bereits einen Entwurf für eine Europäische Verfassung veröffentlicht,¹⁵ und auch ein britischer Entwurf liegt schon vor.¹⁶ Während die Europäische Kommission ein Weißbuch über “Governance” in Europa vorbereitet, um die Strukturen der politischen Steuerung in Europa effizienter, transparenter und demokratischer zu machen¹⁷, hat der Europäische Rat in Nizza mit seiner Abschlusserklärung über die Zukunft der Europäischen Union den Regierungen und Bürgern als Hausaufgabe mitgegeben, eine breitere und vertiefte öffentliche Debatte hierüber zu führen, um am Ende des Jahres 2001 in Laeken eine förmliche Erklärung zu vier zentralen Themen verabschieden zu können:

¹¹ SZ v. 6. 2. 2001 (Politik): Chirac wünscht eine europäische Verfassung.

¹² SZ v. 22. 1. 2001 (Politik): “Wenn Schröders Herz spricht. Der Bundeskanzler irritiert Frankreich mit einem Europa-Vorstoß”

¹³ “Gebt Europa eine Verfassung”, Jacques Delors und Václav Havel - der frühere EU-Kommissionschef und Tschechiens Präsident im Gespräch, Die Zeit Nr. 6 v. 1. 2. 2001, S. 3

¹⁴ Toomas Hendrik Ilves, Constructing a New Europe”, Rede im Rahmen des Forum Constitutionis Europae an der Humboldt-Universität zu Berlin, 5. 2. 2001, FCE 2/01, <http://www.whi-berlin.de/Ilves.htm>, Zif. 43

¹⁵ Der als Juppé/Toubon-Entwurf bekannt gewordene Vorschlag einer Verfassung aus Kreisen der dem Staatspräsidenten hahestehenden französischen Gaullisten ist auf einer Tagung im französischen Senat am 28.6.2000 in einem Vortrag des Conseiller d'Etat Dominique Latournerie vorgestellt worden, daneben besteht ein detailliertes Verfassungskonzept v. 1.6.2000, auf dem der Vortrag beruht; s. dazu auch: Alain Juppé travaille les thèmes européens, Le Monde v. 6.5.2000

¹⁶ Our Constitution for Europe, The Economist v. 28. Okt. 2000, S. 11 f, 22 ff.

¹⁷ Vgl. dazu http://www.europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm.

1. Eine präzisere Abgrenzung der Kompetenzen im Sinne des Subsidiaritätsprinzips
2. Den rechtlichen Status der in Nizza proklamierten Europäischen Grundrechte-Charta
3. Die Vereinfachung der Verträge ohne inhaltliche Veränderung
4. Die Rolle der nationalen Parlamente in der europäischen Architektur.

Auf dieser Basis soll im Jahre 2004 eine neue Regierungskonferenz einberufen werden, auf der die entsprechenden Vertragsänderungen beschlossen werden. Der Begriff einer europäischen Verfassung kommt in der Erklärung von Nizza nicht vor. Ist er deswegen kein Thema (mehr)?

Meine These ist: Die "Europäische Verfassung" gibt es bereits, als System zweier komplementärer Verfassungsebenen im Sinne eines "multilevel constitutionalism"¹⁸, in dem jede Änderung der europäischen Verträge Verfassungsänderung ist, auf beiden Ebenen. Das Ziel für 2004 muß sein, diese Europäische Verfassung zu verbessern, dem Vorstellungsbild an das anzupassen, was der Bürger sich unter Verfassung vorstellen kann. Hierzu gehört auch das Verfahren. Die vier genannten Punkte betreffen Kernelemente jeder Verfassung, sie betreffen die Mehrebenenstruktur der Europäischen Verfassung und wollen Klarheit: Die Zuordnung von Kompetenzen auf die verschiedenen Handlungsebenen, der grundrechtliche Status der Bürger gegenüber der europäischen Hoheitsgewalt, die Verständlichkeit der diese verfassenden Verträge und die Frage der demokratischen Legitimation und Kontrolle durch die nationalen Parlamente - neben dem europäischen Parlament.

Ich werde versuchen zu erklären, was ich im einzelnen unter Europäischer Verfassung verstehe, um dann zu den vier Punkten ein paar weiterführende Überlegungen zur Diskussion zu stellen. Abschließend möchte ich den Verfahrensaspekt aufgreifen und ein mögliches Szenario für den gleichzeitigen Fortschritt im europäischen Verfassungs- und Erweiterungsprozeß skizzieren.

1. Zum Begriff der Europäischen Verfassung

Der Begriff der Verfassung wird herkömmlich überwiegend auf den Staat bezogen gedacht. So könne die Europäische Union keine Verfassung haben, denn sie sei kein Staat¹⁹. Da sie auch kein Volk im traditionellen Sinne habe, gebe es

¹⁸ Zum Konzept: *Ingolf Pernice*, Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited?, CMLRev. 36 (1999), 703 ff.; dem folgend: *Gunnar Folke Schuppert*, Anforderungen an eine Europäische Verfassung, in: H.-D. Klingemann/F. Neidhardt (Hrsg.), Zur Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, 2000, S. 237 (256 ff.); vgl. auch *Armin v. Bogdandy*, A Bird's Eye View on the Science of European Law: Structures, Debates and Development Prospects of Basic Research on the Law of the European Union in a German Perspective, ELJ 6 (2000), 208 (226 f.); *Hartmut Bauer*, Europäisierung des Verfassungsrechts, JBl. 2000, 749 (751).

¹⁹ In diesem Sinne unterscheidet auch *Udo di Fabio*, Ist die Staatswerdung Europas unausweichlich? Die Spannung zwischen Unionsgewalt und Souveränität der Mitgliedstaaten ist kein Hindernis für die Einheit Europas, FAZ Nr. 28 v. 2.2. 2001, S. 8, "daß es eine europäische

noch nicht einmal eine verfassungsgebende Gewalt. Dieser u.a. von den früheren Richtern am Bundesverfassungsgericht Paul Kirchhof und Dieter Grimm weiterhin vertretenen Vorstellung habe ich auf der Staatsrechtslehrertagung 2000 in Leipzig einen "postnationalen" Verfassungsbegriff entgegengestellt²⁰. Er ist funktional bestimmt und beruht auf dem von meinem Lehrer Peter Häberle formulierten Gedanken, daß es nicht mehr "Staat" geben kann, als die Verfassung konstituiert²¹. Der Staat also ist der Verfassung nicht vorgelagert, wird von ihr nicht vorausgesetzt, sondern durch sie konstituiert. Mit dem Wandel des Staates und seinen Funktionen, mit der Erkenntnis, daß der Staat im Zeitalter der Globalisierung seine klassischen Aufgaben: Innere und äußere Sicherheit, Wohlfahrt etc. nicht mehr allein zu erfüllen imstande und die europäische Integration eine Konsequenz aus diesem Defizit auf der Suche nach ergänzenden Instrumenten öffentlicher Aufgabenerfüllung ist, muß auch der Begriff der Verfassung offener sein, offen für die rechtliche Erfassung supra- und internationaler Strukturen gleicher Ziel- und Zwecksetzung²²: Verfassung konstituiert und begrenzt zugleich legitime Hoheitsgewalt, durch sie schaffen sich die Menschen auf einem gegebenen Territorium Institutionen für die Erfüllung bestimmter gemeinsamer Zwecke, durch sie werden Verfahren der Beschlußfassung, Kompetenzen zur verbindlichen Entscheidung, die individuellen Rechte, der Status und die Beteiligung der Betroffenen festgelegt, die sich so selbst als die Bürger des betreffenden Gemeinwesens definieren.

In diesem Sinne können die Europäischen Verträge als Verfassung der Union verstanden werden. In der Demokratie können es letztlich nur die Bürger der Mitgliedstaaten sein, denen die Gründung der EG und ihr Handeln zuzurechnen ist. Durch die nationalen Regierungen handeln sie diese Verträge als Form eines "europäischen Sozialvertrags" aus, Verträge, die dann durch die Parlamente oder durch Volksentscheid in Kraft gesetzt werden. Die Integrationsklauseln der nationalen Verfassungen, Art. 23 I GG etwa, legen Verfahren und Bedingungen hierfür von der innerstaatlichen Seite her fest, die Verträge selbst bestimmen die Verfahren ihrer Änderung im übrigen. Trotz ihrer völkerrechtlichen Form erfüllen diese Verträge alle genannten Funktionen einer Verfassung, freilich nur im Sinne einer die Verfassungen der Mitgliedstaaten ergänzenden Komplementärordnung. Konsequenterweise bezeichnet der EuGH sie als Verfassungsurkunde einer

Verfassung im herkömmlichen Sinne staatlicher verfassungsgebender Gewalt nicht gibt, wohl aber einen funktionellen Verfassungsvertrag, den man, um Mißverständnisse auszuschließen, die Europäische Charta nennen könnte". Offener: *ders.*, Eine europäische Charta. Auf dem Weg zu einer Unionsverfassung, JZ 2000, 737 (739), wonach "wir uns längst im Strudel des Epochenwechsels befinden, der die Konnexität von souveränem Staat und Verfassung auflöst", und es nicht mehr erlaubt ist, "auf der klassischen Idee von der Verfassung als Ausdruck staatlicher Selbstherrschaft zu beharren".

²⁰ Ingolf Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, Bericht, VVDStRL 60 (2001), Ziff. II. (i.E.).

²¹ Peter Häberle, Verfassungslehre als Kulturwissenschaft, 2. Aufl. 1998, S. 620; *ders.*, Europäische Verfassungslehre – Ein Projekt, in: *ders.*, Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien, 1999, S. 16. Ihm folgend: H. Hofmann, Von der Staatssoziologie zur Soziologie der Verfassung?, JZ 1999, 1065, 1066; s. auch K. Sobotta, Das Prinzip Rechtsstaat, 1997, S. 30 ff.

²² Für einen vom Staat gelösten Verfassungsbegriff vgl. auch Giovanni Biaggini, Die Idee der Verfassung - Neuausrichtung im Zeitalter der Globalisierung, ZSR 119 (2000), 445 (463).

Rechtsgemeinschaft.²³ Sie schaffen Institutionen, Kompetenzen und Verfahren, sie definieren die Rechte und Mitwirkung der Bürger der Mitgliedstaaten in ihrem Status als Unionsbürger. Kompetenzen, die der Union anvertraut sind, werden von den nationalen Organen nur noch in den vom Vertrag vorgesehenen Beteiligungsverfahren wahrgenommen: Die Regierungen handeln durch ihre Mitglieder im Rat, entscheiden als europäische Gesetzgeber, kontrolliert durch die nationalen Parlamente, in Deutschland durch Bundestag und Bundesrat. Bei Umsetzung und Vollzug des vom Rat zusammen mit dem Europäischen Parlament gesetzten Rechts werden umgekehrt nationale Parlamente, Verwaltungen und Gerichte europäische Funktionsträger. Das europäische System ist auf funktionsfähige, demokratische und rechtsstaatliche Institutionen und Verfahren in den Mitgliedstaaten angewiesen, die das europäische Recht unter Achtung der Grundrechte loyal und effektiv anwenden, so wie umgekehrt die nationalen Verfassungen in ihrer reellen Bedeutung nur noch in der Zusammenschau mit der europäischen Komplementärverfassung²⁴, als Teil eines europäischen Verfassungssystems verstanden werden können. Denn jede Vertragsänderung bewirkt zugleich eine materielle Verfassungsänderung auf nationaler Ebene, ohne daß der Text etwa des Grundgesetzes geändert würde: Art. 23 I GG verweist konsequent auf Art. 79 II und III, nicht aber auf Absatz 1, in dem für jede Grundgesetzänderung eine ausdrückliche Änderung des Textes vorgeschrieben wird.

Wenn in Österreich der Beitritt zur EU als Gesamtänderung der Bundesverfassung behandelt wurde²⁵, läßt das erkennen, in welchem Maße allein die Mitgliedschaft in der EU auf nationaler Ebene materielle Verfassungsänderungen mit sich bringt, ohne daß dies im Verfassungstext zum Ausdruck kommen muß. Nicht nur die Übertragung der Währungssouveränität auf die Europäische Gemeinschaft, auch jede andere Zuweisung einer Kompetenz, etwa für die Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, für Wettbewerbskontrolle und Beihilfenpolitik ändert das innerstaatliche Kompetenzgefüge und damit die nationale Verfassung nachhaltig. Jede Vertragsänderung destituiert bzw. konstituiert legitime öffentliche Gewalt, d.h. Macht auf beiden Ebenen. Dabei sorgt die Vorrangregel dafür, daß auch im Konfliktfall stets nur eine einzige rechtliche Lösung produziert wird, das System also rechtlich eine Einheit bildet - trotz der Autonomie der Rechtsquellen - und die Gleichheit vor dem europäischen Gesetz für jeden Unionsbürger garantiert ist.

Daß es sich beim Primärrecht funktionell um "Verfassung" handelt, zeigt sich auch am Thema Grundrechte: Die Frage eines effektiven Grundrechtsschutzes der Bürger stellt sich nicht gegenüber internationalen Organisationen, denn Adressat ihres Handelns sind die Staaten, nicht die Bürger "im Durchgriff". Normen des europäischen Rechts, einer neuen, eigenständigen Rechtsordnung, wie der EuGH schon 1963 betont²⁶, berechtigen und verpflichten die Bürger dagegen

²³ Vgl. EuGHE 1991 I 6079, 6102 - *EWRI*; s. schon EuGHE 1986, 1339, 1365 f. - *Les Verts*; zuletzt EuGH 1996, I-1759, 1789 - *EMRK-Gutachten*.

²⁴ Vgl. auch *Hartmut Bauer*, Europäisierung des Verfassungsrechts, JBl. 2000, 749 (756 ff.).

²⁵ S. dazu *Theo Öhlinger*, Verfassungsfragen einer Mitgliedschaft zur Europäischen Union, 1999, s. auch die Bespr. v. *Frank Hoffmeister*, DVBl. 2000, 1296.

²⁶ EuGHE 1963, I (25) - *Van Gend & Loos*.

unmittelbar, und nur deswegen sind die Grundrechte, wie sie prätorisch vom EuGH auf der Basis der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten anerkannt²⁷ und jetzt in der Grundrechte-Charta aufgezählt sind, von so grundlegender Bedeutung, konstituierend auch für die EU und ihren rechtlichen Zusammenhalt. Freilich wird der Verfassungscharakter des Primärrechts der EG erst allmählich bewußt. Würden Vertragsänderungen einem europäischen Referendum unterworfen, käme dem Bürger deutlicher zu Bewußtsein, daß er nicht nur Rechts-, sondern auch Legitimationssubjekt dieses supranationalen Gemeinwesens ist.

Erst bei der Betrachtung der nationalen Verfassungen zusammen mit dem Primärrecht der Union als *einem* Verfassungssystem oder, wie ich es seit 1995 nenne, als Verfassungsverbund²⁸, erschließt sich die Bedeutung der in Nizza gestellten Fragen in vollem Umfang. Es geht nicht darum, wie irgendeine internationale Organisation, ein Verein von Staaten organisiert sein soll, sondern um die schrittweise Entwicklung einer den Staat übergreifenden, ihn relativierenden Selbstorganisation der Gesellschaft, die sich mehr und mehr auch europäisch definiert, ohne daß dabei die nationalen, regionalen und lokalen Identitäten der Bürger geopfert würden. Welcher Ebene sollen die Bürger welche Aufgaben, welche Funktionen anvertrauen, wie ist die Rechtsstellung des einzelnen gegenüber der europäischen Gewalt definiert, welche Rechte gibt ihm das europäische Recht gegenüber den Mitgliedstaaten, wie kann die Verfassung für ein Mehrebenensystem so gestaltet werden, daß für jeden nachvollziehbar und verständlich wird, wer was zu tun, wer welche Rechte hat? Wie kann schließlich der politische Prozeß so organisiert werden, daß die politische Verantwortung für die getroffenen Entscheidungen zurechenbar und demokratischer Kontrolle unterworfen ist, unter angemessener Beteiligung der nationalen Parlamente in ihrer neuen, europäischen Funktion?

Hiermit komme ich zu den konkreten, in Nizza aufgeworfenen Punkten:

2. Kompetenzzuordnung und -abgrenzung

Die Frage, wer in Europa was tun soll, also die Frage nach einer klaren Zuordnung und Abgrenzung der Kompetenzen der europäischen Zuständigkeiten ist eine der Kernfragen im europäischen Verfassungsverbund. Ihre Klärung gehört zu den Voraussetzungen der Akzeptanz und der Funktionsfähigkeit der

²⁷ Vgl. unten, Fn. 40.

²⁸ *Ingolf Pernice*, Bestandssicherung der Verfassungen: Verfassungsrechtliche Mechanismen zur Wahrung der Verfassungsordnung, in: R. Bieber/P. Widmer (Hrsg.), *L'espace constitutionnel européen. Der europäische Verfassungsraum. The European constitutional area*, 1995, S. 225 (261 ff.), und *ders.*, Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund, *EuR* 1996, S. 27 ff.; vgl. auch *Jutta Hergenhan*, *Le fédéralisme allemand et la construction européenne*, *Notre Europa* (Hrsg.), *Problématiques européennes* n° 5, 2000, S. 31; Ignacio Gutiérrez Gutiérrez, *Un orden jurídico para Alemania y Europa*, *Teoría y Realidad Constitucional* 3 (1999), 215 (218); *Giovanni Biaggini*, Die Idee der Verfassung - Neuausrichtung im Zeitalter der Globalisierung, *ZSR* 119 (2000), 445 (467 f.); *ders.*, Eine Verfassung für Europa? Perspektiven europäischer Verfassungstheorie, *NZZ* Nr. 264 v. 11./12. 11. 2000, S. 57. S. jetzt auch *Ingolf Pernice/Franz Mayer*, *De la constitution composée de l'Europe*, *RTDeur.* 36 (2000), 623.

Europäischen Union. Klarheit über die Verantwortlichkeiten ist letztlich aber auch eine Bedingung für effektive demokratische Kontrolle im Gesamtsystem. Wenn innerstaatliche Funktionsträger - in Deutschland vor allem die Länder und Gemeinden - den wachsenden Verlust von politischen Handlungs- und Entscheidungsspielräumen beklagen und sich von europäischen Vorgaben zunehmend eingeengt oder gar bevormundet fühlen, so geht es ihnen zunächst allerdings wohl weniger um die Klärung als um die Begrenzung europäischer Kompetenzen. Im Mittelpunkt steht die Zuständigkeit für die Daseinsvorsorge als öffentlicher Aufgabe - in Frankreich ist es der Bestand der "services publics". Gefährdungen beruhen auf der europäischen Beihilfenkontrolle wie auch auf den Maßnahmen der Deregulierung, wie sie bei Post- und Telekommunikationsdiensten mit großem Nutzen für die Verbraucher und ohne größere Probleme für Länder und Gemeinden erfolgten. Die Einführung offener Märkte sowie von mehr Wettbewerb in der Energieversorgung indessen berührt die Interessen regionaler und lokaler Aufgabenträger erheblich, ebenso wie die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Landesbanken, Sparkassen und öffentlichen Rundfunk, die europäische Regionalpolitik sowie die gelegentlich geforderte europäische Raumordnungspolitik klassische Reservate der Länderkompetenz betreffen.

Ein genauerer Blick in den EG-Vertrag läßt erkennen, daß er neben einer Reihe von Verboten - Diskriminierungsverbot, Verbot von Zöllen und anderen Beschränkungen des Warenverkehrs, Verbot von Wettbewerbsbeschränkungen, Mißbrauch marktbeherrschender Stellungen und wettbewerbsverfälschenden Beihilfen - und Freiheitsgarantien, wie der Freizügigkeit, der Niederlassungs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit, zu einem großen Teil aus präzisen Zuweisungen von Kompetenzen für einzelne Politiken besteht, die durch vorgegebene Handlungsziele weiter begrenzt und durch differenzierte Festlegungen der Handlungsform sowie der Beschlußverfahren und -modi näher bestimmt sind. Das gilt für die klassischen Bereiche der Landwirtschafts-, Verkehrs-, Wettbewerbs- und Außenhandelspolitik ebenso, wie für die erst später ergänzten Politikfelder wie Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutz, Bildung, Kultur und Industriepolitik, Gesundheitswesen, Forschung und Entwicklungszusammenarbeit, Währungs-, Asyl-, Visa- und Einwanderungspolitik. Die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik indessen blieben Bereiche intergouvernementaler Zusammenarbeit, so wie die Außen- und Sicherheitspolitik bzw. der Bereich der inneren Sicherheit, die zwar der Kompetenz der Mitgliedstaaten vorbehalten, aber in den Säulen zwei und drei der EU einer Koordinierungspflicht unterworfen sind. Die Wahrung nationaler Kompetenz und Handlungsspielräume ist auch Ziel einer Reihe von "Negativabgrenzungen", die etwa in der Beschäftigungs-, Bildungs-, Kultur- und Gesundheitspolitik jegliche Harmonisierung des nationalen Rechts ausschließen oder festlegen, daß die Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und den Schutz der inneren Sicherheit (etwa Art. 64 Abs. 1 EGV) bzw. Strafrecht und Strafrechtspflege der Mitgliedstaaten nicht berührt werden (vgl. Art. 135 EGV). Allgemein bestimmt Art. 5 EGV, daß die EG nur im Rahmen dieser jeweils ausdrücklich zugewiesenen

Zuständigkeiten handeln darf, und unterwirft dieses Handeln den Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

Diesen Regelungen fehlt es, verglichen mit den Kompetenzkatalogen des Grundgesetzes oder auch der neuen schweizerischen Verfassung, nicht an Bestimmtheit, sondern sie sind zT. so differenziert und komplex, daß sie niemand mehr durchschaut: Es fehlt an System, Einfachheit der Verfahren und Transparenz. Sehr weit gefaßt und wenig bestimmt sind nur die Binnenmarktkompetenz des Art. 95 EGV und die sog. Vertragsergänzungsklausel des Art. 308 EGV. Daß auch sie nicht ohne Grenzen sind, hat indessen der EuGH im Urteil zur Tabakwerbe-Richtlinie²⁹ und im Gutachten zum EMRK-Beitritt³⁰ deutlich gemacht. Sie abzuschaffen, wie es zuletzt Ministerpräsident Clement gefordert hat³¹, würde der Gemeinschaft die Effizienz und der Integration die Dynamik nehmen. Ihrer ausufernden Anwendung entgegenzutreten, ist indessen nicht nur berechtigt, sondern auch notwendig. Daraus folgt, daß zur Lösung der in Nizza gestellten "Frage, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten geschaffen werden und ihre Einhaltung überwacht werden kann", mutige Schritte der Systematisierung, Spezifizierung und Konsolidierung erforderlich sein werden:

- Die der Gemeinschaft bzw. der Union zugewiesenen Kompetenzen sollten in Kategorien der ausschließlichen, konkurrierenden bzw. ergänzenden Rechtsetzung, des unmittelbaren Vollzugs durch die Institutionen der Union und der Hilfsfunktionen zur Koordinierung, ggf. der (multilateralen) Überwachung der Politik der Mitgliedstaaten bzw. zu ihrer Kooperation unterteilt werden, wobei EU- und EG-Vertrag in einen Text zusammenzuführen wären;
- Den Kompetenzzuweisungen für die einzelnen Kategorien sollten jeweils Bestimmungen über einheitliche Beschlußverfahren und -modi vorausgehen, wobei für die Gesetzgebung durchweg das Mitentscheidungsverfahren mit Mehrheitsbeschluß zur Anwendung kommen sollte. Der Festlegung der Ziele sollten in jeder Kategorie möglichst spezielle Handlungsbefugnisse, nötigenfalls mit klar begrenzten Negativklauseln zugeordnet werden;
- Einstimmigkeit kann für Beschlüsse des Rates im Bereich der Koordinierung der Politik der Mitgliedstaaten sowie für die Anwendung von Ergänzungs- oder Gleitklauseln bestehen bleiben, soweit hierin keine klaren Grenzen der Kompetenz bestehen (vgl. etwa Art. 308 EGV). Im letzteren Fall sollte eine Zustimmung des Europäischen Parlaments und vielleicht sogar diejenige des Parlamentarischen Subsidiaritäts-Ausschusses (s. unten) vorgesehen werden.

Die Erfahrung der verschiedensten Bundesstaaten - auch Deutschlands - zeigt allerdings, daß abstrakte Kompetenzkataloge nur sehr bedingt geeignet sind, den

²⁹ EuGH Rs. C-376/98, Urt. v. 5. 10. 2000, EuZW 2000, 694 ff.

³⁰ EuGH Gutachten 2/94, EuGHE 1996, I-1759, 1789 = EuZW 1996, 309 - *EMRK-Beitritt*.

³¹ *Wolfgang Clement*, "Europa gestalten - nicht verwalten. Die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza", Rede im Rahmen des Forum Constitutionis Europae am 12. 2. 2001 in der Humboldt-Universität zu Berlin, FCE 3/01, Rn. 22, www.whi-berlin.de/clement.htm.

Prozeß der Zentralisierung und damit der Erosion der Länder- bzw. Gliedstaatskompetenzen zu bremsen³². In der EU nutzen die zu schwach durch ihre Parlamente kontrollierten Regierungen den “Umweg über Brüssel” zuweilen zur Durchsetzung einer Politik, die innenpolitisch nicht machbar wäre– der frühere Bundeskanzler Kohl hat dies 1996 in einer öffentlichen Veranstaltung klar zum Ausdruck gebracht³³. Die praktische Auslegung und Anwendung der Normen ist ganz wesentlich eine Sache des politischen Prozesses. Für den Bürger muß sich die Inanspruchnahme einer europäischen Kompetenz konkret in jedem Einzelfall aus dem Mehrwert des Handelns im gemeinsamen Interesse ggf. unter Vernachlässigung besonderer nationaler oder regionaler Interessen rechtfertigen lassen. Dafür müssen die regionale und nationale Ebene als politische Kontrollinstanz wirksam in den Entscheidungsprozeß eingebaut werden (“soft control”). Eher als die Regierungen sind für diese Funktion Vertreter der regionalen und nationalen Parlamente prädestiniert, denn auf ihre Kosten ginge in erster Linie jeder Kompetenzübergreif und jede Verletzung des Subsidiaritätsprinzips. Die Überwachung der Kompetenzabgrenzung sollte daher auf zweifache Weise sichergestellt werden³⁴:

- Als prozedurale Absicherung der materiellen Kompetenzabgrenzung sollte ein parlamentarischer Subsidiaritätsausschuß eingerichtet werden, der bei Zweifelsfällen zur Kompetenz- bzw. Subsidiaritätsfrage angehört wird. Seine Stellungnahme bindet weder den Rat noch das Parlament, zwingt diese aber zu einer intensiven öffentlichen Auseinandersetzung über die Inanspruchnahme einer bestimmten Kompetenz.
- Der Gerichtshof behält seine Funktion der letzten rechtlichen Überwachung der Grenzen der Gemeinschaftskompetenz im Falle der Klage. Seine Aufgabe wird erleichtert, wenn die Kompetenzfrage bereits Gegenstand einer intensiven Debatte war. Eine besondere Kompetenzkammer im EuGH, selbst in einer durch nationale Verfassungsrichter ergänzten Zusammensetzung³⁵ oder gar nur aus solchen bestehend³⁶ einzurichten, würde die richterliche Kontrollfunktion nicht stärken, sondern nur komplizierter machen.

³² Anders wohl *Ilka Boeck*, Die Abgrenzung der Rechtsetzungskompetenzen von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten in der Europäischen Union. Zur Notwendigkeit und zu den Vorteilen bzw. Nachteilen der Aufstellung eines Kompetenzkataloges in den Gemeinschaftsverträgen, 2000, S. 160 ff., 245 ff., die einen Kompetenzkatalog für notwendig und hinsichtlich Stabilität und Rechtssicherheit für vorteilhaft hält.

³³ *Helmut Kohl*, Europa auf dem Weg zur politischen Union, in: Konrad Adenauer Stiftung (Hrsg.), Europa auf dem Weg zur politischen Union. Dokumentation eines Kongresses der KAS, 1993, S. 11 (14 f.); vgl. dazu *Ingolf Pernice*, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, JZ 2000, 866 (874).

³⁴ Vgl. schon *meine* Vorschläge in: Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, JZ 2000, 866 (874, 876).

³⁵ So Ministerpräsident *Clement*, oben Fn. 31, unter Ziff. 28.

³⁶ Noch weitergehend *Udo di Fabio*, oben, Fn. 19, der ein “Komplementärorgan zum Europäischen Gerichtshof” fordert und vorschlägt, “aus dem Kreis der mitgliedstaatlichen Verfassungsgerichte eine Art gemeinsames Verfassungsgericht des Staatenverbundes für Grundsatz- und Kompetenzfragen zu bilden”.

Möglicherweise ist das Hauptproblem in der Kompetenzdebatte nicht die Rechtsetzung, sondern die informelle Bindung innerstaatlicher Handlungsspielräume durch Beschlüsse des Europäischen Rates (Stichwort Lissabon-Prozeß) oder durch finanzielle Förderprogramme aus Mitteln, die zum großen Teil sonst den Mitgliedstaaten zur eigenständigen Politik zur Verfügung stünden. Was den Europäischen Rat betrifft, so handelt es sich um ein Organ der intergouvernementalen Zusammenarbeit, das gemäß den Zielen des Art. 2 EUV nach Art. 4 I EUV der Entwicklung der Union die nötigen politischen Impulse geben soll, ohne dabei rechtlich bindende Beschlüsse zu fassen. Für diese allgemeine Koordinierungs- und Orientierungsfunktion des Europäischen Rates bedarf es keiner Kompetenzzuweisung im Vertrag, den Staats- und Regierungschefs kann nicht verboten werden, über gemeinsame Probleme zu sprechen. Diese Funktion kann nur, muß aber auch nachdrücklicher der politischen Kontrolle durch die nationalen Parlamente und ggf. Länderkammern unterworfen werden. Die Bindung auch des Europäischen Rates an das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 2 II EUV iVm. Art. 5 EGV ist auch dafür ein wichtiges Kriterium.

Größere Aufmerksamkeit in der Kompetenzdebatte verdient dagegen die Finanzverfassung. Es ist in der Tat nicht ersichtlich, weshalb ein großer Teil der innerstaatlichen Regionalförderung den Umweg über Brüssel gehen muß, soweit damit nur eine Bevormundung und nicht ein realer und transparenter, dh. für die Öffentlichkeit auch kontrollierbarer Ressourcentransfer verbunden ist. Insoweit ist Clement zuzustimmen³⁷. Das Ziel der Stärkung innerstaatlicher Handlungsspielräume fordert auch hier ein Umdenken:

- Die Fördermittel und damit die Intervention der Strukturfonds sind auf den Umfang zu begrenzen, in dem tatsächlich einen Transfer an die ärmeren Mitgliedstaaten betrifft; dieser Transfer muß als Globalzuweisung erfolgen, die der Verfügung der Empfängerländer überlassen wird.
- Soweit Mitgliedstaaten Geberländer sind, verwalten sie ihre eigenen Mittel selbst. Ihre Regional- und Strukturpolitik ist indessen an einheitlichen, für die Empfänger- und Geberländer festgelegten gemeinsamen Grundsätzen auszurichten, so daß der staatliche Handlungsspielraum für alle gleich ist.

Dabei müßte insbesondere auch die europäische Beihilfeaufsicht zur Vermeidung von Wettbewerbsverfälschungen noch gestärkt und entpolitisiert werden. Auf diese Weise würden die Transparenz und demokratische Kontrolle der Finanzströme erhöht, die finanzielle Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten gestärkt und unnötige Verwaltungskosten sowie Betrugsmöglichkeiten vermindert. Die finanzielle Eigenverantwortung der Union mit ihren Politiken und ihre demokratische Kontrolle sind ohne die Einführung einer europäischen Steuerkompetenz indessen nicht zu erreichen³⁸.

³⁷ Wolfgang Clement, oben, Fn. 31, Rn. 25.

³⁸ In diesem Sinne *Michaele Schreyer*, Die Europäische Finanzverfassung vor der Erweiterung, FCE 2/00, www.whi-berlin.de/schreyer.htm, Rn. 25 ff.; vgl. auch schon *Ingolf Pernice*, Welche Institutionen für welches Europa? - Vorschläge zur Reform der Europäischen Union im Jahre 2000, WHI-Papers 2/99, www.whi-berlin.de/, These 6.

3. Der rechtliche Status der Grundrechte-Charta

Die in Nizza von der Regierungskonferenz von den Unionsorganen Rat, Parlament und Kommission - der Gerichtshof gehörte nicht dazu - feierlich proklamierte Grundrechte-Charta³⁹ ist das Ergebnis intensiver Verhandlungen im Rahmen des in Köln und Tampere beschlossenen Konvents. Er bestand aus Vertretern der Parlamente der Mitgliedstaaten (30), des Europäischen Parlaments (16), der Regierungen der Mitgliedstaaten (15) und einem Beauftragten des Präsidenten der Europäischen Kommission. Vertreter des EuGH, des Staßburger Gerichtshofs für Menschenrechte sowie des Europarats wirkten als Beobachter mit. Den Vorsitz hatte Roman Herzog, der dem Konvent die entscheidenden Impulse für eine erfolgreiche Arbeit gab. Dazu gehörte der Gedanke, ohne Klärung ihres rechtlichen Status die Charta so zu formulieren "als ob" sie ein verbindlicher Rechtstext werden sollte. Die Zusammensetzung des Konvents wie auch die feierliche Annahme und Proklamation der Charta geben ihr eine gewisse Legitimation. Forderungen, sie in den Unionsvertrag zu integrieren, blieben indessen unbeachtet. Auch dem Vorschlag des Europäischen Parlaments, zumindest in Art. 6 II EUV eine Bezugnahme auf die Charta einzufügen, kam die Regierungskonferenz nicht nach. So bleibt das rechtliche Schicksal der Charta doch offen. Ihr Status soll bis 2004 geklärt werden.

Entsprechend dem Kölner Mandat und gemäß ihrer Präambel sollen in der Charta nicht neue Grundrechte geschaffen, sondern die den Völkern Europas gemeinsamen Werte und für die Union verbindlichen Grundrechte "sichtbarer" gemacht werden. Eng an den Wortlaut des Art. 6 II EUV angelehnt heißt es demgemäß in der Präambel:

"Diese Charta bekräftigt unter Achtung der Zuständigkeiten und Aufgaben der Gemeinschaft und der Union und des Subsidiaritätsprinzips die Rechte, die sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen und den gemeinsamen internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, aus dem Vertrag über die Europäische Union und den Gemeinschaftsverträgen, aus der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, aus den von der Gemeinschaft und den Europarat beschlossenen Sozialchartas sowie aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergeben".

Dieser Referenzrahmen entspricht demjenigen, an dem sich der EuGH in seiner ständigen Rechtsprechung zum Schutz der Grundrechte gegenüber den Organen der Gemeinschaft und im Bereich der Anwendung des Gemeinschaftsrechts auf der Basis der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts orientiert⁴⁰. Diese Rechtsprechung wurde Maßstab des Art. 6 II EUV, der nun ausdrücklich die Bindung an die so entwickelten Grundrechte festlegt. Aus diesem Grunde

³⁹ Zur Bedeutung vgl. im einzelnen: *Ingolf Pernice*, Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union, DVBl. 2000, 847 ff.

⁴⁰ Vgl. etwa *Hans-Werner Rengeling*, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, 1993.

spricht vieles dafür, daß nationale Gerichte und Gerichtshof jeweils im Rahmen ihrer Jurisdiktion bei der Frage, ob ein Rechtsakt der Gemeinschaft die Grundrechte verletzt, auf die Charta bereits jetzt Bezug nehmen als Ausdruck dessen, was Inhalt der allgemeinen Rechtsgrundsätze der Gemeinschaft ist. Die Bereitschaft dazu deutet sich bereits heute an: So verweist das spanische Verfassungsgericht in einem Beschluß vom 1. 11. 2000 zum Datenschutz auf Art. 8 der Charta⁴¹; Generalanwalt Alber vom Europäischen Gerichtshof nimmt in seinen Schlußanträgen zur Sache TNT Traco zur Bedeutung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auf Art. 34 der Charta bezug⁴², und Generalanwalt Tizzano begründet in seinen Schlußanträgen zur Rs. C-173/99 das Recht auf bezahlten Urlaub als Grundrecht ausführlich unter Verweis auf Art. 31 II und die Präambel der Charta⁴³:

“I think therefore that, in proceedings concerned with the nature and scope of a fundamental right, the relevant statements of the Charter cannot be ignored; in particular, we cannot ignore its clear purpose of serving, where its provisions so allow, as a substantive point of reference for all those involved - Member States, institutions, natural and legal persons - in the Community context. Accordingly, I consider that the Charter provides us with the most reliable and definitive confirmation of the fact that the right to paid annual leave constitutes a fundamental right”.

Wenn der Gerichtshof gemäß seiner Aufgabe nach Art. 220 EGV, die “Wahrung des Rechts” bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrags zu sichern, in ständiger Rechtsprechung die Grundrechte als Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze entwickelt und schützt, die u.a. Ausdruck der den Mitgliedstaaten gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen sind, kann er bei der Feststellung, welche Inhalte und Grenzen diese Rechte haben, die Grundrechte-Charta künftig nicht mehr ignorieren. Zwar ist er nicht formal an sie gebunden, und vor allem kann er auch über die in ihr festgelegten Standards hinausgehen, doch als Ausdruck der gemeinsamen Werteordnung und zugleich als Gegenstand einer Selbstbindung der Organe der Union gibt die Charta den Bürgern, Gerichten und Institutionen in der Union, d.h. auch den nationalen Behörden und Gerichten, wichtige Anhaltspunkte dafür, was Inhalt der gemeinsamen Grundrechte ist. In ihr spiegelt sich die materielle Einheit des Rechts im europäischen Verfassungsverbund⁴⁴ wider, wie sie der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts und zu den Grundrechten schrittweise gefestigt hat⁴⁵.

⁴¹ Vgl. <http://www.tribunalconstitucional.es/STC2000/STC2000-292.htm>, Beschluß STC 292/2000 vom 30. 11. 2000, Ziff. II.8.

⁴² Generalanwalt *Alber*, Schlußanträge vom 1. 2. 2001, Rs. C-344/99, *TNT Traco*, Rn. 94.

⁴³ Generalanwalt *Tizzano*, Schlußanträge vom 8. 2. 2001 zur Rs. C-173/99 - *Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (BECTU)*, Rn. 26 ff., 28.

⁴⁴ Vgl. dazu im einzelnen *Ingolf Pernice*, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, Bericht, in: VVDStRL 60 (2001), Ziff. II.3 (i.E.).

⁴⁵ Von Ansätzen zu einem gemeineuropäischen Verfassungsrecht” spricht *Jürgen Schwarze*, Auf dem Wege zu einer europäischen Verfassung - Wechselwirkungen zwischen europäischem und nationalem Verfassungsrecht, *EuR Beih.* 1/2000, 7 (14). Zum Topos des “gemeineuropäischen Verfassungsrechts” vgl. schon *Peter Häberle*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, *EuGRZ* 1991, S. 261 ff.; vgl. auch *ders.*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: R. Bieber/P. Widmer (Hrsg.), *L'espace constitutionnel européen. Der europäische Verfassungsraum. The European constitutional area*, 1995, S. 361 ff.; *M. Heintzen*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht in der

Fraglich ist, inwieweit die Grundrechte-Charta auch Aufschluß darüber gibt, welches die Menschenrechte und Grundfreiheiten sind, auf denen die Union beruht und die der Maßstab sind für die Anwendung des Sanktionsmechanismus nach Art. 7 EUV zur Wahrung eines Minimums an (Verfassungs-)Homogenität im Europäischen Verfassungsverbund. Einerseits bestimmt Art. 51 der Charta ausdrücklich, daß die Mitgliedstaaten an sie grundsätzlich nicht gebunden sind, und Art. 6 I und 7 I EUV beziehen sich nur auf die "Grundsätze" der Freiheit, der Demokratie etc. Andererseits ist schwer ersichtlich, welchen Inhalt diese Grundsätze konkret haben sollen, wenn nicht zumindest die in der Charta aufgeführten Menschen- und Freiheitsrechte. Nur schwerwiegende und anhaltende Verletzungen oder, nach Inkrafttreten des Vertrags von Nizza: "die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung" lösen indessen das Sanktionsverfahren des Art. 7 EUV aus, so daß der Maßstab der Bindung für die Organe der Union nach Art. 6 II EUV und der Pflichten der Mitgliedstaaten aus Art. 6 I EUV durchaus unterschiedlich ist. Die hiermit zusammenhängenden Unsicherheiten sind indessen unabhängig vom rechtlichen Status der Charta.

Der verbindlichen Annahme der Charta als Teil des Primärrechts der Union wird zuweilen entgegengehalten, daß damit die Verträge zur Verfassung und die Union zum Staat würden⁴⁶. Da die Verträge, wie oben dargestellt, aber zumindest materiell bereits Verfassungscharakter haben und die Annahme einer Verfassung nicht die Konstitution eines Staates impliziert, bedarf dieser Einwand keiner weiteren Diskussion. Ein weiterer Einwand ist das Verhältnis der Charta zur Europäischen Menschenrechtskonvention. Die Kumulierung würde Rechtsunsicherheiten schaffen und dem Schutz des einzelnen nichts hinzufügen. Von einer Kumulierung zu sprechen, ist indessen verfehlt. Die EMRK bindet nicht die Union, die Charta bindet nicht die Mitgliedstaaten - außer beim Vollzug des europäischen Rechts, wo und soweit wegen des Vorrangprinzips eine Bindung an nationale Grundrechte und die EMRK ausscheidet⁴⁷. Sie bezieht sich nur auf die Gültigkeit und Anwendung des gegenüber innerstaatlichem Recht vorrangigen europäischen Rechts. So stärkt die Charta das unionseigene System effektiven Grundrechtsschutzes auch im Interesse der Erfüllung der Pflichten, denen die Mitgliedstaaten nach der EMRK unterliegen. Denn nach der Straßburger Rechtsprechung⁴⁸ sind die Vertragsparteien der EMRK auch dafür verantwortlich,

Europäischen Union, EuR 1997, 1 ff.

⁴⁶ So wohl insbes. die Bedenken der Briten, vgl. *Francis Maude*, "Networks And Nations: Towards The New Europe", Rede im Rahmen des Forum Constitutionis Europae an der Humboldt-Universität zu Berlin am 8 Juni 2000, Zif. 30.

⁴⁷ So im Grundsatz auch anerkannt von BVerfGE 89, 155 (174 ff.) -*Maastricht*, mit der Figur des Kooperationsverhältnisses. Präzisierend: BVerfG EuZW 2000, 702 (703 f.) - *Bananenmarkt*, krit. im Blick auf die weiterhin angenommene Reservezuständigkeit des BVerfG: *Franz C. Mayer*, Grundrechtsschutz gegen europäische Rechtsakte durch das BVerfG: Zur Verfassungsmäßigkeit der Bananenmarktordnung, EuZW 2000, 685 ff. Zum Problem vgl. schon *Jutta Limbach*, Die Kooperation der Gerichte in der zukünftigen europäischen Grundrechtsarchitektur - Ein Beitrag zur Bestimmung des Verhältnisses von Bundesverfassungsgericht, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte - www.whi-berlin.de/limbach.htm, Rn 17 ff.

⁴⁸ S. insbes. die Entscheidung der Kommission für Menschenrechte v. 9.2.1990 *Melchers*, Decisions and Reports 64, 138 ff., sowie das Urteil des EGMR v. 18.2.1999, NJW 1999, 3107 - *Matthews*; vgl. dazu *Christian Busse*, Die Geltung der EMRK für Rechtsakte der EU, NJW 2000, 1074 (1078 f.).

daß die von ihnen geschaffenen supranationalen Institutionen die Rechte aus der Konvention wahren.

Wenn die formelle Rechtsverbindlichkeit der Charta dem effektiven Schutz der darin verbürgten Grundrechte auch nicht viel hinzufügen würde, wäre die Verweigerung ihrer Aufnahme in einen konsolidierten Vertrags- oder Verfassungstext der Union doch ein Signal dafür, daß die Mitgliedstaaten die Grundrechte nicht ernst nehmen. Dieses Signal wäre für die Unionsbürger wie für die Bürger der Beitrittsländer und Drittstaaten katastrophal und würde die Glaubwürdigkeit der Union nach innen und außen in Frage stellen⁴⁹. Schon in der Erklärung von Laeken sollte daher die feste Absicht des Europäischen Rates dokumentiert werden, die Charta zum verbindlichen Bestandteil des Unionsvertrags und damit als Ausdruck der gemeinsamen Wertebasis und der unveräußerlichen Rechte der Bürger in der Union, zum Maßstab ihrer Politik im Bereich aller drei Säulen bzw. künftig der Union als Einheit zu machen⁵⁰.

4. Konsolidierung und Vereinfachung der Verträge

Die Charta sollte an der Spitze eines konsolidierten Vertragswerks stehen, in dem das Recht der EG mit den Bestimmungen über die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie mit dem Recht betreffend die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen zusammengefaßt wird. Nichts außer einer fortgesetzten Souveränitätsillusion in manchen Mitgliedstaaten rechtfertigt die weitere Spaltung des Unionsrechts in zwei Vertragsebenen intergouvernementaler und supranationaler Zusammenarbeit, bei der das grundsätzliche Ausklammern parlamentarischer Verantwortlichkeit⁵¹ und gerichtlicher Kontrolle⁵² im krassen Widerspruch steht zu den in Art. 6 EUV verankerten Grundsätzen von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und der Bindung an die Grund- und Menschenrechte. Die seit Maastricht ungeklärte Frage der Rechtspersönlichkeit der Union⁵³, ihre differenzierten Handlungsformen, die Verflechtung ihrer

⁴⁹ Für eine rechtsverbindliche Verankerung in den Verträgen auch: *Siegfried Magiera*, Die Grundrechtecharta der Europäischen Union, DÖV 2000, 1017 (1019 f.), freilich krit. hinsichtlich des noch nicht ausgereiften Inhalts des am 2. 10. 2000 gebilligten Entwurfs (ebd., S. 1024 ff.).

⁵⁰ Nicht gemeint ist damit eine "Umstrukturierung der europäischen Rechtsordnung" in dem von *Armin von Bogdandy*, Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel?, JZ 2001, 157 ff. (170), jüngst diskutierten, letztlich aber kritisch behandelten Sinne. Dabei sind es die Vertragsziele, in denen latent bereits der gemeinsame Wertgehalt der in den nationalen Verfassungen verankerten Grundrechte zum Ausdruck kommt: vgl. *Ingolf Pernice*, Grundrechtsgehalte im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1979, insbes. S. 20 ff., 211, 221, 224 ff.

⁵¹ Zur beschränkten Rolle des Parlaments u.a. im Rahmen der GASP vgl. *Meinhard Hilf/Frank Schorkopf*, Das Europäische Parlament in den Außenbeziehungen der Europäischen Union, EuR 1999, 185 (194 ff.).

⁵² Vgl. *Matthias Pechstein*, Die Justiziabilität des Unionsrechts, EuR 1999, 1 ff.

⁵³ Vgl. dazu BVerfGE 89, 155 (195) - *Maastricht*, und *M. Pechstein/C. König*, Die Europäische Union, 2. Aufl. 1997, Rn. 55 ff., einerseits, und *A.v.Bogdandy*, Die Europäische Union als einheitlicher Verband, EuR Beih. 2/1998, 165 (167 ff.), andererseits; s. auch schon *I Pernice*, "Europäische Union" - die Sprachverwirrung von Maastricht, ZeuP 3 (1995), 177 (178 ff.); Der nach Nizza neue Art. 24 Abs. 6 EUV, wonach die nach diesem Artikel geschlossenen Übereinkünfte die Organe der Union binden, gibt zwar der These einer Rechtspersönlichkeit eine neue Stütze, bleibt aber dennoch unnötig

Handlungsfelder mit den Zuständigkeiten der EG, die Schaffung neuer Institutionen im oder neben dem Vertragswerken, wie des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik, Europol oder Eurojust, und die Integration außervertraglicher Abkommen, wie des "Schengen-acquis" in das Unions- bzw. Gemeinschaftsrecht, wiederum mit Ausnahmen und Vorbehalten für einzelne Mitgliedstaaten, schaffen ein derart komplexes Gefüge von Normen, das jeden Bürger und fast jeden Spezialisten überfordert. Werden die neuen Bestimmungen von Nizza über die verstärkte Zusammenarbeit ihrem Zweck entsprechend tatsächlich genutzt, droht das Unionsrecht statt einer einheitlichen Rechtsordnung zu einem rechtlichen Chaos zu werden, in dem jede Übersicht, jede wirksame politische Kontrolle und jede Möglichkeit der Identifikation verloren geht.

Schon in einer Erklärung (Nr. 42) zum Vertrag von Amsterdam wird indessen die Notwendigkeit der Konsolidierung der Verträge hervorgehoben und die Fortsetzung der bereits begonnenen "technische(n) Arbeit" festgelegt, freilich mit der eigenartigen Maßgabe, daß "die Ergebnisse dieser technischen Arbeit...keine Rechtswirkung haben". Nachdem die "Drei Weisen" den Vorschlag einer neuartigen Trennung des gesamten Unionsrechts in einen grundlegenden und einen eher technischen Teil vorgeschlagen hatten, wobei letzterer auch die Vorschriften über die Kompetenzen und einzelnen Politiken der Union enthalten sollte⁵⁴, wurde eine Reihe von konkreten Texten zur Konsolidierung erarbeitet und diskutiert⁵⁵. Eine Studie zur Neuordnung der Verträge des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz schlägt jetzt einen Basisvertrag für die EU vor, in dem der EU-Vertrag insgesamt mit einigen wesentlichen Bestimmungen des EG-Vertrags zu einem verfassungsähnlichen Text verbunden werden, der neben den so "entkernten" EG-Vertrag tritt und für Einzelheiten auf diesen verweist⁵⁶. Daß hiermit eine wesentliche Vereinfachung erreicht würde, ist allerdings zweifelhaft. Statt einer neuen "Zweiteilung", wie sie auch von der Bertelsmann Forschergruppe Politik vorgeschlagen wird,⁵⁷ kann nur eine mehr oder weniger einschneidende Konsolidierung und Systematisierung des Vertragsrechts zum Ziel der Vereinfachung führen.

Sowohl der Amsterdamer Vertrag als auch der Vertrag von Nizza enthalten Bestimmungen, die eine schrittweise Annäherung der Vorschriften über die GASP wie auch über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen an das System der EG bewirken. Eine wirkliche Konsolidierung wird indessen nicht ohne Änderungen der Verträge auch in der Sache möglich sein. Letztlich wäre sie nur als einheitliches Vertragswerk sinnvoll, in das die Grundrechte-Charta integriert ist, die Neuordnung der Kompetenzen im oben genannten Sinne erfolgt

⁵⁴ Vgl. R. v. Weizsäcker/J.-L. Dehaene/D. Simon, Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung. Bericht an die Europäische Kommission v. 18. Oktober 1999, FAZ Nr. 244 v. 20. 10. 1999, S. 9 f.

⁵⁵ Vgl. den Überblick bei *Christoph Schmid*, Konsolidierung und Vereinfachung des europäischen Primärrechts - wissenschaftliche Modelle, aktueller Stand und Perspektiven, EuR Beih. 2 (1998), 17 ff.

⁵⁶ Europäisches Hochschulinstitut (Hrsg.), Ein Basisvertrag für die Europäische Union. Studie zur Neuordnung der Verträge, 2000.

⁵⁷ Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), München, Ein Grundvertrag für die Europäische Union - Entwurf zur "Zweiteilung" der Verträge, Mai 2000.

und wo das institutionelle Recht im Sinne von mehr Transparenz, Effizienz und demokratischer Verantwortlichkeit der Organe und Verfahren überarbeitet wird.

5. Die nationalen Parlamente als europäische Parlamente

Welches ist die Rolle der nationalen Parlamente in der EU und wie kann diese Rolle gestärkt werden? Gegenwärtig kann man drei bedeutende Funktionen unterscheiden: Eine Funktion bei der europäischen Verfassungsgebung, eine Rolle bei der Legitimation, Kontrolle und Durchführung der europäischen Rechtsetzung und eine Legitimationsfunktion bei der personellen Besetzung einiger Institutionen der Union. Dies gilt es kurz zu erläutern:

Verfassungsgeber sind die nationalen Parlamente insofern, als und insoweit sie ihre Regierungen bei der Verhandlung der europäischen Verträge bzw. ihrer Änderung kontrollieren und gemäß den Regeln der innerstaatlichen Verfassungen die Zustimmung zu den durch die Regierungskonferenzen beschlossenen Verträgen geben (vgl. Art. 23 I GG). In Deutschland wurde mit Art. 45 GG eigens ein Ausschuß für Angelegenheiten der Europäischen Union geschaffen, dessen Arbeit und Einfluß sich im Laufe der Jahre vor allem zu Fragen der europäischen Verfassungsentwicklung intensiviert hat⁵⁸.

Sie sind mehr oder weniger bedeutsame Akteure bei der Rechtsetzung der Gemeinschaft, indem sie den im Rat verhandelnden Ministern Legitimation vermitteln und sie ggf. an sachliche Vorgaben binden⁵⁹. Im Protokoll (Nr. 9) zum Amsterdamer Vertrag über die Rolle der einzelstaatlichen Parlamente in der EU werden Vorkehrungen getroffen, die ihre Arbeit erleichtern sollen. Hier finden sich auch Bestimmungen über die Konferenz der Europa-Ausschüsse der nationalen Parlamente, die u.a. den europäischen Organen Stellungnahmen und Fragen vorlegen kann.

Die innerstaatlichen Parlamente spielen aber auch eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Richtlinien der Gemeinschaft in das nationale Recht. Von ihnen hängt im Einzelfall ab, ob und auf welche Weise die in Brüssel beschlossene Politik tatsächlich zur Wirkung kommt, die von ihnen geschaffenen und gestalteten Behörden und Verfahren sind entscheidend für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts und den effektiven Rechtsschutz der Bürger gemäß oder auch gegenüber den europäischen Rechtsakten.

Zahlreiche Spitzenposten der europäischen Institutionen, wie etwa die der Richter und Generalanwälte am EuGH, der Präsident und die Mitglieder der Kommission, der Präsident und die Mitglieder des Direktoriums der Europäischen Zentralbank und sogar die Mitglieder des Ausschusses der Regionen werden im

⁵⁸ Vgl. etwa Deutscher Bundestag, Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Texte und Materialien, Bd. 17 (2001). S. auch *Friedbert Pflüger*, Die fortschreitende europäische Integration und der Europaausschuß des Deutschen Bundestages, *Integration* 23 (2000), 229 ff.

⁵⁹ Vgl. etwa Art. 23 II, III GG, Art. 23e österreichische Verfassung, Art. 88-4 französische Verfassung; Art. 6 II des dänischen Beitrittsgesetzes v. 11. 10. 1972; s. auch den Überblick bei *Ingolf Pernice* in: H. Dreier, *Grundgesetz Kommentar*, Bd. 2, 1998, Art. 23 Rn. 13, mwN.

gegenseitigen Einvernehmen der Regierungen der Mitgliedstaaten oder vom Rat auf Vorschlag der Mitgliedstaaten ernannt. Die Parlamente vermitteln ihnen die Legitimation und können, wie etwa nach Art. 23c III der österreichischen Verfassung, grundsätzlich auch an der Auswahl der Persönlichkeiten beteiligt werden.

Wegen dieser Abhängigkeit des Funktionierens der Europäischen Union von parlamentarisch-demokratischen und rechtsstaatlichen Strukturen in den Mitgliedstaaten sind die Homogenitätsklausel des Art. 6 I EUV und die Gemeinschaftstreue nach Art. 10 EGV von größter Bedeutung. Die Möglichkeiten und auch die Verantwortung der nationalen Parlamente werden insofern vielfach unterschätzt. Wenn es zutrifft, daß heute ca. 80% des Wirtschafts- und Sozialrechts der Mitgliedstaaten durch Richtlinien der Gemeinschaft inhaltlich determiniert wird⁶⁰ - beim Umweltrecht wird der Anteil noch höher liegen, nimmt es Wunder, daß die Aufmerksamkeit in der Politik nach wie vor primär dem nationalen Geschehen gilt. Nationale Parlamentswahlen müßten dann doch ganz wesentlich Europawahlen, dh. auf europäische Themen bezogen sein; das Interesse der Parlamente müßte sich stärker auf die Kontrolle der Regierungschefs im Europäischen Rat und der Minister im Rat richten, die sich mit ihrer Politik vor den Parlamenten zu verantworten haben. Durch diese kann in den Mitgliedstaaten der öffentliche Diskurs auch über die Brüsseler Politik angeregt werden, durch sie wird nach wie vor ein wesentlicher Teil der demokratischen Legitimation dieser Politik vermittelt, bei ihnen liegt es, ggf. den Respekt der Grenzen der Kompetenzen der EG bzw. des Subsidiaritätsprinzips anzumahnen.

Die Frage ist, welche institutionellen oder prozeduralen Vorkehrungen möglich sind, um diese Rolle der nationalen Parlamente und damit indirekt auch die demokratische Legitimation der Union zu stärken. Drei Vorschläge sollten im folgenden zur Diskussion gestellt werden:

- Öffentlichkeit der Sitzungen des Ministerrats, soweit er als Legislative tätig wird: Die schon vom Europäischen Parlament geforderte Transparenz könnte zwar die Kompromißfähigkeit des Rates schwächen, würde aber die Rechtsetzung dem Bürger näher bringen und das Verhalten jedes Ministers durch die nationalen Parlamente kontrollierbar machen.
- Einrichtung, wie erwähnt, eines Parlamentarischen Subsidiaritätsausschusses: Dieser Vorschlag verbindet die unmittelbare Einbindung der nationalen Parlamente in das Beschlußverfahren mit einer effektiven Kontrollfunktion zur Wahrung von Kompetenzgrenzen und Subsidiarität in dem Sinne, wie Tony Blair in seiner Warschauer Rede die Rolle der von ihm vorgeschlagenen zweiten Kammer des Europäischen Parlaments skizziert hat.

⁶⁰ So die Feststellung in BVerfGE 89, 155 (173) - *Maastricht*, unter Bezugnahme auf die Einschätzungen des Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Jacques Delors* (Rede im Europäischen Parlament am 4. Juli 1988, Bulletin EG 1988, Nr. 7/8, S. 124) und des Mitgliedes der Kommission, *Martin Bangemann* (in: Brückner [Hrsg.], *Europa transparent: Informationen, Daten, Fakten, Hintergründe*, 1991, S. 5).

- Der Parlamentarische Subsidiaritätsausschuß könnte zusätzliche politische Bedeutung dadurch erlangen, daß seine Zustimmung, wie oben angedeutet, bei Maßnahmen verlangt wird, die der Rat nach Vorschriften wie Art. 308 EGV beschließt, wonach der Union Kompetenzen zugewiesen werden, die nicht klar definiert und begrenzt sind. Wie im einzelnen die Vertreter der nationalen Parlamente für den Subsidiaritätsausschuß auszuwählen sind, und auf welche Weise diese ihre Positionen in ihren Parlamenten abstimmen, bliebe einer Regelung durch die nationalen Verfassungen überlassen.
- Einbindung von gewählten Vertretern der nationalen Parlamente in die Vorbereitung von Vertragsänderungen nach dem Modell des Grundrechte-Konvents⁶¹: Mit diesem vom Europäischen Parlament und wohl auch von der Bundesregierung favorisierten Verfahren würde nicht nur die demokratische Legitimität dieses verfassungsändernden Prozesses gestärkt, sondern das Vertragsänderungsverfahren den Anforderungen demokratischer Verfassungsgebung angepaßt.

In diesem Sinne könnten die nationalen Parlamente die Ratifikation des Vertrags von Nizza als Gelegenheit dafür nutzen, daß sie ihren Regierungen aufzugeben, das Konventsverfahren aufgrund der inzwischen gewonnenen Erfahrungen zu überdenken und es für eine adaequate Vorbereitung der Regierungskonferenz von 2004 zu nutzen.

Ausblick: Szenario für die Erweiterung der Europäischen Union

Die bestehenden Verträge in ein konsolidiertes Vertragswerk zu verwandeln und dieses nach den genannten Gesichtspunkten zu gestalten, würde in der Tat eine Regierungskonferenz des bisherigen Zuschnitts überfordern. Zudem ist es im Blick auf die Erweiterung der Union unerlässlich, jedenfalls die erste Gruppe der Beitrittskandidaten in den Prozeß der europäischen Verfassungsgebung einzubeziehen. Denn letztlich geht es um die Revision des europäischen Sozialvertrags und seine Ausdehnung auf die Bürger der neuen Mitgliedstaaten⁶²; die künftige europäische Verfassung darf auch für sie kein Oktroi sein, sondern muß mit ihnen verhandelt werden, wenn sie auf Dauer Grundlage des "Sich-Vertragens" sein soll.

Demgemäß liegt es nahe, ein Szenario für einen parallel laufenden Prozeß des Beitritts und der Vertragsänderung bis zum Jahr 2004 zu entwerfen, in dem die

⁶¹ Vgl. auch die Vorschläge des Europäischen Hochschulinstituts in dass., *Reforming the Treaties' Amendment Procedures. Second Report on the reorganisation of the European Union Treaties*, 2000, S. 24 f., als Alternative zu einem Vertragsänderungsverfahren mit einer "super-qualified majority".

⁶² Zum Gedanken des Sozialvertrags in diesem Sinne näher *Pernice*, *Kompetenzabgrenzung* (oben, Fn. 33), S. 870, mwN. S. auch *Ingolf Pernice/Franz Mayer/Stephan Wernicke*, *Renewing the European Social Contract. The Challenge of Institutional Reform and Enlargement in the Light of Multilevel Constitutionalism*, in: M. Andenas u.a. (Hrsg.), *Can Europe Have a Constitution?* Kings College London, February 2000, i.E.

Kandidatenländer voll einbezogen sind, auch bevor sie Mitgliedstaaten der EU werden. Das Verfahren wäre in sechs Stufen vorstellbar:

1. Die Einberufung eines Konvents, in dem Vertreter der bisherigen und künftigen Mitgliedstaaten gleichberechtigt mit der Ausarbeitung eines Vorschlags für einen konsolidierten Unionsvertrag beauftragt werden. Dieses informale, aber demokratisch legitimierte Gremium kann ohne Vertragsänderung tätig werden und parallel zu den Beitrittsverhandlungen arbeiten. Ein vorläufiger Vorschlag sollte bis Anfang 2003 vorliegen.
2. Abschluß der Beitrittsverhandlungen bis Anfang 2003 mit der Maßgabe, daß der Beitritt zur EU in der durch den Vertrag von Nizza festgelegten Form erfolgt, die Revision des Vertragswerks auf der Grundlage des vom Konvent erarbeiteten Vorschlags aber ins Auge gefaßt wird. Innerstaatliche Parlamentswahlen sollten in dieser Phase bis 2004 auch im Zeichen der Arbeiten des Konvents stehen.
3. Ratifikation der Beitrittsverträge und Vollzug der Erweiterung der EU im Laufe des Jahres 2003, so daß die erste Gruppe von Beitrittsländern bereits an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen kann. Währenddessen wird ein breiter öffentlicher Diskurs um den Vorschlag des Konvents geführt. Bei der Europawahl muß u.a. die künftige Gestaltung der europäischen Verfassung zum Thema werden.
4. Anfang 2004 befaßt sich der Konvent in zT. neuer Zusammensetzung und unter Berücksichtigung der öffentlichen Debatte mit dem vorläufigen Vorschlag und überarbeitet ihn mit dem Ziel, für das Gesamtkonzept und für die einzelnen Bestimmungen in Abstimmung mit den nationalen Parlamenten und Regierungen einen möglichst breiten Konsens zu ermöglichen. Der endgültige Vorschlag muß bis Oktober 2004 fertiggestellt sein.
5. Einberufung einer Regierungskonferenz unter Beteiligung der neuen Mitgliedstaaten gegen Ende 2004. Sie soll auf der Grundlage des Konvents-Vorschlags in ähnlicher Weise, wie der Rat auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission beschließt, das Für und Wider des Vorschlags beraten und die Anpassungen vornehmen, die nötig sind, um einen einstimmigen Beschluß über die Annahme des neuen Vertrags zu ermöglichen.
6. Ratifikation des neuen Vertrags gemäß den Verfassungen der Mitgliedstaaten, während die Verhandlungen mit den Beitrittsländern der zweiten Gruppe fortgesetzt werden. Zu erwägen ist, ob der neue Vertrag in den Schlußbestimmungen zusätzlich ein europaweites Referendum als Voraussetzung seines Inkrafttretens vorsehen sollte. Den damit verbundenen Risiken stehen die Informations-, Erziehungs- und Mitwirkungseffekte des Referendums gegenüber.

Dieses in der Erklärung von Nizza schon angelegte, in Laeken zu präzisierende Vorgehen könnte, wie es Jacques Chirac in seiner Berliner Rede angedeutet hat, in der Tat zu einem Vertragswerk führen, das aus dem bestehenden Recht der EU

entwickelt würde und dann als Verfassung der Europäischen Union proklamiert werden könnte⁶³. Unter den Zeichen eines abschließenden Referendums würde das konsolidierte Vertragswerk von Anfang an als eine Sache der Bürger, öffentlich und mit ihrer Beteiligung verhandelt und hätte damit die Chance, von den Bürgern dann letztlich als Ausdruck eines neuen, europäischen Sozialvertrags angenommen zu werden: über die Europäische Union, die eine Union der Staaten ist, vor allem aber eine Union der Bürger Europas.

⁶³ *J. Chirac*, Mit Deutschland und Frankreich eine "Avantgarde-Gruppe" bilden. Die Europa-Rede des französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac vor dem Deutschen Bundestag in Berlin, FAZ Nr. 147 v. 28. 6. 2000, S. 10, 11.