



Walter Hallstein-Institut
für Europäisches Verfassungsrecht

Humboldt-Universität zu Berlin

WHI - Paper 2/04

**Nach dem Gipfel von Brüssel:
Ist die „Verfassung für Europa“ gescheitert ?**

Prof. Dr. Ingolf Pernice

Februar 2004

Nach dem Gipfel von Brüssel: Ist die „Verfassung für Europa“ gescheitert ?

von Ingolf Pernice, Berlin*

Der Brüsseler EU-Gipfel ist gescheitert. Es herrscht Ratlosigkeit. Dabei hatte der vor zwei Jahren in Laeken einberufene Europäische Konvent einen brauchbaren Konsens über die künftige Verfassung der Europäischen Union gefunden. Erneut hat sich die Erfahrung früherer Regierungskonferenzen, wie sie auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 ihren letzten Höhepunkt fand, bestätigt: Verfassungsgebung kann nicht wirklich Sache für Regierungskonferenzen und Regierungschefs sein. Wo es um die Konstituierung, Organisation und Begrenzung legitimer öffentlicher Machtbefugnisse, um die Balance zwischen bürgerlicher Freiheit und regionaler, staatlicher oder europäischer Regelungsgewalt geht und um die Bestimmung und Feinsteuerung dessen, was das Gemeinwohl ist und wie es verwirklicht wird, können im demokratischen System nur Repräsentanten der Bürgerinnen und Bürger handeln. Das sind Parlamentarier eher als Diplomaten und Regierungsvertreter. Das sind Minister und Regierungschefs allenfalls insoweit, wie sie sich ihrer Legitimation und Funktion als Vertreter der Bürger ihres Landes bewusst sind und danach handeln. Sie könnten dem Entwurf des Konvents kleine Korrekturen anfügen, um der Ausgewogenheit der Kompromisse willen, aber die Vorstellung, in den Kernfragen bessere Lösungen zu finden als der Konvent, sollte der Europäische Rat aufgeben.

Die Regierungen fielen zurück in die Logik der Diplomatie des Verhandeln und Feilschens. Das gemeinsame Ziel, die Europäische Union transparenter, bürgernäher, demokratischer und handlungsfähiger zu machen, blieb dabei auf der Strecke. Schon der Vertrag von Amsterdam hatte den Weg zur Erweiterung ebnen sollen. Nizza war der nächste Versuch. Dass dies letztlich nicht erreicht worden war, war auch den Regierungschefs klar, wenn sie in der Erklärung (23) von Nizza eine grundlegende Überarbeitung des Vertragswerks für notwendig erachteten und diese in Laeken mit der Einsetzung des Europäischen Konvents in Gang brachten: Keine Erweiterung ohne wirkliche Reform, die eine Regierungskonferenz allein nicht (mehr) zu verwirklichen versprach. So wurde der Konvent geschaffen, zur Vorbereitung der Reform in der Form von Optionen oder eines Vertragsentwurfs. Die Mitglieder des Konvents, einschließlich der Vertreter der Beitrittsländer, fanden rasch zu der Erkenntnis, dass nur ein einheitlicher Entwurf einer Verfassung für Europa zum Erfolg führen könnte. Der neue Entwurf sollte das geltende Verfassungsrecht der Union, d.h. die geltenden Verträge, in sich aufnehmen, neu strukturieren und so fortentwickeln, dass sie von den Bürgerinnen und Bürgern der Union als Verfassung für Europa auch wirklich wahrgenommen und angenommen werden

* Prof. Dr. jur., Lehrstuhl für öffentliches Recht, Völker- und Europarecht der Humboldt-Universität zu Berlin, geschäftsführender Direktor des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin (www.whi-berlin.de).

könnten. Der Konvent hat diese Leistung erbracht, trotz mancher Mängel. Die Regierungen aber sind bei dem Versuch, den Entwurf zu „verbessern“, im Kampf um ihre Macht im Rat gescheitert. Und dies, obwohl sie spätestens in der Schlussphase des Konvents die Bedeutung seiner Arbeit erkannt und sicherheitshalber ihre Minister als Vertreter in den Konvent geschickt hatten.

Bemerkenswert ist, dass die Regierungen aller ursprünglichen Mitgliedstaaten bereit waren, das Ergebnis des Konvents als solches anzunehmen. Bei den später beigetretenen Mitgliedstaaten dagegen wurden z.T. Vorbehalte geäußert. Gescheitert ist der Gipfel wohl am Widerstand des größten Beitrittslandes Polen. Eingebracht wurde uns das Problem durch den deutsch-französischen Streit um die Stimmgewichtung in Nizza; weder die französische Präsidentschaft damals, noch die italienische jetzt waren in der Lage, eine Lösung zu finden. Aber waren die anderen wirklich bereit? Es ging – auch für Spanien – um die Blockademacht der Regierung im Rat, nach dem Muster internationaler Organisationen. Das steht im Widerspruch zum Gedanken demokratischer Repräsentation: Der Gegenvorschlag, das System der doppelten Mehrheit berücksichtigt, dass europäische Entscheidungen nur als legitimiert gelten können, wenn sie als Ausdruck des Willens der Mehrheit der Bevölkerung zu betrachten sind. Das Europäische Parlament allein kann diese Repräsentation bislang nicht transportieren. Solange der Rat die Gesetzgebung auf europäischer Ebene maßgeblich verantwortet, muss sich auch in seiner Struktur und im Beschlussverfahren das Prinzip der demokratischen Repräsentation widerspiegeln. Hinzu kommt die Öffentlichkeit seiner Sitzungen, ohne die eine wirksame Kontrolle der Minister durch die nationalen Parlamente und damit die Legitimation der Entscheidungen des Rates nicht möglich ist. Eine der wesentlichen Errungenschaften des Konventsentwurfs ist, dass er gerade diesen Notwendigkeiten Rechnung trägt.

Der bisherige Erfolg der Europäischen Union erklärt sich daraus, dass ihre Verfassung auf dem Prinzip der Integration der Völker beruht, nicht auf dem der Kooperation souveräner Staaten. Die Unionsbürgerschaft als Status gleicher Rechte und Pflichten aller Bürger der Mitgliedstaaten kennzeichnet dieses neuartige System, in dem Souveränität auf europäischer Ebene gemeinsam ausgeübt wird, „gepoolt“ ist. Die Bürger sind aktiv – sowohl direkt über die Wahl des Europäischen Parlaments als auch über ihre nationalen Parlamente und Regierungen – am Willensbildungsprozess in dieser Union beteiligt, Legitimationssubjekte und Ausgangspunkt sowohl der nationalen Staatsgewalt wie auch der europäischen öffentlichen Gewalt. Vielleicht ist es die weit verbreitete Illusion, dass die einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor souveräne Staaten seien, die es manchen so schwer macht, die Chance der europäischen Integration positiv zu nutzen. Die Realität der von *Jürgen Habermas* so bezeichneten „postnationalen Konstellation“ indessen zeigt, dass in unseren Ländern von Souveränität keine Rede sein kann und es allenfalls über die europäische Integration möglich sein wird, auf der globalen Bühne ein Stück dessen zurückzugewinnen, was uns an Selbstbestimmung bzw. an Steuerungsmöglichkeit im Gemeinwohlinteresse verloren gegangen ist.

In den Beitrittsländern hört man zuweilen, der Beitritt zur Europäischen Union bedeute nichts anderes als dass Moskau jetzt durch Brüssel ersetzt werde: Eine neue Herrschermacht, durch welche ihre gerade zurückgewonnene Freiheit und nationale Selbstbestimmung erneut in Frage gestellt werde. Falsch ist dabei die Gleichsetzung der diktatorischen Unterdrückung im System des kommunistischen Staatensystems mit der freiwilligen Eingliederung in eine demokratisch begründete Integrationsordnung. In dieser wird die individuelle Freiheit garantiert und sogar räumlich erweitert, ihre Entscheidungen stützen sich auf die demokratische Zustimmung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger; sie ist vor allem eine Ordnung, die auf die Macht des Rechts gegründet ist (*Walter Hallstein*) und jedem einzelnen effektiven Rechtsschutz gewährleistet. Richtig aber ist, dass in diesem System die nationale Selbstbestimmung eingeschränkt ist und damit das, was manche als Souveränität bezeichnen mögen, in den nach der Verfassung festgelegten Bereichen nicht auf der staatlichen, sondern gemeinsam und im

Interesse aller Unionsbürger auf europäischer Ebene ausgeübt wird. Im europäischen Verfassungsverbund ist die Ausübung von öffentlicher Gewalt auf verschiedene Ebenen verteilt, verschiedenen Trägern anvertraut. Wer dies nicht sieht und dies nicht will, sollte der EU nicht beitreten. Wer dies als unwesentlich beiseite redet oder gar vertuscht, riskiert das Auseinanderbrechen der Union in dem Moment, wo die betroffenen – und getäuschten – Menschen oder Staaten realisieren, dass sie von einer falschen Vorstellung ausgingen.

Nicht zuletzt das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1993 zum Vertrag von Maastricht nährte die verheerende Fehlvorstellung vom Fortbestand nationaler Souveränität in der EU. Diese ist indessen kein Selbstbedienungsladen für nationale Vorteile und Sonderinteressen, kein Club beliebiger Kooperation der Staaten von Fall zu Fall nach ihren jeweiligen politischen Prioritäten, in den Staaten ein- und austreten. Sondern sie ist eine durch Recht verfasste, durch das Recht handelnde und an das Recht gebundene Ordnung, in der die Bürger der Mitgliedstaaten – durch ihre Regierungen handelnd – sich gemeinsame Institutionen gegeben haben zur Verfolgung gemeinsamer Interessen. Wird der Beitritt nicht zusammen mit der Annahme der neuen Verfassung beschlossen und in allen - alten und neuen - Mitgliedstaaten den Bürgerinnen und Bürgern als erneuertes, nun auch die Menschen in den Beitrittsländern einschließender „europäischer Gesellschaftsvertrag“ vermittelt und von ihnen so verstanden, dann sind die Erweiterung sowie die „Verfassung für Europa“ – ob in der chaotischen Form des Vertrags von Nizza oder in der verbesserten Form des Konventsentwurfs – auf Sand gebaut und das Ziel einer dauerhaften Friedensordnung in Europa steht in Frage.

Der Konventsentwurf ist u.a. insoweit ein Fortschritt, als er deutlicher als die bisherigen Verträge die Dinge beim Namen nennt und das „Versteckspiel“ der Begriffe beendet. Tatsächlich bezeichnet Art. I-1 den Willen der Bürgerinnen und Bürger neben dem der Staaten (kann dieser in der Demokratie ein anderer sein?) als Ausgangspunkt und Grundlage der Verfassung. Das Europäische Parlament ist nach den einschlägigen Bestimmungen des Verfassungsentwurfs die Vertretung der Unionsbürgerinnen und –bürger, nicht mehr der „Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“. Die Institutionen der Union geben „Gesetze“ und „Rahmengesetze“, es sind nicht mehr „Verordnungen“ und „Richtlinien“, also Formen untergeordneter Regelung, die einen geringeren Rang zu haben scheinen, als das nationale Gesetz. Die der Union zugewiesenen Kompetenzen werden eingeteilt in ausschließliche, parallele und unterstützende oder Koordinierungskompetenzen, wie es für ein föderales System normal ist, anstatt der eher zufälligen aufgaben- und zielbezogenen Auflistung in den bisherigen Verträgen. Auch wenn sachlich nicht viel dabei geändert ist, so wird doch für den Bürger deutlich, dass es sich um einen gemeinsamen Gesetzgeber mit bestimmten Kompetenzen handelt, der seine Legitimation grundsätzlich von denselben Menschen her bezieht, die von seinen Rechtsakten betroffen sind. Und Art. I-10 der Verfassung stellt klar, dass das von der Union gesetzte Recht Vorrang hat vor dem nationalen Recht. Dies kann nicht anders sein, denn jeder Unionsbürger wird die Geltung des europäischen Rechts nur anerkennen, wenn es in gleicher Weise für alle anderen gilt. Auf europäischer Ebene ist das nicht anders als auf der staatlichen: Es ist Ausdruck der Verfassung als Gegenseitigkeitsordnung.

Der Union beizutreten, aber die Augen vor diesen Realitäten zu verschließen, wäre ein großer Fehler. Gleichwohl ist nachvollziehbar, dass der Schritt der Integration in die Europäische Union von Angst begleitet ist, so wie auch in den bisherigen Mitgliedstaaten Angst vor dem Neuen nach der Erweiterung besteht. Vor allem: Je größer die Union wird, desto geringer wird der relative Einfluss jedes einzelnen Bürgers, aber auch jedes Mitgliedstaats auf den Inhalt ihrer Politiken. Mit anderen Worten: Das Risiko, bei Mehrheitsentscheidungen zur Minderheit zu gehören, wird mit der Zahl der Mitgliedstaaten immer größer, ebenso wie mit der Zahl der Unionsbürger insgesamt. Umgekehrt steht der Modus der Einstimmigkeit ebenso wie der Wunsch nach möglichst weitgehenden Blockaderechten im Widerspruch zum Bedürfnis nach Handlungs- und Politikfähigkeit, ohne die das System insgesamt sinnlos würde. Nur

solange der die Gemeinschaft ursprünglich prägende Wille zum gemeinsamen Handeln im gemeinsamen Interesse vorherrscht, kann die Union überhaupt funktionieren. Wer Blockademöglichkeiten für wichtiger hält, muss sich überlegen, ob die Zeit für den Beitritt zur Union reif ist.

Dabei ist von großer Bedeutung, was *Joseph H. Weiler* als besonderes Merkmal der Union bezeichnet: Kein Mitgliedstaat hat eine Mehrheit. Es gibt keine festen Koalitionen zwischen Staaten, sie gibt es allenfalls zwischen politischen Richtungen. Die Mehrheiten wechseln erfahrungsgemäß von Thema zu Thema. Klein und Groß, Nord und Süd mischen sich, je nach Sachlage. Was aber, jedenfalls nach dem Verfassungsentwurf, gerade für die Akzeptanz von Entscheidungen in der erweiterten Union von grundlegender Bedeutung ist und das Funktionieren des Systems erleichtern sollte, sind nicht nur das Gefühl der Solidarität und Zugehörigkeit, sondern daneben – oder gar als Grundlage dafür – die klare(re) Bestimmung der gemeinsamen Werte, die grundsätzliche Orientierung und vor allem die Begrenzung ihrer Handlungsbefugnisse, gegenüber der Kompetenz der Staaten wie auch gegenüber dem einzelnen. Diese Funktion erfüllen einerseits die Charta der Grundrechte, die jetzt rechtsverbindlich nicht nur die Rechte der Bürger gegenüber der Unionsgewalt sichern, sondern als gemeinsame Wertordnung zugleich „Leitplanken“ der Politik der Union und ihrer Gesetzgebung sind.

Je größer die Union wird, je mehr Staaten und Bürger in ihr organisiert sind, desto größer wird die Gefahr, dass ihre Entscheidungen als Fremdbestimmung als „Hineinregieren“ verstanden wird, das den kulturellen und regionalen Besonderheiten nicht (mehr) Rechnung trägt. Im Europa der sechs war das anders als es im künftigen Europa der dreißig sein wird. Daher ist neben der Einigung auf gemeinsame Werte und Grundrechte in Form der Grundrechte-Charta auch eine systematischere Abgrenzung der Kompetenzen Voraussetzung für den Beitritt. Daher wächst auch die Bedeutung von Normen und Verfahren, die sicherstellen, dass die Union nur im Rahmen der ihr klar zugewiesenen Kompetenzen handelt und das Prinzip der Subsidiarität achtet. Insofern kann vor allem das „Frühwarnsystem“ als Fortschritt gewertet werden, denn es gibt den nationalen Parlamenten gegen Verletzungen der Subsidiarität oder der Grenzen der Kompetenz der Union eine direkte Handhabe. Sie sind es, deren Handlungsspielraum durch das europäische Gesetz jeweils beschränkt wird, sie sind ggf. für die loyale Umsetzung und korrekte Anwendung der europäischen Norm in den Mitgliedstaaten zuständig. Mehr als im bisherigen Europa wird in der erweiterten Union also gelten: Nur wo und soweit gemeinsames, europaweites Handeln wirklich notwendig ist, soll sie tätig werden, und dies nur gemäß den in der Verfassung vereinbarten Orientierungen und in den Grenzen, die die Kompetenzbestimmungen, das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip und die Charta der Grundrechte setzen. Die Klauseln über die Wahrung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten, die Kooperation und die gegenseitige Rücksichtnahme im Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten im Konventsentwurf werden für die Auslegung dieser Bestimmungen von erheblicher Bedeutung sein. Es wäre ein Fehler, auf die Dauer eine erweiterte Union ins Auge zu fassen, ohne für derartige Sicherungen des Funktionierens und der Akzeptanz der Union ausreichend Sorge zu tragen.

Da aber die Vorstellungen darüber, was ein Mitgliedstaat allein nicht so effektiv, die Union also besser und wirksamer regeln kann, divergieren und insbesondere in einem Staat mit 250.000 Menschen die Lage anders sein dürfte als in einem Land mit einer Bevölkerung von 80 Millionen, sind auch diese Instrumente nur von begrenztem Nutzen. Deshalb und wegen der begründeten Sorge vor Fremdbestimmung in essentiellen Fragen der nationalen Politik und Kultur ist der Wunsch gerade neuer Mitgliedstaaten nach Vetorechten bzw. einem größtmöglichem Blockaderecht nicht von der Hand zu weisen. Umgekehrt kann auf diese Sorge ein Privileg für einzelne Mitgliedstaaten im Blick auf das Stimmengewicht im Rat nicht gestützt werden – ebenso wenig wie auf das frühere Leiden unter der Sowjet-Diktatur. Der deutschen Bevölkerung ist schwer zu vermitteln, weshalb Spanien oder Polen bei halber Bevölkerungs-

zahl dasselbe Gewicht im Rat haben sollen wie Deutschland. Auch kann es nicht sein, dass eine Revision der europäischen Verfassung oder ein wichtiges gemeinsames Gesetzgebungsvorhaben am Veto der Regierung eines einzigen Landes scheitert, zumal wenn diese Regierung nicht einmal ein Promille der Bevölkerung der Union repräsentiert und von einem Tag zum anderen abgewählt werden kann. Nizza kann aus den genannten Gründen nicht das letzte Wort sein. - Ohnehin war die in Nizza „vereinbarte“ Stimmenverteilung nur in der Erklärung zur Erweiterung der Union (20) enthalten, die nicht rechtsverbindlicher Teil des Vertrages ist. Und nach dem gemeinsamen Willen der Staats- und Regierungschefs in Nizza sollte der dort beschlossene Vertrag das letzte Wort auch nicht sein.

Es wird also nötig sein, weiter zu verhandeln. Das viel beschworene Kerneuropa ist keine Alternative. Außerhalb der vertraglichen Möglichkeiten verstärkter Zusammenarbeit wäre es auch mit dem geltenden Recht nicht zu vereinbaren. Der Auftrag, eine bürgernahe, transparente, effiziente und demokratischere Ordnung zu schaffen, ist nicht erledigt. Das Scheitern von Brüssel ist nur eine Episode. Ohne dieses Scheitern hätte die Öffentlichkeit von dem Projekt der Verfassung Europas wohl kaum Notiz genommen. Offensichtlich ist mehr Zeit nötig, möglicherweise Zeit auch für die neuen Mitgliedstaaten, die Union real als Gemeinschaft zu erleben und nicht als Bedrohung. Dabei sollte die Suche nach Kompromisslinien für die noch offenen Fragen primär dem gemeinsamen Interesse der Stärkung der demokratischen Legitimation einer handlungsfähigen Union Rechnung tragen. Die unterschiedliche Größe der Mitgliedstaaten müsste sich also letztlich im Europäischen Parlament widerspiegeln, nicht im Rat. Würde das Europäische Parlament weiter gestärkt, könnte der Gedanke der demokratischen Repräsentation im Rat gegenüber dem föderaler Repräsentation zurücktreten. Auch der Gedanke der doppelten Mehrheit könnte sich damit erübrigen.

Doch dieses Stadium hat der europäische Verfassungsprozess noch lange nicht erreicht. Das System der doppelten Mehrheit ist gegenwärtig zweifellos die transparentere und demokratienähere Lösung. Es stärkt auch die Handlungsfähigkeit der Union, da sich die Wahrscheinlichkeit, dass der Rat zu Entscheidungen kommt, erhöht. Ergänzend wäre die Abschaffung der Einstimmigkeit dort, wo sie noch gefordert ist, dringend erforderlich, wenn die Union gerade in den wichtigen Fragen handlungsfähig sein und bleiben soll.

Die Frage freilich ist, ob das Gefühl der europäischen Solidarität der Bürger, demokratisch von der Mehrheit getroffene Entscheidungen stets auch für sich als verbindlich gelten zu lassen, in dem Umfang besteht, der für das Funktionieren einer solchen Union erforderlich wäre. Das Vertrauen hierzu muss wohl erst wachsen. Daher bedarf es jedenfalls für besondere Fälle „national“ sensibler Entscheidungen einer „prozeduralen Notbremse“. Es geht um die Sorge, im Alltag der Praxis von 25 Mitgliedstaaten unterzugehen und politisch fremdbestimmt zu werden. Ihr könnte kompensatorisch – und als Kompromissangebot – mit der Einführung eines „qualifizierte Veto“ entgegengewirkt werden, ggf. kombiniert mit dem Verfahren, wie es nach dem Grundgesetz für die Beteiligung des Bundesrates bei Einspruchsgesetzen Anwendung findet:

- In den Bereichen, in denen das Zustandekommen einer Entscheidung nach wie vor der Einstimmigkeit im Rat unterworfen ist, sollte die Wirksamkeit eines Veto an die Bedingung geknüpft werden, dass es durch den nationalen Gesetzgeber mit einer 2/3-Mehrheit bestätigt wird. Durch dieses „qualifizierte Veto“ wird prozedural sichergestellt, dass nur Gründe von großer nationaler Bedeutung zur Blockade einer europäischen Entscheidung führen. Zudem würde der Einfluss der nationalen Parlamenten gestärkt und die ihnen zugewachsene europäische Verantwortung stärker bewusst gemacht.
- In bestimmten sensiblen Bereichen könnte die neue Verfassung die Entscheidung mit qualifizierter Mehrheit mit der Maßgabe einführen, dass ein Mitgliedstaat ein „qualifiziertes Veto“ einlegen und damit die Beschlussfassung verhindern kann. Soweit dieses

Veto darauf gestützt ist, dass der Beschluss mit der nationalen Verfassung in Widerspruch steht und eine entsprechende Änderung der Verfassung nicht in Betracht kommt, sollte es bei dem Veto bleiben. Andernfalls wäre die Zurückweisung des Veto durch das Europäische Parlament in Betracht zu ziehen:

- Soweit der Rat im Rahmen des normalen Gesetzgebungsverfahrens (Mitentscheidung) infolge eines „qualifizierten Veto“ nicht zur Beschlussfassung kommt, könnte dem Europäischen Parlament die Möglichkeit gegeben werden, mit einer besonders qualifizierten Mehrheit – etwa mit 2/3 der Mitglieder, den betreffenden Rechtsakt endgültig anzunehmen. Hiermit würde dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber eine besondere Verantwortung für das europäische Gemeinwohl übertragen und die Demokratie in der Union gegenüber der Exekutivgesetzgebung durch den Rat erheblich gestärkt.

Die Staats- und Regierungschefs der alten und neuen Mitgliedstaaten sollten sich nicht entmutigen lassen. Man sollte jetzt auch nicht – zur Strafe – den Geldhahn für die Beitrittsländer zumachen oder auf andere Sanktionen sinnen. Mit ihrem Beitritt werden die neuen Mitgliedstaaten Europa „erfahren“, wie es wirklich funktioniert, Vertrauen gewinnen. Diese Erfahrung wird das Bewusstsein stärken, dass es sich mit der Europäischen Union um eine wirklich neue politische Form handelt, die mit dem traditionellen Bild des Staates ebenso wenig zu tun hat, wie mit dem einer internationalen Organisation. Solidarität, Dialog und ehrliche Zusammenarbeit sind heute besonders gefragt. Sich auf dieses „joint venture“ einzulassen erfordert Mut und ein großes Maß an Offenheit auf der einen Seite. Eine Phase der Eingewöhnung trotz der Ungereimtheiten von Nizza zuzulassen, um dann einen neuen, erfolgreichen Anlauf für die Ablösung des geltenden Rechts durch die neue Verfassung zu ermöglichen, sollte andererseits für einen großen, alten Mitgliedstaat möglich sein: um einer wirklich gemeinsamen europäischen Zukunft willen.

Das „Kerneuropa“ ist keine Alternative. Auch wäre es politisch eine Katastrophe, würde einer der Mitgliedstaaten, die noch nicht die Beitrittsverträge ratifiziert haben, ein Moratorium einlegen, um die Einigung über die Verfassung und damit die Reform der Verträge abzuwarten. Der Beitritt sollte plangemäß verwirklicht werden, auf der Grundlage freilich der Verständigung darüber, dass die Verfassung möglichst noch im Jahre 2004, wie in Nizza geplant, zustande kommt. Eine verbindliche Grundrechte-Charta, die Klärung der Kompetenzverteilung, die Stärkung des Europäischen Parlaments und der demokratischen Verantwortlichkeit europäischer Politik, die größere personale Sichtbarkeit der Union nach innen und außen ebenso wie die Vereinfachung der Handlungsinstrumente und der Verfassungsgrundlage der Union sind unerlässlich für ihre künftige Funktionsfähigkeit. Wenn unsere Staats- und Regierungschefs sich bei ihrer historischen Aufgabe einer Einigung auf diese Verfassung als Beauftragte der Menschen in ihren Ländern verstehen, als Vermittler im Zustandekommen eines neuen europäischen Gesellschaftsvertrags, wenn sie ihre persönlichen Machtinteressen zurücknehmen, um die Europäische Union als Union der Bürgerinnen und Bürger zu konsolidieren, dann wird sich die Brüsseler Atempause gelohnt haben. Gescheitert wäre dann zwar der Brüsseler Gipfel, nicht aber das Projekt einer besseren „Verfassung für Europa“.