



WALTER HALLSTEIN-INSTITUT
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI - Paper 2/01

Zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages

Prof. Dr. Ingolf Pernice

14. März 2001

ÖFFENTLICHE ANHÖRUNG DES AUSSCHUSSES FÜR DIE ANGELEGENHEITEN DER EUROPÄISCHEN UNION DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

Zur Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union

14. März 2001, Reichstagsgebäude Saal 3 S 001

Verfassungsdebatte - allgemein

1. *Gibt es Ihrer Meinung nach bereits einen gesamteuropäischen Verfassungsdiskurs, oder wird dieser in erster Linie in Deutschland geführt? Wie könnten angloamerikanische und kontinentaleuropäische Verfassungstraditionen miteinander zu einer allseits akzeptablen europäischen Verfassung verknüpft werden? Inwieweit ist die unter britischer und kontinentaleuropäischer Beteiligung entstandene EU-Grundrechtscharta ein erster Schritt in diese Richtung?*

Ein gesamteuropäischer Verfassungsdiskurs beginnt, sich zu entwickeln.¹ Die Grundrechte-Charta und auch die Humboldt-Rede von Außenminister Fischer² gaben dazu wichtige Impulse.³ In den Reden der Staatspräsidenten Ciampi in Leipzig⁴ und Chirac im Berlin,⁵ Lipponen in Brügge⁶ und Ministerpräsident Verhofstadt in Brüssel⁷ spiegelt sich wider, daß das Thema Verfassung in Europa kein Tabu mehr ist. Der Verfassungsgedanke ist für die britische Tradition allerdings weniger bedeutsam als in Kontinentaleuropa. Dennoch beginnt auch in Großbritannien die Debatte. Tony Blair hat sich in seiner Warschauer Rede dem Gedanken einer europäischen Verfassung genähert, freilich nicht im Sinne eines konsolidierten Textes nach dem deutschen Vorstellungsbild.⁸ Um die Debatte über die

¹ S. dazu etwa die Beiträge zum „Forum Constitutionis Europae“, die WHI-papers sowie die Verweise auf der Web-Seite des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt Universität zu Berlin, www.whi-berlin.de.

² 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.

³ Vgl. etwa die Beiträge in: Christian Joerges/Ives Mény/J.H.H. Weiler (eds.), What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer, 2000.

⁴ 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“.

⁵ 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.

⁶ 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“.

⁷ 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: „...it is also necessary to rewrite and simplify those Treaties. This should be the initial phase towards the creation of a Constitution of the European Union“.

Verfassung vom Thema Staatswerdung in Europa zu entlasten, habe ich vorgeschlagen, von einem „postnationalen“ Verfassungsbegriff⁹ auszugehen.

2. Welchen inhaltlichen Zusammenhang sehen Sie zwischen der Verfassungsdebatte, dem Post-Nizza-Prozeß und den gegenwärtigen Arbeiten am Weißbuch zu Governance? Welche „Arbeitsteilung“ zwischen diesen Prozessen ist sinnvoll, welche Verknüpfungen sind notwendig?

Die Verfassungsdebatte und der Post-Nizza-Prozeß stehen in engem Zusammenhang miteinander. Allerdings muß (vorerst) von dem Gedanken wirklicher Verfassungsgebung im klassischen Sinne, etwa durch eine verfassungsgebende Versammlung, Abstand genommen werden. Im Europäischen Verfassungsverbund¹⁰ geht es jetzt darum, die europäische Verfassungsebene zu konsolidieren, für den Bürger verständlicher und kohärent zu gestalten. Wie Staatspräsident Chirac das in seiner Berliner Rede ausdrückte, mit dem Ziel, zu einem Text zu kommen, der dann als Verfassung proklamiert werden könnte. Hierfür ist der Post-Nizza-Prozeß eine große Chance. Die Arbeiten der Kommission über ein Weißbuch zur „governance“ haben wohl eine andere, mehr technische Zielsetzung der Dezentralisierung.

3. Institutionelle Reformen und konstitutionelle Fortschritte waren in der Vergangenheit eng an politische Projekte der EU gebunden (Binnenmarkt, Währungsunion): Welche inhaltlichen Einigungen müßten zwischen den zentralen Akteuren der Europa-Politik erreicht werden, um zu einer Verfassung zu kommen, die nicht mehr nur durch die wirtschaftliche Integration dominiert wird?

Es sollte eine Vertiefung und Klärung der sozialen Dimension der Union zum Thema gemacht werden. Für den Bürger müssen, wie schon in der Grundrechte-Charta angelegt, Freiheit und Solidarität die Kernpunkte der Europäischen Verfassung sein. Zur Solidarität gehört auch eine Neuorientierung der Struktur- und Kohäsionspolitiken in dem Sinne, daß der reale (horizontale) Finanztransfer von reichen zu ärmeren Mitgliedstaaten transparent und politisch verantwortet wird. Dazu könnte auch eine Steuerkompetenz der Union gehören, durch die die Verteilung der Mittel deutlicher vor dem Bürger demokratisch verantwortet würde. Auch eine klare Kompetenz über die Einwanderungspolitik wäre nötig, d.h. letztlich gemeinsame

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 *Ingolf Pernice*, Europäisches und Nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), i.E.

¹⁰ Näher dazu: *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.*, Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung. Verfassungsrechtliche Ausgangslage und Vorschläge für die institutionelle Reform der Europäischen Union vor der Osterweiterung, JÖR 48 (2000), S. 205; vgl. auch *M. Zuleeg*, Zum Verhältnis nationaler und europäischer Grundrechte, EuGRZ 2000, 511 (515); *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. auch *Ingolf Pernice/Franz Mayer*, De la constitution composée de l’Europe, RTDeur. 36 (2000), 623.

Grundsätze auch über Einbürgerung, doppelte Staatsangehörigkeit etc. Hierdurch würden die Bestimmungen zur Unionsbürgerschaft konkretisiert.

4. *Wie kann eine europäische Verfassung dazu beitragen, das Demokratiedefizit der EU zu beheben?*

Eine Europäische Verfassung müßte zunächst darauf gerichtet sein, die Zuordnung von Kompetenzen transparenter zu machen, um Verständnis und Kontrollmöglichkeiten zu erhöhen. Hinzu kommt, daß die legislativen Sitzungen des Rates öffentlich sein müssen, damit auch die nationalen Parlamente ihre Kontrollaufgabe gegenüber ihren Regierungen voll ausfüllen können. Die Stärkung des Europäischen Parlaments durch die durchgängige Mitentscheidung und eine Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament würde die politische Dimension der europäischen Prozesse und damit das Bewußtsein der Bürger für die Bedeutung dessen, was in Straßburg, Luxemburg und Brüssel passiert, stärken. Erst wenn die Europawahl eine wirkliche Wahl zwischen politischen Alternativen ist, wird auch die Wahlbeteiligung sinnvoll.

5. *In Politik und Wissenschaft häufen sich die Forderungen, die repräsentative Demokratie durch partizipative Elemente zu ergänzen. Auf welchen Ebenen und in welcher Art und Weise sind solche partizipatorischen Formen sinnvoll?*

Plebiszitäre Formen der Beteiligung der Bürger an den Entscheidungsprozessen erscheinen auf der Verfassungsebene sinnvoll, etwa für die Annahme der Grundrechte-Charta als verbindliches Recht oder für die Annahme der reformierten und konsolidierten Verträge (als Verfassung) nach 2004. Volksinitiativen könnten auch für konkrete Politiken erwogen werden. Alles dies sollte aber nicht zum Hindernis für die Bewältigung der vorrangig zu lösenden Probleme der Erweiterung der Union und der Konsolidierung der Verträge werden.

6. *Bestünde die Gefahr, daß eine europäische Verfassung auf kleinstem gemeinsamen Nenner zustande kommt? Könnte Art. 53 der EU-Grundrechtscharta als Vorbild dienen, diesem vorzubeugen?*

Eine Europäische Verfassung sollte von dem *acquis communautaire* nicht heruntergehen. Das sollte der Inhalt der Maßgabe in der Erklärung von Nizza sein, nach der die Vereinfachung eine substantielle Änderung des Primärrechts grundsätzlich nicht mit sich bringen darf. Art. 53 der Grundrechte-Charta ist kein Modell, da der vereinfachte Vertrag das geltende Recht ersetzen, nicht neben dieses treten soll.

7. *Sollte im Rahmen der Verfassungsdebatte die EU-Grundrechtscharta weiterentwickelt oder ohne Änderungen als erster Abschnitt der europäischen Verfassung vorgesehen werden?*

Die Grundrechte-Charta sollte als Text so übernommen werden, wie er steht. Gewisse „retouchen“ sollten aber zugelassen werden, wenn sie 2004 als Anfang eines konsolidierten Vertrages in das Primärrecht integriert wird. Schon wegen der Notwendigkeit, Wiederholungen oder Widersprüche mit dem übrigen Vertrag zu vermeiden, und auch im Blick auf die Präambel, ist ein gewisser Änderungsbedarf unverkennbar.

- 9. Welche wesentlichen Bestandteile gehören Ihrer Meinung nach zu einer Europäischen Verfassung? Sehen Sie insbesondere über die Elemente hinaus, die in der bisherigen Diskussion gemeinsam genannt werden (Grundrechte, Neuformulierung der Verträge, Neuordnung der europäischen Organe, Kompetenzabgrenzung), die Notwendigkeit für weitere Elemente?**

Selbstverständlich sollten die Ziele und Grundsätze des bestehenden Vertragsrechts in den konsolidierten Text übernommen werden. Dazu kommen aber auch die genannten Bestimmungen zur Finanzverfassung und Unionsbürgerschaft. Im übrigen sollte nicht abstrakt über notwendige Teile oder Inhalte der Verfassung nachgedacht werden, sondern über die Art, wie das Vorhandene sinnvoll geordnet werden kann.

- 10. Wie schätzen Sie angesichts des extrem divergenten Verfassungsverständnisses in den einzelnen Mitgliedstaaten die Akzeptanzmöglichkeiten für eine Europäische Verfassung insgesamt ein? Wie läßt sich der Gefahr eines Minimalkonsenses begegnen?**

Vorerst sollte mehr Gewicht auf die Vereinfachung und Reform des Primärrechts gelegt werden, als auf die Bezeichnung als Verfassung. Dabei ist durchaus ein Prozeß der Annäherungen hinsichtlich der Terminologie zu verzeichnen. Die dahinter stehenden Ängste sind die vor dem Verlust der Souveränität (Selbstbestimmung) und vor dem „Sterben“ des Staates. Dies muß ernst genommen werden, weil die Ängste Grundvorstellungen menschlicher Autonomie und Geborgenheit betreffen. Entscheidend ist, daß für jede europäische Kompetenz und damit auch Politik in der Praxis deutlich werden muß, daß der Mehrwert der Effizienz den Verlust an relativer Autonomie nicht nur aufwiegt, sondern diese Autonomie - in extremis - nicht besteht, weil nur gemeinschaftliches Handeln das Problem löst.

- 11. Welches Verfahren sollte für die Erstellung der Verfassung gewählt werden? Inwieweit ist insbesondere das zur Formulierung der Europäischen Grundrechte-Charta gewählte Konventmodell anwendbar?**

Für das Verfahren schlage ich ein Szenario vor, das auf der Grundlage des - revidierten - Konventsmodells die Prozesse der Erweiterung und der Reform der Verträge miteinander in Beziehung setzt. Denn die künftige Verfassung, die heute erarbeitet werden soll, wird auf der Regierungskonferenz 2004 auch von der ersten Gruppe der Beitrittsländer akzeptiert werden müssen. Sie muß als um die Bürger dieser Staaten erweiterter, neuer europäischer Gesellschaftsvertrag verstanden werden. Ein Konvent nach dem Modell des Grundrechte-Konvents könnte - informal - schon die Vertreter dieser Beitrittsländer einbeziehen und damit gleichberechtigt zu Autoren des der Regierungskonferenz vorzuschlagenden Vertragsentwurfs machen.

Zur Verteilung der Kompetenzen

- 12. Ist durch eine europäische Verfassung eine Begrenzung der Kompetenzen der EU zu erreichen, oder muß sich dieses mit zusätzlichen Maßnahmen verbinden?**

Jede Verfassung weist Kompetenzen zu und begrenzt diese zugleich. Die europäischen Verträge erfüllen diese Funktion nicht grundsätzlich anders als staatliche Verfassungen. Sie sind die Verfassung der Union, auch wenn sie dem herkömmlichen Vorstellungsbild einer Verfassung nicht entsprechen. Die Frage ist deswegen, ob und wie die Verträge neu gestaltet, umorganisiert werden können, damit sie nicht nur dem Typus Verfassung näher kommen,

sondern damit auch die Zuordnung der Kompetenzen an die europäischen Institutionen klarer und übersichtlicher wird, und so auch die Grenzen der zugewiesenen Kompetenzen sich leichter erfassen lassen. Bei dieser Neugestaltung können, soweit erforderlich, auch - durch zusätzliche Kriterien und „Negativklauseln“ - Abgrenzungen verstärkt und unterstrichen werden. Bei allem sollten zwei Dinge im Blick behalten werden:

- Erstens: Einen Kompetenzkatalog gibt es im EG-Vertrag schon, wenn man seine Bestimmungen genau liest. Sie sind zusätzlich mit Zielbestimmungen präzisiert und enthalten z.T. differenzierte Klauseln über die anzuwendenden Verfahren, Formen und Entscheidungsmodalitäten. Alles das ist freilich so kompliziert, daß kaum jemand mehr durchblickt. Und mit jeder Vertragsrevision kommen neue Differenzierungen, Verfahren und Entscheidungsmodi hinzu.
- Zweitens: Keine juristische Formulierung betreffend Kompetenzen kann letztlich völlige Klarheit geben. Die Anwendung der Art. 70 ff. GG und der Streit um die Grenzen der Bundeskompetenzen in vielen Fällen geben Aufschluß darüber. Vieles ist daher eine Frage des politischen Prozesses. Die wesentlichen Punkte, in denen deutsche Länder sich übermäßig in ihrem Handlungsspielraum eingeschränkt fühlen (Beihilfen, Regionalpolitik, Umwelt)¹¹ betreffen nicht das „ob“ der europäischen Zuständigkeit, sondern eher das „wie“ ihrer Ausübung.

13. Seit geraumer Zeit können wir eine verstärkte Intergouvernementalisierung in der europäischen Politik beobachten. Ist diese geeignet, eine Machtbegrenzung der EU zu erreichen?

Die Intergouvernementalisierung ist keineswegs geeignet, eine Machtbegrenzung zu erreichen. Im Gegenteil, wie etwa am „Lissabon-Prozeß“ sichtbar wird, wird durch Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs eine weiche, aber wirksame Beschränkung von innerstaatlichen Handlungsspielräumen bewirkt, die zwar nicht rechtlich, aber politisch von großer Bedeutung ist. Sie hat für die Regierungen zweierlei große Vorteile: Die Regierungen müssen einstimmig entscheiden, und es bleibt mit dem Vetorecht ein letztes Stück Souveränität in der Hand jeder einzelnen Regierung. Unter dieser Bedingung indessen können die Regierungen „unter sich“ politische Leitentscheidungen treffen, ohne daß eine wirksame politische Kontrolle etwa durch die Parlamente ausgeübt werden kann. Intergouvernementalisierung liegt daher im Interesse der Regierungen, aber sie stärkt die Herrschaft der Exekutiven, wie sie im Interesse weder der Parlamente noch der Bürger der Union liegen kann.

14. Wie könnte die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips wirksam kontrolliert werden? Bestünde nicht bei EP oder Ausschuß der Regionen die Gefahr, daß Eigeninteresse geltend gemacht werden? Sollte die bisherige Rolle des EuGH bei der Integration beibehalten werden?

Um die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, aber auch der Grenzen der Kompetenzen der EU wirksamer unter Kontrolle zu halten, habe ich vorgeschlagen, einen „Parlamentarischen Subsidiaritätsausschuß“ zu schaffen,¹² dessen Stellungnahme in allen Zweifelsfällen einzuholen ist. Er sollte aus gewählten Vertretern der nationalen und ggf. regionalen

¹¹ Vgl. im einzelnen jetzt *Dietmar O. Reich*, Zum Einfluß des Europäischen Gemeinschaftsrechts auf die Kompetenzen der deutschen Bundesländer, *EuGRZ* 2001, 1 (6, 10, 13).

¹² *Ingolf Pernice*, Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund, *JZ* 2000, 866, auch zu finden als FCE-Spezial 4/00 in www.whi-berlin.de.

Parlamente bestehen und öffentlich gegenüber Kommission, Rat und Parlament die Gründe darlegen, warum ein bestimmter Rechtsakt die Grenzen der europäischen Kompetenzen nicht überschreitet bzw. das Subsidiaritätsprinzip verletzt. Die Stellungnahme zwingt die übrigen Institutionen zu der Frage in einen öffentlichen Diskurs einzutreten und ggf. ihre politischen und rechtlichen Gegenstände offenzulegen. Die politische Verantwortung bleibt bei ihnen, die rechtliche Kontrolle letztlich beim Gerichtshof, der ggf. auf der Grundlage der gewechselten Argumente leichter und fundierter entscheiden kann. Der Gerichtshof sollte in seiner zentralen Rolle gestärkt werden, wobei schon bestehende und künftige Klauseln im Vertragsrecht, wie die Identitätsklausel des Art. 6 Abs. 3 EUV und das Subsidiaritätsprinzip in Art. 5 EGV ebenso wie der Verweis in Art. 6 Abs. 2 EUV auf die Geltung der Grundrechte sowie die Grundrechte-Charta das Selbstverständnis des EuGH als Verfassungs-, d.h. auch Kompetenz- und Bürgergericht im Europäischen Verfassungsverbund fördern.

15. In aktuellen gesellschaftspolitischen Debatten werden zunehmende desintegrative Tendenzen sowie die Erosion von Gemeinschaftlichkeit thematisiert. Welche Ebene im europäischen Mehrebenensystem scheint in besonderem Maße für gesellschaftliche Integration geeignet, und inwieweit muß die konstitutionelle Architektur der EU dem Rechnung tragen?

Gesellschaftliche Integration vollzieht sich auf lokaler, regionaler (d.h. Länder-), staatlicher und europäischer Ebene. In Deutschland insgesamt steht vermutlich die staatliche Ebene im Vordergrund, für Bayern könnte das anders sein. Eine generelle Festlegung erscheint ausgeschlossen, jedenfalls wenn die politische Kultur, Größe und Struktur der verschiedenen Mitgliedstaaten berücksichtigt wird. Die konstitutionelle Architektur muß diesen Unterschieden Rechnung tragen, indem die Vielfalt gewahrt und für ein Höchstmaß an Autonomie für Integration auf lokaler, regionaler und staatlicher Ebene gesorgt wird. Das schließt eine Förderung der Integration auf europäischer Ebene aber nicht aus, sondern muß ihr Charakteristikum sein: Multiple Identitäten, die Achtung vor dem Anderen als Eigenwert - dies ist das zentrale Gebot der Menschenwürde und der Grundrechte überhaupt. Gesellschaftliche Integration vollzieht sich auch auf europäischer Ebene: Wirtschaft, Kunst und Kultur, Tourismus, die scientific communities etc. sind Bereiche, wo dies deutlich wird. Als Integrationsfaktor wird der Euro von größtem Gewicht sein, aber auch die Grundrechte-Charta und das, was eines Tages dem Bürger als Europäische Verfassung bewußt wird. Wenn ich vorschlage, diesbezüglich von „multilevel constitutionalism“ zu sprechen,¹³ dann meine ich diese Komplementarität mehrfacher Identitäten, gestufter gesellschaftlicher Integration und verschiedener, originär vom Bürger her legitimierter politischer Handlungsebenen in einem einheitlichen Verfassungssystem. Desintegrative Tendenzen beruhen auf dem Mißverständnis, der Bürger verliere etwas an Autonomie, wenn er weiterer europäischer Integration zustimmt. Soweit, respektive, die lokale, regionale und staatliche Handlungsebene aber außerstande ist, in der „postnationalen Konstellation“ (Habermas), d.h. angesichts der Globalisierung der Märkte, der Kommunikation, der Umweltgefährdungen etc. wie der Friedensbedrohung jeweils die Interessen der Bürger wirksam zu vertreten, ist Integration auf

¹³ 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.); dazu: *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).

umfassenderer Ebene kein Verlust, sondern ein (Rück-)Gewinn an wirklicher Autonomie oder Souveränität. Dies muß Leitmotiv der konstitutionellen Architektur Europas sein, nicht exekutive Kompetenzeifersucht, retrospektive Staatsideologien oder überholte Souveränitätsillusionen.

16. *Wie kann die Gewaltenteilung zwischen den Organen der Europäischen Union wirksamer sinnvoll ausgestaltet werden?*

Gewaltenteilung zwischen den Organen der Europäischen Union kann für den Bürger leichter nachvollziehbar und auch wirksamer werden durch die Stärkung des Europäischen Parlaments als Bürgerkammer, die Konzentration des Rats auf seine föderale Kontrollfunktion als Staatenkammer und die Ausgestaltung der Kommission als vom Europäischen Parlament kontrollierte Regierung. Der Präsident der Kommission müßte vom Europäischen Parlament gewählt werden, wobei die Europawahl durch die Präsentation jeweils eines Kandidaten mit seinem Programm durch alle teilnehmenden Parteien für die Bürger erstmalig als wirkliche Wahl zwischen politischen Alternativen wahrgenommen würde. Der Gerichtshof könnte seine bisherige Kontrollfunktion in vollem Umfang behalten. Im Lichte des Konzepts des Europäischen Verfassungsverbundes wären dann diese Europäischen Institutionen jeweils die „Verlängerung“, die europäische Komplementärinstitution für die nationalen Legislative, Exekutive und Judikative, wobei zu bedenken ist, daß die nationalen Parlamente, Regierungen, Verwaltungen und Gerichte heute schon - mehr als dem Bürger und vielleicht auch ihnen selbst bewußt ist - Akteure und Funktionsträger der Europäischen Union sind.

17. *Wie könnte ein Kompetenzkatalog sinnvollerweise aussehen? Könnte die Regelung im Deutschen Grundgesetz als Vorbild dienen, und wäre diese auch für andere Mitgliedstaaten akzeptabel? Wie kann das Spannungsverhältnis zwischen Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip aufgelöst werden?*

Wie bereits oben gesagt, gibt es in den Verträgen bereits einen Kompetenzkatalog. Worum es gehen muß, ist mehr System, mehr Einfachheit und mehr Transparenz. Das Grundgesetz ist kein Vorbild, denn es wird weder der Eigenart der Union gerecht, noch hat es sich zur Wahrung substantieller Länderkompetenzen wirklich bewährt.¹⁴ Das Spannungsverhältnis zwischen Subsidiaritätsprinzip und Solidaritätsprinzip muß nicht aufgelöst werden, das gibt es nur im Zentralstaat. Es ist vielmehr die Tugend eines lebendigen Föderalismus, dieses Spannungsverhältnis als Rahmen dynamischer Allokation und Balance von politischer Macht je nach Aufgabenstellung im Sinne größtmöglicher Effizienz bei größtmöglicher Autonomie positiv zugunsten der Bürger zu nutzen. Jede starre Aufteilung würde die Anpassungsfähigkeit des Systems und damit sein Überleben in Frage stellen.

Zur Institutionenarchitektur

18. *Im Post-Nizza-Prozess wird die „Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas“ angesprochen. Welche Notwendigkeit und Möglichkeit sehen Sie, die Rolle*

¹⁴ Vgl. auch Wolfgang Schäuble, Nation und Europa, Vortrag v. 7. 3. 2001 in der Bayerischen Vertretung in Berlin (Reihe „Reden über Europa“), Ziff. 9, der vom „Rutschbahn- oder Domino-Effekt“ spricht, den es zu verhindern gelte: „Im Grundgesetz ist uns das nicht wirklich gelungen“.

der nationalen Parlamente in der Europapolitik zu stärken? Inwieweit gilt das Entsprechende für das Europäische Parlament?

Die nationalen Parlamente sind eine der zwei Säulen der europäischen Legitimität. Sie tragen über die Wahl und Kontrolle ihrer Regierungen, über ihre Beteiligung an der Willensbildung in Bezug auf die Beschlüsse im Rat (vgl. etwa Art. 23 Abs. 2 und 3 GG), über die loyale, zielgerechte Umsetzung europäischer Richtlinien, über die Sorge für ein funktionsfähiges und rechtsstaatliches Verwaltungs- und Gerichtssystem in den Mitgliedstaaten, denen primär der Vollzug des europäischen Rechts obliegt, und nicht zuletzt durch die Ratifikation der Europäischen Verträge und ihrer Revision bzw. der Beitrittsverträge für neue Mitgliedstaaten eine erhebliche europäische Verantwortung. Sie sind damit schon heute viel mehr „europäische Parlamente“, als es vielen bewußt ist. Wenn rund 80% der wirtschafts- und sozialpolitisch relevanten Gesetze europäisch determiniert sind, ist letztlich jede nationale Parlamentswahl kaum weniger Europawahl als diejenige des Europäischen Parlaments. Die nationalen Parlamente zu einer zweiten oder dritten Kammer im Entscheidungsprozeß der Union zu machen, würde sie überfordern, das System sprengen und die Entscheidungsfähigkeit der Union schwächen. Sie in ihrer Legitimierungs- und Kontrollfunktion zu stärken, könnte durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Öffentlichkeit der Sitzungen des Rates, wenn er als Legislativorgan tätig wird: Nur wenn jedes Parlament genau verfolgen kann, wie der jeweilige Minister im Rat agiert und unter welchen Bedingungen er welcher Maßnahme zustimmt oder nicht, kann wirksame parlamentarische Kontrolle der Minister im Rat sichergestellt werden.
- Partielle Mitwirkung der Parlamente in den Entscheidungsprozeß durch den „Parlamentarischen Subsidiaritätsausschuß“ (s.o.). Durch ihn werden die europäischen Institutionen gezwungen, sich ernsthaft mit Bedenken derjenigen an der Wahrnehmung einer bestimmten Kompetenz auseinandersetzen müssen, die an der Wahrung der innerstaatlichen Kompetenz unmittelbar interessiert sind und abschätzen können, ob und wie die Mitgliedstaaten ggf. ebenso oder gar besser in der Lage sind, die betreffende Aufgabe zu bewältigen.
- Übertragung eines Mitsprache- oder gar Zustimmungsrechts auf diesen „Parlamentarischen Subsidiaritätsausschuß“ für Maßnahmen nach wenig bestimmten Kompetenznormen, die, wie vor allem Art. 308 EGV, bei Einstimmigkeit im Rat ein Handeln über die konkreten Einzelzuweisungen hinaus möglich machen.
- Beteiligung der nationalen Parlamente bei der Vorbereitung von Vertragsrevisionen durch Entsendung von Vertretern in ein dem Grundrechte-Konvent nachgebildetes Gremium, das als „Verfassungskonvent“ der Regierungskonferenz einen im offenen Diskurs unter Einbeziehung der Öffentlichkeit erarbeiteten Vorschlag für die jeweiligen Änderungen vorlegt.

Das Europäische Parlament muß seinerseits angemessen im Verfassungskonvent vertreten sein, darüber hinaus aber vor allem das Mitentscheidungsrecht für alle Legislativakte der Union erhalten. Hinzu kommt die Wahl des Kommissionspräsidenten im oben genannten Sinne. Dabei ist wichtig, daß auch für das Europäische Parlament nach dem Grundsatz des gleichen Wahlrechts gewählt wird, aufgrund europäischer Wahlkreise, nach einheitlichem Wahlsystem, und daß die Abgeordneten einen einheitlichen Status haben.

19. Welches veränderte Rollenverständnis wäre mit einer europäischen Aufwertung und etwaigen europäischen Kontrollbefugnis für die nationalen Parlamente verbunden?

Den nationalen Parlamenten würde ihre europäische Aufgabenstellung bewußter, ohne daß ihnen übermäßige Kapazitäten entzogen würden, die sie für die Bewältigung der innerstaatlichen Politik unabdingbar brauchen.

20. *Mit welchen innerstaatlichen Reformen muß der Post-Nizza-Prozeß begleitet werden - thematisiert wird ja sowohl die Rolle der Parlamente als auch die Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Ebenen.*

Der Post-Nizza Prozeß muß von innerstaatlichen Reformen prima vista nicht begleitet werden. Bundes- und Länderebene sind von der Integration gleichermaßen betroffen. Doch sollte darüber nachgedacht werden, auf welche Weise eine korrekte Umsetzung von europäischem Recht (insbesondere im Umweltrecht) im Verhältnis Bund-Länder sichergestellt werden kann und in welchem Umfang der Vollzug von europäischem Recht durch die Behörden der Länder auch die innerstaatliche Finanzverfassung in ein Ungleichgewicht bringen könnte und welche Korrekturen ggf. erforderlich sind.

21. *Welches System der Gewaltenteilung müßte auf europäischer Ebene in einer Verfassung geregelt werden, das sowohl den Ansprüchen an Transparenz, Partizipation, Demokratie als auch Effektivität und Zurechenbarkeit Rechnung trägt? Welche Gewichtung messen Sie den formulierten Anforderungen zu, wie sollten etwaige Zielkonflikte gelöst werden?*

Zur Gewaltenteilung s. oben, Ziff. 16. Die Ansprüche an Transparenz, Partizipation, Demokratie, Effektivität und Zurechenbarkeit sind gleichermaßen von Bedeutung: Ohne Effektivität kann es nicht sinnvoll sein, der Union überhaupt Aufgaben anzuvertrauen; dies kann nicht ohne demokratische Legitimation und Kontrolle gehen, die ihrerseits Transparenz und Zurechenbarkeit voraussetzen. Partizipation der betroffenen und interessierten Personen, Gruppen und Verbände ist als Voraussetzung sachgerechter und informierter politischer Entscheidung unerlässlich, aber auch im Sinne eines Rechtsschutzes im Verfahren. Sie muß selbst „transparent“ sein und darf demokratische Verantwortung weder verdrängen noch entlasten.

22. *Ein Referenzpunkt europapolitischer Debatten ist die Forderung nach mehr Effektivität und Zentralisierung (z.B. innerhalb des Ministerrates). Andererseits wachsen die Anforderungen nach Partizipation sowohl seitens gesellschaftlicher Interessen wie auch seitens der politischen Ebenen. Wie kann ein Verfassungsvertrag dem Rechnung tragen? Welche Anforderungen ergeben sich für die Formulierung nationaler Europapolitik, die durch ein ähnliches Spannungsverhältnis geprägt ist?*

Mehr Zentralisierung bedeutet nicht unbedingt einen Zuwachs an Effektivität, während in einem als einheitliches System gedachten Europäischen Verfassungsverbund gut organisierte Partizipation von Bürgern, Verbänden und der jeweils anderen politischen Handlungsebenen im Entscheidungsprozeß einen Mehrwert für Effizienz durchaus bringen kann. Der Ausschuß der Regionen ist das Gremium, durch welches etwa die Vollzugserfahrung der regionalen und lokalen Ebenen in den Entscheidungsprozeß eingebracht werden kann. Auch schafft die Beteiligung in den europäischen Gremien und Verfahren für die späteren „Anwender“ Einsichten und Erfahrungen, ohne die ein sachgerechter und loyaler Vollzug kaum zu erreichen sind. Ein „Verfassungsvertrag“, d.h. in meinen Augen ein konsolidierter und

restrukturierter Unionsvertrag, in dem die drei Säulen der heutigen Konstruktion aufgehen, würde zunächst zur Transparenz wesentlich beitragen, aber auch die Möglichkeiten demokratischer Kontrolle steigern, indem klarer zurechenbar wird, wer auf welcher Ebene welche Entscheidungen verantwortet. Die Effizienz würde gewinnen, wenn dabei u.a. das Nebeneinander von Ratssekretariat, Präsidentschaft und Kommission im Bereich der auswärtigen Beziehungen der Union beseitigt und die Zuständigkeit für die Koordinierung und Durchführung der Außenpolitik der Kommission übertragen würde.¹⁵ Die Demokratie würde gewinnen, wenn dadurch völlig opaque und komplizierte Entscheidungsstrukturen der Außenpolitik in transparente Verantwortlichkeiten verwandelt und auch die jetzt nach der 3. Säule völlig der Öffentlichkeit entzogene Kooperation im Bereich von Polizei und Strafjustiz demokratischer und gerichtlicher Kontrolle unterworfen würde.

23. *Wie kann das viel beklagte Defizit an demokratischer Legitimität in der EU überwunden werden? Wären etwa ein Zwei-Kammer-System oder die Direktwahl des Kommissionspräsidenten denkbare Lösungen?*

Demokratische Legitimation und Kontrolle würden durch die Ausdehnung der Mitentscheidung des Europäischen Parlaments auf alle Bereiche der Gesetzgebung und die Reform des Parlaments im oben genannten Sinne, einerseits, und die Stärkung der parlamentarischen Kontrolle der Minister im Rat, andererseits, erheblich gesteigert. Eine Direktwahl des Kommissionspräsidenten würde seine Position stärken, eine demokratische Kontrolle der Kommission aber nicht. Angemessener erscheint eine Wahl des Präsidenten durch das Parlament im oben genannten Sinne.

Zum Reformprozeß

24. *Welches Verfahren könnten Sie sich zur Erarbeitung einer europäischen Verfassung bzw. zur Durchführung des Post-Nizza-Prozesses vorstellen? Welche Gremien könnten die Legitimität sichern?*

Es gibt eine Vielzahl möglicher Verfahren für die Erarbeitung einer europäischen Verfassung. Für die Reform der Verträge hin zu einem Text, der dann als Verfassung der Union proklamiert werden könnte (so Chirac in Berlin) bietet sich am ehesten die Vorbereitung durch einen Konvent an, dessen Vorschlag dann auf der Regierungskonferenz 2004 verhandelt, ggf. ergänzt oder geändert und dann als Vertragsänderung nach Art. 48 EUV beschlossen und von den Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Ein europäisches Referendum als Bedingung des Inkrafttretens hätte einen großen edukativen Effekt für Politiker und Bürger und könnte im Vorfeld bereits eine intensive Befassung der Bürger und ihre Beteiligung am Prozeß der Vorbereitung bewirken. Die Frage der Legitimität eines solchen Vertragswerks als Verfassung der Union würde sich dann nicht mehr stellen.

25. *Sehen Sie die Möglichkeit, daß sich anhand eines verfassungsgebenden Prozesses europäische Parteien entwickeln können?*

Europäische politische Parteien werden sich bilden, sobald es für die durch sie und ihre Wahl beeinflussten Gremien Fragen zu entscheiden gibt, die europaweit von politischer Bedeutung sind. Das könnte das Europäische Parlament sein, sobald dieses den Präsidenten der

¹⁵ In diesem Sinne jetzt auch *Guy Verhofstadt*, „A Vision of Europe“ (oben, Fn. 7), der dies als zweite von vier radikalen Maßnahmen für die Zukunft nennt.

Kommission zu wählen und damit ein bestimmtes politisches Programm der Union insgesamt zu bestimmen hat. Sinnvoll wäre es, zugleich die Entwicklung und Verabschiedung eines gemeinsamen Parteienrechts für europäische Parteien voranzutreiben.

26. *Wenn eine Debatte über Kompetenzen, Institutionen und Verfassung schon mit dem Post-Nizza-Prozeß beginnt, wie kann die Partizipation der Beitrittskandidaten gesichert werden? Welche Beteiligungsform sollte gewählt werden?*

Eine volle und gleichberechtigte Partizipation der Beitrittskandidaten am Prozeß der Vorbereitung der Regierungskonferenz 2004 ist unerlässlich, wenn dann bereits die erste Gruppe der Beitrittsländer den Reformen zustimmen soll. Dabei ist im Auge zu haben, daß Beitritt und Reform letztlich zu nichts anderem führen, als zum Neuabschluß eines um die Bürger der Beitrittsländer erweiterten europäischen Gesellschaftsvertrages. Dieser kann von den Beitrittsländern in voller Gleichheit auch vor dem Inkrafttreten der Beitrittsverträge nur im Rahmen eines informalen Gremiums mitverhandelt und -gestaltet werden. Da der Konvent ein solches Gremium ist, bietet es sich an, die Vorbereitung einem um die Vertreter der Beitrittsländer erweiterten Konvent zu übertragen. Sobald die Beitrittsverträge in Kraft sind und die Europawahl abgeschlossen ist, würden auch die Vertreter des Europäischen Parlaments dementsprechend in der Schlußphase der Vorbereitung repräsentiert sein.

27. *Alternativ zur klassischen Regierungskonferenz gibt es nach der Erarbeitung der Grundrechtscharta nun ein anderes Modell des Interessenclearings: den Konvent. Welche Themen lassen sich durch einen Konvent behandeln und inwiefern würde der Konvent den politischen Charakter (bezogen auf die inhaltliche Behandlung der Themen) der Verhandlungen verändern?*

Dieser erweiterte und entsprechend den Erfahrungen mit der Grundrechte-Charta reformierte Konvent sollte durch die Erklärung von Laeken das Mandat erhalten, aus den Verträgen in ihrer heutigen Fassung einen einheitlichen Vertragstext zu entwickeln, der durch die Ziel und Grundsatzbestimmungen sowie durch die Grundrechte-Charta eingeleitet wird, dann ein vereinfachtes System der Kompetenzzuweisungen nach den Kategorien der exklusiven, der konkurrierenden, der ergänzenden und der Vollzugskompetenzen mit jeweils einem einheitlichen Verfahren, in einem dritten Teil die institutionellen Bestimmungen enthält, in denen auch das berücksichtigt wird, was nach dem oben Gesagten auf europäischer Ebene zur Stärkung der nationalen Parlamente zu sagen ist. Keine Regierungskonferenz nach dem bisherigen Verfahren wäre in der Lage, einen sachgerechten und politisch ausgewogenen Vorschlag hierfür vorzulegen. Die für einen zu zwei Dritteln aus Parlamentariern zusammengesetzten und regelmäßig tagenden Konvent typische Gruppen- und Eigendynamik verspricht größeren Erfolg, ohne daß den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten die letzte Verantwortung für ein interessengerechtes Ergebnis aus der Hand genommen würde.

28. *Welche Empfehlungen können für die Themen des Post-Nizza-Prozesses abgegeben werden?*

Meine Empfehlungen in der Sache ergeben sich aus den Ausführungen zu den vorangehenden Fragen. Zur Strategie empfehle ich, daß die Parlamente der Mitgliedstaaten die Ratifikation des Vertrages von Nizza mit der Auflage an ihre Regierungen verbinden, für den Post-Nizza Prozeß das Konvents-Modell zu überarbeiten und in der um die erste Gruppe der Beitrittsländer erweiterten Zusammensetzung anzuwenden. Welche Beitrittskandidaten zu

dieser Gruppe gehören, wird sich daraus ergeben, bei welchen Ländern zum gegebenen Zeitpunkt absehbar ist, daß der Beitritt vor 2004 wirksam erfolgt.

Ausblick

In Frage 2 wurde das Verhältnis der Post-Nizza-Diskussion zum Weißbuch der Kommission über „governance“ angesprochen. Auch wenn das Weißbuch voraussichtlich erst einmal sehr bescheiden Fragen der dezentralen Verwaltung in Europa betrifft, ist das Thema „governance“ für die längerfristige Reflektion über die Europäische Union in meinen Augen von ganz zentraler Bedeutung. Wie kann politische (Selbst-) Steuerung in einem Gemeinwesen von bis zu 500 Millionen Menschen, das für sie zugleich Heimat und „global player“ sein muß, demokratisch, bürgernah und doch effizient organisiert werden? Hier sind die Erfahrungen von Historikern, Politikwissenschaftlern, Betriebswirten, Soziologen und Juristen ebenso gefragt, wie die Phantasie der Politiker. Diese Debatte kann weder auf Kompetenzrängeleien zwischen Ländern, Bund und Europa, noch auf technische Fragen wie die Schaffung von selbständigen Agenturen zur Verwaltung europäischer Angelegenheiten in den Mitgliedstaaten gelöst werden. Es wird vielmehr darum gehen, staatliche Strukturen zu überdenken und ohne Dogma das Bewährte um neue, dynamischere Prozesse zu ergänzen, in denen Globalisierung und „digitale Revolution“ nicht als Bedrohung, sondern positiv als Chance für notwendige Reformen gesehen werden. Dazu gehört schon für den Post-Nizza Prozeß die Frage, wie etwa durch die verstärkte Nutzung des Internet die Zivilgesellschaft in den Diskurs über die Europäische Verfassung eingebunden und vielleicht sogar europäische Wahlen oder Referenden „elektronisch“ organisiert werden könnten.