

Eine Verfassung für Europa – Zum Verfassungskonvent der Europäischen Union

Ohne Zweifel stellt die Europäische Verfassung, mit deren Ausarbeitung der „Konvent zur Zukunft Europas“ seit Beginn des Jahres 2002 betraut ist, ein überaus ambitioniertes Integrationsprojekt dar, das sowohl politisch als auch verfassungsgeschichtlich eine neue Ära für die Staaten der Europäischen Union einleiten wird. Angesichts der Tragweite und Bedeutung eines solchen Vorhabens stellen sich indes auch kritische Fragen: Kann die kommende Verfassung aufgrund des Bekenntnisses der EU zur Identität und eigenständigen demokratischen Struktur der nationalen Parlamente mehr sein als nur ein Verfassungsvertrag? Welche Richtung nimmt die institutionelle Reform der Organe der EU, insbesondere die von Parlament, Rat und Kommission? Welchen Sinn hat die Instanz eines europäischen Außenministers, solange nationale Souveränitätsvorbehalte in der Außen- und Sicherheitspolitik dominieren? Und sollte die kommende Verfassung nicht zur Betonung der in christlichen Traditionen wurzelnden europäischen Identität die Idee der Verantwortung vor Gott enthalten, oder wäre dies der Abschied von einer Gemeinschaft säkularer Staaten? Diese Fragen müssen, auch für den Befürworter des Verfassungsprojekts, erlaubt sein.

■ I.

Die Europäische Union steht bekanntlich ebenso vor ihrer Erweiterung durch die Aufnahme osteuropäischer Staaten wie vor ihrer sogenannten Vertiefung, d.h. vor dem Ausbau ihrer institutionellen Strukturen und damit auch vor der Frage einer Europäischen Verfassung. Seit dem 28. Februar 2002 tagt der „Konvent zur Zukunft Europas“, der durch den Europäischen Rat von Laeken am 15. Dezember 2001 mit dem Auftrag, eine Verfassung für die EU zu entwerfen, eingesetzt worden ist. Im Juni dieses Jahres will der Konvent seine Arbeiten abschließen, soll der Entwurf einer Europäischen Verfassung zum Europäischen Gipfel in Thessaloniki vorgelegt werden. Dies ist ein außerordentlich ambitioniertes und auch verfassungsgeschichtlich bisher einzigartiges Vorhaben, das – schon der besonderen Struktur der EU gemäß – völlig neue Wege und völlig neue Verfahren beschreiten und entwickeln muss und das – insofern besteht weitgehender Konsens – doch unbedingt erforderlich ist. Es entspricht der gemeinsamen Verfassungstradition aller Mitgliedstaaten der EU, sich zu verfassungsrechtlich verankerten Grundwerten, namentlich denen von der Gewährleistung der Menschenrechte und denen einer demokratischen Organisation wie Legitimation zu bekennen. Beides ist demgemäß auch auf der Ebene der immer enger zusammenwachsenden EU notwendig wie legitim. Hinsichtlich des Schutzes der Menschenrechte ist über ein vergleichbares System, also auch über das sogenannte Kon-

ventmodell, die Europäische Grundrechtscharta erarbeitet worden, die der Europäische Rat in Nizza am 13. und 14. Oktober 2000 in Gestalt einer feierlichen Proklamation begrüßt hat, die aber bekanntlich noch nicht in Kraft getreten ist. Ihr Inkrafttreten wird – dies scheint der beste Weg zu sein – im Rahmen der Europäischen Verfassung erfolgen bzw. erfolgen müssen, wobei nach meiner Auffassung alles dafür spricht, nicht – wie teilweise diskutiert – die Europäische Grundrechtscharta nur in einem Anhang oder in Gestalt eines Protokolls mit der Europäischen Verfassung zu verbinden, sondern diese Europäische Grundrechtscharta bewusst und ausdrücklich in den Text der Verfassung aufzunehmen und an deren Spitze zu positionieren.

Der Europäische Verfassungskonvent stellt allerdings keine verfassungsgebende Versammlung dar. Er verfügt nicht über die Legitimation einer solchen verfassungsgebenden Versammlung, weil die EU nach wie vor keinen eigenen Staat darstellt und damit auch nicht über eine eigenständige verfassungsgebende Kompetenz verfügt. Die EU verharrt nach wie vor – in der Sprache des Grundgesetzes – in der Formation einer „zwischenstaatlichen Einrichtung“ (vgl. Art. 24 I GG) bzw. – in der Sprache des BVerfG – in der Struktur eines „Staatenverbundes“, der sich zum einen dadurch gekennzeichnet sieht, dass (noch) kein Bundesstaat, also damit auch noch keine eigenstaatliche Formation erreicht worden ist, und dass zum anderen aber doch wesentliche Entwicklungsschritte zu verzeichnen sind, die über die rein völkerrechtlich-staatenbündische Struktur eines Staatenbundes hinausweisen. Die EU verfügt schon heute über eine Fülle von außerordentlich relevanten Kompetenzen und zumindest quasi-eigenstaatlichen Organisationsstrukturen, die allerdings in aller Regel exekutivischer Art sind, denen mit anderen Worten – und dies keinesfalls zu Unrecht – auch zunehmend häufiger ein sehr prinzipielles legitimatorisches Defizit vorgehalten wird. Das Europäische Parlament stellt bekanntlich nach wie vor kein vollgültiges Parlament dar. Nach wie vor halten sich die Legislativbefugnisse und ebenso die Kontroll- und Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments in außerordentlich schmalen Grenzen. Nach wie vor basiert die EU auf dem Prinzip der abgeleiteten Einzel-

■ **Das Europäische Parlament stellt bekanntlich nach wie vor kein vollgültiges Parlament dar. Nach wie vor halten sich die Legislativbefugnisse und ebenso die Kontroll- und Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments in außerordentlich schmalen Grenzen.**

ermächtigung, d.h. alle Hoheitsbefugnisse der EU leiten sich aus den nationalen Souveränitäten der Mitgliedstaaten ab, verbinden sich auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge und eröffnen der EU damit keine eigenständige Staatsqualität und folgerichtig auch keine eigenständige Kompetenz-Kompetenz – bis hin zur fehlenden Verfassungskompetenz. Nach wie vor teilen sich die Zuständigkeiten der EU in solche intergouvernementaler und solche vergemeinschafteter Art. Gerade die in den letzten Monaten so besonders strittig gewordenen Felder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU – ich erinnere nur an die großen Konflikte innerhalb der EU im Zusammenhang mit dem Irak-Konflikt – offenbaren, wie dringend es auch in diesen Bereichen einer wirklichen Zusammenführung, Koordinierung und Harmonisierung bedarf, wie dringend eine wirklich gemeinsame europäische Außen- und Sicherheitspolitik notwendig geworden ist. Aber der Weg hierzu ist nach wie vor weit und schwierig. Wohl kein Mitgliedstaat der EU ist heute bereit, auf seine nationale Souveränität in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik definitiv zugunsten eines supranationalen Zuständigkeitsträgers wie der EU ganz und voll zu verzichten. Schon dieses in der Tat allerdings auch wichtigste Beispiel offenbart, welche schwierige Gratwanderung der Europäische Verfassungskonvent zu bestehen hat, vor welchen fundamentalen Herausforderungen er und das von ihm zu leistende Werk stehen.

■ **Die vom Verfassungskonvent zu erarbeitende Europäische Verfassung kann nur in der Gestalt eines Verfassungsvertrages rechtliche Verbindlichkeit wie Legitimität erlangen, d.h. auch eine Europäische Verfassung kann nur über den Abschluss und die gemeinsame Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages der Mitgliedstaaten der EU erfolgen.**

Die vom Verfassungskonvent zu erarbeitende Europäische Verfassung kann nur in der Gestalt eines Verfassungsvertrages rechtliche Verbindlichkeit wie Legitimität erlangen, d.h. – nach dem gleichen Muster wie die bisherigen Union- und Gemeinschaftsverträge – kann auch eine Europäische Verfassung nur über den Abschluss und die gemeinsame Ratifikation eines völkerrechtlichen Vertrages der Mitgliedstaaten der EU erfolgen. Schon dies stellt rechtsgeschichtlich wie rechtssystematisch ein fundamentales Novum dar. Wohl noch nirgends in der Geschichte ist eine Verfassung in dieser Form, also über einen völkerrechtlichen Vertrag und seine jeweils national-staatlichen Ratifikationen erfolgt. Dennoch besteht inzwischen – und dies ist bereits grundsätzlich sehr zu begrüßen – Konsens darüber, dass dieser Weg zu be-

schreiten ist. Eine demokratische Verfassungsgebung bedarf bekanntlich der demokratischen Legitimation durch das jeweilige Staatsvolk. Ein europäisches Staatsvolk gibt es bisher jedoch nicht, es gibt nach wie vor nur die unterschiedlichen Staatsvölker der Mitgliedstaaten und damit kann eine europäische Verfassungsgebung auch nur über das völkerrechtliche Ratifikationsverfahren, d.h. über die jeweiligen nationalen Parlamente und ihre Zustimmung erfolgen. Vorstellungen wie die gelegentlich in die Debatte geworfene Vorstellung einer Volksabstimmung aller Unionsbürger ist weder staats- noch völkerrechtlich zu realisieren. Mit Recht bekennt sich die EU nach wie vor zur Identität und damit auch eigenständigen demokratiestaatlichen Struktur wie Legitimation der nationalen Parlamente und ihrer jeweiligen demokratiestaatlichen Repräsentanz für die jeweiligen Staatsvölker.

Dies alles ändert indessen nichts daran, dass der Prozess einer europäischen Verfassungsgebung nicht nur politisch sinnvoll und geboten, sondern auch rechtlich legitim ist. Mit Recht ist davon gesprochen worden, dass das „tradierte Staatsbild“ jeweils auch verfassungskompetenter Nationalstaaten immer mehr dem modernen Bild eines „Staates im verdichteten Kooperationsgeflecht“ weiche (Hobe). Oder: Wenn die „Kernidee des modernen Staates die territorial definierte Souveränität ist“, so muss heute vom „Verlust der territorialen Radizierung“ in hohem Maße ausgegangen werden, müssen die „Kooperationszwänge im offenen Verbundstaat“ aufgenommen und anerkannt werden – mit der Konsequenz einer gewissen „Verselbständigung des Politischen als Fundament der modernen Staatsidee“ (Di Fabio). Eben dies kennzeichnet die EU, kennzeichnet ihren Integrationsprozess und weist unmittelbar auf die Notwendigkeit wie Legitimität einer europäischen Verfassungsgebung hin, d.h. einer Verfassungsgebung, die sich zumindest teilweise von der legitimatorischen Anbindung an den territorialen Nationalstaat bzw. seine Staatsbegrifflichkeit zumindest partiell zu lösen weiß und – auf der Grundlage eines ohne solchen traditionellen Staatsbezug definierten Politikbegriffs – den Weg zu einem Verfassungsverständnis erschließt, das auch in supranationalen Grundbezügen zu funktionieren imstande ist, indem es sich von der Vorstellung

■ **Mit Recht bekennt sich die EU nach wie vor zur Identität und damit auch eigenständigen demokratiestaatlichen Struktur wie Legitimation der nationalen Parlamente und ihrer jeweiligen demokratiestaatlichen Repräsentanz für die jeweiligen Staatsvölker.**

des territorial ausschließlich souveränen Staates und seiner Vorstellungen von Organisation wie Volkssouveränität partiell löst. In diesem Sinne ist der Prozess der europäischen Verfassungsgebung nicht nur politisch notwendig, sondern auch rechtlich als definitiv legitim zu erkennen.

■ II.

Wo liegen die Hauptaufgaben der zu erarbeitenden Europäischen Verfassung? Sie liegen zum Ersten in der auch normativ zu verfestigenden Einigung wie konstitutionellen Festlegung der gemeinsamen verfassungspolitischen Grundwerte. Sie liegen zum Zweiten in der Konstituierung einer demokratischen Gesamtstruktur der EU. Sie liegen zum Dritten in dem funktionsgerechten Ausbau der europäischen Institutionen. Und sie liegen viertens in der Festlegung und Erarbeitung eines Kompetenzkataloges, der die Kompetenzen von EU einerseits und Mitgliedstaaten andererseits in ebenso transparenter wie systematisch folgerichtiger Weise voneinander abgrenzt und damit für das notwendige Maß an Rechtssicherheit wie Kompetenzgerechtigkeit im Gesamtsystem der EU sorgt, die sich – wie gezeigt – nach wie vor auf das Bild abgeleiteter Einzelermächtigungen, also aus der Kompetenz der nationalen Mitgliedstaaten abgeleiteten Befugnisse begründet und die sich in diesem Sinne vor allem dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet hat.

■ **Strukturell soll sich der Verfassungsvertrag in drei (oder auch vier) Teile gliedern: In einen ersten Teil über die „Struktur der Verfassung“, in einen zweiten Teil über „Die Politikbereiche und die Durchführung der Maßnahmen der EU“ und in einen dritten Teil über „Allgemeine und Schlussbestimmungen“.**

Strukturell soll sich der Verfassungsvertrag in drei (oder auch vier) Teile gliedern: In einen ersten Teil über die „Struktur der Verfassung“, in einen zweiten Teil über „Die Politikbereiche und die Durchführung der Maßnahmen der EU“ und in einen dritten Teil über „Allgemeine und Schlussbestimmungen“. Der 1. Teil soll die funktionellen, organisatorischen, personellen, prozeduralen und inhaltlichen sowie auf die Rechtsstellung des einzelnen bezogenen Grundsatzentscheidungen treffen. Der 2. Teil soll die einzelnen Politikbereiche jeweils genau bestimmten Kompetenzarten und Handlungsformen zuweisen. Beide Teile, also Teil 1 und Teil 2, sollen dann im 3. Teil vor allem verfahrensrechtlich weiter ausgestaltet werden, wobei hinsichtlich der Abänderbarkeit unterschiedliche Regeln für die Einzelheiten im 1. und 2. Teil angestrebt werden. Schon dies offenbart allerdings eine

besondere Problematik, da unterschiedliche Regelungen, unterschiedliche Voraussetzungen für Weiterentwicklungen oder Abänderungen die Gesamtkonsistenz eines Verfassungsvertrages doch deutlich unterminieren oder zumindest relativieren können. Gerade aus diesem Grunde wäre es nach meiner Auffassung wichtiger und sinnvoller gewesen, den gesamten Verfassungsvertrag mit dem bisherigen Unions- und Gemeinschaftsvertragswerk zu verbinden bzw. einen insgesamt neuen Unionsvertrag zu entwerfen, der alle verfassungsrechtlichen Anforderungen zum einen erfüllt, Gegebenes zum anderen weiterführt und weiterentwickelt, an der grundsätzlich völkerrechtlich-vertragsrechtlichen Gesamtkonzeption aber nichts ändert. In diesem Sinne habe ich der EVP-Fraktion im Verfassungskonvent einen solchen Gesamttext vorgeschlagen, der aber von der eben skizzierten Entwicklung, also einer ganz anders gearteten Konzeption verdrängt worden ist. Dass dies allerdings auch zu evidenten Problemen im Detail führen kann, wird im Zusammenhang mit den Kompetenzabschichtungen zwischen EU einerseits und Mitgliedstaaten andererseits zu belegen sein.

Art. 2 des bisher vorliegenden Entwurfstextes ruft mit Recht die gemeinsamen Grundwerte der Union auf und nennt hier: „Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte; diese Werte sind allen Mitgliedstaaten gemeinsam. Die Union strebt eine friedliche Gesellschaft an, in der Toleranz, Gerechtigkeit und Solidarität herrschen“. Dies ist mit Sicherheit richtig und konsequent. Ungeachtet dessen ist eine Frage meines Erachtens doch noch zusätzlich aufzuwerfen: nämlich die Frage nach der kulturellen, vorrangig auf das christlich-abendländische Kulturgut gegründeten Identität Europas. Ich erinnere etwa an die Präambel des deutschen GG, die sehr bewusst die „Verantwortung vor Gott“ aufruft, um eben jenen christlich-abendländischen Grundbezug auch einer jeden deutschen – und für Europa gilt nichts anderes – Verfassungsgebung zu betonen. Dies bedeutet keinen Abschied vom säkularen Staat, dies bedeutet keinen Eingriff in die Religions- und Glaubensfreiheit, sondern dies bedeutet nichts anderes als das Bekenntnis zu den grundsätzlichen Wurzeln aller europäischen Werte- und Kulturidentität. Der Europäische

■ Eine Frage ist meines Erachtens doch noch zusätzlich aufzuwerfen: nämlich die Frage nach der kulturellen, vorrangig auf das christlich-abendländische Kulturgut gegründeten Identität Europas. Ich erinnere etwa an die Präambel des deutschen GG, die sehr bewusst die „Verantwortung vor Gott“ aufruft, um eben jenen christlich-abendländischen Grundbezug auch einer jeden deutschen – und für Europa gilt nichts anderes – Verfassungsgebung zu betonen.

Verfassungskonvent hat sich bisher zu keiner solchen Klausel verstehen können. Art. 37 des Entwurfs liegt lediglich fest, dass die EU den Status und die nationalen Gesetze über Kirchen und Religionsgemeinschaften in den Mitgliedstaaten respektiert, ihrerseits also nicht zu präjudizieren sucht. Dies ist aus der Sicht des säkularen Staates, der Glaubens- und Religionsfreiheit wie des grundsätzlichen Gebotes der Toleranz ebenso richtig wie konsequent, enthebt aber bei der Frage der prinzipiellen Gemeinschaftswerte bzw. der gemeinsamen Wurzeln kultureller Identität nicht von der Forderung, auch hier eine Antwort, auch hier ein Bekenntnis (z.B. zum „geistigen und religiösen Erbe Europas“) abzulegen.

■ III.

■ Von verfassungsrechtlich herausragender Bedeutung ist die institutionelle Reform der Organe der EU. Das demokratische Prinzip fordert eine Stärkung des Europäischen Parlaments, vor allem im Bereich der Rechtssetzung. Das rechtsstaatliche Gewaltenteilungsprinzip fordert eine klarere Unterscheidung zwischen Legislative einerseits und Exekutive andererseits.

Von verfassungsrechtlich herausragender Bedeutung ist die institutionelle Reform der Organe der EU. Das demokratische Prinzip fordert eine Stärkung des Europäischen Parlaments, vor allem im Bereich der Rechtssetzung. Das rechtsstaatliche Gewaltenteilungsprinzip fordert eine klarere Unterscheidung zwischen Legislative einerseits und Exekutive andererseits. Die derzeitige Situation der Vermischung von Legislativ- und Exekutivbefugnissen vor allem beim Rat, die legislatorische Schwäche des Europäischen Parlaments und die in mancher Hinsicht nicht hinlänglich klare Verfassung der Kommission als (ausschließlichen?) Exekutivorgan fordern grundlegende Reformen, die in der Europäischen Verfassung in demokratie- und rechtsstaatlich systemkonformer Weise gelöst werden müssen.

Die Rechtssetzung der Union erfolgt derzeit nur über die Instrumentarien von Verordnung und Richtlinie. Beides sind Institute einer wesensgemäß bzw. vorrangig exekutivischen Rechtssetzung. Dies gilt es im Lichte einer demokratisch voll legitimierten und damit vorrangig-parlamentarischen Rechtssetzung zu ändern. Das Europäische Parlament muss die prinzipiell uneingeschränkte bzw. vorrangige Legislativkompetenz erhalten. Dies bedeutet, dass im Verfahren der Rechtssetzung der Union künftig zwischen parlamentarischen Gesetzen, exekutivischen Verordnungen und exekutivischen Richtlinien unterschieden werden muss. Hier ist der Verfassungsentwurf auf dem richtigen Weg. Die Legislativkompetenz des

Europäischen Parlaments ist prinzipiell unbestritten, obwohl man dazu tendiert, das Gesetzesinitiativrecht ausschließlich bei der Kommission anzusiedeln. Meines Erachtens ist dies nicht sinngerecht. Denn auch das Recht zur Gesetzesinitiative gehört zum originären Hausgut einer jeden parlamentarischen Rechtssetzung, sollte also auch in der Europäischen Verfassung zugunsten des Europäischen Parlaments verankert werden.

Richtig ist es, die Gesetzgebung dem Europäischen Parlament als Erster Kammer (Völkerkammer) und dem Rat als Zweiter Kammer (Staatenkammer) gemeinschaftlich zuzuweisen. Ein solches Zwei-Kammer-System entspricht der prinzipiell föderativen Grundstruktur der EU (europäisch-zentrale Gesetzgebungskompetenz über das Europäische Parlament und europäisch-dezentrale Gesetzgebungskompetenz über den Rat als Organ der Mitgliedstaaten). Richtig und konsequent ist es weiterhin, auf der Ebene der jetzt parlamentarisierten Rechtssetzung zwischen dem Vollgesetz und dem Rahmengesetz zu unterscheiden. Beides sind die gegebenen und sachgerechten Formen eines entsprechend parlamentarisch legitimierten Gesetzgebungsprozesses. Ebenso richtig und konsequent ist es, auf der Ebene unterhalb der parlamentarischen Rechtssetzung auch exekutivische Rechtssetzungsbefugnisse vorzusehen bzw. beizubehalten – in Gestalt namentlich der Verordnung.

Unter demokratischen Legitimationsaspekten ist es ebenso wesentlich, dass die Kommission als das maßgebende Exekutivorgan der EU der parlamentarischen Legitimation durch das Europäische Parlament und den Rat bedarf, die Mitglieder der Kommission, zumindest aber ihr Präsident müssen durch einen entsprechenden Wahlakt legitimiert werden. Mit anderen Worten: Das Besetzungsrecht der Kommission kann nicht bei den Mitgliedstaaten bzw. ihrer Repräsentanz im Europäischen Rat und im Ministerrat verbleiben, das Europäische Parlament muss eine zumindest gleichrangige demokratische Partizipation und damit auch demokratiestaatliche Legitimierungsmöglichkeit für die Kommission erhalten. Viel Streit besteht noch allerdings, wie die Kommission sich künftig zusammensetzen soll. Vor allem die Frage, ob jeder Mitgliedstaat über mindestens einen Kommissar verfügen soll, wirft große Probleme auf.

■ **Richtig ist es, die Gesetzgebung dem Europäischen Parlament als Erster Kammer (Völkerkammer) und dem Rat als Zweiter Kammer (Staatenkammer) gemeinschaftlich zuzuweisen. Ein solches Zwei-Kammer-System entspricht der prinzipiell föderativen Grundstruktur der EU.**

■ **Zeichnet sich allgemein für die Institutionen von Parlament, Rat und Kommission ein durchaus funktionstüchtiges, transparentes und vor allem auch demokratiestaatlich gut zu legitimierendes System ab, so stellen sich unverändert besondere Probleme bei der Rolle und künftigen Stellung des Europäischen Rates.**

Meines Erachtens sollte die Kommission schon aus Gründen ihrer Funktionstüchtigkeit auf etwa 15 Mitglieder beschränkt werden, wobei man die nationalen Beteiligungsinteressen auch über die Einführung von Kommissarsvertretern bzw. Staatssekretären lösen kann.

Zeichnet sich allgemein für die Institutionen von Parlament, Rat und Kommission ein durchaus funktionstüchtiges, transparentes und vor allem auch demokratiestaatlich gut zu legitimierendes System ab, so stellen sich unverändert besondere Probleme bei der Rolle und künftigen Stellung des Europäischen Rates. Hier ist bekanntlich der Präsident des Verfassungskonvents Giscard d'Estaing mit Vorstellungen vorgeprescht, die im Verfassungskonvent viel Widerspruch ausgelöst haben. Die Vorstellung Giscard d'Estaings zielte auf eine massive Stärkung des Europäischen Rates und eines aus seinem Kreis zu bestimmenden Präsidenten ab, womit die Stellung von Europäischem Parlament, Ministerrat und auch Kommission deutlich geschwächt würde, womit im Ergebnis der gesamte Prozess supranationaler Vergemeinschaftung eine nicht unbeträchtliche Schwächung in Richtung einer Re-Nationalisierung bzw. Stärkung der Mitgliedstaaten im Gesamtkonzert der europäischen Institutionen erleiden würde. Folgerichtig hat das Konventspräsidium die Vorschläge Giscard's deutlich verändert. Der Europäische Rat besteht zwar auch künftig fort, was richtig ist. Er soll sich aber wie bisher darauf beschränken, der EU die für ihre Entwicklung notwendigen Impulse zu geben, seine Kompetenz geht also über eine gewisse politische Richtlinienzuständigkeit nicht hinaus. An seiner Spitze soll ein mit Mehrheit von den Staats- und Regierungschefs bestimmter hauptamtlicher Präsident stehen, der für mehr Kontinuität und Handlungsfähigkeit des Europäischen Rates sorgen soll. Dieser Präsident soll keine exekutivischen Aufgaben wahrnehmen, sondern sich darauf beschränken, die jeweiligen Gipfelkonferenzen vorzubereiten, zu leiten sowie auf Konsens und Zusammenhalt der Partner hinzuwirken. Er soll die EU gegenüber den Staats- oder Regierungschefs anderer Länder in der Außen- und Sicherheitspolitik vertreten. Dies ist durchaus akzeptabel, selbst wenn der Kommissionspräsident durch die Figur eines solchen Präsidenten des Euro-

päischen Rates in kompetenzrechtliche Schwierigkeiten bzw. gewisse Abgrenzungsprobleme geraten wird. Aber immerhin, der jetzt sich abzeichnende Kompromiss scheint vertretbar.

In Zusammenhang mit dieser Konstruktion steht die Figur des „europäischen Außenministers“, der in einer gewissen Doppelrolle die Aufgaben des EU-Außenkommissars und des beim Ministerrat verankerten Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik in Personalunion übernehmen soll. Dem Europäischen Außenminister soll ein Initiativrecht in Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zustehen, er soll Entscheidungen des Außenministerrats ausführen und er soll der Kommission als Vizepräsident angehören. So sehr die Einrichtung eines solchen Kompetenzträgers für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik zu begrüßen ist, so offenkundig wird an der eben geschilderten Konstruktion das nach wie vor bestehende Dilemma einer wirklich gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU. Solange die nationalen Souveränitätsvorbehalte im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik dominieren, solange wird es nicht gelingen, auch nicht über die Figur eines „Europäischen Außenministers“, eine wirklich eigenständige und gemeinschaftliche europäische Außen- und Sicherheitspolitik über die EU zu erreichen. Deshalb bleibt an dieser Stelle nur eines zu hoffen und zu wünschen: nämlich dass der „Europäische Außenminister“, sofern er denn kommen sollte, nicht zur bloßen Alibi-figur einer nach wie vor nicht funktionstüchtigen gemeinschaftlichen Außen- und Sicherheitspolitik wird. Auch institutionell ist die Stellung des „Europäischen Außenministers“ durchaus problematisch. Denn nach den bisherigen Plänen soll die Position des Außenministers zwischen der Kommission und dem Rat angesiedelt werden. Der Außenminister soll vom Europäischen Rat bestimmt werden, er soll zugleich Vizepräsident der Kommission sein und vor allem im Auftrag des Rates handeln. Diese Konstruktion trägt zu wirklich kompetenzrechtlicher Klarheit meines Erachtens in keiner Weise bei. Hinzu kommt, dass damit ein Kommissionsmitglied geschaffen wird, das nicht der Wahl oder doch demokratiestaatlich notwendigen Bestätigung sowie Kontrolle durch das

■ Solange die nationalen Souveränitätsvorbehalte im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik dominieren, solange wird es nicht gelingen, auch nicht über die Figur eines „Europäischen Außenministers“, eine wirklich eigenständige und gemeinschaftliche europäische Außen- und Sicherheitspolitik über die EU zu erreichen.

Europäische Parlament unterliegt. Dies alles sollte noch einmal sehr gründlich überdacht werden.

■ IV.

Für den Bereich der Zuständigkeiten EU bekennt sich der Verfassungsentwurf zu den Grundsätzen „der begrenzten Einzelmächtigungen, der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der loyalen Zusammenarbeit“. Die Kompetenzen der EU bzw. der Mitgliedstaaten sollen sich in der Systematik von ausschließlichen Zuständigkeiten der EU, geteilten Zuständigkeiten, koordinierenden Zuständigkeiten und „unterstützenden Maßnahmen“ der EU aufteilen.

Für den Bereich der Zuständigkeiten EU bekennt sich der Verfassungsentwurf zu den Grundsätzen „der begrenzten Einzelmächtigungen, der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der loyalen Zusammenarbeit“. Die Kompetenzen der EU bzw. der Mitgliedstaaten sollen sich in der Systematik von ausschließlichen Zuständigkeiten der EU, geteilten Zuständigkeiten, koordinierenden Zuständigkeiten und „unterstützenden Maßnahmen“ der EU aufteilen. Dies ist im Grundansatz richtig; im Detail stellen sich allerdings noch viele Fragen und Probleme. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der Katalog der geteilten Zuständigkeiten zunächst in außerordentlich weiter Form („Politikfelder“) definiert wird und erst im 2. Teil des Verfassungsvertrages dann die konkrete Ausgestaltung bzw. Begrenzung vorgenommen werden soll. Zwischen diesen sehr weit gefassten „Politikfeldern“ und deren konkreter Begrenzung zeichnet sich massiver Konfliktstoff ab. Nimmt man diese „Politikfelder“ zunächst für sich, so kann man – zugespitzt – nur warnend formulieren: Bitte keine Blanko-Vollmacht für die EU! Ich nenne einige Beispiele aus dem Bereich der geteilten Zuständigkeiten: „Landwirtschaft und Fischerei“, „Verkehr“, „Energie“, „Sozialpolitik“, „Umwelt“, „Gesundheitswesen und Verbraucherschutz“. Alles dies sind Bereiche, die in der Tat in geteilter Zuständigkeit stehen, die auch nur so funktionieren können, die aber in derart weiten Blanko-Tatbeständen schon im 1. Teil des Verfassungsvertrages aufgeführt nur bzw. mehr zu Missdeutungen und Missverständnissen als zu kompetenzrechtlich wirklich klaren und vorab transparenten Abgrenzungen führen können. Das Ganze verschärft sich noch im Lichte der vorgesehenen so genannten „Flexibilitätsklausel“ (Art. 16), derzufolge es heißt, wenn „ein Tätigwerden der Union im Rahmen der in Teil II festgelegten Politik erforderlich erscheint, um eines der Ziele der Verfassung zu verwirklichen, und sind in dieser Verfassung die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erlässt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments

die geeigneten Vorschriften“. Schon der Vorläufer dieser Bestimmung, der frühere Art. 235 bzw. Art. 308 EGV, hatte vielfältig den Beigeschmack der faktischen, aber – im Lichte des Prinzips der abgeleiteten Einzelkompetenz – unzulässigen Kompetenz-Kompetenz. Deshalb sollte man auf eine solche Bestimmung – schon aus Gründen der Rechtsklarheit – nach meiner Auffassung generell und definitiv verzichten.

Bei den geteilten Zuständigkeiten soll es allein darauf ankommen, ob die Union eine Kompetenz für sich in Anspruch nimmt. Abgrenzungskriterien, wie etwa das Bedürfnis nach gesamteuropäischer Rechts- oder Wirtschaftseinheit, wie dies vergleichsweise das Grundgesetz für das Verhältnis von Bund und Ländern bei den konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten fordert (Art. 72 GG), fehlen völlig. Dabei hätte man schon aus diesem deutschen Beispiel lernen können, welche zentralistische Tendenz jeder Form von geteilten oder konkurrierenden Zuständigkeiten innewohnt. Der deutsche Föderalismus leidet bekanntlich vor allem daran, dass der Bund seine konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten im Übermaß in Anspruch genommen und so die Landtage vielfach zu schlichter Bedeutungslosigkeit verurteilt hat.

An alledem könnte nur eine wirklich stringente Verfolgung und Beachtung des Subsidiaritätsprinzips etwas ändern. Zu diesem Prinzip bekennt sich der Verfassungsentwurf in Art. 8 durchaus, wobei ebenso wie im bisherigen EGV wie folgt formuliert wird: „Nach dem Subsidiaritätsprinzip wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen aber besser auf Unionsebene erreicht werden können.“ Diese Fassung des Subsidiaritätsprinzips genügt indessen nach hiesiger Auffassung keinesfalls. Das Subsidiaritätsprinzip hat schon bisher nur sehr, sehr schwach reagiert und wird dies bei unveränderter Definition auch künftig tun. Das Kriterium der „auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichenden“ Zweckerreichung und der „wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkung besseren Zweckerrei-

■ Bei den geteilten Zuständigkeiten soll es allein darauf ankommen, ob die Union eine Kompetenz für sich in Anspruch nimmt. Abgrenzungskriterien, wie etwa das Bedürfnis nach gesamteuropäischer Rechts- oder Wirtschaftseinheit, wie dies vergleichsweise das Grundgesetz für das Verhältnis von Bund und Ländern bei den konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten fordert (Art. 72 GG), fehlen völlig.

chung auf Gemeinschaftsebene“ ist nicht hinlänglich justitiabel, was zum einen auf der begrifflichen Unschärfe der Termini von „nicht ausreichend“ und „besser“ und zum anderen auf der Tatsache beruht, dass – dem Wesen des Subsidiaritätsprinzips gemäß – stets über eine Instanz verfügt werden muss, die diese ebenso offenen wie begrifflich unscharfen Termini im Einzelnen konkretisiert und aktualisiert. Aus diesen Gründen bin ich der Meinung, dass anders und stringenter formuliert werden muss. Es sollte vor allem heißen, dass ein Tätigwerden der Union nur dann in Betracht kommt, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen nur auf Unionsebene erreicht werden können“ (zur Not könnte man auch statt mit „nur“ mit dem Begriff „wirksamer“ operieren). Wenn demgegenüber oder daneben auf die Möglichkeiten einer politischen Kontrolle, namentlich über entsprechende Protokolle oder Protokollierungspflichten der Kommission, verwiesen wird, so scheint dies nach hiesiger Auffassung nicht ausreichend. Eine maßgebende Frage liegt im Übrigen auch und schon bei der Frage des Vergleichsmaßstabes – Union einerseits, Ebene der Mitgliedstaaten andererseits –. Viele Aufgaben, die von größeren Mitgliedstaaten ohne weiteres allein bewältigt werden können, können dies auf der Ebene kleinerer Mitgliedstaaten naturgemäß bzw. in aller Regel nicht. Was soll jetzt der Maßstab für die „Ebene der Mitgliedsstaaten“ sein? Die Ebene der größeren oder die Ebene der kleineren Mitgliedstaaten? Ein Gesamtmaßstab wird sich in aller Regel nur über die Ermittlung bestimmter Durchschnittskriterien ermitteln lassen; und dies stellt wiederum eine ganz entscheidende Abgrenzungsfrage dar, die sich nicht auf der Ebene von Protokollen o.ä. wird beantworten lassen. Jedenfalls bleibt aber eines festzuhalten, und hierüber scheint sich prinzipieller Konsens abzuzeichnen: Es muss jedenfalls eine wirksame justitielle Kontrolle gewährleistet sein, d.h. die Parlamente – nach meiner Auffassung auch die Regierungen – der Mitgliedstaaten sind jederzeit berechtigt, Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip beim EuGH klagemäßig zu verfolgen. Andererseits sind auch solche justitiellen Kontrollen bekanntlich nur dann wirklich

■ Eine maßgebende Frage liegt im Übrigen auch und schon bei der Frage des Vergleichsmaßstabes – Union einerseits, Ebene der Mitgliedstaaten andererseits. Viele Aufgaben, die von größeren Mitgliedstaaten ohne weiteres allein bewältigt werden können, können dies auf der Ebene kleinerer Mitgliedstaaten naturgemäß bzw. in aller Regel nicht. Was soll jetzt der Maßstab für die „Ebene der Mitgliedsstaaten“ sein?

wirksam, wenn die normativen bzw. materiell-rechtlichen Abgrenzungsmaßstäbe von entsprechender Klarheit und verbindlicher Transparenz sind. Hieran mangelt es aber wie gezeigt; und deshalb bin ich der Meinung, dass in der Frage des Subsidiaritätsprinzips noch wesentlich nachgearbeitet werden muss. Die weiterhin – in politischer Richtung – diskutierte Präventivkontrolle zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips in der Form, dass die Nationalparlamente sich vorab kritisch mit möglichen Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip befassen und dies geltend machen können, erscheint mir auch noch nicht der Weisheit letzter Schluss zu sein. Denn die nationalen Parlamente werden hierzu in aller Regel nicht imstande sein, sie werden möglicherweise ganz unterschiedliche Positionen beziehen und sie werden den Gesamtprozess der europäischen Rechtssetzung schon verfahrensmäßig damit eher allzusehr komplizieren als vereinfachen. Entscheidend ist die materiell-rechtliche Qualität des Subsidiaritätsmaßstabes – und die anschließende justitielle Kontrolle. Alle anderen verfahrensrechtlich gedachten Möglichkeiten sind nur von sehr begrenzter, eher politisch bemäntelnder als rechtlich präzisierender Bedeutung.

Die Zukunft der EU hängt in ganz entscheidender Weise von einer entsprechend klaren und subsidiaritätsgerechten Kompetenzordnung ab. Gerade nach dem Beitritt der osteuropäischen Staaten wird die EU so groß, dass sie umso mehr der Verankerung und wirklichen Akzeptanz beim Bürger bedarf. Schon heute ist die EU oder im üblichen Kürzel gesprochen „Brüssel“ für viele Bürger derart fern und fremd, dass wirkliche Identifikationen des Bürgers mit „seinem Europa“ immer schwieriger werden, dass mitunter sogar von echten Glaubwürdigkeitsdefiziten gesprochen wird. Dies liegt natürlich in der Natur der Sache, in der Größe Europas, in der Vielfalt Europas und auch in der Unterschiedlichkeit nationaler Rechtstraditionen begründet. Diese Vielfalt und diese Unterschiedlichkeit gehören zum Wesen Europas, gehören zur Identität der europäischen Völker und ihrer Staaten. Gerade deshalb kann ein Europa nicht wirklich erfolgsträchtig sein, dass diese unterschiedlichen Traditionen und Identitäten nicht in Gestalt einer primär voll dezentralen Kompetenzordnung aufnimmt, wahrt und auch weiterführt. Garant

■ Die Zukunft der EU hängt in ganz entscheidender Weise von einer entsprechend klaren und subsidiaritätsgerechten Kompetenzordnung ab. Gerade nach dem Beitritt der osteuropäischen Staaten wird die EU so groß, dass sie umso mehr der Verankerung und wirklichen Akzeptanz beim Bürger bedarf.

und Mittel hierfür kann aber nur ein Subsidiaritätsprinzip sein, das wirklich funktioniert, das wirklich vom prinzipiellen Vorrang der dezentralen Entscheidung und dezentralen Kompetenz ausgeht und die EU wirklich und wirksam auf solche Zuständigkeiten beschränkt, die tatsächlich und definitiv in die unabdingbare zentrale Kompetenz, also die Kompetenz der EU, gehören. Deshalb erlauben Sie mir den Appell an den Verfassungskonvent auch von dieser Stelle aus, die Frage des Subsidiaritätsprinzips erneut und mit nachhaltigem Verantwortungsbewusstsein aufzunehmen. Denn ich fürchte, dass hier die wirkliche Nahtstelle für die Zukunft einer erfolgreichen EU liegt, wie sie sich jeder verantwortliche Europäer wünscht.

■ V.

Lassen Sie mich zusammenfassen: Das Projekt einer Europäischen Verfassung bzw. eines Europäischen Verfassungsvertrages ist insgesamt auf einem guten und sogar erstaunlich schnellen Weg, selbst wenn der Juni-Termin vielleicht nicht ganz eingehalten werden sollte. Es gehört mit Sicherheit zu den herausragenden Leistungen der europäischen Einigungsbewilligung, dass der Prozess einer europäischen Verfassungsgebung überhaupt und dies auch mit so viel Schnelligkeit und Konsequenz in Angriff genommen werden konnte. Nach wie vor stellen sich aber viele Fragen, stellen sich einige erhebliche Probleme, auf die im Vorstehenden hingewiesen wurde. Ich möchte nicht als Skeptiker verstanden werden. Auch ich gehöre zu den nachdrücklichen Befürwortern einer Europäischen Verfassung, wünsche mir aber, dass dieses große Integrations- und Gestaltungsprojekt – ganz unabhängig von allen Kompromissen, die naturgemäß gemacht werden müssen – doch insgesamt so viel Zukunftskraft, so viel Konsistenz und auch so viel politische Überzeugungskraft entwickeln möchte, wie dies ein einiges Europa in unverzichtbarer und definitiver Form benötigt.