

# ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

JAHRGANG 51 (NEUE FOLGE) · HEFT 2 · 2004

---

*Dieter Blumenwitz*

## Der Europäische Verfassungsvertrag – Die Chancen und Gefahren des Entwurfs für das Gelingen von Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union

Das europäische »Babylon der Sprachen« und die Versuche seiner Bewältigung verdeutlichen besser als alle anderen Beispiele die allgemeine Problematik der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union. Die Supranationalität der Gemeinschaft (d. h. der Durchgriff bis zum Marktbürger in den einzelnen Mitgliedstaaten) verlangt, dass der Bürger die verbindlichen Normen des Gemeinschaftsrechts in seiner Staatssprache verstehen und befolgen kann. Ebenso notwendig erscheint es aber auch, dass die Europäische Union, z. B. in der Sicherheits- und Außenpolitik, mit »einer Stimme« spricht. »Eine Stimme« bedeutet jedoch nach dem europäischen Credo nicht »eine Sprache«. Die Besonderheit der Union als supranationaler Staatenverbund besteht gerade darin, mit vielen Ländern Beziehungen in der Sprache herzustellen, die von diesen Ländern gesprochen wird<sup>1</sup>. Hieraus leitet sich das Bekennen Europas zur Sprachenvielfalt ab<sup>2</sup>: Das Streben nach Einheit setzt den Respekt vor der Vielfalt voraus. Die Sprachenvielfalt zu erhalten, zu fördern, ja aufzuwerten ist eines der Hauptanliegen der Union. Die europäischen Institutionen sollen die Sprache aller Bürger sprechen. Nur wenn die in der Sprache ihren Ausdruck findende kulturelle Identität geachtet wird, kann jenes Vertrauen zwischen Union und Bürger geschaffen werden, das für das Gedeihen der Union und die Annäherung ihrer Völker erforderlich ist.

Die europäischen Verträge, die Grundlage des Gemeinschaftsrechts sind, bestimmen deshalb, dass die Amtssprachen der Mitgliedstaaten gleichrangig und gleichberechtigt Vertragssprache sind<sup>3</sup>. Im gegenwärtigen Europa der Fünfzehn gibt es demgemäß 12 Vertragssprachen, nämlich Dänisch, Deutsch, Englisch, Finnisch, Französisch, Griechisch, Irisch (Gälisch)<sup>4</sup>, Italienisch, Niederländisch, Portugie-

1 Die EU-Kommission arbeitete einen Vorschlag für ein Programm »Mehrsprachige Informationsgesellschaft« aus (ABl. 1996 Nr. C 364), das auch vom Rat übernommen wurde (ABl. 1996 Nr. L 306, 40).

2 Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments, ABl. 1995 Nr. C 43, 91. Grundsätzlich zur Problematik: Fritz Sturm, »Lingua Latina fundamentum et salus Europae« in: *The European Legal Forum*, 2002, S. 313 ff.

3 Art. 314 (ex Art. 248) EGV.

4 Neben dem Englischen ist in Irland auch das Gälische Amtssprache.

sisch, Schwedisch und Spanisch. Es gibt in der Europäischen Union 11 Amtssprachen, nämlich alle Vertragssprachen außer Gälisch, da alle Iren die englische Sprache beherrschen<sup>5</sup>. Demgemäß hat das Amtsblatt der Gemeinschaft 11 Ausgaben; dem Ministerrat, dem Europäischen Parlament, dem Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie dem Ausschuss der Regionen müssen zur Beratung sämtliche Unterlagen in allen Amtssprachen vorliegen. Die Parlamentsberatungen sind simultan zu dolmetschen und jeder EU-Angehörige hat das Recht, sich in seiner Sprache an die Organe der EU zu wenden; ihm muss in seiner Sprache geantwortet werden. Der Schriftverkehr mit den Mitgliedstaaten hat in deren Amtssprache zu erfolgen.

Die Europäische Union verfügt über den weltweit größten Dolmetscher- und Übersetzungsdiensst. Etwa ein Drittel der Verwaltungskosten entfallen auf den Sprachdienst. Dies wird verständlich, wenn man sich die Sprachkombinationen vergegenwärtigt: Ausgehend von derzeit elf Amtssprachen sind bei jeder Sitzung des Parlaments, der Kommission und des Rates 110 Sprachkombinationen zu bewältigen. Aus jeder der elf Sprachen muss nämlich in zehn andere übersetzt werden. Nach Abschluss der geplanten Osterweiterung der Europäischen Union steigt deren Mitgliederzahl auf 27 und es müsste in 22 Sprachen gearbeitet werden. Es ergäben sich dann 462 Sprachenpaare und die technischen und haushaltsrechtlichen Möglichkeiten wären überschritten<sup>6</sup>. Auch der vom Frühjahr 2002 bis Sommer 2003 in Brüssel tagende Verfassungskonvent vermochte den Gordischen Knoten des europäischen Babylons nicht zu lösen.

Dieser Verfassungskonvent hielt nach der Auffassung seines Präsidenten, des früheren französischen Staatsoberhauptes Valéry Giscard d'Estaing, »das Schicksal Europas in seinen Händen«<sup>7</sup>. Die Konzeption des Konvents ging zurück auf die Tagung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2001 in Laeken<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Art. 53 EUV und Art. 290 (ex Art. 217) EGV in Verbindung mit VO Nr. 1 des Rates zur Regelung der Sprachenfrage für die EG vom 15. April 1958, zuletzt geändert durch Beitrittsvertrag vom 24. Juni 1994, ABl. 1994 Nr. C 241, 285.

<sup>6</sup> Bei weniger geläufigen Sprachen müsste dann zunächst ins Englische oder Französische gedolmetscht und von diesen »Relaisprachen« in die übrigen Amtssprachen übersetzt werden. Die Übersetzung verzögert sich dann zeitlich. Zudem wird die Ausgangssprache vergrobert und manchmal auch verfälscht. Damit wäre – nicht nur im Bereich der Arbeits-, sondern auch der Amtssprachen – gegen das den Staatenverbund prägende Prinzip der Gleichberechtigung und Gleichrangigkeit der Sprachen der Mitglieder verstossen. Der Gebrauch der Muttersprache verleiht nämlich auch Macht: Wer z. B. juristische Texte in seiner Muttersprache formulieren kann, gestaltet auch deren Verständnis, pfropft anderen sein Verständnis und sein Denken auf.

<sup>7</sup> Valéry Giscard d'Estaing, »Die EU braucht einen Erfolg des Verfassungskonvents« (deutsche Übersetzung) in: *Süddeutsche Zeitung* Nr. 168 vom 23. Juli 2002, S. 9. Ziel des Konvents ist es, »für die Europäische Union einen Rahmen und Strukturen vorzuschlagen, die den Entwicklungen in der Welt, den Bedürfnissen der europäischen Bürger und dem weiteren Ausbau der Europäischen Union gerecht werden«. Der Konvent fordert, dass die EU »ihre Rolle überdenkt, dass sie neue Wege des Fortschritts und der Demokratie findet«.

### 1. Der Verfassungskonvent

Das Gremium bestand aus 105 Mitgliedern. Neben den vom Europäischen Rat ernannten drei Präsidenten gab es 28 Regierungsvertreter: Die 13 Kandidatenstaaten waren ebenso vertreten wie die 15 EU-Mitglieder. Zwei Mitglieder repräsentierten die Kommission. Die übrigen Konvents-Teilnehmer waren Parlamentarier; sie wurden von den nationalen Parlamenten bzw. vom Europäischen Parlament entsandt: je zwei nationale Abgeordnete pro EU-Staat bzw. Kandidatenstaat; das Europäische Parlament benannte 16 Abgeordnete. Jedes Mitglied des Konvents hatte einen Stellvertreter.

Der Verfassungskonvent konnte sich gemäß seiner Konstituierung nicht auf ein direktes Mandat der europäischen Bürger bzw. eines »Unionsvolkes« berufen. Eine Wahl der verfassunggebenden Versammlung im herkömmlichen Sinne hat es nicht gegeben. Die neue Verfassung Europas kann deshalb nur in der Form eines »Verfassungsvertragsentwurfs« verabschiedet werden<sup>8</sup>. Es obliegt den einzelnen Mitgliedstaaten, das Dokument zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Das schließt nicht aus, dass die Arbeit des Verfassungskonvents noch zusätzliche Unterstützung durch ein Votum der europäischen Bürger – z. B. im Zusammenhang mit den Europawahlen 2004 – finden könnte.

Der Verfassungskonvent berücksichtigte bei seiner Zusammensetzung und Arbeit bereits die Erweiterung der EU, obgleich die Verhandlungen über die neuen Mitgliedschaften seinerzeit noch liefen. Niemand im Konvent hat seine Stimme gegen die »antizipierte Erweiterung« erhoben. Durch eine Reihe pragmatischer Vereinbarungen konnten die Kandidatenstaaten vielmehr in den Konvent integriert werden. Einem Vertreter dieser Staaten, dem früheren slowenischen Ministerpräsidenten Alojz Peterle, wurde gestattet, an den Präsidiumssitzungen des Konvents als »Dauergast« teilzunehmen. In der Vollversammlung konnten die Mitglieder aus den Kandidatenstaaten ihre Muttersprache benutzen. Nach der Erklärung von Laeken waren die Bewerberländer zwar in vollem Umfang an den Beratungen beteiligt, konnten aber einen Konsens, der sich zwischen den Mitgliedstaaten abzeichnete, nicht verhindern.

- 8 Streng genommen wurde dem europäischen »Verfassungskonvent« auf dem EU-Gipfel in Laeken am 15. Dezember 2001 gar nicht die Aufgabe übertragen, eine Verfassung zu entwerfen; er sollte lediglich im Verlaufe eines Jahres »die wesentlichen Fragen ... prüfen, welche die künftige Entwicklung der Union aufwirft«, und ein Abschlussdokument erstellen, welches als »Ausgangspunkt für die Arbeiten der künftigen Regierungskonferenz, welche die endgültigen Beschlüsse fasst«, dient, vgl. Die Zukunft der Europäischen Union – Erklärung von Laeken, in: <http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201de.htm>, S. 5 f., und EU-Bulletin 12/2001, S. 21 ff.
- 9 Versuche, auf der schmalen Legitimationsbasis des Europäischen Parlaments das Verfahren einer Verfassungsstiftung in Gang zu setzen, sind 1984 und 1994 gescheitert, vgl. Thomas Läufer, »Zum Stand der Verfassungsdiskussion in der Europäischen Union« in: Rodelzhofer / Scholz / Wilke (Hg.), *Gedächtnisschrift für E. Grabitz*, 1995, S. 363; allgemein zu den Bemühungen um eine europäische Verfassungsgebung Eckhard Pache, »Eine Verfassung für Europa« in: *Europarecht*, 2002, S. 767 ff.

Nach 16-monatiger Arbeit legte der Konvent am 13. Juni 2003 einen Verfassungsentwurf<sup>10</sup> vor, der die komplexe Zusammenarbeit im vereinten Europa deutlich verändert. Fast alle Konventsmitglieder waren sich einig, dass ihre Arbeit Europa vorangebracht hat. Folgerichtig erhält auch das Konventsprinzip Verfassungsrang<sup>11</sup>. Künftige Vertragsveränderungen sollen nur noch von einem Konvent vorbereitet werden. Falls die Regierungen darauf verzichten wollen, brauchen sie die Genehmigung des Parlaments. Es stellt sich die Frage, ob die verfassungsrechtliche Verankerung des Konventsprinzips – bevor seine Tauglichkeit in der europäischen Praxis erfolgreich gestaltet werden konnte – sinnvoll war. Der in Laeken 2001 eingeschlagene Weg, über einen Verfassungsvertrag zu einer neuen europäischen Institutionalität zu gelangen, hat wegen des diesem Verfahren zugrunde liegenden *liberum veto* Kritik gefunden<sup>12</sup>. In der Wissenschaft wurden drei Wege zur Konstituierung Europas diskutiert, die jetzt durch das Konventsprinzip überholt werden:

- (1) Der judikative Ansatz bei Joseph H. H. Weiler<sup>13</sup>: Weiler befürwortet die Schaffung eines europäischen Verfassungsrates (Constitutional Council), der für alle Kompetenzfragen einschließlich der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zuständig sein soll. Der *Constitutional Council* soll sich aus den Präsidenten der obersten nationalen Gerichtshöfe zusammensetzen und – wie Gerichte – mit einfacher Mehrheit entscheiden. Über *judicial review* ließe sich – wie das Beispiel aus den USA zeigt – schrittweise eine zeitgemäße Fortentwicklung der europäischen Verfassungsordnung erreichen.
- (2) Der national-parlamentarische Ansatz: Die Zuständigkeit für alle europäischen Verfassungsfragen wird einem Gremium übertragen, das aus Abgeordneten der nationalen Parlamente der Unionsländer besteht – so ein gemeinsamer britisch-polnischer Vorschlag<sup>14</sup>.
- (3) Der exekutivische Ansatz<sup>15</sup>: Der europäische Rat konstituiert sich als »Europäischer Hoher Verfassungsrat«, passt die europäische Verfassungsordnung dem noch nicht abgeschlossenen Wandel der EU an, und zwar durch qualifizierte Mehrheitsentscheidungen. Allerdings erfordert auch die Eröffnung dieses Verfahrens die einmütige Zustimmung aller Regierungen und Parlamente der Unionsstaaten.

<sup>10</sup> Entwurf eines Vertrages über eine Verfassung für Europa, herausgegeben vom Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 2003; hierzu eingehend Thomas Oppermann, »Eine Verfassung für die Europäische Union – Der Entwurf des Europäischen Konvents« in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2003, S. 1165–1176 und S. 1234–1246.

<sup>11</sup> Vgl. Art. IV – 7 Abs. 2 zum Verfahren zur Änderung des Vertrags über die Verfassung.

<sup>12</sup> Vgl. Helmut Wagner, »Das Kreuz mit der Verfassung der Europäischen Union. Wer sind ihre Konstituenten?« in: *Zeitschrift für Politik*, 2/2003, S. 205 ff. (S. 209).

<sup>13</sup> Vgl. The Constitution of Europe (1999), 353 ff.

<sup>14</sup> Vgl. die Warschauer Tageszeitung *Rzeczpospolita* Nr. 62 vom 14. März 2002, s. a. W. Loth, *Entwürfe einer europäischen Verfassung*, 2002, S. 253 ff.

<sup>15</sup> Vgl. Helmut Wagner, »Gibt es einen Königsweg zu einer europäischen Verfassung?« in: T. Bruha / J. Hesse / C. Nowak (Hg.), *Welche Verfassung für Europa?*, 2001, S. 294 ff.

Einen anderen Weg schlägt der Verfassungsvertrag beim bisher nicht geregelten Austritt aus der Gemeinschaft vor. Streng genommen ist bei einem multilateralen »Verfassungsvertrag« jede Änderung im Bestand der Vertragsstaaten eine Verfassungsänderung. Durch das Recht der Mitgliedstaaten, aus der EU austreten zu dürfen, will der Verfassungskonvent nach den Worten seines Vizepräsidenten Dehaene ein »positives Signal« für Länder setzen, in denen die EU-Skeptiker noch den Ton angeben. In dem geplanten Artikel 46 heißt es: »Jeder Mitgliedstaat kann beschließen, sich aus der Europäischen Union zurückzuziehen«. Die Modalitäten dieses Austritts müssten mit den anderen EU-Staaten ausgehandelt und mit qualifizierter Mehrheit im Rat und mit Zustimmung des Europaparlamentes beschlossen werden. Kommt innerhalb von zwei Jahren keine Einigung zustande, gilt die EU-Mitgliedschaft als erloschen.

## *2. Inhalte der Europäischen Verfassung*

In seiner Schlussphase im Sommer 2003 setzte sich der Verfassungskonvent eingehend mit der Frage »Quo vadis Europa?« und den damit verbundenen Machtfragen auseinander.

### *a) Der EU-Präsident (Art. 21)*

Künftig soll es mehr Kontinuität beim Vorsitz über den Europäischen Rat der Mitgliedstaaten geben. Bisher übernimmt jedes halbe Jahr der Staats- oder Regierungschef eines anderen Landes diesen Posten. Diese Rotation wird abgeschafft, weil sie nach Ansicht vor allem der großen Staaten die Union hemmt. Stattdessen ist ein hauptamtlicher Präsident geplant, der für zunächst zweieinhalb Jahre amtiert und wiedergewählt werden kann. Kleinere Mitgliedstaaten befürchten, dieser Präsident könnte zur mächtigsten Figur in der Europäischen Union werden, das Geschäft der großen Länder besorgen und den Einfluss der Brüsseler EU-Kommission zurückdrängen. Als Konzession an solche Ängste gibt der aktuelle Verfassungsentwurf dem Präsidenten nur noch beschränkte Kompetenzen. Er darf keinen eigenen Machtapparat als Gegengewicht zur Kommission aufbauen und soll im wesentlichen nur den Europäischen Rat vorbereiten und leiten, also die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs. Die Rotation verschwindet allerdings nicht völlig. So wechselt künftig einmal im Jahr der Vorsitz der Treffen der Fachminister aus den Mitgliedstaaten, die in den Ministerräten über Sachgebiete wie Finanzen oder Umwelt entscheiden.

### *b) Der EU-Außenminister (Art. 27)*

Den Vorsitz unter den Außenministern übernimmt dauerhaft der Inhaber des neu geschaffenen Amtes des EU-Außenministers. Durch diesen Posten – für den einmal der deutsche Ressortchef Joschka Fischer als aussichtsreicher Anwärter galt – will

Europa sein außenpolitisches Gewicht in der Welt stärken, das bisher durch die oft unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten in vielen Fällen gering geblieben ist. Der EU-Außenminister ist von Weisungen des EU-Präsidenten unabhängig. Er wird zugleich Vizepräsident der Kommission sein und vereint die beiden unterschiedlichen Ämter auf sich, die bislang Außen-Kommissar Chris Patten und der außenpolitische Beauftragte der EU, Javier Solana, getrennt ausüben. Wie einflussreich die EU-Außenpolitik sein wird, hängt stark davon ab, ob es künftig durch die Einführung von Mehrheitsentscheidungen gelingen wird, häufiger eine gemeinsame Linie zu finden. Vor allem die Briten sperren sich gegen die Aufgabe des nationalen Vetos, durch das ein Land bisher außenpolitische Beschlüsse blockieren kann<sup>16</sup>. Das heikle Kapitel mit dem EU-Entscheidungsverfahren, der Stärkung der EU-Institutionen und der Aufteilung der Kompetenzen konnte erst in zwei außerplanmäßigen Konventssitzungen Anfang Juli 2003 fertiggestellt werden<sup>17</sup>.

#### *c) Das Mehrheitsprinzip (Art. 22 Abs. 3 und Art. 24)*

Auf 37 von bisher 84 politischen Feldern, wo die Regierungen im Ministerrat nur einstimmig vorankamen, soll künftig das Prinzip der »qualifizierten Mehrheit« eingeführt werden. Dazu gehört z. B. auch die Asyl- und Einwanderungspolitik. Der Zugang zum Arbeitsmarkt bleibt allerdings in der alleinigen Kompetenz der Mitgliedstaaten. Auch in den meisten steuerpolitischen Fragen bleibt das nationale Veto erhalten. Ebenso ist es im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik nicht gelungen, das Mehrheitsprinzip durchzusetzen. Die qualifizierte Mehrheit ist künftig dann erreicht, wenn sich im Rat eine Mehrheit der Mitgliedstaaten zusammenfindet, die gleichzeitig drei Fünftel der EU-Bevölkerung repräsentieren (sog. doppelte Mehrheit). Hauptnutznießer der Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen ist das EU-Parlament: Statt über 35 soll es künftig über 92 Bereiche mitentscheiden können.

#### *d) Die Regelung der Kompetenzen (Art. 11 ff.)*

Der Verfassungsvertrag sieht »ausschließliche Kompetenzen« der EU vor, daneben »geteilte Kompetenzen« (zwischen EU und Mitgliedstaaten) und »ergänzende Kompetenzen«. Erstmals werden Bereiche erwähnt, in die sich die EU überhaupt nicht einmischen darf: der innere Aufbau der Staaten, das Verhältnis Staat-Kirche und die kommunale Selbstverwaltung. Erstmals bekommen auch die nationalen

16 Selbst um den Preis einer »superqualifizierten Mehrheit« von zwei Dritteln aller EU-Staaten und 80 Prozent der Bevölkerung wollte London nicht auf sein Veto in außenpolitischen Fragen verzichten. S. grundsätzlich zur künftigen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik Werner Link, »Kooperative Balancepolitik« in: *Die politische Meinung*, Nr. 412, 2004, S. 37 ff.

17 Der Entwurfstext wurde am 10. Juli 2003 im Konvent unterzeichnet. Am 18. Juli 2003 überreichte der Konventspräsident Valéry Giscard d'Estaing dem amtierenden EU-Ratspräsident, Italiens Premierminister Silvio Berlusconi, den Text.

Parlamente eine europäische Rolle zugewiesen: Als Wächter über die Subsidiarität<sup>18</sup> und als Wächter über Rechte der Mitgliedstaaten können sie künftig alle Vorschläge der Kommission prüfen und gegebenenfalls vor dem Europäischen Gerichtshof klagen<sup>19</sup>. Im Konventionsentwurf nicht geregelt ist die nach wie vor strittige Frage der europäischen Kompetenz-Kompetenz. Der Europäische Gerichtshof in Luxemburg nimmt für sich bekanntlich in Anspruch, über seine Kompetenzen und damit über die Tragweite des Gemeinschaftsrechts im Konfliktfall selbst zu entscheiden. Das Bundesverfassungsgericht sieht die Kompetenz-Kompetenz dagegen nach wie vor bei den Mitgliedstaaten, die die »Herren der Verträge« sind<sup>20</sup>.

#### *e) Die Reorganisation der Kommission (Art. 25)*

Die EU-Kommission soll auch nach der Erweiterung der Union auf 25 Staaten am 1. Mai 2004 entscheidungsfähig bleiben. Bisher entsendet jedes Land mindestens einen Kommissar, derzeit gibt es 20. Der Konvent will eine noch höhere Zahl von Kommissaren zulassen, nur 15 von ihnen sollen aber stimmberechtigt sein. Durch eine »gleichwertige Rotation« wird garantiert, dass jedes Land in gewissem Abstand einen stimmberechtigten Kommissar nach Brüssel schicken kann (vgl. Art. 25 Abs. 3). Die Mitgliedstaaten schlagen einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vor, über den das Europa-Parlament dann abstimmt.

#### *f) Die Entwicklung der Union mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten*

Der Konventionsentwurf würde es schließlich der EU ermöglichen, sich flexibel fortzuentwickeln. Dies gilt ebenso für die Möglichkeit, dass einige Staaten »Gravitationskerne« bilden (Art. 43) und z. B. in der europäischen Verteidigungspolitik eine Vorreiterrolle einnehmen<sup>21</sup>, wie auch hinsichtlich der 12 Euro-Staaten, die künftig alleine über ihre Probleme entscheiden<sup>22</sup>.

- 18 Das Subsidiaritätsprinzip im Sinne des Entwurfs ist dann verletzt, wenn der Mitgliedstaat nachweist, dass er die Materie genauso gut selbst regeln kann. Um das zu beweisen, erlässt er u. U. möglichst schnell möglichst viele Gesetze. Und Brüssel – um das Gegenteil zu beweisen – reagiert noch schneller. Am Ende würde jeder Lebensbereich bis ins letzte geregelt. Die Absicht der Kommission, z. B. das Werbeverbot für Zigaretten bis ins letzte Detail zu regeln, belegt dies.
- 19 Sollte der Verfassungsentwurf in Kraft treten, könnten z. B. in Deutschland sowohl Bundestag als auch Bundesrat (hinsichtlich der Legislativbefugnisse der Länder) von der Bundesregierung verlangen, Klage gegen eine europäische Regelung beim Europäischen Gerichtshof zu erheben. Vgl. Einzelheiten bei Ute Mager, »Die Prozeduralisierung des Subsidiaritätsprinzips im Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Verbesserter Schutz vor Kompetenzverlagerung auf die Gemeinschaftsebene?« in: *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*, 2003, S. 471 ff.
- 20 Nach der Auffassung von Hans-Jürgen Papier, Präsident des Bundesverfassungsgerichts, ändert die geplante europäische Verfassung hieran nichts. Vgl. *Der Spiegel*, 39/2003, S. 28 ff.

### g) Zum Gottesbezug in der Präambel

Gemäß seiner Präambel schöpft der Verfassungsvertragsentwurf »aus den kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen Europas«. Eine ausdrückliche *invocatio dei*, wie sie im Vorspruch einer Reihe europäischer Verfassungen vorgesehen ist<sup>23</sup>, fehlt. Die Kompromissformel des Konvents verdeutlicht, dass Europa gegenwärtig noch auf der Suche nach seiner kulturellen Identität ist. Jedenfalls wird die Union als Integrationsprojekt scheitern, wenn es nicht gelingt, »Europa eine Seele zu geben«<sup>24</sup>. Ein klares Bekenntnis ist schwierig, da das Verständnis von Staat und Religion in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Union unterschiedlich ist: Z. B. ist in England die Kirche seit Jahrhunderten in die weltliche Herrschaft eingegliedert; auch Schweden, Finnland und Dänemark haben ein Staatskirchentum. Frankreich ist laizistisch geprägt; seit 1905 gilt hier die strikte Trennung von Staat und Kirche<sup>25</sup>. Für Deutschland ist die verfassungsrechtlich ausgestaltete Zuordnung von Staat und Kirche charakteristisch<sup>26</sup>. Andere europäische Staaten folgen dem US-amerikanischen Vorbild und versuchen, die Kirche von staatlichen Einflüssen zu befreien, und sehen kirchliche Freiräume nur in der Gesellschaft.

An der unterschiedlichen Zuordnung von Staat und Kirche in Europa bräuchte allerdings die *Invocatio Dei* in der Präambel des Verfassungsvertrags nicht zu scheitern. Sie soll in erster Linie die heilsame Verunsicherung der Mächtigen und Macher bewirken. Die »*Invocatio*« ist die Chiffre dafür, dass Macht nicht um ihrer selbst

- 21 Vor allem Frankreich fordert enge militärische Kooperation in Europa, den »bewaffneten Arm« einer europäischen Außenpolitik. Der erfolgreichen deutsch-französischen Zusammenarbeit im Bereich von Luft- und Raumfahrt (EADS) soll z. B. ein europäischer Waffenverbund folgen.
- 22 Die zwölf Euro-Staaten können ohne die »pre-ins« und die »outs« über Auflagen und Strafen für jene Länder entscheiden, die die Euro-Defizitgrenze von drei Prozent überschritten haben. Die Kommission darf künftig »blaue Briefe« an potenzielle Haushaltsünder verschicken, ohne dass die Mitgliedstaaten dies stoppen können. Eingehender zur künftigen europäischen Stabilitätsordnung Franz-Christoph Zeitler, »Der Verfassungsvertrag verwässert die europäische Stabilitätsordnung« in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 98, 4/2003, S. 53 ff.
- 23 So bestimmt z. B. die Präambel des Grundgesetzes, dass diese Verfassung »im Bewusstsein seiner (i. e.: des Deutschen Volkes) Verantwortung vor Gott und den Menschen« ergangen ist, und will damit die Mächtigen zur Bescheidenheit anhalten, das Wissen um die Grenzen menschlichen Tuns vermitteln, vgl. Einzelheiten bei Dieter Blumenwitz, »Die verfassungsrechtliche Bedeutung der *Invocatio Dei* im Bonner Grundgesetz« in: *Würzburger Studien zur Soziologie*, Bd 7, 1982, S. 85-102.
- 24 Vgl. Jérôme Vignon, »Europa eine Seele geben« in: Ökumenische Vereinigung für Kirche und Gesellschaft (Hg.), *Herausforderungen für Europa, Versöhnung und Sinn*, 1996, S. 43 ff.
- 25 Vgl. Christian Starck, »Das Christentum und die Kirchen in ihrer Bedeutung für die Identität der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten« in: *Essener Gespräche*, 31, 1997, S. 10 ff.; Stefan Mückl, »Die Religions- und Weltanschauungsfreiheit im europäischen Unions- und Gemeinschaftsrecht« in: Andreas Haratsch u. a. (Hg.), *Religion und Weltanschauung im säkularen Staat*, 2001, S. 180 ff.
- 26 Vgl. Stefan Mückl, aaO. (FN 25), S. 193 f.

willen ausgeübt werden darf. Der Gottesbezug ist gleichsam der »leere Stuhl« über der staatlichen Gewalt: Keine Religion, Partei, Ideologie darf ihn besetzen; aber jeder muss damit rechnen, dass er besetzt ist. Gott in der Verfassung stünde dafür, dass Europa ein Gedächtnis hat<sup>27</sup>. Gott in der Verfassung hat aber gleichzeitig eine Zukunftsdimension: die Vision vom Zusammenleben der Religionen, die Vision von der übergreifenden europäischen Solidarität, der Verantwortung vor dem Leben.

### *3. Die Beratung der europäischen Verfassung auf Regierungsebene*

Die Ausarbeitung des Entwurfstextes war vorerst nur der erste Schritt auf dem Weg zur neuen Verfassung. Die Regierungsverhandlungen über den Konventsentwurf begannen am 4. Oktober 2003 in Rom<sup>28</sup>, dort also, wo 1957 in den Römischen Verträgen das Fundament der Union gelegt wurde. Sie fanden auf dem EU-Gipfel am 12./13. Dezember 2003 in Brüssel ihr einstweiliges Ende. Bereits Wochen vor der Regierungskonferenz in Rom formierte sich der Widerstand gegen den vom EU-Konvent erarbeiteten Entwurf.

#### *a) Forderungen der Kommission*

Die EU-Kommission verlangt u. a., auch künftig jedem der bald 25 Mitgliedstaaten das Recht auf einen eigenen EU-Kommissar zuzugestehen<sup>29</sup>. Sie fordert eine Einschränkung des Veto-Rechts in der Steuerpolitik. Zumindest über die »Modernisierung bereits bestehender EU-Steuergesetze«<sup>30</sup> soll der Ministerrat per Mehrheit entscheiden können. Zudem regt die Kommission eine Klausel zur leichteren Revision der künftigen Verfassungsbestimmungen an, die die EU-Politiken beschreiben<sup>31</sup>.

- 27 Immerhin nannte Frankreichs Kulturminister Jean-Jaques Aillagon ein Übergehen des Christentums in einer heutigen EU-Verfassung »einen Akt der Undankbarkeit, ja sogar der Feindseligkeit«; zwar dürfe es keine Staatsreligion in Europa geben, doch »das Christentum hat die europäische Kultur über mehrere Jahrhunderte hinweg geprägt, und zwar sehr tiefgreifend – das ist eine Tatsache«. Zitat gem. »Europa debattiert über Gott und das Christentum« in: *Pan Europa*, 23. Jhrg. Nr. 11 (10. Oktober 2003), S. 4.
- 28 Das die Regierungskonferenz vorbereitende Treffen der Außenminister Anfang September in Riva am Gardasee verdeutlichte bereits die Schwierigkeiten: Dem Vernehmen nach geht es allenfalls um »fünf Prozent Änderungsbedarf«. Die Änderungswünsche zielen jedoch auf »Herz und Hirn« des Verfassungsentwurfs, auf die geplante neue Machtbalance.
- 29 Um bei 25 oder mehr Kommissaren die Beschlussfähigkeit des Gremiums zu wahren, regt die Brüsseler Behörde an, unstrittige Entscheidungen künftig im Kreise nur weniger Kommissare zu fällen. Eine solche »Dezentralisierung« in kleinere Fachgruppen respektiere die »Gleichheit der Mitgliedstaaten«. Nur auf Wunsch eines einzelnen Kommissars würde das Kollegium diese Beschlüsse überprüfen.
- 30 Z. B. Mehrwertsteuer.
- 31 Insgesamt 342 Artikel des bisherigen Entwurfs sollen mit 5/6 Mehrheit aller Mitgliedstaaten revidiert werden können.

### *b) Die Haltung der kleineren Staaten*

Wie die Kommission in Brüssel sind auch die kleineren Staaten der EU<sup>32</sup> gegen eine Reform der EU-Kommission. Die »Kleinen« bestehen darauf, auch weiterhin mit einem stimmberechtigten Kommissar vertreten zu sein. Sie sind gegen die Schaffung eines EU-Ratspräsidenten, der von den Staats- und Regierungschefs künftig für zweieinhalb Jahre gewählt werden soll. Sie befürworten eine alle 6 Monate zwischen allen Mitgliedsländern rotierende Präsidentschaft, die großen und kleinen Staaten gleichermaßen das Recht vermittelt, alle zwölfeinhalb Jahre den Präsidenten zu stellen. Die Kleinen halten schließlich am Veto fest, das – unabhängig vom Stimmge wicht – auch den Kleinsten ermöglicht, Ratsbeschlüsse zu blockieren. Analysiert man Haltung und Möglichkeiten der »Kleinen« im Prozess der europäischen Verfassungsfindung, so wird dessen staatenbündische Gestalt, der Vertragscharakter, der die verfassunggebende Dezision verdeckt, besonders deutlich. Die staatenbündischen Gefahren, das Prinzip der Einstimmigkeit bei der Verabschiedung des Dokuments durch die Mitgliedstaaten, war dem Konventspräsidium durchaus bewusst. Ein einschränkender Vorschlag von Präsident Valéry Giscard d'Estaing, wonach eine Ablehnung der neuen Verfassung automatisch den Rückzug des betreffenden Staates aus der »neuen EU« bedeutet hätte, fand bei der Ausarbeitung des Entwurfs keine Berücksichtigung. Als einziges Druckmittel bleiben die kommenden EU-Finanzverhandlungen, der »Wink mit dem Rotstift«, vor allem an die Beitrittskandidaten. Nach Abschluss des Gipfeltreffens in Rom am 4. Oktober 2003 drohte Frankreichs Präsident Jacques Chirac erstmals indirekt damit, eine Verzögerung könne die 2004 beginnenden Verhandlungen um Europas Finanzhilfen für ärmere EU-Staaten belasten.

### *c) Der polnische und spanische Protest gegen die »doppelte Mehrheit«*

Mit den »kleineren« sympathisieren die »mittleren« Staaten in der EU. Spanien und Polen rechnen sich Koalitionen mit den Kleinen gegen die Großen aus – was aber nur bei Beibehaltung der bisherigen Stimmgewichte möglich wäre. Polens Premier Leszek Miller schloss einen Kompromiss bei der im Verfassungsentwurf vorgeschlagenen Änderung der nationalen Stimmgewichte zu Gunsten der großen EU-Staaten bereits zu Verhandlungsbeginn in Rom kategorisch aus. Spaniens Ministerpräsident José María Aznar kritisierte sogar, der Reformkonvent habe »kein Mandat

32 Die Grenze zwischen großen und kleinen Staaten ist in der EU nicht eindeutig und unterschiedlich ausgeprägt. 19 kleinere Staaten trafen sich am 23. September 2003 in New York am Rande der UN-Vollversammlung, um eine gemeinsame Konzeption für die am 4. Oktober in Rom beginnende Regierungskonferenz zu erarbeiten. Polen ist hinsichtlich Fläche und Einwohnerzahl »groß«, verteidigt aber wie die »kleinen« nationale Souveränität. Spanien verteidigt sein überproportionales Stimmgewicht, das ihm in der letzten Reformrunde, im Vertrag von Nizza, eingeräumt wurde. Dagegen sind die Benelux-Staaten der künftigen institutionellen Architektur Europas gegenüber aufgeschlossen.

gehabt«, in dieser Frage eine Änderung des bestehenden EU-Vertrages von Nizza vorzuschlagen<sup>33</sup>.

#### d) Die Konvergenz der Interessen der großen Staaten

Der Blick auf die großen Staaten in der EU zeigt, dass auch sie in der Frage der Entwicklung des europäischen Verfassungsrechts nicht an einem Strang ziehen.

Großbritannien will kein Jota seiner Souveränität in Steuerfragen preisgeben. Zudem möchte London eine Klausel im Verfassungsentwurf kippen, die es den dazu willigen Staaten erlauben würde, sich in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik stärker als der Rest der Gemeinschaft zusammenzuschließen. Deutschland und Frankreich zählen zu den engagiertesten Verteidigern des Konventsentwurfs. Sie haben während des Verfassungskonvents aus ganz unterschiedlichen Positionen heraus zueinandergefunden<sup>34</sup> und verteidigen jetzt gemeinsam den Vorschlag zur neuen »institutionellen Architektur Europas«: Der Europäischen Union stünde Schlimmes bevor, wollte man auf den Regierungskonferenzen das ganze Paket wieder aufzuschnüren oder sich mit den Beratungen allzulange Zeit lassen. Dem stimmen auch die Benelux-Staaten unter der Führung Belgiens zu<sup>35</sup>.

Eine besondere Rolle kam zunächst Italien zu, das die Präsidentschaft während der Beratungen der Regierungschefs und der Außenminister führte. Viele sahen in Italien zunächst den Pontifex, den Brückenbauer zwischen dem Lager, das den Konventionsentwurf entschieden verteidigte, und denen, die auf Regierungsebene noch Änderungen durchsetzen wollten. Berlusconi hatte sich für eine rasche Beratung auf Regierungsebene ausgesprochen und hoffte, diese noch im Dezember abzuschließen. Italien unterstützte die Haltung Deutschlands und Frankreichs in der Erkenntnis, dass ohne den Antrieb Deutschlands und Frankreichs, ohne eine starke von ihnen ausgehende politische Führung das Konventsprojekt nicht zu einem guten Ende gebracht werden kann. Anders als Großbritannien war Italien nicht versucht, die deutsch-französische Zusammenarbeit durch andere Sonderbeziehungen auszubalancieren. Die deutsch-französische Zusammenarbeit in europäischen Verfassungsfragen darf allerdings nach italienischer Auffassung keine ausschließliche oder ausschließende Beziehung sein, keine Ehe, sondern eine Freundschaft, in der

33 Vgl. zusammenfassend SZ Nr. 229 vom 6. Oktober 2003, S. 1: »Regierungschefs streiten in Rom über europäische Verfassung«; zum Nizza-Vertrag s. Thomas Oppermann, »Vom Nizza-Vertrag zum Europäischen Verfassungskonvent« in: *Deutsches Verwaltungsbuch*, 2003, S. 1 ff.

34 Die im Konvensentwurf verankerte »institutionelle Architektur« – also dauerhafter EU-Präsident, EU-Außenminister und Stärkung des Parlaments – beruht auf einem deutsch-französischen Kompromiss ebenso wie das neue Abstimmungssystem im Ministerrat, das den EU-Anteil der Bevölkerung der Mitgliedstaaten berücksichtigt (z. B. Deutschland 18,21 %; Frankreich 13,09 %). Noch auf der Regierungskonferenz von Nizza 2000 hatte Staatspräsident Jacques Chirac eine derartige Gewichtung zur nationalen Katastrophe erklärt.

35 Belgien setzte sich auch in der entscheidenden Phase der Konvensberatungen für die Verkleinerung der Kommission ein.

auch andere Partner willkommen sein müssen. Der italienische Minister für Europa-Angelegenheiten, Rocco Buttiglione<sup>36</sup>, brachte die schwierigen Beziehungen anschaulich mit einem Catull-Zitat auf den Punkt. Catullus schrieb an seine Geliebte Lesbia: »Weder mit dir noch ohne dich darf ich leben«. – Es scheint so, als ob die Europäische Union »weder mit der deutsch-französischen Entente noch ohne sie ruhig leben dürfe«.

#### *e) Die besondere Rolle der sechs Gründerstaaten*

Wichtig ist, dass mit Deutschland und Frankreich, den Benelux-Staaten sowie Italien die sechs Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaft die Verantwortung für die konstruktive Neubestätigung und Weiterentwicklung der europäischen Verfassung tragen. Gleichzeitig repräsentiert diese Gruppe von Staaten die großen und die kleinen Länder, den Norden und den Süden Europas. Sie sind nach den Worten des italienischen Botschafters in Berlin und früheren Bevollmächtigten für die Verhandlungen zu den Verträgen von Maastricht, Amsterdam und Nizza, Silvio Fagiolo, »ein Mikrokosmos der gesamten Union«.

#### *f) Das vorläufige Scheitern des Konventsentwurfs*

Nach Plänen der italienischen EU-Präsidentschaft sollten die Beratungen der Regierungen über den vom Konvent vorgelegten Verfassungsentwurf bereits im Dezember 2003 abgeschlossen werden. Nach den bereits in Nizza und zuletzt wieder in Rom<sup>37</sup> gemachten Erfahrungen musste jedoch mit einer wesentlich längeren Diskussion gerechnet werden. Wenn die neue Verfassung den Bürgern, wie ursprünglich versprochen, noch rechtzeitig vor den Europawahlen im Juni 2004 bekannt gemacht werden sollte, müssten sich die Regierungen bis spätestens März 2004 über den Text verständigt haben<sup>38</sup>. Dieser ehrgeizige Zeitplan ist am 12./13. Dezember 2003 in Brüssel endgültig gescheitert. Offen bleibt, ob damit auch der Verfassungsvertrag und das Konventsmodell insgesamt gescheitert sind. Waren die im Dezember 2003 als glanzvolle Ouverture konzipierten Regierungsverhandlungen schon das Requiem?

36 Rocco Buttiglione, »Die Irak-Krise hat alles wieder in Frage gestellt« in: FAZ vom 8. April 2003, S. 12.

37 Das Treffen der Staats- und Regierungschefs in Rom ging am 4. Oktober 2003 ohne Annäherung im Streit um die künftige EU-Verfassung zu Ende. Diplomaten bezweifelten schon im September 2003, dass die Verhandlungen im Dezember abgeschlossen werden könnten. In einer Erklärung der Gipfelteilnehmer hieß es damals vage, man wolle die Verfassung den EU-Bürgern »vor den Europa-Wahlen im Juni 2004« vorlegen.

38 Der 9. Mai 2004, der Europatag, war als Termin für die Unterzeichnung des Verfassungsvertrages bereits anvisiert. Auch der Ort der Unterzeichnungszeremonie stand bereits fest: die italienische Hauptstadt; von Rom nach Rom, damit sich der Kreis der europäischen Verfassungsentwicklung schließe!

An der Jahreswende 2003/2004 wagte niemand verbindliche Prognosen über die weitere Verfassungsentwicklung in Europa. Optimisten verwiesen darauf, dass es in der Union immer irgendwie weitergeht und dass die Gemeinschaft sich in der Vergangenheit stets von Rückschlägen erholt hat. Die abschließende Erklärung der italienischen Präsidentschaft versuchte Schadensbegrenzung: Die Erklärung vom 13. Dezember 2003 verdeutlicht, dass wesentliche Teile des Verfassungsvertragsentwurfs in den Regierungsberatungen breite Zustimmung gefunden hätten und auch künftig als gesichertes Verhandlungsergebnis nicht mehr zur Diskussion stünden; dies sei ein bedeutsamer Fortschritt auf dem Weg zu einer engeren Integration zwischen den Staaten und den Bürgern in einer erweiterten Union<sup>39</sup>. Die Erklärung signalisiert weiter den allgemeinen Wunsch der in Brüssel versammelten Regierungen, die weiteren Schritte gemeinsam zu gehen<sup>40</sup>. Dem entspricht die vom Europäischen Rat an die irische Präsidentschaft ergangene Aufforderung, auf der Grundlage von Konsultationen die weiteren Schritte zu ermitteln und dem Rat hierüber bis März 2004 zu berichten.

Beobachter sehen das weitere Schicksal des Europäischen Verfassungsvertragsentwurfs »im irischen Nebel« und wenige rechnen mit einer raschen Wiederaufnahme der Verhandlungen. Nach dem Scheitern der Regierungsverhandlungen in Brüssel sind Kompromisse kaum erkennbar. Großbritannien hat in Brüssel alles erreicht, nämlich das gewünschte nationale Vetorecht im Bereich der Außen-, Steuer- und Sozialpolitik. Dies bestärkt Frankreich darin, keinerlei Zugeständnisse zu machen, um an seinen Plänen eines Kerneuropas unter der Führung Frankreichs und Deutschlands festhalten zu können<sup>41</sup>. Deutschland und Polen haben bereits signalisiert, dass es hinsichtlich der vom Verfassungskonvent vorgesehenen doppelten Mehrheit beim Gesetzgebungsverfahren<sup>42</sup>, an der das Verfassungsprojekt in Brüssel letztlich scheiterte, auch künftig keine Kompromisse geben könne<sup>43</sup>. Spanien hat im März 2004 Parlamentswahlen; seine Regierung hat sich im Wahlkampf auf die Brüsseler Standpunkte festgelegt.

Auch im weiteren Verlauf des Jahres 2004 ist nicht mit einer Besserung der Lage zu rechnen. Im Juni folgen die Europäischen Wahlen, dann geht die Präsidentschaft auf die Niederlande über. Bereits Ende 2004 beginnen in Brüssel die Haushaltsverhandlungen<sup>44</sup>, die erfahrungsgemäß zu anhaltendem Streit unter den Mitgliedstaaten führen. In den Regierungsverhandlungen über den Verfassungsvertrag drohte

39 »This difficult work resulted in a text supported by a large majority of Member States, which will henceforward be considered as a ›negotiating acquis‹ not open to further discussion, thereby achieving a significant advance on the path of closer integration between the States and the citizens of the enlarged union.«

40 »The responsibility for continuing along that path and taking forward that undertaking will be a joint one.«

41 Schon in Brüssel ist die Haltung Frankreichs als unnachgiebig beschrieben worden. An Frankreich soll der Kompromissvorschlag, die doppelte Mehrheit evtl. 2004 einzuführen, gescheitert sein, vgl. »Who killed the constitution?« in: *Economist*, Dec. 18th 2003.

42 Entscheidungen werden mit den Stimmen von 50 Prozent der Mitgliedstaaten sowie 60 Prozent der EU-Bevölkerung getroffen.

Frankreich mehrfach Spanien und Polen mit dem Rotstift<sup>45</sup>. Unmittelbar nach dem Brüsseler Gipfel vom 12./13. Dezember 2003 forderten die Nettozahler in der Gemeinschaft (darunter Deutschland, Frankreich und Großbritannien) die Europäische Union auf, ihre Ausgaben auf 1% des Bruttonsozialprodukts der Mitgliedstaaten zu reduzieren<sup>46</sup>. Betroffen von den Haushaltskürzungen wären vor allem Polen und Spanien. Und im nächsten Jahr wird sich die europäische Szene nicht aufhellen. Proeuropeische Impulse können weder von den englischen Wahlen noch von der englischen Präsidentschaft erwartet werden. Als weiterer gewichtiger Streitpunkt steht dann auch die immerhin seit 1963 diskutierte umstrittene Mitgliedschaft der Türkei in der Gemeinschaft zur endgültigen Entscheidung an.

*Quo vadis Europa?* – Drei Richtungen sind erkennbar:

- (1) Die unterbrochenen Regierungsverhandlungen über den Verfassungsvertragsentwurf werden erneut aufgenommen und ein Kompromiss, der sich Mitte März 2004 noch nicht abzeichnet, wird gefunden. Viel Zeit zur Einigung bleibt nicht.
  - (2) Die Mitgliedstaaten, die sich einer politischen Union, die über eine qualifizierte Freihandelszone hinausreicht, verschrieben haben, bilden ein Kerneuropa. Dieses Konzept einer europäischen Integration mit unterschiedlicher Geschwindigkeit wird bereits hinsichtlich der Bereiche Währung und Grenzsicherung praktiziert, ist aber dennoch nicht frei von grundsätzlichen Problemen. Der Vertrag von Nizza regelt zwar die »enhanced co-operation« unter den Mitgliedstaaten<sup>47</sup>; in Anbetracht der angespannten politischen Atmosphäre ist jedoch nicht auszuschließen, dass sich das Kerneuropa außerhalb der offiziellen EU-Strukturen herausbildet und so auf längere Sicht zur Spaltung der Gemeinschaft führt. Beobachter sehen in den sechs Gründungsmitgliedern der Gemeinschaft, Deutschland, Frankreich, Italien, den Niederlanden, Belgien und
- 
- 43 Vgl. Spiegel-Gespräch mit Bundeskanzler Gerhard Schröder in: *Der Spiegel* 2/2004, S. 22 ff. (S. 28): »Wir haben das, was wir für richtig halten, auf den Tisch gelegt. Bis spätestens Ende 2004 muss sich zeigen, ob wir auf dieser Grundlage eine Entscheidung zu Stande bekommen ... Konzessionen bei der Stimmgewichtung im Rat kommen aber nicht in Frage.« Anfang März 2004 waren hinsichtlich der umstrittenen doppelten Mehrheit »veränderte Schwellenwerte« im Gespräch. Demnach könnte die Mehrheit bei den Staaten von 50 auf 55 Prozent angehoben werden. Dies würde bedeuten, dass in der auf 25 Mitglieder erweiterten Union mindestens 14 statt wie bisher geplant 13 Staaten einer Entscheidung zustimmen müssten. Dadurch wären die Bedenken Madrids und Warschaus, die eine Bevormundung durch die großen Staaten der EU befürchten, zumindest teilweise entkräftet. Gleichzeitig könnte der Schwellenwert bei der Bevölkerungszahl von 60 auf 55 Prozent gesenkt werden. Dies wäre zwar auf den ersten Blick für die kleineren Staaten von Nachteil, weil eine Sperrminorität noch schwerer zu erreichen wäre. Insgesamt wären aber die Schwellen für eine Gestaltungsmehrheit niedriger, was auch den kleineren und mittleren Staaten die Möglichkeit geben könnte, einzelne Entscheidungen im Verbund durchzusetzen.
  - 44 Der Finanzrahmen der EU für die Jahre nach 2007 muss ausgehandelt werden. Experten fordern deshalb zu Recht, dass die Verfassungsdebatte nicht mit diesen Verhandlungen belastet werden dürfe.
  - 45 S. oben 3 b.

Luxemburg, die Träger eines Kerneuropas. Aber auch in dieser Staatengruppe ist die Harmonie nicht prästabilisiert, obgleich sie bei den Regierungsberatungen über den Verfassungsvertragsentwurf eng zusammenarbeiteten. Deutschland kann langfristig nicht auf die Annäherung mit Polen verzichten; Italien zögert aus grundsätzlichen Erwägungen, sich einem Kerneuropa anzuschließen. Wie die Niederlande steht es in der Auseinandersetzung zwischen Altem und Neuem Europa auf amerikanischer Seite. Die Holländer kritisieren zudem den deutsch-französischen Alleingang in Sachen Stabilitätskriterien. Schließlich sind auch die Sachgebiete, denen sich ein Kerneuropa intensiver als die EU widmen könnte, nur schwer erkennbar. Möglicherweise entstünde ein Flickenteppich neuer Bestimmungen, der der Union den großen Vorteil eines einheitlichen Wirtschaftsraumes nähme.

- (3) Die Bemühungen, das Konventsprojekt wiederzubeleben, scheitern ebenso wie die Versuche, ein Kerneuropa zu formieren – Europa stolpert dann in einer Atmosphäre der Zwietracht in seine Osterweiterung mit vielen ungelösten Fragen. Die Integrationsbreite gewönne dann eindeutig Vorrang gegenüber der Integrationstiefe – eine Entwicklung, die sich auch in der Kurskorrektur deutscher Außenpolitik zeigt. Stand vor der Einleitung des europäischen Verfassungsprozesses im Jahre 2000 für den deutschen Außenminister in seiner viel beachteten Rede an der Berliner Humboldt-Universität die »Finalität« eines Europa der Integration und eine »Föderation der Nationalstaaten« unverrückbar fest, ist es nach dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertrags ein »strategisches Europa in kontinentalen Größenordnungen«. Die »kontinentalen Größenordnungen« dienen als Begründung für die von Amerika ultimativ geforderte Ost- und Südosterweiterung der Gemeinschaft<sup>48</sup>, verhindern aber die enge, integrative, irreversible Verzahnung, die bisher für die Europäische Gemeinschaft typisch war. Zweifelhaft ist, ob eine neuartige Kombination von Freihandelszone und »geopolitischer Brücke« die Idee von der Selbstbehauptung Europas und seiner gemeinsamen Orientierung in einer pluralistischen Weltordnung<sup>49</sup> stärken wird. Ohne gediegene Verfassungsstrukturen, die seine Handlungsfähigkeit sichern, wird Europa nicht zu einem mit China, Russland oder gar den USA vergleichbaren Global Player; es bleibt ein großer Binnenmarkt unterschiedlicher Grup-

<sup>46</sup> Bereits am 15. Dezember 2003 übermittelten die Staats- und Regierungschefs von sechs Mitgliedstaaten – Schweden, Großbritannien, die Niederlande, Österreich, Deutschland und Frankreich – ihre Position in einem gemeinsamen Schreiben an Kommissionspräsident Prodi. Die Kommission fordert demgegenüber eine Anhebung des derzeitigen Niveaus auf 1,24 Prozent des Bruttonationaleinkommens. Dann müsste allein Deutschland ab 2007 jährlich bis zu 14,5 Milliarden Euro zusätzlich aus dem Bundeshaushalt für die EU bereitstellen. Eine solche Vorstellung ist für die derzeitige Bundesregierung »völlig inakzeptabel«, vgl. die Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums am 9. Januar 2004.

<sup>47</sup> Vgl. Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union vom 21. Februar 2001, BGBl. 2001 II S. 1667.

pen, ein geopolitisches Spielfeld und wird nicht zum Spieler. Die Erweiterung und Vertiefung der Union bleiben ohne weitere kreative Impulse Gegensätze.

#### *4. Ratifikation des Verfassungsvertrags*

Sollte der Verfassungsvertragsentwurf doch noch die Hürde der Zustimmung der Mitgliedstaaten bzw. Beitrittsstaaten nehmen, wäre der lange Weg zur neuen Verfassung damit noch nicht beendet. Die Verfassung könnte allenfalls erst 2006 oder 2007 in Kraft treten, da der Verfassungstext in die Form eines völkerrechtlichen Vertrages gegossen wurde und als »Verfassungsvertrag« der Ratifizierung, d. h. der Zustimmung durch die nationalen Parlamente bedarf. In einigen der 25 Mitgliedstaaten fänden zusätzlich noch Plebiszite statt<sup>50</sup>. Über diesen Abschnitt des Europa-Marathons lassen sich heute kaum Voraussagen treffen. Das gilt vornehmlich hinsichtlich Stimmung und Reaktionen in den noch europa-unerfahrenen neuen EU-Ländern. Aber auch der vermeintliche EU-Musterknabe Deutschland ist nicht problemfrei. Aus der Sicht des Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier, tangiert der Verfassungsvertrag »Grundfesten« der deutschen Verfassungsordnung<sup>51</sup>. Der oberste deutsche Richter widerspricht ausdrücklich dem Ansinnen von Kanzler und Außenminister, wonach die auf zwischenstaatlicher Ebene erzielten Vereinbarungen parlamentarisch »nur noch abzunicken und durchzuwinken« seien. Dazu sind die staats- und europarechtlichen Fragen in der Tat zu vielschichtig.

Die verfassunggebende Gewalt liegt in Europa beim Bürger, der weiterhin durch seine mitgliedstaatliche Staatsangehörigkeit mediatisiert wird, aufgrund seiner Unionsbürgerschaft (Art. 17 EGV) aber auch einen auf die Union bezogenen politischen Status besitzt<sup>52</sup>. Berücksichtigt man den Bürger in Europa in seiner gestuften Identität als Staats- und Unionsbürger und seine Rolle im europäischen Verfassungsraum, so ergeben sich hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Gestaltung der Europäischen Union wichtige politische Forderungen:

- 48 Die fast zügellose Erweiterung der Gemeinschaft ist auch das Thema der Rede von Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich der Eröffnung des Internationalen Bertelsmann Forums am 9. Januar 2004 im Auswärtigen Amt: »Mit dem Beitritt der Zehn zum 1. Mai ist die Erweiterung nicht abgeschlossen. Die Bundesregierung unterstützt weiterhin das Ziel, dass Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 EU-Mitglied werden können. Die Union muss zudem über die weitere Behandlung des Beitrittsantrags Kroatiens entscheiden. Bei Erfüllung der notwendigen Voraussetzungen sollten wir zügig die Beitrittsverhandlungen beginnen. Ende 2004 steht nach unserem gemeinsamen Beschluss auch die Entscheidung über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei an.« Der Ukraine wurde bereits im Oktober 2003 jede Kooperation unterhalb der Schwelle der Vollmitgliedschaft in der EU zugesagt.
- 49 Vgl. Werner Link, aaO. (FN 16), S. 37 f.
- 50 Das Scheitern der Verfassungsvertragsverhandlungen in Brüssel bescherte der EU in Meinungsumfragen den bisherigen Tiefstand an Zustimmung der Bevölkerung. Eine Erhebung der Kommission ermittelte Ende 2003, dass nur 48 % der EU-Bürger die Mitgliedschaft ihres Landes positiv bewerten, vgl. Economist, aaO. (FN 41).
- 51 *Der Spiegel* 39/2003, Interview S. 28.

- (1) Die europäischen Verfassungsregeln müssen in erster Linie die dringlichen Forderungen der Bürger in Europa nach Verständlichkeit, Einfachheit und Effizienz der Regelungen, Verfahren und Entscheidungen in der Union berücksichtigen. Das materielle europäische Verfassungsrecht, das sog. primäre Europarecht, ergibt sich derzeit noch aus einer von Bürgern kaum mehr überschaubaren Fülle von einzelnen Vertragsbestimmungen, Protokollen und Erklärungen<sup>53</sup>. Der Verfassungsentwurf fasst diese Rechtsfülle jetzt erstmals in einem Dokument zusammen. Mit über 300 Druckseiten ist diese Kompilation aber immer noch zu umfangreich und unübersichtlich. Der Bürger erhält nach wie vor keine präzise Information über die ihm zentral berührenden Themen der europäischen Integration, über den effektiven Schutz seiner Grundrechte und die Abgrenzung nationaler und supranationaler Kompetenzen. Beim europaweit verbürgten Menschenrechtsschutz geht es weniger um »Grundrechtelyrik«, um die treffliche Formulierung einzelner Grundrechte, sondern um deren konkrete Anwendung in einem komplexen rechtlichen Umfeld, dessen Gestaltung sowohl von der nationalen als auch von der gemeinschaftsrechtlichen Ebene beansprucht, aber auch von dem Regime der Europarechtskonvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten erfasst wird. Der Beitritt der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention, deren Anwendung sich bereits in einem halben Jahrhundert verfestigt hat, wäre ein großer Fortschritt.
- (2) Der Verfassungsvertragsentwurf ist vorerst an der Frage gescheitert, wie demokratisch die Europäische Union sein soll. Das Gegenteil von Demokratie heißt in Europa nicht mehr »Diktatur«, sondern – so wird scherhaft behauptet – »Brüssel«. Das oft beklagte Demokratiedefizit der Gemeinschaft beruht auf den inkompatiblen Zielvorstellungen der Mitgliedstaaten der EU über deren föderale bzw. konföderale Zukunft. Im Staatenbund erfolgt die demokratische Legitimation ausschließlich auf der Ebene der Mitgliedstaaten, im Bundesstaat dagegen zumindest auch auf Bundesebene, wobei in der Regel auf ein Zweikammersystem zurückgegriffen wird. Es ist unbestritten und in der Praxis nachweisbar, dass sich staatenbündische und bundesstaatliche Elemente miteinander verknüpfen lassen<sup>54</sup>. Bei dieser Verknüpfung müssen jedoch die jeweils

52 Vgl. Christian Tomuschat, »Staatsbürgerschaft – Unionsbürgerschaft – Weltbürgerschaft« in: Josef Drexel u. a. (Hg.), *Europäische Demokratie*, 1999, S. 73 ff. Zur Unionsbürgerschaft äußert sich auch das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Durch die Unionsbürgerschaft wird »zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ein auf Dauer angelegtes Band geknüpft, das zwar nicht eine der gemeinsamen Zugehörigkeit zu einem Staat vergleichbare Dichte besitzt, dem bestehenden Maß existentieller Gemeinsamkeit jedoch einen rechtlich verbindlichen Ausdruck verleiht.« S. a. Christine Sauerwald, *Die Unionsbürgerschaft und das Staatsangehörigkeitsrecht in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union*, 1996.

53 Im Hinblick auf die über 600 Artikel (bis zum Auslaufen des EGKS-Vertrags zum 23. Juli 2002 waren es über 700 Artikel) bezeichnet die EG-Kommission, *KOM* (2002) 247, S. 18, die gegenwärtige Rechtslage als »tägliche Quelle der Konfusion und Inkohärenz«, die ein effizientes Tätigwerden der Union nicht mehr erlaube.

systemimmanennten Schranken beachtet werden: In dem auf Einstimmigkeit beruhenden Staatenbund kann nicht einem kleineren Mitgliedstaat im Zuge der Integration die Stimme und damit sein Vetorecht genommen werden; ebenso wenig dürfen in einem demokratischen Bundesstaat Mehrheiten manipuliert, z. B. die demokratische Mehrheit als Minderheit gewertet werden. Werden in einer Union konföderale und föderale Elemente verbunden, dann müssen im Interesse der Systemgerechtigkeit die jeweils maßgeblichen Spielregeln eingehalten werden. Weil der Verfassungsvertrag viel mehr Mehrheitsbeschlüsse als vorher erlaubt, muss Sorge dafür getragen werden, dass künftig in der »Union von Staaten und Bürgern« die Mehrheitsbeschlüsse auch nach demokratischen Grundsätzen zustande kommen<sup>55</sup>.

- (3) Dem besonderen politischen Status der Bürger und Bürgerinnen in Europa als Unionsbürger muss bei der Verabschiedung des Verfassungsvertrags in einer besonderen Weise Rechnung getragen werden<sup>56</sup>. Deshalb wurde wiederholt ein konsultatives Plebisitz der Unionsbürger im Zusammenhang mit den Europawahlen im Juni 2004 gefordert<sup>57</sup>. Nach dem Scheitern der Regierungsverhandlungen in Brüssel kann nun dieser Zeitplan nicht mehr eingehalten werden. Abgesehen von dieser notwendigen zeitlichen Verschiebung ist der »Ruf nach des Volkes Stimme« in der gegenwärtigen Lage nicht unproblematisch: In Europa fehlt weitgehend die Grundvoraussetzung für direkte Demokratie, nämlich ein Mindestmaß an einschlägigen Kenntnissen der Bürger. Fast zwei Drittel der Befragten wussten im vergangenen Sommer – kurz nachdem der Verfassungskonvent seine Arbeit beendet hatte – nichts über den Konvent.
- (4) Die Aufgabe der Parlamente in den Mitgliedstaaten der EU, in den verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren auch die europäischen Angelegenheiten demokratisch zu legitimieren, muss für den Bürger deutlich werden. Europäische Debatten finden – wenn überhaupt – zu spät statt. Der Bürger wird künftig mit dem Faktum konfrontiert, dass eine EU-Richtlinie mit starken Wirkungen auf den Alltag bereits vor Jahren in Brüssel konzipiert, diskutiert und meist auch mit Zustimmung der nationalen Regierung beschlossen wurde. Brüsseler Entscheidungen werden im nationalstaatlichen Bereich als schicksalhaftes Verhand-

54 Es gibt Staatenbünde mit parlamentarischen Versammlungen, die das systemimmanente Einstimmigkeitsprinzip nicht aufheben, da diese »Parlamente« nichts zu entscheiden haben, also entweder nur Empfehlungen aussprechen oder auf ihr eigenes »housekeeping« beschränkt sind. Andererseits sind einzelne konföderale Elemente charakteristisch für den sog. staatenbündischen Bundesstaat, in dem einzelne Gliedstaaten weiterhin über Reservatsrechte verfügen.

55 So auch Gianfranco Fini in seinem Interview mit der Süddeutschen Zeitung über die Entscheidungsstrukturen der EU in: SZ Nr. 237 vom 15. Oktober 2003, S. 9.

56 Die Präambel des Verfassungsvertrages widmet den Verfassungsvertrag ausdrücklich den »Völkern Europas«, die entschlossen seien, »ihr Schicksal, immer enger vereint, gemeinsam zu gestalten«.

57 Hier von sind die nationalen Volksentscheide zu unterscheiden. In Dänemark und Irland sind kraft nationalen Verfassungsrechts Referenden vorgesehen, aber auch andere EU-Länder lassen ihre Bürger über die neue Verfassung urteilen.

lungsergebnis, für das niemand etwas kann und für das also auch niemand haftbar zu machen wäre, hingestellt. Wen soll der Bürger abwählen, wenn ihm die Embryonengesetze oder die Erlasse zur Subvention von Tabak in der Union nicht passen oder wenn ihm einfach nur Herr Prodi nicht gefällt? Welche Adresse hat in Brüssel die Opposition? – Rhetorische Fragen, die jüngst die Frankfurter Allgemeine Zeitung<sup>58</sup> stellte, auf die auch der neue Verfassungsvertragsentwurf noch keine befriedigenden Antworten gibt.

### Zusammenfassung

Der vom Europäischen Verfassungskonvent 2002/03 ausgearbeitete Verfassungsvertragsentwurf, der vor allem die mit der Ost- und Südosterweiterung der Europäischen Union verbundenen institutionellen Fragen lösen sollte, ist vorerst an der Stimmgewichtung gescheitert.

Auf dem EU-Gipfel im Jahr 2000 in Nizza war beschlossen worden, dass im künftigen Rat der Europäischen Union die großen europäischen Staaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien je 29, Polen und Spanien je 27 Stimmen bekommen sollten. Dieses Modell, das mit der Osterweiterung der Union in Kraft tritt und bis 2009 gelten soll, wurde vom Verfassungskonvent als umständlich und undemokratisch verworfen. Die überwältigende Mehrheit der jetzigen und künftigen EU-Staaten stimmen der vom Verfassungskonvent für die Zeit nach 2009 geforderten »doppelten Mehrheit« von 50 Prozent der Staaten und 60 Prozent der Bevölkerung zu – nicht aber Spanien und Polen, die auf dem EU-Gipfel im Dezember 2003 in Brüssel das überproportionale Stimmengewicht für nicht verhandelbar erklärten und damit die Suspendierung der Regierungsverhandlungen über den Vertragsentwurf bewirkten.

Nach dem vorläufigen Scheitern des Verfassungsvertragsentwurfs ergeben sich hinsichtlich des Gelingens von Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union grundsätzlich drei Möglichkeiten.

Erstens:

Die Wiederaufnahme der Verhandlungen auf Regierungsebene nach erfolgreichen Sondierungsgesprächen durch die nunmehr verantwortliche irische Präsidentschaft – Die Entscheidung über die Wiederaufnahme der Verhandlungen soll Ende März auf einem weiteren EU-Gipfel fallen. Ein irisches Kompromisspapier definiert die »doppelte Mehrheit« neu: Künftig soll ein Beschluss im EU-Ministerrat als angenommen gelten, wenn 55 Prozent der Staaten zustimmen, die zusammen mindestens 55 Prozent der Bevölkerung repräsentieren. Nach dem überraschenden Regierungswechsel in Spanien Mitte März 2004 und der neuerlich auch vom polnischen Staatspräsidenten Aleksander Kwasniewski signalisierten Verständigungsbereitschaft erscheint eine Einigung über den Verfassungsvertrag auf Regierungsebene bis zur Osterweiterung am 1. Mai 2004 wieder denkbar.

58 FAZ Nr. 291 vom 15. Dezember 2003, S. 33.

Zweitens:

Die Bildung einzelner Integrationskerne innerhalb der Union – Dieses Konzept der europäischen Integration mit »unterschiedlichen Geschwindigkeiten« wird bereits hinsichtlich der Bereiche Grenzsicherung und Währung praktiziert, ist aber dennoch nicht frei von grundsätzlichen Problemen. Weder die Akteure noch die Sachgebiete, denen sich ein Kerneuropa intensiver als die übrige Union widmen könnte, sind frei von Zweifeln. Möglicherweise entstünde ein Flickenteppich neuer Bestimmungen, der der Union den großen Vorteil eines einheitlichen Wirtschaftsraumes nähme.

Drittens:

Erweiterung ohne Verfassungsvertrag oder überzeugende Kernstrukturen – Die Integrationsbreite gewönne eindeutig Vorrang gegenüber der Integrationstiefe. Europa stolpert dann in einer Atmosphäre der Zwietracht in seine Osterweiterung mit vielen ungelösten Fragen. Europa verliert die Finalität seiner Integration mit schwerwiegenden Konsequenzen letztlich auch für seine gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

### *Summary*

In every crisis there is opportunity as well as difficulty. So it is with the collapse of the new constitutional treaty for the European Union in December 2003. The proximate cause of the breakdown was a row about voting rules. With France and Germany demanding a change to reflect more closely their population sizes, and Spain and Poland insisting on keeping the system agreed in Nice three years ago that gives them disproportionate weight. The draft constitution proposes a »double majority«, under which a law needs the support of a majority of countries, representing 60 % of the EU's population.

Poland and Germany, in particular, seem to be entrenching their respective positions on voting, not preparing to give ground. Now, there are three broad possibilities. The first is that the talks are revived and a compromise deal on the constitution is reached. The Irish, who presently preside over the EU will take soundings and report to the summit in March 2004. The second is that a hard core of countries will break away, perhaps outside the established structures of the EU, to form an inner group committed to »political Union«. But the political and legal obstacles look formidable. The third is that efforts either to revive the constitution or to form an inner core both fail, leaving the EU to stumble along in an atmosphere of increasing acrimony.