

Brauchen wir eine Europäische Verfassung (EU-Verf) ?

*Uwe Thaysen**

* Vortrag gehalten für die Europa-Union, Kreisverband Lüneburg, am 31.01.2001

Prof. Dr. Uwe Thaysen, Brunsberg 13, 22529 Hamburg

Universität Lüneburg, Fachbereich WiSo, Institut für Sozialwissenschaften, 21332 Lüneburg

e-mail: thaysen@uni-lueneburg.de, Tel: 04131/78-2540

Vorbemerkungen zu Aktualität und Arrangement

- Wenn es denn so ist, dass unser unmittelbarer nachbarschaftlicher Friede heute eher mehr als noch zu Zeiten des Kalten Krieges in einem von den Staaten der EU organisierten Raum gewährleistet ist;
- wenn es denn so ist, dass sich innerhalb dieses Raumes eine zunehmend verlässliche Rechtsgemeinschaft ausgebildet hat, auf die wir - siehe den hochaktuellen Verbraucherschutz im Zeichen von BSE - zukünftig eher stärker als weniger angewiesen sein werden, und
- wenn es denn so ist, dass mittlerweile mindestens 80 % (es kommt auf die Definition an) der für uns wirtschaftlich und damit weithin auch sozial ausschlaggebenden einstmals einzelstaatlich gesteuerten Entscheidungen nunmehr in Brüssel (und Straßburg) getroffen werden;
- wenn es denn auch weiterhin zutrifft, dass dieser Prozentsatz sogar noch gesteigert werden soll, und
- wenn es schließlich schon jetzt unumstößlich dahin gekommen ist, dass unser Umweltschutz und unser Schutz vor der ganz großen, der international organisierten Kriminalität bestenfalls nur noch gesamteuropäisch organisiert werden kann,

dann, Meine Damen und Herren, lohnt es sich, zu Beginn des noch immer jungen Jahres 2001 darüber nachzudenken, wie dieses Europa gegenwärtig beschaffen ist und mehr noch darüber, wie es zukünftig beschaffen sein sollte. Ich danke Ihnen deshalb für die Einladung, genau diese Zwischenbilanz heute mit Ihnen, meine Damen und Herren von der Europa-Union, ziehen zu dürfen, einer Organisation, die mit Fug und Recht von sich sagen kann, dass sie zu den Verdienstvollen unseres Landes zählt, insofern sie sich im gleichsam permanenten antinationalistisch-europäischen "Aufstand der Anständigen" befindet.

Ursprünglich war diese Veranstaltung für den Herbst des vergangenen Jahres also schon für die Zeit vor der Konferenz von Nizza geplant. Damals schon hatten wir die Ahnung, dass es, im Dezember an der Côte d'Azur, vielleicht nicht ganz so sonnig zugehen werde, wie einige von uns es mit dieser Küste assoziieren, und für diesen Fall wollten wir ursprünglich im Herbst des vergangenen Jahres schon rechtzeitig gefragt haben, ob denn nicht endlich auf eine Verfassung für Europa zuzusteuern sei. Es scheint, als habe uns das Leben in Nizza nicht bestraft: Wir sind mit unserer Frage nach der Verfassung für Europa immer noch mehr als rechtzeitig. Inzwischen wird uns nämlich sogar von den aus Nizza in ihre nationalen Machtzentralen zurückgekehrten Regierungschefs die Beschäftigung mit genau dieser Verfassungsfrage anempfohlen. Merke einmal mehr: Im Formulieren klangvoller Kommuniqués mit Empfehlungen dieser Art, die sich wie Ergebnisse ausnehmen, waren die Euro-Diplomaten schon immer meisterhaft.

Ich möchte mich heute abend auf drei Themenkomplexe konzentrieren:

- (Erstens) Wer sind „wir“, die „wir“ laut der mir von Ihnen aufgegebenen Titelfrage eine europäische Verfassung brauchen können ?
- (Zweitens) Haben wir für Europa nicht schon genug Verfassung, so dass wir einer solchen überhaupt nicht bedürfen? Und:
- (Drittens) Welchen Fall Sie auch immer setzen mögen, meine Damen und Herren, - den dass wir, genau besehen, schon eine Verfassung haben oder den, dass eine solche überhaupt erst einmal hervorgebracht werden müsse - , bleibt die Frage: Wie könnte, wie sollte eine zeitgerechte Verfassung für Europa aussehen? Diese letzte Frage schickt uns auf eine Wildwasserfahrt in Fluten weiterer Fragen. Jede einzelne dieser Fragen scheint für sich beantwortbar. Jede einzelne Antwort aber gibt unserem Floß eine neue Richtung

und wirbelt es vor neue Strudel. Auf der bevorstehenden kleinen Floßfahrt dieses Abends werde ich also jeweils vor Ort und Stelle zu begründen haben, welchen Voraussetzungen wir uns, - nachdem wir diese oder jene Klippe genommen und unserem Floß diese oder jene Richtung gegeben haben - von da an mehr oder weniger zwangsläufig als nächster Klippe zu stellen haben.

1. Wer sind "wir", die "wir" - vielleicht - eine europäische Verfassung brauchen könnten?

Eine Verfassung für Europa stößt schon da auf Schwierigkeiten, wo wir genauer zu bestimmen haben, wer denn eigentlich Subjekt dieser Verfassung ist, wer soll es sein?:

- "wir" Deutsche oder
- "wir" als Deutschland - so wie die sprichwörtlich stolzen Spanier für Spanien?
- "wir" als deutsche Europäer wie Europäer der Benelux-Staaten?

Wir (hier im Saal) müssen uns von Anfang an klar machen, dass es heute vermutlich keine anderen Bürger, keine andere politische Elite, kein anderes Volk in Europa gibt, das so leicht und so sehr wie wir Deutschen sowohl von Europa als auch von einer Verfassung für Europa zu überzeugen, wenn nicht zu begeistern ist und sind. Dafür gibt es mehrere Gründe. Ich nenne zunächst die eher rückwärtsgewandten:

Wir, die Nachfolger der Gründungseltern im Parlamentarischen Rat von 1949, haben die Erfahrung gemacht, dass eine Verfassung - und werde sie anfänglich auch nur begrenzt bejaht - die sicherste Basis nicht nur des guten Überlebens

sondern allgemeiner wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Übereinkunft ist. Daraus hat sich jener vielzitierte Verfassungspatriotismus entwickelt, den Dolf Sternberger 1973 als erster mit diesem Begriff beschwor. Anders als in anderen Staaten ist die Verfassung in Deutschland mit einem spezifischen Pathos ausgestattet, einem nicht überbotenen und nicht zu überbietenden Pathos der allgemeinen Anerkennung und Allgemeingültigkeit (Die Diskussion um den Begriff "Leitkultur" aktualisierte einmal mehr diese grundlegende Charakterisierung deutscher Befindlichkeit: "Verfassungspatriotismus" als Kern der politischen Kultur der mittlerweile immerhin ein halbes Jahrhundert alten Bundesrepublik Deutschland.)

Ein anderer, in meinen Augen gar nicht genug zu würdigender Erfahrungsschatz der Deutschen ist, dass es sich bei eingeschränkter staatlicher Souveränität, von Peter Katzenstein¹ Semisouveränität genannt, nicht nur leben, sondern sogar immer besser leben ließ. Dies ist eine wirklich exzeptionelle Erfahrung der Deutschen. Wenn ich im Ausland mit der dortigen Lieblingsfrage nach deutscher Identität konfrontiert werde, so ist diese Erfahrung - also der Deutschen positive Erfahrung mit Semisouveränität - die mir am leichtesten über die Zunge gehende Antwort. "Das", kann ich meinen Freunden im Ausland sagen, "habe ich, der ich im Nachkriegsdeutschland aufgewachsen bin, Euch im besten Falle als Lehre aus der deutschen Geschichte sogar voraus." Genereller wage ich festzuhalten, dass wir den anderen europäischen Nationen insgesamt diese vorteilhafte Erfahrung eingeschränkter Souveränität voraus haben - denjenigen westeuropäischen Staaten, die über den zweiten Weltkrieg hinweg souverän blieben wie denjenigen, die ihre Souveränität erst nach 1989 mit dem Abzug der sowjetischen Armeen aus ihren Ländern zurückgewannen; schlimm ist es ihnen jenseits von Fulda und Werra ergangen unter sowjetischer Okkupation, unter der Breschnew-Doktrin, welche die Souveränität der ost- und

¹ Semisovereign State ...

südmittleuropäischen Staaten dogmatisch offiziell annullierte. (Streng genommen, das ist zwar ein etwas anderes, aber bitte nicht zu vergessendes Thema, haben die Menschen der DDR den Preis westdeutschen Wohergehens in Semisouveränität gezahlt.)

Schließlich entspricht auch jenes Argument spezifisch deutscher Erfahrung, dass es allemal dort der Verfassung bedarf, wo wir es mit föderativer staatlicher Organisation zu tun haben. Die Bundesrepublik Deutschland ist der am deutlichsten föderativ ausgeprägte Staat Europas und die EU ist doch - allen staatsrechtlichen und politischen Vorbehalten zum Trotz - irgendwie auf dem Weg zu "konföderativen Strukturen". (Sie werden sich erinnern, dass Helmut Kohl in seiner 10-Punkte-Erklärung am 28. Nov. 1989 vor dem Deutschen Bundestag von solchen "konföderativen Strukturen" sprach - noch keine drei Wochen nach dem Fall der Mauer zu einem Zeitpunkt, als - wie heute in Europa - noch keineswegs klar war, wohin die weitere Entwicklung einer erst herzustellenden Einheit gehen werde.)

Das heutige Europa ist nicht länger nur ein "Staatenbund" sondern, wenngleich noch kein "Bundesstaat", so doch immerhin bereits ein "Staatenverbund", wie das Bundesverfassungsgericht 1993, in seinem berühmten Maastricht-Urteil sibyllinisch befand. Diesen von keinem Lehrbuch des öffentlichen Rechts vorgegebene Begriff "Staatenverbund" halte ich für einen Geniestreich der Karlsruher Richter. Irgendwie gänzlich undeutsch, weil an deutscher Staatsrechtslehre gemessen gänzlich undogmatisch und deshalb auch von der deutschen Staatsrechtslehre entsprechend kritisiert (Müller-Graff²), eröffnet der Begriff "Staatenverbund" gerade wegen seiner äußersten justiziellen Zurückhaltung den wünschenswerten Raum zu politischer Gestaltung. Die Verfassungsrichter haben der Politik belassen, was der Politik zukommt. Auch deshalb sind in Deutschland beide Ebenen (der Bund und die Bundesländer)

² Müller-Graff ...

und beide Lager (die Befürworter wie die Kritiker weiterer Integration) mit durchaus gegenläufigen Gründen hinter einer Europäischen Verfassung zu versammeln.

Eher zukunftsgerichtet sind die nächstwichtigen Gründe, warum wir Deutsche so vergleichsweise leicht und nachhaltig für Europa und für eine europäische Verfassung zu begeistern sind:

Gewaltlosigkeit und Demokratie sind universelle, wenn nicht universal anerkannte, so doch universal - selbst von übelsten Diktatoren - proklamierte Prinzipien. Bei Gültigkeit dieser beiden normativ universal gewordenen elementaren Prinzipien - Gewaltlosigkeit und Demokratie - kann Deutschland in Europa nur gewinnen, und mag es noch so lange dauern. Auf sich allein gestellt wäre Deutschland nach Maßgabe der Bevölkerungszahl und des Bruttosozialproduktes der Hegemon des alten Kontinents. Das politische Axiom der Neuzeit, "one man, one woman, one vote" ist eine Garantie für die langfristig unausweichliche Verbesserung der deutschen Position in Europa auch innerhalb der Europäischen Union. Bei der derzeit zahlenmäßig krassen Unterrepräsentation deutscher Europäer in den Organen der EU wird es unter Geltung des universellen Demokratieanspruchs nicht sein Bewenden haben (können).

Dies vorausgesetzt, bleibt für die Zukunft ferner zu bedenken: Angesichts nicht nur der Bevölkerungszahl, sondern auch der geopolitischen Situation sowie des hier erwirtschafteten Bruttosozialproduktes werden Deutsche die mit Abstand eindeutigsten Profiteure der europäischen Ost-Erweiterung sein. Ich betone die Konditionierung dieser Aussage: Damit Deutschland im Rahmen der EU und weiterhin von der EU, zu schweigen von der Erweiterung der EU, profitieren kann, ist nämlich die deutsche Repräsentanz in den europäischen Institutionen

demokratischer herzurichten, mindestens schrittweise und jeweils mit Aussicht auf weiteren Erfolg zu verbessern. (im übrigen verlangen dies die (sog.) "Solange-Urteile" des Bundesverfassungsgerichtes.)

Deutscherseits gibt es ein weiteres von nahezu jeder konkreten Verfassung unabhängiges Argument für eine Europäische Verfassung: Ökonomische Krisen - von Katastrophen sei hier optimistisch abgesehen - lassen sich demokratisch - soll heißen: als Demokratie – besser aushalten und erfolgreicher durchstehen auf dem Fundament einer an sich und für sich wertgeschätzten Verfassung. So hielt England 1929 und in den Folgejahren der Weltwirtschaftskrise an der Demokratie fest, Deutschland aber damals nicht. Das Grundgesetz bietet mittlerweile eine erfreuliche historische Anschauung: Dieses Grundgesetz erfährt inzwischen einen als Verfassung um so nachhaltigeren Zuspruch als unter seiner Gültigkeit beachtliche, historisch und im internationalen Vergleich sogar einmalige, ökonomische und soziale Leistungen erbracht werden konnten. Daraus folgt in historiographischer Analogie: Je früher in der Zukunft Europa über eine veritable Verfassung verfügen wird, desto bestandsfähiger wird sich dieses Europa in künftigen Turbulenzen als eine (weitgehend) demokratische Organisation insgesamt freier und (weitgehend) gleichberechtigter Bürger, als eine zivilisierte Gemeinschaft behaupten können. Dies gilt wenigstens und zumal für die Deutschen und aus deutscher Sicht.

Des deutschen Verfassungspatriotismus‘ und unserer (ich betone: unserer deutschen) einmalig positiven Erfahrung mit europäischer Integration müssen wir uns derart nachhaltig vergewissern, um zu begreifen, dass wir (ich betone nochmals: wir Deutschen), unsere Begeisterung für eine Europäische Verfassung keineswegs verallgemeinern dürfen. Bürger und Regierungen bevölkerungsschwächerer und wirtschaftsschwächerer Staaten haben entgegengesetzte Sichtweisen: Frankreich zum Beispiel, die *grande nation*,

wird nach den drei mit Deutschland ausgestandenen Kriegen den allerersten Rang in Europa nicht räumen wollen, nur weil es heute, nach der deutschen Wiedervereinigung, etwa 25 Prozent weniger Einwohner als Deutschland zählt; Großbritannien z. B., das Mutter- und Musterland des Parlamentarismus, wird nicht ohne die äußerste Not auf einzelnen Politikfeldern von der Doktrin unverbrüchlicher Parlamentsouveränität lassen; Spanien zum Beispiel und andere südeuropäische Staaten des Olivengürtels halten an ihrer Souveränität so fest wie an dem Bestandsrecht ihrer bisherigen Subsidien aus dem europäischen Strukturfond; auch von den jungen ost- und südosteuropäischen Demokratien des ehemaligen *cordon sanitaire* ist schlecht vorstellbar, dass sie ihre eben errungene Souveränität nun – wohin auch immer - schnellstens wieder abgeben werden. Litauer definierten ihre Identität geradezu aus ihrem Jahrhundertkampf um Souveränität. Deshalb ist es eine nahezu heroische Anmutung an Litauer, sich in diesen Tagen auf Verfassungsberatungen einzulassen, wie künftig litauische Souveränität schadlos von Riga nach Brüssel abgegeben werden kann.

Daraus folgt: Deutsche sollten ihre Nachbarn besser kennen lernen, um sich vor eurokonstitutionellen Illusionen zu hüten. Folgt daraus auch der Verzicht auf die Zielvorstellung, die EU langfristig auf eine Verfassungsbasis zu stellen, bzw. die schon bestehenden Verfassungsansätze auszubauen? Auf diese Frage gibt es eine m. E. einschlägige Antwort – auch und gerade aus der Sicht der eben erwähnten Staaten auf Deutschland. Wenn es nämlich zutrifft, dass die Deutschen nach dem zweiten Weltkrieg in der von ihnen selbst geschätzten, ja geradezu liebgewonnenen konstitutionellen Selbstbindung kalkulierbar geworden sind, wenn es zutrifft, dass heutige Deutsche sich intern und nach außen gern ihrer verfassungsmäßig gleichsam garantierten politischen Harmlosigkeit vergewissern, dann sollte man Sie beim Wort nehmen – denke ich, sowohl von innen wie von außen auf uns schauend (so gut sich dergleichen

eben machen läßt). Wir sollten unsere Nachbarn davon überzeugen, dass es dabei bleiben möge und dass sie ihren Teil dazu beitragen können, dass es bei dieser Harmlosigkeit der Deutschen bleiben möge und dass unsere Nachbarn ihren Teil dazu beitragen können, dass es dabei bleibt. So gesehen sollte man die eurokonstitutionelle An- und Einbindung der Deutschen sogar schnell vornehmen: solange ein deutscher Odysseus (ein deutscher „Flötenspieler“ gemäß der Vermutung des französischen Außenministers Hubert Védrine?), welchen Sirenen auch immer folgend, (welche Töne auch immer anschlagend) sich noch an den Mast des europäischen Schiffes binden läßt – solange dieser Odysseus sich noch so einbinden läßt, noch so eingebunden werden kann, wie es schon 1986 mit der EEA unumkehrbar begonnen wurde und aus eben diesem Grunde erst Recht nach der deutschen Wiedervereinigung 1993 in Maastricht fortgesetzt wurde.

Insofern ist sowohl deutscherseits als auch aus internationaler Sicht, sowohl um einer demokratischen politischen Kultur willen als um der Effizienz der politischen Institutionen willen eine Europäische Verfassung anzustreben. Aus deutscher Sicht jedenfalls sollten wir, ja müssen wir, wenn die vorgenannten Argumente tragen, sogar eine Europäische Verfassung anstreben. Meine Antwort auf den ersten großen Fragenkomplex ist also ein eindeutiges ›Ja: Wir brauchen eine Europäische Verfassung!‹ Wir, die Deutschen, brauchen sie allemal. Und es gibt gute Argumente für uns sowie für die anderen Europäer untereinander, auch sich selbst untereinander davon zu überzeugen. Denn bislang wird die Auffassung von der Notwendigkeit einer Europäischen Verfassung bestenfalls noch in den Beneluxstaaten geteilt. Im Frankreich der bevorstehenden Präsidentenwahl ist die Haltung unklar: Der französische Präsident Chirac hält sich (seit seiner Berliner Rede, im Bundestag am 03.10.2000, und ausweislich unserer Wahrnehmung seiner EU-Präsidentschaft in Nizza) zunehmend bedeckt; die Partei seines Premier Jospin ist dagegen

unverändert auf das Ziel einer Europäischen Verfassung eingeschworen.

Soviel zum ersten Fragenkomplex, wer sind „wir“, die wir eine Verfassung in Europa wollen und brauchen. Wir Deutschen sind es, die sie wollen und aus meiner Sicht auch brauchen, die anderen Europäer kommen offenbar – um es behutsam zu formulieren: – mindestens besser als wir ohne eine solche aus. Unter der aktuellen Präsidentschaft von Schweden und den ansonsten geschilderten Einstellungen anderer Staaten, ausweislich auch der vom Eurobarometer vermittelten Daten über die Einstellungen der nichtdeutschen Bürger Europas besteht darauf aber wenig konkrete Aussicht. Dies müssen wir, meine Damen und Herren, nüchtern und im Gegensatz zu dem optimistischen Text Ihrer Einladung zu diesem Neujahrsempfang bilanzieren.

Andererseits frage ich: Ist das wirklich so dramatisch wie bis hierhin und im Gegensatz zum Optimismus des Neujahrsempfangs des Kreisverbandes Lüneburg der Europa-Union formuliert?

2. Haben wir denn nicht bereits eine EU-Verfassung?

Ich komme damit zum zweiten Fragenkomplex, ob wir, genau besehen, in Europa nicht schon längst eine Verfassung haben.

Ein amerikanischer Freund meinte kürzlich, jetzt würden für uns europäische Politologen ja wohl goldenen Zeiten anbrechen. Wie etwa 230 Jahre zuvor in den nachmaligen USA, so seien jetzt, in Europa und für Europa nach Nizza große Dokumente, faszinierende Studienmaterialien, für ein zukünftiges Europa zu erwarten. Ich blieb skeptisch, glaube daran eher nicht. Dokumente wie die – übrigens in offiziellem Deutsch noch gar nicht erhältliche, im Französischen mehr als 100 Seiten umfassende – Vertragsvereinbarungen von Nizza begründen

einmal mehr meine Zurückhaltung gegenüber derlei Pathos. Die heutigen Akteure auf der europäischen Bühne haben nämlich ihre Lektionen Antidogmatismus gelernt, u.a. von der Generation der Politiker der Zeit nach dem ersten Weltkrieg. Die Einigungspolitik der Zwischenkriegszeit nach 1918 war in Prinzipien steckengeblieben: Briand und Stresemann scheiterten, die europäischen Völker, voran Deutschland und Frankreich, zu versöhnen. Die Politikergenerationen nach dem zweiten Weltkrieg schienen und scheinen daraus dann Konsequenzen gezogen zu haben. Sie schienen und scheinen weitgehend auch heute begriffen zu haben, dass der großen theoretischen Entwürfe wohl eher jeweils genug produziert worden sind. Die Monnets, Schumans, de Gasperis, Hallsteins, Adenauers, Delors und Kohls machten sich als hartnäckige Pragmatiker auf den Weg. Robert Schuman formulierte ihr Credo: „Europa wird durch konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.“

Und in der Tat: Die „immer engere Union der Völker Europas“ (wie es in der Präambel des EG-Vertrages heißt), diese „immer engere Union Europas“ entsteht iterativ, inkrementalistisch: Schritt für Schritt, Baustein um Baustein. Ist Europa in Nizza etwa nicht wieder vorangekommen, vielleicht sogar überraschend viel weiter vorangekommen als in den Tagesmedien allenthalben kommentiert? Ist solchermaßen Baustein für Baustein und Schritt für Schritt seit der EGKS vor genau 50 Jahren nicht schon längst eine Verfaßtheit Europas entstanden, die uns, wenn wir alle Dokumente des Europäischen Einigungsweges zusammen nehmen, zu dem Schluß führt, dass das Europa der EU doch längst eine Verfassung hat.

Ein Vergleich mag zur Antwort verhelfen. Wenn wir nämlich bedenken, welche Gestaltungsmacht Brüssel auf dem Binnenmarkt bereits für das gesamte EU-Europa rechtskräftig zugeschrieben ist, welche Bindungswirkungen von Brüssel für die EU-Bürger ausgehen, so erscheint die „*interstate-commerce-clause*“ der

US-Verfassung (in der Art. 1 Sect. 8 No. 3 noch immer Gleiches für die USA) den Zentralstaat, Washington DC also, gegenüber den US-Einzelstaaten geradezu in Fesseln zu legen. Längst sind wir in Europa - wie übrigens auch in den USA mit der Absurdität konfrontiert, dass wir verfassungsrechtlich von der Gültigkeit einer *interstate-commerce-clause* ausgehen, verfassungsfaktisch aber längst eine *intrastate-commerce-clause*, eine von Brüssel gesteuerte Wirtschaftspolitik praktizieren.

Die für das Hinzukommen zur Euro-Zone festgeschriebenen Beitrittskriterien – so ein weiterer Vergleich - sind vielen zwar zu vage; sie haben aber eine Verbindlichkeit, wie sie im Grundgesetz und in den Verfassungen anderer Länder nicht zu finden ist; sie sind, woran man sich gerade im stabilitätsbewußt skeptischen Deutschland erinnern möge, übrigens europaweit strenger als das deutsche Stabilitätsgesetz und in diesem Sinne zum Nutzen der deutschen Ökonomie bereits überaus wirksam. Nach welchen Kautelen sonst hätten die inzwischen beigetretenen und die noch beitrittswilligen Staaten sich um die immerhin erreichte ökonomische Solidität und Stabilität ihrer Ökonomien und damit auch zum Nutzen der deutschen Wirtschaft bemüht?

Insoweit lautet meine Antwort auf den zweiten Fragenkomplex: ›Ja wir haben längst bemerkenswerte Elemente einer Verfassung für Europa.« Systematisch eindrucksvoll, wie ich finde, führt Peter Christian Müller-Graff in einer demnächst erscheinenden Schrift den Nachweis einzelner „spezifischer Verfassungselemente“ der Gemeinschaften. Einerseits mit juristisch unerbittlicher Strenge stets gegen die zuweilen behauptete Quasi-Staatlichwerdung der EG/EU argumentierend, verliert Müller-Graff andererseits keinen Moment die zumal in der EG „unverändert wirksame Logik und List des funktionalen Integrationskonzeptes“ aus den Augen. (Ich kann mich dankenswerterweise auf die im Erscheinen begriffene Schrift berufen.). Europa

ist in der Tat noch nicht „>verfassungsfähig< im Sinne einer staatlichen Verfassung“³. Es gibt aber doch eine hinreichende Grundlage für Kollegien der Europaforschung - u. a. zu Brügge und zu Florenz – , um die Vielzahl bereits bestehender vertraglicher Versatzstücke der Gemeinschaften zu einer EU-Verfassung zusammenzuschreiben – so wie es dort und anderwärts tatsächlich bereits geschieht.

Die Kohärenz- und Solidaritätsnormen der EU gebieten das Bemühen um eine Gesamtverfassung für die verschiedenen Gemeinschaften (EGKS, EURATOM, EG EWU und EU). Ein solcher Verfassungsvertrag ist mindestens genauso wünschenswert aus der Sicht der Effizienzverpflichtung und des Demokratieprinzips wie der damit auf das engste einhergehenden Transparenzerfordernisse moderner Gesellschaften. Das gegenwärtige Europa aber ist im Gegensatz zu diesen Erfordernissen auf demokratie- und effizienzschädigende Weise undurchsichtig. Es bedarf der zusammenfassenden Vereinfachung, wie sie üblicherweise (auch) von Verfassungen angestrebt werden. Gern erinnere ich daran, dass unser Grundgesetz vorläufig sein sollte und aus diesem Grunde kurz gefasst blieb. Deutsche Perfektions- und Papiergläubigkeit blieb dem Grundgesetz erspart - sehr zum Vorteil, wie seine mittlerweile 51jährige Bestandskraft unterstreicht.

3. Worum muß es gehen bei (der Komplettierung) einer Verfassung für Europa?

An der vagen Formulierung dieses dritten Themenkomplexes spüren Sie schon, meine Damen und Herren, dass von hier an die angekündigte Wildwasserfahrt beginnt. Alles befindet sich in Fluß. Alles hängt miteinander zusammen; die kleinste Reaktion an einer Stelle in diesem Fluß hat, wie gesagt, Konsequenzen

³ Müller-Graff, *Integration* 1/200, S.34.

für die weitere Fahrt. Die Akteure trauen sich zu keiner Aktion hier und jetzt, weil sie zuvor gern die weitreichenden Konsequenzen an den bevorstehenden Strudeln der nachfolgenden Strecke kalkulierbar übersehen würden. Sollen obendrein noch vor Erreichen des Deltas neue Passagiere in ein deshalb im Fluß zu vergrößerndes Boot aufgenommen werden, so muß das ganze Boot neu getrimmt werden:

- über das Ruder an dem sich verschieden starke Steuerleute des Rates zu schaffen machen, ohne dass Mannschaft und Passagiere (wir Europäer nämlich) jederzeit so recht sehen können, wohin und wie;
- über die Kommission, den Motor der EU, der (siehe BSE) offenkundig nicht schnell genug anspringt, nicht stark und nicht manövrierfähig genug ist,
- bis zum Europäischen Parlament, der Vertretung der Passagiere, die, ob sie nun wollen oder nicht, faktisch in diesem Boot sitzen, und deshalb schließlich selber irgendwann direkter sollten bestimmen können, wohin die Reise mit Ihnen geht und wieviel sie dafür zu bezahlen bereit sind - „*no taxation without representation*“ und, wie gesagt, „*one passenger one vote*“.
- usw. usw.

Die Behauptung, in Nizza sei nichts erreicht worden, entspricht nicht den Tatsachen – nicht ganz, jedenfalls. (Es wird später noch zu erörtern sein, ob die öffentlich vor allem bemerkten Zahlenveränderungen bezüglich der Organe des EG/EU als Gewinne zu verbuchen sind.) Unstreitig als Fortschritte sind zu werten:

- die Erklärungen und Klärungen zur Osterweiterung;
- die Vereinbarungen im Bereich der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, voran diejenigen zum weiteren Ausbau einer gemeinsamen Schnellen Eingreif-Truppe; das Satellitennavigationssystem

„Galileo“;

- die unerwartet bereits beschlossene Eingliederung der "Charta der Grundrechte";
- die akut fällig gewordenen BSE-Entscheidungen, Entscheidungen also zum Verbraucherschutz wie die Lebensmittelbehörde - spät zwar, aber immerhin;
- die Einbeziehung einiger weiterer Politikbereiche in die Europäische Zuständigkeit, wie dies nun wenigstens bei der nunmehr europäischen Regelung für die Sicherheit auf See, der Kapitalertragsteuer und im Bereich der transnationalen Verkehrsnetze zum Ausdruck gelangte; auch auf einzelne Entscheidungen aus dem Bereich der dritten Säule der EU, nämlich der gemeinsamen Verfolgung von Straftaten;
- der Einschluß weiterer, wie auch immer bescheidener Politikbereiche in das Verfahren der Mehrheitsentscheidungen aus dem Bereich der sog. 3. Säule: für (etwa) 35 von 73 Einzelermächtigungen (etwa 35 von jetzt 73 Politikbereichen) Artikel der EU-Politik, wie dies die bereits vorhin angesprochenen Bereiche der Personalentscheidungen und der Verkehrspolitik sind; die steuerlichen Anreize für umweltschonende Produktionstechniken und möglichst nachhaltige Energieerzeugung.

Was aber ist gewonnen, wenn die neuen Entscheidungsbefugnisse der EU vielfach, genau genommen vierfach, erschwert wurden:

Erstens nämlich ist festzuhalten, dass es bei derselben Stimmenquote für Deutschland und Frankreich im Rat (neu jeweils 29 von 346 Stimmen) geblieben ist. Schon dies ist kein Indiz für eine Entwicklung in Richtung demokratischer Integration, wohl aber für unveränderten Intergouvernementalismus.

Zweitens wurde das Quorum für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen im Rat

sogar heraufgesetzt (von bisher 71,8 auf künftig 73,4 %). Das bedeutet: Zwar sollen 12 neue Staaten hinzukommen. Bei den dann 27 Staaten sollen aber nur 3 weitere Stimmen genügen, um zukünftig Mehrheitsentscheidungen blockieren zu können. Diese faktische Absenkung der Hürde zum Erreichen der Sperrminorität ist gewiß auch nicht als Indiz weiterer Integration und Handlungsfähigkeit der EU zu werten.

Drittens sollen künftig 62 Prozent der Bevölkerung der EU erreicht sein, bevor die bereits in ihrem Quorum erhöhte qualifizierte Mehrheitsentscheidung des Rates zum Zuge kommen kann. Auch dies ist mit Sicherheit kein Indiz gesteigerter Handlungsfähigkeit der EU.

Damit nicht genug, müssen künftig und *viertens* obendrein mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten dem solchermaßen schon dreifach erschwerten Ratsentscheid zustimmen.

Man kann den Zorn Ihres Vorsitzenden, meine Damen und Herren, des Vorsitzenden der Europa-Union Deutschlands und des Auswärtigen Ausschusses des Europäischen Parlaments, Elmar Brok nämlich, verstehen gegenüber der Augenwischerei, die darin besteht, dieses Viererpack auch noch als Steigerung der Handlungsfähigkeit und damit als Einlösung einer Voraussetzung für die Osterweiterung auszugeben. "Wenn nämlich", so schrieb Brok kürzlich (am 13. Januar 2001) zu Recht in der FAZ, "die benötigten Stimmzahlen und Hürden wie Blaupausen übereinandergelegt werden, stellt man fest, dass der Spielraum für eine gestalterische Mehrheit gegen Null tendiert. Selbst die einfachste Binnenmarktgesetzgebung wird in Zukunft zum Problem."

Auch dass die **Kommission** nicht - wie verheißen - schrumpfen, sondern erst einmal auf 27 Mitglieder anwachsen soll und dass der Kommissionspräsident künftig mit der qualifizierten Mehrheit des Europäischen Rates bestimmt werden soll, weist weder in die Richtung der von Fischer im vergangenen Mai

in der Humboldt-Universität gewünschten Integration anstelle von weiterer Intergouvernementalisierung noch und schon gar nicht in Richtung weiterer „Parlamentarisierung“, so dunkel Fischers Verständnis davon in der Berliner Rede auch blieb.

Gestatten Sie mir eine geharnischte Anmerkung zum Stichwort **Parlamentarisierung**: Verstehen kann ein Parlamentarismusforscher wie ich den Ärger eines MdEP darüber, dass die Regierungschefs zu Nizza die Rechte des Europäischen Parlamentes nicht nur in nichts verbessert haben, sondern sogar noch die Sitzzahl des EP gegen dessen vielfach geäußerten Begrenzungswunsch (bei 700) einfach heraufgesetzt haben (auf künftig irgendwo zwischen 732 bis 900). Nichts kennzeichnet die noch immer kaum "parlamentarisch" zu nennende schwache Stellung des EP besser als die Tatsache, dass dies nicht nur gegen den Willen des EP, sondern sogar ohne jegliche Konsultation des EP geschah.

Zwar wurde in Nizza der Ausweg "**Verstärkter Zusammenarbeit**" einiger großer Kernländer mit ggf. verschärfter Geschwindigkeit (eine geringfügig modifizierte Wiederauflage des Konzeptes Lamers/Schäuble) ausgebaut, aber auch dies verweist faktisch nicht wirklich auf den Weg, jener in Nizza gleichwohl als Post-Nizza-Prozess beschlossenen Vereinbarung, wonach 2004 eine Art Verfassungskonferenz stattfinden soll, eine Konferenz

- zur Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedsländern,
- zum Arrangement der Gewalten, der Gewaltenteilung zwischen den Organen der EU,
- zum künftigen Status der Grundrechte-Charta
- zur Vereinfachung der Verträge.

Für mich steht außer Zweifel, dass die EU auf der Konferenz von Nizza

insgesamt zurück in die Bahnen des Intergouvernementalismus gedrängt worden ist. Von verbesserten Voraussetzungen für die Handlungsfähigkeit der EU kann nur sprechen, wer vom Ende der bisherigen Integration ausgeht und insoweit konsequent auf die Intergouvernementalisierung der EU setzt, auf die „verstärkte Regierungszusammenarbeit“ einiger weniger. Mit dem Stichwort „Renationalisierung“ sind dagegen die Tendenzen jenes gefährlich unbeherrschbaren Prozesses beschworen, der bis in die kriegerischen Katastrophen des eben vergangenen und des vorvergangenen Jahrhunderts führte.

Opfer dieses Prozesses ist die europäische Öffentlichkeit: landauf-landab die Parlamente, die Parteien und Verbände, kurz die Vermittlungsinstanzen des pluralistisch demokratie-bedürftigen Europas. Tocqueville würde dies sehr besorgt stimmen. Die Macht verlagert sich allenthalben auf die Exekutiven. Auf nationaler wie auf europäischer Ebene sind wir mit zunehmendem Exekutivföderalismus zu Lasten der Parlamente konfrontiert. Deshalb hat, kurios genug, die bayerische CSU im Deutschen Bundestag eine Expertise in Auftrag gegeben, welche die Frage der angemessenen Mitwirkung des Deutschen Bundestages bei der europäischen Rechtsetzung klären soll. Die Bayern wollen ihre Zweifel geklärt wissen – und dies trotz der erst im Zuge der deutschen Wiedervereinigung im komplizierten neuen Art. 23 GG vorgenommenen Reform zugunsten hauptsächlich der deutschen Bundesländer, genauer zugunsten der Landesregierungen. Tatsächlich ist es so, daß die Entwicklungen auf der europäischen Ebene bislang Verfassungsbedarf eher auf den deutschen Ebenen des deutschen Zentralstaates, also des Bundes und der deutschen Bundesländer hervorgebracht haben.

Die vom CSU-Abgeordneten Gerd Müller in der Bundestagsdebatte am 19. Januar 2001 aus Anlaß der letzten Regierungserklärung zu Europa gestellte

Frage „der Kompetenzabgrenzung – was macht Brüssel, was verantwortet Deutschland, was wird von den Ländern und was von den Kommunen verantwortet“, stellt sich, wie man sieht, als Verfassungsaufgabe auch auf der Ebene der Landesverfassungen (Der Vorsitzende und ich bemühen uns darum derzeit in einer Enquete-Kommission des Niedersächsischen Landtages, ich verweise in diesem Zusammenhang auf die jüngsten Verfassungsregelungen und Vereinbarungen, die seit dem 1. Januar dieses Jahres in Rh-Pf in Kraft sind). In der EK „Parlaments- und Verfassungsreform“ der Vertretungskörperschaft an Leine sollte etwas zugunsten der europawärtigen Kompetenz des Niedersächsischen Landtages herauskommen.)

Was soll das Europäische Parlament tun? Soll es die Vereinbarungen von Nizza ablehnen, weil diese weder die Handlungsfähigkeit der Union erhöht noch das Demokratiedefizit der Union abgebaut haben? So fragen, heißt einmal mehr nach der Rolle des EP fragen, und nach der Rolle des EP fragen, heißt die Souveränitätsfrage stellen⁴.

Meines Erachtens muß ein Parlament, daß sich als ein solches zur Geltung bringen will, die Veinbarungen von Nizza ablehnen. Wenn ich mich insofern hinter die umstrittenen strategischen Empfehlungen Ihres Vorsitzenden, meine Damen und Herren der Europa-Union, hinter die Forderung Elmar Broks also, stelle, so unter dem Vorbehalt, daß dies für die Aufnahme der ostmitteleuropäischen Staaten rechtlich unerheblich ist, die Ostererweiterung also nicht verhindern wird.

Danach aber ist die Ablehnung von Nizza als eine Aufforderung der Euro-Bürger und der Euro-Parlamentarier an ihre Regierungen zu sehen, schnellstens

⁴ siehe auch Müller-Graff, Europäische Verfassung und Grundrechtscharta: Die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen, in: integration 1/00

in Sachen Handlungsfähigkeit und Demokratie in Europa nachzubessern, den auf das Jahr 2004 terminierten sog. Post-Nizza-Prozess tatsächlich schon jetzt, unmittelbar nach Nizza, in Gang zu setzen, um aufzuholen, was in Nizza nicht nur nicht erreicht, sondern an Handlungsfähigkeit und Demokratie verloren wurde.

Über die Richtung und die Methoden der dann verstärkten Verfassungsfindung könnten wir einige weitere Veranstaltungen dieser Art durchführen. Ich will Ihnen am Ende nicht vorenthalten, wohin die Reise nach einer solchen, wie ich hoffe sorgsam begründeten Ablehnung von Nizza durch das EP m. E. gehen sollte:

Jene Strategie, die, wie jetzt in Nizza geschehen, nahezu ausschließlich auf weiteren Intergouvernementalismus setzt, kann vielleicht - substitutiv zur versäumten Integration auf die „verstärkte Regierungszusammenarbeit“ bauend - die notwendige Effizienz gerade noch sichern. Sie mündet aber in der Tat „aus demokratischer Sicht in eine Sackgasse“⁵. Keiner von uns gelehrten Demokraten - wie wir doch hoffen, von uns sagen zu können – keiner von uns sage, daß wir über diesen Befund zur Tagesordnung übergehen können.

Welche institutionellen Reformen stehen an, wenn endlich mehr Demokratie gewagt werden soll, so wie es uns zur Wahrung der erreichten demokratischen Substanz unseres Gemeinwesens sogar aufgegeben ist, aufgegeben von keiner geringeren Instanz als vom BVerfG als Voraussetzung weiterer Hinaufzoning von Hoheitsrechten von unserer Länder- und/oder Bundesebene auf die Europäische Ebene:

Für das **Europäische Parlament** ist nach wie vor

⁵ So Frank Decker, Mehr Demokratie wagen: Die Europäische Union braucht einen institutionellen Sprung nach vorn, in ApuZ, 26. Jan. 2001, S. 35

- eine weitgehend proportionale Sitzverteilung nach möglichst einheitlichem Wahlverfahren anzustreben,
- ein volles Initiativrecht sowie die Zustimmungspflichtigkeit für sämtliche Rechtssetzungsakte der EU, d. h. also das Recht auf ein erstes und auf das letzte Wort in der EU, durchzusetzen;
- die faktische Wahl des Kommissionspräsidenten zu realisieren; nicht nur (wie bisher) dessen Bestätigung, nachdem er von den Regierungschefs der Mitgliedsländer ausgeguckt worden war. (Ich bin mir im klaren über die mit diesem Modell einer parlamentarisch legitimierten Regierung einhergehenden Bedenken, wir können darüber diskutieren, ob nicht ein direkt gewählter Kommissionspräsident nach dem Muster eines präsidentiellen Systems amerikanischer Provenienz realistischer ist.)

Einerlei indessen, ob wir uns für das parlamentarische oder für das präsidentielle System entscheiden, ist für **die Kommission** zu fordern, daß

- der Kommissionspräsident die Zahl der Ressorts und damit die Größe der Kommission festlegt;
- die Ressortleiter allerdings noch durch das Parlament zu bestätigen sind; der Kommissionspräsident und damit die Kommission insgesamt im Falle einer konsequenten Parlamentarisierung durch eine dem konstruktiven Mißtrauensvotum angenäherte Klausel politisch abberufbar sein muß.

Bezüglich **des Rates** ist

- auf eine proportional gerechte Aufwertung der großen Staaten bei der Stimmengewichtung zu drängen;
- die Mehrheitsentscheidung als Regelverfahren mit einem auf 66,7% herabgesetzten Quorum durchzusetzen
- eine auf längere Dauer gestellte Wahlpräsidentschaft anstelle der bislang halbjährlich rotierenden Ratspräsidentschaften einzuführen.

Unter dem Stichwort Flexibilität muß es darum gehen,

- das Veto abzuschaffen,
- die Regierungszusammenarbeit unabhängig zu stellen von der Anzahl der teilnahmefähigen Staaten;
- deren Entscheidungsverfahren von denjenigen der EU freizustellen (hier bin ich nicht ganz sicher)
- eine Ausweitung von GASP und ESVP zu erreichen.

Meine Damen und Herren, ich wollte Ihnen mit dem dritten Themenkomplex nur einige wenige der wichtigsten Wahlmöglichkeiten einer weiteren Entwicklung vor Augen führen. Schon diese Optionen sind kompliziert genug und eigentlich bereits eher für einen Workshop als für einen Neujahrsempfang geeignet.

Wir könnten darüber von hier an in eine nahezu unendliche Erörterung vieler Einzelheiten eintreten, die sich allein aus den hier bereits ausgebreiteten Perspektiven ergeben - in eine Diskussion also, die so lange dauern wird, wie es jene vielzitierte "Finalität" für Europa und damit für eine europäische Verfassung nie geben wird.

Soll ich hinzufügen, dass dies ein glücklicher Umstand ist? Aus der Sicht der Europa-Union vielleicht nur mit einem lachenden und einem eher betäubten Auge: Die Vollendung der Europäischen Union nämlich könnte das Ende der Europa-Union bedeuten, nach jener Automatik, die für Bürgerinitiativen dieser Art gilt: Noch ein Sieg, und wir sind verloren. Lassen Sie mich mit einem Fragesatz schließen: Können wir uns wirklich trösten mit dem Ausblick, dass insoweit eher wohl die Europäische Union als die Europa-Union am Tage des Neujahrsempfangs 2001 des Kreisverbandes Lüneburg gefährdet ist?

Literatur

Walter-Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.):
Schriftenreihe Europäisches Verfassungsrecht - Forum Constitutionis Europae,
Baden-Baden 2000.

- Band 1: Grundfragen der Europäischen Verfassungsentwicklung

- Band 2: Verfassungsrechtliche Reformen zur Erweiterung der Europäischen
Union

Gary Marks, Fritz Scharpf, Ph. Schmitter, W. Streek (ed.): Governance in the
European Union, Sage 1996

Alan Milward, The Rescue of the Nation State, London 1996

Karl-Heinz Neunreither (ed.): European Integration after Amsterdam, Oxford
2000

Derek Unwill, The Community of Europe: A History of European Integration
since 1995

Joseph Weiler, The Constitution of Europe, Cambridge 1999