

# Rechtspolitisches Forum

## Legal Policy Forum

---

22

Carl-Ludwig Wagner

Bekommt Europa seine Verfassung?

Das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier hat die wissenschaftliche Forschung und Beratung auf Gebieten der Rechtspolitik sowie die systematische Erfassung wesentlicher rechtspolitischer Themen im In- und Ausland zur Aufgabe. Es wurde im Januar 2000 gegründet.

Das *Rechtspolitische Forum* veröffentlicht Ansätze und Ergebnisse national wie international orientierter rechtspolitischer Forschung und mag als Quelle für weitere Anregungen und Entwicklungen auf diesem Gebiet dienen. Die in den Beiträgen enthaltenen Darstellungen und Ansichten sind solche des Verfassers und entsprechen nicht notwendig Ansichten des Instituts für Rechtspolitik.

Der Beitrag setzt sich mit dem Scheitern der Regierungskonferenz im Dezember 2003 auseinander. Zunächst erläutert er die Ergebnisse des Vertrages von Nizza und geht anschließend auf den Verfassungsentwurf, den der Konvent zur Zukunft Europas im Juli 2003 verabschiedete, ein. In den Differenzen dieser beiden Dokumente sind nach Ansicht des Verfassers auch die Antworten auf das Scheitern der Regierungskonferenz zu sehen. Im Anschluss daran werden die weiteren Schritte auf dem Weg hin zu einer gemeinsamen Verfassung für Europa dargelegt.

Dr. Carl-Ludwig Wagner, Jahrgang 1930, war von 1988 bis 1991 Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften in Mainz und Montpellier war er zunächst als rheinland-pfälzischer Landesbeamter, von 1959 bis 1969 als Beamter im Generalsekretariat des Europäischen Parlamentes in Brüssel tätig. Auf politischer Ebene war er Mitglied des Bundestages sowie des Landtages Rheinland-Pfalz und Oberbürgermeister der Stadt Trier. Von 1979 bis 1988 war er zunächst Minister der Justiz und dann Minister der Finanzen in Rheinland-Pfalz. Er ist unter anderem Senator der Max-Planck-Gesellschaft sowie Vorsitzender des Beirates der Stiftung Gesellschaft für Rechtspolitik.

Der Beitrag ist der Abdruck des Vortrages, den der  
Verfasser am 16. Februar 2004 gehalten hat.

## **BEKOMMT EUROPA SEINE VERFASSUNG?**

*DR. CARL-LUDWIG WAGNER  
Ministerpräsident a.D., Trier*

Das halbe Jahr, das hinter uns liegt, war für Europa eine Zeit der Wechselbäder.

Im Juli 2003 übergab das Präsidium des Europäischen Konvents der italienischen Ratspräsidentschaft den Verfassungsentwurf, den der Konvent nach konzentrierter Tätigkeit in weniger als anderthalb Jahren erarbeitet hatte – eine glanzvolle Leistung.

Im Dezember 2003 scheiterte auf der Regierungskonferenz in Brüssel der Versuch, den Verfassungsentwurf von den Regierungen der Mitgliedstaaten annehmen zu lassen. Die weitere Behandlung des Entwurfs wurde vertagt; im Jahr 2004 soll und wird man sehen, wie es weiter geht.

Wie ist es dazu gekommen, dass der Europäischen Union, die nach dem dürftigen Ergebnis von Nizza mit dem Auftrag an den Konvent einen beherzten neuen Anfang gefunden hatte, in der Endphase dann doch die Kräfte wieder versagten? Ist der Stein des Sisyphos nur auf halbem Wege zum Stocken gekommen oder ist er in einen Abgrund gerollt, aus dem er kaum noch einmal herausgeschafft werden kann? Wie konnte diese Krise entstehen?

Die Ursachen sind nicht etwa nur im Verlauf der Brüsseler Konferenz und auch nicht hauptsächlich in der unglücklichen Verhandlungsführung durch den Ratsvorsitzenden Berlusconi zu suchen; sie liegen tiefer und weiter zurück.

Seit Jahren besteht Konsens darüber, dass die Europäische Union dringend einer Verbesserung ihrer institutionellen Struktur und Entscheidungsfähigkeit bedarf. Der herannahende Beitritt von zehn bzw. zwölf oder mehr neuen Mitgliedern hat diese Notwendigkeit verstärkt. Der am 02.10.1997 unterzeichnete Vertrag von Amsterdam hat zwar einige Reformbeschlüsse ge-

bracht, das ihm zugedachte Pensum aber in wichtigen Punkten nicht bewältigt und diese deshalb als sogenannte „left overs“ künftigen Verhandlungen überlassen. Es handelte sich dabei um die Gewichtung der Stimmen im Rat, um die vermehrte Anwendung der qualifizierten Mehrheit bei Beschlüssen des Rates anstelle der Einstimmigkeit und um die Größe und Zusammensetzung der Kommission. Diese Punkte sollte eine weitere Regierungskonferenz im Rahmen einer gründlichen Überarbeitung der Verträge endgültig klären. In der Tat hat sich dann die Konferenz von Nizza im Dezember 2000 unter dem Vorsitz des französischen Staatspräsidenten Chirac dieser Aufgabe angenommen, sie aber lückenhaft und zum Teil unbefriedigend gelöst. Im wesentlichen wurden – nach mühsamen und zum Teil in erbitterter Stimmung ablaufenden Verhandlungen – folgende Änderungen der Verträge vereinbart:

- Die Kommission wird stufenweise neu geordnet. Insbesondere wird die Stellung des Kommissionspräsidenten bedeutend gestärkt. Ab 2005 sollen – eine Konsequenz der Erweiterung – auch die großen Mitgliedstaaten nur noch einen Kommissar stellen. Der Kommissionspräsident wird nicht mehr im Einvernehmen, sondern mit qualifizierter Mehrheit im Rat und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments ernannt; dies gilt auch für die anderen Mitglieder der Kommission.
- Die Gewichtung der Stimmen im Rat, dem wichtigsten Beschlussorgan der Gemeinschaft, wurde neu geregelt. Bis zur Konferenz von Nizza war das Verhältnis zwischen den Stimmengewichten der größeren und der kleineren Länder erhalten geblieben; neue Mitglieder aus den verschiedenen Erweiterungen wurden mit dem Stimmengewicht der vergleichbaren alten Mitglieder ausgestattet. Dies hatte schon in der Vergangenheit, da überwiegend kleinere Länder der Gemeinschaft beitraten, zu einem Gewichtsverlust der großen Staaten geführt; bei der Vielzahl kleiner und kleinster beitretender Staaten drohten Gewichtsverschiebungen grotesken Ausmaßes; z.B. hätten die fünf kleinsten Länder mit zusammen weniger als fünf Mio. Einwohnern mehr Stimmen gehabt als Deutschland. Solche Ergebnisse waren nicht hinnehmbar; deswegen sind in

Nizza die Stimmgewichte der großen Länder um einen stärkeren Faktor erhöht worden als diejenigen der kleinen. Trotzdem ist die Gewichtung auch weiterhin weit von einer genauen oder auch nur annähernden Abbildung der Bevölkerungszahlen entfernt. Am meisten fällt allerdings die in Nizza beschlossene Stimmenzahl Deutschlands einerseits sowie Spaniens und Polens andererseits ins Auge. Deutschland hat 29 Stimmen und damit ebensoviel wie Frankreich, Großbritannien und Italien. Frankreich hat ein stärkeres Stimmgewicht für Deutschland trotz dessen deutlich größerer Bevölkerung mit der Begründung abgelehnt, die Gleichberechtigung der beiden Länder stelle gleichsam eine historische Geschäftsgrundlage des gesamten Europäischen Zusammenschlusses dar. Über diese Begründung mag man streiten können; sie dürfte aber jedenfalls nachvollziehbar sein. Hingegen bleibt völlig dunkel, weshalb Spanien und in seinem Gefolge Polen es unternommen und geschafft haben, sich mit je 27 Stimmen gegenüber 29 Stimmen für die großen Länder eine Bevorzugung zu sichern, für die man vergeblich nach einer plausiblen Begründung sucht. So trägt die in Nizza beschlossene Stimmenverteilung im Rat leider den Stempel des Zufälligen oder gar Willkürlichen; man kann nur hoffen, dass nicht dieser Nizza-Kompromiss, sondern die vom Europäischen Konvent später gefundene Lösung sich im Endergebnis durchsetzt.

Etwas erträglicher wird der Nizza-Kompromiss allerdings durch die Einführung des sogenannten demographischen Netzes; auf Antrag eines Mitgliedsstaates muss überprüft werden, ob die Regierungen, die im Rat einen Mehrheitsbeschluss gefasst haben, mindestens 62 % der Bevölkerung der Union repräsentieren.

- Mehrheitsentscheidungen im Rat werden nach dem Nizza-Paket in vielen Fällen möglich, in denen bisher das Einstimmigkeitsprinzip galt. Allerdings gilt die Einstimmigkeit weiter bei mehreren politisch gewichtigen Materien, so bei der Steuerpolitik, bei den Sozialvorschriften, bei der Einwanderungspolitik, in der Asylpolitik, letzteres nicht zuletzt auf deutschen Wunsch.

- Die verstärkte Zusammenarbeit, also die Möglichkeit einer Gruppe von Mitgliedstaaten, gemeinsame Ziele auch ohne Mitwirkung der anderen Mitglieder zu verfolgen, wird erleichtert. Ob dies im hinreichenden Maße geschehen ist, wird erst die praktische Erfahrung, wenn es zu einer solchen denn kommt, erweisen.
- Von politischem Gewicht sind auch die Änderungen betreffend das Europäische Parlament. Das Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 251 EGV, bei dem ohne Zustimmung des Europäischen Parlaments ein Beschluss nicht erlassen werden kann, wird auf weitere Materien ausgedehnt. Das Parlament kommt damit dem Status einer Volksvertretung mit den nach allgemeiner Auffassung dazugehörenden Rechten einen Schritt näher. Seinem Prestige wird es auch förderlich sein, dass die Verteilung der Parlamentsmandate sich deutlich stärker als bisher am Bevölkerungsanteil der Staaten orientiert. So soll Deutschland auch künftig 99 Abgeordnete stellen, während die anderen großen Länder im Rahmen der Erweiterung von 87 auf 72 Sitze zurückgehen sollten; hierin kann man einen bescheidenen Ausgleich für die schwache Ausstattung Deutschlands beim Stimmengewicht im Rat sehen.
- Mit diesen Änderungen, zu denen noch eine Reihe von Beschlüssen auf anderen Gebieten hinzukommen, konnte in Nizza ein komplettes Scheitern der Konferenz verhindert und der Weg für den Beitritt von zehn neuen Mitgliedern freigemacht werden. In die Erleichterung hierüber mischte sich aber sehr viel Unzufriedenheit über die Mängel und Inkonsequenzen des Vertragswerks und die Erkenntnis, dass die Bereitschaft zu vernünftigen Kompromissen bei vielen Mitgliedern sehr gering geworden ist und dass es neue Mitglieder gibt, die ihre Mitgliedschaft von vorneherein ohne diese Kompromissbereitschaft, die doch das Lebenselixier der Union ist, antreten.

Im Bewusstsein dieser schweren Defizite haben die Staats- und Regierungschefs in Nizza eine Erklärung zur Zukunft der Union verabschiedet, mit der sie einen weiterführenden Entwicklungsprozess für die Union in Gang setzen wollten und letztlich auch in Gang gesetzt haben. Dieser Prozess sollte nicht wie bisher



durch eine neue Regierungskonferenz mit der üblichen Vorarbeit durch die Regierungsapparate betrieben, sondern durch eine umfassende öffentliche Debatte unter Teilnahme der Europäischen Institutionen, aber auch der nationalen Parlamente sowie der Öffentlichkeit vorbereitet und gefördert werden. Im Rahmen dieses Prozesses sollten insbesondere eine genauere Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, der Status der Charta der Grundrechte, die Vereinfachung der Verträge und die Rolle der nationalen Parlamente in der Union diskutiert werden.

Nach welchen Kriterien und Verfahren diese Diskussion strukturiert werden sollte, blieb in Nizza noch offen. Insbesondere hat man sich in Nizza noch nicht dazu entschlossen, die Verfassungsentwicklung einem eigenen, den Regierungen gegenüber autonomen Gremium, einem Konvent also, anzuvertrauen, obwohl der Grundrechtskonvent unter Vorsitz des früheren Bundespräsidenten Professor Herzog soeben die Effizienz dieser Methode bewiesen hatte. In Nizza wurde lediglich beschlossen, auf der Tagung des Europäischen Rates in Laeken im Dezember 2001 über die geeigneten Initiativen für die Fortsetzung dieses Prozesses zu befinden. Auf einer für das Jahr 2004 vorgesehenen Regierungskonferenz sollten dann die entsprechenden Vertragsänderungen behandelt werden.

Auf dem EU-Gipfel in Laeken im Dezember 2001 wurde dann ein entscheidender Schritt getan: Man entschloss sich, ermutigt durch den Erfolg des Grundrechtskonvents, zur Einberufung eines „Konvents zur Zukunft Europas“. Der Konvent wurde beauftragt bis ungefähr Mitte 2003 ein „Abschlussdokument“ zu erstellen. Damit war in bewusst zurückhaltender Formulierung nichts anderes als der Entwurf eines EU-Verfassungsvertrages gemeint. Die endgültige Beschlussfassung war für die geplante Regierungskonferenz im Jahr 2004 vorgesehen. Die italienische Ratspräsidentschaft hatte aber den Ehrgeiz, die Regierungskonferenz noch unter ihrem Vorsitz, also noch vor dem Jahresende 2003, abzuschließen und damit an die große Tradition der römischen Verträge des Jahres 1957 anzuknüpfen. So ist es dann, wie wir heute wissen, leider nicht gekommen.

Bevor wir uns diesem betrüblichen Punkt zuwenden, soll aber die Arbeit des Verfassungskonvents gewürdigt und sein Entwurf in den großen Linien dargestellt werden.

Der Konvent bestand aus 105 Mitgliedern, 66 aus den Mitgliedstaaten mit vollem Stimmrecht, 39 aus den Bewerberstaaten (einschließlich der Türkei) ohne Stimmrecht, aber mit voller Beratungsbeteiligung. Jeder Staat entsandte einen Regierungsvertreter und zwei Parlamentarier. Das Europäische Parlament hatte 16 und die Kommission 2 Vertreter zu stellen; es ergab sich damit ein deutliches Übergewicht der Parlamentarier gegenüber den Regierungsvertretern. Verschiedene Institutionen waren durch Beobachter vertreten. Der Vorsitz des Konvents wurde dem früheren französischen Staatspräsidenten Giscard d'Estaing übertragen – wie sich herausstellen sollte, eine glückliche Wahl.

Der Konvent hat seine Arbeit in der Eröffnungssitzung am 28.02.2002 aufgenommen und nach zügiger Arbeit und engem Sitzungsrhythmus am 10. Juli 2003 im Konsensverfahren, d.h. mit einem Konsens der sehr großen Mehrheit seiner Mitglieder ohne förmliche Abstimmung, abgeschlossen.

Der Verfassungsentwurf ist ein Ergebnis, das hohen Respekt verdient. Er besteht aus vier Teilen mit 465 Artikeln. Teil I mit 59 Artikeln enthält die verfassungsrechtlichen Hauptregelungen, Teil II mit 54 Artikeln ist die in die Verfassung aufgenommene Charta der Grundrechte, deren Status damit in idealer Weise fixiert ist. Teil III enthält in 342 Artikeln die konkreten Regelungen der Politikbereiche der Union mitsamt den kompetenzbe gründenden Rechtsgrundlagen. In Teil IV finden sich in zehn Artikeln die Allgemeinen und Schlussbestimmungen. Zusätzlich wurden einige Protokolle und Erklärungen verabschiedet.

Auf den ersten Blick wirkt der Verfassungsentwurf mit seinen insgesamt 465 Artikeln sehr umfangreich – an diesem Eindruck ändert sich leider auch auf den zweiten Blick nichts. Der Grund für diesen – für ein Verfassungsdokument in der Tat ungewöhnlichen – Umfang liegt darin, dass der Konvent sich entschlossen hat und wohl auch entschließen musste, den gesamten Bestand der operativen, sehr in die Einzelheiten gehenden Regelungen des EG-Vertrages, geschlossen in den Verfassungsentwurf aufzunehmen. Diese Regelungen enthalten insbesondere, über die

Kapitel verteilt, die konkreten kompetenzbegründenden Einzelermächtigungen.

Über die Präambel, in welcher die Verfassung sich zur Europäischen Zivilisation und zu den kulturellen, religiösen und humanistischen Überlieferungen sowie zu Menschenwürde, Demokratie, Solidarität und gemeinsamem Fortschritt bekennt, ist u.a. in der Öffentlichkeit deshalb streitig diskutiert worden, weil sie, anders als etwa das deutsche Grundgesetz, keinen ausdrücklichen Bezug auf Gott enthält. Über einen solchen Bezug hat man sich nicht einigen können und sich deswegen auf die Erwähnung der religiösen Überlieferungen beschränkt.

Über die Einzelheiten des Entwurfs kann ich im Rahmen dieses Vortrags nicht erschöpfend referieren. Hervorzuheben ist:

Die Union erhält eine einheitliche Rechtspersönlichkeit, d.h., der zweite und dritte Pfeiler der Union, nämlich die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR), also die Bereiche Sicherheit und Justiz, wurden in die Verfassung und damit in die Rechtsstruktur der Union einbezogen; es verbleiben aber bei den Entscheidungsverfahren wichtige Sonderregelungen im Vergleich zu den klassischen Feldern der Integration. Dies ist im Fall der Außen- und Sicherheitspolitik besonders deutlich. Insofern haben insbesondere die britischen Vertreter im Konvent starke Vorbehalte geltend gemacht; der Vertragstext lässt die Meinungsverschiedenheiten erkennen. Die Mitgliedstaaten haben auf diesem hochsensiblen Gebiet konsequent am Einstimmigkeitsprinzip festgehalten. Immerhin ist es ein beachtlicher Schritt, dass der Union überhaupt eine eigene Zuständigkeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik übertragen wurde. Von Bedeutung könnte künftig außerdem sein, dass das Amt eines Außenministers der Union, der gleichzeitig dem Europäischen Rat angehört und Vizepräsident der Kommission ist, also in die Unionsstruktur eingebunden ist, sich in der Verfassung findet. Der Außenminister wird im Zusammenwirken von Europäischem Rat, Kommission und Parlament berufen. Es wird sich zeigen, ob diese Berufung dazu beitragen wird, eine gemeinsame Politik der Union in Sachen des Auswärtigen und der Sicherheit nach und nach hervorzubringen. Die Erfahrungen mit dem Auseinanderfallen der Europäischen Staaten in der Irakkri-

se sind nicht ermutigend. Sie sollten allerdings auch die Erkenntnis fördern, dass die Union auf diesen Gebieten unbedingt handlungsfähiger werden muss.

Recht zurückhaltend wirkt auch die Einbeziehung der Bestimmungen zu den Bereichen des Inneren und der Justiz, zusammengefasst unter der Überschrift „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“. Auch hier verbleiben, gemessen am allgemeinen Rechtsetzungsverfahren der Union, beträchtliche Eigenheiten, so die Festlegung der strategischen Leitlinien durch den Europäischen Rat und die grundsätzliche Wahrung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für innere Sicherheit und öffentliche Ordnung. Auch in Zukunft wird man sich wohl vornehmlich auf die Zusammenarbeit der nationalen Behörden stützen. Es bleibt aber auch hier bedeutsam, dass diese Materien überhaupt in den Zuständigkeitsbereich der Union einbezogen wurden.

Im Übrigen belässt der Verfassungsentwurf es, was die operativen Zuständigkeiten angeht, weitgehend bei dem bisherigen Zustand. Dies entspricht dem Mandat des Konvents; er hatte nicht den Auftrag, neue Kompetenzen für die Union, die ja gleichbedeutend mit Kompetenzverzicht der Mitgliedstaaten wären, zu schaffen.

Der Verfassungsvertrag enthält auch eine Neuordnung der Institutionen. Diese war in Amsterdam und auch in Nizza nicht geglückt; der Konvent hat eine insgesamt befriedigende Struktur gefunden.

Eine wichtige Neuerung ist die Aufnahme des Europäischen Rates als ordentliches Unionsorgan in den institutionellen Rahmen der Union. Die Konferenzen der Staats- und Regierungschefs werden damit zum regulären Teil der Struktur der Europäischen Union. Der Europäische Rat besteht nach Artikel 20 der Verfassung aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission. Der Außenminister der Union nimmt an den Beratungen teil. Der Europäische Rat ist eine Art oberstes Lenkungsorgan der Union. Der Präsident des Europäischen Rates wird vom Europäischen Rat für die Dauer von 2 ½ Jahren gewählt – auch dies gegenüber dem gegenwärtigen Halbjahres-Rhythmus eine wichtige Neuerung, zumal der Präsident einmal

wiedergewählt werden kann und er kein einzelstaatliches Amt innehaben darf, sein Präsidium also hauptamtlich wahrzunehmen in der Lage ist.

Das Europäische Parlament ist im Verfassungsentwurf gegenüber dem jetzigen Zustand erheblich gestärkt. Es erhält im Gesetzgebungsverfahren in weiten Bereichen eine dem Ministerrat gleichwertige Position. Es gibt von diesem Prinzip Ausnahmen; das Regelverfahren ist aber die Gleichberechtigung. Bei der Wahl des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission ist der Einfluss des Europäischen Parlaments ebenfalls deutlich gestärkt. Alles in allem: Das Europäische Parlament ist ein Gewinner des Verfassungsvertrages.

Was die Europäische Kommission angeht, so fällt die stärkere Position ihres Präsidenten ins Auge. Für ihre Zusammensetzung gilt zunächst, dass jedes Land einen Kommissar stellt, wie in Nizza beschlossen. Ab 01. November 2009 soll die Kommission aufgeteilt werden in ein Kollegium von 15 Mitgliedern, darunter der Präsident und der Europäische Außenminister, und eine Gruppe von Kommissaren ohne Stimmrecht, die vom Präsidenten ernannt werden; diese Kommissare kommen aus den Ländern, die bei der Berufung der stimmberechtigten Kommissare nicht berücksichtigt wurden. Es ist unverkennbar, dass diese Aufteilung in stimmberechtigte und nicht stimmberechtigte Mitglieder nicht überzeugend wirkt; für ihr Funktionieren in der Praxis sind erhebliche Probleme vorzusehen.

Der Verfassungsentwurf bringt ferner gewichtige Klarstellungen bzgl. der Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union einerseits und der Mitgliedstaaten andererseits, weiter eine Verbesserung der Rechtsetzungsmethodik, eine Neuordnung des institutionellen Rahmens und schließlich wichtige Änderungen im Abstimmungsverfahren.

Was die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union von denen der Mitgliedstaaten angeht, hat der Verfassungsentwurf auf die seit Jahren aufgetretene Tendenz reagiert, die Zuständigkeitsgrenze der Union Stück für Stück unmerklich zu Lasten der Mitgliedstaaten zu verlagern. Um den damit verbundenen Ärgernissen und zum Teil berechtigten Besorgnissen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen, unterstreicht die Verfassung in Artikel 5 die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten und deren

grundlegender politischer Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung sowie der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit. Außerdem stellt die Verfassung klar, dass die Zuständigkeit der Union nur auf den in den Verträgen ausdrücklich enthaltenen begrenzten Einzelermächtigungen beruht und alle anderen Zuständigkeiten folglich bei den Mitgliedstaaten verbleiben.

Die Verfassung unterscheidet verschiedene Arten der Zuständigkeit der Union, nämlich für einige Bereiche die ausschließliche, für andere Gebiete die zwischen der Union und den Mitgliedstaaten geteilte und für weitere Bereiche eine ergänzende Zuständigkeit. Dabei gilt für alle Gebiete, die nicht unter die ausschließliche Zuständigkeit der Union fallen, der Grundsatz der Subsidiarität, wie er in Artikel 9 (3) – übrigens ganz dem in Deutschland eingeübten Sprachgebrauch entsprechend – definiert ist. Zur Einhaltung dieser Subsidiaritätsregel in der Praxis ist ein detailliertes Verfahren unter Einbeziehung der nationalen Parlamente und des Europäischen Gerichtshofs vorgesehen.

Die Rechtsakte der Union erhalten gemäß Artikel 32 neue Bezeichnungen, die ihrer Bedeutung besser entsprechen und ihre Akzeptanz und Autorität in der Gesellschaft erhöhen werden. Die bisherige Verordnung wird Europäisches Gesetz, die Richtlinie wird Europäisches Rahmengesetz; die Verordnung hat keinen Gesetzescharakter mehr.

Der Vorrang des Unionsrechts gegenüber dem nationalen Recht, der bisher schon anerkannt war, wird in Artikel 10 der Verfassung ausdrücklich festgelegt.

Das Gesetzgebungsverfahren wird gründlich reformiert.

Der Bereich, in dem Mehrheitsentscheidungen des Rates an die Stelle der Einstimmigkeit treten, wird erweitert. Allerdings bleiben wichtige Materien, bei denen die Mehrheitsentscheidung gerade besonders notwendig wäre und zum Teil seit Jahren vermisst wird, unter dem Erfordernis der Einstimmigkeit (z.B. die Steuerharmonisierung nach Artikel III – 62).

Nach welchem Abstimmungsverfahren sollen künftig Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat zustande kommen? Dies ist seit Jahren eine der umstrittensten Fragen. Den Verlauf der diesbezüglichen Debatte habe ich im Zusammenhang mit

der Konferenz von Nizza kurz dargestellt, ebenso die unglückliche Lösung, die in Nizza für diese Frage schließlich gefunden wurde.

Der Verfassungskonvent hat diese Lösung nicht in seinem Entwurf aufgenommen, sondern in Artikel 24 eine andere, bessere Regelung verabschiedet. Danach ist für einen Ratsbeschluss eine doppelte Mehrheit erforderlich. Es muss eine Mehrheit der Mitgliedstaaten (einfache Mehrheit ohne Gewichtung) zustande kommen; diese Mehrheit muss mindestens 3/5 der Bevölkerung der Union repräsentieren. Der Vorschlag ist überzeugend, weil bei der Abstimmung im Rat jedes Mitglied eine Stimme hat und somit das Feilschen um ein Mehr oder Weniger an Gewichtung wegfällt, aber auch weil dem demokratischen Prinzip der Berücksichtigung der Mehrheit der Bevölkerung entsprochen wird. Für Deutschland ergibt sich der Vorteil, dass seine Bevölkerungsstärke ohne weitere Debatte zur Geltung kommt und es daher mit dem unterschweligen Gefühl, eben doch benachteiligt zu sein, ein Ende hat. Alles in allem ist mit der Einfachheit und Ausgewogenheit dieser Lösung ein Weg gefunden, der alle Beteiligten zufrieden stellen sollte, zumal denen, die unbedingt an der Nizza-Formel festhalten wollen, noch der Gefallen getan wurde, die Lösung des Konvents erst im Jahr 2009 in Kraft treten zu lassen und bis dahin den Beschluss von Nizza anzuwenden.

Deswegen ist es tief bedauerlich und enttäuschend, dass es auf der Konferenz in Brüssel im Dezember 2003 nicht gelungen ist, eine Zustimmung aller Beteiligten zu dem Verfassungsvertrag herbeizuführen. Das Abstimmungsverfahren im Rat war nicht der einzige Streitpunkt, wohl aber der entscheidende Zankapfel. Darin lag das unverdauliche Erbe von Nizza: Eine Stimmengewichtung, mit der zwei Mitgliedstaaten, nämlich Spanien und Polen, sich ohne tragfähige Begründung einen Platz in der unmittelbaren Nähe der großen Staaten, weit abgehoben von den nächstfolgenden kleineren Staaten, ertrotzt hatten. Wegen der Art des Zustandekommens dieser Regelung und wegen ihres Mangels an Einsehbarkeit hat diese Regelung keine Aussicht, von den anderen Mitgliedstaaten und letztlich auch von den Bevölkerungen der Staaten künftig als einigermaßen einleuchtend und akzeptabel empfunden zu werden.

Wie wird es nun weitergehen? Gleich nach der gescheiterten Konferenz von Brüssel und auch in den Wochen seither ist von vielen Seiten der Wille bekundet worden, die Verhandlungen über die Verfassung nicht etwa als endgültig gescheitert anzusehen, sondern sie nach angemessener Denkpause wieder aufzunehmen. Das eröffnet vielleicht eine einigermaßen positive Perspektive. Es wird aber erheblicher Anstrengung und viel diplomatischen Geschicks bedürfen, um aus der jetzigen Sackgasse noch einmal herauszukommen. Die Konferenz, auf welcher der Verfassungsentwurf noch einmal zur Debatte stehen wird, muss anders und besser vorbereitet werden als das Treffen von Brüssel. Insbesondere muss versucht werden, den Hauptkontrahenten in geduldigen und nachhaltigen Gesprächen zu verdeutlichen, dass die Union nur dann gedeihen kann, wenn jedes Mitglied bereit ist, sich auch den Standpunkt, die Interessenlage und das Gerechtigkeitsgefühl der Partner vor Augen zu führen. An Flexibilität im Interesse einer schließlichen Einigung darf es dabei nicht fehlen. Es sollte aber bei den kommenden Gesprächen von Anfang an klar sein, dass eines nicht gehen wird, nämlich die Übernahme des verunglückten Abstimmungssystems von Nizza.

Ein paar Worte zum Abschluss. Der Verfassungsentwurf ist die Struktur, welche die Europäische Union zur Zeit dringend braucht. Er ist aber auch das Äußerste, was die Mitgliedstaaten und wohl auch die Bevölkerung zur Zeit als wünschenswert und vertretbar empfinden. Insbesondere entspricht es dem Stand der Meinungsbildung in Europa, dass mit dem Vorschlag des Konvents nicht eine von den Staaten losgelöste, aus eigenem Recht begründete Verfassung geschaffen wurde, sondern ein Verfassungsvertrag, der nach wie vor entscheidend auf dem Konsens der Mitgliedstaaten beruht. Ob die Europäische Entwicklung dahin führen wird, der Union eines Tages eine originäre, nicht von den Mitgliedstaaten abgeleitete Legitimationsgrundlage zu schaffen, kann heute nicht abschließend beurteilt werden.

Klar ist jedenfalls, dass in den europäischen Ländern keineswegs Einigkeit darüber besteht, ob und wann für die EU eine ihr Existenzrecht in sich tragende Verfassung, die ihre Legitimation



nicht mehr von den Mitgliedstaaten beziehen würde, wünschenswert und möglich ist.

Zur Begründung einer so strukturierten Union käme wohl nur eine durch Volksabstimmung angenommene Verfassung in Frage. Es gibt zwar durchaus Beispiele für die Annahme von demokratischen Verfassungen ohne Referendum (z.B. das Grundgesetz der Bundesrepublik), aber bei der Europäischen Verfassung wäre nicht nur die Form des Zusammenlebens einer bereits geeinten Bevölkerung – eines Staatsvolks – zu regeln, sondern vorab die Entscheidung der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu treffen, überhaupt als gemeinsame Bevölkerung der Union künftig in einer aus sich selbst heraus legitimierten politischen Einheit solidarisch zusammenzuleben und ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten. Für eine Europäische Verfassung dieses Zuschnitts ist die Zeit nicht reif. Zu einer lebendigen Demokratie gehört nicht nur ein demokratischer Verfassungstext, sondern eine Fülle von gesellschaftlichen Voraussetzungen. Die Europäische Union stellt gegenwärtig noch nicht den Rahmen dar, der für die Entfaltung einer lebendigen Demokratie unentbehrlich ist. Nach wie vor sehen die Bürger vor allem in ihrem nationalen Rahmen den maßgeblichen Entscheidungsraum; sie halten sich mit ihren Wünschen und Beschwerden vor allem an ihre nationalen Regierungen und Parteien, selbst wenn es darum geht, eine Entscheidung auf europäischer Ebene zu fördern oder abzuwehren.

Mit diesem Zustand muss es aber nicht für immer sein Bewenden haben. Es lässt sich eine stufenförmige Entwicklung vorstellen, die nach und nach zu einem Zusammenwachsen der Europäischen Völker zu einer politikfähigen Gesellschaft führen kann. Diese Entwicklung wird sich aber nicht von selbst einstellen, sondern sie kann nur das Ergebnis eines praktischen Zusammenwirkens in einem schrittweise verstärkten institutionellen Rahmen sein. Das Zusammenwachsen der Völker bedarf der täglich erlebten gemeinsamen Praxis, um die bestehenden Defizite bzgl. der gesellschaftlichen Strukturen, der Parteien, der Kommunikationssysteme in einem längeren Prozess aufzuheben. Je tatkräftiger die Union handelt, desto besser wird diese Entwicklung gefördert werden. Schwierigkeiten, die ihr entgegenstehen, gibt es genug und wird es weiter geben. Die Europä-

ische Union und vor ihr die Europäischen Gemeinschaften haben auf ihrem inzwischen 50-jährigen Weg durch die Geschichte immer mit schweren Hindernissen und Problemen zu tun gehabt. Sie sind dennoch vorangekommen, bis zu dem Punkt, an dem wir heute stehen. So wird die Union auch in den kommenden Jahrzehnten ihren Weg machen, hoffentlich zum Segen für unsere Völker.

## **Impressum**

### *Herausgeber*

Prof. Dr. Bernd von Hoffmann, Prof. Dr. Gerhard Robbers

### *Unter Mitarbeit von*

Oliver Windgätter, Julia Kugler, Nico Neukam und Claudia Lehnen

### *Redaktionelle Zuschriften*

Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier,  
Im Treff 24, 54296 Trier, Tel. +49 (0)651 / 201-3443  
Homepage: <http://www.irp.uni-trier.de>,  
Kontakt: [sekretariat@irp.uni-trier.de](mailto:sekretariat@irp.uni-trier.de).

Die Redaktion übernimmt für unverlangt eingesandte Manuskripte keine Haftung und kann diese nicht zurückschicken. Namentlich gezeichnete Beiträge geben nicht in jedem Fall die Meinung der Herausgeber/Redaktion wieder.

### *Bezugsbedingungen*

Die Hefte erscheinen in unregelmäßigen Abständen mehrfach jährlich und können zum Stückpreis zuzüglich Porto im Abonnement oder als Einzelheft bei der Redaktion angefordert werden. Die zur Abwicklung des Abonnements erforderlichen Daten werden nach den Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes verwaltet.

© Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier, 2004

ISSN 1616-8828