

## **Die Debatte um eine europäische Verfassung Leitbilder – Konzepte – Strategien**

Sonja Volkmann-Schluck

Centrum für angewandte Politikforschung  
(C•A•P)

Direktor: Prof. Dr. Dr. h.c.  
Werner Weidenfeld  
Maria-Theresia-Str. 21  
81675 München

Tel.: 089-490429-0  
Fax: 089-490429-29

<http://www.cap.uni-muenchen.de>

Ludwig-Maximilians-Universität München

LMU

Dezember 2001

# Inhalt

<b>Vorwort.....</b>	<b>1</b>
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>2</b>
<b>2. Der Verfassungsbegriff im europäischen Kontext.....</b>	<b>4</b>
2.1.    Funktionen der Verfassung als Analyseraster.....	5
2.2.    Probleme der europäischen Verfassungsentwicklung.....	7
2.3.    Bisherige Verfassungsentwürfe und ihr Scheitern.....	12
<b>3. Entwicklung der Verfassungsdebatte seit 1999.....</b>	<b>16</b>
<b>4. Leitbilder in der Debatte.....</b>	<b>22</b>
4.1.    Föderation von Nationalstaaten.....	23
4.2.    Europa der Nationen.....	25
4.3.    Europa der Regionen.....	26
4.4.    Offenes Leitbild mit Gemeinschaftsansatz.....	27
4.5.    Wirtschaftliche Supermacht statt Superstaat.....	28
4.6.    Zwischenfazit.....	30
<b>5. Verfassungskonzepte und deren Alternativen.....</b>	<b>30</b>
5.1.    Begrifflichkeiten: Verfassung, Verfassungsvertrag, Grundvertrag.....	30
5.2.    Legitimationsfunktion: Das Zwei-Kammer-System und Wahl des Kommissionspräsidenten.....	32
5.3.    Organisationsfunktion: Europäische Regierung und Kompetenzkatalog....	37
5.4.    Begrenzungsfunktion: Die Grundrechtecharta.....	44
5.5.    Integrations- und Identifikationsfunktion: Transparenz und Bürgernähe....	45
<b>6. Realisierungsstrategien.....</b>	<b>48</b>
6.1.    Flexibilität der Verfassungskonzepte.....	48
6.2.    Flexibilität bezüglich der Beteiligung an einer Verfassung.....	50
6.3.    Förderung eines demokratischen Unterbaus und strukturierte Debatte.....	51
6.4.    Ausnutzung von Machtpositionen und Koalitionsstrategien.....	53
<b>7. Zusammenfassung und Ausblick.....</b>	<b>54</b>
<b>8. Quellen- und Literaturverzeichnis.....</b>	<b>60</b>

## **Vorwort**

Vorschläge zur Zukunft der Europäischen Union, die vor nicht allzu langer Zeit noch als Utopie verworfen worden wären, haben seit der Rede von Außenminister Fischer im Mai 2000 Hochkonjunktur. Föderalismus, Verfassung und Vollendung gehören wieder zum Standardvokabular der Europarhetorik. Von der "Föderation der Nationalstaaten" bis zu den "Vereinigten Staaten von Europa" werden alle Spielarten der klassischen Leitbilder der Integration erneut aufgeboten. Die Debatte verläuft aber derzeit sehr unübersichtlich und voller Widersprüche. Eine systematische Analyse der Zukunftsdebatte ist daher von großer wissenschaftlicher Bedeutung. Einen Beitrag dazu leistet das vorliegende Arbeitspapier.

Grundlage dieses Arbeitspapiers ist eine Diplomarbeit, die im Wintersemester 2000/2001 an meinem Lehrstuhl entstanden ist und die hinsichtlich ihrer Tiefe und ihrer Systematik eine wichtige Analyse der aktuellen Verfassungsdebatte darstellt. Der Autorin, Sonja Volkmann-Schluck, gelingt es, unter Berücksichtigung verschiedener europapolitischer Zielsetzungen sowie interner wie externer Einflussfaktoren Motivation und Strategien der an der Debatte beteiligten politischen Akteure sehr übersichtlich darzustellen. Die zahlreichen und vielfältigen Reden werden von der Autorin systematisch aufgearbeitet. Darüber hinaus wird die aktuelle Debatte in einen historischen und verfassungstheoretischen Zusammenhang eingeordnet und bewertet. Der Leser wird mit dieser Analyse umfassend, systematisch und fundiert über Entwicklung und Probleme des Verfassungsbegriffs im europäischen Integrationsprozess sowie über die aktuelle Zukunftsdebatte in der Europäischen Union informiert. Für die redaktionelle Bearbeitung und tatkräftige Unterstützung bei der Entstehung dieses Arbeitspapiers möchten die Autorin und ich Claus Giering, Almut Metz und Volker Stör herzlich danken.

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld  
*Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung (C•A•P),  
Ludwig-Maximilians-Universität, München*

## 1. Einleitung

Zu Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft der Europäischen Union im Januar 1999 regte Bundesaußenminister Joschka Fischer vor dem Europäischen Parlament (EP) an, dass eine Diskussion über eine „europäische Verfassung“ zustande kommen möge. Diese solle „Klarheit und Orientierung“ über „wichtige Zukunftsfragen“ schaffen und so „neue Impulse für die politische Integration bringen“.<sup>1</sup>

Mittlerweile gehört die Forderung nach einer Verfassung zum guten europapolitischen Ton. Nicht nur Fischer wiederholte und konkretisierte sein Ansinnen, vor allem in seiner berühmt gewordenen Rede an der Berliner Humboldt-Universität. Andere Politiker haben sich für eine Verfassung bzw. einen Verfassungs- oder Grundvertrag ausgesprochen, darunter Bundespräsident Johannes Rau und Bundeskanzler Gerhard Schröder. Auch die Opposition hat sich den Forderungen angeschlossen, wie die CDU-Vorsitzende Angela Merkel<sup>2</sup>, sowie Ministerpräsidenten unterschiedlichster Parteizugehörigkeit, u.a. Wolfgang Clement<sup>3</sup> und Edmund Stoiber<sup>4</sup>.

Auch andere Mitgliedstaaten beteiligen sich an der Debatte. Einige lehnen eine europäische Verfassung generell ab, so Großbritannien und Schweden. Andere verhalten sich ambivalent, wie zum Beispiel Frankreich. Doch gleichzeitig fordern viele hochrangige Politiker eine Verfassung, u.a. der französische Staatspräsident Jacques Chirac, sein Premier Lionel Jospin und der derzeitige Ratspräsident Guy Verhofstadt<sup>5</sup>. Auch die Kommission<sup>6</sup> hat Vorschläge eingebracht, wie die künftige Verfasstheit der EU aussehen könnte, und auch das EP<sup>7</sup> treibt die Debatte wesentlich mit an. Im Frühjahr 2000 sprachen sich zudem 70 Prozent der Unionsbürger für eine Verfassung aus.<sup>8</sup>

Von einer europäischen Verfassung verspricht man sich die Lösung substanzieller Probleme wie die mangelnde Handlungsfähigkeit der EU-Organen nach der Osterweiterung, die Kompetenzverteilung zwischen EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten, das demokratische Defizit und die fehlende Identifizierung des Bürgers mit Brüssel. Eine konstitutionelle Neugründung wird darüber hinaus als Antwort auf die Frage ‚quo vadis Europa?‘ gesehen, als Mittel, der europäischen Einigung eine neue Vision zu geben und damit auch die Frage ihrer Finalität zu beantworten.

Dass es sich bei diesen Vorschlägen nicht nur um Rhetorik handelt, zeigen konkrete Schritte, die der Debatte bis jetzt gefolgt sind. Die auf dem Gipfel von Nizza im Dezember 2000 proklamierte

---

<sup>1</sup> Rede vom 12. Januar 1999 vor dem EP in Straßburg.

<sup>2</sup> FAZ, 5. Dez. 2000, S. 2: „Merkel fordert Kompetenzkatalog“.

<sup>3</sup> „Europa gestalten – nicht verwalten. Die Kompetenzordnung der EU nach Nizza“, Berlin, 12. Febr. 2001, sowie in der Rede beim Jahresempfang der Vertretung des Landes NRW, Brüssel, 28. Febr. 2001, a.a.O.

<sup>4</sup> Rede „Reformen für Europas Zukunft“, Berlin, 27. September 2000, a.a.O.

<sup>5</sup> Zuletzt in seiner Rede „Welche Zukunft für welches Europa“, 24. Juni 2001, Göttweig, a.a.O.

<sup>6</sup> Vgl. u.a. die Rede von Michel Barnier, „Perspektiven der EU nach Nizza“, 1. Jan. 2001, Brüssel, a.a.O.

<sup>7</sup> Vgl. u.a. *Bericht über die Konstitutionalisierung der Verträge*, 12. Oktober 2000.

<sup>8</sup> Eurobarometer-Umfrage, zit. nach: Konstitutioneller Ausschuss: „Bericht über...“, 2000, a.a.O., S. 20.

Grundrechtecharta bezeichnet der Vorsitzende des Grundrechtskonvents Roman Herzog als „einen Teil einer Verfassung von morgen“<sup>9</sup>. Im Rahmen des Post-Nizza-Prozesses ist die Debatte institutionalisiert worden. Die belgische Ratspräsidentschaft hat die Verfassungsfrage auf die Agenda der Gipfel in Gent im Oktober und Laeken im Dezember 2001 gesetzt.

Die Idee, der EG bzw. EU eine Verfassung zu geben, ist außerdem keineswegs neu. Seit der Nachkriegszeit haben Politiker und Wissenschaftler das konstitutionelle Modell in unterschiedlichen Epochen des Integrationsprozesses immer wieder kontrovers diskutiert. In der Debatte über eine europäische Verfassung spiegeln sich stets entgegengesetzte Leitbilder im Hinblick auf die endgültige Gestalt der EU wieder. Befürwortern einer Konstitutionalisierung schwebte oft eine staatliche oder zumindest staatsähnliche Ordnung nach dem Muster eines föderalen Bundesstaates vor, während Verfassungsgegner für den Erhalt nationalstaatlicher Souveränität in einem loserem Staatenbund eintraten. An diese enge Verknüpfung des Verfassungs- mit dem Staatsbegriff knüpft auch das häufig hervorgebrachte Argument an, die EU sei nicht konstitutionalisierbar, weil sie gerade *kein* Staat sei.<sup>10</sup>

Zahlreiche Europarechtler vertreten dagegen die Meinung, der Ruf nach einer Verfassung sei irreführend, denn die EU *verfüge* bereits über eine solche: Aus der Verschachtelung der nationalen Verfassungen mit den Vertragswerken und dem europäischen Primärrecht sei ein „Europäischer Verfassungsverbund“<sup>11</sup> entstanden. Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) bezeichnete die Verträge immer wieder als „Verfassungsurkunde der Gemeinschaft“<sup>12</sup>.

Angesichts der Fülle von aktuellen Vorschlägen und wissenschaftlich konträren Standpunkten soll diese Arbeit die Debatte in ihren unterschiedlichen Dimensionen systematisieren und analysieren. Der Schwerpunkt dieser Untersuchung liegt auf der aktuellen politischen Debatte und weniger auf der juristischen Diskussion, die bereits von anderen Autoren ausführlich behandelt wurde und deshalb nur kurz skizziert werden soll. Vor diesem Hintergrund werden die Grundpositionen in der momentanen Diskussion herausgearbeitet und die Interessen und Leitbilder untersucht, die hinter den Forderungen nach einer Verfassung stehen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, warum das Thema gerade jetzt von allen Seiten aufgegriffen wird, andererseits aber von anderen Akteuren abgelehnt wird. Weiter soll die Frage beantwortet werden, welche Faktoren die Debatte immer wieder auslösen und weshalb frühere Versuche einer europäischen Konstitutionalisierung gescheitert sind. In diesem Zusammenhang ist es von Interesse, mit welchen Strategien die einzelnen Akteure in der aktuellen Debatte ihre jeweiligen Verfassungskonzepte durchsetzen und ein erneutes Scheitern der Verfassungs Idee verhindern wollen.

Um die inzwischen sehr unübersichtliche Debatte zu systematisieren, musste ein Analyseraster gefunden werden. Dazu wurden die europäischen Verfassungskonzepte nach den vier wesentlichen Funktionen, die westlich-demokratischen Konstitutionen üblicherweise zugeschrieben werden, gegliedert, nämlich Macht zu *legitimieren*, zu *organisieren* und zu *begrenzen*, sowie zur *Identifikation* der Bürger mit dem Gemeinwesen beizutragen.

<sup>9</sup> *Die Welt*, 14. September 2000: „Herzog schlägt Volksabstimmung über EU-Verfassung vor.“

<sup>10</sup> Grimm, Dieter: „Braucht Europa eine Verfassung?“, in: *Juristenzeitung*, 50. Jg., 1995 (12), S. 581-591.

<sup>11</sup> Pernice, Ingolf: „Der Europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung“, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Bd. 48, 2000, S. 211.

<sup>12</sup> Urteil Les Verts von 1986; vgl. Rodriguez Iglesias, Gil Carlos: „Zur ‚Verfassung‘ der EG“, in: Schwarze, Jürgen: *Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas*. Baden-Baden, 1998, S. 45.

## 2. Der Verfassungsbegriff im europäischen Kontext

In modernen westlichen Demokratien versteht man unter einer Verfassung die „Urkunde, die die Grundlagen der Herrschaftsordnung und die grundlegenden Rechte des Bürgers gegen den Staat in juristisch unabgeleiteten Rechtssätzen festlegt“<sup>13</sup>. Die Basis dieses Verfassungsbegriffs bildet die Idee, dass politische Autorität an machtbegrenzende Institutionen gebunden werden muss. Dieser Gedanke fand seine Umsetzung mit der Renaissance und Aufklärung, als staatliche Macht mit dem Wegfall religiöser Begründungen neu legitimiert werden musste. Als Gegenkonzept zum Absolutismus, welcher die Macht bei einem originär legitimierten, konsensunabhängigen Herrscher verortete, entstand der Gedanke des herrschaftslosen Naturzustandes, den die Menschen nur aufgeben, wenn Herrschaft ihre natürliche Freiheit sichert und die durch Autonomiebestrebungen des Einzelnen bedrohte Gesellschaft zusammenhält. Die Verfassung ist demnach die „rechtliche Form“, durch die die verfassungsgebende Gewalt institutionalisiert wird und durch die das Machtvakuum, das durch den Sturz der alten Herrschaft entstanden ist, wieder gefüllt werden soll.<sup>14</sup>

Voraussetzung für diese souveräne Willensbildung der verfassungsgebenden Gewalt ist eine unabgeleitete, sogenannte „vorrechtliche Übereinstimmung“<sup>15</sup> der Menschen untereinander, wie Herrschaft ausgeübt werden soll. Dieser Grundkonsens kann auf zwei Grundlagen beruhen. Entweder auf der „substantiellen Homogenität“<sup>16</sup> eines Staatsvolks – also durch vorpolitische Gemeinsamkeiten wie Herkunft, Sprache oder Kultur – oder auf einem gemeinsamen, rationalen „kollektiven Gesamtakt“<sup>17</sup> einer politischen Gemeinschaft.

Dass diese rechtlich unabgeleiteten, durch einen vorpolitischen Grundkonsens hergestellten machtbegrenzenden Normen nicht unbedingt durch einen einzigen verfassungsgebenden Akt entstehen müssen, zeigt das Beispiel Großbritanniens. Hier kam es zu keinem revolutionären Bruch mit absoluter Herrschaft, da aus der Säkularisierung das Parlament als Souverän hervorging und machtbegrenzende Normen in unterschiedlichen Dokumenten schrittweise festlegte. Das Beispiel England macht auch deutlich, dass es für die Verfasstheit eines politischen Systems keines eines einzigen, geschriebenen Dokuments bedarf. Denn während England nicht die formellen Kriterien einer geschriebenen Verfassung erfüllt, haben die verschiedenen Rechtsdokumente und die vom souveränen Parlament erlassenen Gesetze den Stellenwert einer Verfassung. Deshalb wird hier auch von einer „unwritten constitution“ gesprochen.

In diesem Sinn unterscheidet man zwischen dem *formellen* und dem *materiellen* Verfassungsbegriff. Während der formelle Begriff sich auf die äußerlichen Kriterien der Verfassung wie die Form der Urkunde bezieht, ordnet man dem materiellen Verfassungsbegriff den Stellenwert einzelner Funktionsnormen zueinander im politischen und rechtlichen System zu.

<sup>13</sup> Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. I, 2. Aufl. 1984, § 3 II 4, zit nach: Di Fabio, Udo: „Eine europäische Charta“, in: *Juristenzeitung*, Nr. 15/16, 2000, S. 738.

<sup>14</sup> Rödel, Ulrich: „Zivilgesellschaft und Verfassung“, in: Gebhardt: *Demokratie, Verfassung, Nation. Die politische Integration moderner Gesellschaften*. Baden-Baden 1994, S. 121-130; hier S. 126.

<sup>15</sup> Grimm: „Braucht Europa...“, 1994, a.a.O., S. 584.

<sup>16</sup> Carl Schmitt, zit. nach Kaufmann, Marcel: „Verfassungspatriotismus, substantielle Gleichheit und Demokratieprinzip im europäischen Staatenverbund“, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 1997 (66), S. 40-64, S. 44.

<sup>17</sup> Preuß, Ulrich K.: „Europäische Einigung und die integrative Kraft von Verfassungen“, in: Gebhardt, Jürgen et. al. (Hrsg.): *Demokratie...*, 1994, a.a.O., hier S. 281.

## 2.1. Funktionen der Verfassung als Analyseraster<sup>18</sup>

### Legitimationsfunktion

Indem sie die Macht dem subjektiven Belieben ihrer Träger entzieht und sich auf den Willen eines souveränen Volkes stützt, hat die Verfassung zunächst die Funktion, Machtausübung zu legitimieren. Indem sie sich auf die Volkssouveränität als *pouvoir constituant* beruft, schafft sie die Grundlage für die Ausübung von Hoheitsgewalt überhaupt: Weil nur die Verfassung aus den vorrechtlichen Gegebenheiten der verfassungsgebenden Gewalt der Gemeinschaft abgeleitet ist, muss sich jedes Organ, Gesetz und jeder Rechtsakt auf die Verfassung zurückführen lassen. Sie ist damit der Maßstab allen rechtlichen und politischen Handelns. Weil die Verfassung in der Hierarchie der Normen an oberster Stelle steht, muss sie gegenüber dem einfachen Gesetzesrecht verbindlich durchsetzbar sein. Diese Durchsetzbarkeit kommt üblicherweise einem Verfassungsgericht zu. Es verfügt außerdem über die sogenannte Kompetenzkompetenz, im Namen der verfassungsgebenden Gewalt Unvollständigkeiten in der Verfassung durch neue Staatsaufgaben zu ergänzen.<sup>19</sup>

### Organisationsfunktion

Die Verfassung legt die Organisations- und Verfahrensregeln fest, die eine den Legitimationsprinzipien konforme Handhabung der öffentlichen Gewalt garantieren. Deshalb enthalten Verfassungen Bestimmungen über die Einrichtung und Ausübung der Hoheitsgewalt, die Mißbräuche verhüten sollen und so meist nach dem Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative die Kompetenzen der einzelnen Organe verbindlich festlegen.<sup>20</sup> Der enge Zusammenhang von Organisations- und Legitimationsfunktion zeigt sich besonders an der verfassungsmäßigen Rolle des Parlaments. Dieses soll im Namen des souveränen Volkes die Regierung kontrollieren und ihr im äußersten Fall auch das Vertrauen entziehen, d.h. sie absetzen können. Gleichzeitig initiiert das Parlament als Repräsentant des Volkes die Gesetze und garantiert so die demokratische Mitgestaltung gesellschaftlicher Prozesse. Damit wird das parlamentarische Gesetz das zentrale Instrument der Herrschaftsausübung.

### Begrenzungsfunktion

Neben ihrer Aufgabe, Herrschaft zu legitimieren und zu organisieren, schützt die Verfassung die Rechte des Einzelnen vor der von der Mehrheit errichteten Herrschaft. Sie schreibt verbindliche Grund- und Bürgerrechte fest, die die Freiheit des Einzelnen garantieren und schützen sollen und die zu diesem Zweck nicht von einer Mehrheit widerrufbar sind. Dazu ist es wichtig, dass essentielle Grundrechte wie z. B. die im Grundgesetz festgelegte Menschenwürde ein „unaufgebbares Naturrecht“<sup>21</sup> darstellen. Diese von der Gesellschaft wechselseitig zuerkannten Rechte schützen somit die Minderheit vor der Tyrannei der Mehrheit und begrenzen andererseits die Freiheit des Einzelnen, wenn er den in der Verfassung festgelegten Grundkonsens der Gesellschaft gefährdet. Die jeweilige Ausgestaltung der Grundrechte hängt stark von den Entstehungsbedingungen der Verfassung selbst ab. Beispielsweise bekennen sich jene Verfassungen, welche nach Diktaturen entstanden sind, ausführlicher zum Demokratieprinzip und den

<sup>18</sup> Die Unterteilung in Funktionen erfolgt in Anlehnung an Walter, Christian: „Die Folgen der Globalisierung für die europäische Verfassungsdiskussion“, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1. Jan. 2000, S. 5.

<sup>19</sup> Zum Begriff vgl. Koenig, Christian: „Ist die europäische Union verfassungsfähig?“, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, Bd. 51, Heft 7, 1998, S. 268-275, hier S. 272.

<sup>20</sup> Grimm: „Braucht Europa...“, 1994, a.a.O., S. 584.

<sup>21</sup> Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Aufl., 1996, S. 44.

Menschenrechten (wie die deutsche, italienische, spanische und portugiesische) als andere (wie die französische).<sup>22</sup>

### **Integrations- und Identifikationsfunktion**

Aus diesen drei Grundfunktionen ergibt sich für die Verfassung die Aufgabe, zur Identität und Integration der Gesellschaft beizutragen. Da die in der Verfassung festgeschriebenen Grundrechte und Staatsziele den Interpretationsrahmen für politische und rechtliche Entscheidungen vorgeben, schaffen sie die Basis für einen gemeinsamen Grundkonsens, auf der „politische Kontroversen ohne Schaden für die Kohärenz des Gemeinwesens ausgetragen werden können“<sup>23</sup>. Sie entlastet damit den politischen Prozess von bestimmten Streitfragen. Diese gemeinsame Wertebasis einer Gesellschaft wird auch durch das Gedenken an den symbolischen Akt der Konstitutionalisierung geschaffen. Durch ihren hohen Symbolwert ist die Verfassung damit „Quelle der politischen Einheit“ und macht das „partikulare Wir-Gefühl“ einer Gemeinschaft aus.<sup>24</sup> Als Idealtyp für die Integrations- und Identitätsfunktion der Verfassung gilt der deutsche „Verfassungspatriotismus“. Der Begriff bildet das „erste Konzept kollektiver Identität“<sup>25</sup>, das nach der Naziherrschaft und zwei Weltkriegen politische Einheit stiften konnte. Die Bürger gründen nach diesem Modell ihre Identität nicht mehr auf die Zugehörigkeit zu einer Nation, sondern identifizieren sich mit ihrer Verfassung. Auch das Bundesverfassungsgericht stellt mit seiner Rechtssprechung von den „Grundwerten als Werteordnung“ die Verfassung in den „Dienst gesellschaftlicher Integration“.<sup>26</sup>

Wie effektiv eine Verfassung letztlich die Gesellschaft integrieren kann, hängt allerdings von der „Wechselwirkung zwischen den normativen Verfassungsätzen und der empirischen Verfassungswirklichkeit“<sup>27</sup> ab. Konstitutionelle Vorgaben können und sollen nicht direkt in die Politik übertragen werden, sondern nur als deren Maßstab dienen. Ihre tatsächliche integrative, bindende Kraft hängt damit von der fortdauernden und erneuerten Zustimmung der Gemeinschaft zu den konstitutionalisierten Werten, Staatszielen und Verfahren ab. Dieser permanente Prozess der politischen Willensbildung ist nur dann gewährleistet, wenn der Bürger den Raum nutzt, den ihm die Grundrechte erschließen, um Konflikte im Handlungsrahmen der Verfassung auszutragen. Tritt der Bürger aber nach dem Verfassungsakt von der politischen Bühne ab und ratifiziert seine argumentative Macht nur noch durch Wahlen, ist die Integrationsfunktion der Verfassung gefährdet. Damit die Verfassung den gesellschaftlichen Zusammenhalt garantieren kann, ist eine öffentliche Diskussion gerade dann nötig, wenn sich die soziale Wirklichkeit verändert. Dann muss im Rahmen eines sogenannten *Verfassungswandels* eine neue Interpretation der Verfassung gefunden werden.

<sup>22</sup> Vgl. Kimmel, Andreas: „Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Grundrechte, Staatszielbestimmungen und Verfassungsstrukturen“, in: Gabriel, Oscar W./ Brettschneider, Frank (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Inhalte*. Bonn, 1994, S. 23-42, hier S. 24.

<sup>23</sup> Preuß: „Europäische Einigung...“, 1994, a.a.O., S. 281.

<sup>24</sup> Kaufmann: „Verfassungspatriotismus...“, 1997, a.a.O., S. 47.

<sup>25</sup> Vgl. Deppenheuer: „Integration durch Verfassung? Zum Identitätskonzept des Verfassungspatriotismus“, in: *Die öffentliche Verwaltung*, Bd. 48, Heft 20, 1995, S. 854-860, hier S. 854.

<sup>26</sup> Walter: „Folgen der Globalisierung...“, 2000, a.a.O., S. 5.

<sup>27</sup> Koenig: „Ist die Europäische Union...“, 1998, a.a.O., S. 269.



## 2.2. Probleme der europäischen Verfassungsentwicklung

Nach klassischem Verständnis werden die Funktionen und Voraussetzungen der Verfassung auf das Bild eines in sich geschlossenen, in völliger Selbständigkeit handelnden Staates bezogen.<sup>28</sup> Dieser Bezug ist darauf zurückzuführen, dass lange Zeit allein der Staat als „territorial gebundene, allein zu allgemeinverbindlicher Entscheidung und zu zwangsweisem Vollzug legitimierte Einrichtung“ durch seine Souveränität, d. h. sein ausschließliches Recht, über ein definiertes Gebiet einem Geltungs- und Anwendungsbefehl konstitutiv zur Wirkung zu verhelfen, die Effektivität der Verfassung garantieren konnte.<sup>29</sup> Weil auf dem Staatsgebiet die Menschen durch einen gemeinsamen Geschichtsmythos, Kultur und Sprache in einem vorpolitischen Grundkonsens verbunden seien, erfüllt nach dieser Auffassung nur ein Staatsvolk die Voraussetzung für eine Verfassung. Die nationalen Parlamente, Parteien und Verbände sorgen in diesem Zusammenhang für den nötigen Bezug der Verfassungswirklichkeit zu den normativen Verfassungssätzen. Im öffentlichen Diskurs – etwa durch die Medien – können die Verfassungssätze immer wieder an der Wirklichkeit überprüft werden und so zur Integration der verschiedenen Gruppen der Gesellschaft beitragen. Auch die Einheit von politischem Entscheidungszentrum und umsetzender Hoheitsgewalt ist im Staat gegeben als Voraussetzung dafür, dass der Bürger seine Freiheitsrechte beanspruchen und einklagen kann.

Nach diesem klassischen Verständnis ist der Verfassungsbegriff auf die EU nicht anwendbar. Die Verträge sind Verträge zwischen Mitgliedstaaten, welche sich ursprünglich auf die Schaffung eines gemeinsamen Marktes und die damit verbundenen Wirtschaftspolitiken beziehen. Als Zweckverband ist ihr Geltungsbereich im Gegensatz zur Verfassung also nicht universal, sondern auf einzelne Politikbereiche begrenzt.<sup>30</sup> Anders als eine Verfassung konstituieren sich die EU- und EG-Verträge auch nicht aus einem revolutionären Gründungsakt einer politischen Gemeinschaft, sondern leiten sich aus dem Vertragsabschluss souveräner Staaten ab. Laut Art. 48 des EU-Vertrages (EUV) muss deshalb jede Änderung der EU-Verträge an den Anforderungen der nationalen Verfassungen gemessen und von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden, und theoretisch können die Mitgliedsstaaten als „Herren der Verträge“ die Mitgliedschaft wieder aufkündigen.

Was die EG- und EU-Verträge allerdings von internationalen Verträgen unterscheidet, ist der teilweise Souveränitätsverzicht der Mitgliedsstaaten durch die vertraglich festgelegte Errichtung einer supranationalen Behörde und eines Gerichtshofs. Die Kommission hat das alleinige Initiativrecht für Gesetze (Art. 211 EGV) und kontrolliert die Implementierung dieser Gesetze auf nationaler Ebene. Bei der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1950 eröffnete sich durch diesen Souveränitätsverzicht für Frankreich die Möglichkeit, auf friedliche Weise den Kern des deutschen Wirtschaftspotentials zu kontrollieren, und für den Kriegsverlierer Deutschland die gleichberechtigte Aufnahme in eine internationale Organisation. Ausgehend von diesem „kleinsten gemeinsamen Nenner“ sollten die Mitgliedsstaaten dazu gebracht werden, auf weiteren Gebieten „gemeinsame Lösungen zu suchen.“<sup>31</sup> Die funktionale Ausweitung der Verträge auf immer neue Wirtschafts- und Politikbereiche und die damit verbundene Übertragung ursprünglich nationalstaatlicher Kompetenzen auf die supranationale Ebene hat dazu geführt, dass die Verträge wesentliche

<sup>28</sup> Wessels, Wolfgang: „Die europäischen Staaten und ihre Union“, in: Schneider: *Föderale...*, 1994, a.a.O., S. 53.

<sup>29</sup> Def. nach Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf: *Lexikon der Politik, Bd.1: Politische Theorie*, München 1995, S. 605.

<sup>30</sup> Vgl. Ipsen, Hans Peter: *Fusionverfassung Europäische Gemeinschaften*, Bad Homburg, 1969, S. 54.

<sup>31</sup> Giering, Claus: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat*, 1997, S. 45.

Funktionen übernommen haben, die im staatlichen Bereich von einer Verfassung erwartet und erfüllt werden.

In Bezug auf die *Legitimationsfunktion*<sup>32</sup> haben die Verträge dem ursprünglichen „Marktbürger“<sup>33</sup> im Integrationsprozess immer mehr Partizipationsrechte gewährleistet. Dazu gehört seit 1979 das aktive Wahlrecht zu den Direktwahlen des EP, was seit Maastricht mit der Unionsbürgerschaft auch auf das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen in jedem Mitgliedsstaat ausgeweitet wurde. Mit der Unionsbürgerschaft erhielt der Einzelne auch das Recht, Eingaben und Beschwerden ans EP zu richten. Dazu gibt es einen Bürgerbeauftragten, der im Interesse der Bürger die Organe zu Stellungnahmen auffordern kann (Art. 195 EGV). Gleichzeitig haben sich im Laufe der Integrationsgeschichte immer mehr demokratische Rechtsgrundsätze entwickelt, wie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und die Rechtssicherheit.

Die verfassungsmäßige *Begrenzung* von Hoheitsgewalt zum Schutz des Einzelnen in Form von Grund- und Bürgerrechten ist im Prozess der schrittweisen Vertragsänderungen ebenfalls ausgebaut worden. Laut Art. 6 EUV achtet die Union die Grundrechte, welche in der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte (EMRK) „gewährleistet sind“ und die sich aus den „gemeinsamen Verfassungen der Mitgliedsstaaten ergeben“. Dazu gehören seit Amsterdam auch die „Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, der ethnischen Herkunft, der Religion“ oder „der Weltanschauung“, einer „Behinderung“, des „Alters“ oder der „sexuellen Ausrichtung“ (Art 13 EGV). In Art. 136 EGV werden zudem grundsätzliche soziale Rechte bestimmt, sowie in Art. 3 Abs. 2 EGV die „Gleichstellung von Männern und Frauen“. Mit dem Vertrag von Nizza ist außerdem ein Frühwarnsystem eingebaut worden: Art. 7 EUV wurde so geändert, dass der Ministerrat auch vorbeugend tätig werden kann, wenn 90 Prozent des Rates feststellen, dass die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung grundlegender gemeinsamer Werte besteht.

Der in Maastricht geschaffene „status activus“<sup>34</sup> der Unionsbürgerschaft soll dem Bürger durch Petitions- und Appellationsrechte ein gewisses „Nähe- und Akzeptanzverhältnis“ zur EU ermöglichen und so zur *Integration* und *Identifikation* beitragen. Auch das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 EGV) soll garantieren, dass Entscheidungen „möglichst bürgernah getroffen werden sollen“ (Präambel EUV). Gleichzeitig ist die Unionsbürgerschaft aber nur als Ergänzung zur nationalen Staatsangehörigkeit gedacht: „Die Union achtet die nationale Identität ihrer Mitgliedsstaaten“ (Art. 6, Abs.3 EUV).

Die konstitutionellen Merkmale des Gemeinschaftsrechts erschließen sich nicht nur aus dem Wortlaut der Verträge, sondern auch aus den Leitentscheidungen des EuGH.<sup>35</sup> In seiner Rolle als unabhängige permanente Gerichtsinstanz für die Wahrung des Gemeinschaftsrechts hat der EuGH als Paradebeispiel rechtsschöpferischer Gerichtsbarkeit das Gemeinschaftsrecht von der völkerrechtlichen Grundlage der Verträge gelöst und seine Prinzipien in Richtung auf eine Verfassung entwickelt.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> Bei dieser Systematisierung wurde der von der Bertelsmann Forschungsgruppe Politik am Centrum für angewandte Politikforschung entworfene „Grundvertrag für die Europäische Union“ zu Hilfe genommen, welcher die Artikel mit konstitutionellem Charakter bereits herausstellt. Mai 2000, a.a.O.

<sup>33</sup> Hobe, Stephan: „Die Unionsbürgerschaft nach dem Vertrag von Maastricht“, in: *Der Staat*, Nr. 32, 1993, S.245-268, S. 246.

<sup>34</sup> Vgl. Koenig: „Ist die...“, 1998, a.a.O., S. 255.

<sup>35</sup> Hitzel-Cassagnes, Tanja: „Der Europäische Gerichtshof: Ein europäisches ‚Verfassungsgericht‘“?, in: *APuZ*, B52-53/2000, S. 22.

<sup>36</sup> Dausen, Manfred A.: „Die Rolle des EuGH als Verfassungsgericht der EU“, in: *Integration*, 17. Jg. 4/94, S. 215-229, hier S. 215.

Dieser Konstitutionalisierungsprozess durch den EuGH ist gekennzeichnet durch zwei Grundprinzipien: Die direkte Wirkung des EG-Rechts auf den Bürger und der Vorrang der europäischen Rechtsordnung gegenüber den Mitgliedstaaten. Dass EG-Recht anders als in internationalen Organisationen nicht nur für Staaten, sondern auch unmittelbar für deren Bürger gilt, entschied der EuGH bereits 1962, als er den Bürgern die Möglichkeit gab, Gemeinschaftsrecht vor ihren jeweiligen nationalen Gerichten einzuklagen. Die nationalen Gerichte müssen demnach EG-Recht unabhängig von der jeweiligen Gesetzgebung in den Mitgliedsstaaten anwenden.<sup>37</sup> Mit der Ausweitung der Klagemöglichkeit auf Einzelpersonen und Unternehmen ist der EuGH nicht mehr nur „Kontrollorgan der Staaten und der Gemeinschaftsorgane“, sondern – wie ein Verfassungsgericht – auch ein „Grals Hüter“ jener Rechte und Freiheiten der EG-Bürger, die in den Vertragstexten begründet sind.<sup>38</sup>

Den übergeordneten Charakter des EG-Rechts vor nationalem Recht bestätigte der EuGH kurz darauf: „Mit der Übertragung von Hoheitsrechten ... auf die Gemeinschaft ... haben die Mitgliedsstaaten ihre ... Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für sie und ihre Angehörigen verbindlich ist.“<sup>39</sup> Diese Rechtssprechung verlieh den Verträgen Vorrang vor nationalem Recht, indem sie spezifische europäische Freiheiten des Einzelnen gegen Eingriffe der Mitgliedsstaaten schützte.

Um dieser verfassungsmäßigen *Begrenzungsfunktion* von Hoheitsgewalt auch auf EU-Ebene gerecht zu werden, integrierte der EuGH eine Grundrechtsdoktrin in seine Rechtssprechung, welche über die im EWG-Vertrag vorgesehenen wirtschaftlichen Freiheiten und dem Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Nationalität hinausging. Weil die Verträge keinen Grundrechtskatalog besitzen, beruft sich der EuGH seit 1970 auf die gemeinsamen Überlieferungen der Mitgliedsstaaten und der EMRK.<sup>40</sup> Die Organe müssen demnach bei der Gesetzgebung, die Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung von EG-Recht diese Menschenrechte beachten. Auch ohne Grundrechtskatalog gibt es also genügend Mechanismen, die sicherstellen, „dass die Organe und Mitgliedsstaaten die Grenzen der ihnen übertragenen öffentlichen Autorität nicht überschreiten“.<sup>41</sup>

Die Verfassungsentwicklung der EU stellt demnach keinen „eindeutig abgrenzbaren linearen“ Prozess dar, sondern ein „mehrpoliges System“, in dem „zwischen den Mitgliedsstaaten und der Gemeinschaft sowie zwischen den Organen der EG ein sich fortwährend neu definierendes Gleichgewicht gesucht wird“.<sup>42</sup> So ist eine „geschachtelt konstituierte europäische Gesamtordnung“ entstanden, die „ein einheitliches, föderal strukturiertes System bildet, in dem die nationalen Verfassungen und das europäische Primärrecht Teilelemente eines Europäischen Verfassungsbundes bilden“.<sup>43</sup>

Diese Komplementärverfassung birgt jedoch konstitutionelle Defizite. Unzureichend ist zunächst die *Legitimationsfunktion* der Verträge. Der EuGH stützte seine Urteile auf die Annahme, dass die Gemeinschaft eine „neue Rechtsordnung des Völkerrechts“ darstellt, „zu deren Gunsten die

<sup>37</sup> Vgl. Sammlung der Rechtssprechung des Gerichtshofes 1963, Rechtssache 26/62, Van Gend en Loos, S. 24.

<sup>38</sup> Dausen: „Die Rolle...“, 1994, a.a.O., S. 215.

<sup>39</sup> Sammlung der Rechtssprechung des Gerichtshofes 1964, Rechtssache 6/64, S. 1251.

<sup>40</sup> Fall 11/70: Internationale Handelsgesellschaft (1970), zitiert nach Chalmers, Damian: *European Union Law*, London, 1999, S. 292.

<sup>41</sup> Preuß: „Auf der Suche...“, 1999, a.a.O., S. 155.

<sup>42</sup> Bieber, Roland: „Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der EG“, in: Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): *Staatswerdung Europas?: Optionen für eine Europäische Union*, 1991, S. 393-414, hier: S. 412-413.

<sup>43</sup> Pernice: „Der europäische Verfassungsbund...“, 2000, a.a.O., S. 210.

Staaten ... ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben“.<sup>44</sup> Aus verfassungstheoretischer Perspektive ist dies problematisch, da sich die Souveränität der europäischen Rechtsordnung nicht auf den vorrechtlichen *pouvoir constituant* einer politischen Gemeinschaft, sondern letztlich auf die Rechtssprechung eines durch Verträge geschaffenen Gerichtshofes stützt. Auch das EP als schwächstes Organ der Gemeinschaft kann wegen seiner fehlenden Gestaltungs- und Kontrollmöglichkeiten nur unzureichend die konstitutionelle Legitimationsfunktion übernehmen. Der Bürger bleibt durch seine rudimentären Mitwirkungs- und Kontrollrechte eher ein „Zaungast des eigenen Schicksals“, der es schwer hat, die „neue Formation öffentlicher Gewalt zu verstehen und sich selbst als Subjekt dieser Entwicklung zu erkennen“.<sup>45</sup> Auf dieses vielbeklagte Demokratiedefizit stützt sich die Meinung, die EU sei generell nicht verfassungsfähig, weil der Bürger zwar immer mehr an die Hoheitsgewalt der Gemeinschaft gebunden ist, seine demokratischen Mitwirkungsrechte aber primär im jeweiligen Mitgliedsstaat ausübt. Damit kann die materielle „Verfassung“ der EU ihre integrative Kraft nicht entfalten, weil die Bürger sich nicht als Mitträger des durch sie konstituierten Gemeinwesens verstehen.<sup>46</sup>

Unter dieser Prämisse könnte selbst die Stärkung der legislativen Rechte des EP dieses Defizit nicht verringern. Denn die Unionsbürger orientieren sich bei der Wahl der Abgeordneten an Präferenzen, die sich „sachlich in den nationalen nach wie vor segmentierten öffentlichen Meinungen widerspiegeln“.<sup>47</sup> Das größte Hemmnis der Bildung eines europäischen öffentlichen Raumes, in dem die Bürger ihre Konflikte austragen könnten, ist laut *Grimm* das Fehlen einer gemeinsamen Sprache, durch das der öffentliche politische Diskurs an nationale Grenzen gebunden bleibe, während im europäischen Raum abseits der Öffentlichkeit geführte Fach- und Interessensdiskurse dominieren. Deshalb könne der zum Funktionieren einer Verfassung unerlässliche demokratische Willensbildungsprozess nicht zustande kommen. Eine konstitutionelle Neugründung der EU würde zwar den Organen die Fähigkeit geben, neue Hoheitsbefugnisse zu schaffen. Da diese Kompetenzkompetenz aber nicht von einer Art europäischem Staatsvolk legitimiert wäre, wäre die durch eine europäische Verfassung vermittelte Legitimation nur eine „Scheinlegitimation“.<sup>48</sup> In die gleiche Richtung zielte auch das Maastricht-Urteil vom 12. Oktober 1993. Nur innerhalb der Mitgliedsstaaten könne sich das „Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozeß politischer Willensbildung entfalten und artikulieren“, um so dem, was es „relativ homogen – geistig, sozial und politisch – verbindet ... rechtlichen Ausdruck zu geben“.<sup>49</sup>

Dagegen lässt sich argumentieren, dass die Grundlage der europäischen Idee gerade nicht die Homogenität eines Staatsvolks, sondern das „Recht zum Anderssein“, die „Garantie für Vielfalt“ und die „Selbstbestimmung des Individuums“ bilde. Die Legitimität einer solchen primär funktionellen, heterogenen Gemeinschaft erfolgt weniger durch eine politische Gesamtwillensbildung nach parlamentarischem Muster, sondern durch die Bereitstellung verschiedener Beteiligungsmöglichkeiten auf den politischen Prozess wie Interessensgruppen, politische Parteien, EU-Organen, Bundesländer und jeweiligen nationalen Parlamente. Da die supranationale Gemeinschaft gerade ihrer dem Nationalstaat gegenüber höheren Problemlösefähigkeit wegen gegründet wurde, ist das wichtigste Legitimitätskriterium der EU nicht *input*-definiert, also z.B. durch Wahlen, sondern ergibt sich aus ihrem *output*, d. h. der Leistungsfähigkeit und Effektivität, Probleme zu lösen. Wichtig sei es deshalb, die Union

<sup>44</sup> Sammlung der Rechtssprechung der Rechtssprechung des Gerichtshofes 1963, a.a.O., S. 25.

<sup>45</sup> Di Fabio: „Eine europäische Charta...“, 2000, a.a.O., S. 738.

<sup>46</sup> Grimm: „Braucht Europa...“, 1994, a.a.O., S. 581.

<sup>47</sup> Koenig: „Ist die...“, 1998, a.a.O., S. 271.

<sup>48</sup> Vgl. Grimm: „Braucht Europa...“, 1994, a.a.O., S. 587, 591.

<sup>49</sup> Vgl. Pernice, Ingolf: „Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union“, Juni 2000, unter: <http://rewi.hu-berlin.de/WHI/papers/whipapers100/ernice.htm>; ders.: „Der Europäische Verfassungsverbund...“, 1999, a.a.O.

handlungsfähig und Kanäle zur Interessensdurchsetzung nutzbar zu machen. Ziel einer europäischen Verfassung sei deshalb nicht, den Nationalstaat zu ersetzen, sondern das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht und einer auf verschiedenen Ebenen ruhenden geteilten Souveränität.<sup>50</sup>

Ein weiteres Defizit der Verträge liegt bei der *Organisationsfunktion*. Zwar sind in Art. 7 und Art. 189ff. EGV die Organe und Ausschüsse der Gemeinschaft, sowie deren Befugnisse und Aufgaben festgelegt. Das Organisationsprinzip der EU, die Subsidiarität, ist im EU-Vertrag von Maastricht sogar in die Präambel aufgenommen worden. Eine klare Abgrenzung der Kompetenzen und Normenhierarchie legen die Verträge allerdings nicht fest. Zwar wird die vorrangige Stellung des Vertragsrechts in Art. 10 EGV deutlich, laut dem die Mitgliedsstaaten alle zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen beitragenden Maßnahmen ergreifen müssen. Die Kompetenzen innerhalb der EU sind allerdings willkürlich aufgelistet (vgl. Art. 3 EGV) und stimmen nicht mit der Systematik der Art. 23-188 EGV überein. Es wird weder kargestellt, welche Normen Verfassungsrang haben und welche sich davon ableiten, noch wird eine „qualitative Unterscheidung der einzelnen Politiken vorgenommen“. Es bleibt unklar, „in welchen Politiken die Union tatsächlich verantwortlich und entscheidungsbefugt ist ..., welche Bereiche nur teilweise zur Union gehören oder nur von dieser koordiniert werden“ und „welche Politiken noch rein zwischenstaatlich“ gemacht werden.<sup>51</sup>

Auch die tatsächliche *Begrenzungsfunktion* der in den Verträgen festgelegten Grundrechte ist beschränkt. Vor dem EuGH haben Einzelpersonen kein Klagerecht, und erst seit Amsterdam gibt es einen sehr schwerfälligen Sanktionsmechanismus: Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments einstimmige Vorkehrungen treffen, um diese Diskriminierungen ... zu bekämpfen (Art. 13 EGV). Weil der EuGH sich in Bezug auf die Menschenrechte gerade nicht auf die autonome Rechtsordnung der EU, sondern auf die Verfassungstraditionen der Mitgliedsstaaten beruft, kann es hier zu Konflikten mit diesen Grundrechtskatalogen kommen, denn die Verfassungen der Mitgliedsstaaten verbürgen wegen ihrer kulturellen und geschichtlichen Entstehungsbedingungen unterschiedliche Grundrechte. Würde der EuGH beispielsweise das in der irischen Konstitution vorgesehene Abtreibungsverbot in seine Rechtsprechung mit einbeziehen, käme es zum Konflikt mit allen anderen Verfassungen.<sup>52</sup> Der Beitritt der EU zur EMRK könnte dieses Problem aber auch nicht lösen, da der Konvention nur Staaten beitreten können, und die EU ist – wie der EuGH 1994 bestätigte – kein Staat.

Das markanteste Defizit der Verträge liegt allerdings bei der *Integrations- und Identifikationsfunktion*. So sind die demokratischen Rechte des Bürgers nur schwer in den Verträgen erkennbar, da sie in einem Jahrzehnte langen Prozess an verschiedensten Stellen immer wieder eingefügt und ergänzt worden sind. Das gleiche gilt für die vom EuGH entwickelte ungeschriebene Grundrechtsdoktrin, welche selbst für Juristen oft kaum erkennbar ist. Erschwerend kommt die komplizierte Sprache des Rechts und die geringe Präsenz des EuGH im Bewusstsein der Bürger im Vergleich mit anderen EU-Institutionen hinzu. *Weiler* spricht in diesem Zusammenhang von einem „selfreferential legal universe“<sup>53</sup>. Der Bürger kann also seine vertraglich verbürgten Rechte nicht wahrnehmen, weil er sie nicht erkennen kann.

<sup>50</sup> Vgl. Pernice: „Der Europäische Verfassungsverbund...“, 1999, a.a.O., sowie Schwarze; Jürgen (Hg.): *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung: Das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht*, Baden-Baden, 2000.

<sup>51</sup> CAP: „Ein Grundvertrag...“, 2000, a.a.O., S. 13.

<sup>52</sup> Vgl. dazu den Fall „Grogan“, in: De Búrca, Grainne: „Fundamental Rights and the Reach of EC-Law“, in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Bd. 13, Nr.3, 1993, S. 283-319, hier S. 301.

<sup>53</sup> Weiler, Joseph H. H.: *The Constitution of Europe*, 1999, S. 190:

### 2.3. Bisherige Verfassungsentwürfe und ihr Scheitern

Vor diesem Hintergrund ist immer wieder der Versuch unternommen worden, an die Stelle der schrittweisen Vertragsänderung und -ergänzung eine Verfassung ‚aus einem Guss‘ zu setzen. Als Gegenpol zur pragmatischen Integrationsmethode ist die Verfassungsidee Teil eines permanenten Diskussionsprozesses über Reform und Gestaltung der europäischen Einigung gewesen und rückte immer dann auf die Tagesordnung, wenn die Integration in eine neue Phase trat oder in eine Krise geriet.<sup>54</sup>

Der erste politisch bedeutsame Entwurf für eine konstitutionelle Neugründung Europas entstand 1953 im Zusammenhang mit den Plänen zur EVG und EPG. Zwar hatten Gruppen der Europabewegung schon während und nach dem Zweiten Weltkrieg Verfassungsentwürfe ausgearbeitet. Diese Pläne sahen meist die Umwandlung Europas in einen föderalen Bundesstaat mit eigener Haushaltskompetenz, gemeinsamer Armee und weitreichenden legislativen und exekutiven Kompetenzen vor.<sup>55</sup> Während sich 1950 aber die Erkenntnis durchsetzte, dass „Europa sich nicht mit einem Schlage“ herstellen lassen könne, sondern mit der EGKS nur eine „erste Etappe der europäischen Föderation“<sup>56</sup> auf wirtschaftlichem Gebiet zu verwirklichen war, gewann die Gründung einer umfassenden politischen Gemeinschaft während des Koreakriegs und der damit verbundenen deutschen Wiederbewaffnung erneut an Bedeutung. Analog zum Modell des Schuman-Plans schlug Frankreich eine frühzeitige Einbindung Deutschlands in ein supranational organisiertes europäisches Sicherheitssystem vor. Als unter dem außenpolitischen Druck bereits im Mai 1952 der EVG-Vertrag angenommen wurde, beschlossen die Regierungschefs der Montanunionstaaten, auch eine politische Union mit einer Bundesregierung zu gründen, die über eine europäische Armee verfügen würde. „In der Erwägung, dass es das Ziel der sechs Regierungen war und bleibt, zu der Konstituierung einer möglichst umfassenden Europäischen Politischen Gemeinschaft zu gelangen“, beauftragten die Regierungschefs die erweiterte parlamentarische Versammlung der EGKS mit der Ausarbeitung von Vorschlägen, wie deren „endgültige Organisation beschaffen sein“ sollte.<sup>57</sup>

Zwar war der „Ad-hoc-Entwurf“ vorsichtiger formuliert als die weitreichenden Pläne der föderalistischen Bewegung („Verfassung“ oder „Bundesstaat“ tauchten als Begriffe überhaupt nicht auf), doch inhaltlich richtete sich der Plan am Leitbild eines europäischen Bundesstaates aus. Ähnlich wie in den Entwürfen der Europabewegung gestalten sich die *Legitimations-* und *Organisationsfunktion* der Verfassung: Eine demokratisch legitimierte, föderale Organisationsstruktur mit einer weitgehend gleichberechtigten Völker- und Staatenkammer (Senat) nach amerikanischem Modell (Art. 11 und 16), welche auch die Hoheit über den Haushalt erhalten sollte (Art. 75). Zudem sollte das Parlament den „Europäischen Exekutivrat“ mit Präsident und Ministern kontrollieren (Art. 31). Gemeinschaftsrecht sollte Verfassungsvorrang gegenüber den Mitgliedsstaaten erhalten (Art. 4) und einklagbar bei einem Gerichtshof sein (Art. 38-49). Der Entwurf verfügte über keinen Menschenrechtskatalog, sah aber die Aufnahme der EMRK als „integrierten Bestandteil“ vor (Art. 3).

Die Kompetenzen der Gemeinschaft waren allerdings begrenzter als in den Verfassungsplänen der Europabewegung. Der „Rat der nationalen Minister“, der dem Ministerrat der Montanunion und EVG entsprechen sollte, konnte in zentrale Zuständigkeitsgebieten der Gemeinschaft

<sup>54</sup> Weidenfeld: *Wie Europa verfaßt...*, 1991, a.a.O., S. 76.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu die Dokumente in Lipgens, Walter: *45 Jahre Ringen um eine europäische Verfassung*, Bonn, 1986.

<sup>56</sup> „Erklärung zur Montanunion“, 9. Mai 1950, in: Lipgens: *45 Jahre...*, 1986, a.a.O., Dok. 67, S. 293f.

<sup>57</sup> Rat der Montan-Union: „Beschluss zur sofortigen Einsetzung der Ad-hoc-Versammlung“, 10. Sept. 1952, in: Lipgens: *45 Jahre...*, 1986, a.a.O., Dok. 76, S. 316f.

eingreifen (Art. 104) Auch die Außenpolitik sollte lediglich von der Gemeinschaft koordiniert werden, aber „durch einstimmigen Beschluß“ des Ministerrats (Art. 69).

Diese zögerlichen Formulierungen deuten auf den Wandel der europapolitischen Interessen zu Ungunsten eines verfassungspolitischen Integrationsstrebens hin, welcher letztlich zum Scheitern des Ad-hoc-Entwurfs führte. Das Ende der Koreakrise im Jahr 1953 nahm den Antrieb zur Gründung einer EVG und EPG. Vor allem Frankreich erschien der Preis eines nationalen Souveränitätsverlustes zugunsten einer europäischen Armee zu hoch. Der Verfassungsentwurf scheiterte zusammen mit der EVG in der französischen Nationalversammlung. Mit dem Entwurf wurde auch das Leitbild eines föderalen Bundesstaates ad acta gelegt, und die europäische Verfassungsdebatte ebte ab. Die Integrationsbemühungen verlagerten sich auf den wirtschaftlichen Bereich, in dem sich die verschiedenen Motive und Interessen der Mitgliedsstaaten erfolgreicher bündeln ließen. Das Verfassungsmodell reduzierte sich auf eine rein rhetorische Figur. Leitbilder wie „Vereinigte Staaten von Europa“ wirkten „wie der Aufputz von Sonntagsreden“.<sup>58</sup>

Erst Mitte der achtziger und neunziger Jahre kam das konstitutionelle Modell mit dem Spinelli-Entwurf von 1984 und dem Herman-Entwurf von 1994 wieder auf die europäische Agenda. Beide Pläne stammten aus dem institutionellen Ausschuss des EP. Sowohl der Spinelli- als auch der Herman-Entwurf waren Reaktionen auf die aus der schrittweisen Integrationsmethode resultierenden strukturellen Probleme der EG, die nur durch eine umfassende Revision des politischen Systems lösbar schienen. 1984 führten die Probleme der intergouvernemental-pragmatischen Phase der 70er Jahre – ergebnislose europäische Räte und das Vetorecht im Ministerrat – zu Stagnation und Lähmung europäischer Politik. Der Lösungsdruck dieser Probleme verschärfte sich sowohl 1984 als auch 1994, da anstehende Erweiterungen Reformen wie ein flexibleres Beschlussverfahren im Ministerrat umso nötiger machten. 1994 stellte sich zudem die Frage nach dem Funktionieren einer weit größeren Union, sowie nach dem endgültigen Teilnehmerkreis der EU nach Ende des Kalten Krieges. Die immer komplexeren Verträge konnten hierzu keine Lösung bieten.<sup>59</sup>

Ein weitere Frage, welche die Verfassungsdebatte antrieb, war das wachsende demokratische Defizit. Laut Spinelli verstand sich das erste direkt gewählte EP als verfassungsgebende Versammlung, die den Unionsbürger legitim vertritt, gegenüber dem Ministerrat trotz zahlreicher Initiativen aber weitgehend machtlos geblieben war.<sup>60</sup> Dieses Legitimationsproblem verschärfte sich nach Maastricht. Die Politik der Union betraf immer mehr Lebensbereiche unmittelbar, entzog sich aber zunehmend der demokratische Kontrolle, da Kompetenzen sich von den nationalen Parlamenten zur Kommission, Ausschüssen und den Exekutiven verlagerten. Obwohl das EP mit dem Mitentscheidungsrecht in einigen Bereichen gestärkt und bei der Einsetzung der Kommission ein Bestätigungsrecht erhielt, blieben seine gestalterischen und kontrollierenden Kompetenzen eher gering. Die Angst vor einem Souveränitätsverlust spiegelte sich in den knappen Referenden zur Ratifikation des Maastrichter Vertrages wider.

Beide Entwürfe sahen allerdings keine völlige Neugründung der EG bzw. EU vor. Die 1984 zu gründende „Europäische Union“ sollte lediglich als Dach für die EG, das Europäisches Wirtschaftssystem und EPZ gebildet werden. 1994 rückte das Ziel in den Vordergrund, dem

<sup>58</sup> Schneider, Heinrich: „Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation – oder was sonst?“, *Integration*, 23. Jg., 3/2000, S. 171-184, hier S. 171; sowie Weidenfeld, Werner: „Europäische Verfassung für Visionäre?“, in: *Integration*, 7. Jg. 1/84, S. 33-38, S. 38.

<sup>59</sup> Läufer, Thomas: „Zur künftigen Verfassung der Europäischen Union“, *Integration*, 17. Jg., 2/94, S. 205.

<sup>60</sup> Vgl. Spinelli, Altiero: „Das Verfassungsprojekt des Europäischen Parlaments“, in: Schwarze: *Eine Verfassung...*, 1984, a.a.O., S. 231-251, hier S. 242.

technokratischen Geflecht der weiter geltenden Verträge einen verfassungsrechtlichen Rahmen zu geben deren Ziele zu präzisieren und „Effizienz, Transparenz und demokratische Ausrichtung zu verdeutlichen“, sowie Menschenrechte und Grundfreiheiten zu gewährleisten.<sup>61</sup>

Die *Legitimationsfunktion* nahm in beiden Entwürfen eine zentrale Stellung ein. Die Legitimität der Legislative sollte durch eine echte Beteiligung der gewählten Volksvertreter gewährleistet sein, und das EP als Zweite Kammer eine gleichberechtigte Rolle neben dem Ministerrat erhalten bzw. das Mitentscheidungsrecht auf alle Verfahren ausgeweitet werden (1984: Art. 37; 1994: Art. 17-24). Das EP sollte das Programm des Kommissionspräsidenten billigen, sowie – ähnlich wie im Ad-hoc-Entwurf – ein Misstrauensvotum gegenüber dem Präsidenten aussprechen können. (1984: Art. 29; 1994: Art. 22, Abs. 3). Auch die Judikative sollte stärker demokratisch legitimiert werden, indem die Richter des EuGH zur Hälfte vom EP ernannt werden sollten (1984: Art. 30, 1994: Art. 25). Anders als 1984 verstand sich das EP 1994 aber nicht als alleinige verfassungsgebende Versammlung, sondern betonte stärker die doppelte Legitimitätsgrundlage der EU: Laut der Entschließung zur Verfassung sollte ein „Verfassungskonvent“ aus nationalen und europäischen Parlamentsabgeordneten, der Zivilgesellschaft und den Regierungsvertretern auf Grundlage des Entwurfs eine endgültige Version ausarbeiten (Art. 2).

Auch die *Begrenzungsfunktion* europäischer Hoheitsgewalt gegenüber dem Unionsbürger sollte mittels einer Verfassung erweitert werden. Der Spinelli-Entwurf sah vor, binnen fünf Jahren eine Grundrechtserklärung zu verabschieden, sowie den Beitritt der Union zur EMRK (Art. 4). Bis 1994 hatte das EP auf dem Gebiet der Grundrechte bereits so viele Vorarbeiten geleistet, dass im Herman-Entwurf ein separater Menschenrechtskatalog aufgeführt werden konnte. Weiter versahen beide Entwürfe den Unionsbürger mit einer direkten Klagemöglichkeit vor dem EuGH (Art. 38), und der Verstoß eines Mitgliedsstaates gegen Menschenrechte sollte von Rat und Parlament sanktionierbar sein (Art. 44).

Defizite hatten beide Entwürfe im Hinblick auf die *Organisationsfunktion*. Im Spinelli-Entwurf schienen die Zuständigkeiten der Organe der Union und der Mitgliedsstaaten durch die Unterscheidung zwischen „ausschließlicher, konkurrierender und potentieller Zuständigkeiten“ zwar klar zugeordnet, und die Gewaltenteilung in supranationale, „gemeinsame Aktionen“ und bloße „Zusammenarbeit“ gewährleistet (Art. 10). Beide Entwürfe beriefen sich bekräftigend auf das Subsidiaritätsprinzip. Dennoch wurde gerade die Kompetenzabgrenzung sowohl 1984 und 1994 als unzureichend kritisiert. Im Spinelli-Entwurf war weder der rechtliche Status der Begriffe „Zusammenarbeit“ noch der „gemeinsamen Aktion“ genau definiert, noch das Verfahren der „Europäisierung“ einzelner Bereiche eindeutig festgelegt. Diese Fülle unscharfer Festlegungen schien so kaum praktikabel. Kritiker vermuteten, Spinelli wolle eine außerordentliche Ausweitung der Kompetenzen auf die supranationale Ebene vornehmen, so dass den „Mitgliedsstaaten kaum noch Hoheitsgewalt bleibt“. Hinter der Fassade der gemäßigten Formulierungen, mit der nationale Empfindlichkeiten geschont werden sollten, verbarg sich also nicht die Fortsetzung der alten Gemeinschaft, denn organisatorisch wurde beim Nullpunkt angefangen.<sup>62</sup>

Auch im Herman-Entwurf fehlte die genauere Festlegung des Subsidiaritätsprinzips. Die bisherige Aufteilung der Kompetenzen in gemeinschaftliche und intergouvernementale Bereiche

<sup>61</sup> Cromme, Franz: „Der Verfassungsentwurf des Institutionellen Ausschusses des europäischen Parlaments von 1994“, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 10. Jg., 1995 (3), S. 256 – 261, hier S. 257.

<sup>62</sup> Everling, Ulrich: „Zur Rechtsstruktur einer Europäischen Verfassung“, in: *Integration*, 7. Jg. 1/84, 1984, S. 12-23, vgl. hier S. 13 und 23.



blieb zwar bestehen, konnte aber durch das Verfahren der Verfassungsänderung überwunden werden. Unklar blieb, wie eine Verfassungsänderung vor sich gehen sollte. Kritiker warnten, dass gemäß Art. 31 ein „Verfassungsgesetz“ gemeint war, wonach lediglich eine Zweidrittelmehrheit im EP nötig wäre. Über die Kompetenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik sollte zudem schon nach fünf Jahren mit qualifizierter Mehrheit im Rat entschieden werden (Art. 42).

Diese zentralistischen Tendenzen waren ausschlaggebend für das Scheitern beider Entwürfe. Sobald die Beteiligten den „Unterwerfungscharakter der supranationalen Beschlüsse“ erkannten, rückte der europäische Konsens in weite Ferne.<sup>63</sup> So lehnte das dänische Parlament die Spinelli-Initiative ab, „weil das Vetorecht und die bisherige Kompetenzverteilung erhalten bleiben müssen“. Ein wesentlicher Grund für die Ablehnung war die Absicht, die Union mit einem eigenen Haushaltsrecht zu versehen. Der deutsche Bundestag kritisierte den Entwurf wegen der „Tendenzen zur Auszehrung nationalstaatlicher Finanzautonomie“.<sup>64</sup> Auch der Herman-Entwurf sah ein eigenes Einnahmefindungsrecht für das EP vor (Art. 40).

Das Ziel, staatliche Verfassungsstrukturen auf die europäische Ebene zu übertragen, musste deswegen scheitern, weil die Union bereits aus Staaten mit eigenen Verfassungen besteht. So wurden die Verfassungsbestrebungen des EP dem dualen Charakter der Gemeinschaft – supranational *und* intergouvernemental – nicht gerecht. Besonders deutlich wird dieses Realisierungsdefizit an der gescheiterten Strategie des EP von 1984, die Exekutiven der Mitgliedsstaaten möglichst wenig mit einzubeziehen.<sup>65</sup> Spinelli hatte die Strategie verfolgt, von der traditionellen Methode des Völkerrechts abzuweichen: Über den Entwurf sollten nicht allein die Regierungen verhandeln, sondern bei der Ratifizierung die nationalen Parlamente ein stärkeres Gesicht erhalten. Bereits eine Zwei-Drittel-Mehrheit der EG-Bevölkerung sollte den Vertrag ratifizieren können, während die Regierungen lediglich das Datum des Inkrafttretens beschließen sollten (Art. 82). Folglich befürchteten die Regierungen eine „natürliche Koalition der Parlamente gegen die Exekutiven“<sup>66</sup>.

Anders als 1984 verfügte das EP 1994 über keine eindeutige Strategie zur Durchsetzung des Verfassungsentwurfs. Dies lag unter anderem daran, dass der Entwurf auch in den eigenen Reihen umstritten war; vielmehr wurde die konkrete Ausarbeitung dem im Juni 1994 neugewählten Parlament überlassen. Anders als 1984 war der Herman-Entwurf lediglich als Grundlage für eine europaweite Verfassungsdiskussion gemeint, die vor dem Hintergrund der Post-Maastricht-Krise und im Hinblick auf die Regierungskonferenz 1996 bereits in Politik und Fachkreisen begonnen hatte. Die Frage nach normativen Maßstäben, wie sich die Integration vollzieht, und wie europäische Macht besser legitimiert, begrenzt und organisiert werden konnte, erhielt seitdem auch in den Mitgliedsstaaten eine kontinuierliche Aufwertung. Zahlreiche Politiker erarbeiteten seitdem Vorschläge für die Verfasstheit der EU: In den Reihen der CDU/CSU-Fraktion entstand im September 1994 das „Lamers/Schäuble/Glos-Papier“, welches vorschlug, eine neue vertragliche Basis für ein Kerneuropa aus Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten zu verwirklichen. Die SPD-Bundestagsfraktion erarbeitete 1995 einen europäischen Grundrechtskatalog.<sup>67</sup> Dass die Berührungspunkte mit dem Begriff „Verfassung“

<sup>63</sup> Zellentin, Gerda: „Überstaatlichkeit statt Bürgernähe“, in: *Integration*, 7. Jg. 1/84, S. 45-51, hier S. 47.

<sup>64</sup> Wessels, Wolfgang: „Die Debatte um die Europäische Union – Konzeptionelle Grundlinien und Optionen“, in: Weidenfeld, Werner/ders. (Hrsg.): *Wege zur Europäischen Union: Vom Vertrag zur Verfassung?*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 248, Bonn, 1986, S. 50.

<sup>65</sup> Weidenfeld, Werner: „Die Reformbilanz der Europäischen Gemeinschaft: ‚Bundesrepublik Europa‘ als Perspektive?“, in: Ders.: *Wege...*, 1986, a.a.O., S. 29.

<sup>66</sup> Garthe: *Weichenstellung...*, 1989, a.a.O., S. 87.

<sup>67</sup> Vgl. Läufer: „Zur künftigen Verfassung...“, 1994, a.a.O., S. 212.

insgesamt nachließen, zeigt sich auch daran, dass das EP anders als seine Vorgänger seinen Entwurf nicht mehr als „Vertrag“ kaschierte, wie dies noch zehn Jahre vorher der Fall gewesen war.

Die Verfassungsentwürfe blieben also nicht folgenlos, sondern erfüllten die Funktion „symbolischer Politik“<sup>68</sup>. Bieber bezeichnet die Verfassungsdebatte als „integralen Bestandteil der institutionellen Dynamik“ der europäischen Einigung: Als Gegengewichte zur Politik der kleinen, pragmatischen Schritte dienten sie als Orientierungs- und Kristallisationspunkt, an denen „die politischen und gesellschaftlichen Kräfte ihre Erwartungen und Befürchtungen ausrichten konnten“.<sup>69</sup>

### 3. Entwicklung der Verfassungsdebatte seit 1999

Mit der Rede Fischers vor dem EP im Januar 1999 hat die Debatte über eine europäische Verfassung einen neuen Anstoß bekommen. Seitdem hat sich die Diskussion stetig verdichtet und eine im Integrationsprozess einmalige Qualität erreicht. Im folgenden soll diese Entwicklung zunächst nachgezeichnet werden, bevor die unterschiedlichen Konzepte und Alternativvorschläge miteinander verglichen werden. Zur Strukturierung wurde die mittlerweile sehr unübersichtliche Diskussion in drei Phasen unterteilt, in denen die Verfassungsfrage in unterschiedlicher Intensität und mit verschiedenen Schwerpunkten geführt wurde.

#### **Erste Phase: Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft (Januar 1999) bis zur Humboldt-Rede (Mai 2000)**

Schon nach dem Beschluss über die Währungsunion im Jahr 1998 hatten Juristen und einzelne Politiker den Gedanken einer europäischen Verfassung verstärkt aufgegriffen.<sup>70</sup> Mit der deutschen Ratspräsidentschaft der EU stellte nun erstmals die Regierung eines Mitgliedsstaates den Gedanken in den Raum. Fischer sagte am 12. Januar 1999 vor dem EP, dass sich nach Maastricht und Amsterdam die Frage nach einer europäischen Verfassung viel eher stellen würde als früher. Eine Diskussion über die Verfasstheit Europas werde neue Impulse für die Integration bringen und wichtige Zukunftsfragen klären.<sup>71</sup>

Bevor Fischer zum Ende der deutschen Ratspräsidentschaft vor dem EP am 21. Juli 1999 an diese Formulierungen anknüpfte, hatte das Thema bereits zunehmende Bedeutung erlangt. Auf ihrem Parteitag in Erfurt im April 1999 forderte die CDU einen europäischen „Verfassungsvertrag“ für ein „werteorientiertes, bürgernahes Europa“. Am 3. Mai 1999 stellten der damalige CDU-Vorsitzende Wolfgang Schäuble und der außenpolitische Sprecher der Bundestagsfraktion Karl Lamers in Anknüpfung an ihr Papier von 1994 ein Strategiepapier zu einem „europäischen Verfassungsvertrag“ vor.<sup>72</sup> Auf Länderebene forderte der baden-württembergische Ministerpräsidenten Erwin Teufel eine „europäische Charta, einen

<sup>68</sup> Zellentin, Gerda „Staatswerdung Europas? Politikwissenschaftliche Überlegungen nach Maastricht“, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Baden-Baden, 1993, S. 41-63, hier S. 48.

<sup>69</sup> Bieber: „Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung...“ 1991, a.a.O., S. 403; s. auch Wessels: „Die Debatte...“, 1986, a.a.O., S. 66.

<sup>70</sup> So z. B. von der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen; s. SZ, 10. August 1998, S. 4: „Wie wär’s mit einem Brüsseler Grundgesetz?“.

<sup>71</sup> Rede vor dem EP in Straßburg: „Die Schwerpunkte der deutschen Ratspräsidentschaft“, 1999, a.a.O.

<sup>72</sup> Beschluss des 12. Parteitages 1999 in Erfurt: „Europa muss man richtig machen“, a.a.O.; sowie Schäuble/Lamers: „: Europa braucht einen Verfassungsvertrag“, 3. Mai 1999, a.a.O.

europäischen Verfassungsvertrag“. Der bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber schloss sich dieser Forderung an.<sup>73</sup>

Auf Initiative der deutschen Ratspräsidentschaft beschloss der Europäische Rat am 4. Juni 1999 in Köln, dass „im gegenwärtigen Entwicklungszustand der Europäischen Union die auf der Ebene der Union geltenden Grundrechte in einer Charta zusammengefasst und dadurch sichtbarer gemacht werden sollten“.<sup>74</sup> Der Beschluss sah vor, „auf der Grundlage der zahlreichen Vorarbeiten ... der EU-Kommission, des Europäischen Parlaments, sowie vieler ... wissenschaftlicher und politischer Arbeitsgruppen in unterschiedlichen Mitgliedsstaaten ... die heute schon geltenden Grundrechte [zu] systematisieren, in einem Dokument zusammenzufassen und inhaltlich [zu] erweitern.“<sup>75</sup> Die Entscheidung zur Grundrechtscharta fiel unter dem Eindruck des Inkrafttretens des Amsterdamer Vertrags im Mai 1999: Der Vertrag institutionalisierte zwar neue Grundrechte und intensivierte den Grundrechtsschutz, blieb aber ohne Systematisierung dieser Rechte.

Während der folgenden finnischen Ratspräsidentschaft in der zweiten Hälfte des Jahres blieb die Grundrechtscharta auf der Agenda. Am 15. und 16. Oktober 1999 beschloss der Europäische Rat von Tampere die Zusammensetzung des „Konvents“, welcher die Charta ausarbeiten sollte, und am 17. Dezember 1999 nahm dieses Gremium aus Vertretern der nationalen Regierungen, der nationalen Parlamente, des EP und der Zivilgesellschaft unter Vorsitz von Roman Herzog seine Arbeit auf. Zum anderen beauftragte der neue Kommissionspräsident Romano Prodi am 1. September 1999 eine Reflexionsgruppe, ein Gutachten über die institutionellen Auswirkungen der EU-Osterweiterung zu stellen, deren Verhandlungen nach dem Entschluss des Kölner Rates bereits mit Beginn der Regierungskonferenz im Februar 2000 aufgenommen werden sollten. Am 18. Oktober schlug ein Expertenkomitee unter der Ägide von Richard von Weizsäcker, dem ehemaligen belgischen Premierminister Jean-Luc Dehaene und dem früheren britischen Minister Lord Simon of Highbury vor, die europäischen Verträge zu teilen. Im ersten Teil würde der konstitutionelle Gehalt dargestellt, im zweiten die detaillierten Bestimmungen aufgelistet.<sup>76</sup>

Dieser Vorschlag löste eine Reihe von neuen Forderungen aus. Bundespräsident Johannes Rau sprach sich in *Le Monde* und der *FAZ* für eine „föderale Verfassung Europas“<sup>77</sup> aus. Kommissionspräsident Prodi debattierte die Zweiteilung der Verträge am 10. November 1999 mit dem EP, das der Idee zustimmte. Inzwischen hatte sich im EP unter dem Vorsitz des deutschen MdEP Jo Leinen (SPD) ein Ausschuss „Europäische Verfassung“ gebildet, der an der Konstitutionalisierung der EU mitwirkt und eine großangelegte Verfassungsdebatte in Gang bringen soll.<sup>78</sup>

Die Debatte über die gemeinsame Wertebasis der EU erreichte im ersten Halbjahr 2000 unter dem Vorzeichen der Wahl der rechtspopulistischen FPÖ in Österreich ihren Höhepunkt. Im Zusammenhang mit den juristischen Problemen, auf welche die Sanktionen der EU gegen Österreich stießen, forderten viele Politiker geeignetere Mechanismen, bei möglichen Verstößen gegen Grundrechte auch schon vorbeugend tätig zu werden. Vor diesem Hintergrund verlagerte

<sup>73</sup> Regierungserklärung Erwin Teufel: „Die Einheit Europas – Chance und Aufgabe für Baden-Württemberg und Deutschland“, 28. April 1999, zit. nach: Schwarze: „Auf dem Weg...“, 1999, a.a.O., S. 1679; sowie Rede Stoibers am 13. November 1999 in München, a.a.O.

<sup>74</sup> Europäischer Rat in Köln, 3. und 4. Juni 1999, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, a.a.O.

<sup>75</sup> Däubler-Gmelin, Herta: „Schwerpunkte der Rechtspolitik in der neuen Legislaturperiode“, in: *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Heft 3, 1999, S.79-96, hier S. 84.

<sup>76</sup> Vgl. Weizsäcker/Dehaene/Simon: „The Institutional Implications of Enlargement. Report to the European Commission“, 18. Oktober 1999, a.a.O; vgl. auch den vom CAP erarbeiteten Grundvertrag, a.a.O.

<sup>77</sup> „Die Quelle der Legitimität deutlich machen“, *FAZ*, 4. November 1999, S. 4.

<sup>78</sup> Vgl. Press Release: European Parliament: Founding of an Intergroup „European Constitution“, Straßburg, 16. September 1999.

sich die Diskussion auf den Gehalt und die Verbindlichkeit der Grundrechtscharta. Hier zeichneten sich zwei Positionen ab. Die Minimalisten plädierten für die Unverbindlichkeit der Charta (dies forderten vor allem die Briten und Skandinavien), die Beschränkung auf klassische Abwehrrechte und gegen die Aufnahme sozialer Anspruchsrechte. Die konservativen Parteien und Wirtschaftsverbände fürchteten, dass die Aufnahme dieser Rechte zu einer Kompetenzausweitung der EU führen könnte.<sup>79</sup> Für den maximalistischen Ansatz, welcher neben einem umfassenderen Katalog vor allem die Verbindlichkeit und Einklagbarkeit der Rechte als ersten Schritt zu einer Verfassung forderte, setzten sich Sozialdemokraten und die Grünen, das EP und die Kommission ein. Auf dem Gipfel von Feira am 19. und 20. Juni 2000 entschloss der Europäische Rat sich dann aber – gegen den Willen von Deutschland und Frankreich – unter dem Einfluss der „Minimalisten“ für die Unverbindlichkeit der Charta.

In Frankreich wurde zeitgleich der Vorschlag des ehemaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors vom 19. Januar 2000 diskutiert, eine Kerngruppe der sechs Gründungsstaaten in der Integration schneller voranschreiten zu lassen, die durch einen „Vertrag im Vertrag“ – nicht einer Verfassung – eine „Föderation der Nationalstaaten“ bilden sollten.<sup>80</sup> Die ehemaligen Regierungschefs Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing stimmten diesem Vorschlag zu.<sup>81</sup> Die CDU hielt an ihrem Konzept des Verfassungsvertrages fest, was sie auf ihrem Parteitag in Essen wieder deutlich machte.<sup>82</sup>

### **Zweite Phase: Von Fischers Humboldt-Rede zum Gipfel von Nizza**

Mit der Rede Fischers an der Humboldt-Universität am 12. Mai 2000 begann die zweite Phase der Debatte, in der sich zahlreiche Spitzenpolitiker aus verschiedensten Mitgliedsstaaten zu Wort meldeten und ihre Verfassungskonzepte der europäischen Öffentlichkeit vorstellten.

Drei Tage vor dem 50jährigen Jubiläum des Schuman-Plans legte Fischer am 12. Mai 2000 seine „Gedanken über die Finalität der europäischen Integration“ als „Privatmann“ dar, in der er nicht nur ausdrücklich eine „Verfassung“ bzw. einen „Verfassungsvertrag“ forderte, sondern als erster Politiker auch deren konkrete Inhalte und Realisierungschancen nannte<sup>83</sup>. Die Rede fand nicht nur innerhalb Deutschlands Zustimmung von den Regierungs- und Oppositionsparteien,<sup>84</sup> sie provozierte vor allem auf französischer Seite die unterschiedlichsten Reaktionen.

Noch kurz zuvor hatte die französische Tageszeitung *Libération* den Mangel an Visionen beklagt, der dem nüchternen Konzept von Premierminister Lionel Jospin zur französischen Ratspräsidentschaft zu Grunde lag. In der Sonderrolle der Ratspräsidentschaft wollte Frankreich keine Spaltungen durch provokante Visionen hervorrufen und die für Nizza vorgesehenen institutionellen Reformen nicht gefährden. Dieser Effekt wurde noch durch die ‚Kohabitation‘ verstärkt: Beide Regierungsparteien wollten vermeiden, dass die Ratspräsidentschaft dem „Partner-Gegner“ Gelegenheit geben könnte, mit hochgesteckten Visionen „Punkte zu sammeln

<sup>79</sup> Vgl. u.a.: *Frankfurter Rundschau*, 6. April 2000: „Streit um soziale Grundrechte“, sowie Jürgen Meyer in der *FR* vom 28. 4. 2000: „Will Europa sein Modell opfern? Die EU-Grundrechtecharta belebt die alte Debatte über die Notwendigkeit sozialer Rechte neu“.

<sup>80</sup> Vgl. Interview mit Jacques Delors in *Le Monde*, 19. Januar 2000, abgedruckt in: *Internationale Politik*, Nr. 8, 55. Jg., August 2000.

<sup>81</sup> Vgl. Arnaud, Jean-Louis: Die Franzosen und Europa: „Der Stand der Debatte in Frankreich bei Eröffnung der französischen Ratspräsidentschaft“. *Studien und Forschung* Nr. 10, Notre Europe, Groupement d'Études et de Recherches, Paris, Juli 2000, S. 3.

<sup>82</sup> Vgl. *Essener Erklärung*. Beschluss des 13. CDU- Parteitages, April 2000, a.a.O.

<sup>83</sup> „Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Integration“, Berlin, 12. Mai 2000, a.a.O.

<sup>84</sup> Vgl. u.a.: *FR*, 13. 5. 2000: „Mit der Schwerkraft zum Ziel“ und *FAZ*, 13. 5. 2000: Fischer greift nach dem europäischen Rettungsring“; sowie die Regierungserklärung des niedersächsischen Ministerpräsidenten Sigmar Gabriel, am 21. Juni 2000, Hannover, a.a.O; sowie *SZ*, 17. Mai 2000: „Schäuble lobt Fischers Europa-Idee“.

und ihre Position zu festigen“. Fischer hob nun den „Deckel eines Topfes, an dem die französische Regierung nicht zu rühren wagte“ und rief deshalb in weiten Kreisen des Landes Erleichterung hervor, da die Debatte über die Perspektiven Europas nun von außen angestoßen worden war und Fischer das deutsch-französische Verhältnis in den Mittelpunkt seiner Rede gestellt hatte. Konservative wie sozialistische Parteien bekundeten in der französischen Öffentlichkeit ihre Zustimmung zu Fischers Konzept. Der Präsident der konservativen UDF, Francois Bayrou, legte mit dem grünen Europaabgeordneten Daniel Cohn-Bendit sogar einen eigenen Verfassungsentwurf vor.<sup>85</sup> kurz darauf folgten die Neogaullisten Alain Juppé und Jacques Toubon mit einem ausgearbeiteten Konzept.<sup>86</sup> Skeptischer äußerte sich der französische Außenminister Hubert Védrine, welcher deutlich machte, dass die von Fischer geforderte Verfassungsdebatte nicht während der französischen Ratspräsidentschaft stattfinden könne.<sup>87</sup>

In dieser Phase artikulierten auch jene Akteure spontane Gegenargumente, welche einer Verfassung skeptisch gegenüber stehen. Der zum Lager der „Souveränisten“ gehörende Jean-Pierre Chevènement, welcher sich mit einer neuen Partei nach dem Maastricht-Referendum von den Sozialisten abgespalten hatte, bemerkte in einem Fernsehinterview am 21. Mai 2000, Deutschland habe sich nicht von den „Entgleisungen des Nationalsozialismus erholt“ und müsse „gesund“ werden. Diese Äußerung führte zu einem offenen Streitgespräch zwischen Fischer und Chevènement, welche in den Zeitungen *Die Zeit* und *Le Monde* dokumentiert wurden.<sup>88</sup> Auch Delors äußerte sich in einer Rede am 29. Juni 2000 skeptisch: Er vermutete „hinter der Idee von einer Verfassung eher eine Arglist“.<sup>89</sup>

Nach dem deutsch-französischen Gipfel in Mainz, auf dem der französische Staatspräsident Chirac sich positiv zu Fischers Visionen geäußert hatte, veröffentlichten der britische Premierminister Tony Blair und der spanische Staatschef José Aznar am 13. Juni einen gemeinsamen Artikel in der *Financial Times* und *El Mundo*, in dem sie sich skeptisch zu Fischers Rede äußerten und ein gemeinsames Auftreten in der Wirtschaftspolitik signalisierten.<sup>90</sup> Aber auch das EP und die Kommission reagierten ambivalent. Während Romano Prodi die Ideen der Rede begrüßte, befürchteten Kollegen, er wolle mit seinen Verfassungsplänen die Kommission abschaffen. Ähnliche Befürchtungen äußerten einzelne EP-Abgeordnete.<sup>91</sup> Die ambivalente Haltung des EP wurde bei der Rede Fischers vor dem konstitutionellen Ausschuss am 7. Juli 2000 deutlich, in der jener – diesmal als Außenminister – noch einmal seine Verfassungsideen darlegte.<sup>92</sup>

Neben diesen spontanen Reaktionen entfaltete die Rede Fischers auch eine längerfristige Wirkung: Spitzenpolitiker antworteten dem Außenminister in den folgenden Monaten mit ihren jeweiligen Visionen von Europa und äußerten sich in diesem Zusammenhang zur Idee einer

<sup>85</sup> Die französische „Zurückhaltung“ in Fragen der Europapolitik hat auch innenpolitische Gründe. Das knappe Maastricht - Referendum hat nicht nur die Parteien in europafreundliche und -skeptische Flügel gespalten, sondern auch zu einer Unsicherheit in der Europapolitik überhaupt geführt: Die „Mobilisierung der Menschen für Europa“ werde seit Maastricht als „Störung der nationalen Demokratie empfunden“, weil sie zu „nationalen Spaltungen der Interessen“ führe. Vgl. Arnaud, „Die Franzosen...“, 2000, a.a.O.

<sup>86</sup> Juppé, Alain/Toubon, Jacques: „Constitution de l'Union Européenne“, 28. Juni 2000, a.a.O.

<sup>87</sup> Schreiben des französischen Außenministers an den deutschen Außenminister, vom 8. Juni 2000, in: *Internationale Politik*, Nr.8, 55 Jg., August 2000.

<sup>88</sup> Vgl. dazu SZ, 23. Mai 2000: Chevènement beschwert sich“; s. auch *Die Zeit*, Dossier, 7. Juni 2000.

<sup>89</sup> So in seiner Rede bei einem Kolloquium der Friedrich-Ebert-Stiftung, „Die Europäische Avantgarde“, Paris, 29. Juni 2000, a.a.O.

<sup>90</sup> Vgl. SZ, 14. Juni 2000: „Blair lobt Bedeutung des Euro für Europa“.

<sup>91</sup> SZ, 16. Mai 2000: „Prodi lobt Fischers Rede zu Europa“; SZ, 18. Mai 2000: „Beifall fürs Ganze, Kritik am Detail“.

<sup>92</sup> SZ, 7. Juli 2000, S. 8.

europäischen Verfassung. Den Anfang machte der französische Staatspräsident Jacques Chirac, der sich mit seiner Rede vor dem Reichstag am 27. Juni 2000 über die Kohabitation hinwegsetzte und bestätigte, in einigen Jahren könne man über einen Text befinden, den man dann als erste Europäische Verfassung proklamieren könne.<sup>93</sup> Ähnlich argumentierte am 6. Juli der italienische Staatspräsident Carlo Ciampi an der Universität Leipzig. Es folgte der belgische Premierminister Guy Verhofstadt mit einer Rede vor dem European Policy Center in Brüssel (21. September 2000).<sup>94</sup> Kurz darauf legte Tony Blair vor der polnischen Börse seine Vision für Europa dar und sprach sich gegen eine Verfassung aus (6. Oktober 2000).<sup>95</sup> Wenig später folgten Reden des finnischen Premierministers Paavo Lipponen (10. November 2000)<sup>96</sup> und von Bundespräsident Johannes Rau, welcher sein konstitutionelles Konzept in Zeitungsartikeln und einer Rede am 19. Oktober 2000 wiederholt vorstellte.<sup>97</sup> Das EP und die Kommission legten in diesem Zeitraum mehrere Stellungnahmen zur Verfassungsdebatte vor.<sup>98</sup> Im Vorfeld zum Gipfel von Nizza kamen Vertreter der Kommission und des EP verstärkt zu Wort<sup>99</sup>, und das Thema wurde im Bundestag<sup>100</sup> und von Vertretern der Bundesländer – unter anderem in der Regierungserklärung des niedersächsischen Ministerpräsidenten Sigmar Gabriel<sup>101</sup> und in einer Rede des sächsischen Ministerpräsidenten Kurt Biedenkopf diskutiert<sup>102</sup>. Auch aus der Wissenschaft kommen vermehrt Vorschläge, wie eine europäische Verfassung aussehen könnte.<sup>103</sup>

Im Kontext dieser öffentlichen Diskussion präzierte auch Fischer seine Ideen in verschiedenen Reden, so am 6. Juli 2000 vor dem EP, am 14. November vor dem belgischen Parlament, sowie am 21. Dezember vor dem Bundesrat. Im Januar 2001 folgte eine Rede anlässlich Fischers Auszeichnung mit dem „German-British-Award“ in London, und am 30. Januar über die „Zukunft Europas und die deutsch-französische Partnerschaft“ in Freiburg.<sup>104</sup> In dieser Phase der Verfassungsdebatte wurde auch die Grundrechtscharta fertig gestellt, von Kommission und Parlament gebilligt und weiter über ihre Verbindlichkeit als Teil einer zukünftigen europäischen Verfassung diskutiert.<sup>105</sup>

Die Ergebnisse der Regierungskonferenz waren angesichts der vorher geführten visionären Diskussion ernüchternd. Die Verfassungsfrage hatte man bewusst ausgeklammert. Aufgrund der sehr technischen Themenauswahl, sowie des Beharrens jedes Mitgliedsstaates auf seinen Besitzständen, wurde der Gipfel mit Enttäuschung in der Öffentlichkeit wahrgenommen. Unzufrieden zeigte sich vor allem das EP darüber, dass die Grundrechtscharta unverbindlich

<sup>93</sup> Rede vor dem Berliner Reichstag: „Unser Europa“, 27. Juni 2000, a.a.O., S. 320.

<sup>94</sup> Verhofstadt, Guy: „A Vision for Europe“, 21. September 2000, a.a.O.

<sup>95</sup> Blair, Tony: „Speech to the Polish Stock Exchange“, Warschau, 6. Oktober 2000, a.a.O.

<sup>96</sup> Lipponen, Paavo: „Speech at the College of Europe“, Brügge, 10. November 2000, a.a.O.

<sup>97</sup> *Die Welt*, 15. September, sowie Rede beim VIII Kongress der Eurochambres Berlin, a.a.O.

<sup>98</sup> So der Bericht des konstitutionellen Ausschusses über die Konstitutionalisierung der Verträge vom 12. Oktober 2000, a.a.O.; sowie der Vorschlag der Kommission zur Neuordnung der Verträge vom 14. Juli 2000, a.a.O.

<sup>99</sup> Beispielsweise *SZ*, 7. Dezember 2000: Interview mit EU-Kommissar Chris Patten: „Europa braucht ein zweites Parlament“, sowie die Beiträge von Daniel Cohn-Bendit in der *taz*, 3. November 2000: „Europa ist die letzte Utopie“, sowie in der *ZEIT*, 7. 12. 2000: „Wir werden Europa verbessern“.

<sup>100</sup> Vgl. 135. Sitzung des Deutschen Bundestages, 28. November 2000, a.a.O.

<sup>101</sup> Gabriel, Sigmar: Regierungserklärung am 21. Juni 2000, Hannover, a.a.O.

<sup>102</sup> Vgl. dazu Rede am Walter-Hallstein-Institut am 4. Dezember 2000, a.a.O.

<sup>103</sup> Vgl. *SZ*, 1. Dezember 2000: „Kühne Vision in 350 Artikeln: Münchner Juristen legen Entwurf für eine europäische Verfassung vor“; „Mailänder Erklärung zu einer Europäischen Verfassung“, 26. Februar 2001, a.a.O.; sowie CAP: „Ein Grundvertrag...“, a.a.O.

<sup>104</sup> *SZ*, 7. Juli 2000: „Fischer fordert Entscheidung über die Zukunft der EU“; weitere Reden vgl. Quellenverzeichnis.

<sup>105</sup> Vgl. *SZ*, 26. September 2000: „Richtungsstreit um Rechtenkatalog“; *SZ*, 13. Oktober 2000: Dissens über EU-Grundrechtscharta, sowie *SZ*, 7. 10. 2000: „Einigkeit über die Grundrechte – Charta“.

geblieben war. Für die Verfassungsdebatte traf der Rat jedoch eine ausschlaggebende Entscheidung. Auf Initiative Deutschlands und Italiens wurden in der „Erklärung zur Zukunft der Union“ konkrete Angaben über Inhalt und Ablauf des sogenannten „Post-Nizza-Prozesses“ gemacht, welcher sich parallel zur Ratifizierung des neuen Vertrages entwickeln sollte. Laut der Erklärung soll eine „breiter angelegte Diskussion über die zukünftige Entwicklung der Europäischen Union“ statt finden. Als Etappen zur Strukturierung dieser Debatte waren die Europäischen Räte im Juni (Göteborg), sowie im Oktober (Gent) und Dezember 2001 (Laeken) unter belgischer Ratspräsidentschaft vorgesehen. 2004 soll es eine neue Regierungskonferenz geben, die über die

- Übernahme der Grundrechtscharta in die Verträge
- die Vereinfachung der Verträge
- die Kompetenzabgrenzung zwischen EU, Mitgliedsstaaten und Regionen
- und die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas

entscheiden soll.<sup>106</sup>

### **Dritte Phase: Der Beginn des Post-Nizza-Prozesses**

Im ersten Halbjahr nach Nizza hat sich herauskristallisiert, wie die Debatte über die Zukunft der EU und ihre Verfassung strukturiert werden soll. Die Ratspräsidentschaft übernahm mit Schweden im ersten Halbjahr 2001 ein EU-kritischer Kleinstaat, der sich eher mit dem „euroskeptischen Britannien verbündet“, die Verfassungsfrage stand nicht explizit auf der Agenda.<sup>107</sup> Dennoch förderte Schweden die „Debatte über die Zukunft Europas“, in der es um die bessere Verständlichkeit der Verträge und Strukturen der EU, das Gleichgewicht zwischen Mitgliedsstaaten und Union sowie um die Stärkung des demokratischen Selbstverständnisses gehen sollte. Am 9. März 2001 eröffneten Kommissionspräsident Prodi, der Kommissar für institutionelle Fragen Barnier und der schwedische Ministerpräsident Göran Persson diese breiter angelegte und eingehendere Debatte, welche auch im Internet verstärkt geführt werden soll.<sup>108</sup> Am 17. Januar 2001 stellte Kommissionspräsident Prodi einen dreistufigen Plan über die Strukturierung der Debatte über die Zukunft der EU vor.<sup>109</sup> EU-Kommissar Barnier konkretisierte diesen Plan in einer Rede in Brüssel und bekannte sich ausdrücklich zu dem Wort „Verfassungsvertrag“<sup>110</sup>.

Auch die Regierungschefs setzten ihre Grundsatzreden kontinuierlich fort. Bei seiner Regierungserklärung vor dem Bundestag zu den Ergebnissen von Nizza am 19. Januar 2001 sagte Bundeskanzler Schröder, dass in Nizza die Tür zum neuen Europa aufgestoßen worden sei, welches über eine verfassungsmäßige Grundlage verfügen werde.<sup>111</sup> Diese Vision wiederholte Schröder vor dem Internationalen Bertelsmann Forum in Berlin.<sup>112</sup> Aufsehen und kritische Stimmen erntete ein Leitantrag der SPD vom April 2001, in dem Schröder in seiner Funktion als Parteichef seine Vorstellungen über die Ausgestaltung der europäischen Verfassung

<sup>106</sup> Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Nizza), 7., 8. und 9. Dezember 2000, SN400/00, a.a.O.

<sup>107</sup> FAZ; 12. 10. 2000, S.1: „Wenn Schweden über Europa nachdenken – dann fällt ihnen mehr zwischenstaatliche Zusammenarbeit ein“.

<sup>108</sup> Vgl. Mitteilung von Ministerpräsident Göran Persson anlässlich der Debatte über die Zukunft der Union, März 2001, a.a.O.; SZ, 9. März 2001, „Die EU tritt vor das Volk“; die Debatte im Internet unter: <http://europa.eu.int/futurum.htm>.

<sup>109</sup> Vgl. Rede vor dem EP am 17. Januar 2001: „Es ist an der Zeit, die Debatte über die Zukunft Europas zu strukturieren“, a.a.O.

<sup>110</sup> Rede vor Vertretern der Region Aquitaine und Emilia-Romagna und des Landes Hessen: „Die Perspektiven der EU nach Nizza“, Brüssel, 18. Januar 2001, a.a.O.

<sup>111</sup> Regierungserklärung vom 19. Januar 2001, a.a.O.

<sup>112</sup> Im Rede-Manuskript ist zwar von „Verfasstheit“ die Rede. Seinen Wunsch nach einer europäischen Verfassung äußerte er aber spontan. Vgl. dazu SZ, 22. Januar, S. 1: „Wenn Schröders Herz spricht“.

konkretisierte.<sup>113</sup> Kurz zuvor erntete Rau vor dem EP Beifall für sein „Plädoyer für eine Europäische Verfassung“.<sup>114</sup> Auf Länderebene setzten sich die Forderungen fort, unter anderem von den Ministerpräsidenten Sigmar Gabriel und Wolfgang Clement.<sup>115</sup>

Am 28. Mai hat schließlich auch Lionel Jospin seine lang erwartete Grundsatzrede zur Zukunft Europas gehalten, in der er sich u.a. für eine europäische Verfassung ausgesprochen hat.<sup>116</sup> Zum Auftakt seiner Ratspräsidentschaft sprach sich der belgische Premierminister Guy Verhofstadt nachdrücklich dafür aus, dass der Post-Nizza-Prozess in „die Konstitutionalisierung der Union“<sup>117</sup> münden müsse. Auf den Europäischen Räten im Oktober in Gent, vor allem aber im Dezember in Laeken steht die Frage, wie die Debatte weiter verlaufen soll, ganz oben auf der Agenda.

Diese Entwicklung zeigt, dass auf allen Ebenen der EU – der supranationalen mit Parlament und Kommission, der nationalen und der regionalen mit den Bundesländern – das Interesse an einer europäischen Verfassung gleichermaßen vorhanden ist. Die inneren Impulse, welche die Debatte vorantrieben, kamen vor allem von Deutschland. Die deutsche Ratspräsidentschaft setzte mit der Grundrechtscharta den ersten Akzent, und die Rede Fischers an der Humboldt-Universität brachte auch andere Spitzenpolitiker dazu, konkret Stellung zu nehmen. Frankreichs Bereitschaft, in die Debatte einzusteigen, war hier ausschlaggebend: Chiracs Rede vor dem Reichstag stellt den Anfang einer Kette von weiteren Ansprachen zum Thema dar.

Zusammenfassend lassen sich Verfassungsbefürworter und -gegner in zwei Gruppen teilen: Dass eine Verfassung die bestehenden Verträge künftig ersetzen soll, fordern alle hier zitierten deutschen Politiker – die Ministerpräsidenten Biedenkopf, Clement und Stoiber, sowie Bundeskanzler Schröder, Außenminister Fischer und Bundespräsident Rau. Dazu kommen der belgische Premierminister Verhofstadt, der finnische Regierungschef Lipponen, der französische Staatspräsident Chirac und sein Premierminister Jospin, sowie die Mehrheit der EP-Abgeordneten und der Kommissare. Zu den Gegnern einer Verfassung gehören der britische Premierminister Tony Blair, der spanische Ministerpräsident José Maria Aznar, die schwedische Außenministerin Anna Lindh, sowie eine Minderheit im EP. Tony Blair hat in seiner Warschauer Rede im Oktober 2000 ebenfalls ein detailliertes Alternativkonzept für eine grundlegende Neuorganisation der EU vorgelegt. Auch französische Politiker wie der Sozialist Jean-Pierre Chevènement lehnen eine europäische Verfassung ab. Der französische Innenminister Hubert Védrine und der ehemalige Kommissionspräsident Delors sprechen sich zwar für grundsätzliche Reformen des Systems aus, haben aber gegen die deutschen Vorschläge einer Konstitutionalisierung argumentiert.

#### **4. Leitbilder in der Debatte**

Zunächst müssen die unterschiedlichen Vorstellungen über die endgültige Gestalt Europas systematisiert werden, welche in der Debatte aufeinandertreffen. Denn es besteht Einigkeit darüber, dass zuerst das Ziel der Integration feststehen muss, an dem sich die verfassungsmäßige Organisation europäischer Macht folglich ausrichten soll. „Man kann ... keine institutionelle Architektur ... vorschlagen, ohne zuvor über den politischen Sinn, den man Europa zu verleihen

<sup>113</sup> SPD-Leitantrag „Verantwort für Europa“, 30. April 2001, a.a.O.

<sup>114</sup> Rede am 4. April 2001, Straßburg, a.a.O.

<sup>115</sup> Interview in der *SZ* vom 12. Februar 2001 mit Gabriel: „Integration funktioniert nicht nach dem Wolfsprinzip“. Clement: „Europa gestalten – nicht verwalten“, 12. Februar 2001, a.a.O.

<sup>116</sup> „Zur Zukunft des erweiterten Europa“, a.a.O.

<sup>117</sup> Rede am 24. Juni, „Welche Zukunft für welches Europa?“, a.a.O.



wünscht, nachgedacht zu haben“<sup>118</sup> (Jospin). „Man kann keine Verfassung schaffen, ohne zu wissen, was verfasst werden soll“<sup>119</sup> (Biedenkopf). Alle Akteure verfolgen deshalb die Absicht, einen „Klärungsprozess darüber einzuleiten, wozu die Einigung Europas überhaupt gut ist“<sup>120</sup>. Nicht nur Fischer meint, die Integration sei jetzt „an einem Punkt angelangt, wo unsere Bürger genauer wissen wollen, wohin die Reise geht und wie das Ziel aussieht“<sup>121</sup>, und deshalb eine Antwort auf die Frage „quo vadis Europa?“<sup>122</sup> zu geben versucht. Auch die anderen Akteure stellen die Frage nach einer europäischen Vision, welche beantworten soll, „in welchem Europa wir leben wollen“, und die zu „weiteren Anstrengungen veranlasst und diese rechtfertigt“<sup>123</sup>. Gedanken über die Finalität der europäischen Einigung machen sich auch die Verfassungsskeptiker, z.B. Blair: „Wenn wir uns nicht zuerst die grundlegende Frage nach der Richtung stellen, welche Europa einschlagen soll, verirren wir uns im Dickicht des institutionellen Wandels“<sup>124</sup>.

Die Überlegungen zur endgültigen Gestalt Europas richten die Akteure an verschiedenen Leitbildern aus. Leitbilder drücken nicht nur die Erwartungen der Akteure an die Entwicklung der Integration aus; sie begründen auch die Rolle der Institutionen im Prozess der Gemeinschaftsbildung und ermöglichen die Identifikation des jeweils erreichten Entwicklungsstandes mit den jeweiligen politischen Erwartungen der Bürger.<sup>125</sup>

#### 4.1 „Föderation von Nationalstaaten“

An diesem Leitbild richten Delors, Fischer, Rau und Jospin ihre Vorstellungen über die Finalität der Integration aus. Der Begriff „Föderation“ erscheint zunächst als „Tabubruch“, denn er erweckt den Eindruck, als würde der aus der Europapolitik „verbannte Gedanke eines Europäischen Bundesstaates“ als „Gegenstand politischer Gestaltungsperspektiven“ wiederbelebt.<sup>126</sup> Tatsächlich zeigt sich Fischer, der den Begriff in seiner Humboldt-Rede zum ersten Mal aufbringt, inspiriert von der bundesstaatlichen Rhetorik der Nachkriegszeit: Er bezieht sich auf die „Europäische Föderation, die Robert Schuman bereits vor 50 Jahren gefordert hat“. Dieser Logik folgend, fordert Fischer zunächst staatsähnliche Merkmale für diese Föderation: „Ein europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und exekutive Gewalt ... ausüben“. Im Laufe der Rede macht Fischer jedoch deutlich, dass er mit „Föderation“ etwas anderes meint: „Die bisherige Vorstellung eines europäischen Bundesstaates, der als neuer Souverän die alten Nationalstaaten und ihre Demokratien ablöst, erweist sich als ein Konstrukt jenseits der gewachsenen politischen Realitäten“. Statt dessen definiert Fischer den Föderationsbegriff jenseits der „althergebrachten Begriffsbestimmungen, die hinter jahrzehntelangen Auseinandersetzungen um die Zielsetzung der Europapolitik standen“<sup>127</sup>. Seine „Föderation der Nationalstaaten“ beruht auf dem Prinzip der „Souveränitätsteilung“ zwischen Mitgliedsstaaten und EU nach dem Subsidiaritätsgrundsatz, die sich aus einer doppelten Legitimation ableitet: Eine Bürgerkammer mit direkt gewählten Abgeordneten vertritt die Bürger direkt, eine Staatenkammer wahrt die Interessen der Nationen.

<sup>118</sup> Jospin: „Zur Zukunft...“, a.a.O., S. 7.

<sup>119</sup> „Europa vor dem Gipfel...“, 2000, a.a.O., S. 3.

<sup>120</sup> Schneider: „Alternativen...“, 2000, a.a.O., S. 171.

<sup>121</sup> Fischer, Joschka: „Zukunftsfähigkeit und Legitimität der Europäischen Union“, Rede vor der französischen Nationalversammlung, 20. Januar 1999, a.a.O., S. 38.

<sup>122</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>123</sup> Chirac, Jacques: zum zehnten Jahrestag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2000 in der Semperoper in Dresden, 3. Oktober 2000, a.a.O.

<sup>124</sup> Blair: „Speech to...“, 2000, S. 2.

<sup>125</sup> Janning, Josef: „Leitbilder der europäischen Integration“, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang: *Europa von A-Z*. Bonn, 1997, S. 258.

<sup>126</sup> Müller-Graff: „Europäische Föderation...“, 2000, a.a.O., S. 157.

<sup>127</sup> Schneider: „Alternativen...“, 2000, a.a.O., S. 172.

Damit diese Dualität gewährleistet bleibt, baut Fischer „Unitarisierungsbremsen“ ein, die „bundesstaatlichen Tendenzen einen Riegel“ vorschieben sollen, z. B. mit einer klaren Kompetenzabgrenzung zwischen Mitgliedsstaaten und EU-Organen.<sup>128</sup> Dabei tendiert er teilweise sogar zu einer stärkeren Intergouvernementalisierung: Fischer kann sich „sehr gut vorstellen, dass bestimmte Aufgaben wieder [auf die Nationalstaaten] rückübertragen werden“<sup>129</sup>. Auch die von ihm erwogene Alternative, den Ministerrat als „echte Regierung“ der EU zu etablieren<sup>130</sup>, würde die Kommission zu einer „bloßen administrativen Körperschaft“<sup>131</sup> degradieren. Fischers ursprüngliches Konzept des Doppelmandats in der ersten Kammer stellt einen Rückschritt zu den Zeiten dar, als das EP noch aus Delegierten der Mitgliedsstaaten zusammengesetzt war. Des weiteren erwähnt Fischer entscheidende föderationsqualifizierende Merkmale nicht, wie etwa die Übertragung des Haushaltsrechts auf die europäische Ebene. Ein eigenes Besteuerungs- und Ausgaberecht wäre aber nötig, damit die Föderation die von Fischer vorgesehenen „weitgehenden legislativen“ und exekutiven Befugnisse ausüben könnte.<sup>132</sup> Fischers Leitbild ist also in seiner Berliner Rede vom Interesse geprägt, den Nationalstaat auch bei einer verstärkten Integration zu erhalten: „Die Nationalstaaten werden fortexistieren und in der Föderation einen stärkeren Rang haben als die Bundesländer“. Vor diesem Hintergrund wird erklärbar, dass EP-Abgeordnete Fischer vorwarfen, das von ihm entworfene Europa seine keine Föderation, sondern eine „lockere Konföderation von Nationalstaaten im Sinne von de Gaulle“<sup>133</sup>.

Fischer bemühte sich mit seiner unorthodoxen Verwendung des Begriffs „Föderation“ um ein „vermittelndes Leitbild“, das über „Entweder-Oder-Sichtweisen hinausführt“.<sup>134</sup> Bereits im Januar 1999 hatte er darauf hingewiesen, es gehe ihm „nicht darum, eine neue Föderalismus-Debatte zu entfachen. Europa ist bereits zu weit entwickelt, um sich in Kategorien wie Staatenbund und Bundesstaat einzwängen zu lassen. Europa ist und bleibt eine Konstruktion sui generis“<sup>135</sup>. Im Streitgespräch mit Chevènement erklärt Fischer, warum er dennoch den ideologisch belasteten Begriff „Föderation“ wählte: „Wir haben versucht, ein neues deutsches Wort zu finden anstatt ‚Föderation‘. Wenn man es übersetzt, kommt ... immer wieder *fédération* oder *federation* heraus. Sodass wir am Ende aufgegeben und gesagt haben: Wir müssen akzeptieren, dass dies das Wort ist“.<sup>136</sup> Gleichwohl ist Fischer mit dieser Wortwahl seiner Intention gerecht geworden, zu provozieren: „Dass meine Rede Anstoß erregen würde, davon ging ich aus, das sollte sie“<sup>137</sup>. Dass Fischer aber nicht voll hinter dem Begriff steht, lässt sich anhand der Tatsache vermuten, dass Fischer seinen Verfassungsgedanken zwar weiterhin an den Vorstellungen der „Souveränitätsteilung“ ausrichtet, das Leitbild der Föderation in seinen späteren Europareden und Stellungnahmen aber nicht mehr nachhaltig verfolgt.<sup>138</sup>

<sup>128</sup> Schneider: „Alternativen...“, 2000, a.a.O., S. 174.

<sup>129</sup> Im Streitgespräch mit Chevènement, 2000, a.a.O., S. 18.

<sup>130</sup> Wie am 6. Juli 2000 vor dem EP angedeutet, *SZ*, 7. Juli 2000, a.a.O.

<sup>131</sup> Leben, Charles: „A Federation of Nation States or a Federation of States?“, in: Joerges, Christian/Mény, Yves/Joseph H. H. Weiler (Hrsg.): *What Kind of Constitution for What Kind of Policy? Responses to Joschka Fischer*. Florenz, 2000, S. 100-108, hier S. 103: „The Commisiosn would become only an administrative body“.

<sup>132</sup> Vgl.: Börzel, Tanja A./Risse, Thomas: „Who is afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System“, in: Joerges et. al.: *What Kind of... 2000*, a.a.O., S. 45-61, hier: S. 48.

<sup>133</sup> MdEP Voggenhuber, in: Pahl: *Bericht zum Forum Constutionis...*, 2000, a.a.O.

<sup>134</sup> Schneider: „Alternativen der Verfassungsfinalität...“, 2000, a.a.O., S. 173.

<sup>135</sup> Fischer: „Zukunftsfähigkeit und Legitimität...“, 1999, a.a.O., hier S. 38.

<sup>136</sup> Streitgespräch in der *ZEIT*, Juni 2000, a.a.O., S. 17/18.

<sup>137</sup> Interview in der *ZEIT*, 20. Juli 2000: „Europas Werte“.

<sup>138</sup> In den folgenden Reden taucht der Begriff „Föderation“ nicht mehr auf. In der Rede vor dem belgischen Parlament, in der Fischer seine Konzepte der Humboldt-Rede noch einmal fast wortgetreu wiedergibt, ersetzt er das Wort „Föderation“ durch „Europa“: „Wichtigster Ansatzpunkt muss eine klare Souveränitätsteilung zwischen ‚Europa‘ und den Nationalstaaten sein“.

Trotz dieser begrifflichen Probleme haben einige Politiker dieses Leitbild aufgegriffen. Auch Rau betont, dass eine „Föderation von Nationalstaaten“ das Gegenteil eines Superstaates bedeutet, und schon gar nicht ein Europa „à la Bundesrepublik Deutschland“.<sup>139</sup> Der Bundespräsident geht davon aus, dass „die wirtschaftliche Globalisierung die Souveränität der Nationalstaaten gravierend aushöhlt“. Die Föderation sei „darauf die Antwort, weil sie Souveränität ... wiedergewinnt, die die einzelnen Staaten, auf sich allein gestellt, im Zuge der Globalisierung, längst verloren haben“. Eine föderale Verfassung gebe „Europa eine Gestalt, wie wir sie uns für morgen wünschen können: ein Zusammenschluss von Staaten, die einen Teil ihrer Hoheitsrechte gemeinschaftlichen Einrichtungen übertragen, damit sie durch gemeinsames Handeln Souveränität zurückgewinnen können“.<sup>140</sup> Widersprüchlich ist allerdings, dass Rau den Ministerrat in eine zweite Kammer neben einem gleichberechtigten EP umwandeln und das nationale Vetorecht aufgeben will und noch betont, diese Kammer „wahre die Souveränität der Nationalstaaten“.<sup>141</sup>

Auch auf französischer Seite ist das Konzept aufgegriffen worden. Ähnlich hat auch Jospin in seiner Pariser Rede für eine „Föderation von Nationalstaaten“ plädiert. Wie Fischer und Rau distanziert sich der französische Premier von einer zentralistischen Auslegung: „Dieses Wort ... deckt in Wirklichkeit vielfältige Inhalte ab“. Ein Gefüge, in dem die derzeitigen Staaten lediglich den Status eines deutschen Bundeslandes erhielten, könne Frankreich nicht akzeptieren. Verstehe man dagegen unter „Föderation“ eine „schrittweise und kontrollierte Teilung von Befugnissen und deren Übertragung auf die Union“, stimme er dem Begriff „ohne Wenn und Aber“ zu. Der Terminus trifft außerdem Jospins Vorstellung des konstitutiven Spannungsfeldes der europäischen Integration: die Nationalstaaten sind „Realität“, die Föderation bleibt ein „Ideal“. Damit „starke und lebendige Nationen, die ihre Identität wahren wollen“, bestehen bleiben, soll die Union „jeden Einzelnen stärker machen“.<sup>142</sup> Auch Delors, welcher einer Verfassung skeptisch gegenüber steht, verfolgt dieses Leitbild ebenfalls in der Annahme, „dass die Nationalstaaten bleiben müssen“.<sup>143</sup>

#### 4.2 „Europa der Nationen“

Diesem Leitbild lassen sich die Verfassungskonzepte von Chirac und Juppé/Toubon zuordnen. Anders als Fischer benennt Chirac nicht explizit ein „typisches“ Leitbild im Spannungsfeld von Föderation oder Konföderation. Auf seine damalige Rolle als Ratspräsident und die Kohabitation Rücksicht nehmend, wich er der von Fischer aufgeworfenen Frage der Finalität aus und gab in seiner Berliner Rede „den Pragmatiker“, um nicht zu provozieren, sondern auszugleichen.<sup>144</sup> Dennoch lässt sich herauskristalisieren, wie er Europa sehen möchte, nämlich als „Zusammenschluss von Nationen, die jeweils ihre Seele und Identität bewahren möchten, aber beschlossen haben, ihre Interessen und vor allem ihre Werte gemeinsam zu verteidigen“.<sup>145</sup> Die wichtigsten Bezugspunkte unserer Völker würden „auch in Zukunft die Nationen darstellen“.<sup>146</sup>

Konkreter bekennen sich Juppé und Toubon zu einem Leitbild der „Nationalstaaten und der Bürger“. Als ehemaliger Premier und Vorsitzender von Chiracs Sammlungsbewegung RPR steht Juppé dem Präsidenten nicht nur nahe, sondern er hat auch seinen Verfassungsentwurf im

<sup>139</sup> „Plädoyer für eine Europäische Verfassung“ am 4. April 2001 vor dem EP, a.a.O., S. 3.

<sup>140</sup> Rau: „Rede anlässlich...“, 2000, a.a.O.

<sup>141</sup> So im „Plädoyer für...“, 2001, a.a.O., S. 5.

<sup>142</sup> Jospin: „Zur Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 7.

<sup>143</sup> Interview in *Le Monde*, 2000, a.a.O.

<sup>144</sup> „Bündnis auf Bewährung“, SZ, 28. Juni 2000, S. 4:

<sup>145</sup> Rede zum zehnten Jahrestag der Deutschen Einheit am 3. Oktober 2000, a.a.O.

<sup>146</sup> „Unser Europa“, 2000, a.a.O., S. 319.

Auftrag des Präsidenten ausgearbeitet.<sup>147</sup> Er und Toubon verfolgen mit dem Verfassungsentwurf die Ziele, den Bürgern eine Stimme zu verleihen und die Rechte der Mitgliedsstaaten zu garantieren. Den Verfassern geht es mit der Abschaffung der Kommission, der Aufwertung des Rates, der Beschränkung europäischer Kompetenzen und der übergeordneten Position der „Staatenkammer“ um eine weitgehende Renationalisierung.<sup>148</sup> Chiracs Leitbild ist zwar moderater, doch erwähnt er beispielsweise die Kommission auch nicht.

### 4.3 „Europa der Regionen“

Dieses Leitbild verfolgen besonders die deutschen Bundesländer, aber auch die Regierungschefs der kleineren Staaten (Lipponen und Verhofstadt) unterstützen dieses Leitbild. Es gibt jedoch unterschiedliche Differenzierungen. Biedenkopf setzt sich von Fischers „Föderation der Nationalstaaten“ als „Endpunkt der Integration“ bewusst ab. Die vom Außenminister geforderte Souveränitätsteilung zwischen Nationen und EU sei „instabil“: Die „Größenunterschiede der Mitgliedsstaaten erlauben keine dauerhafte Struktur“, da „die Idee des Nationalstaates ... mit einer demokratisch legitimierten Föderation ... nur kaum vereinbar“ sei. Eine „Föderation der Nationalstaaten“ befördere die Behauptung und Durchsetzung nationaler Interessen und die Reaktivierung der Nationalstaaten im Falle von Krisen“. Die BSE-Krise oder der Rat von Nizza hätten aber gezeigt, dass die nationalstaatliche „Organisationsbasis“ nur als ein „Übergangsstadium“ zur endgültigen politischen Integration verstanden werden könne“, denn bei „Fortdauer der Nationalstaaten“ seien der „Steigerung der Verbundintensität dauerhaft Grenzen gesetzt“. Fischers Föderation sei kein „Neubeginn, der es rechtfertigen würde, durch eine europäische Verfassung ratifiziert zu werden, weil sie die Tendenz einer durch die nationalen Exekutiven dominierten Regierungsform“ verstärke.

Ein „Europa der Regionen“ kann nach Biedenkopf die Demokratisierung und Effizienz europäischer Politik besser gewährleisten. „Grenzüberschreitende Euroregionen“ erlaubten die Bildung „selbstverwalteter Einheiten“, die „als Keimzellen der Integration“ Menschen auch „über nationale Grenzen hinaus verbinden“. Die Dominanz größerer über die kleineren Mitgliedsstaaten werde so aufgehoben und die Union würde handlungsfähiger.<sup>149</sup> Während Biedenkopf die Absicht verfolgt, „in einem Prozess der Regionalisierung ... die Länder auf Kosten der nationalen Parlamente über die Regionalpolitik der EU zu stärken“<sup>150</sup>, hält Gabriel den Erhalt des Nationalstaates für eine Voraussetzung, „wirklich ernsthaft eine Revitalisierung des Föderalismus in Deutschland durchzusetzen“. Deshalb sieht der niedersächsische Ministerpräsident keinen Widerspruch zwischen dem Erhalt der Nationalstaaten und der Stärkung der Regionen: Ein „Verfassungsvertrag, der die Souveränitäts- und Kompetenzverteilung zwischen Europa und den Nationalstaaten horizontal und vertikal regelt“, soll nämlich gleichzeitig „den Regionen und Ländern Spielräume verschaffen, auf der Grundlage ihrer jeweiligen Verfassungen die Kompetenzen mit ihren Nationalstaaten zu regeln“.<sup>151</sup>

Allen Konzepten der Bundesländer ist die zentrale Forderung nach einer verfassungsmäßigen Kompetenzabgrenzung zwischen den Regionen und der EU gemeinsam, um der „Erosion regionaler Handlungsspielräume“<sup>152</sup> durch immer weitere Kompetenzerweiterung der

<sup>147</sup> SZ, 12. März 2001, S. 4: „Im Profil: Alain Juppé, alter und neuer Bürgermeister von Bordeaux“.

<sup>148</sup> „Constitution de l'Union Européenne“, 2000, a.a.O.

<sup>149</sup> Biedenkopf: „Europa vor dem Gipfel...“, 2000, a.a.O., S. 3-6.

<sup>150</sup> Beyme, Klaus von: „Fischers Griff nach einer Europäischen Verfassung“, in: Joerges et.al.: *What Kind...*, 2000, a.a.O., S. 61-72; hier S. 70.

<sup>151</sup> Gabriel, Sigmar: Regierungserklärung am 21. Juni 2000 in Hannover, a.a.O., S. 2.

<sup>152</sup> Clement: „Europa gestalten...“, 2001, a.a.O.

europäischen Ebene entgegenzuwirken und diese wiederzugewinnen“<sup>153</sup>. So fordert z.B. der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Kurt Beck: „Die Rechte der Bundesländer müssen in die EU-Verfassung“<sup>154</sup>. Auch Stoiber sieht den Kernpunkt eines Verfassungsvertrags Europas in der Frage: Welche Kompetenzen behalten die Nationen und Regionen?<sup>155</sup>.

#### 4.4 Offenes Leitbild mit Gemeinschaftsansatz

In diese Kategorie fallen jene Akteure, die in ihren Reden und anderen Statements keinem fest definierten Leitbild folgen, aber mit einer Verfassung die Einbeziehung der supranationalen Institutionen garantieren wollen. Dazu gehören die Kommission, das EP, sowie Verhofstadt und Lipponen als Vertreter der kleinen Mitgliedsstaaten. Auch Ciampi will sich nicht an „starre Schemata gebunden fühlen“, denn „die Begriffe Bundesstaat, Staatenbund oder Staatenverband verkörpern unterschiedliche Hypothesen, die in neuen, kombinierten Formen allesamt brauchbar sind“<sup>156</sup>. Lipponen vermeidet den Ausdruck „Föderation“ ausdrücklich, da dieser „unterschiedliche Dinge für verschiedene Leute bedeutet“, nämlich für die Briten die Bildung eines „Superstaates“, für andere aber gerade das Prinzip der Dezentralisierung nach dem Subsidiaritätsgrundsatz.<sup>157</sup> Verhofstadt möchte sich aus den gleichen Gründen „an dieser semantischen Debatte nicht beteiligen“<sup>158</sup>. Ähnlich argumentiert auch Gabriel: „Kaum ein Land Europas kennt eine mit der Bundesrepublik vergleichbare föderale Struktur. Im Gegenteil muss in einer Reihe von Staaten der Verweis auf föderale Verfassungen eher Ängste auslösen als Anziehungskraft – im zentralistischen Frankreich werden wir keine Bündnispartner gewinnen und selbst in Großbritannien nicht“<sup>159</sup>.

Das EP, die Kommission, Lipponen und Verhofstadt richten ihr Leitbild am Gemeinschaftsmodell aus. So ist Prodi fest davon überzeugt, dass die Gemeinschaftsmethode unter der Prämisse ihrer „Rationalisierung, Vereinfachung, Erweiterung die Zukunft der Union ist. Denn die Union sei erfolgreich, weil sie um die Kommission als einem unabhängigen, aber auf Ausgleich bedachten Exekutivorgan konstruiert ist. Der Gipfel von Nizza habe die Schwächen der zwischenstaatlichen Methode gezeigt. Nur einheitliches Handeln, welches auf dem institutionellen Dreieck der Gemeinschaftsmethode beruhe, würde auch in Zukunft zu Ergebnissen führen.“<sup>160</sup>

Verhofstadt geht es nicht um den Namen, sondern um „Transparenz, Effizienz, Legitimität“. Diese können nur mit der Gemeinschaftsmethode gewährleistet werden.<sup>161</sup> „Eine „starke Kommission“ müsse ihre Kraft aus einem „neuen Verhältnis mit den anderen Institutionen“ schöpfen, mit einem Rat, der die Prioritäten der Union festlege und zusammen mit dem Parlament als Gesetzgeber fungiere<sup>162</sup>. Lipponen fügt hinzu, die Kommission sei von „ausschlaggebender Bedeutung“, damit in Zukunft nicht mehr die größeren über die kleineren Staaten dominieren könnten. Dies mache auch die Gleichberechtigung jedes Mitglieds im

<sup>153</sup> Vgl. neben Clement auch Biedenkopf: „Europa vor...“, 2000, S. 3 und ein Interview in der *SZ* mit Sigmar Gabriel, 12. Februar 2001.

<sup>154</sup> Interview in der *FAZ*, 2. Juli 2000, S. 5.

<sup>155</sup> Stoiber: Rede zur Verleihung...“, 1999, a.a.O., S. 7.

<sup>156</sup> Ciampi: „Rede anlässlich...“, 2000, a.a.O., S. 138.

<sup>157</sup> Lipponen: „Speech to the...“, 2000, a.a.O., S. 2: “Federalism means different things for different people”, sowie S. 11: “I suggest to leave it open ended. ... developing a Union that is responsive to change and challenges will always be a continuous process”.

<sup>158</sup> Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 8.

<sup>159</sup> Gabriel: Regierungserklärung, 2000, a.a.O., S. 2.

<sup>160</sup> Prodi: „Es ist an der Zeit...“, 2001, a.a.O.

<sup>161</sup> Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 7.

<sup>162</sup> Verhofstadt: „A Vision...“, 2000, a.a.O., S. 8.

Ministerrat nötig<sup>163</sup>. Das Parlament verfolgt eine ähnliche Absicht, wenn es ein Leitbild der „Union der Staaten und Bürger“<sup>164</sup> entwirft, die den Ministerrat und das Parlament als wirklich gleichberechtigte Legislativen vorsieht.

Gleichzeitig betonen die genannten Akteure, dass sie damit nicht die Staatswerdung Europas wollen. „Es ist nicht meine Absicht, für einen europäischen Superstaat zu plädieren“<sup>165</sup>, betont Verhofstadt, der im gleichen Atemzug auf die Bedeutung der Regionen und Staaten hinweist. Auch das EP bezeichnet die EU als eine Rechtsordnung *sui generis*, und der Abgeordnete Klaus Hänsch macht deutlich, dass aus der EU niemals ein Staat werde<sup>166</sup>.

#### 4.5 Wirtschaftliche Supermacht statt Superstaat

Die Verfassungsgegner lehnen die Konstitutionalisierung der EU ab, weil sie damit die Staatswerdung Europas verbinden. „Eine europäische Verfassung würde de facto bestätigen, dass die Union ein Staat ist, und dass sie eine stärkere Legitimität besitzt als die Nationen. Daraus ergäbe sich, dass kollektive Entscheidungsverfahren eingeführt würden, denen sich keine Nation allein entgegenstellen könnte“<sup>167</sup>. Ähnlich wie diese EP-Fraktion argumentiert auch Lindh: „Eine Verfassung wäre ein Ruf nach wahrer Überstaatlichkeit. Damit hätten wir unsere nationale Identität aufgeben. Deshalb ist so eine Verfassung nicht möglich“<sup>168</sup>.

Der Eindruck, dass die Verfassungsbefürworter aber gerade dies im Sinn hätten, zeigt sich an der reflexartigen Abwehrreaktion des „Souveränisten“ Chevènement auf das von Fischer vorgeschlagene Leitbild der Föderation. „Weil Deutschland immer noch die Nation diabolisiert, neigt es zur Flucht ins Postnationale und findet sich wieder im wehmütigen Traum einer Art von Föderation, die unterschiedliche Teile möglichst regional zusammenhält“. Chevènement sieht den wichtigsten Bezugspunkt der Bürger in der Nation und hält deshalb den Begriff des „Verfassungspatriotismus“ für „oberflächlich“. Gleichzeitig verdächtigt er Fischers Verfassungskonzept als „verkappten deutschen Hegemonieanspruch“<sup>169</sup>: Einerseits neige Deutschland dazu, „die Nation zu verteufeln“<sup>170</sup>, andererseits habe Fischer aber genau verstanden, dass die Nation ein „unentbehrlicher Rahmen der demokratischen Auseinandersetzung“ sei. Hinter diesen „Zweideutigkeiten“ wittert Chevènement den Versuch, Fischer wolle den anderen „ein Konzept aufzwingen, das ihm entspricht, aber nicht uns“. In diesem Kontext ist auch das Zitat zu verstehen, Deutschland müsse sich „von den Entgleisungen des Nationalsozialismus“ erholen. Dass die Deutschen den anderen einen europäischen Bundesstaat nach deutschem Vorbild überstülpen wollen, scheint auch Delors anzudeuten, wenn er hinter der Diskussion um eine Verfassung „eine Arglist“<sup>171</sup> vermutet.

Obwohl er die Position Chevènements ablehnt<sup>172</sup>, meint auch Védrine: „Niemand kann behaupten, eine ‚Patentlösung‘ für Europa zu haben“. Er betont immer wieder, die Antwort auf Herausforderungen könne „nur das Ergebnis einer wirklichen, loyalen ... Diskussion sein“<sup>173</sup>. Nicht allein, weil er sich in der Position des Ratsvorsitzes zu diesem Zeitpunkt um kurzfristigere

<sup>163</sup> Lipponen: „Speech to the...“, 2000, a.a.O., S. 5.

<sup>164</sup> So im Bericht zu Konstitutionalisierung der Verträge 2000, a.a.O., S. 17.

<sup>165</sup> Verhofstadt: „A Vision“, 2000, a.a.O., S. 7.

<sup>166</sup> Hänsch: Rede auf der Landestagung..., 2000, a.a.O., S. 7.

<sup>167</sup> So die Minderheitenansicht von Georges Berthu, und Jens-Peter Bonde, zum „Bericht zur Konstitutionalisierung der Verträge“ des EP, 2000, a.a.O., S. 20.

<sup>168</sup> „Wir wollen den Tisch frei kriegen für die Erweiterung“, Interview in der SZ, 18. Januar 2001, S. 12.

<sup>169</sup> Beyme: „Fischers Griff...“, in: Joerges et al.: *What Kind...*, 2000, a.a.O., S. 61-72; hier S. 61.

<sup>170</sup> Streitgespräch mit Fischer, 2000, a.a.O., S. 13.

<sup>171</sup> Delors: „Die europäische Avantgarde“, 2000, a.a.O., S.

<sup>172</sup> Arnaud: „Die Franzosen und Europa...“, 2000, a.a.O., S. 20.

<sup>173</sup> Védrine: Schreiben an den deutschen Außenminister..., 2000, a.a.O., S. 1.

Ziele kümmern musste, steht Védrine der Verfassungsidee skeptisch gegenüber. Auch bei ihm ruft das Schlagwort „Föderation“ Souveränitätsverlustängste hervor: „Wenn man die Direktwahl des Präsidenten der Föderation, der deren Außen- und Sicherheitspolitik unter der Kontrolle des Parlaments umzusetzen hätte, in Erwägung zieht, welche Zuständigkeiten verbleiben dann dem Nationalstaat? ... Wie lange gäbe es in Frankreich noch einen Präsidenten ... und in Deutschland noch einen Bundeskanzler?“

Auch Blair sieht in Fischers Konzept ein etatistisch geprägtes Leitbild, welches er dem konföderalen Modell der britischen Konservativen gegenüberstellt: „Zwei Modelle wurden bis jetzt vorgeschlagen: Europa als eine bloße Freihandelszone, und das klassische föderalistische Modell, in dem Europa seinen Kommissionspräsidenten wählt und das EP eine echte Legislative und Europas wichtigste demokratische Kontrollinstanz wird“<sup>174</sup>. Europa dürfe aber nie ein „Superstaat“ werden, denn die wichtigste Quelle demokratischer Legitimität seien die direkt gewählten nationalen Parlamente und Regierungen: „Europa ist ein Europa freier, unabhängiger souveräner Nationen, die frei wählen, ihre Souveränität in ihrem eigenen Interesse und zum gemeinsamen Gut zusammenschließen“<sup>175</sup>. Außerdem sei es für die Briten aufgrund ihrer eigenen Verfassungstradition „einfacher zu verstehen“, dass eine konstitutionelle Debatte nicht unbedingt in einem einzigen Dokument enden müsse, schon gar nicht bei einer so „dynamischen und komplexen Einheit wie der EU“. Védrine sieht sogar eine Steigerung dieser Komplexität durch eine Verfassung, wenn sie in einer „Kerngruppe“ von Staaten zur Verdoppelung der Institutionen führen würde<sup>176</sup>. Auch für Blair ist das von Fischer vorgeschlagene „Gravitationszentrum“ mit eigenen Institutionen nicht akzeptabel: Es dürfe in Europa keine Bürger zweiter Klasse geben<sup>177</sup>.

Statt eines „Superstaates“ sieht Blair Europa als „Supermacht“ und „wirtschaftliches Kraftwerk“: Die Außen- und Sicherheitspolitik der EU soll deshalb durch eine stärkere Rolle des Generalsekretärs im Rat ausgebaut werden.<sup>178</sup> Kurz nach der Rede Fischers legten Blair und Aznar außerdem ein gemeinsames Papier zur Verbesserung der europäischen Wirtschaftspolitik vor, in dem sie die Bedeutung des Euro hervorhoben und Strukturreformen anmahnten.<sup>179</sup> „Europa ist in erster Linie eine Wirtschaftsgemeinschaft. Voreilig auf politischer Basis zu kooperieren, ohne dass die wirtschaftlichen Bedingungen dafür erfüllt sind, wäre ein Fehler“<sup>180</sup>. Die Platzierung eines solchen Artikels in der *Financial Times* und *El Mundo* nur einen Monat nach Fischers Humboldt-Rede und eine Woche nach dem Beschluss Frankreichs und Deutschlands, in Zukunft deutlicher gemeinsam aufzutreten, scheint in diesem Zusammenhang kein Zufall, sondern sollte ein gemeinsames Auftreten signalisieren.

Chevènement dagegen folgt dem Leitbild einer „politischen Verbindung von Nationalstaaten“, mit dem Schwerpunkt einer verbesserten gemeinsamen Sozialpolitik<sup>181</sup>. Schweden stellt das Leitbild eines transparenten Europas in den Mittelpunkt seiner Zielsetzung.<sup>182</sup>

<sup>174</sup> Blair: Speech to the Polish Stock Exchange, 2000, a.a.O., S. 5-7.

<sup>175</sup> „Europe is a Europe of free, independent, sovereign nations who choose to pool that sovereignty in pursuit of their own interests, achieving more together than we can achieve alone“.

<sup>176</sup> Vedrine: Schreiben..., 2000, a.a.O., S. 3.

<sup>177</sup> SZ, 30. Juni 2000, S. 6: „Blair sieht tragende Rolle Großbritanniens in der EU“.

<sup>178</sup> Blair: „Speech to...“, 2000, S. 7.

<sup>179</sup> Vgl. SZ, 14. Juni 2000, S. 6: „Blair lobt Bedeutung des Euro für Europa“. Vgl. zur britischen Haltung auch: Wallace, Helen: „Possible Futures for the European Union: A British Reaction“, in: Joerges/Mény/Weiler (Hrsg.): *What Kind of...*, 2000, a.a.O., S. 139-149.

<sup>180</sup> Blair: „Speech to...“, 2000, a.a.O., S. 1.

<sup>181</sup> Vgl. Streitgespräch, 2000, a.a.O., S. 17.

<sup>182</sup> Vgl. dazu FAZ, 12. 10. 2000, S. 1: „Wenn Schweden über Europa nachdenken“.

#### 4.6 Zwischenfazit

Es lässt sich also feststellen, dass keiner der genannten Politiker – unabhängig von seiner Meinung zur Konstitutionalisierung der EU – einen ‚Superstaat Europa‘ errichten will. Im Gegenteil: Gerade die vehementesten Befürworter einer Verfassung wie Fischer oder Rau distanzieren sich ausdrücklich von einem Europa á la Bundesrepublik, sondern bauen mittels der Staatenkammer und dem Kompetenzkatalog Zentralisierungshindernisse in ihr Konzept mit ein bzw. befürworten sogar die Renationalisierung einzelner Politiken. Die Bedeutung des Begriffs „Föderation“ wird vor diesem Hintergrund nicht mehr ausschließlich von Verfassungsbefürwortern benutzt, sondern beispielsweise auch von Delors, welcher sich kritisch zu den deutschen Verfassungsplänen geäußert hat. Die Ablehnung des Verfassungsbegriffs ist daher zum Teil durch „institutionalisierte Wirklichkeitskonstruktionen“<sup>183</sup> bedingt: Gerade euroskeptische Regierungen verbinden mit den Begriffen „Verfassung“ und „Föderation“ immer noch die althergebrachte Vorstellung eines europäischen Superstaates. Andererseits fordern die meisten Verfassungsbefürworter die Vertiefung der politischen Integration, während die Verfassungsskeptiker die EU vorrangig als Wirtschaftsgemeinschaft sehen.

### 5. Verfassungskonzepte und deren Alternativen

An dieser Stelle soll analysiert werden, wie die Politiker ihre unterschiedlichen Leitbilder Europas konkret ausgestalten. Dazu werden die Konzepte den vier Funktionsnormen einer Verfassung – *Legitimation*, *Organisation*, *Begrenzung*, sowie *Integration* und *Identifikation* – zugeordnet und miteinander verglichen. Die Alternativvorschläge der Verfassungsgegner werden diesen jeweils gegenübergestellt. Zuerst muss jedoch geklärt werden, was sich hinter den unterschiedlichen Bezeichnungen Verfassung, Verfassungsvertrag und Grundvertrag verbirgt.

#### 5.1 Begrifflichkeiten: Verfassung, Verfassungsvertrag und Grundvertrag

Alle Verfassungsbefürworter stützen ihre Begründungen für die Notwendigkeit einer europäischen Konstitutionalisierung auf die These, dass die bisher angewandte Methode der schrittweisen intergouvernementalen Vertragsrevision nicht mehr angebracht ist. Fischer etwa sieht die sogenannte „Methode Monnet“, die „schrittweise Integration ohne Blaupause für den Endzustand“ als für die „politische Integration nur bedingt geeignet“.<sup>184</sup> Lipponen kritisiert, dass keines der aktuellen Probleme mit dem traditionellen Ansatz der Vertragsänderung gelöst werden könne.<sup>185</sup> Auch das EP ist in allen Etappen der Debatte für die Schaffung eines „stabilen politischen Rahmens“ statt der herkömmlichen Vertragsrevision.<sup>186</sup> Für einen radikalen Wechsel der Methode plädieren auch Verhofstadt sowie Prodi, welcher es schon in der ersten Phase der Debatte „nicht sehr verlockend“ findet, nach einem „15 Jahre währenden Prozess der Vertragsreform“ nach der aktuellen Regierungskonferenz „gleich eine weitere abzuhalten“.<sup>187</sup> Prodi bezieht sich dabei auf den Beschluss des Kölner Rates, nur einen Monat nach dem Inkrafttreten des Amsterdamer Vertrages eine neue Regierungskonferenz einzuberufen, die dessen „left overs“ in einen neuen Vertrag integrieren sollte. Auch Nizza ist für die meisten

<sup>183</sup> Beyme: Fischers Griff...“, 2000, a.a.O., S. 67.

<sup>184</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>185</sup> „Neither of these problems can be solved with a traditional top-down approach [...] deeper integration reflected as a change in the text of the treaties”, in: Speech at the..., 2000, a.a.O.

<sup>186</sup> Europäisches Parlament, Ausschuss für konstitutionelle Fragen: „Bericht über die Konstitutionalisierung der Verträge“, 12. Oktober 2000.

<sup>187</sup> Prodi, Romano in der Konferenz der Präsidenten, Europäisches Parlament, Stenographisches Protokoll Nr. 3-008, vom 10. Nov. 1999.



Befürworter einer Verfassung ein Symbol für das „Ungenügen dieser Methode“.<sup>188</sup> Für Biedenkopf sind die „Reformbemühungen“ vom Gipfel in Nizza eher „Provisorien“ als eine „Neuordnung mit dauerhaftem Bestand“, denn „die Zeit“ sei über diese Methode „hinweggegangen“.<sup>189</sup> Aus diesem Defizit ergibt sich die Notwendigkeit einer „wirklichen Reform oder gar eines Neubeginns“, der durch „eine Verfassung ratifiziert werden würde“.<sup>190</sup> In Anspielung an die französische Revolution meint Fischer, dass „wir das heutige Ancien Régime ... von Brüssel ... überwinden müssen“<sup>191</sup>. Dies könne nur „durch die Realisierung des Projekts einer europäischen Verfassung“<sup>192</sup> geschehen.

Bei der Verwendung des Begriffs sind einige Politiker allerdings zurückhaltender als andere. Während Fischer in der Humboldt-Rede ganze zehn mal auf eine „Verfassung“- bzw. einen „Verfassungsvertrag“ Bezug nimmt, taucht der Ausdruck in Chiracs Rede nur einmal auf, und dann auch sehr vage: „Nach diesen Arbeiten, die sicherlich einige Jahre in Anspruch nehmen werden, hätten zunächst die Regierungen und dann die Völker über einen Text zu befinden, den wir dann als erste ‚Europäische Verfassung‘ proklamieren könnten“<sup>193</sup>. Auch Schröder sprach zunächst von einer „verfassungsmäßigen Grundlage“ oder „Verfasstheit“ und erst seit kurzem von „Verfassung“.<sup>194</sup> Alle Politiker betonen unterdessen den Verlaufcharakter eines „Konstitutionalisierungsprozesses“<sup>195</sup>. Weiter fällt auf, dass manche Akteure, so die Kommission und die CDU/CSU, ausschließlich von einem „Verfassungsvertrag“ bzw. „Grundvertrag“ sprechen,<sup>196</sup> während z.B. Fischer beide Begriffe benutzt. Dem EP dagegen erscheint „die Wahl des Ausdruckes ... von zweitrangiger Bedeutung. Der Begriff ‚Verfassung‘ bringt unser europäisches Engagement stärker zum Ausdruck“<sup>197</sup>.

Ein „Verfassungsvertrag“ hat jedoch aus theoretischer Perspektive eine schwächere Bedeutung als eine Verfassung. Er leitet sich nicht allein von der Volkssouveränität ab, sondern stellt eine „Vereinbarung zwischen selbständigen Staaten zur Begründung und Ausgestaltung einer bundesstaatlichen Einheit“ dar. Wird innerhalb eines Staates ein Verfassungsvertrag abgeschlossen, stellt er eine Abmachung zwischen der Exekutive und Volk dar. Im 19. Jahrhundert sollte dieser konstitutionelle Kompromiss die „Souveränitätsfrage überflüssig machen“, da keine von beiden konstituierenden Gewalten „im Konfliktfall das letzte Wort hat“.<sup>198</sup> In der aktuellen Debatte soll diese „Vorstufe“ einer Verfassung nur konstitutionelle Teilaspekte wie einen Kompetenzkatalog, die Grundrechtscharta und die grundlegenden Bestimmungen des bestehenden Vertragswerks zusammenfassen. Der Terminus „Grundvertrag“ ist noch enger gefasst und bezieht sich nur auf diese Bündelung der Artikel der Verträge, die bereits Verfassungscharakter tragen.

<sup>188</sup> Prodi, Romano: „Es ist an der Zeit, die Debatte über die Zukunft Europas zu strukturieren“, Rede vor dem EP am 17. Januar 2001, a.a.O.

<sup>189</sup> Biedenkopf, Kurt: „Europa vor dem Gipfel in Nizza: Perspektiven, Aufgaben und Herausforderungen“, Rede am Walter-Hallstein-Institut der Humboldt Universität, Berlin, 4. Dezember 2000, a.a.O.

<sup>190</sup> Biedenkopf: „Europa vor...“, 2000, a.a.O., S. 5.

<sup>191</sup> Streitgespräch mit Chevènement in der *ZEIT*, 7. Juni 2000, S. 13-18, hier S. 15.

<sup>192</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>193</sup> „Unser Europa“, Rede vor dem deutschen Bundestag, 27. Juni 2000, a.a.O., S. 320.

<sup>194</sup> Im Redemanuskript beim Internationalen Bertelsmann-Forum 2001: „Das entgrenzte Europa“, 19. Januar. 2001, mit Giuliano Amato in der *FAZ*, 21. 9. 2000: „Weil es uns ernst ist mit der Zukunft Europas“; in der Regierungserklärung zu Nizza, 19. Januar 2001.

<sup>195</sup> Vgl. z. B. Lipponen: „Speech at the...“, 2000, a.a.O., S. 2: „constitutionalisation process“; sowie Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, S. 4.

<sup>196</sup> Vgl. Schäuble/Lamers: „Europa braucht...“, 1999, a.a.O., sowie die Erklärungen zu den Parteitag 1999 und 2000, a.a.O.; sowie Stoiber, Edmund: Rede am 27. 9. 2000 in Berlin.

<sup>197</sup> Konstitutioneller Ausschuss: Bericht zur..., 2000, a.a.O., S. 17.

<sup>198</sup> Böckenförde: *Staat, Verfassung...* 1991, a.a.O., S. 36.

Gleichzeitig operationalisieren die verschiedenen Politiker beide Begriffe unterschiedlich ausgefeilt und detailliert. Während Fischer in seiner Humboldt-Rede oder Rau vor dem EP ein komplettes Konzept ausgearbeitet haben, gehen andere Politiker weniger detailliert auf die Funktionsnormen einer Verfassung und deren Verwirklichung ein.

## **5.2 Legitimationsfunktion: Zwei-Kammer-System und Wahl des Kommissionspräsidenten**

Wie Verhofstadt beklagen alle Verfassungsbefürworter auf die eine oder andere Weise das „Unbehagen vieler Bürgerinnen und Bürger ... dass sie zu wenig Einfluss darauf haben, wie schnell, in welche Richtung und zu welchem Ziel der europäische Einigungszug fährt“.<sup>199</sup> Schuld daran ist die wachsende Diskrepanz zwischen der intergouvernementalen Logik der sukzessiven Vertragsänderung der EU einerseits, und der unmittelbaren Auswirkung dieser Politiken auf den Bürger andererseits. Gerade mit der Einführung der gemeinsamen Währung tritt laut Fischer dieses „Spannungsfeld zwischen wirtschaftlicher Integration und den fehlenden demokratischen Strukturen“<sup>200</sup> stärker hervor. Der bisherigen Integrationsmethode fehle es an „demokratischer Legitimität“, da sie als „Elite-Projekt hinter verschlossenen Türen“ den Bürger außer acht lasse.<sup>201</sup> Laut Lipponen brauchen „starke Institutionen eine noch stärkere Legitimation“<sup>202</sup>. Chirac meint in seiner Berliner Rede: „Bislang war das europäische Einigungswerk zu sehr das Werk der politischen Eliten“<sup>203</sup>. Laut Biedenkopf erschwert die „Kompetenzvernetzung“ der verschiedenen Ebenen zusätzlich den „Nachvollzug von Verantwortlichkeit und damit die Möglichkeit politischer Kontrolle durch das Parlament“. Diese „Auflösung zuordnungsfähiger Verantwortlichkeiten“ werde schon bald zu einer „Legitimitätsverweigerung durch den Bürger“ führen.<sup>204</sup> Die Osterweiterung verstärkt dieses Problem noch. Weil die EU in Zukunft „dramatisch ihr Gesicht“ verändere, sei dafür deshalb eine „ausreichende Legitimation“ nötig.<sup>205</sup> Auch Schröder meint, dass die Bürger in Zukunft „noch mehr Rechenschaft darüber verlangen“ werden, „was in Brüssel geschieht“.<sup>206</sup>

Fragen von Transparenz, demokratischer Kontrolle und Legitimation stellten sich verstärkt, als die Kommission im Frühjahr 1999 wegen Korruption und Misswirtschaft geschlossen zurücktreten musste. Fischer appellierte deshalb in seiner Bilanz zur deutschen Ratspräsidentschaft an den „demokratischen Imperativ“ und die „Schaffung einer wirklich demokratischen Union mit ausgewogenen checks and balances“.<sup>207</sup> Auch im Zusammenhang mit der Kosovokrise mahnte Fischer an, dass „eine Union, die in Krisen und Konflikten handlungsfähig sein will, zwingend eine eigene Legitimationskette“<sup>208</sup> benötige. Die „Verstärkung der demokratischen Legitimation“ soll sich laut Verhofstadt deshalb „wie ein roter Faden durch die gesamte institutionelle Debatte ziehen“.<sup>209</sup> Auch die anderen Politiker fordern, diese Frage in den Mittelpunkt dieser Diskussion zu stellen, denn nur das Volk könne letztlich entscheiden. Eine europäische Verfassung soll demnach die klassische Funktion übernehmen, „europäische Macht zu begründen, wie nationale Verfassungen die staatliche Macht begründen“<sup>210</sup>, damit „die Völker wieder zum Souverän Europas“<sup>211</sup> werden. Für Fischer

<sup>199</sup> Rau: „Plädoyer für eine europäische Verfassung“, 2001, a.a.O., S. 5.

<sup>200</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>201</sup> Lipponen: „Speech to the...“, 2000, a.a.O., S. 3: „The Intergovernmental Method ... lacks democratic legitimacy because as an elite-driven project it does not bring Europe closer to the citizens“.

<sup>202</sup> Lipponen: „Speech to the...“, 2000, a.a.O., S. 9: „Strong institutions need an even stronger legitimacy“.

<sup>203</sup> Chirac: „Unser Europa...“, 2000, a.a.O., S. 319.

<sup>204</sup> Biedenkopf: „Europa vor...“, 2000, a.a.O., S. 11.

<sup>205</sup> Rau: „Rede anlässlich des VIII Kongresses...“, 2000, a.a.O.

<sup>206</sup> Schröder: „Regierungserklärung...“, 2000, a.a.O.

<sup>207</sup> Fischer: „Bilanz zur Deutschen Ratspräsidentschaft“, 21. Juli 1999, a.a.O., S. 481.

<sup>208</sup> „Bilanz des deutschen Ratsvorsitzes“, 21. Juli 1999, a.a.O., S. 481.

<sup>209</sup> Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 9.

<sup>210</sup> Rau: „Rede anlässlich...“, 2000, a.a.O.

bedeutet dies „den Übergang vom Staatenverbund der Union hin zur vollen Parlamentarisierung in einer Europäischen Föderation ..., ein europäisches Parlament und eine ebensolche Regierung, die tatsächlich die gesetzgebende und exekutive Gewalt innerhalb der Föderation ausüben“<sup>212</sup>.

Alle Politiker gehen davon aus, dass die Legitimationsquelle der EU nicht allein aus dem bisherigen EP entspringen könne. Fischer greift hier – wenn auch nicht explizit – die These auf, dass das EP nie die Rolle der nationalen Parlamente übernehmen könne, denn ein „Faktum der europäischen Realität sind ... die unterschiedlichen politischen Nationalkulturen und deren demokratische Öffentlichkeiten, getrennt zudem noch durch die auffälligen Sprachgrenzen“<sup>213</sup>. Ähnlich argumentiert auch Chirac: Wegen ihrer „politischen, kulturellen und sprachlichen Traditionen“<sup>214</sup> würden „auch in Zukunft die Nationen die wichtigsten Bezugspunkte unserer Völker darstellen“. Laut Ciampi ist eine europäische Verfassung erforderlich, um zu „demonstrieren, dass die letztliche Quelle für die Legitimität der Institutionen der Europäischen Union bei den Bürgern liegt“, ohne dass sie dabei „die Identität der einzelnen Nationen auslöscht“.<sup>215</sup> Eine europäische Verfassung soll deshalb die Souveränität der EU-Bürger auf beiden Ebenen, der europäischen wie der nationalen, garantieren. Fischer folgert daraus: „Ein europäisches Parlament muss deswegen immer ein Doppeltes repräsentieren: Ein Europa der Nationalstaaten und ein Europa der Bürger“.<sup>216</sup> Diese „Souveränitätsteilung“ soll sich in einem Zwei-Kammer-System manifestieren, von dem eine Kammer die Bürger und die andere die Staaten vertritt.

Nur wenige Politiker – wie Ciampi, Lipponen und Chirac – erwähnen das Zwei-Kammer-System nicht ausdrücklich. Andere Befürworter einer Verfassung haben ihre Ideen über die Zusammensetzung dieser beiden Kammern im Laufe der Debatte modifiziert und verändert. Laut Fischer, der in seiner Humboldt-Rede das Zwei-Kammer-System als erster auf die Agenda brachte,<sup>217</sup> sollten die Abgeordneten der ersten Kammer zunächst „zugleich Mitglieder der Nationalparlamente“ sein, denn nur so sei gewährleistet, dass das EP die „unterschiedlichen nationalen Öffentlichkeiten tatsächlich zusammenführt“.<sup>218</sup> Auf heftige Kritik stieß dieser Vorschlag in vielen Fraktionen des EP. Zahlreiche Abgeordnete warfen ihm vor, Fischer stelle die Eigenständigkeit des EP in Frage. Da es zeitlich nicht möglich sei, gleichzeitig zwei Mandate „auch nur annähernd sachgerecht auszuüben“, führe ein solches Doppelmandat zu einer „Schwächung des EP und seiner Kontrollfunktion“.<sup>219</sup> Im Laufe der Debatte modifizierte Fischer dann dieses Konzept, welches er vor dem EP am 6. Juli 2000 darstellte. Ähnlich wie in den USA sollten in der ersten Kammer die direkt gewählten Europa-Abgeordneten sitzen, die Zweite Kammer dafür aus Delegierten der nationalen Parlamente bestehen.<sup>220</sup>

---

<sup>211</sup> Chirac: „Unser Europa...“, 2000, a.a.O.

<sup>212</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>213</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>214</sup> Chirac: „Unser Europa...“, 2000, a.a.O., S. 319.

<sup>215</sup> Ciampi, Carlo: Rede anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde der Universität Leipzig, 2000, a.a.O.

<sup>216</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>217</sup> Tatsächlich hatte Rau in einem Artikel in *Le Monde* und der *FAZ* schon im November 1999 für dieses System plädiert, es fand aber nicht das Echo wie die Fischer-Rede. Vgl. *FAZ*, 4. November 1999, S. 8: „Die Quelle der Legitimation deutlich machen“.

<sup>218</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>219</sup> Vgl. dazu Bericht über das Diskussionsforum am Walter-Hallstein-Institut vom 22. Juni 2000 mit Johannes Vogenhuber, MdEP und Vorsitzender des Ausschusses für konstitutionelle Fragen (Grüne): „Umfassende Demokratisierung gefordert. Gegenposition zu Joschka Fischer aus dem Europäischen Parlament“.

<sup>220</sup> Vgl. *SZ*, 7. Juli 2000, S. 8: „Rede vor dem EP in Straßburg: Fischer fordert Entscheidungen über die Zukunft der EU“. Da diese Rede sehr frei gehalten wurde, ist kein Redemanuskript erhältlich.

Hatte Fischer in seiner Humboldt-Rede noch zwei Alternativen zur Stimmenverteilung dieser „Staatenkammer“ vorgeschlagen – das Senats- und Bundesratsmodell – setzte sich ersteres in der Debatte durch. Nicht nur Fischer befürwortete in späteren Reden das Senatmodell mit je zwei Abgeordneten pro Mitgliedsstaat.<sup>221</sup> Auch Rau ist für die gleichberechtigte Repräsentation mit einer „gleichen Anzahl von Stimmen“ in der zweiten Kammer.<sup>222</sup> Vor allem die kleinen Länder wie Belgien und Finnland pochen auf das US-Modell, weil es garantiert, dass sie nicht übergangen werden. Die Kommission äußert sich nicht explizit zu diesem Modell, betont aber mehrfach, die kleinen Staaten müssten gleichberechtigt mit den großen Staaten repräsentiert werden. Während Fischer weder ein konkretes Rollenverhältnis zwischen beiden Kammern definierte, noch deutlich machte, ob die zweite Kammer den Ministerrat ersetzen würde, haben sich die Positionen zwischen den Verfassungsbefürwortern mittlerweile polarisiert: Am einen Ende der Skala stehen die Befürworter von mehr Supranationalität – hier sind die deutschen Politiker, Verhofstadt und das EP zu nennen. Am anderen Ende stehen die Intergouvernementalisten, die dem EP nur eine untergeordnete Rolle gegenüber dem Ministerrat zuweisen. Diese Vorschläge kommen vor allem von französischer Seite.

Verfechter von mehr Supranationalität fordern ein Zwei-Kammer-System, in dem das EP und der Ministerrat gleichberechtigt Gesetze erlassen. Das EP sieht vor, dass die „Komposition, das Funktionieren und die Balance zwischen den Institutionen der Union“ die „doppelte Legitimität als eine Union der Völker und eine Union der Staaten“ reflektieren müsse, und zwar durch den „Ministerrat und das EP“.<sup>223</sup> Zahlreiche Abgeordnete fordern in Anlehnung an die früheren Verfassungsentwürfe des EP ein „echtes Zwei-Kammer-System“, in dem „alle Gesetzgebung doppelt legitimiert sein muss: Durch eine Mehrheit der gewichteten Stimmen der Mitgliedsstaaten im Rat und durch eine Mehrheit im Parlament“.<sup>224</sup> Der konstitutionelle Ausschuss modifiziert diese Forderung, indem er die „Aufteilung in zwei Gruppen von Rechtsakten“ verlangt, „in denen das Parlament oder der Rat das letzte Wort haben“.<sup>225</sup>

Seit Nizza plädieren auch Regierungschefs verstärkt dafür, dass der Rat und das EP sich „zu den Kammern einer einzigen Legislative entwickeln“, wobei ein ständiger Rat als Beauftragter der Mitgliedsstaaten fungieren soll, und das EP als Vertreter der europäischen Völker. Laut Verhofstadt soll im Rat die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden, und das EP ein generelles Mitentscheidungsrecht erhalten.<sup>226</sup> Das gleiche Konzept schlägt auch Rau vor: „Der Ministerrat soll zur Staatenkammer werden, in der jeder Staat, vertreten durch seine Regierung, abstimmt“. Das EP würde zur „Bürgerkammer“ werden. Beide Kammern sollten „gleichwertig und gleichberechtigt entscheiden“.<sup>227</sup> Auch Clement fordert, dass das EP „als Bürgerkammer in allen Bereichen mit dem Rat gleichberechtigt entscheiden“<sup>228</sup> soll. Ähnlich argumentiert auch Stoiber, der beiden – Rat und EP – ein Initiativrecht zubilligt.<sup>229</sup> Am weitesten geht Schröder. Er plädiert nicht nur für den „Ausbau des Rates zu einer europäischen Staatenkammer“ und für die „weitere Stärkung der Rechte des EP mittels Ausweitung der

<sup>221</sup> So in seiner Rede vor dem EP am 6. Juli 2000, vgl. SZ-Bericht, a.a.O.

<sup>222</sup> Rau: „Rede anlässlich...“, 2000, a.a.O.

<sup>223</sup> Konstitutioneller Ausschuss: Bericht über die Vorschläge des Europäischen Parlaments für die Regierungskonferenz, Dok. Nr.: A5-0086/2000, 27. März 2000, S. 5: „An overall equilibrium must be struck between the small and large States ... therefore ... the constitutional principle that the Union of Peoples is represented by the European Parliament and the Union of the States is represented by the Council“.

<sup>224</sup> Vgl. dazu die Rede von Hänsch, Klaus auf der Landestagung der Europa-Union Hessen, 3. Juni 2000; sowie das Papier von Willi Görlach, Jo Leinen und Rolf Linkohr: „Europa als demokratischer Staat“, 18. Okt. 2000.

<sup>225</sup> Konstitutioneller Ausschuss: Bericht zur Konstitutionalisierung...“, 2000, a.a.O., S. 17.

<sup>226</sup> Verhofstadt: „Welches Europa...“, 2001, S. 9.

<sup>227</sup> Rau: „Plädoyer für eine europäische Verfassung“, 2001, S. 5.

<sup>228</sup> Clement: „Europa gestalten...“, 2001, a.a.O.

<sup>229</sup> Stoiber: Rede am 27. Sept. 2001 in Berlin.

Mitentscheidung“, sondern fordert als einziger Regierungschef die „volle Budgethoheit“ für das EP.<sup>230</sup> Der Kommissionspräsident zielt in eine ähnliche Richtung. Er betont, dass „alle Probleme, die für die Union bedeutsam sind, in erster Linie vor diesem Parlament als Zentrum und Ausdruck unserer Demokratie erörtert werden“.<sup>231</sup>

Überlegungen auf französischer Seite sind diesen bundesstaatlichen Tendenzen entgegengesetzt. Die Neogaullisten Juppé und Toubon verorten Legitimität und Kompetenzkompetenz hauptsächlich bei den Nationalstaaten. In ihrem Verfassungsentwurf vom Juni 2000 ist die „Chambre des Nations“<sup>232</sup> der Kammer der europäischen Abgeordneten deutlich übergeordnet. Die Parlamentarier der Mitgliedsstaaten wachen nicht nur über das konstitutionelle Prinzip der Subsidiarität, welches die Kompetenzen zugunsten der unteren Ebene regelt. Sieht ein Mitgliedsstaat „eine essentielle Bedrohung für den Willen des Volkes“, kann er die „Kammer der Nationen“ anrufen. Diese hat auch Kompetenzkompetenz darüber, ob eine europäische Richtlinie in den Mitgliedsstaaten angewendet wird. Der Devise des Verfassungsentwurfs gemäß, den „Bürgern eine Stimme zu verleihen“, kann der einzelne Bürger sich mit Gesetzgebungsinitiativen auch direkt am legislativen Prozess beteiligen.

Ähnlichkeiten mit diesem Modell, wenn auch in gemäßiger Form, hat die Verfassungsvision von Jospin. Der Premierminister fordert die Ausweitung der „derzeit noch allzu bescheidene Praxis der Abstimmung zwischen Europäischen Parlament und den einzelstaatlichen Parlamenten“. In regelmäßigen gemeinsamen Sitzungsperioden, einem „Kongress“, würden beide gemeinsam die „Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips“ überwachen und jährlich über die „Lage der Union debattieren“. Gesetze – bis auf „konstitutionelle Rechtsakte“ – soll dieser Kongress in einem einheitlichen Verfahren ratifizieren. Die Souveränität verbleibt auch bei Jospin klar bei den Nationalstaaten: Auf Vorschlag der Kommission oder der Mitgliedsstaaten können der Ministerrat und der Europäische Rat das Parlament auflösen.<sup>233</sup> Auch sonst werden diese beiden zwischenstaatlichen Gremien gestärkt, indem sie die Leitlinien europäischer Politik bestimmen.

Ein drittes Modell sieht vor, die Partizipationsmöglichkeiten der Bürger durch mehr Mitspracherechte der Regionen auszuweiten. So argumentieren Biedenkopf in seiner Rolle als Ministerpräsident, sowie die Regierungschefs der kleineren Staaten. Während vor allem in den bevölkerungsreicheren Mitgliedsstaaten der Nationalstaat nur einen „geringen Bezug zur Bevölkerung“ herstelle, erlaube die „kleinere, überschaubare Einheit“ der Region den Bürgern mehr Partizipationsmöglichkeiten. Die Regionen sind demnach „angesichts ihrer besseren Vergleichbarkeit nach äußerer Größe und innerer Homogenität eine geeignetere Basis staatlicher Repräsentanz in Europa“ als die „größeren, sehr verschiedenen Nationalstaaten“.<sup>234</sup> Lipponen betont die „wachsende Bedeutung der Regionen“<sup>235</sup>. Auch Verhofstadt legt Wert darauf, dass im Rat „Raum für die ... Regionen der föderalen Mitgliedstaaten bleibt“<sup>236</sup>. Biedenkopf schlägt sogar vor, dass die Zweite Kammer überhaupt nicht die Nationalstaaten vertreten solle, sondern „sich aus dem Ausschuss der Regionen“<sup>237</sup> entwickeln könne.

<sup>230</sup> Schröder: „Verantwortung für Europa“, 2001, S. 2.

<sup>231</sup> Prodi, Romano: Rede vor dem EP am 3. Okt. 2000.

<sup>232</sup> Juppé/Toubon/Gamard: «Constitution de l'Union...», 2000, a.a.O.

<sup>233</sup> Jospin: „Zur Zukunft des erweiterten Europa“, 2001, Fn., S. 7-9.

<sup>234</sup> Biedenkopf: „Europa vor dem Gipfel...“, 2000, a.a.O., S. 8.

<sup>235</sup> Verhofstadt: „A Vision...“, 2000, a.a.O., S. 7; vgl. auch Lipponen: „Speech to...“, 2000, a.a.O., S. 4.

<sup>236</sup> Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, S. 9.

<sup>237</sup> Biedenkopf: „Europa vor dem Gipfel...“, 2000, a.a.O., S. 7.

Neben der Legislative soll auch die Kommission besser legitimiert sein. Es herrscht weit gehende Einigkeit darüber, dass der künftig Kommissionspräsident gewählt wird. Für seine direkte Wahl durch die Völker Europas plädiert Verhofstadt.<sup>238</sup> Rau bevorzugt dagegen das Modell, „bei dem die Kommission sich auf eine parlamentarische Mehrheit [im EP] stützt.“<sup>239</sup> Prodi selbst spricht sich für eine „doppelte Legitimation“ durch das EP und den Rat aus.<sup>240</sup>

Laut Jospin soll die „Mitte der politischen Strömung, die aus den Wahlen zum Europäischen Parlament als Sieger hervorgegangen ist“, den Kommissionspräsidenten benennen. Damit die Bürger das „Schicksal“ Europas „aktiv mit gestalten“ können, müssen darüber hinaus die Wahlen zum EP „zum Höhepunkt des demokratischen Lebens auf europäischer Ebene werden“. Eine „tiefgreifende Reform des derzeitigen Wahlsystems“ soll bewirken, dass in jedem Land „die Verhältniswahl mit einem System großer regionaler Wahlbezirke kombiniert“ wird. Denn so „würde eine größere Nähe zwischen Volksvertretern und Wählern geschaffen“.<sup>241</sup> Auch das EP selbst möchte den Präsidenten direkt wählen, welcher vom Rat bestätigt werden muss. Die Kommission soll künftig nach den Mehrheitsverhältnissen im EP zusammengesetzt werden.<sup>242</sup> Neben diesen Konzepten steht noch der Vorschlag von Cohn-Bendit, an die Spitze der Kommission einen von Wahlmännern gewählten „Präsidenten Europas“ zu stellen, damit dieser „endlich auf Augenhöhe mit den Staats- und Regierungschefs“<sup>243</sup> verhandeln könne.

Eine bessere demokratische Legitimation wollen die *Verfassungsgegner* durch eine stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente erreichen. Ähnlich wie Fischer, Delors und Juppé/Toubon sieht Blair sogar eine zweite Kammer aus nationalen Abgeordneten im EP vor, die im Licht einer „Kompetenzcharta“ die Tätigkeit der EU überprüft. Delors geht in eine ähnliche Richtung, wenn er das Parlament seiner Avantgarde-Gruppe zur einen Hälfte aus europäischen und zur anderen aus nationalen Abgeordneten besetzen will.<sup>244</sup> Anders als in den föderalistischen Zwei-Kammer-Modellen der meisten Verfassungsbefürworter würde die Staatenkammer sich aber nicht am Gesetzgebungsprozess beteiligen; ähnlich wie in den Konzepten von Fischer, Schröder und Jospin würde sie aber die Umsetzung der EU-Politik auf nationaler Ebene überwachen und so „Macht auf die untere Ebene abwälzen“<sup>245</sup>. Auch Védrine findet Fischers ersten Vorschlag „interessant“, nationale Angeordnete stärker in die Politik der EU einzubeziehen. Eine konkrete Ausgestaltung dieser Idee nimmt er allerdings nicht vor.

Zusätzlich zur Absicht, die „begrenzte Möglichkeit demokratischer Gestaltung auf ... europäischer Ebene ... durch neue Gestaltungsspielräume und Partizipationsmöglichkeiten“<sup>246</sup> auf der nationalen oder regionalen Ebene auszugleichen, soll eine Verfassung auch die demokratische Kontrolle über das System erleichtern. Damit „die Verantwortlichkeiten im Geflecht der Brüsseler Institutionen, den nationalen Regierungen und Parlamenten und den Regionen ... klar und zurechenbar“<sup>247</sup> sind und sich demokratisch kontrollieren lassen, soll die Komplexität des Vertrags- und Struktursystems der EU reduziert werden. Nur so kann auch nach

<sup>238</sup> Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O. S. 9.

<sup>239</sup> Rau: „Plädoyer für eine europäische Verfassung“, 2001, a.a.O., S. 3.

<sup>240</sup> Prodi: Rede vor dem EP, 2000 a.a.O.

<sup>241</sup> Grundsatzrede „Zur Zukunft des erweiterten Europas“, Paris, 28. Mai 2001, a.a.O. S. 7-9.

<sup>242</sup> „Mehr Demokratie wagen“, *Der Spiegel*, 35/2001, S. 145.

<sup>243</sup> Vgl. Interview mit Cohn-Bendit in *Focus*, 27. November 2000, S. 52: „Europäische Verfassung bis 2005“.

<sup>244</sup> Vgl. Delors: „Die Europäische Avantgarde“, 2001, S. 2.

<sup>245</sup> Vgl. Blair: *Speech to...*, 2000, a.a.O.

<sup>246</sup> Felder/Grunow: „Wie weiter...“, 2001, a.a.O., S. 56.

<sup>247</sup> Schröder: Regierungserklärung..., 2001, a.a.O., S. 3.

Ansicht der Kommission eine „neue, demokratischere Partnerschaft zwischen den Ebenen von Politik und Verwaltung in Europa“ entstehen<sup>248</sup>.

Die Entflechtung des politischen Systems soll außerdem die output-orientierte Legitimität der EU stärken. „Die Effektivität der Europäischen Institutionen ist ihre größte Quelle der Legitimität. Die größte Gefahr für die Unterstützung für Europa ist, weiter unerfüllte Versprechungen zu produzieren“<sup>249</sup>. Mit klareren Strukturen soll das System auch flexibler und effektiver auf Herausforderungen der Umwelt reagieren können. Wie diese neuen Strukturen aussehen sollen, wird im nächsten Kapitel deutlich.

### **5.3. Organisationsfunktion: Europäische Regierung und Kompetenzkatalog**

#### **Horizontale Gewaltenteilung zwischen den Institutionen**

Zunächst soll die Zuordnung von exekutiver und legislativer Gewalt, welche sich bisher in der EU auf mehrere Träger gleichzeitig verteilt, klarer der horizontalen Gewaltenteilung entsprechen, indem eine Zwei-Kammer-Legislative und eine europäische Exekutive gegenübergestellt werden. Fischer erwägt in seiner Humboldt-Rede zwei Alternativen: Die „Fortentwicklung des Europäischen Rats zu einer europäischen Regierung ... oder ausgehend von der heutigen Kommissionsstruktur ... die Direktwahl eines Präsidenten mit weitgehenden exekutiven Befugnissen“<sup>250</sup>. Weil der „starke“ Präsident Rückhalt in den Mitgliedsstaaten brauche, solle sich eine gemeinsame europäische Regierung aus dem Ministerrat entwickeln. Gleichzeitig taucht in den Reden immer wieder der Gedanke einer deutlichen Stärkung des Kommissionspräsidenten auf, welcher deutlicher über Richtlinienkompetenz verfügen soll.

Zwischen diesen beiden Varianten bewegen sich auch die anderen Verfassungskonzepte. Am intergouvernementalen Ende der Skala stehen französische Vorschläge. Juppé und Toubon etwa wollen die Kommission zu Gunsten eines gestärkten Europäischen Rates abschaffen, welcher dann nicht nur die „großen Orientierungslinien“ vorgibt, sondern auch den Haushalt festlegt. Ein direkt gewählter Regierungschef ernennt Minister und kann das Parlament auflösen. Ein vom Rat für drei Jahre gewählter und vom Parlament gebilligter Präsident hat das Initiativrecht für Gesetze und vertritt die EU in internationalen Angelegenheiten nach außen.<sup>251</sup> Chirac dagegen erwähnt die Kommission überhaupt nicht. Er bleibt vage, indem er nur von „erforderlichen institutionellen Anpassungen“<sup>252</sup> spricht.

Den Rat stärken will auch Jospin. Die Rolle des Europäischen Rates soll nicht nur vertraglich klarer festgeschrieben werden; das Gremium der Regierungschefs soll darüber hinaus alle zwei Monate unter Anwesenheit des Kommissionspräsidenten zusammentreten und „seine Arbeiten ohne besondere protokollarische Vorkehrungen den Leitlinien und wichtigen Beschlüssen der Union widmen“. Der Rat ist ebenfalls verantwortlich für die Billigung des Programms für die laufende ‚Legislaturperiode‘, welches vom Parlament und der Kommission vorgeschlagen wird. Der Ministerrat soll ständig tagen und nicht mehr die jeweiligen nationalen Ressorts abdecken, sondern aus sogenannten „Vizepremierministern“ bestehen, welche die Arbeiten des Europäischen Rates mit denen der nationalen Regierungen koordinieren.<sup>253</sup>

Wie Jospin schlägt auch Clement einen „Ständigen Rat“ vor. Weil die Koordinierung im Rat verbessert werden müsse, soll dieses Gremium mit in Brüssel angesiedelten nationalen Ministern

<sup>248</sup> Vgl. dazu das Arbeitsprogramm der Kommission zum geplanten „Weißbuch zur ‚Governance‘ für die Europäische Union“: „Die Demokratie in der EU vertiefen“, 11. Oktober 2000, SEK (2000) 1547 end.

<sup>249</sup> Prodi: „Umriss...“, 2000, a.a.O., S. 6.

<sup>250</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.,

<sup>251</sup> Vgl. Juppé/Toubon: „Constitution...“, 2000, a.a.O.

<sup>252</sup> Chirac: „Unser Europa...“, 2000, a.a.O.

<sup>253</sup> Jospin: Rede zur „Zukunft des erweiterten Europas“, 2001, a.a.O.

besetzt werden. „Die Fachräte würden damit den Charakter von Vorbereitungsgremien ... annehmen“.<sup>254</sup> Das EP geht in eine ähnliche Richtung. Aus dem Rat der Außenminister soll ein ständiger Rat der Europaminister werden, der in der Schlussphase öffentlich tagt. Die übrigen Fachminister-Räte werden zu Fachausschüssen ohne Gesetzgebungskompetenz.<sup>255</sup>

Um die Arbeit effektiver zu gestalten, sind viele Politiker bereit, generell mit qualifizierter Mehrheit abstimmen zu lassen. Nicht nur Prodi, Stoiber und Verhofstadt sehen in der Einstimmigkeit „in vielen Fällen ... ein Synonym für Machtlosigkeit und Unentschlossenheit“; selbst der eher intergouvernementalistisch ausgerichtete Jospin ist bereit, das nationale Veto generell aufzugeben.<sup>256</sup>

Neben dem Rat muss nach Ansicht der meisten Politiker auch die „politische Autorität ... der Kommission“ gestärkt werden, denn nur sie kann „die allgemeinen Interessen Europas ... vertreten“.<sup>257</sup> Die Stärkung der Kommission als echte Exekutive befürworten vor allem die kleineren Staaten, das EP und natürlich die Kommission selbst. Lipponen und Verhofstadt betonen mehrfach die Wichtigkeit der Kommission als Initiator von Gesetzen und Wächter über die Verträge, sowie die Stärkung des Präsidenten als gewählte europäische Regierung. Diese Ansicht vertritt auch Schröder<sup>258</sup>. Rau verteidigt die Stellung der Kommission: „In der Verfassungsdiskussion müssen wir darauf achten, dass die Kommission weiter Anwalt des Gemeinschaftsinteresses bleibt. Dieser Anker des europäischen Einigungsprozesses, das Initiativrecht ... muss bleiben“.<sup>259</sup>

Zahlreiche Mitglieder des EP sprechen sich für die „Kommission als Keimzelle einer europäischen Regierung“ aus, aber nicht als „Sekretariat des Rates“.<sup>260</sup> Das EP will die Kommission gegenüber dem Rat stärken, indem zwei Vizepräsidenten für Außen- und Währungspolitik zuständig sind; der außenpolitische Beauftragte der EU würde „in die Kommission integriert“.<sup>261</sup> Cohn-Bendit schlägt vor, die Kommission sogar an die Stelle des Rates zu setzen.<sup>262</sup> Auch Prodi verteidigt in allen Reden die Rolle der Kommission. Die „Originalität der EU liegt in der Kommission und in ihrem Initiativrecht“. Eine Art Komitee von Ministern mit einem unkontrollierten Sekretariat würde weder der Demokratie noch der Effektivität nützen. Besser sollte die exekutive Rolle der Kommission ohne bürokratischen Ballast gestärkt werden.<sup>263</sup>

Für eine schlankere, gestärkte Kommission sprechen sich auch die deutschen Ministerpräsidenten aus. „Die Leitungs- und Verwaltungsfunktionen, die heute zum Teil im Rat und ... der Kommission angesiedelt sind, sollten längerfristig in einer einzigen europäischen Exekutive gebündelt werden, die dem EP und dem Rat verantwortlich ist. Diese Aufgabe könnte einer reformierten Kommission übertragen werden.“<sup>264</sup> Clement spricht sich für „starke

<sup>254</sup> Clement: „Europa gestalten...“, 2001, a.a.O.

<sup>255</sup> Vgl. dazu „Mehr Demokratie wagen“. *Der Spiegel* 35/2001, S. 145.

<sup>256</sup> Vgl. Prodi: Rede am 3. Okt. 2000 vor dem EP, a.a.O.; Stoiber: Rede in Berlin, 2000, a.a.O.; Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 8; Jospin: „Zur Zukunft ...“, 2001, a.a.O., S. 10.

<sup>257</sup> Vgl. Jospin: „Zur Zukunft ...“, 2001, a.a.O., S. 10.

<sup>258</sup> Vgl. Schröder: „Verantwortung für...“, 2001, a.a.O., S. 14.

<sup>259</sup> Rau: „Plädoyer...“, 2001, a.a.O., S. 6.

<sup>260</sup> Willi Görlach, Jo Leinen und Rolf Linkohr: „Europa als demokratischer Staat“, 18. Oktober 2000.

<sup>261</sup> „Mehr Demokratie wagen“, *Der Spiegel*, 35/2000.

<sup>262</sup> Cohn-Bendit: „Europas ist die letzte...“, 2000, a.a.O.

<sup>263</sup> Prodi, Romano: Plenary Session of the EP, Strasbourg, 3. Oktober 2000, S. 8.

<sup>264</sup> Stoiber: Rede in Berlin, 2000, a.a.O.



Vizepräsidenten mit Koordinierungsbefugnissen für Querschnittsaufgaben“ und die Stärkung der Ressortverantwortung der einzelnen Kommissare aus.<sup>265</sup>

### **Vertikale Gewaltenteilung: Der Kompetenzkatalog**

Die Forderung nach einer eindeutigeren Zuständigkeitsverteilung zwischen EU und Mitgliedsstaaten bzw. Regionen steht in allen Überlegungen an zentraler Stelle. Ein Kompetenzkatalog stellt – neben der Grundrechtecharta – „gegenwärtig die Konkretion des Verfassungsgedankens dar“<sup>266</sup>. Mit einem Kompetenzkatalog soll das Prinzip funktional definierter Handlungsbefugnisse“ zugunsten rechtsgebietlich definierter Zuständigkeiten überwunden werden.<sup>267</sup> Statt der Vielzahl von Regelungen auf EU-Ebene als Ergebnis der induktiven Vergemeinschaftung sollen die Kompetenzen nach dem Prinzip der horizontalen (zwischen den Institutionen), besonders aber der vertikalen Gewaltenteilung zwischen EU-Ebene und Mitgliedsstaaten geordnet werden.<sup>268</sup>

Laut Verhofstadt haben sich nicht nur die politischen Instrumente der EU zu einem „Wirrwarr“ entwickelt; vor allem die Kompetenzfestlegung in den Verträgen zeichne „ein ziemlich verschwommenes Bild unseres europäischen Vorhabens. Und das abgesehen von der Tatsache, dass es an einer deutlichen Unterscheidung zwischen ausschließlichen und konkurrierenden Kompetenzen fehlt“.<sup>269</sup> Laut Biedenkopf hat die EU auf bisherige Entwicklungen „immer mit einer Zunahme der Kompliziertheit ihrer Strukturen geantwortet, ... Hierarchien und Bürokratien ausgebaut“ und den „Umfang der Einzelinterventionen ständig vermehrt“. Damit hätte sich ein „undurchschaubares Geflecht von Kommissionen, Ausschüssen, Beratungsgremien und Beteiligungsformen gesellschaftlicher Gruppen und Interessensverbänden etabliert“.<sup>270</sup> Die „Bereitschaft der Bevölkerung, die wachsenden Widersprüchlichkeiten zu akzeptieren, die durch immer neue Einzelinterventionen induziert werden“, stoße aber mittlerweile „an ihre Grenzen“.<sup>271</sup> Deshalb müsse die unübersichtliche „Zuteilung von Verantwortlichkeiten im Geflecht zwischen den Brüsseler Institutionen, den nationalen Regierungen und den Regionen klarer zurechenbar sein“<sup>272</sup>.

Fischer verlangt unter dem Stichwort „Souveränitätsteilung“ einen Verfassungsvertrag zwischen den Mitgliedsstaaten und Organen der EU, der festlege, „was europäisch und was weiterhin national geregelt werden soll“.<sup>273</sup> Auch Chirac meint: „Wir müssen genau festlegen, wer was in Europa zu tun hat“<sup>274</sup>, und sogar Ciampi, welcher sonst eher vage bleibt, verlangt, die „Sphären der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Institutionen, Staaten und Regionen klar zu machen“<sup>275</sup>. Ebenso fordert der konstitutionelle Ausschuss des EP, eine europäische Verfassung müsse als „stabiler politischer und rechtlicher Rahmen“ dienen, in dem die „Kompetenzen und die Verantwortlichkeiten eindeutig definiert sind“<sup>276</sup>. Selbst Prodi schließt sich zunächst dieser Absicht an: Die Kommission müsse sich fragen, „was auf europäischer Ebene und was von den Mitgliedsstaaten, anderen Gebietskörperschaften und der

<sup>265</sup> Clement: „Europa gestalten...“, 2001, a.a.O.

<sup>266</sup> Felder/Grunow: „Wie weiter...“, 2001, a.a.O., S. 52.

<sup>267</sup> Müller-Graff: „Europäische Föderation als Revolutionskonzept...“, 2000, a.a.O., S. 164.

<sup>268</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>269</sup> Verhofstadt: „Welches Europa...“, 2001, a.a.O., S. 3.

<sup>270</sup> Biedenkopf: „Europa vor...“, 2000, a.a.O., S. 10

<sup>271</sup> FAZ, 5. 12. 2000, S. 2: „Merkel fordert Kompetenzkatalog“.

<sup>272</sup> Vgl. Schröder: Regierungserklärung..., 2000, a.a.O., S. 3.

<sup>273</sup> „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>274</sup> Chirac: „Unser Europa...“, 2000, a.a.O., S. 319.

<sup>275</sup> Ciampi: „Rede vor ..“, 2000, a.a.O.

<sup>276</sup> Konstitutioneller Ausschuss: „Bericht zur...“, 2000, a.a.O.

Zivilgesellschaft getan werden sollte. ... Politische Aufgaben, die nicht mehr angemessen sind, müssen entweder radikal umformuliert oder aufgegeben werden“<sup>277</sup>.

Dieses Kompetenzgefüge soll nach Ansicht der Vertreter der Mitgliedsstaaten und Bundesländer nach dem Subsidiaritätsprinzip geordnet sein, denn „besonders fraglich erscheint dem Bürger ein Europa, das sich nicht darauf beschränkt, den allgemeinen Rahmen und die großen Linien vorzugeben, sondern auch noch die kleinsten Details der praktischen Umsetzung jeder einzelnen Richtlinie ... regeln will“<sup>278</sup>. Einigkeit besteht darüber, dass der „allgemeine Rahmen, den Grundsätze oder Ziele bilden“ auf europäischer Ebene definiert werden sollte; die Staaten oder Regionen wären dann „für die politische und technische Umsetzung zuständig“<sup>279</sup>. Von der konstitutionell verbürgten, „konsequenten Anwendung des Subsidiaritätsprinzips“<sup>280</sup> versprechen sich die Akteure nicht nur ein ‚schlankes Europa‘, sondern auch die Stärkung des Demokratieprinzips. Schröder fordert daher im Namen der SPD, „dass durch eine klarere Aufgabenzuweisung die politische Verantwortung ... in nachvollziehbarer Weise abgegrenzt wird“<sup>281</sup>.

Besonders die deutschen Bundesländer pochen schon seit 1998 auf eine klare Abgrenzung von europäischen und regionalen Zuständigkeiten. „Für die effizientere Bewältigung der großen Aufgaben“ sind beispielsweise für Stoiber „harte und mutige Schnitte in das Gestrüpp der Kompetenzverflechtung“ auf der Grundlage eines „Verfassungsvertrags“ nötig. Dies stärke nicht nur die Handlungsfähigkeit, sondern der Bürger wisse dann auch, „wer für was politische Verantwortung trägt“<sup>282</sup>. Ministerpräsident Clement nennt einen weiteren Grund: „Die Bundesländer haben fast keinen eigenen Spielraum mehr in ihrer Strukturpolitik“. Um ihre eigenen Spielräume zu erweitern, pochen die Landeschefs auf das Subsidiaritätsprinzip: „Die Arbeit soll auf der niedrigstmöglichen politischen Ebene erledigt werden“. Clement fordert in diesem Zusammenhang drei Kompetenzkategorien: Ausschließliche, Grundsatzkompetenzen und Ergänzungskompetenzen der EU, die sich in der „Regelungstiefe seitens der EU“ unterscheiden sollen.<sup>283</sup>

In der Frage, welche Politikbereiche künftig auf welcher Ebene ausgeübt werden sollen, gibt es verschiedene Konzepte zwischen einer mehr intergouvernementalen und supranationalen Kompetenzverteilung. Zwar besteht Einigkeit darüber, dass die Verfassung nur „die Kernsouveränitäten und das unbedingt notwendig europäisch zu Regelnde der Föderation übertragen“ sollte und der Rest „nationalstaatliche Regelungskompetenz“ bliebe.<sup>284</sup> Doch mit „Kernsouveränitäten“ sind verschiedene Politikbereiche gemeint.

Am einen Ende der Skala stehen Juppé und Toubon, die eine umfassende Renationalisierung von Politiken verlangen: Die „exklusiven Kompetenzen“ der Union beschränken sich lediglich auf die gemeinsame Agrarpolitik, die Währungsunion und internationale Wirtschaftspolitik; die restlichen Bereiche werden wieder „exklusive Kompetenzen der Staaten“.<sup>285</sup> Für eine

<sup>277</sup> Prodi: „Umrisse...“, 2000, a.a.O., S. 4.

<sup>278</sup> Verhofstadt: „Welches Europa...“, 2001, a.a.O., S. 2.

<sup>279</sup> Jospin: „Zur Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 4.

<sup>280</sup> Lipponen: Speech to...“, 2000, a.a.O.: „The principle of subsidiarity must be applied consequently“.

<sup>281</sup> Schröder: „Verantwortung für Europa“, 2001, a.a.O., S. 5.

<sup>282</sup> Vgl. SZ, 27. Juli 1998, S. 4., Regierungserklärung von Erwin Teufel, April 1999, in: Schwarze: „Auf dem Weg“, 1999, a.a.O., sowie Rede von Edmund Stoiber, November 1999 a.a.O.

<sup>283</sup> Clement, Wolfgang: „Europa gestalten, nicht verwalten – Die Kompetenzordnung der EU nach Nizza“, Vortrag am WHI, 12. Februar 2001.

<sup>284</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>285</sup> Juppé/Toubon: „Constitution de...“, 2000, a.a.O.: «Elles concernent la politique agricole commune, la politique monétaire et les accords commerciaux internationaux».

Rückübertragung von Kompetenzen – wenn auch in moderaterer Form – sind auch Fischer und Schröder. So kann Fischer sich im Gespräch mit seinem Widersacher Chevènement durchaus vorstellen, dass Kompetenzen auf die nationale Ebene rückübertragen werden.<sup>286</sup> Schröder spricht sich im Namen der SPD noch klarer dafür aus, dass „Aufgaben, die durch die Mitgliedsstaaten entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sachgerechter wahrgenommen werden können, auf die nationale Ebene zurückverlagert werden, wenn dieses den Binnenmarkt nicht gefährdet“.<sup>287</sup> Den nationalstaatlichen Spielraum will Schröder – wohl aus Rücksicht auf die Wünsche der Bundesländer – in den Bereichen Agrar- und Strukturpolitik ausweiten. Clement und Stoiber sprechen sich nämlich dafür aus, dass die EU für beide Felder nur noch den Rahmen festlegt, im übrigen aber der nationalen Politik ermöglicht, „den regionalen Gegebenheiten Rechnung zu tragen“.<sup>288</sup>

Im Widerspruch dazu steht Jospins Kompetenzordnung. „Zudem ist jeder Renationalisierung von Politiken ... eine Absage zu erteilen. Denn es wäre paradox, Schritte hin zu einer stärkeren europäischen Integration vorzuschlagen und gleichzeitig eine Rückkehr zu nationalen Politiken zu fördern“. Besonders die Strukturfonds und die Agrarpolitik – also klassische französische Interessen – müssten deshalb im Zuständigkeitsbereich der Union verbleiben. Auch Verhofstadt ist dagegen, „dass ganze Politikbereiche zurückverlagert werden“. Wie Schröder fragt er sich allerdings, ob es wirklich Sache der Union sei, „die praktischen Einzelheiten der Agrarpolitik festzulegen“. Einigkeit besteht allerdings, dass für die Bereiche Bildung und Kultur „derzeit wie auch künftig vorwiegend die Mitgliedsstaaten zuständig sind“.<sup>289</sup> Die Union soll hier nur eine „rein unterstützende Rolle spielen“ und die Mitgliedsstaaten ergänzen, wenn diese es wünschen.<sup>290</sup> Dies schließt laut Jospin aber nicht aus, dass gemeinsame Programme in diesen Bereichen „in Zukunft noch intensiviert werden müssen“.

In anderen Bereichen fordern dieselben Politiker auch Ausweitungen von Kompetenzen auf EU-Ebene, weil die zwischenstaatliche Methode einen Effizienzverlust der EU hervorruft. Das Beharren auf nationalen Egoismen sowie die aufgeblasene Brüsseler Bürokratie hätten zur Folge, dass die Union nicht mehr auf Herausforderungen wie die BSE-Krise antworten könne. Auf eine sich dramatisch verändernden Welt könne die EU nur durch mehr politische Integration antworten,<sup>291</sup> und müsse auf Herausforderungen wie die Globalisierung oder außenpolitische Krisen effektive Problemlösung unabhängig von nationalen Interessen finden.<sup>292</sup> Die klarere Abgrenzung der Ebenen soll den ständigen Abstimmungs- und Koordinationsbedarf zwischen EU-Organen, den Nationalstaaten und den Regionen reduzieren.<sup>293</sup>

Jospin, Schröder und Verhofstadt verweisen auf die Notwendigkeit, die „Handlungsfähigkeit der EU in den Bereichen ... innere Sicherheit und Zuwanderung“<sup>294</sup> durch einen gemeinsamen Rechtsraum und eine einheitliche Asylpolitik zu stärken.<sup>295</sup> Vor dem Hintergrund der BSE-Krise

<sup>286</sup> „Fischer contra Chevènement“, *Die Zeit*, 7. Juni 2000.

<sup>287</sup> Schröder: „Verantwortung für Europa“, 2001, a.a.O. S. 14.

<sup>288</sup> Clement, Wolfgang: Rede im Rahmen des Jahresempfangs der Vertretung des Landes Nordrhein-Westfalen bei der EU, 28. Febr. 2001, Brüssel, S. 6.

<sup>289</sup> Jospin: „Zur Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 8.

<sup>290</sup> Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 6.

<sup>291</sup> Fischer: „Schwerpunkte der...“, 1999, a.a.O., S. 12.

<sup>292</sup> Cohn-Bendit: „Europa ist die letzte...“, 2000, a.a.O.,

<sup>293</sup> Felder/Grunow: „Wie weiter mit...“, 2000, a.a.O., S. 76.

<sup>294</sup> Schröder: „Verantwortung...“, 2001, a.a.O., S. 14.

<sup>295</sup> Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 7: „Wir müssen einen europäischen Rechtsraum schaffen und eine gemeinsame Politik zur Verbrechensbekämpfung sowie ... Asyl- und Wanderungspolitik vereinbaren, ... mithilfe gemeinschaftlicher Verfahren und Einrichtungen“. Vgl. auch Jospin: „Zur Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 3f; sowie Schröder: „Verantwortung für Europa“, 2001, a.a.O., S. 8: „Dass zum schrittweisen Aufbau eines

und der Probleme bei der Klimakonferenz fordern dieselben Politiker sowie die deutschen Ministerpräsidenten Clement und Stoiber die Vereinheitlichung von Umwelt- und Gesundheits- bzw. Verbraucherschutzpolitik.<sup>296</sup> Besonders die deutschen Politiker betonen außerdem, dass permanente supranationale politische und militärische Entscheidungsstrukturen eingerichtet werden müssen, um die Handlungsfähigkeit in der Außen- und Sicherheitspolitik zu stärken.<sup>297</sup> Uneinigkeit zwischen Deutschland und Frankreich besteht dagegen über die Übertragung von sozialpolitischen Kompetenzen. Beide betonen zwar, dass eine europäische Verfassung die Solidarität zwischen den Mitgliedsstaaten verbessern solle.<sup>298</sup> Während die deutschen Sozialdemokraten die Ausgestaltung dieses Prinzips nicht näher konkretisieren und darauf pochen, dass es den Mitgliedsstaaten möglich sein müsse, „auch im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik eigene Wege bei der Alterssicherung zu gehen“<sup>299</sup>, setzt sich Jospin nachdrücklich für gemeinsame Maßnahmen ein, von einem europäischen Fonds für Konjunkturmaßnahmen, bis hin zur Harmonisierung der Unternehmenssteuer<sup>300</sup>.

Auch in der Frage, auf welche Weise Kompetenzen künftig auf EU-Ebene übertragen werden sollen, sind sich die Befürworter einer Verfassung uneinig. Die deutschen Politiker sind offenbar von der Sorge getrieben, dass „Querschnittskompetenzen ... zu einer Aushöhlung der Zuständigkeiten der Mitgliedsstaaten“ führen können. Deshalb sollen „Vorkehrungen gegen einen schleichenden Kompetenztransfer auf die europäische Ebene“ getroffen werden.<sup>301</sup> Schröder und Rau fordern, dass das Recht, Kompetenzen zu übertragen, bei den Mitgliedsstaaten bleiben und über die Übertragung von Zuständigkeiten einstimmig entschieden werden muss.<sup>302</sup> Auch Jospin betont, dass die zwischenstaatliche Zusammenarbeit „auch künftig unerlässlich sein“ wird<sup>303</sup>; laut Verhofstadt müssen die „legitimen Erwartungen der Mitgliedsstaaten und Regionen“ bei der Kompetenzverteilung berücksichtigt werden.<sup>304</sup> Jospin, Rau und Fischer fordern deshalb ähnlich wie Juppé und Toubon, dass die Staatenkammer als „Garant der Subsidiarität“<sup>305</sup> das letzte Wort über die Kompetenzverteilung haben soll.

Nur die Kommission und das EP stehen dem Subsidiaritätsprinzip als alleiniger Option ambivalent gegenüber. Zwar hat die Kommission bereits einen ausführlichen Plan<sup>306</sup> vorgelegt, wie die horizontale Dezentralisierung, etwa durch die europäischen Agenturen, und die vertikale Dezentralisierung zwischen EU, den Staaten und den Regionen ausgestaltet werden könnte. Auch forderte der Kommissar für die Reform der Institutionen, Barnier, einen

---

Raumes der Freiheit der Sicherheit und des Rechts die Voraussetzungen für ... eine gemeinsame Asylpolitik geschaffen werden“.

<sup>296</sup> Vgl. Jospin: „Zur Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 4; Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 8;

<sup>297</sup> Schröder: „Verantwortung...“, 2001, a.a.O., S. 8.

<sup>298</sup> Rau spricht von einer Verfassung als „Grammatik der Solidarität“ („Plädoyer für...“, 2001, a.a.O., S. 4.; Schröder fordert im Namen der SPD die „Wahrung des Grundsatzes der ... Solidarität“ („Verantwortung für...“, 2001, a.a.O., S. 14.

<sup>299</sup> Rau: „Plädoyer...“, 2001, S. 5; ähnlich Schröder: „Verantwortung für...“, 2001, a.a.O., S. 14. Die gleiche Position vertreten die Ministerpräsidenten. Vgl. FAZ, 2. Juli 2000, S. 5: Interview mit Ministerpräsident Kurt Beck; sowie Clement: „Europa gestalten...“, 2001, a.a.O., S. 5.

<sup>300</sup> Jospin: „Zur Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 3.

<sup>301</sup> Schröder: „Verantwortung für...“, 2001, a.a.O., S. 14; sowie Rau: „Plädoyer für...“, 2001, a.a.O., S. 5: Um der Furcht vor einer schleichenden Zentralisierung zu begegnen“, schlägt er eine „ausdrückliche Festlegung der Kompetenzen“ vor.

<sup>302</sup> Rau: „Plädoyer für...“, 2001, a.a.O., S. 5; Schröder: „Verantwortung für...“, 2001, a.a.O., S. 14.

<sup>303</sup> Jospin: „Zur Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 8.

<sup>304</sup> Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 7.

<sup>305</sup> Fischer: Rede vor dem belgischen Parlament, 2000, a.a.O.

<sup>306</sup> Arbeitsdokument der Dienststellen der Kommission: „Ein Weißbuch zur ‚Governance‘ für die EU: die Demokratie in der EU vertiefen“, 11. Oktober 2000, SEK(2000) 1547/7 endg. (hier S. 10).

„Verfassungsvertrag mit einer klaren Zuweisung von Kompetenzen“<sup>307</sup>. Prodis Äußerungen sind jedoch widersprüchlich. Einerseits meint er, dass nur ein „einheitliches Handeln ... im Lichte des Subsidiaritätsprinzips“ zu Ergebnissen führen würde<sup>308</sup>. In anderen Reden lehnt Prodi aber das Subsidiaritätsprinzip ab: „Meiner Überzeugung nach dürfen wir nicht mehr in hierarchischen Zuständigkeitsstufen denken, die durch das Subsidiaritätsprinzip voneinander getrennt sind, sondern müssen uns Gedanken über eine Ordnung machen, in der alle Ebenen von Politik und Verwaltung miteinander vernetzt sind und zusammenwirken“<sup>309</sup>. Auch in ihrem Arbeitsprogramm betont die Kommission, dass die Zusammenarbeit in einer „vernetzten Union“<sup>310</sup> gefördert werden müsse. Felder und Grunow folgern daraus: „Der Gedanke der ‚Differenz‘ als zentraler Maßstab für eine Neuordnung der Arbeitsteilung“ zwischen den Ebenen sei der Kommission letztlich fremd.<sup>311</sup>

Auch das EP hat argumentiert, dass Subsidiarität nicht als übergeordnete Begrenzung der zentralen Befugnisse der Union gesehen werden soll. Das EP befürchtet in diesem Zusammenhang eine „Renationalisierung der Politiken“, denn in „einigen Mitgliedsstaaten entsetzen sich die Verfechter der Souveränität über die Bedrohung, die der bürokratische Zentralismus für ihre nationale Identität bedeuten würde“.

Auch der Verfassungsskeptiker Blair schlägt vor, eine „Kompetenzcharta“ zu entwerfen, die festlegen würde, was am besten auf europäischer Ebene und was auf nationaler Ebene getan würde, allerdings nicht als rechtlich verbindliches, sondern als politisches Dokument. Dies würde auch zu mehr Transparenz führen, weil sie für die Bürger leichter zugänglich wäre. Der Vorteil gegenüber einer verfassungsmäßigen Verankerung liegt für Blair darin, dass statt eines Verfassungsgerichts hier eine Körperschaft aus „direkt gewählten Politikern“ über die Einhaltung der Verträge wachen würde. Zur Verbesserung der Effektivität der EU sollen die Regierungen als weiterer wichtiger Bezugspunkt der Bürger laut Blair in einem stärkeren Europäischen Rat weiter die langfristige Agenda der Union setzen, wobei der Kommissionspräsident als Teil des Rates seine Vorschläge unterbreitet. Nach der Osterweiterung sollten mehrere Länder gleichzeitig die Präsidentschaft übernehmen.<sup>312</sup>

Védrine hält die Abgrenzung von Kompetenzen – allerdings außerhalb einer Verfassung – ebenfalls für „unerlässlich“.<sup>313</sup> Über mehr Verständlichkeit der Verträge und die Verteilung der Kompetenzen zu debattieren, ist auch für Lindh interessant.<sup>314</sup> Die schwedische Ratspräsidentschaft hat deshalb den informellen Reflektionsprozess des Post-Nizza-Prozesses über die Kompetenzabgrenzung unterstützt.<sup>315</sup>

Abschließend lässt sich also zusammenfassen, dass Verfassungsbefürworter und -skeptiker die Ausübung von Macht auf europäischer Ebene neu organisieren wollen. Dies soll nach den Prinzipien der vertikalen und horizontalen Gewaltenteilung geschehen. In der Frage, wie die Befugnisse künftig zwischen den verschiedenen Ebenen der EU aufgeteilt werden soll, variieren die Vorschläge von intergouvernementalistischen Lösungen – also der Stärkung des Rates – bis

<sup>307</sup> Barnier: „Die Perspektiven...“, 2001, a.a.O., S. 5.

<sup>308</sup> Prodi: „Es ist an der Zeit, die Debatte die Zukunft Europas zu strukturieren“, Rede vor dem EP, Strasbourg, 17. Januar 2001, Speech/01/9.

<sup>309</sup> Prodi: „Umriss...“, 2000, a.a.O., S. 5.

<sup>310</sup> Arbeitsdokument der Kommission, 2000, a.a.O., S. 11.

<sup>311</sup> Felder/Grunow: „Wie weiter...“, 2001, a.a.O., S. 56.

<sup>312</sup> Vgl. Blair: „Speech to...“, 2000, a.a.O.

<sup>313</sup> Védrine: Schreiben an...“, 2000, a.a.O., S. 5.

<sup>314</sup> SZ-Interview mit Lindh, 2001, a.a.O.

<sup>315</sup> Programm der schwedischen Ratspräsidentschaft, 2001, a.a.O., S. 7.

zur eindeutigen Stärkung der supranationalen Organe – also des EPs und der Kommission. Hervorzuheben ist, dass auch Verfassungsbefürworter – wie die Neogaullisten Juppé und Toubon – teilweise zu sehr intergouvernementalistischen Konzepten neigen. Andererseits sind selbst einige Akteure, die auf die Stärkung des Rates pochen, für eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen (z.B. Frankreich). Unumstritten – zumindest unter den Mitgliedsstaaten – ist dagegen die Forderung nach einem Kompetenzkatalog nach dem Prinzip der Subsidiarität. Nur die Kommission und das EP sind hier skeptisch, da sie eine Renationalisierung befürchten. Welche Kompetenzen auf welcher Ebene ausgeführt werden sollen, ist in einigen Entwürfen konkreter, in anderen weniger klar benannt. Gerade in der Agrar- und Strukturpolitik gibt es hier große Differenzen.

#### **5.4 Begrenzungsfunktion: Die Grundrechtecharta**

Überlegungen zur verfassungsmäßigen Begrenzungsfunktion politischer Macht gegenüber dem Einzelnen in Form von Menschen- und Bürgerrechten bilden neben der Frage der Kompetenzabgrenzung den zweiten Kernpunkt einer möglichen Verfassung. Die auf dem Kölner Rat vom Juni 1999 beschlossene Ausarbeitung einer „Grundrechtecharta“, welche die in den Verträgen verstreuten Grundrechte sichtbar machen sollte, trieb die Verfassungsdiskussion in allen Mitgliedsstaaten an.

Es lassen sich vier Argumente herauskristallisieren, die Charta als Teil einer Verfassung von morgen rechtsverbindlich und von jedem Einzelnen vor dem EuGH einklagbar zu machen.

- Die wachsende Macht der EU-Organe in Brüssel muss einer Kontrolle unterworfen werden, die es bisher nicht ausreichend gibt.<sup>316</sup>
- Die Komplexität der Verträge erzeuge ein Gefühl der Rechtsunsicherheit. Den Bürgern müsse das Gefühl genommen werden, dieser Macht hilf- und schutzlos ausgeliefert zu sein.<sup>317</sup>
- Die Defizite des bisher durch die Verträge und den EuGH gewährleisteten Grundrechtsschutzes sollen beseitigt werden. Dazu gehört das Recht auf Informationsfreiheit und Datenschutz bei Europol-Ermittlungen oder die unzureichende Begrenzung von biotechnologischen Bestimmungen.<sup>318</sup>
- Die deutlichere Aufführung bereits bestehender Rechte, um den Beitrittskandidaten die Werte, wofür die Union stehe, klar zu machen.<sup>319</sup>

Der Kölner Rat hielt im Juni 1999 die Verbindlichkeitsfrage zunächst offen. Sie sollte erst nach der Proklamation der Charta von EP, Rat und Kommission geklärt werden. Im Vorfeld des Rates von Nizza kristallisierten sich in dieser Frage verschiedene Positionen heraus. Gegen die Aufnahme der Charta sind die Verfassungsskeptiker wie Großbritannien und Schweden. Auf die Aufnahme der Charta in die Verträge drängte zunächst das EP.<sup>320</sup> Unter den Mitgliedsstaaten befürwortete in der ersten Phase vor allem die deutsche Regierung, die ja die Ausarbeitung einer Charta initiiert hatte, die Aufnahme des Kataloges in eine rechtskräftige, europäische Verfassung

<sup>316</sup> So beispielsweise Roman Herzog, *FAZ* 14. September 2000: „Herzog schlägt Volksabstimmung über EU-Verfassung vor“, sowie Jürgen Meyer (SPD), stellv. Vorsitzender des Grundrechte-Konvents, in der 105. Sitzung des Bundestages, 18. Mai 2000.

<sup>317</sup> Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 3; Peter Altmeyer (CDU/CSU-Fraktion), 105. Plenardebatte, a.a.O.

<sup>318</sup> Vgl. dazu die Position des EP im Bericht über die Grundrechtecharta, a.a.O., S. 8, sowie Meyer in der Plenardebatte am 18. Mai 2000, a.a.O.

<sup>319</sup> Vgl. Jürgen Meyer (SPD), in: 135. Sitzung..., 2000, a.a.O.

<sup>320</sup> Committee of Constitutional Affairs: Report on the drafting of a European Union Charter of Fundamental Rights, 2000, a.a.O., S. 9, Punkt 14: “Calls upon the IGC to put the incorporation into the Treaty of the Charter of Fundamental Rights on its agenda”.

bzw. schon in die Verträge.<sup>321</sup> Diese Meinung vertraten bald die italienischen Regierungspolitiker Ciampi<sup>322</sup> und Amato<sup>323</sup>, sowie Verhofstadt<sup>324</sup>. Andere Staats- und Regierungschefs, welche prinzipiell eine europäische Verfassung befürworten, waren verhaltener. Chirac meinte in seiner Rede vor dem Reichstag lediglich: „Zu bestimmen wäre ferner die Art der Charta der Grundrechte“<sup>325</sup>. Gleichzeitig unterstützte Frankreich aber auf dem Gipfel von Feira die deutsche Forderung nach der Verbindlichkeit der Charta<sup>326</sup>, und mittlerweile bezeichnete auch Jospin im Juni 2001 die Charta als „Kernstück“<sup>327</sup> der künftigen Verfassung. Lipponen dagegen lässt die tatsächliche Begrenzungsfunktion der Charta bewusst offen: „Die von mir vorgeschlagene Agenda ist begrenzt und ich schlage vor, ihr Ende offen zu lassen“. Dazu gehöre auch der „rechtliche Status der Grundrechte“<sup>328</sup>.

Selbst unter den überzeugtesten Befürwortern einer Verfassung variieren die Positionen darüber, welche Grundrechte geschützt werden sollen. Weil zum „europäischen Verfassungsmodell“ nicht nur „Abwehr-, sondern auch Teilhaberechte gehören“, forderten die SPD und die Grünen die Aufnahme sozialer Gewährleistungen in die Charta, denn man dürfe diese Rechte „nicht mehr dem Zufallsverfahren der Rechtssprechung überlassen“.<sup>329</sup> Die CDU dagegen befürchtete deren „kompetenzaufsaugende“ Wirkung, nämlich dass „soziale Grundrechte neue Handlungspflichten der Mitgliedsstaaten begründen, wo die EU bis jetzt keine Zuständigkeit hat“<sup>330</sup>. Als Folge sind in der Grundrechtecharta unter dem Titel „Solidarität“ soziale Grundrechte zum Ausdruck gekommen, doch werden sie für den Fall der Verbindlichkeit der Charta durch zahlreiche Verweise auf die nationalen Gesetzgebungen und das Subsidiaritätsprinzip von den anderen Rechten differenziert.

An der Debatte um Gehalt und Verbindlichkeit europäischer Grundrechte lässt sich erkennen, wie weit die Vorstellungen über die Wertebasis der EU selbst unter Verfassungsbefürwortern auseinander gehen. Das Ergebnis dieser Debatte ist ein umfangreiches, sehr detailliertes Dokument. *Grabenwarter* kritisiert in diesem Zusammenhang, dass die Charta aufgrund ihres Kompromisscharakters zwischen den verschiedenen Positionen die angestrebte und für eine Verfassung nötige Klarheit und Einfachheit verfehlt hat.<sup>331</sup>

### **5.5 Integrations- und Identifikationsfunktion: Transparenz und Bürgernähe**

Alle Verbesserungen im Bereich der Legitimations-, Begrenzungs- und Organisationsfunktion sollen dazu beitragen, dass Europa kein „abstraktes Großprojekt mehr ist, das sich hinter verschlossenen Türen im fernen Brüssel oder in den Köpfen einiger Technokraten abspielt“<sup>332</sup>. Die Verbürgung von mehr Bürgernähe durch Subsidiarität, die Personifizierung von EU-Politik durch die Wahl eines Präsidenten, die klarere Nachvollziehbarkeit von Verantwortlichkeiten, sowie die „Verständigung über grundlegende und identitätsstiftende Werte des Zusammenlebens“<sup>333</sup> sollen diese Identitätskrise beseitigen.

<sup>321</sup> Deutlich wird dies u. a. in der 105. Plenardebatte vom 18. Mai 2000, a.a.O.

<sup>322</sup> Ciampi: „Rede anlässlich“, 2000, a.a.O.: „Kern der Verfassung ist die Grundrechtecharta“

<sup>323</sup> So in seinem gemeinsamen Zeitungsartikel mit Schröder, 2000, a.a.O.,

<sup>324</sup> Verhofstadt: „A Vision“, 2000, a.a.O., S. 7: „The Charta ... should be included in the treaties“.

<sup>325</sup> Chirac: „Unser Europa“, 2000, a.a.O., S. 320.

<sup>326</sup> Vgl. *FR*, 20. Juni 2000: „EU verankert Grundrechte nicht“.

<sup>327</sup> Jospin: „Zur Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 10.

<sup>328</sup> Lipponen: „Speech to...“, 2000, a.a.O., S. 10: „The Agenda I propose is limited and it is important that we leave it open-ended. My suggestion is that this agenda deals with at least the following issues: (1) legal status of fundamental rights“.

<sup>329</sup> Vgl. Jürgen Meyer (SPD), in: 135. Sitzung..., 2000, a.a.O.

<sup>330</sup> Gerd Müller (CDU), in: 135. Sitzung..., 2000, a.a.O.

<sup>331</sup> Grabenwarter: „Die Charta...“, 2001, a.a.O., S. 12.

<sup>332</sup> Schröder: „Regierungserklärung...“, 2001, a.a.O.

<sup>333</sup> Cohn-Bendit: „Europa ist...“, 2000, a.a.O.

Diese mangelnde Identifizierung des Bürgers mit Brüssel ist für alle Verfassungsbefürworter ein zentrales Problem: Zwischen der EU und ihren Bürgern besteht eine Kluft, die sich seit Maastricht nicht verringert hat. Als Indikatoren dieser Identitätskrise nennen die Politiker die steigende Europa-Verdrossenheit und die sinkende Beteiligung an den EP-Wahlen. Auch die negativen dänischen und irischen Referenda zum Euro und zum Vertrag von Nizza werden als Folge einer Identitätskrise gewertet.

Ein weiterer wichtiger Grund für die fehlende Akzeptanz der EU ist die Undurchsichtigkeit der Verträge. Für Verhofstadt ist „ihr Mangel an Transparenz“, eindeutig das „Hauptübel der Union“.<sup>334</sup> Für die deutsche Justizministerin Däubler-Gmelin etwa sind die „Wahrnehmungsmängel“ der bereits in den EU-Verträgen und durch die Rechtsprechung garantierten europäischen Grundrechte „wohl die wichtigsten Gründe für wachsende Unzufriedenheit, Desinteresse und Euro-Müdigkeit der Bürger, die in den letzten Europawahlen in nahezu allen Mitgliedsstaaten in bisher nicht für möglich gehaltene Wahlverweigerung umgeschlagen sind“.<sup>335</sup> Auch Chirac verlangte vor dem Berliner Reichstag: „Jeder muss im täglichen Leben ermessen können, welche konkreten Vorteile unsere Union mit sich bringt, zumal diese nach Ansicht vieler EU-Bürger zu abstrakt sind“.<sup>336</sup> Ähnliche Bestandsaufnahmen finden sich auch in den Stellungnahmen der übrigen Befürworter einer Verfassung. Laut Fischer führt die „Methode Monnet“ zu einem „Verlust an europäischer Identität, an innerer Kohärenz sowie der Gefahr einer inneren Erosion der EU“.<sup>337</sup> Das EP verweist darauf, dass die Verträge als „Ergebnis rein zwischenstaatlicher Verhandlungen“ und schrittweisen Änderungen zu „unübersichtlich, verschwommen, unklar“ geworden seien. Die „Unleserlichkeit der Verträge“ habe „die Unterstützung der Bevölkerung für das europäische Unternehmen nicht begünstigt“.<sup>338</sup>

Dieses Problem wird nach Meinung der Akteure spätestens mit der „in Angriff genommenen Erweiterung“ noch an „Dringlichkeit und Umfang“ zunehmen.<sup>339</sup> Weil die Vergrößerung der EU von 15 auf 27 Mitglieder die „Auflösung zuordnungsfähiger Verantwortlichkeiten noch verstärkt“<sup>340</sup> und somit zu deren „Erosion“ führe, müsse es einen „strukturellen Neuanfang“ geben. Fischer warnt, dass die Erweiterung „bei den Bürgern Sorgen und Ängste auslösen würde, unter anderem, weil die EU noch undurchsichtiger und unverständlicher“<sup>341</sup> werde.

Die „für die Europapolitik unverzichtbare Akzeptanz“ wird sich auch laut Fischer deshalb nur dann einfinden, wenn der „Zugang der Bürger zum Recht“ verbessert wird.<sup>342</sup> Als Lösung, dass sich die Bürger wieder als Teilnehmer des europäischen Gemeinwesens verstehen, gilt deshalb die Vereinfachung der bestehenden Verträge. „Wer Rechte hat, sie kennt und nutzen kann, wer sieht, dass sich die EU um seine Rechte kümmert, für den wird sie auch interessanter“. Analog zu den Erfahrungen in der Bundesrepublik könnte sich laut Däubler-Gmelin auf diesem Wege ein europäischer „Verfassungspatriotismus“ entwickeln.<sup>343</sup>

<sup>334</sup> Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 3.

<sup>335</sup> Däubler-Gmelin, Herta: „Vom Marktbürger zum EU-Bürger“, FAZ, 10. Januar 2000, S. 11.

<sup>336</sup> Chirac: „Unser Europa“, 2000, a.a.O., S. 318.

<sup>337</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>338</sup> Konstitutioneller Ausschuss: „Bericht über die Konstitutionalisierung...“, 2000, a.a.O.

<sup>339</sup> Prodi: „Umriss...“, 2000, a.a.O., S. 4.

<sup>340</sup> Biedenkopf: „Europa vor...“, 2000, a.a.O.

<sup>341</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>342</sup> Rede des Bundesaußenministers zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere, 28. Oktober 1999, a.a.O., S. 729.

<sup>343</sup> Däubler-Gmelin: „Vom Marktbürger...“, 2000, a.a.O.



Unter diesem Vorzeichen steht die Forderung nach einer Zweiteilung der Verträge in die Artikel mit konstitutionellem Charakter (in einem Grundvertrag) und die detaillierten Ausführungsbestimmungen. Diese Überlegung resultierte aus dem Bericht der „Drei Weisen“, den die Kommission im Oktober 1999 in Auftrag gegeben hatte<sup>344</sup>. Die Kommission stieß deswegen die Diskussion um die „Neugestaltung der vorhandenen Texte“<sup>345</sup> bereits in der ersten Phase der Debatte an.

Der Idee der „Neuorganisation der Verträge“<sup>346</sup> schließen sich alle Akteure an, weil sie die unlesbaren Bestimmungen in einen „in verständlicher Sprache gehaltenen Verfassungstext“<sup>347</sup> umwandeln würde. Diese Vereinfachung soll am Anfang eines „verfassungsgebenden Prozesses“<sup>348</sup> stehen, um die EU für den Bürger „transparenter und verständlicher“ zu machen. Auch die verfassungsskeptische schwedische Regierung förderte den informellen Reflektionsprozess des Post-Nizza-Prozesses über die bessere Verständlichkeit der Verträge.<sup>349</sup> Auch Blair ist für die Gestaltung eines transparenten Europas, das einfacher zu verstehen ist.<sup>350</sup> Die „Vereinfachung der Verträge, mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu machen, ohne sie inhaltlich zu ändern“, ist bereits explizit in die „Erklärung zur Zukunft der Union“ nach dem Gipfel von Nizza aufgenommen worden. Vorschläge, wie die einzelnen Artikel künftig aufgeteilt werden sollen, liegen bereits vor.<sup>351</sup>

Es hat sich also gezeigt, dass die mangelnde Identifizierung der Bürger mit Brüssel als zentrales Problem gesehen wird, zumal die Entfremdung von der EU bereits in offene Ablehnung bei Referenden umgeschlagen ist. Nach Meinung der Politiker tragen alle Defizite im Bereich der Legitimation, Organisation und Begrenzung europäischer Macht zu diesem Identitätsverlust bei. Als weiteren, zentralen Grund nennen die Akteure zudem die mangelnde Transparenz der Verträge. Es besteht deshalb Einigkeit, die bereits vorhandenen *materiellen* Verfassungsgrundsätze nun auch *formell* umzusetzen, d.h. in einem „Grundvertrag“ zu bündeln. Hinter dieser Lösungsoption stehen auch die Verfassungsgegner. Dass diese Zweiteilung der Verträge möglich ist, haben entsprechende Vorschläge aus der Wissenschaft bereits gezeigt.

Die Gegner einer Verfassung greifen zur Lösung des Demokratie-, Akzeptanz- und Effizienzdefizits Konzepte der Befürworter auf, mit dem Unterschied, dass sie diese nicht in einen konstitutionellen Rahmen stellen wollen. So befürworteten auch diese Akteure nachdrücklich

- einen Kompetenzkatalog, der nach dem Subsidiaritätsprinzip die Macht auf die jeweils unterste Ebene abwälzt.
- die stärkere Einbeziehung der nationalen Abgeordneten durch die Schaffung einer zweiten Kammer.
- die bessere Verständlichkeit der Verträge durch eine klare Trennung in Rahmenprinzipien und detaillierte Bestimmungen.

<sup>344</sup> European University Institute: *A Basic Treaty for the European Union*, Florenz 2000, sowie: Centrum für angewandte Politikforschung: *Ein Grundvertrag für die Europäische Union*, 2000, a.a.O.

<sup>345</sup> Prodi, Romano: „Nizza – und danach“, 29. November 2000, Rede 00/475.

<sup>346</sup> Chirac: „Unser Europa...“, 2000, a.a.O.

<sup>347</sup> Rau: „Rede anlässlich...“, 2000, a.a.O.

<sup>348</sup> Konstitutioneller Ausschuss: „Bericht zur...“, 2000, a.a.O.

<sup>349</sup> Programm der schwedischen Ratspräsidentenschaft, 2001, a.a.O., S. 7.

<sup>350</sup> Blair: „Speech to the...“, 2000, a.a.O.

<sup>351</sup> So der vom CAP ausgearbeitete „Grundvertrag“, a.a.O.

## 6. Realisierungsstrategien

Um ihre verschiedenen Verfassungsinitiativen und die dahinterstehenden Interessen und Leitbilder zu verwirklichen, verfolgen die Akteure bestimmte Strategien, von denen sie glauben, dass sie die Realisierungschancen einer europäischen Verfassungsgebung erhöhen. Diese Strategien lassen sich in vier Bereiche zusammenfassen:

- Flexibilität hinsichtlich des Verfassungsgedankens
- Flexibilität hinsichtlich der Beteiligung an einer Verfassung
- Ausübung von politischem Druck und Verbündungsstrategien
- die Schaffung der Bedingungen für eine Verfassung in Form einer strukturierten Debatte.

### 6.1 Flexibilität der Verfassungskonzepte

Nur zwei Politiker (Juppé und Toubon) legen einen kompletten Verfassungsentwurf vor. Die anderen Akteure gestalten ihre Verfassungsvorschläge flexibler, indem sie ihre Ideen lediglich als Vorschläge und Angebote zur öffentlichen Diskussion stellen, die im Kommunikationsprozess aufgegriffen und weiterentwickelt werden können. Durch die bewusste Offenhaltung der Verfassungskonzepte geben die Politiker anderen Akteuren die Möglichkeit, auf ihre Vorschläge mit eigenen Beiträgen zu reagieren, anstatt diese nur zur Befürwortung oder Ablehnung in den Raum zu stellen. So hatte Fischer seine Humboldt-Rede vorher mit dem französischen Außenminister abgestimmt, und nahm Védrines Vorschlag, den Ministerrat zur möglichen Regierung zu machen, mit auf.<sup>352</sup> Auch den Zeitrahmen für den Konstitutionalisierungsprozess spannen die Politiker möglichst breit. Schröder etwa spricht von „zehn Jahren“<sup>353</sup>.

Diese Strategie der bewussten Offenhaltung hinsichtlich der Verwirklichung einer rechtsverbindlichen Verfassung verfolgten die Akteure vor allem in der ersten Phase der Debatte, als es noch darum ging, die Diskussion über die Verfasstheit Europas überhaupt in Gang zu setzen. So klammerte Fischer die Form zunächst ganz aus und beschränkte seine Forderung auf ein politisches Werte- und Grundsatzkonzept: „Wir sollten uns dabei von einem strikten rechtlichen Verhältnis freimachen und unter ‘Verfassung’ eher eine Zusammenstellung der Werte und der Grundprinzipien europäischen Zusammenlebens einschließlich des Funktionierens der Europäischen Union ... begreifen“<sup>354</sup>. Fischer verfolgt diese Strategie der Unverbindlichkeit auch in seiner Humboldt-Rede, indem er provokante Inhalte als persönliche Überlegungen eines Privatmanns ‚verpackte‘, obwohl diese mit seinen Beratern und Frankreich abgestimmt waren: Um die pauschale Ablehnung von „Euroskeptikern diesseits und jenseits des Kanals“ zu verhindern, ließ er „den Außenminister definitiv weit hinter“ sich und stellte seine Überlegungen als „persönliche Zukunftsvision“ über einen „langfristigen Zeitraum weit jenseits der laufenden Regierungskonferenz“ in den Raum.<sup>355</sup> Auch andere Verfassungsbefürworter bemühten sich um eine realistische Einschätzung der Durchführbarkeit ihrer Vorschläge, und verlegten deshalb die Entscheidung über das Wie und Wann einer möglichen Konstitutionalisierung bewusst auf die Zeit nach dem Gipfel von Nizza, denn „wenn wir ... europäische Verfassungsfragen ... schon in Nizza hätten lösen wollen, dann säßen wir wohl noch heute dort“<sup>356</sup>.

<sup>352</sup> Vgl. dazu Védrine: „Schreiben an den deutschen Außenminister...“, 2000, a.a.O., S. 5.

<sup>353</sup> Leitantrag: „Verantwortung für Europa“, 2001, a.a.O., S. 16.

<sup>354</sup> Fischer: „Bilanz des...“, 1999, a.a.O., S. 481.

<sup>355</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>356</sup> Schröder: Regierungserklärung zum Gipfel von Nizza, 2001, a.a.O., S. 2.

Um das Projekt nicht angesichts zahlreicher Bedenken einiger Mitgliedsstaaten scheitern zu lassen, ließen auch jene, die die Grundrechtecharta als Kernstück einer Verfassung sahen, Fragen über deren Verbindlichkeit zunächst offen. So vertagte der Europäische Rat die Entscheidung über die Eingliederung der Charta in die Verträge oder gar in eine Verfassung auf die Zeit nach der Regierungskonferenz 2000 und einigte sich später lediglich auf eine feierliche Deklaration. Um die Kohärenz des Grundrechte-Konvents in strittigen Fragen zu bewahren, verfolgte sein Vorsitzender Herzog ebenfalls diese Strategie der Offenhaltung, indem er sich in der Öffentlichkeit auf manche Fragen nicht festlegte: „Jede Antwort, die ich hier gebe, wird die Abfassung des Grundrechtskataloges erschweren. Darum gebe ich lieber keine“.<sup>357</sup> Manche Ziele, an denen sich der Konvent orientierte, waren deshalb nur als Provisorien gemeint: Das Gremium formulierte die Charta so, als ob sie einmal rechtverbindlich würde. Mit dieser Strategie des Als-Ob hoffte Herzog nicht nur, skeptische Konventsmitglieder zu beruhigen, sondern „einen Text zustande zu bringen, der es den Regierungen jederzeit möglich macht, ihn verbindlich zu machen, und es ihnen schwer fallen muss, es nicht zu tun“.<sup>358</sup>

Zu dieser flexiblen Strategie gehört auch, den Verfassungsgedanken in Teilaspekte zu untergliedern, welche in unterschiedlichen Teilschritten verwirklicht werden können. Das deutlichste Beispiel hierfür ist die Grundrechtecharta, die zwar unabhängig von den Verfassungskonzepten erarbeitet, aber von den Verfassungsbefürwortern als ‚Kernstück‘ einer europäischen Konstitution gedacht wurde. Mit Rücksicht auf die Verfassungskritiker im Konvent bezeichnete Herzog die Charta ausdrücklich nicht als „Verfassung von heute“. Sie könne aber „ein Teil der Verfassung von morgen sein“.<sup>359</sup> Auch der Kompetenzkatalog wird als eigenständiger Schwerpunkt genannt. Als „Frage, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten geschaffen und ihre Einhaltung überwacht werden kann“, fand er schließlich Eingang in die vom Europäischen Rat in Nizza beschlossene „Erklärung zur Zukunft der Union“.

Der dritte Teilaspekt der Konstitutionalisierung ist die Hervorhebung der grundlegenden Bestimmungen der Verträge in einem Grundvertrag, „ohne die Verträge inhaltlich zu verändern“<sup>360</sup>. Die Vereinfachung der Verträge wird von allen hier zitierten Akteuren – ob Verfassungsgegner oder Befürworter – als erster Schritt zu einer europäischen Verfassung gesehen: „Zunächst sind die Verträge neu zu organisieren, damit diese kohärenter und für die Bürger verständlicher werden“. Dieser Aspekt soll in einer „großen Übergangsperiode“ nach dem Vertragsabschluss von Nizza verwirklicht werden.<sup>361</sup> „Die Verträge zu vereinfachen sollte die Anfangsphase der Schaffung einer Verfassung darstellen“<sup>362</sup>.

Diese Strategie der Unterteilung des Verfassungsgedankens in unterschiedliche konstitutionelle Teilaspekte und -schritte hat den Vorteil, dass beim Scheitern eines Punktes nicht gleich der ganze Verfassungsgedanke verworfen werden muss, da jeder Aspekt unabhängig verhandelbar ist. Gleichzeitig könnten aber auf diesem Weg Pakete geschnürt werden, indem bei gegenläufigen Interessen das Einverständnis zu einem bestimmten Aspekt von der Zustimmung zu einem anderen Punkt abhängig gemacht wird.

<sup>357</sup> So in einem Interview auf die Frage, ob es ein Referendum über die Charta geben solle. Vgl. SZ, 8. März 2000, S. 9.

<sup>358</sup> Roman Herzog, zit. nach *ibid.*

<sup>359</sup> FAZ, 14. September 2000: „Herzog schlägt Volksabstimmung über EU-Verfassung vor“.

<sup>360</sup> Europäischer Rat: „Erklärung zur Zukunft...“, 2000, a.a.O.

<sup>361</sup> Chirac: „Unser Europa“, 2000, a.a.O., S. 320.

<sup>362</sup> Verhofstadt: „A Vision...“, 2000, a.a.O. S. 6.

## 6.2 Flexibilität bezüglich der Beteiligung an einer Verfassung: Avantgarde, Gravitationszentrum, Kerneuropa

Diese unter Verfassungsbefürwortern umstrittene Strategie lehnt sich an die im Amsterdamer Vertrag vorgesehene Option einer „verstärkten Zusammenarbeit“ einiger Mitgliedsstaaten an, die eine Blockade integrationsunwilliger Mitgliedsstaaten vermeiden soll. Die Möglichkeit, eine europäische Verfassungsgebung nicht von allen EU-Mitgliedern abhängig zu machen, sondern schon mit deren Befürwortern in einem „Gravitationszentrum“ zu verwirklichen, erwog zunächst Fischer. In Anlehnung an das Konzept von Delors, diese „Avantgarde“ auf einen „Vertag im Vertrag“<sup>363</sup> zu gründen, schlägt der Außenminister in seiner Humboldt-Rede vor, dass eine kleinere Gruppe auf der Basis eines Grundvertrags als Nukleus einer Verfassung mit der Vollendung der politischen Integration voranschreiten und alle Elemente einer Föderation umfassen solle – mit eigenen Institutionen, Regierung, starkem Parlament und direkt gewähltem Präsidenten. Das Gravitationszentrum ist dabei als Zwischenschritt hin zur Europäischen Föderation mit allen Mitgliedsstaaten gemeint. Als Lokomotive in Richtung der Vollendung der politischen Integration soll es für die anderen Mitgliedsländer Attraktivität ausstrahlen.<sup>364</sup>

Auch die anderen Politiker stehen einer verstärkten Zusammenarbeit integrationsfreudiger Staaten grundsätzlich offen gegenüber. Ciampi bleibt zunächst vage: „Es ist der willentliche bewusste Impuls durch einen Kern von Staaten erforderlich, den Zusammenhang zwischen nationalem und europäischem Interesse in eine tiefere Bindung zu verwandeln“.<sup>365</sup> Zwischen den anderen Politikern besteht Uneinigkeit über die Ausgestaltung dieser Kooperation. So will Chirac diese offene Pioniergruppe in keinen konstitutionellen Rahmen eingliedern, sondern nur einen „losen Koordinierungsmechanismus“ schaffen, ein „Sekretariat“, das für „Kohärenz“ zu sorgen hätte.<sup>366</sup> Ein ähnliches Konzept einer „verstärkten Kooperation der Nationalstaaten“<sup>367</sup> verfolgen auch Juppé und Toubon. Auch Jospin hält es die verstärkte Zusammenarbeit „im Zuge der Erweiterung ... für unerlässlich“. Er begnügt sich aber mit der in Nizza beschlossenen Flexibilisierung dieser Zusammenarbeit. Auf diesem Weg könne institutioneller Lähmung vorgebeugt und eine „Gruppe von Staaten dem Aufbau Europas erneut ... Stoßkraft verleihen“; genauso müsse aber ein „Europa der zwei Geschwindigkeiten“ vermieden werden.<sup>368</sup>

Die kleinen Staaten und die Kommission dagegen sehen in einer engeren Zusammenarbeit auf intergouvernementaler Basis einen „alarmierenden Trend“, weil sie zur Dominanz der größeren über die kleineren Staaten führe. Laut Lipponen soll eine engere Kooperation im Rahmen des Vertrages als „letzte Möglichkeit“ gesehen werden.<sup>369</sup> Verhofstadt fürchtet mit Blick auf die Osterweiterung, „dass Fortschritte in ... entscheidenden Bereichen, [die derzeit mit Einstimmigkeit beschlossen werden,] unmöglich werden. Aus diesem Grund bin ich ein überzeugter Anhänger des Mechanismus der verstärkten Zusammenarbeit, den wir in Nizza flexibler gestaltet haben.“ Sie sollte sich aber weder zum „Ausschlussmechanismus“ noch – wie von französischer Seite vorgeschlagen – zur „de-facto-Verwaltung durch ... größere Mitgliedsstaaten“ entwickeln.<sup>370</sup> Auch Prodi findet es in Anspielung auf Chirac „besorgniserregend“, wenn sich diese Zusammenarbeit nur auf die Regierungen beschränken würde. Deshalb muss die engere Union zwischen einigen Staaten „institutionell angemessen

<sup>363</sup> Interview mit Delors in *Le Monde*, 2000, a.a.O.

<sup>364</sup> Fischer: „Vom Staatenverbund...“, 2000, a.a.O.

<sup>365</sup> Ciampi: „Rede anlässlich...“, 2000, a.a.O., S. 137

<sup>366</sup> Chirac: „Unser Europa...“, 2000, a.a.O.

<sup>367</sup> Juppé/Toubon: „Constitution...“, 2000, a.a.O.

<sup>368</sup> Jospin: „Zur Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 11.

<sup>369</sup> Lipponen: „Speech to the...“, 2000, a.a.O.

<sup>370</sup> Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 5.

geregelt sein.<sup>371</sup> Die Beschränkung der Konstitutionalisierung auf wenige Staaten bezieht aber keiner der genannten Politiker außer Fischer in seine Strategien zu einer Verfassungsgebung mit ein.

### 6.3 Förderung eines demokratischen Unterbaus und strukturierte Debatte

Jeder der genannten Akteure nimmt an, dass eine europäische Verfassung sich nur verwirklichen lässt, wenn die Bürger als *pouvoir constituant* mit einbezogen werden. Gerade Europa sei auf Beteiligung, auf Kritik, auf Zustimmung, auf Diskussion seiner Bürgerinnen und Bürger dringend angewiesen. Zentraler Bestandteil der strategischen Überlegungen aller Politiker ist deshalb die Förderung eines aktiven und demokratischen politischen Raumes, in dem lebhaft debattiert wird. Der für eine Verfassungsgebung nötige Grundkonsens soll auf Basis einer so breit wie möglich angelegten öffentlichen Debatte über die Zukunft der EU hergestellt werden. Diese Forderung verdichtet sich im Verlauf der Debatte zu einer konkreten Strategie.

Schon in seiner Rede vor dem EP am 12. Januar 1999 forderte Fischer nicht eine Verfassung, sondern zunächst eine Diskussion über eine solche. Auch in der zweiten Phase der Debatte betonten die Mitgliedsstaaten, das EP und die Kommission, dass „die Einigung Europas“ in erster Linie „ein Projekt unserer Gesellschaften, der Öffentlichkeit“ sei. Laut Lipponen soll die Agenda des Konstitutionalisierungsprozesses auf einer „breiten Basis der Zivilgesellschaft“<sup>372</sup> erstellt werden. Juppé und Toubon wollen eine „echte Debatte provozieren“<sup>373</sup>. Ebenso fordert das EP, dass neben den Regierungen auch die „Parlamente und Regionen“ „in das Verfahren mit einbezogen werden“ müssen.<sup>374</sup> Vor dem Hintergrund dieser nachhaltigen Forderungen beschloss der Europäische Rat von Nizza, dass der schwedische und belgische Vorsitz, die Kommission und das EP eine „umfassende Debatte“ einleiten sollten, mit allen Vertretern und Parteien der nationalen Parlamente, sowie „aller Kreise, die die öffentliche Meinung widerspiegeln“.<sup>375</sup>

Mit Beginn Post-Nizza-Prozesses hat die Kommission diese Forderungen in drei konkrete Strategieschritte strukturiert.<sup>376</sup> Im ersten Abschnitt soll in einem offenen Nachdenken über die konkreten Inhalte der Zukunft Europas ein Leitbild über die Gestalt der Union nach der Osterweiterung gefunden werden. Als Themen stehen die Teilaspekte der Verfassung auf dem Programm – wie die Grundrechtecharta, die Vereinfachung der Verträge und die Klärung der Kompetenzen. Laut Barnier haben allein im Januar 2001 „250 öffentliche Diskussionen ... überall in Europa“ stattgefunden, und im Internet sind weitere Veranstaltungen aufgelistet. Das Internet ist auch als Kommunikationsforum gedacht, um die Debatte aus dem nationalen Kontext herauszuholen und die Bürger direkt zu beteiligen. Auf der Ebene der Mitgliedsstaaten sollen die nationalen Parteien in Zusammenarbeit mit den EP-Fraktionen einen grundlegenden Beitrag leisten. Die Ergebnisse dieses Austausches sollen im Dezember 2001 beim Europäischen Rat in Laeken diskutiert und eine Erklärung mit „geeigneten Initiativen für die Fortsetzung dieses Prozesses“ abgegeben werden.<sup>377</sup>

<sup>371</sup> Prodi: Rede vor dem EP, 3. Okt. 2000, a.a.O.

<sup>372</sup> Lipponen: „Speech to...“, 2000, a.a.O.

<sup>373</sup> Juppé/Toubon: «Constitution...», 2000, a.a.O.: «Provoquer un vrai débat».

<sup>374</sup> Konstitutioneller Ausschuss: „Bericht über...“, 2000, a.a.O., S. 18.

<sup>375</sup> „Erklärung zur Zukunft...“, 2000, a.a.O.

<sup>376</sup> Vgl. dazu „Mitteilung der Kommission über bestimmte Modalitäten der Debatte über die Zukunft der Europäischen Union“, 25. April 2001, a.a.O.

<sup>377</sup> Vgl. Prodi: „Es ist an der Zeit...“, 2001, a.a.O., S. 3; Barnier: „Die Perspektiven...“, 2001, a.a.O., S. 3.

Diese zweite Phase soll bis 2003 als „strukturierter Denkprozess“ zu einer „konkreten Synthese der repräsentativen Meinungen“<sup>378</sup> führen, die in der ersten Phase eingeholt worden sind. Um ein möglichst breites Spektrum an Meinungen zusammenzuführen, befürworten die meisten Akteure für diesen Abschnitt das Konventsmodell, wie es sich bereits bei der Grundrechtecharta bewährt hat. So erwägte beispielsweise Chirac, dass für „die vorbereitenden Überlegungen“<sup>379</sup> das Konventsmodell geeignet sei. Auch Lipponen forderte einen Konvent nach diesem Muster, ebenso wie Juppé/Toubon und das EP.<sup>380</sup>

Inzwischen hat sich die Idee verdichtet, den Konvent schon im nächsten Jahr zur Vorbereitung einer europäischen Verfassung zu beauftragen. Der Bundestag hat die Bundesregierung am 4. Juli 2001 dazu aufgefordert, sich für einen solchen Konvent einzusetzen. Dieses Gremium aus nationalen Parlamenten, dem EP, Vertretern der Kommission und auch den Regierungen der Beitrittsländer, könnte einen Verfassungsentwurf für die Regierungskonferenz 2004 erarbeiten.<sup>381</sup> Verhofstadt verweist in diesem Zusammenhang auf ein Memorandum der Beneluxländer. Es sieht ein „Forum“ mit Vertretern der Regierungen, Parlamente und der europäischen Zivilgesellschaft vor, dessen Präsident für die Koordination verantwortlich ist. Er fungiert als Bindeglied zwischen dem Ministerrat, dem Europäischen Rat und den parallel dazu statt findenden Diskussionen.<sup>382</sup> Auch Prodi meint, dass „die zweite Phase nach Laeken ohne eine intensive Einbeziehung des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedsstaaten undenkbar ist“<sup>383</sup>.

Jospin betont, dass das demokratische Leben ... nicht zwischen zwei Wahlen ruhen dürfe. Auf drei Ebenen soll die europäische Zivilgesellschaft sich politisch artikulieren:

- in von Verbänden organisierten „Dialogforen“ und übers Internet;
- in sogenannten „Ad-hoc-Foren“ in den nationalen Parlamenten zu wichtigen politischen Fragen;
- durch die Stärkung des europäischen Bürgerbeauftragten und Benennung nationaler und lokaler Korrespondenten.<sup>384</sup>

Bei dieser Regierungskonferenz sollen dann als dritte und unabdingbare Phase nach Ansicht der Kommission die Bürger „auf die eine oder andere Weise, direkt oder indirekt mit am Verhandlungstisch sitzen“<sup>385</sup>. Bei Chirac sind es allerdings zuerst die Regierungen, dann die Völker, die über diesen Text zu bestimmen hätten, womit wahrscheinlich ein Referendum gemeint ist.<sup>386</sup> Auch andere Regierungschefs sehen nur eine beratende Rolle der nationalen Volksvertretungen und des EP während der Regierungskonferenz vor. Selbst wenn das von den Beneluxstaaten vorgeschlagene „Forum“ vom Europäischen Rat ein „umfassendes Mandat“ erhält, soll es lediglich „Empfehlungen und Optionen im Hinblick auf eine spätere Änderung der Verträge“ aussprechen können.<sup>387</sup> Auch Schröder, der inzwischen dem Konventsverfahren zugestimmt hat, macht zur Bedingung, dass die Vorschläge dieses Gremiums lediglich

<sup>378</sup> Prodi: „Es ist an der Zeit...“, 2001, a.a.O., S. 3.

<sup>379</sup> Chirac: „Unser Europa...“, 2000, a.a.O., S. 3.

<sup>380</sup> Konstitutioneller Ausschuss. „Bericht zur...“, 2000, a.a.O., S. 17.

<sup>381</sup> Vgl. Gloser, Günter/Roth, Michael: „Verfassungsrecht ist Parlamentsrecht. Eine starke europäische Gemeinschaft braucht starke Volksvertretungen.“ *FAZ*, 27. August 2001.

<sup>382</sup> „Memorandum der Beneluxstaaten zur Zukunft Europas“, als Link in der Rede von Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O.

<sup>383</sup> Prodi: Rede vor dem EP, 13. Februar 2001, a.a.O.

<sup>384</sup> Jospin: „Zur Zukunft...“, 2001, a.a.O., S. 9.

<sup>385</sup> Barnier: „Die Perspektiven...“, 2001, a.a.O., S. 3.

<sup>386</sup> Vgl. Chirac: „Unser Europa...“, 2000, a.a.O., S. 320. Juppé/Toubon erwähnen konkret das Referendum.

<sup>387</sup> „Memorandum der Beneluxstaaten zur Zukunft Europas“, als Link in der Rede von Verhofstadt: „Welche Zukunft...“, 2001, a.a.O.

„Optionen“ für die Staatschefs sein dürften.<sup>388</sup> Das EP und der deutsche Bundestag fordern dagegen den radikalen Wechsel dieser althergebrachten Methode: Der Konvent müsse mit einem effizienten Beschlussverfahren ausgestattet werden.

In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die anfängliche Strategie der bewussten Offenhaltung der Verbindlichkeit des Verfassungsgedankens im Post-Nizza-Prozess zugunsten eines konkreten, wenn auch sich über vier Jahre (bis 2004) erstreckenden Zeitplanes gewichen ist. Die Unterteilung des Verfassungsbegriffs in Teilaspekte wird aber beibehalten; das Programm der schwedischen Ratspräsidentschaft verzichtete auf den Ausdruck „Verfassung“ zugunsten der Teilpunkte wie Kompetenzkatalog oder Grundrechtecharta sogar ganz.<sup>389</sup> Die Verfassungsgegner wünschen allerdings ebenso eine breite öffentliche Debatte über die künftige Gestalt der Union, damit die „Bürger fühlen, dass sie über Europa verfügen und nicht Europa über sie“.<sup>390</sup>

#### **6.4 Ausnutzung von Machtpositionen und Koalitionsstrategien**

Schließlich nutzen die Akteure Machtpositionen im politischen System der EU aus, ihre Vorstellungen und Interessen in der Verfassung zu verwirklichen. Diese Strategie nutzten zunächst die Bundesländer, um den von ihnen gewünschten Kompetenzkatalog zu verwirklichen. Angesichts des Zuständigkeitsverlustes der Bundesländer durch die Ausweitung der Kompetenzen in Brüssel drohte Stoiber damit, die Zustimmung zum Nizzaer Vertrag und zur Osterweiterung im Bundesrat zu blockieren, wenn die Bundesregierung die Belange der Bundesländer bei der künftigen Kompetenzverteilung nicht berücksichtigen würde<sup>391</sup>. Sein niedersächsischer Kollege Gabriel lancierte in seiner Regierungserklärung am 21. Juni 2000 die Forderung, dass Bund und Länder eine „gemeinsame europapolitische Perspektive, die neben der Kompetenzabgrenzung ... auch die föderalen Interessen der Länder aufnimmt“<sup>392</sup> formulieren sollten. Auf dem Rat von Nizza solle „rechtlich verbindlich eine Vereinbarung für eine zweite Regierungskonferenz getroffen [werden], die das Thema „Kompetenzabgrenzung“ enthalten müsse. Um nicht in die „Politikverflechtungsfälle“<sup>393</sup> des deutschen Föderalismus zu geraten, d.h. die Blockierung von Regierungsentscheidungen durch die Länder zu vermeiden, ging Schröder auf diese Forderung ein.

Auch die Staats- und Regierungschefs verbündeten sich untereinander. Bundespräsident Rau und der italienische Präsident Ciampi betätigen sich als Schirmherren von wissenschaftlichen Projekten<sup>394</sup> zur europäischen Verfassung und betonen ihre Zusammenarbeit auch öffentlich<sup>395</sup>. Schröder und der italienische Ministerpräsident Amato verfassten einen gemeinsamen Zeitungsartikel.<sup>396</sup> Auch die deutsch-französische Zusammenarbeit wird in den Reden der jeweiligen Politiker hervorgehoben. Zwischen Deutschland und Frankreich war bereits ein Lenkungsausschuss unter der Kontrolle aller Regierungschefs vereinbart worden, der „für die Debatten auf einem Post-Nizza-Forum die Vorlagen liefern und dann die Beschlusentwürfe

<sup>388</sup> Vgl. „Mehr Demokratie wagen“, *Der Spiegel*, 35/2001.

<sup>389</sup> Programm der schwedischen Präsidentschaft der EU, vorgestellt am 14. Dezember 2000 in Stockholm, in: *Internationale Politik*, Nr. 2, 56. Jg., Februar 2001.

<sup>390</sup> Chevènement in der *ZEIT*; 2000, a.a.O., S. 14; Blair: „Speech to...“, 2000, a.a.O., S. 3: „The citizens of Europe must feel that they own Europe, not that Europe owns them“.

<sup>391</sup> Vgl. „Stoibers Annäherung ans Kanzleramt“, *FAZ*, 13. Dezember 2000, S. 3.

<sup>392</sup> Gabriel: Regierungserklärung, 2000, a.a.O., S. 4.

<sup>393</sup> Begriff bei Scharpf, Fritz: „Die Politikverflechtung-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Nr. 26, 1985, S. 323-356.

<sup>394</sup> Vgl.: „Mailänder Erklärung zur Europäischen Verfassung“, 28. November 2000, a.a.O..

<sup>395</sup> Vgl. Ciampi: „Rede anlässlich...“, 2001, a.a.O.

<sup>396</sup> Schröder, Gerhard/Amato, Giuliano: „Weil es uns ernst ist mit der Zukunft Europas“, *FAZ*, 21. September 2000, S. 16.

zensieren sollte“<sup>397</sup>. Die Benelux-Staaten haben sich wie erwähnt bereits auf ein gemeinsames Memorandum zum Post-Nizza-Prozess geeinigt. Auch Verfassungsgegner wie Blair und Aznar haben ein gemeinsames Auftreten bereits signalisiert.

Doch obwohl die Regierungschefs das letzte Wort über Gestalt und Form der geplanten Verfassung haben, sind Kommission, EP und die nationalen Parlamente nicht machtlos. Nicht nur die Kommission arbeitet eng mit dem EP zusammen, auch die nationalen Parlamente haben sich bereits zusammengetan, um mehr Mitspracherechte im Verfassungsprozess zu bekommen. Im Mai 2001 haben sich die Europa-Ausschüsse aller Parlamente der EU-Mitgliedsstaaten darauf verständigt, dass sie auf eine Versammlung nach dem Vorbild des Grundrechtskonvents drängen wollen; der Bundestag hat diese Forderung mit dem Beschluss vom 4. Juli 2001 bereits konkretisiert.<sup>398</sup> Schröder hat darauf die Idee des intergouvernementalen Lenkungsausschusses wieder ad acta gelegt.<sup>399</sup>

## 7. Zusammenfassung und Ausblick

Diese Arbeit verfolgte das Ziel, die mittlerweile sehr unübersichtliche Debatte über eine europäische Verfassung zu systematisieren und zu analysieren. Vier Fragen standen im Mittelpunkt:

1. Warum wird das Thema gerade jetzt von allen Seiten aufgegriffen?
2. Welche europäischen Leitbilder stehen hinter den Verfassungsentwürfen?
3. Wie unterscheiden sich die Verfassungsentwürfe untereinander und von den Alternativkonzepten der Verfassungsgegner?
4. Mit welchen Strategien wollen die Akteure die Konstitutionalisierung der EU vorantreiben?

Maßgeblich für diese Untersuchung war die Feststellung, dass bisher alle politischen Verfassungsentwürfe der Integrationsgeschichte gescheitert sind, sich aber gleichzeitig die juristische Auffassung durchsetzen konnte, der rechtliche Rahmen der EU habe sich bereits zur Verfassung entwickelt. Um diesen Widerspruch zu erklären, wurden zunächst die vier wesentlichen Funktionen und Merkmale einer modernen Verfassung herausgearbeitet und auf den europäischen Kontext übertragen, nämlich die

- *Legitimationsfunktion* (Berufung auf eine verfassungsgebende Gewalt und Garantie von Partizipationsrechten)
- *Organisationsfunktion* (vertikale und horizontale Gewaltenteilung)
- *Begrenzungsfunktion* (individuelle Bürger- und Menschenrechte)
- *Integrations- und Identifikationsfunktion* (klare Festlegung von Normen und Werten).

Dabei hat sich herausgestellt, dass das ursprünglich zwischenstaatlich konzipierte europäische Recht der anfänglichen Wirtschaftsgemeinschaft im Laufe des Integrationsprozesses immer mehr konstitutionelle Funktionsnormen entwickelt hat. So *legitimieren* die Verträge europäische Macht, indem sie dem Bürger Wahlmöglichkeiten und Petitionsrechte einräumen. Die Verträge *begrenzen* Macht, indem sie die individuellen Menschenrechte der EU-Bürger schützen. Es hat sich gezeigt, dass diese Konstitutionalisierung maßgeblich vom EuGH forciert wurde, welcher bereits in den sechziger Jahren europäischem Recht Vorrang vor nationalem Recht zusprach und

<sup>397</sup> „Mehr Demokratie wagen“, 2001, a.a.O.

<sup>398</sup> Vgl. Gloser/Roth: „Verfassungsrecht...“, 2001, a.a.O.

<sup>399</sup> Vgl. „Mehr Demokratie wagen“, 2001, a.a.O., S. 144.



ein Garant individueller Rechte wurde, indem er dem Einzelnen Klagemöglichkeiten gegen Vertragsverstöße durch die Mitgliedsstaaten gab.

Gleichzeitig ist aber auch deutlich geworden, dass die Verträge und die EuGH-Rechtssprechung wesentliche Funktionen einer Verfassung nicht erfüllen können, denn sie leiten sich nicht vom *pouvoir constituant* eines souveränen Volkes ab und bieten dem Bürger nur unzureichende Möglichkeiten, die Politik der Union demokratisch mitzugestalten. Erschwerend kommen die Sprachbarrieren zwischen den Mitgliedsstaaten hinzu, die verhindern, dass eine europäische Öffentlichkeit zustande kommt, die für Funktionieren einer Verfassung unerlässlich ist. Aus diesem Defizit lässt sich schließen, dass eine europäische Konstitution nicht die staatlichen Verfassungen ersetzen kann, weil sie nicht über die nötigen demokratischen Strukturen und Voraussetzungen, wie sie üblicherweise vom Staat gewährleistet werden, verfügt. Erst wenn man den Begriff vom Staat löst und die EU als „Verfassungsverbund“ begreift, in dem die mitgliedsstaatlichen und europäischen konstitutionellen Ordnungen ineinander greifen und sich ergänzen, wird der Verfassungsbegriff auf die EU anwendbar.

Dennoch hat auch diese Auffassung Defizite, denn diese „europäische Verbundsverfassung“ ist dem Bürger nur schwer vermittelbar, weil die konstitutionellen Garantien und Grundsätze in dem über Jahrzehnte gewachsenen, immer komplexer gewordenen Vertragswerk und den Urteilen des EuGH für den Bürger nicht erkennbar sind. Damit können die Verträge nicht die integrative Kraft einer Verfassung entfalten, weil die Bürger sich nicht als Träger des europäischen Gemeinwesens verstehen. Deshalb können die Verträge die *Identifikations-* und *Integrationsfunktion* einer Verfassung nicht erfüllen. Die Komplexität führt nicht nur zu mangelnder Akzeptanz und Entfremdung von der EU, sondern auch zu Koordinationsproblemen im politischen System selbst. Damit ist auch die mangelhafte *Organisationsfunktion* der Verträge angesprochen.

Die Verfassungspläne, die während der Integrationsgeschichte vom Europäischen Parlament entworfen wurden, hatten zum Ziel, diese Defizite zu lösen und die unübersichtlichen Verträge durch ein einzelnes, übersichtliches Dokument zu ersetzen. Initiativen zur Konstitutionalisierung der EU entstanden immer dann, wenn eine innere Krise diese Probleme sichtbar machte oder wenn die europäische Integration durch Einflüsse von außen sich qualitativ veränderte. So war der Entwurf der Ad-hoc-Versammlung eine Reaktion auf die Korea-Krise und sollte den Übergang zu einer politischen Gemeinschaft markieren. Ähnlich versuchte der Herman-Entwurf von 1994, ein neues Selbstverständnis der EU nach dem Ende des Kalten Krieges zu definieren. Die beiden neueren Entwürfe des EP von 1984 und 1994 entstanden, um die Handlungsfähigkeit der EU auch nach einer Erweiterung ihrer Mitgliederzahl zu sichern. Der EP-Entwurf von 1994 reagierte auf die Akzeptanzkrise nach dem Maastrichter Vertrag, der zwar immer mehr politische Befugnisse auf die Gemeinschaft übertrug, dem Bürger aber kaum Gestaltungsmöglichkeiten europäischer Politik gab.

Obwohl die Akzeptanz- und Handlungsprobleme der EU, die sie zu lösen versuchten, sich im Laufe der Integration verschärften und spätestens seit Maastricht auch zur offenen Verweigerung der EU umschlugen, waren die Verfassungsentwürfe des EP zum Scheitern verurteilt, weil sie die besonderen Bedingungen einer europäischen Konstitutionalisierung nicht genügend berücksichtigten. Alle drei Entwürfe orientierten sich – wenn auch in unterschiedlicher Intensität – am Leitbild eines europäischen Bundesstaates, auf den über lange Sicht zentrale mitgliedsstaatliche Kompetenzen, demokratische Strukturen und Kernsouveränitäten wie Außenpolitik oder Haushaltsrechte auf die europäische Ebene übertragen werden sollten. Diese etatistische Ausrichtung war zum Scheitern verurteilt, weil im Gegensatz zur idealtypischen Verfassungsgebung nach dem Muster der französischen Revolution eine europäische Verfassung

kein Machtvakuum füllen soll, sondern im Gegenteil bereits vorhandenen staatlichen Macht- und Verfassungsstrukturen entgegentritt. So wurde der Begriff „europäische Verfassung“ lange Zeit tabuisiert, weil er reflexartige Abwehrreaktionen vieler Mitgliedsstaaten hervorrief, da er immer auch die „Staatswerdung“ Europas und damit Souveränitätsverluste implizierte. So verblieben die Verfassungsentwürfe der Integrationsgeschichte im Bereich der symbolischen Politik. Von dort konnten sie zwar Anstöße zur grundsätzlichen Reflektion über die Defizite der europäischen Integration geben. Die Realpolitik blieb dagegen von kleineren, pragmatischen Schritten geprägt, die es den Mitgliedsstaaten eher erlaubten, die Kontrolle über mögliche Souveränitätsverluste zu behalten. Gleichzeitig boten die mangelnde Transparenz und das Legitimationsdefizit der EU den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit, sich dem demokratischem Rechtfertigungsdruck für unpopuläre Entscheidungen zu entziehen, indem sie die verworrene Brüsseler Bürokratie dafür verantwortlich machen konnten.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die Gründe für die aktuellen Verfassungsinitiativen im Vergleich zu früher ähnlich geblieben sind bzw. sich verschärft haben, während der Verfassungsbegriff, sowie die dahinterstehenden Leitbilder und Interessen sich grundlegend gewandelt haben. Wie früher soll eine Verfassung das Demokratiedefizit und Akzeptanzprobleme lösen und die EU handlungsfähiger machen. Es steht auch wieder eine Erweiterung an, die schon beim Spinnelli- und Herman-Entwurf eine Rolle gespielt hatte. Die Beweggründe haben sich allerdings verschärft. Die Akzeptanzkrise ist in offene Legitimationsverweigerung bei den Wahlen zum EP und den Referenden zum Euro und zum Vertrag von Nizza umgeschlagen. Die Komplexität des Systems führt darüber hinaus zu immer gravierenderen Dysfunktionen des politischen Systems, was am Rücktritt der Kommission und der BSE-Krise deutlich geworden ist. Gleichzeitig übertrifft die anstehende Erweiterung alle bisherigen Vergrößerungen der EU, ruft innerhalb der Bevölkerung starke Skepsis hervor und macht deutlich, dass eine grundlegende Reform nötig ist, damit die EU handlungsfähig bleibt. Immer mehr Kompetenzverlagerungen in zentralen Bereichen wie der Währung oder der Außenpolitik erhöhen zusätzlich den Legitimations- und Rechtfertigungsdruck der EU, dem sich auch die Mitgliedsstaaten nicht mehr entziehen können.

Angesichts dieser Probleme hat sich der Verfassungsbegriff von einem Tabu zu einem fast schon gebräuchlichen Begriff des europapolitischen Diskurses gewandelt. Im Unterschied zu früher ging die Initiative diesmal maßgeblich von den Mitgliedsstaaten aus und wurde auch von ihnen vorangetrieben. In diesem Kontext stehen hinter der Forderungen nach einer Verfassung aber vielfältigere Interessen als früher. Dies hat die Zuordnung der Verfassungskonzepte zu den unterschiedlichen konstitutionellen Funktionsnormen gezeigt:

- Während frühere Pläne des EP darauf abzielten, die EU langfristig in einen zentralistischen Bundesstaat zu verwandeln, betonen alle Akteure mit ihrer Forderung nach einer Verfassung die Wichtigkeit der nationalen Souveränität. Die *Legitimation* europäischer Macht soll deshalb von beiden – den Mitgliedsstaaten und dem EP – in einem föderalen Zwei-Kammer-System getragen werden. Dieses Modell wird jedoch entweder in die supranationale oder intergouvernementale Richtung ausgelegt, was bis zur Renationalisierung einiger Politikbereiche führt. Nach Nizza haben sich jedoch immer Politiker zu der Notwendigkeit bekannt, den Ministerrat in eine gleichberechtigte Staatenkammer neben dem EP umzuwandeln: Dies fordern nicht nur die deutschen Politiker, sondern auch kleinere Staaten wie Belgien. Das EP befürwortet diese Lösung natürlich auch. Weitgehende Einigkeit besteht darüber, dass die Legitimation der Kommission durch die Wahl ihres Präsidenten gestärkt werden soll.

- Wenige Differenzen bestehen in Bezug auf die *Begrenzungsfunktion*, also darüber, dass die Grundrechtecharta in die Verträge bzw. die künftige Verfassung aufgenommen werden sollte. Alle Akteure versprechen sich von dem Menschen- und Bürgerrechtskatalog auch eine Verbesserung der Akzeptanz der EU, weil jene als „Wertegemeinschaft“ identifizierbar wäre. Uneinigkeit besteht hingegen über die Reichweite der Rechte und die tatsächlich verbürgten Garantien, z. B. von sozialen Anspruchsrechten. Hier überwiegen allerdings die Befürworter der Verbindlichkeit.
- Die Verbesserung der *Identifikations-* und *Integrationsfunktion* des europäischen Regelungswerkes spielt ebenfalls eine zentrale Rolle in der Debatte. Neben der Verbesserung der Legitimation, der klareren Kompetenzzuordnung und der Identifizierung der EU als Wertegemeinschaft steht die Vereinfachung der bestehenden Verträge deshalb an oberster Stelle. Der Vorschlag, die Artikel mit konstitutionellem Charakter von den detaillierteren Ausführungsbestimmungen zu trennen, wird von allen Politikern – ob Verfassungsbefürworter oder –gegner – nachhaltig verfolgt. Vorschläge zur Zweiteilung der Verträge sind bereits ausgearbeitet worden.
- Während die früheren Entwürfe des EPs darauf abzielten, immer mehr Macht auf die europäische Ebene zu übertragen, gestaltet sich die *Organisationsfunktion* der aktuellen Verfassungsentwürfen ganz anders. Befürworter und Gegner einer Verfassung sind sich einig, dass das Subsidiaritätsprinzip durch einen klaren Kompetenzkatalog gesichert werden soll und der Übertragung von Kompetenzen verfassungsmäßige Schranken entgegengesetzt werden. So soll die horizontale Gewaltenteilung besser organisiert werden, indem die Kommission klarer der Exekutive zugeordnet wird und der Ministerrat sich auf legislative Aufgaben konzentriert. Die vertikale Gewaltenteilung, d.h. auf welcher Ebene die unterschiedlichen Politikbereiche ausgeübt werden sollen, hängt jedoch von den Interessen der einzelnen Akteure ab: So möchte Jospin die Agrar- und Strukturpolitik auf europäischer Ebene beibehalten, während die deutschen Politiker in beiden Bereichen wieder mehr mitgliedersstaatliche Kompetenz fordern. Im Laufe der Debatte wird allerdings immer deutlicher, dass auch zentrale nationale Zuständigkeiten wie Außen- und Sicherheitspolitik supranationalisiert werden sollen, damit die EU in internationalen Konflikten handlungsfähiger wird.

Besonders an diesem Punkt wird deutlich, dass alle Akteure ihre Handlungsspielräume im politischen System der EU mittels einer Verfassung erhalten bzw. sogar ausweiten wollen. Die Vertreter der kleinen Staaten Belgien und Finnland verlangen beispielsweise die gleiche Stimmenanzahl im Ministerrat wie die großen Länder. Prodi will zwar einerseits eine schlankere Kommission, die auch Bereiche abgeben soll. Gleichzeitig stellt er aber das bisherige Prinzip der Vernetzung von Zuständigkeiten über das der Entflechtung, während die Vertreter der Mitgliedsstaaten eine klare Abgrenzung verlangen: Sie wollen mit dem Kompetenzkatalog und der „Staatenkammer“ als Garanten der Subsidiarität den bisherigen Prozess der funktionalen Ausweitung von EU-Kompetenzen aufhalten. Einige Akteure verbinden mit der Konstitutionalisierung der Union die Hoffnung, das durch die Globalisierung entstandene nationalstaatliche Steuerungsdefizit durch die Festlegung von Kompetenzen auf europäischer Ebene auszugleichen und verloren gegangene Zuständigkeiten zurückzuholen. Analog fordern die deutschen Bundesländer, dass ein europäischer „Verfassungsvertrag“ ihnen Handlungsspielräume des deutschen Föderalismus zurückgibt, die sie durch die Europäisierung verloren haben.

Leitbilder wie „Europa der Nationalstaaten“ oder „Europa der Regionen“ machen diese Absichten deutlich. Selbst der Begriff „Föderation“, unter dem üblicherweise eine stärkere

Supranationalisierung zentraler Politikbereiche verstanden wird, wird zu Gunsten des Nationalstaates relativiert. In diesem Kontext ist fraglich, wie ernst Schröder den Vorschlag nimmt, das Haushaltsrecht auf das EP zu übertragen. Denn das Leitbild der Föderation ist nicht mehr auf das klassische Bundesstaatsmodell ausgerichtet, sondern auf eine stark dezentralisiertes Europa, in dem einzelne Souveränitäten klar voneinander getrennt sind und verfassungsmäßige Schranken ihre Übertragung auf die europäische Ebene erschweren sollen.

Die Ablehnung des Verfassungsbegriffs in einigen Mitgliedsstaaten ist daher zum Teil nur durch institutionalisierte Assoziationen begründet: Viele Gegner verbinden mit den Begriffen „Verfassung“ und „Föderation“ reflexartig die althergebrachte Vorstellung eines europäischen Superstaates, obwohl die Befürworter einer Verfassung gar nicht dieses Ziel verfolgen. Weil auch Verfassungsgegner wie Blair, Chevènement oder Védrine einen zentralistischen europäischen Staat vermeiden möchten, sind einige ihrer Forderungen sogar deckungsgleich mit denen der Verfassungsbefürworter. Sie verlangen die klarere Abgrenzung von Kompetenzen und die stärkere Einbeziehung der nationalen Abgeordneten in den Legitimationsprozess. Blair und Delors sprechen sich ähnlich wie Fischer für eine zweite Kammer aus, die aus nationalen Abgeordneten besteht. Lindh und Persson befürworten die Zweiteilung der Verträge, weil sie die größere Transparenz des politischen Systems für nötig halten.

Beide Seiten lassen sich also nicht mehr automatisch in das Raster Intergouvernementalisten vs. Supranationalisten einordnen, wie dies noch früher der Fall war. Der Verfassungsgegner Blair ist mit seiner Forderung nach einer starken Kommission dem supranationalen Prinzip stärker verhaftet als die Befürworter Juppé und Toubon, welche in ihrem Verfassungsentwurf die Kommission abschaffen wollen. Der Verfassungsgegner Chevènement verfolgt ein identisches Leitbild – eine „Verbindung von Nationalstaaten“ – wie die beiden Neogaullisten.

Auch die Strategien zur Verwirklichung der europäischen Verfassungskonzepte haben sich im Vergleich zu früher grundlegend gewandelt. Während das EP 1984 und 1994 die nationalen Regierungen mit fertigen Entwürfen konfrontierte, geht es jetzt darum, in einer echten Debatte zu einem Konsens zu gelangen und den Verfassungsgedanken in voneinander unabhängige Teilschritte zu untergliedern – wie die Grundrechtecharta oder den Kompetenzkatalog. Gleichzeitig ist ein fester Zeitplan zur Verwirklichung dieser Ziele bis 2004 aufgestellt worden. Maßgeblich ist auch, dass alle Beteiligten die konstitutionellen Merkmale der Verträge anerkennen, auf deren Basis sie einen „Grundvertrag“ erstellen wollen. Diese Strategiestritte haben sich als erfolgreich erwiesen: Auf die Konkretisierung dieser einzelnen Teilaspekte in einem festen Zeitrahmen haben sich die Mitgliedsstaaten, die Kommission und das EP in Nizza bereits geeinigt; die Grundrechtecharta ist bereits verwirklicht worden.

Das Beispiel der Grundrechtecharta hat aber auch gezeigt, dass die echte Konstitutionalisierung dieser Rechte d.h. deren Verbindlichkeit, bis jetzt an den unterschiedlichen Interessen der Politiker gescheitert ist und ihre Ausgestaltung aufgrund ihres Kompromisscharakters zwischen den unterschiedlichen Wertevorstellungen der einzelnen Staaten zu kompliziert geraten ist und nicht mehr den Anforderungen an eine Verfassung entsprechen d.h. klar und einfach gehalten zu sein. Da die Verfassung nach Ansicht der meisten Politiker nach einem ähnlichen Modell wie die Charta ausgearbeitet werden soll, könnten diese Bemühungen ähnliche Gefahr laufen. Diese Gefahr besteht vor allem in Bezug auf den Kompetenzkatalog, da heute bereits Uneinigkeit über die tatsächliche Verteilung der Zuständigkeiten besteht. Es fragt sich außerdem, inwieweit die Vorstellung der klassischen Gewaltenteilung auf das europäische Gebilde sui generis übertragbar ist, und ob angesichts zunehmender internationaler Interdependenz die Erosion des Nationalstaates mit einer europäischen Verfassung aufzuhalten ist.

Die Ambivalenz vieler Verfassungsmodelle macht deutlich, dass zwar die Erkenntnis vorhanden ist, dass bessere Legitimationsmechanismen, der Verzicht auf nationale Vetopositionen und eine weitere Vergemeinschaftung zentraler Politikbereiche zum Funktionieren der EU unerlässlich sind. In scharfem Kontrast dazu steht die derzeitige Betonung der mitgliedstaatlichen Souveränität und das Festhalten an nationalen Besitzständen. Vor dem Hintergrund des Gipfels von Nizza wird das Festhalten an nationalen Interessen den verfassungsgebenden Prozess sicherlich erschweren. Da am Ende des Post-Nizza-Prozesses wieder eine Regierungskonferenz stehen wird, stellt sich die Frage, ob der bereits verwendete Begriff „Verfassungsvertrag“ die derzeitigen Initiativen nicht besser erfasst als der Terminus „Verfassung“. Der Terminus „Verfassungsvertrag“ impliziert nicht, eine europäische Konstitution würde sich allein auf den Willen der souveränen Bürger stützen, sondern würde deutlich machen, dass die künftige Verfassung auch auf einem Vertragsabschluss zwischen Mitgliedsstaaten basieren wird.

Positiv ist, dass eine breite Debatte in allen Teilen der europäischen Zivilgesellschaft zustande kommen und nicht nur die Regierungen, sondern ein „Konvent“ am verfassungsgebenden Prozess beteiligt sein soll. So könnten eine Art „Grundkonsens“ und ein demokratischer Unterbau auf europäischer Ebene geschaffen werden, ohne den eine Verfassung nicht funktionieren könnte.

## 8. Literaturverzeichnis

- Arnaud, Jean-Louis: *Die Franzosen und Europa: Der Stand der Debatte in Frankreich bei Öffnung der französischen Ratspräsidentschaft*. Studien und Forschung Nr. 10, Notre Europe, Groupement d'Études et de Recherches, Paris, Juli 2000.
- Bellamy, Richard und Castiglione, Damian: *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives Oxford, 1996*
- Dies.: Building the Union: The Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe. In: *Law and Philosophy* 16, 1997, S. 421ff.
- Bengel, Bruno; Brüske, Hans-Günter; Garthe, Michael; Korte, Karl-Rudolf; Schmuck, Otto; Schultz, Helmut; Vornbäumen, Axel; Weidenfeld, Werner: *Nur verpaßte Chancen?: Die Reformberichte der Europäischen Gemeinschaft*. Mainzer Beiträge zur europäischen Einigung; Bd. 2, Bonn, 1983.
- Beyme, Klaus von: „Fischers Griff nach einer Europäischen Verfassung“, in: Joerges, Christian / Mény, Yves / Joseph H. H. Weiler (Hrsg.): *What Kind of Constitution for What Kind of Policy? Responses to Joschka Fischer*. Florenz, 2000, S. 61-72.
- Bieber, Roland: „Verfassungsentwicklung in der EG“, in: Schwarze, Jürgen: *Eine Verfassung für Europa. Von der EG zur EU*. Baden-Baden, 1984, S. 102-134.
- Ders.: „Verfassungsentwicklung und Verfassungsgebung in der Europäischen Gemeinschaft“, in: Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): *Staatswerdung Europas?: Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden, 1991, S. 393-414.
- Bogdandy, Armin von: „Zweierlei Verfassungsrecht: Europäisierung als Gefährdung des gesellschaftlichen Grundkonsenses?“, in: *Der Staat*, Bd. 39, Heft 2, 2000, S. 163-184.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang: *Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatslehre und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt a.M., 1976.
- Ders.: *Staat, Nation, Europa. Studien zur Staatslehre, Verfassungstheorie und Rechtsphilosophie*. Frankfurt a.M., 1999.
- Ders.: *Staat, Verfassung, Demokratie: Studien zur Verfassungstheorie und zum Verfassungsrecht*. Frankfurt a.M., 1991.
- Börzel, Tanja A. / Risse, Thomas: “Who is afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System”, in: Joerges, Christian / Mény, Yves / Joseph H. H. Weiler (Hrsg.): *What Kind of Constitution for What Kind of Policy? Responses to Joschka Fischer*. Florenz, 2000, S. 45-61.
- Brüggemeier, Gert (Hrsg.): *Verfassungen für ein ziviles Europa*. Baden-Baden, 1994.
- Chalmers, Damian: *European Union Law I*, London, 1999.
- Cromme, Franz: „Der Verfassungsentwurf des Institutionellen Ausschusses des europäischen Parlaments von 1994“, in: *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 10. Jg., 1995 (3), S. 256 - 261.

- Dausies, Manfred A.: "Die Rolle des Europäischen Gerichtshofes als Verfassungsgericht der Europäischen Union, in: *Integration*, 17. Jg., 4/94, S. 215-229.
- De Búrca, Grainne: „Fundamental Rights and the Reach of EC-Law“, in: *Oxford Journal of Legal Studies*, Bd. 13, Nr.3, 1993, S. 283-319.
- De Witte, Bruno: "Sovereignty and European Integration: The Weight of Legal Tradition", in: Slaughter, Ann-Mary., Stone Sweet, Alex. and Weiler, Joseph. H. H. (Hrsg.): *The European Court of Justice and National Courts*, London, 1998.
- Decker, Frank: "Mehr Demokratie wagen: Die Europäische Union braucht einen institutionellen Sprung nach vorn", in: *APuZ*, B5/2001, S. 33-37.
- Depenheuer, Otto: „Integration durch Verfassung? Zum Identitätskonzept des Verfassungspatriotismus“, in: *Die öffentliche Verwaltung*, Bd. 48, 1995 (20), S. 854-860.
- Di Fabio, Udo: „Eine europäische Charta. Auf dem Weg zur Unionsverfassung“, in: *Juristenzeitung*, 55. Jg., 2000 (15/16), S. 737-796.
- Dorau, Christoph / Jacobi, Philipp: „The Debate over a ‘European Constitution’: Is it Solely a German Concern?“, in: *European Public Law*, Vol. 6, Heft 3, September 2000, S.413-428.
- Ehlermann, Claus Dieter: „Vergleich des Verfassungsprojekts des Europäischen Parlaments mit früheren Verfassungs- und Reformprojekten“, in: Schwarze, Jürgen: *Eine Verfassung für Europa. Von der EG zur EU*. Baden-Baden, 1984.
- Eiselstein, Claus: „Europäische Verfassungsgebung - Einige grundsätzliche Überlegungen im Vorfeld der Regierungskonferenz“, *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 1991 (1), S. 18-24.
- Erb, Alfons: „Der Entwurf einer europäischen Verfassung“, in: *Europa-Archiv*, 5. April 1953, Nr. 7, S. 5613-5614.
- Everling, Ulrich: „Zur Rechtsstruktur einer Europäischen Verfassung“, in: *Integration*, 7. Jg. 1/84, 1984, S. 12-23..
- Ders.: „Weiterentwicklung des Grundrechtsschutzes durch den europäischen Gerichtshof“, in: Weidenfeld: *Der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft*. Bonn, 1992, S. 73-81.
- Felder, Michael / Grunow, Dieter: „Wie weiter mit Europa? Zwischen ‚Kompetenzkatalog‘ und ‚New Governance‘“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1/2001, S. 51-60.
- Garthe, Michael/Otto Schmuck: „Vom Verfassungsentwurf zur Vertragsänderung – Inhaltliche Einführung zu den Dokumenten“, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Wege zur Europäischen Union: vom Vertrag zur Verfassung?*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 248, Bonn, 1986
- Garthe, Michael: „Weichenstellung zur Europäischen Union? Der Verfassungsentwurf des Europäischen Parlaments und sein Beitrag zur Überwindung der EG-Krise“. In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung*, Mainz, 1989.

Gebhardt, Jürgen: „Verfassungspatriotismus als Identitätskonzept der europäischen Integration“, in: *APuZ*, 1993 (B14), S. 29-37.

Ders. et. al. (Hrsg.): *Demokratie, Verfassung, Nation. Die politische Integration moderner Gesellschaften*. Baden-Baden, 1994.

Genzer, Walter: „Die Satzung der Europäischen Gemeinschaft. Zum Entwurf einer europäischen Verfassung“, in: *Europa-Archiv*, Nr. 9, 5. Mai 1953, S. 5653-5679.

Gerhards, Jürgen: „Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit“, in: *Zeitschrift für Soziologie*, Band 22, Nr. 2, April 1993, S. 96-110.

Giering, Claus: *Europa zwischen Zweckverband und Superstaat. Die Entwicklung der politikwissenschaftlichen Integrationstheorie im Prozess der europäischen Integration*. München, 1997.

Goulard, Sylvie: „Die Quadratur des Dreiecks“, in: *Internationale Politik*, Nr. 8, 55. Jg., August 2000, S. 23-28.

Dies.: *Französische Europapolitik und öffentliche Debatte in Frankreich*, Discussion Paper des Zentrums für Europäische Integrationsstudien, C62, Bonn, 2000.

Grabenwarter, Christoph: „Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, in : Deutsches Verwaltungsblatt, 116. Jg., Heft1, 2001, S. 1-13.

Gretschmann, Klaus: „Traum oder Alptraum? Politikgestaltung im Spannungsfeld von Nationalstaat und Europäischer Union“, in: *APuZ*, B5/2001, S. 25-32.

Grimm, Dieter: *Die Zukunft der Verfassung*. Frankfurt a.M., 1991.

Ders.: „Braucht Europa eine Verfassung?“, in: *Juristenzeitung*, 50. Jg., 1995 (12), S. 581-591.

Ders. und Mohnhaupt, Heinz: *Verfassung. Zur Geschichte des Begriffs von der Antike bis zur Gegenwart*. Berlin, 1995.

Große Hüttmann, Martin / Michèle Knodt: „Die Europäisierung des deutschen Föderalismus“, in: *APuZ*, B52-53/2000, S. 31-38.

Guerot, Ulrike: „Eine Verfassung für Europa. Neue Regeln für den alten Kontinent?“, in: *Internationale Politik*, 56. Jg., Nr. 2, Februar 2001, S. 28-36.

Haas, Ernest B.: *The Uniting of Europe*, London, 1958.

Habermas, Jürgen: „Staatsbürgerschaft und nationale Identität“, in: *Faktizität und Geltung*, Frankfurt a. M., 1992, S. 632-660.

Häberle, Peter: „Gemeineuropäisches Verfassungsrecht und ‘Verfassung’ der EU“, in: Schwarze, Jürgen: (Hrsg.): *Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas*. Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 206, Baden-Baden, 1998.



- Heartly, Trevor C.: "The Community Legal Order: A British View", in: Mouton, Jean-Denis (Hrsg.): *Vers une nouvelle constitution pour l'union Européenne? – la Conférence Intergouvernementale de 1996*. Köln, 1997, S. 55-59.
- Heckel (Hg.): Die innere Einheit Deutschlands inmitten der europäischen Einigung, 1996, S. 53 ff. (Deutschlands neue Rolle im Europäischen Integrationsprozess).
- Henrichsmeyer, Wilhelm et. al. (Hrsg.): *Auf der Suche nach europäischer Identität*, Bonn 1995.
- Hertel, Wolfram: „Die Normativität der Staatsverfassung und eine Europäische Verfassung: Elemente einer europäischen Verfassungstheorie“, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Bd. 48 (2000), S. 233-251.
- Hilf, Meinhard: „Eine Verfassung für die Europäische Union: Zum Entwurf des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments“, in: *Integration*, 7. Jg. 1/84, 1984, S. 33-39.
- Hitchcock, William I.: "France, the Western Alliance and the Origins of the Schuman Plan, 1948-50", in: *Diplomatic History*, Band 21, Nr. 4, 1997, S. 603-630.
- Hitzel-Cassagnes, Tanja: „Der Europäische Gerichtshof: Ein europäisches ‚Verfassungsgericht‘“?, in: *APuZ*, B52-53/2000.
- Hix, Simon: *The Political System of the European Union*. London, 1999.
- Hofmann, Hasso: „Von der Staatssoziologie zu einer Soziologie der Verfassung?“, in: *Juristenzeitung*, Bd. 54, Heft 22, 1999, S. 1065-1074.
- Hohmann, Harald: „Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union“, in: *APuZ*, B52-53/2000, S. 5-21.
- Hrbek, Rudolf (Hrsg.): *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Baden-Baden, 1993.
- Ipsen, Hans Peter: *Fusionverfassung Europäische Gemeinschaften*, Bad Homburg, 1969.
- Ders.: „Europäische Verfassungsbestrebungen aus der Sicht deutscher Verfassungstradition“, in: Schwarze, Jürgen: *Eine Verfassung für Europa. Von der EG zur EU*. Baden-Baden, 1984., S.147-159.
- Jachtenfuchs, Markus und Kohler-Koch, Beate: „Regieren im Mehrebenensystem“, in: Dies. (Hrsg.): *Europäische Integration*, 1996, S. 5-44.
- Janning, Josef: „Leitbilder der europäischen Integration“, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang: *Europa von A-Z*, Bonn, 1997, S. 257-262.
- Joerges, Christian: „Legitimationsprobleme nach dem Vertrag von Maastricht“, in: Brüggemeier, Gert (Hrsg.): *Verfassungen für ein ziviles Europa*. 1. Aufl., Baden-Baden, 1994, S. 91-129.
- Joerges, Christian / Mény, Yves / Joseph H. H. Weiler (Hrsg.): *What Kind of Constitution for What Kind of Policy? Responses to Joschka Fischer*. Florenz, 2000.

Jouve, Edmund: „Die Europapolitik Frankreichs unter de Gaulle“, in: *Europa-Archiv*, Bonn, 1965, Nr. 7, S. 261-274.

Kaiser, Wolfgang: *Using Europe, Abusing the Europeans*. Oxford, 1996.

Kaufmann, Marcel: „Verfassungspatriotismus, substantielle Gleichheit und Demokratieprinzip im europäischen Staatenverbund“, in: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 1997 (Beiheft 66), S. 40 - 64.

Ders.: „Permanente Verfassungsgebung und verfassungsrechtliche Selbstbindung im europäischen Staatenverbund“, in: *Der Staat*, Bd. 36, Heft 4, 1997, S. 521-546.

Kielmannsegg, Peter Graf: „Einige historische Bemerkungen zum Thema ‚Föderation‘“, in : Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Wie Europa verfaßt sein soll. Materialien zur Politischen Union*. Gütersloh, 1991, S. 50-61.

Kimmel, Andreas: „Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen: Grundrechte, Staatszielbestimmungen und Verfassungsstrukturen“, in: Gabriel, Oscar W. / Brettschneider, Frank (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Inhalte*. Bonn, 1994, S. 23-42.

Kirchhof, Paul: *Europa als politische Idee und als rechtliche Form*. Frankfurt, 1994.

Kirchner, Christian / Schwartz, Andreas: „Legitimationsprobleme in einer Europäischen Verfassung“, in: *Staatswissenschaft und Staatspraxis*, Bd. 6, Heft 2, 1995, S. 183-207.

Kluth, Winfried: „Die demokratische Legitimation der Europäischen Union: Eine Analyse der These vom Demokratiedefizit der Europäischen Union aus gemeineuropäischer Verfassungsperspektive“, in: Magiera, Siegfried und Detlef Merten (Hrsg.): *Schriften zum Europäischen Recht*, Bd. 21, Berlin, 1995.

Koch, Claus: „Europa ohne Verfassung“, in: *Merkur*, Bd. 50, Heft 1, 1996, S. 10-23.

Koenig, Christian: „Ist die europäische Union verfassungsfähig?“, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, Bd. 51, Heft 7, 1998, S. 268-275.

Kohler-Koch, Beate: „Ziele und Zukunft der Europäischen Union: Eine Frage der Perspektive“, in: *Integration*, Bd. 23, Heft 3 (2000), S. 185-197.

Kühnhardt, Ludger.: *Die Zukunft des Europäischen Integrationsgedankens*. Discussion Paper C 53 des Zentrums für Europäische Integrationsforschung. Bonn, 1999.

Ders.: *Europa auf der Suche nach einer neuen geistigen Gestalt*. Discussion Paper C 41 des Zentrums für Europäische Integrationsforschung. Bonn, 1999.

Lane, Jan-Eric.: *Constitutions and Political Theory*. London, 1996.

Läufer, Thomas: „Zur künftigen Verfassung der Europäischen Union“, *Integration*, 1994, S. 204ff.

- Lepsius, M. Rainer: „Nationalstaat oder Nationalitätenstaat als Modell für die Weiterentwicklung Europas“, in: Wildenmann: *Staatswerdung Europas*. Baden-Baden, 1991.
- Lipgens, Walter: „Europäische Einigungsidee 1923-1930 und Briands Europaplan im Urteil der deutschen Akten“, *Historische Zeitschrift*, Nr. 5, 1966, S. 316-363.
- Ders.: *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung: Dokumente 1939-1945; von den Schriften der Widerstandsbewegung bis zum Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments*. Bonn, 1986.
- Mäder, Claus: *Europa ohne Volk, Deutschland ohne Staat*, 1998.
- Mouton, Jean-Denis (Hrsg.): *Vers une nouvelle constitution pour l'union Européenne? – la Conference Intergouvernementale de 1996*. Köln, 1997.
- Möschel, Werner: „Wohin steuert die europäische Integration? Perspektiven vor Maastricht II“, in: Heckel, Martin: *Die innere Einheit Deutschlands inmitten der europäischen Einigung; Deutschlands Weg 50 Jahre nach dem Kriege; Ringvorlesung der Juristischen Fakultät der Universität Tübingen 1995*. Tübingen, 1996. S. 159-171.
- Müller-Graff, Peter-Christian: „Europäische Föderation als Revolutionskonzept im europäischen Verfassungsraum?“, in: *Integration*, Bd. 23, Heft 3 (2000), S. 157-170.
- Ders.: „Europäische Verfassung und Grundrechtscharta: die Europäische Union als transnationales Gemeinwesen“, in: *Integration*, Bd. 23, Heft 1 (2000), S. 34-47.
- Nohlen, Dieter / Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.): *Lexikon der Politik, Bd. 1: Politische Theorien*, München, 1995.
- Nowak, Carsten: „Welche Verfassung für Europa? Bericht über das erste interdisziplinäre Schwarzkopf-Kolloquium zur Verfassungsdebatte in der Europäischen Union“, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, Heft 5, 2000, S. 326-331.
- Oppermann, Thomas: „Der Europäische Traum zur Jahrhundertwende“, in: *Juristen Zeitung*, 54. Jg., 1999, S. 317-368.
- Pernice, Ingolf: „Verfassungsentwurf für eine Europäische Union“, in: *Europarecht*, 2, 1984, S. 126-143.
- Ders.: „Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsbund“, in: *Europarecht*, Bd. 31, Heft 1 (1996), S. 27-43.
- Ders.: „Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisted?“, in: *Common Market Law Review*, 36, 1999, S. 703-750.
- Ders.: *Welche Institutionen für Europa? – Vorschläge zur Reform der Europäischen Union im Jahr 2000*. Thesenpapier zu einer Seminarreihe der Europäischen Kommission, Berlin, 1999.
- Ders.: „Der europäische Verfassungsverbund auf dem Weg der Konsolidierung“, in: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, Bd. 48 (2000), S. 205-232.

- Ders.: „Europäisches und nationales Verfassungsrecht. Bericht“, unveröffentlichtes Dokument, Berlin, 2000.
- Ders.: „Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union“, *WHI-Papers 1/00*. Juni 2000.
- Ders.: „Die Notwendigkeit institutioneller Reformen. Aussichten für die Regierungskonferenz“, in: *Internationale Politik*, 8/2000, S. 11-20.
- Pflüger, Friedrich: „Visionen genügen nicht. Eine Antwort auf Joschka Fischer“, in: *Internationale Politik*, 8/2000, S. 21-22.
- Piris, Jean-Claude: „Hat die Europäische Union eine Verfassung? Braucht sie eine?“, in: *Europarecht*, 35. Jg., Heft3, 2000, S. 311-350.
- Pollack, Andrew: „The New Institutionalism and EC Governance: The Promise and Limits of Institutional Analysis“, in: *Governance*, 9. Jg., Heft 4, S. 429-458.
- Preuß, Ulrich Karl: „Auf der Suche nach Europas Verfassung“, in: *Transit*, 1999 (17), S. 154-175.
- Ders.: „Europäische Einigung und die integrative Kraft von Verfassungen“, in: Gebhardt, Jürgen et. al. (Hrsg.): *Demokratie, Verfassung, Nation. Die politische Integration moderner Gesellschaften*. Baden-Baden, 1994.
- Prosser, Tony: „Understanding the British Constitution“, in: *Political Studies*, Bd. 44, Heft 3, 1996, S. 473-487.
- Reinhard, Wolfgang: *Geschichte der Staatsgewalt. Eine vergleichende Verfassungsgeschichte Europas von den Anfängen bis zur Gegenwart*. München, 1999.
- Rengeling, Werner: „Europäische Verfassung. Bemerkungen zum gegenwärtigen Diskussionsstand“, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 15. 8. 1984, S. 773-777.
- Rodriguez Iglesias, Gil Carlos: „Zur ‚Verfassung‘ der Europäischen Gemeinschaft“, in: Schwarze, Jürgen: (Hrsg.): *Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas*. Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 206, Baden-Baden, 1998.
- Rödel, Ulrich: „Zivilgesellschaft und Verfassung“, in: Gebhardt, Jürgen et. al. (Hrsg.): *Demokratie, Verfassung, Nation. Die politische Integration moderner Gesellschaften*. Baden-Baden, 1994, S. 121-130.
- Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Aufl., 1996.
- Rupp, Hans: „Europäische ‚Verfassung‘ und demokratische Legitimation“, in: *Archiv des öffentlichen Rechts*, Bd. 120, Heft 2 (1995), S. 269-275.
- Scharpf, Fritz: „Die Politikverflechtungs-Fälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift*, Nr. 26, 1985, S. 323-356.

- Schäuble, Wolfgang: *Unsere Verantwortung für Europa*. Discussion Paper C 53 des Zentrums für Europäische Integrationsforschung. Bonn, 1999.
- Schauer, Nationale und europäische Identität. Die unterschiedlichen Gedanken in Deutschland, Frankreich und Großbritannien. *APuZ*, B 10/1997, S. 3ff.
- Schneider, Heinrich: *Leitbilder der Europapolitik I – Der Weg zur Integration*. Bonn 1977.
- Ders / Wolfgang Wessels (Hg.): *Auf dem Weg zur Europäischen Union? Diskussionsbeiträge zum Tindemanns-Bericht*. Bonn 1977.
- Ders.: „Der Vertragsentwurf und der Föderalismus“, in: *Integration*, 7. Jg. 1/84, 1984, S. 3-10.
- Ders.: *Rückblick für die Zukunft. Konzeptionelle Weichenstellung für die Europäische Union*. Bonn, 1986.
- Ders. / Dieter Biehl / Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Föderale Union - Europas Zukunft?* München, 1994.
- Ders.: „Alternativen der Verfassungsfinalität: Föderation, Konföderation - oder was sonst?“, in: *Integration*, 23. Jg., 2000 (3), S. 171-184.
- Schwarze, Jürgen: *Eine Verfassung für Europa. Von der EG zur EU*. Baden-Baden, 1984.
- Ders.: (Hrsg.): *Verfassungsrecht und Verfassungsgerichtsbarkeit im Zeichen Europas*. Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 206, Baden-Baden, 1998.
- Ders.: „Auf dem Wege zu einer europäischen Verfassung - Wechselwirkungen zwischen europäischem und nationalem Verfassungsrecht“, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 114. Jg., 1999 (24), S. 1677-1756.
- Ders. (Hrsg.): *Die Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung. Das Ineinandergreifen von nationalem und europäischem Verfassungsrecht*. Baden-Baden, 2000.
- Senk, Daniela: *Die geplante Regierungskonferenz zur Reform der Europäischen Union*. *Politischer Kurzbericht*, Dezember 1999.
- Spinelli, Altiero: „Das Verfassungsprojekt des Europäischen Parlaments“, in: Schwarze, Jürgen: *Eine Verfassung für Europa. Von der EG zur EU*. Baden-Baden, 1984, S. 231-253.
- Steinkamp, Volker: *Die Europa-Debatte deutscher und französischer Intellektueller nach dem Ersten Weltkrieg*. Discussion Paper ... des Zentrums für Europäische Integrationsforschung. Bonn, 2000.
- Sterzing, Christian: „Welches Europa und zu welchem Zweck?“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 8, 2000, S.960-965.
- Sutor, Bernhard: „Verfassungspatriotismus: Ein überholtes Konzept?“, in: *Politische Meinung*, Bd. 41, Heft 323 (1996), S. 88-93.

- Thürer, Daniel: „Föderalistische Verfassungsstrukturen für Europa – eine zweite Chance der Entfaltung“, in: *Integration*, 23. Jg., 2/2000.
- Tocqueville, Alexis de: *Über die Demokratie in Amerika, Teil I*. Zürich, 1991.
- Vibert, Frank: „How not to write a constitution. The Amsterdam and Maastricht Treaties“, in: *Constitutional Political Economy*, Bd.10, Nr. 2, 1999, S. 149-167.
- Vobruba, Georg: „Elitenprojekt und Populismus“, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 8, 2000, S.942-959.
- Wahl, Rainer: „Der Vorrang der Verfassung“, in: *Der Staat*, Nr. 20, 1981, S. 485-516.
- Walker, Neil: „European Constitutionalism and European Integration“, in: *Public Law*, 1996, S. 266-290.
- Wallace, Helen: „Possible Futures for the European Union: A British Reaction“, in: Joerges, Christian / Mény, Yves / Joseph H. H. Weiler (Hrsg.): *What Kind of Constitution for What Kind of Policy? Responses to Joschka Fischer*. Florenz, 2000, S. 139-150.
- Walter, Christian: „Die Folgen der Globalisierung für die europäische Verfassungsdiskussion“, in: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 115. Jg., 2000 (1), S. 205-232.
- Weber, Albrecht: „Die europäische Grundrechtscharta: auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung“, in: *Neue Juristische Wochenschrift*, Bd. 53, Heft 8 (2000), S. 537-544.
- Weidenfeld, Werner: *Konrad Adenauer und Europa. Die geistigen Grundlagen der westeuropäischen Integrationspolitik des ersten Bonner Bundeskanzlers*. Bonn, 1976.
- Ders.: „Europäische Verfassung für Visionäre?“, in: *Integration*, 7. Jg., Nr. 1/84, 1984, S. 33-39.
- Ders.: „Die Reformbilanz der Europäischen Gemeinschaft: ‚Bundesrepublik Europa‘ als Perspektive?“, in: Ders. und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Wege zur Europäischen Union: vom Vertrag zur Verfassung?*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 248, Bonn, 1986.
- Ders. / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Wege zur Europäischen Union: vom Vertrag zur Verfassung?*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 248, Bonn, 1986.
- Ders. / Josef Janning (Hrsg.): *Die Zukunft Europas- Kultur und Verfassung*. Gütersloh, 1991. Bertelsmann Stiftung.
- Ders. (Hrsg.): *Der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft*, Bonn, 1992.
- Ders. (Hrsg.): *Wie Europa verfaßt sein soll. Materialien zur Politischen Union*. Gütersloh, 1991.
- Ders.: „Erweiterung ohne Ende? Europa als Stabilitätsraum strukturieren“, in: *Internationale Politik*, 8/2000, S. 1-10.
- Ders.: „Die europäische Zeitenwende“, FAZ, 2. 12. 2000.

Weiler, Joseph H. H.: „European neo-constitutionalism: In search of foundations for the European constitutional order“, in: Bellamy, Richard et. al.: *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*. Oxford, 1996, S. 105-120.

Ders.: *The Constitution of Europe*. Cambridge, 1999.

Ders.: „The European Union: Enlargement, Constitutionalism and Democracy“, November 1999.

Ders.: „Fischer: The Dark Side“, in: Joerges, Christian / Mény, Yves / Joseph H. H. Weiler (Hrsg.): *What Kind of Constitution for What Kind of Policy? Responses to Joschka Fischer*. Florenz, 2000, S. 235-247.

Wessels, Wolfgang: „Die Debatte um die Europäische Union – Konzeptionelle Grundlinien und Optionen“, in: Weidenfeld, Werner und Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Wege zur Europäischen Union: vom Vertrag zur Verfassung?*, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 248, Bonn, 1986.

Ders.: „Die europäischen Staaten und ihre Union – Staatsbilder in der Diskussion“, in: Schneider, Heinrich / Dieter Biehl / Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Föderale Union - Europas Zukunft?* München, 1994.

Ders.: „Der Amsterdamer Vertrag - Durch Stückwerksreformen zu einer effizienteren, erweiterten und föderalen Union?“, in: *Integration*, Bd. 20, Heft 3, 1997, S. 117-135.

Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): *Staatswerdung Europas?: Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden, 1991.

Wieland, Beate: *Ein Markt - zwölf Regierungen? Zur Organisation der Macht in der Europäischen Verfassung*. Baden-Baden, 1992.

Zellentin, Gerda: „Überstaatlichkeit statt Bürgernähe“, in: *Integration*, 7.Jg., 1/84, S. 46-51.

Dies.: „Staatswerdung Europas? Politikwissenschaftliche Überlegungen nach Maastricht“, in: Hrbek, Rudolf (Hrsg.): *Der Vertrag von Maastricht in der wissenschaftlichen Kontroverse*, Baden-Baden, 1993, S. 41-63.