

Prof. Dr. Armin Hatje, Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Bielefeld, hielt im Rahmen von „Wissenschaft live – verständliche Wissenschaft“ am 10. Juni 2003 im Bielefelder Neuen Rathaus den folgenden Vortrag:

Zuviel Macht für Europa?

Anmerkungen zur Rolle des Rechts in der EU

Wenn nicht alles täuscht, befinden wir uns am Vorabend eines historischen Einschnitts in der europäischen Geschichte. Der Europäische Konvent, eine Versammlung von über 100 Vertretern europäischer Institutionen sowie der Regierungen und Parlamente aus den Mitgliedstaaten, hat den Entwurf einer Verfassung für die Europäische Union vorgelegt. Die endgültige Fassung wird im Rahmen einer Konferenz der nationalen Regierungen ausgearbeitet, welche im nächsten Jahr zum Abschluss kommen soll. Der Vorgang ist deshalb so bemerkenswert, weil nach Ansicht vieler Verfassungen bislang staatlichen Gemeinwesen wie Frankreich und Deutschland vorbehalten waren. Insoweit haben Verfassungen vor allem die Aufgabe, die Ausübung staatlicher Macht zu organisieren, zu legitimieren und die Rechte des Einzelnen zu schützen. Wenn also die Europäische Union eine Verfassung erhalten soll, so dürfen wir daraus schließen, daß sie über politische Macht verfügt, die einer wirksamen rechtlichen Einhegung bedarf.

Immerhin gibt es kaum einen Lebensbereich, der vom europäischen Zugriff verschont bleibt. Allein die gemeinsame europäische Währung sowie der Stabilitäts- und Wachstumspakt zeigen heute jedermann deutlich die Grenzen staatlicher Politik. Eine populäre Schätzung meint, etwa 80 Prozent des nationalen Wirtschaftsrechts und mindestens 50 Prozent des gesamten innerstaatlichen Rechts seien europarechtlich geregelt oder zumindest beeinflusst. Gleichgültig, ob Sie Unternehmer, Selbständiger, Arbeitnehmer, Verbraucher, Student, Gesunder oder Kranker sind, das europäische Recht umgibt Sie wie eine Aura, vielfach ohne daß Sie davon wissen.

An dieser Stelle setzt mein Thema ein. Hat die EU bereits zu viel Macht, sind wir als Bürger in unserer Freiheit und kulturellen Identität bedroht? Und was kann die angestrebte Verfassung leisten? Ist sie eine Gefahr für uns, eine Chance oder gar eine Notwendigkeit?

Ich werde mich einer Antwort in drei Schritten nähern. Dieses Vorgehen entspricht meinem Hang zur Zahlenmystik ebenso wie Ihrem Bedürfnis nach Erlösung: mit jedem Schritt kommt das Ende meiner Ausführungen näher. Welche Schritte sind dies?

1. In einem ersten Schritt muß geklärt werden, was die EU ist und über wieviel Macht sie verfügt.
2. Zweitens werde ich klären, warum man der EU eine Verfassung geben will.
3. Drittens beantworte ich die Frage, wie die bisher bekannten Entwürfe zu einer europäischen Verfassung zu bewerten sind.

Mein Thema liegt unverkennbar an der Grenzlinie zwischen Recht und Politik. Das ist für eine juristische Fragestellung keineswegs ungewöhnlich. Denn was ist Recht? Für den modernen Juristen ist Recht im objektiven Sinne die Gesamtheit der Vorschriften, die in bindender Weise das menschliche Gemeinschaftsleben regeln. Es ist ein Produkt staatlicher und zunehmend überstaatlicher Entscheidungen. Insoweit ist Recht ein wesentliches Gestaltungsmittel der Politik. Allerdings hat das Recht auch die Funktion, die Möglichkeiten der Politik zu begrenzen, etwa durch Grundrechte, die unsere individuelle Freiheit vor dem staatlichen Zugriff schützen. Beide Funktionen des Rechts zeigen sich ganz besonders deutlich an der Europäischen Union.

I. Was ist die Europäische Union und wieviel Macht hat sie?

Und damit bin ich bei meiner ersten Frage: was ist die EU und wieviel Macht hat sie?

1. Was ist die EU?

Die Europäische Union wurde 1993 durch gegründet. Sie sollte Europa nach dem Fall der Mauer und dem Zusammenbruch des früheren Ostblocks einen neuen organisatorischen Rahmen geben. Der Nationalstaat ist immer weniger in der Lage, die Voraussetzungen seiner Existenz allein zu sichern. Er muß im wohlverstandenen Eigeninteresse mit anderen Staaten kooperieren: bei der Verteidigung, in der Wirtschaft, im Umweltschutz und bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Terrorismus. Dementsprechend soll die EU den Frieden zwischen den europäischen Staaten festigen, einen Raum der Freiheit und der Sicherheit

schaffen, den Wohlstand mehren und Europa zu einem wirksamen Akteur der Weltpolitik machen. Auf diese Weise soll sie Europa einen.

Diese Aufgaben werden gegenwärtig unter dem rechtlichen Dach der EU von ihr selbst und zwei weiteren Organisationen wahrgenommen. Die Europäische Union gleicht insofern der Muttergesellschaft eines Konzerns, deren Töchter (mit unterschiedlichem Erfolg) eigene Geschäftsfelder bearbeiten. Eine Tochter ist Europäische Atomgemeinschaft von 1958, welche sich der Erforschung und friedlichen Nutzung der Kernenergie verschrieben hat. Demgegenüber liegt in den Händen der Europäischen Gemeinschaft die Aufgabe der allgemeinen Wirtschaftsintegration, wozu der europäische Binnenmarkt, die gemeinsame Währung und eine gemeinsame Außenwirtschaftspolitik gehören. Auch die Agrar-, Verkehrs-, Umwelt- und Verbraucherpolitik sind Materien dieser Gemeinschaft, die als EWG ebenfalls 1958 gegründet wurde. Sie bildet den harten Kern der Union. Die EU selbst ist für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie für die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen – kurz: europäische Innenpolitik – zuständig. Zum besseren Verständnis vergleicht man die EU mit einem Tempel (Folie)

Aber hat die Europäische Union politische Macht oder juristisch gefragt: über welche Kompetenzen verfügt sie?

2. Wieviel Macht hat die EU?

Um das Ergebnis vorweg zu nehmen: die EU ist die einflußreichste – mächtigste – Organisation jenseits der Staaten in Europa. Denn sie verfügt über echte Hoheitsrechte. Darunter verstehen wir Juristen die Befugnis, einseitig Rechte verschaffen und Pflichten auferlegen zu können. Insoweit kann die EU durch Gesetzgebungsakte und Einzelmaßnahmen verbindlich handeln. Diese Befugnisse erstrecken sich auf die bereits erwähnten Themenkreise von Aufgaben. Kaum ein Lebensbereich bleibt danach unberührt.

a) Umfang der Hoheitsgewalt

Allerdings: die EU hat nicht die umfassende Hoheitsgewalt eines Staates. Sie verfügt auch nicht über physische Zwangsmittel. Vielmehr kann sie nur dort tätig werden, wo ihr die Mitgliedstaaten ausdrücklich Kompetenzen eingeräumt haben. Vor allem aber ist sie nicht souve-

rän im Sinne des Völkerrechts und schon von daher kein Staat. Insbesondere kann sie nicht allein, d.h. ohne die Mitgliedstaaten, ihre Befugnisse verändern. Es fehlt ihr damit ein wichtiges Attribut des Staates: die sog. Kompetenz-Kompetenz. Gleichwohl ist sie mehr als eine normale internationale Organisation. Die Besonderheit der EU liegt in ihrer Supranationalität. Wir bezeichnen damit die Fähigkeit, sich über den einzelstaatlichen Willen hinweg setzen zu können. Drei Faktoren prägen die Supranationalität der EU:

- eigene Organe
- effiziente Entscheidungsverfahren
- durchsetzungsfähiges Recht

b) Eigene Organe

Die EU wird durch eigene Organe oder Institutionen handlungsfähig gemacht. Ihre Aufgaben entsprechen jedoch nicht unserem herkömmlichen Verständnis von Gewaltenteilung, was auch nicht wirklich überraschen kann, denn die EU ist gerade kein Staat. Prägend für die Institutionenordnung der EU ist einerseits das Ziel, eine wirksame Erledigung der Aufgaben sicherzustellen, andererseits das Bestreben der Mitgliedstaaten, ihren Einfluß zu sichern. Deshalb ist die Europäische Kommission so wichtig. Denn sie ist eines der betont europäischen Organe. Die Europäische Kommission soll der Motor des Integrationsprozesse sein, entsprechende Initiativen ergreifen, die Vereinbarkeit des staatlichen Handelns mit den Gründungsverträgen überwachen, kurzum als eine Art Regierung fungieren. Die gegenwärtig 20 Mitglieder sind sachlich und persönlich unabhängig von den Mitgliedstaaten. Geleitet wird die Kommission von einem Präsidenten, derzeit der Italiener Romano Prodi. Ebenso „europäisch“ ist das Europäische Parlament, weshalb der Ausbau seiner Befugnisse von den meisten Mitgliedstaaten mit einiger Skepsis betrachtet wird.

Deshalb muß es sich die Gesetzgebungsbefugnisse mit dem Ministerrat teilen, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind. In manchen Bereichen, wie der kontroversen Agrarpolitik, ist der Rat sogar der alleinige Gesetzgeber. Die starke Position der Mitgliedstaaten kulminiert im Europäischen Rat. Dieses Gremium, aus informellen Treffen in der Krise der 70er Jahre hervorgegangen, vereint die Staats- und Regierungschefs, die Außenminister sowie Vertreter der Kommission. Seine Aufgaben umschreibt der EUV mit der Formulierung allgemeiner politischer Zielvorstellungen für die Union. In der Praxis der letzten Jahre ist diese Versammlung, die in den Medien unter dem Stichwort „Europäischer Gipfel“ behandelt

wird, immer wichtiger geworden. Was die grundlegenden konzeptionellen Weichenstellungen angeht, hat der Europäische Rat der Kommission mittlerweile klar den Rang abgelaufen. So geht die Initiative zur Ausarbeitung einer EU-Verfassung auf den Europäischen Rat zurück. Die Dominanz der nationalen Exekutiven in den europäischen Entscheidungsprozessen ist nicht zu übersehen.

Die Rechtmäßigkeit des Handelns der Organe wird vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in Luxemburg überwacht. Seine herausragende Rolle bei Formung Europas werde ich sogleich näher erläutern.

c) Effiziente Entscheidungsverfahren

Zuvor werfen wir aber noch einen Blick auf die vergleichsweise hohe Effizienz der europäischen Entscheidungsverfahren. Ja, Sie haben richtig gehört, die Entscheidungsverfahren der EU sind im Grundsatz sehr effizient, jedenfalls soweit es um die mit der Errichtung des Binnenmarktes, die Währungsunion sowie flankierende Politiken, wie etwa die Umwelt- und Verbraucherschutz geht. Hier gilt im Grundsatz das Mehrheitsprinzip, d.h. ein Staat kann überstimmt werden und muß sich trotzdem der Entscheidung fügen. Hierin liegt die überstaatliche Natur der EU. Und Integrationsfortschritte wurden überall dort erzielt, wo das Mehrheitsprinzip gilt.

Umgekehrt sind die Erfolge überall dort bescheiden oder nicht meßbar, wo das Einstimmigkeitsprinzip gilt. Dies betrifft etwa die Steuerpolitik, Stichwort Steueroasen, aber vor allem die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik. Letztere leidet, wie wir in anläßlich der Irak-Krise sehen konnten, an dem Zwang zum Konsens; jeder Mitgliedstaat hat ein Vetorecht. Deshalb wird gerade in diesem Bereich dringender Reformbedarf ausgemacht und – auch von Deutschland – der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen angestrebt.

d) Durchsetzungsfähigkeit des europäischen Rechts

Der dritte Grund für die erhebliche Macht der EU liegt in der hohen Durchsetzungsfähigkeit des europäischen Rechts. Das Europarecht verfügt über Eigenschaften, die vom EuGH in rechtsschöpferischer Weise entwickelt wurden.

- (1) So hat der Gerichtshof entschieden, daß europäische Vorschriften, die hinreichend bestimmt sind, unmittelbar in den Mitgliedstaaten gelten können. Sie bedürfen also keiner staatlichen Mitwirkung, um anwendbar zu sein. Darüber hinaus hat europäisches Recht Vorrang vor nationalem Recht, und zwar vor Recht jedweder Art, also auch vor unserem Grundgesetz. In den Kategorien der Macht formuliert: EU-Recht setzt sich durch. Verstößt innerstaatliches Recht gegen Europarecht, so muß das nationale Recht unangewendet bleiben.
- (2) Dank dieser Eigenschaften verleiht das Europarecht dem Bürger individuelle Rechte, die er mit Hilfe der nationalen Gerichte und letztlich des EuGH durchsetzen kann. Dies unterscheidet die EU von internationalen Organisationen herkömmlicher Art, deren Vorschriften sich zumeist nur an die Vertragsstaaten richten, nicht aber an den Bürger. In der EU haben wir als Unionsbürger das Recht der Freizügigkeit und Niederlassungsfreiheit in jedem Mitgliedstaat, ferner haben etwa deutsche Händler grundsätzlich das Recht, aus anderen Mitgliedstaaten Waren einzuführen oder dorthin zu exportieren. Außerdem können sich deutsche Unternehmer und Selbständige in anderen Mitgliedstaaten niederlassen. Ferner haben wir einen Anspruch aufgrund der europäischen Dienstleistungsfreiheit darauf, uns auch als Mitglieder gesetzlicher Krankenkassen im Ausland ärztlich behandeln zu lassen. Der Grundsatz des freien Kapitalverkehrs erlaubt uns, daß wir unser Geld nach Luxemburg bringen. Und das deutsche Wehrpflichtgesetz mußte zurücktreten, als sich eine abgewiesene Bewerberin für die kämpfende Truppe der Bundeswehr mit Erfolg auf das europarechtliche Verbot einer Diskriminierung wegen des Geschlechts berufen konnte. Insgesamt hat sich unser persönlicher und wirtschaftlicher Freiraum beträchtlich erweitert, nicht selten gegen den anfänglichen Widerstand der Mitgliedstaaten, der aber durch den Vorrang des europäischen Rechts gebrochen wurde.
- (3) Allerdings erwachsen aus dem Europarecht auch Pflichten. Sie betreffen zum einen die Mitgliedstaaten, wie etwa der Stabilitätspakt mit seinen Verschuldungsgrenzen zeigt. Ferner können auch die Bürger verpflichtet werden. So muß sich ein deutsches Unternehmen an europäische Vorgaben halten, etwa im Umwelt- und Verbraucherschutz oder im Bereich der Landwirtschaft, die in besonders hohem Maße europäisch reguliert ist. Hier wird individuelle Freiheit zum Teil nicht unerheblich eingeschränkt.

- d) Als Zwischenergebnis können wir festhalten, daß die Europäische Union über beträchtlichen Einfluß auf die Lebensverhältnisse in den Mitgliedstaaten verfügt. Sie erweitert den Freiraum der Bürger, kann aber auch Einschränkungen dieses Freiraums vornehmen.

II. Warum benötigt die EU eine Verfassung?

Jedoch stellt sich die Frage, weshalb die EU eine Verfassung benötigt? Der Begriff der Verfassung ist schillernd, manche sagen auch berüchtigt. Allgemein versteht man darunter die rechtliche Grundordnung eines politischen Herrschaftsverbandes. Die EU ist, wie gesehen, durchaus als ein solcher Verband anzusehen. Aber damit beginnen erst die Probleme:

1. Verfassungsbegriff

Denn im einzelnen stellen sich weitere Fragen zum Verfassungsbegriff:

- Welche Form muß eine Verfassung haben? Brauchen wir eine einheitliche Urkunde, wie das Grundgesetz, oder können auch mehrere Akte, wie die europäischen Gründungsverträge, zusammen eine Grundordnung bilden, welche die Bezeichnung „Verfassung“ verdient?
- Über welche Legitimation muß eine Verfassung verfügen? Muß sie auf eine Entscheidung des Volkes zurückgehen oder reicht es, wenn kooperationswillige Völker durch ihre Staaten der Eingliederung in ein überstaatliches Gemeinwesen zustimmen?
- Was für ein Herrschaftssystem muß eine Verfassung ordnen? Einen Staat, wie herkömmlich, oder genügt auch eine nichtstaatliche Gemeinschaft wie die EU?

Es würde zu weit führen, diesen Fragen in allen Einzelheiten nachzuspüren. Vor allem wird die europarechtliche Diskussion heute von einem eher pragmatischen Ansatz bestimmt, der die Funktionen einer Verfassung in den Mittelpunkt stellt. Hier besteht weithin Einigkeit. Eine Verfassung soll politische Herrschaft organisieren, ihre Ausübung legitimieren, die Rechte des Einzelnen wirksam schützen und dafür sorgen, daß die politische Einheit – die Integration - des verfaßten Gemeinwesens gesichert wird. Der Europäische Gerichtshof scheut sich jedenfalls nicht, bereits die geltenden Gründungsverträge als „Verfassungsurkunden“ zu bezeichnen. Insofern hat die EU bereits eine Verfassung. Deshalb lautet die Frage richtigerweise, weshalb die Union eine neue Verfassung benötigt?

2. Mängel der geltenden EU-Verfassung

Die Antwort liegt in den absehbaren Herausforderungen an die EU einerseits und den unübersehbaren Mängeln der geltenden rechtlichen Grundordnung andererseits.

a) Herausforderungen

Die zentrale Herausforderung der EU liegt in der Erweiterung auf 25 und mehr Mitgliedstaaten. In der EU leben dann etwa 500 Mio. Menschen. Zum Vergleich: die USA haben 281 Mio. Einwohner, Russland 146 Mio. Nur wenige Länder, wie etwa Indien oder China, haben mit knapp 1 bzw. 1,3 Mrd. Menschen mehr Einwohner. Für diesen Raum gilt es, einen gemeinsamen politischen und rechtlichen Raum zu schaffen, welcher den Zielvorgaben der EU entspricht: Frieden, Prosperität und außenpolitische Identität. Doch allein die größere Zahl der Mitglieder erschwert die Konsensbildung, das wirtschaftliche Gefälle zwischen West und Ost birgt erhebliche Konfliktpotentiale. Außerdem ist für mich noch nicht ausgemacht, ob die neuen Mitglieder bereit sein werden, die realen Einschränkungen ihrer gerade wiedergewonnenen Souveränität klaglos hinzunehmen. Auf eventuelle finanzielle Probleme kann ich nur hinweisen.

Für diese hier nur angedeuteten Probleme ist die gegenwärtige Verfassung der EU unzureichend gerüstet. Die Gefahr liegt mit anderen Worten nicht darin, daß die EU zuviel Macht bzw. Kompetenzen gewinnen könnte. Im Gegenteil, es besteht die Gefahr einer geschwächten Union, welche an den dringend gemeinsam zu erledigenden Aufgaben in Europa zu scheitern droht.

b) Defizite

Die Defizite unserer europäischen Grundordnung betreffen wesentliche Funktionen dieser bereits existierenden europäischen Verfassung.

- (1) Die geltende Vertragsordnung wird in absehbarer Zeit nicht mehr in der Lage sein, die Ausübung der europäischen Befugnisse transparent und effizient zu organisieren. Bereits heute sind die Mängel offensichtlich. Die rechtlichen Grundlagen der Union sind bereits

der Form nach intransparent. EU-Vertrag, EG-Vertrag, EAG-Vertrag, Protokolle im Vertragsrang und Änderungsverträge, bilden für Laien und auch für Experten einen nur schwer durchschaubaren Korpus von Normen, der in spannungsgeladenen Regierungskonferenzen entstanden ist. Manchen Teilen merkt man förmlich an, daß der juristische Sachverstand zu später Stunde vor die Tür geschickt wurde.

Darüber hinaus bedürfte das Verhältnis der EU zu den Mitgliedstaaten zumindest einer Klarstellung. Wer für was zuständig ist, läßt sich in der Tat nicht immer leicht feststellen. Hier setzt etwa die Kritik der deutschen Bundesländer, aber auch der Kommunen an, die Sorge vor einer allzu interventionsfreudigen EU haben. Denn sie sind es schließlich, die einen erheblichen Teil des EU-Rechts umzusetzen haben.

Auch die Beziehungen zwischen den Organen der EU sind intransparent. Denn sie entsprechen nicht unserem Bild von einer Gewaltenteilung, in der vor allem das Parlament das Gesetzgebungsmonopol hat. Was sind denn Kommission und Rat bei genauer Betrachtung. Ach ja, dann sind da noch ein europäischer Rat. Eine verwirrende Vielfalt. Aus der Sicht des Bürgers zentral: wer ist für welche Entscheidung verantwortlich? Ein weiteres Problem ist Sicherung der organisatorischen Effizienz der EU. Es geht um die Frage, wie man die Kommission (den Motor der EU) bei 25 und mehr Mitgliedstaaten arbeitsfähig erhalten kann. Die letzte Reform, der Vertrag von Nizza, schiebt die Antwort bis zum Beitritt des 27. Staates auf. Auch beim Rat und beim Europäischen Parlament stellen sich vergleichbare Probleme.

- (2) Eine heikle Frage ist die nach der demokratischen Legitimation der EU. Im Nationalstaat westlicher Prägung wird sie durch die Wahlen zum Parlament und, etwa in Präsidialdemokratien, durch die Wahl des Staatsoberhauptes vermittelt. Bisher ruht die Legitimation der EU auf zwei Fundamenten. In erster Linie vermittelt der Rat demokratische Legitimation, da seine Mitglieder (unsere Regierungen) unter der Kontrolle der staatlichen Parlamente stehen. Dieser indirekten Legitimation wird eine direkte Legitimation durch das Europäische Parlament an die Seite gestellt. Sie leidet freilich darunter, daß das europäische Parlament zum einen kein europäisches Volk repräsentiert, welches sich als politische Einheit verstehen würde. Zum anderen sind die Beteiligungsrechte des EP von sehr unterschiedlichem Gewicht. Sie reichen von einem bloßen Anhörungsrecht, über eine Mitentscheidungsbefugnis bis zu einem Zustimmungsrecht bei der Ernennung der Kom-

mission. Was fehlt, ist eine durchgängige Gleichwertigkeit mit dem Rat als zweiter Kammer im Gesetzgebungsverfahren.

- (3) Ein weiteres wichtiges Element ist ferner die Verankerung ausdrücklicher Grenzen europäischer Hoheitsmacht in Form von Grundrechten der Bürger. Zwar sind sie bereits heute als ungeschriebenes Recht anerkannt, jedoch liegt gerade hierin auch eine wesentliche Schwäche: man kann sie nicht ohne weiteres nachlesen. Die 2001 in Nizza proklamierte Europäische Grundrechte-Charta schließt diese Lücke nicht, denn sie ist unverbindlich.
- (4) Schließlich fehlt es der EU an breiter Akzeptanz in der Bevölkerung. Das geltende Rechtssystem vermag keine Identifikation mehr zu stiften. Wenn schon die Experten Mühe haben, die EU zu begreifen, mit ihren Pfeilern, ihrer eigenen Terminologie, welche Mühe hat dann erst der normale Bürger. Natürlich muß man sich immer ein wenig anstrengen, wenn man ein derartiges Gebilde im Niemandsland von nicht mehr internationaler Organisation und noch nicht Staat verstehen will. Leichte Lektüre waren Verfassungen noch nie. Aber auf einem konstitutionellen Chaos sollte die künftige Entwicklung Europas nicht aufbauen. Allerdings ist der gegenwärtige Verfassungszustand der EU kein Zufall.

Denn in der Trennung von EU und EG spiegelt sich der Konflikt zwischen Zielen und Methoden der europäischen Integration wider. Hier, im Bereich der EU, d.h. bei der GASP und in der europäischen Innenpolitik, die souveränitätsschonende Regierungszusammenarbeit, die den Nationalstaat nicht in Frage stellt, allerdings seine Probleme auch nicht wirksam bekämpft, weil die Einstimmigkeit gilt. Dort, im Bereich der Gemeinschaft, der Wirtschaftsintegration, das Modell einer supranationalen Kooperation, von beachtlicher Effizienz, mit einschneidenden Folgen für den politischen Gestaltungsspielraum der Staaten. Eine in sich stimmige Verfassung, die auch in den nächsten Jahrzehnten Bestand hat, müßte hier eine Entscheidung treffen, zumindest müßte man ihr näher kommen.

3. Rechtliche Bedeutung

Diese Mängel, denen sich noch eine ganze Reihe weiterer Defizite hinzufügen ließe, sind nicht nur politisch bedeutsam, sondern auch rechtlich relevant. Zum einen bindet das Grundgesetz die Mitgliedschaft Deutschlands an bestimmte Voraussetzungen, welche von der EU

erfüllt werden müssen. Sie muß nach Art. 23 Abs. 1 GG demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen entsprechen, das Subsidiaritätsprinzip achten und ausreichenden Grundrechtsschutz gewährleisten. Zwar verstößt die EU in ihrer gegenwärtigen Verfassung nicht gegen diese Grundsätze. Sie ist also nicht verfassungswidrig. Dennoch hat Deutschland die Pflicht, auf eine optimale Verwirklichung dieser Prinzipien innerhalb der EU hinzuwirken. Insbesondere die Transparenz der Organe und ihrer Entscheidungen ist ein rechtliches Gebot, welches aus dem Demokratieprinzip folgt. Es soll Verantwortung zurechenbar machen und so Machtkontrolle ermöglichen. Gleichzeitig muß die EU funktionsfähig bleiben, damit sie die Ziele auch erreichen kann, um derentwillen sie gegründet und Deutschland Mitglied geworden ist. Auch die Effizienz ihres Handelns ist daher ein rechtliches Leitprinzip. Es prägt die Gestaltung und Auslegung des europäischen Rechts.

III. Was können wir von der neuen europäischen Verfassung erwarten?

Was können wir nun von der angestrebten Verfassung erwarten? Eine definitive Antwort ist nicht leicht zu geben, denn der Konvent hat seinen endgültigen Entwurf noch nicht vorgelegt. Außerdem muß dieser Entwurf noch von einer Regierungskonferenz der Mitgliedstaaten gebilligt werden. Wahrscheinlich werden zuvor noch Änderungen angebracht. Dennoch liegen Dokumente vor, die eine erste Einschätzung erlauben, aber auch nicht mehr. Schon aus Zeitgründen muß ich Schwerpunkte setzen. Maßstab sind die schon genannten juristischen Funktionen einer Verfassung: effiziente Organisation, demokratische Legitimation und rechtsstaatliche Begrenzung von politischer Macht durch individuelle Rechte sowie Integration und Identifikation der verfaßten politischen Gemeinschaft, also der europäischen Bürger und Mitgliedstaaten.

1. Integration und Identifikation?

Lassen Sie mich mit dem letzten Punkt, der Integrations- und Identifikationsfunktion der Verfassung beginnen.

- positiv ist die Zusammenfassung der bisherigen Union und der Gemeinschaften unter einem Dach als EU. Es soll nur noch einen Vertrag geben, welcher die Bezeichnung „Verfassung“ trägt. Dies ist zweifellos ein Transparenzgewinn. Allerdings müssen immer noch über 300 Artikel gelesen werden.

- Ein genaues Ziel des europäischen Integrationsprozesses lässt sich auch der Verfassung nicht entnehmen. Sie strebt, verkürzt gesagt, eine solidarische Zusammenarbeit der Staaten auf der Grundlage eines Binnenmarktes mit unverfälschtem Wettbewerb und umweltverträglichem Wachstum an. Der europäische Bundesstaat steht nicht auf der Tagesordnung. Denn die Verfassung und ihre etwaigen Änderungen müssen von allen Mitgliedstaaten gebilligt werden. Die EU erhält also keine Kompetenz-Kompetenz. Gleichzeitig wird der Konflikt zwischen Staatenverein einerseits und Gemeinschaft andererseits nicht entschieden. Damit bleibt das Ziel des Integrationsprozesses weiter offen.
- Dennoch: ein politisch-psychologisch wichtiger Schritt ist die Bezeichnung als „Verfassung“ der europäischen Union. Das Etikett ist Beschreibung und Programm zugleich. Die EU wird für jedermann erkennbar eine Organisation eigener Art, nicht mehr traditionelle internationale Organisation, aber auch noch nicht Staat

2. Verbesserung der Organisation?

Dieser konzeptionelle Konflikte wird vor allem in der Organisation Europas abgebildet. Sie bleibt weiterhin schwer verständlich, ich meine sogar, sie ist im Begriff, noch intransparenter zu werden. Allenfalls gedämpftes Licht fällt auf die graue Szenerie. Folgende Punkte möchte ich hervorheben.

- Zustimmung verdient die Neuordnung der Kompetenzen. Einzelheiten muß ich hier schuldig bleiben. Vor allem wird das Subsidiaritätsprinzip gestärkt. Danach darf die EU nur tätig werden, wenn sie eine Aufgabe besser lösen kann als die Mitgliedstaaten. Den nationalen Parlamenten – bei uns der Bundestag – wird eine Klagerecht eingeräumt, mit dem eine Verletzung dieses Grundsatzes gerügt werden kann.
- Gescheitert sind – vorbehaltlich der Ergebnisse der Regierungskonferenz - die Pläne, insbesondere in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik das Mehrheitsprinzip einzuführen. Vor allem Großbritannien leistet hier Widerstand. Auch in weiteren Bereichen, wie der Asyl- und Einwanderungspolitik dominieren weiterhin einstimmige Beschlüsse, was die Handlungsfähigkeit der EU nachhaltig begrenzt. Hier haben sich die Verfechter nationaler Souveränität im Umgang mit heiklen Themen durchgesetzt.
- Auch am neuen Amt eines „Ministers für Auswärtige Angelegenheiten“ zeigt sich der nicht beigelegte Konflikt zwischen Staatenverein und supranationaler Gemeinschaft. Der europäische Außenminister soll Mitglied der Kommission sein. Obwohl die Kommission

weisungsunabhängig ist, soll unser neuer Außenminister, die außenpolitischen Leitlinien des erwähnten europäischen Rates und damit auch des Ratspräsidenten umzusetzen. Außerdem soll der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs, den Außenminister abberufen können. Ich verstehe durchaus, dass die Kommission auf diesem Weg stärker an der europäischen Außenpolitik beteiligt werden soll. Dennoch bleibt die Frage: Ist der Außenminister der EU verpflichtet oder den Mitgliedstaaten? Ein kaum aufzulösender Widerspruch.

- Schließlich ruhen die Hoffnungen für die Zukunft, so jedenfalls mein Eindruck, auf der Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit einiger besonders integrationsbereiter Mitgliedstaaten. Unter den Schlagworten des Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten, der variablen Geometrie oder auch unter der Idee eines Kerneuropas diskutiert, sehen hierin viele – wie kürzlich auch Jürgen Habermas und Jacques Derrida in der FAZ – einen Ausweg aus den absehbaren Entscheidungsblockaden vor allem im Ministerrat. Die Idee ist bestechend: anstatt gemeinsam nichts zu tun, handeln wenigsten einige Mitgliedstaaten als Vorreiter, denen die anderen nachfolgen können, wenn sie wollen oder dazu in der Lage sind. Dieses Konzept könnte aber auch das Ende der EU als einer Gemeinschaft einläuten, und zwar just zum Zeitpunkt ihrer geographisch größten Ausdehnung.

3. Mehr demokratische Legitimation?

Ein wesentliches Ziel der Verfassung ist ferner die Verbesserung der demokratischen Legitimation ihres Handelns. Hier bringt der Entwurf durchaus Fortschritte. Der mit „Das demokratische Leben der Union“ überschriebene Abschnitt ist klar gegliedert und verpflichtet die EU auf den Grundsatz der repräsentativen Demokratie.

Aber welchen Einfluß gewinnt der Bürger damit auf die Entscheidungen der EU? Es ist wie in jedem repräsentativen System: der Bürger hat nur mittelbaren Einfluß, und zwar einmal auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Maßgebend ist danach, welchen Einfluß seinerseits das Parlament auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß der Union hat. Um es deutlich zu sagen: das EP wird schon seit Jahren unterschätzt. Seine Rechte sind beachtlich, vor allem hat es aus seinen Befugnissen eine Menge gemacht. Diese Befugnisse werden in der Verfassung weiter ausgebaut. Die Beteiligungsformen wurden weiter zu Gunsten der wirksameren Verfahren gestrafft. Das Parlament ist zusammen mit dem Minister-

rat der „Europäische Gesetzgeber“. In vielen Bereichen, vor allem im Wirtschaftsrecht, kann keine Entscheidung gegen den Willen des Parlaments getroffen werden. Einzelheiten muß ich mir hier leider versagen. Zusammengefaßt ist das Parlament keineswegs machtlos, das Wahlrecht der Unionsbürger insoweit von steigender Bedeutung. Der Repräsentationsgedanke spiegelt sich auch in den Beschlußverfahren im Ministerrat wider. Danach ist eine doppelte Mehrheit erforderlich, nämlich die Mehrheit der Staaten muß zustimmen und gleichzeitig die Mehrheit der Bevölkerung der EU repräsentieren.

Eine unerwartete Neuerung ist ein europäisches Bürgerbegehren. Danach können mindestens 1 Mio. Unionsbürger aus einer „erheblichen Anzahl“ von Mitgliedstaaten die Kommission auffordern, geeignete Vorschläge zur Verwirklichung der Ziele der Verfassung zu unterbreiten. Einzelheiten sollen in einem Unionsgesetz geregelt werden. Ob dieses Bürgerbegehren je praktische Relevanz erlangen wird, bleibt abzuwarten.

4. Verbesserter Grundrechtsschutz?

Wie steht es – mein letzter Punkt – um den Schutz individueller Recht in der künftigen Verfassung? Antwort: auch hier ist aus meiner Sicht ein deutlicher Fortschritt zu verzeichnen. Die bislang unverbindliche Europäische Grundrechte-Charta soll Teil der Verfassung werden, entweder als Protokoll oder im vollen Wortlaut in einem zweiten Teil nach den allgemeinen Grundsätzen. Letzteres halte ich aus Gründen der Rechtsklarheit für besser. Dann werden die uns bekannten Grundrechte auch im europäischen Recht als geschriebenes Recht gelten, welches jeder interessierte Bürger einfach nachlesen kann. Doch Vorsicht: welche Bedeutung die europäischen Grundrechte tatsächlich erlangen, hängt letztlich vom Gerichtshof der Europäischen Union und seiner Rechtsprechung ab. Das ist bei den deutschen Grundrechten nicht anders. Sie haben sich erst in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts entfaltet. Man braucht also auch weiterhin juristischen Rat.

IV. Schluß

Ich komme zum Schluß. Zweifellos verfügt die Europäische Union über weitreichende Kompetenzen. Sie hat daher auch Macht im Sinne von politischen Gestaltungsmöglichkeiten. Aber zuviel Macht? Nein, denn die Union ist nicht gefährlicher für den Bürger und seine Rechte als jede staatliche Gewalt. Mehr noch: Was die Union für den Bürger wirklich bedeutet, würden

wir wohl erst merken, wenn es sie nicht mehr gäbe. Es würde eine Rechtsordnung fehlen, die unseren persönlichen Freiraum enorm erweitert und wirksam abgesichert hat. Deshalb verdient die EU eine gute Verfassung. Sie wird eine neue bekommen, die erhebliche Mängel aufweist, aber besser ist als die geltende rechtliche Grundordnung.