



**WALTER HALLSTEIN-INSTITUT**  
FÜR EUROPÄISCHES VERFASSUNGSRECHT  
HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

WHI - Papers 3/99

**Politische Handlungsfähigkeit und Verfassungsbildung einer  
Europäischen Union von 25 und mehr Mitgliedstaaten**

*Prof. Dr. Ingolf Pernice*

**Workshop des Tönissteiner Kreises mit dem  
Planungsstab des Auswärtigen Amtes**

30. August. Debis, Potsdamer Platz\*

---

\* Thesen eines Referats zu einem Fragenkatalog im Rahmen eines Orientierungsgesprächs des Tönissteiner Kreises mit dem Planungsstab des Auswärtigen Amtes bei der DaimlerChrysler Services (Debis) AG, Berlin, unter der Leitung von *Christoph Bertram*, Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, mit weiteren Referaten von Staatsminister *Günter Verheugen*, Auswärtiges Amt, und *Bernhard Zepfer*, Stellvertretender Generalsekretär der Europäischen Kommission.

Herr Staatsminister,  
Herr Vorsitzender,  
Meine Damen und Herren,

Die Europäische Union von 25 und mehr Mitgliedstaaten: Eine Vision, die zugleich Freude über ein erfolgreiches politisches Konzept, aber auch Zukunftsängste im Blick auf die Fragen ihrer Funktionsfähigkeit, der Rolle des Staates und vor allem der Stellung und Rechte des Bürgers in einem solchen System aufkommen läßt. Erlauben Sie mir, zunächst einige Grundannahmen zu formulieren (dazu I.), dann meinen theoretischen Ansatz zu erläutern (dazu II.), um schließlich bei der Beantwortung Ihrer Fragen die Folgerungen daraus zu ziehen (dazu III.).

## **I. Grundannahmen:**

1. Die Länder Mittel- und Osteuropas, mit denen wir über den Beitritt verhandeln, haben ihren Beitritt zu der jetzt bestehenden Union beantragt, nicht zu einem grundsätzlich anderen Konstrukt. Dabei besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß die Funktionsfähigkeit der erweiterten Union ein Mindestmaß an institutionellen Reformen erfordert.
2. Der Prozeß der europäischen Integration hat die Völker der Mitgliedstaaten den ursprünglichen Zielen gemäß zusammengeführt zu einem politischen System, das den Frieden zwischen ihnen sichert, einen hohen Lebensstandard auf breiter Basis ermöglicht und - neuerdings - der Notwendigkeit der Erhaltung der Lebensgrundlagen für künftige Generationen Rechnung tragen soll.
3. Im Zuge der Globalisierung ist die Festigung der Einheit der Union nach innen ebenso unverzichtbar, wie die Stärkung ihrer Identität und Handlungsfähigkeit nach außen, wenn die gemeinsamen Interessen ihrer Bürger auf der internationalen Bühne wirksam vertreten und damit ihre Ziele und Werte weiter verwirklicht werden sollen.
4. Diesem Effizienzbedarf steht eine Legitimationskrise gegenüber, die durch die Stichworte Demokratiedefizit, Bürgerferne, Technokratie, Grundrechtsdefizit den Ruf nach einer europäischen Verfassung, aber auch die Sorge um den Erhalt souveräner Staatlichkeit gekennzeichnet ist und die der Stärkung von Kompetenz und Effizienz der Union möglicherweise im Wege steht.
5. Verbunden mit dem Legitimitätsproblem ist eine kategoriale Unsicherheit über die Einordnung der Europäischen Union: Ist sie Staat, Bundesstaat, Staatenbund oder ein System *sui generis*, für das - mit unterschiedlicher konzeptioneller Absicht - neue Begriffe wie: Staatenverbund (BVerfG), Supranationaler Föderalismus (v. Bogdandy) oder, so mein Ansatz: Verfassungsverbund, vorgeschlagen werden.

Dies führt mich zu den theoretischen Überlegungen, die ich meiner Stellungnahme zu den von Ihnen gestellten Leitfragen voranschicken möchte.

## **I. Theoretische Aspekte**

Wir brauchen eine neue Betrachtungsweise dessen, was die EG bzw. die EU ist, worauf sie beruht - Im Kern geht es damit auch um den Begriff und die Rolle des Staates unter den heutigen Bedingungen. Ich möchte dies in bewußtem Widerspruch zu einer in der deutschen Staatsrechtslehre verbreiteten, von *Paul Kirchhof* besonders deutlich und oft

beschriebenen, dem Denken von *Carl Schmitt* eng verbundenen Konzept mit folgenden Thesen kurz erklären:

1. Es gibt nur soviel Staat, wie die Verfassung konstituiert (Smend, A. Arndt, P. Häberle). Die Verfassung verkörpert die Werte und das Organisationsstatut, auf welche sich Menschen einigen, die als Bürger des durch sie konstituierten Gemeinwesens durch die Schaffung von Institutionen und Verfahren ihre Interessen gemeinsam verfolgen. Der Staat ist weder der Verfassung vorgegeben, noch unentrinnbar, noch letztverantwortlich, noch hat er eine Kompetenz-Kompetenz, sondern ist er durch Recht geschaffene Institution, welche die ihr durch Recht übertragenen Aufgaben gemäß den durch Recht festgelegten Verfahren in den Grenzen des Rechts erfüllt.
2. Die Verfassung bringt einen *contrat social* zum Ausdruck, als Grundlage des immer neuen "Sich-Vertragens" der Bürger, ihrer Zugehörigkeit und Rechte im Gemeinwesen und ihm gegenüber, d.h. ihres Status negativus, positivus, activus, wie ihn vor allem die Grundrechte definieren. Der *contrat social* verbindet die aktive Mitwirkung an der Begründung und Ausübung politischer Herrschaft mit der Betroffenheit durch sie, und ist damit die Grundlage der Legitimität des Handelns öffentlicher Gewalt. Dieses Modell ist nicht auf den Staat beschränkt, die vertragliche Gründung der EG ist ein weiterer Anwendungsfall.
3. Der Vorgang der Konstituierung der EG bzw. der Entwicklung der EU kann als europäischer *contrat social* verstanden werden. Die "Unionsgrundordnung" (Tsatsos) beruht zwar - formal - auf völkerrechtlichen Verträgen. Im demokratischen Verfassungsstaat bringen aber die für den Vertragsschluß zuständigen Organe den Willen des "Volkes" zum Ausdruck, nichts anderes. Wenn also mehrere Staaten einen Vertrag schließen, sind es letztlich die Völker, d.h. die durch die Regierungen vertretenen Bürger, die sich vertragen und die betreffenden Rechte und Pflichten begründen: Für sich als Gesamtheit (Staat) oder auch individuell.
4. Die Besonderheit des EG/EU-Vertrags, sein Verfassungscharakter liegt darin, daß er nicht nur ein Rechtsverhältnis zwischen Staaten, sondern auch zwischen dem neukonstituierten Gemeinwesen und den Bürgern der Mitgliedstaaten und damit einen neuen politischen Status dieser Bürger als Unionsbürger begründet. Er bringt einen neuen, überstaatlichen europäischen *contrat social* zum Ausdruck, durch ihn wird originäre supranationale öffentliche Gewalt konstituiert und organisiert - für die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben und auf der Basis der in den Vertragszielen und -grundsätzen verankerten gemeinsamen Werte.
5. Die Rechts- bzw. Verfassungsordnung der EG ist autonom, wie der EuGH sagt, aber sie bildet materiellrechtlich, d.h. von den Werten und Normen her, funktionell und institutionell eine Einheit zusammen mit den jeweiligen nationalen Verfassungen. Im **europäischen Verfassungsverbund** ergänzen nationale und europäische Verfassungsebene einander als Komplementärordnungen. Sie sind ineinander verflochten, institutionell, funktionell und normativ. Die Gründung der EG und jeder Schritt ihrer Fortentwicklung bewirkt materiell eine Verfassungsänderung und nicht zufällig wurde der simple Beitritt Österreichs zur EU als Gesamtänderung der österreichischen Verfassung verstanden.
6. In diesem Verfassungsverbund sind die Bürger zugleich Staats- und Unionsbürger, aktiv im politischen Prozeß und passiv als Betroffene. Hier ist das relevante Recht staatlich und europäisch, so wie die Verwaltungen und Gerichte der Mitgliedstaaten funktionell zugleich staatliche und europäische Behörden sind. Sogar die Parlamente tragen eine doppelte Verantwortung, eine staatliche in der klassischen Funktion der Gesetzgebung, eine europäische bei der Mitwirkung an der Rechtsetzung der EG und natürlich bei der Umsetzung

europäischer Richtlinien. So ist die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben verschiedenen Ebenen anvertraut, die geteilte Souveränität letztlich aber doch in einem einheitlichen, föderalen System aufgehoben.

### III. Antworten auf die Leitfragen für die Diskussion

#### 1. *Welches Maß an Integration, welche Union benötigt ein erweitertes Europa?*

Ziel ist kein europäischer Super- oder Bundesstaat. Es geht um eine Union, die als föderales System neuer Art den Staat gerade überwindet, Freiheit und Solidarität nach innen mit Offenheit und wirksamem Handeln im globalen Kontext verbindet und die Herausforderungen der "postnationalen Konstellation" (Habermas) aufnehmen kann. Notwendig sein wird eine gemeinsame Wirtschaftspolitik als Grundlage der Währungsunion, ebenso wie die Stärkung der außen- und sicherheitspolitischen Kompetenz der Union. Dabei ist die Wahrung der kulturellen und sozialen Identität der Mitgliedstaaten Bedingung der Einheit. Dem Wettbewerb der Systeme nach amerikanischem Modell sind wegen der starken Verwurzelung der Menschen in ihrer jeweiligen Region oder Heimat Grenzen gesetzt, aber auch durch ein Maß an Solidarität, das dem europäischen Sozialmodell entspricht. Integration ist keine Einbahnstraße, kein Ziel an sich: Ein Übermaß an Harmonisierung setzte die Einheit des Ganzen aufs Spiel. Es gibt kein Idealbild der Europäischen Union, sie ist Prozeß und im Ziel offen, aber sie muß Union der Bürger sein, stärker als bisher durch

- die Anpassung des Vertragsänderungsverfahrens an den Verfassungscharakter ihrer Gründungsverträge (interparlamentarische Phase, intergouvernementale Phase, Referendum),
- die Stärkung der Transparenz von Kompetenzordnung und Entscheidungsverfahren zur Gewährleistung der Verantwortlichkeit (accountability) der jeweiligen Akteure gegenüber dem Bürger und
- die Beseitigung der "Drei-Säulen-Struktur" der EU zugunsten eines einheitlichen und kohärenten Vertragswerkes, in dem die Rechtspersönlichkeit der EU, ihr institutionelles System und die Kompetenzordnung klar festgelegt sind.

#### 1. *Ist eine grundsätzlich neue Kompetenz-Balance im Dreieck Europa, Nation und Region erforderlich?*

Nein. Die bestehende Kompetenzverteilung ist zwar kein Dogma, aber triftige Gründe für eine grundsätzliche Änderung sind nicht ersichtlich. Daß eine Kataloglösung mehr Klarheit brächte, ist ein Irrtum. Für eine Rückführung europäischer Kompetenzen auf die nationale Ebene fehlen mir überzeugende Beispiele. Notwendig wäre indessen

- mehr Systematik in der Kompetenzordnung und damit mehr Rechtssicherheit darüber, wem welche Aufgaben in welchem Umfang anvertraut sind: Eine Einteilung in exklusive oder konkurrierende Kompetenzen, als Koordinierungs- oder Förderkompetenz;
- die Übertragung einer Steuerhoheit auf die EU, damit die Finanzierung ihrer Politik Bestandteil der Entscheidungen wird, die sie gegenüber dem Bürger verantworten muß;
- die Festlegung des Grundsatzes, daß der Vollzug des Gemeinschaftsrechts - von der Ausfüllung legislativer Spielräume bis hin zur administrativen Durchführung grundsätzlich Sache der Mitgliedstaaten und ihrer Regionen bleibt;

- die systematische Anhörung der lokalen und regionalen Ebenen (Ausschuß der Regionen) im Verfahren der Rechtsetzung hinsichtlich der für den effektiven Vollzug der betreffenden Regelungen notwendigen Vorkehrungen.

1. *Welches institutionelle System mit welcher Gewaltenteilung braucht eine erweiterte Europäische Union, um "regierungsfähig" zu sein?*

Man sollte nicht überbrachten für den Staat entwickelten Gewaltenteilungsmodellen der vergangenen Jahrhunderte nachhängen. Die Europäische Union ist ein neuartiges System, das in gerade der Überwindung des klassischen Nationalstaats den Schlüssel zur Wahrung von Frieden und Wohlstand findet. Es gibt keinen Grund für die These, daß das Ziel der Machtbegrenzung, um die es bei der Gewaltenteilung geht, in der EU nicht verwirklicht sei. Die starke Rolle des EuGH im Zusammenspiel mit den Richtern in den Mitgliedstaaten gewährleistet dies ebenso, wie das Initiativmonopol der Kommission mit der auf Ministerrat und Parlament verteilten Entscheidungsgewalt bei der Gesetzgebung. Für gefährlich, verwirrend und ineffizient halte ich aber die Tendenz, beim Rat eine Parallelverwaltung aufzubauen für Aufgaben, die vom Typus her Sache der Kommission sind. Ich schlage vor:

- die Konzentration aller exekutiven Hilfsfunktionen der Außen- und Sicherheitspolitik bei der Kommission
- die Stärkung der politischen Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament, nicht dem Europäischen Rat,
- die Ausdehnung des Mehrheitsprinzips auf alle Sachbereiche, verbunden mit einer "Notklausel" zur Befassung des Europäischen Rats
- die Ausdehnung der Mitentscheidung des Parlaments auf alle Materien der Gesetzgebung

1. *Wie können die Institutionen eines erweiterten Europas demokratisch legitimiert werden? Welche Aufgabe haben dabei die nationalen Parlamente?*

Für die demokratische Legitimation der Institutionen sollte man grundsätzlich bei der Kombination von direkter Legitimation durch das gestärkte Europäische Parlament und mittelbarer Legitimation durch die Wahl und Kontrolle der im Rat vereinigten Regierungen durch die nationalen Parlamente bleiben. Jede unmittelbare Mitwirkung der nationalen Parlamente am Rechtsetzungsprozeß der Union würde diese überfordern und die Rechtsetzung lähmen. Wichtig ist ihre aktivere Beteiligung im Verfahren der Vertragsänderung (interparlamentarische Phase) und die Stärkung der Transparenz im Rat, durch welche eine wirkliche Kontrolle der Minister durch ihre Parlamenten erst möglich wird. Die demokratische Legitimation der Institutionen im übrigen könnte gesteigert werden durch:

- die Wahl des Kommissionspräsidenten mit seinem politischen Programm durch das Europäische Parlament
- die Wahl der Richter am EuGH durch das Parlament aufgrund einer vom Rat geführten Kandidatenliste
- die deutlichere Zuordnung der Abgeordneten im Europäischen Parlament zu einem Wahlkreis, den er vertritt und wo er die Politik des Parlaments erläutert.

1. *Brauchen wir eine europäische Verfassung? Kann eine Verfassung zusätzliche Identität für Europa stiften?*

Nein. Die Frage ist gefährlich, da mit ihr sofort der Gedanke in Verbindung gebracht wird, daß die europäische öffentliche Gewalt keine "verfaßte Gewalt" und damit nicht legitim wäre. Die Utopie einer europäischen Verfassung im klassischen Sinne riskiert Spaltung und Desintegration, setzt das Erreichte leichtfertig aufs Spiel. Meine Antwort ergibt sich aus den theoretischen Vorüberlegungen: Wir haben bereits eine europäische Verfassung, es kann nur darum gehen, auf ihre Konsolidierung, Vereinfachung und Ergänzung nach Bedarf etwa durch explizite Grundrechtsgewährleistungen hinzuwirken. Der europäische *pouvoir constituant* sind die Völker der Mitgliedstaaten, die in den sukzessiven vertraglichen Konstitutionsakten dreierlei gleichzeitig bewirken:

- Sie konstituieren die Europäische Union mit ihren Institutionen, Verfahren und Kompetenzen
- Sie konkretisieren, definieren und konstituieren damit sich selbst im Status der Unionsbürger als *pouvoir constituant* und Legitimationssubjekt der europäischen öffentlichen Gewalt
- Sie begründen den Raum einer europäischen Öffentlichkeit, in dem ein europäischer politischer Diskurs sich entfalten kann um die Inhalte des europäischen öffentlichen Interesses

1. *Wie kann die Entstehung eines europäischen Bürgersinns und einer europäischen Öffentlichkeit gefördert werden?*

Mit Art. 17 (ex 8) EGV wurde der gemeinsame rechtliche und politische Status der Bürger der Mitgliedstaaten in der Union auf den Begriff gebracht: Unionsbürgerschaft. Europäischer Bürgersinn entsteht in dem Maße, wie dem einzelnen Bürger bewußt wird, daß dieses Europa sein Europa ist, das Europa der Bürger, nicht der Staaten, Selbstregierung, nicht Fremdherrschaft aus Brüssel, und seine Geschicke mit in die Hand nimmt. Erst diese Identifizierung, das politische Mitdenken in der europäischen Dimension im Blick auf die Teilnahme am Willensbildungsprozeß in Straßburg und Brüssel macht den europaweiten Diskurs, eine europäische öffentliche Meinung möglich. Instrumente, die dies fördern, könnten auf formaler Ebene sein:

- Die Personalisierung der europäischen Politik, etwa durch eine politische Verantwortlichkeit des Kommissionspräsidenten;
- Die Einführung von Elementen direkter Demokratie, dh. Referenden auf europäischer Ebene.

Entscheidend sind aber nicht Systemfragen, sondern Sachthemen: Kann Europa statt politischer Rhetorik konkrete Antworten liefern auf die drängenden Sachfragen, in denen sich die staatliche Ebene zunehmend hilflos erweist, etwa:

- Beschäftigung und soziale Sicherheit im Angesicht des globalen Wettbewerbs
- Schutz der natürlichen Lebensbedingungen heute und für künftige Generationen
- Innere und äußere Sicherheit im Angesicht von internationaler Kriminalität, Terrorismus und kriegsbedingten Flüchtlingsströmen
- Bewältigung des Schuldenproblems und Entwicklung in Süd und Ost angesichts der Bevölkerungsexplosion und ökonomisch bedingter weltweiter Wanderungsbewegungen.